

NORDENS TID ÄR NU

FÖRUTSÄTTNINGAR OCH MÖJLIGHETER MED
ETT NORDISKT MEDBORGARSKAP



STEN PALMGREN OCH GUNNAR WETTERBERG

AGENDA

NORDENS TID ÄR NU
FÖRUTSÄTTNINGAR OCH MÖJLIGHETER MED
ETT NORDISKT MEDBORGARSKAP

Sten Palmgren OCH *Gunnar Wetterberg*

Tankesmedjan Agenda 2017
ISBN 978-952-93-8420-4 (inb)
ISBN 978-952-93-8421-1 (PDF)
Översättningar: Pauhu Ab
Illustrationer: Sebastian Dahlström
Tryck: Fram, Vasa

INNEHÅLL

NORDISKT MEDBORGARSKAP

Av Sten Palmgren

sid. 6

1 Ett initiativ inom Nordiska rådet

sid. 6

2 Några tidigare initiativ och exempel på överenskommelser om nordbors rättigheter

sid. 9

3 Medborgarskap som begrepp

sid. 13

4 Möjligheterna att införa ett nordiskt medborgarskap *sid. 17*

Vad skulle ett nordiskt medborgarskap innebära? *sid. 17*

Den rättsliga omgivningen inklusive EU/EES-rätten *sid. 19*

5 Nordiskt medborgarskap och det nordiska rättsliga samarbetet

sid. 25

Är Nordens tid nu?

sid. 31

6 Sammanfattande synpunkter och alternativ *sid. 34*

En ambitiös modell – en nordisk ”hembygdsrätt” *sid. 34*

En avtalsmodell *sid. 35*

En pragmatisk modell *sid. 36*

7 Möjligheterna att gå vidare *sid. 37*

Litteratur

sid. 40

NORDISKT MEDBORGARSKAP – EN PRAKTISK VISION

Av Gunnar Wetterberg

sid. 43

MED UTGÅNGSPUNKT I ett initiativ som har väckts inom Nordiska rådet diskuteras i den här rapporten möjligheterna att införa ett nordiskt medborgarskap. Tanken om ett nordiskt medborgarskap är nära förknippad med visioner om ett tätare samarbete mellan de nordiska länderna i en eller annan form.

Ett återupplivande av nordiskt lagstiftningssamarbete som syftar till likadana lagar har på senare tid aktualiserats i olika sammanhang och de nordiska samlagsministrarna har deklarerat att Norden borde bli världens mest integrerade region.

I en tid av ökad politisk spänning, terrorhot och osäkerhet om utvecklingen inom EU är det naturligt att de nordiska länderna söker sig närmare varandra. Hur detta ska ske vet ingen. Alternativen ligger mellan allt från ett ökat vardagligt samarbete till att skapa en nordisk gemenskap av något slag eller i sista hand en nordisk förbundsstat.

I rapporten diskuteras vad ett nordiskt medborgarskap kunde innebära, hur lagstiftningssamarbetet har sett och kunde se ut och vilka olika ambitionsnivåer för det nordiska samarbetet man kan tänka sig.

NORDISKT MEDBORGARSKAP – SKRIBENTER

Sten Palmgren

Sten Palmgren är jur.lic. och tidigare lagstiftningsråd på Justitieministeriet. Han har arbetat på laggranskningsenheten, Europarättsenheten och enheten för offentlig rätt. Under flera år var han ministeriets representant i Nordiska rådets ämbetsmannakommitté för lagstiftningsfrågor och 2014-2015 var han Finlands representant i Gränshinderrådet. Han har också varit aktiv i olika föreningar, bland annat som ordförande för Nordiska Administrativa Förbundets finska avdelning.

Gunnar Wetterberg

Gunnar Wetterberg är från början historiker och diplomat. Han har varit departementsråd i Finansdepartementet och var där ansvarig för Långtidsutredningarna 1992 och 1995. Efter att ha varit direktör i Svenska Kommunförbundet och samhällspolitisk chef i Sveriges Akademikers Centralorganisation är han numera författare på heltid. Han har skrivit biografier över Axel Oxenstierna och Arvid Horn, han har publicerat monografier om Sveriges riksbank och släkten Wallenberg. Han väckte stort uppseende när han hösten 2009 föreslog att de fem nordiska länderna skulle gå samman. Han utvecklade resonemanget i Förbundsstaten Norden, Nordiska rådets och ministerrådets årsbok 2010.

NORDISKT MEDBORGARSKAP

I. ETT INITIATIV INOM NORDISKA RÅDET

Sten Palmgren

MITTENGRUPPEN I NORDISKA rådet väckte 2015 ett initiativ om ett nordiskt medborgarskap (Sagsnummer 1168/medborger). Initiativet lyder:

Nordiska rådet tog först i bruk fri rörlighet för medborgare, i form av passfrihet vid de nordiska ländernas gränser. I dag finns emellertid flera gränshinder mellan länderna som förhindrar nordiska medborgare att fritt bosätta sig, arbeta och studera i Norden. Den gemensamma nordiska marknaden förutsätter också att vardagens gränshinder avlägsnas. Detta främjar sysselsättningen och utbildningsmöjligheterna i Norden.

Det finns många exempel: en dansk familj som har jobbat och bildat familj i Norge kan till exempel inte anmäla sina barn till en dansk skola ifall de inte har ett danskt socialskyddsnummer. En svensk studerande som bott flera år i Danmark och har dansk far och dansk partner är tvungen att ta emot ett arbete för att få studiestöd i Danmark. En finländare som bor i Sverige kan inte rösta i Sveriges riksdags- eller EU-val, då detta förutsätter svenskt medborgarskap.

Gränshinderrådet har tillsammans med ministerrådet arbetat med alla dessa utmaningar, men endast för att reparera ett system som inte motsvarar de standarder som medborgare i de nordiska länderna förväntar sig och förtjänar. För tillfället är det möjligt att vara till exempel både dansk och isländsk medborgare, eftersom Sverige, Finland,

Island och Danmark tillåter dubbelt medlemskap, men inte Norge. Detta är inte ett optimalt läge, ifall önskemålet är ett enat Norden.

Situationen blir ännu mer komplicerad då tre av fem länder hör till EU och en del till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Detta innebär att alla länder förbundet sig till en avtalsrättslig grundlag, som säger att en svensk och en italiensk medborgare inte får behandlas olika i till exempel Norge. Detta orsakar i sin tur eventuellt en konflikt med det nordiska socialskyddsavtalet, som säkrar en möjlighet för alla nordiska medborgare att bosätta sig var som helst i Norden även då de blir arbetslösa och får socialbidrag. Danmark har till exempel flera gånger avvisat nordiska medborgare av rädsla att bli anklagade för positiv särbehandling av nordiska medborgare och således skulle agera i strid med principen om icke-diskriminering i EU:s stadga om grundläggande rättigheter.

Men vi bör kunna göra en ren juridisk skillnad mellan Nordens och Europas medborgare genom att tillåta positiv särbehandling av de nordiska ländernas medborgare. Annars finns det en risk att det nordiska samarbetet mister sin betydelse.

Vi torde kunna konstatera att det nuvarande nordiska medborgarskapssystemet inte förmår stöda tanken om nordiskt samarbete.

Det är på tiden att det nordiska samarbetet övergår från ett papperslöst och fjärrmat sällskapande till ett formellt äktenskap som kan bemöta sina medborgares livssituation och behov. Alla medborgare i de nordiska länderna bör bemötas lika i de länder där de bor. De bör ha samma rättigheter och skyldigheter där de väljer att leva.

Ett gemensamt nordiskt medlemskap stöder kärnan i det nordiska samarbetet, det vill säga medborgarsamhällets trägna engagemang och

uppriktiga önskan att tillsammans utveckla våra samhällen. Det skulle också effektivt minska antalet gränshinder mellan länderna och därmed skapa bättre förutsättningar till en nordisk marknad för information, varor, arbetskraft och personer i det större europeiska ramverket.

Syftet med det nordiska medborgarskapet är inte att ersätta det egna landets medborgarskap, utan att komplettera detta. Detta skulle lösa konflikten med principen om icke-diskriminering i EU:s stadga om grundläggande rättigheter, då vi bör hålla fast vid att de nordiska ländernas samarbete och integration både sträcker sig och bör sträcka sig djupare än samarbetet på europeisk nivå eftersom nordbor är sysstrar och bröder i större grad än avlägsna släktingar.

Mittengruppen föreslår att Nordiska rådet rekommenderar de nordiska ländernas regeringar att lyfta förslaget om ett gemensamt nordiskt medborgarskap på sammordiska agendor i syfte att utarbeta ett konkret förslag till implementering av ett gemensamt medborgarskap som sänker trösklarna för nordbor och ger dem möjlighet att agera jämställt med medborgare som är bosatta i det nordiska landet i fråga. Det gemensamma nordiska medborgarskapet är avsett att komplettera det egna landets medborgarskap. Målet är även att skapa ett sammordiskt personnummersystem.

2. NÅGRA TIDIGARE INITIATIV OCH EXEMPEL PÅ ÖVERENSKOMMELSER OM NORDBORS RÄTTIGHETER

TANKEN OM ETT nordiskt medborgarskap hänger nära samman med tanken om en nordisk förbundsstat eller alternativt ett nordiskt statsförbund. Sådana tankar var starka i slutet av 1800-talet, men har då och då dykt upp i olika sammanhang efter det och på senare år igen med växande styrka.¹

Hösten 1943 tog den danska föreningen Norden initiativ till en undersökning av möjligheterna att genomföra ett *sammordiskt medborgarskap*. Initiativet bemöttes med konstaterandet att det ”torde nog mera ha varit bestämt av en önskan att i den situation, vari landet då befann sig, demonstrera Danmarks intresse för en närmare anknytning till de andra nordiska länderna än av en uppfattning om att ett sådant steg låg inom det möjligas gränser.” Året därpå (1944) utkom en skrift av *Knud Larsen* (kontorchef i det danska indenrigesministeriet) under titeln ”Nordisk Statsborgerrett”. I den föreslår författaren att det mellan flera nordiska länder skulle ingås avtal om gemensamma uppgifter, så att de samarbetande länderna för dessa uppgifters vidkommande utgör ett förbund. Utifrån denna förutsättning skulle medborgarna i de särskilda länderna samtidigt ha en ”förbundsborgerret”, och därför måste förbundet ha lagstiftningsmakt att ge gemensamma regler för förvärv och förlust av denna förbundsborgerrett, som skulle vara knuten till medborgarskapet i det särskilda landet.

Initiativet togs upp i en motion av prof. Nils Herlitz i svenska riksdagens första kammare (nr 114/1947) i vilken föreslogs utredning av frågan om ökad delaktighet för danska, *1 Strang s. 16–20, Wetterberg s. 30 och 60.*

finländska, isländska och norska medborgare i de rättigheter och förmåner, som enligt svensk rätt tillkommer svenska medborgare.²

I betänkandet SOU 1949:45 föreslogs inte att ett gemensamt nordiskt medborgarskap skulle införas, men nog att man ”i möjligast mån bör likställa medborgare i ett annat nordiskt land med det egna landets medborgare. Sker detta bör man så småningom kunna nå därhän, att medborgarskap i ett nordiskt land i realiteten, om än icke formellt, kan sägas innebära något som närmar sig ett gemensamt nordiskt medborgarskap.”³ Förslaget skulle genomföras så, att det i medborgarskapslagstiftningen i respektive land skulle införas vissa särskilda bestämmelser avsedda att tillämpas i förhållandet mellan de nordiska länderna.

Den senare tanken, det vill säga att samarbeta på medborgarskapslagstiftningens område utan att för den skull skapa en förbundsstat eller ett statsförbund, var aktuell redan på 1880-talet, då en dansk-norsk-svensk kommitté fick i uppdrag att utarbeta förslag till ”en såvitt möjligt likartad medborgarskapslagstiftning för de tre länderna”. Kommittén lämnade 1890 ett betänkande som ledde till lagstiftning i Danmark och Sverige, men inte i Norge som hade fått en ny lag 1888.

Efter första världskriget togs frågan upp på nytt och nya medborgarskapslagar trädde i kraft i Danmark, Norge och Sverige. I det ovan nämnda betänkandet SOU 1949:45 föreslogs revision av dessa lagar (dansk infödsret, norsk statsborgerrett, svenskt medborgarskap.) Principiella ändringar som föreslogs gällde ”den gifta kvinnas ställning i medborgarskaphänseende”, frågan att utvidga den nordiska gemenskapen på medborgarskapsrättens område genom införande av särskilda bestämmelser i förhållandet de nordiska länderna emellan och spørsmålet vid

² SOU 1949:45, s. 41.

³ SOU 1949:45, s. 43.

vilken ålder barn upphör att följa sina föräldrar då dessas medborgarskap ändras.

Även efter detta har de nordiska länderna, inklusive Finland, samarbetat på medborgarskapslagstiftningens område så att det har gjorts lättare för medborgare i ett nordiskt land att få medborgarskap i ett annat, men några gemensamma medborgarskapslagar finns inte. Däremot har de nordiska länderna genom ett nordiskt avtal och genom sina nationella bestämmelser underlättat för medborgare i ett nordiskt land att få medborgarskap i ett annat.⁴

Till de mer uppmärksammade initiativen på senare tid hör Wetterbergs förslag om en ”nordisk förbundsstat”. Där utvecklar han inte närmare tankarna om ett nordiskt medborgarskap, men ser ett sådant som förbundsstatens första uppgift att genomföra och konstaterar att i praktiken har de olika ländernas medborgare redan långtgående rättigheter i de andra länderna, både genom nordiska avtal och konventioner och genom EES-avtalet.⁵

Grunden för det nordiska samarbetet finns i den nordiska samarbetsöverenskommelsen, det så kallade Helsingforsavtalet som trädde i kraft 1962. Helsingforsavtalet innehåller många långtgående förpliktelser för de nordiska länderna att utveckla lagstiftningen och förhållandena på olika områden med syftet att utveckla och fördjupa samarbetet (se artikel 1). En principiellt viktig bestämmelse finns i artikel 2, enligt vilken länderna vid utformningen av lagar och andra rättsregler ska behandla medborgare i de övriga länderna lika med landets egna medborgare. Detta gäller inom samarbetsöverenskommelsens tillämpningsområde. Undantag från första stycket kan dock göras, om krav på medborgarskap är grundlagsfäst, nödvändigt på grund av

4 Se till exempel NU 1965:8. Underlättande för nordiska medborgare att vinna medborgarskap i annat nordiskt land m.m.

5 Wetterberg s. 57.

andra internationella åtaganden eller det i övrigt av särskilda skäl bedöms nödvändigt.

De grundläggande bestämmelserna i Helsingforsavtalet bygger på en rad mer specifika och detaljerade konventioner eller andra överenskommelser mellan länderna – sammanlagt cirka 60 stycken. Som exempel kan nämnas överenskommelserna om upphävande av passkontroll, om rätten att använda sitt eget språk i kontakt med myndigheterna i ett annat nordiskt land, om social trygghet, om socialt bistånd och sociala tjänster, om nordisk utbildningsgemenskap på gymnasienivå, om undvikande av dubbelbeskattning, om internationellt privaträttsliga bestämmelser om äktenskap, adoption och förmynderskap, om arv, testamente och bouppteckning, om indrivning av underhållsbidrag, om nordisk arbetsmarknad för viss hälso- och sjukvårdspersonal samt överenskommelser om kulturellt samarbete och miljösamarbete.

3. MEDBORGARSKAP SOM BEGREPP

”MEDBORGARSKAP” (dansk statsborgerskab, norsk statsborgerskap) är starkt anknytet till nationalstaten. Medborgarskapslagstiftningen omfattar dem som förmodas en tillräckligt stark intressegemenskap med staten.⁶ Med nationalstatens framväxt har begreppet medborgarskap blivit ett formellt kriterium på den grupp av människor som har en sådan intressegemenskap i en given stat med därtill hörande rättigheter och skyldigheter. En skarp skillnad har tidigare rått mellan statens egna medborgare och utlänningar.⁷

Medborgarskap är också ett uttryck för en känslomässig anknytning till en bestämd nationalstat. Anknytningen kan förutom medborgarskapet baseras på fast bosättning (som kan definieras på många olika sätt) och på faktiskt uppehälle i en stat.⁸

Medborgarskap har traditionellt medfört vissa grundläggande rättigheter och skyldigheter. Till dem hör rätten att vistas och att arbeta och utöva näring eller yrke i det egna landet samt att få diplomatiskt skydd mot andra stater. Till medborgarskap har tidigare också knutits rösträtt och valbarhet i val samt vissa andra grundläggande rättigheter, så som yttrande- förenings- och församlingsfrihet. Också flera ekonomiska och sociala förmåner har varit knutna till medborgarskapet. Medborgarskapet och därav följande rättigheter har också gett upphov till skyldigheter. Till dem räknas en accentuerad lojalitetsplikt gentemot staten och skyldigheten att delta i landets försvar.⁹

⁶ Ross s. 285.

⁷ Jyränki (2003) s. 69–70, Rosas s. 227.

⁸ Bruzelius s. 415, Ross s. 285.

⁹ Rosas s. 227, Warnling et al. s. 95–110, Andenaes s. 80–90, Zable s. 44 och 507 (den danska grundlagen innehåller särbestämmelser för isländska medborgare).

Utvecklingen i synnerhet efter andra världskriget har skett i en riktning som innebär att skillnaderna mellan medborgarnas och utlänningars rättsliga ställning har minskat. De internationella konventionerna på området har siktat på att förbättra utlänningarnas rättsliga ställning. I Finland genomfördes 1995 en reform av de grundläggande rättigheterna som innebar att medborgarskap inte längre är ett kriterium för att komma i åtnjutande av de flesta av dessa rättigheter. Rättigheterna gäller alltså ”var och en” och inte bara finska medborgare.¹⁰

Rösträtt och valbarhet i statliga val, rätten att delta i folkomröstningar, att ta medborgarinitiativ liksom tillträde till vissa statliga ämbeten och medborgarnas ovillkorliga rätt att resa in i landet och vistas där är exempel på sådant som fortfarande är knutet till medborgarskapet.¹¹ Värnplikten gäller endast finska medborgare.

Man kan säga att uppehållstillstånd numera får större betydelse för individens ekonomiska och sociala rättigheter än medborgarskap. Detsamma gäller givetvis rättigheterna för dem som har unionsmedborgarskap, det vill säga är medborgare i något annat EU-land än bosättningslandet.

Även om medborgarskap traditionellt är knutet till nationalstaten eller till en förbundsstat, behöver det inte nödvändigtvis vara så. Medborgarskap i en eller annan form kan även vara knutet

¹⁰ *Jyränki s. 116 och 393, Rosas s. 228.*

¹¹ *”Medborgarnas ovillkorliga rätt att resa in och stanna kvar i landet hänger samman med att medborgarskap, statens territorium och folksuveräniteten traditionellt har haft ett väsentligt och oskiljaktigt samband: endast i hemlandet kan medborgaren de facto fullt ut både åtnjuta statens beskydd och använda sig av sin rätt till deltagande samt andra rättigheter och friheter som väsentligt hänger ihop med politisk verksamhet och påverkan. Unionsmedborgarskapet har medfört vissa ytterligare nyanser till detta utan att dock helt förändra tidigare tänkesätt.” Jyränki s. 116.*

till ett statsförbund eller ett samväld.

I en förbundsstat kan medborgarskapet medföra i stort sett samma rättigheter som i en nationalstat, medan medborgarskapet i delstaterna mer har karaktären av ett regionalt medborgarskap.

Även inom en nationalstat kan det finnas någon form av regionalt medborgarskap. Hembygdsrätten på Åland påminner om detta, i och med att rösträtt i lagtingsval samt närings- och jordförvärvsrätten är kopplade till hembygdsrätten.¹²

I ett statsförbund är medborgarskapet i den stat som ingår i förbundet ett ”normalt” medborgarskap, medan medborgarskapet i förbundet är mer begränsat till specifika rättigheter. Ett exempel på detta är unionsmedborgarskapet i Europeiska unionen.

I EU är medlemsstaternas medborgare samtidigt unionsmedborgare, det vill säga medborgare i EU med därav följande rättigheter, framför allt fri rörlighet, rösträtt och valbarhet i Europaparlamentsval och rösträtt och valbarhet i kommunalval i boproduktionslandet.¹³ Enligt FEUF artikel 20 ska varje person som är medborgare i en medlemsstat vara unionsmedborgare. Unionsmedborgarskapet ska komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet.

Också i Norden kan man se ett embryo till något som kunde kallas ett nordiskt medborgarskap, det vill säga delaktighet i en gemenskap (Norden) som medför rättigheter eller förmåner som andra utlänningar inte har. Dessa rättigheter kan bygga på

¹² *Självstyrelselag för Åland (1144/1991) kap. 2.*

¹³ *Unionsmedborgarskapets innehåll framgår av FEUF art. 20–25 och handlar om rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium, om rösträtt och valbarhet i kommunala val och Europaparlamentsval, om rätten till skydd av andra medlemsstaters diplomatiska och konsulära myndigheter vid vistelse i tredje land och om rätten att göra framställningar till Europaparlamentet och till den europeiska ombudsmannen.*

formella överenskommelser mellan de nordiska staterna, men de kan också vara en faktisk följd av den nationella lagstiftningen i varje enskilt nordiskt land. Till de viktigaste av dessa rättigheter hör bestämmelserna om medborgarskap, om inresa och vistelse i ett annat nordiskt land, om rätten att använda sitt eget språk, om sociala och ekonomiska rättigheter och om utbildning.

Sammanfattningsvis kan man säga att det inte finns något rättsinstitut som man kunde kalla ”nordiskt medborgarskap”.¹⁴ Däremot kan man förstås använda begreppet som en beskrivning på de nordiska avtal som har infört bestämmelser om till exempel passfrihet i Norden och en nordisk arbetsmarknad samt på det faktum att det råder rättslikhet på många områden. Man kan också använda begreppet som en slogan eller som en etikett på ett politiskt mål att eftersträva.

14 Jfr Suksi, s. 66: ”De nordiska länderna förefaller uppfatta medborgarskap som en rättslig kategori som kan öppnas upp för lättnader för nordiska medborgare vid olika sätt för förvärvandet av medborgarskap. Motiveringen som ges är att de nordiska länderna är så likadana att redan några års vistelse i ett nordiskt land kan befria en sökande från en längre vistelseskyldighet i annat nordiskt land. Det verkar finnas en implicit likhet mellan de nordiska länderna så, att en konstitutionell identitet antyds.”

4. MÖJLIGHETERNA ATT INFÖRA ETT NORDISKT MEDBORGARSKAP

VAD SKULLE ETT NORDISKT MEDBORGARSKAP INNEBÄRA?

OM MAN UTGÅR från det traditionella begreppet medborgarskap skulle ett "nordiskt medborgarskap" begreppsmässigt innebära medborgarskap i samtliga nordiska länder (jfr unionsmedborgarskap = medborgarskap i unionen; nordiskt medborgarskap = medborgarskap i Norden). Medborgarskapet skulle då alltså innebära fulla medborgerliga rättigheter i samtliga länder, det vill säga rätt att rösta och ställa upp i politiska val m.m.

Eftersom medborgarskap är nära knutet till begreppet "folk",¹⁵ skulle ett "äkta" nordiskt medborgarskap förutsätta någon form av statsförbund mellan de nordiska länderna – eller åtminstone någon form av överstatlighet. Några idéer om hur ett sådant statsförbund kunde se ut utvecklas i avsnitt 6.

Man kan emellertid också, som redan framgick, tänka sig att ett "nordiskt medborgarskap" skulle innebära något annat än fulla medborgerliga rättigheter. Ett sådant "medborgarskap" skulle till exempel kunna innebära rätt till ett nordiskt personnummer, fullständig fri rörlighet, rätt till tjänster och uppdrag m.m. Paletten av rättigheter/skyldigheter skulle utformas enligt vad som uppfattas som politiskt och juridiskt möjligt.¹⁶

I debatten om ett nordiskt medborgarskap bör man således fokusera på vad man egentligen vill uppnå, det vill säga

¹⁵ Se till exempel Jyränki s. 116.

¹⁶ Jfr Rosas s. 231: "Begreppet nordiskt medborgarskap brukas dels som ett slags sammanfattning av olika regler i nordiska avtal och nationella författningar som ger medborgare från nordiska länder en viss särställning i annat nordiskt land, dels som en ideologisk princip som betonar nordismen och behovet av gemensamma regleringar."

vilken ambitionsnivån ska vara. Är det fråga om att fortsätta, eventuellt utveckla, det nuvarande nordiska rättsliga samarbetet och arbetet mot att undanröja och förebygga gränshinder, eller ska det vara fråga om ett ytterligare politiskt, ekonomiskt och konstitutionellt närmande i Norden? Det gäller alltså att först formulera en ambitionsnivå och därefter sondera de politiska och rättsliga möjligheterna.

Det är lätt hänt att mer ambitiösa mål skjuts i sank innan man ens närmare har analyserat och prövat möjligheterna. Med argumentet att ett tätare samarbete ”inte är realistiskt” går det lätt att förhindra en fördjupad process, om inte uppdraget kommer från och förankras på en hög politisk nivå.

I grunden handlar det förmodligen i första hand om att underlätta den fria rörligheten för personer och företag och att revitalisera lagstiftningssamarbetet. Den vägen kan det sedan bli fråga om högre ambitioner, så som att stärka den nordiska gemenskaps känslan och det nordiska samarbetet på olika plan, och i sista hand om att skapa ett nordiskt statsförbund eller en nordisk förbundsstat.

Det naturliga vore att i första hand fortsätta och utveckla arbetet på att undanröja s.k. gränshinder, det vill säga sådant som försvårar verksamhet och rörlighet över gränserna mellan de nordiska länderna. Fokus ligger då på försöken att skapa ett gemensamt nordiskt personnummer¹⁷, att utveckla socialförsäkringssystemen (som i hög grad är EU-reglerade) och att samordna beskattningsfrågor som kan försvåra mobiliteten.

17 Ang. Gränshinderrådets arbete, se till exempel ”Femtiosex nordiska kombinationer”. Strategi och handlingsplan för nordisk mobilitet 2014 – 2017. Inom Nordiska rådet förs diskussioner om införande av ett nordiskt personnummer. Det pågår även ett arbete som siktar till att skapa ett gemensamt system för elektronisk identifiering. Arbetet hänför sig till en EU-förordning om elektronisk identifiering, som träder i kraft vid årsskiftet. Se TemaNord 2016:508.

Arbetet med att undanröja gränshinder och förebygga nya hinder leds som bäst av Gränshinderrådet som rapporterar till Nordiska ministerrådet och Nordiska rådet.

Målen för Gränshinderrådets arbete ställs i de nordiska statsministrarnas gemensamma deklaration på Nordiska rådets session 2013 så här:

- att verka för en öppen och välfungerande gemensam arbetsmarknad
- att skapa bästa möjliga förutsättningar för nordiska företag att verka över gränserna i Norden
- att säkra, så långt det är möjligt, likartat genomförande av EU-rättslig lagstiftning i Norden genom en löpande dialog mellan de nordiska länderna
- att verka för att länderna samråder, när så behövs, när nya eller ändrade lagar och regler införs i syfte att undvika att nya gränshinder uppstår.

En översikt av arbetet finns i Gränshinderrådets årsrapporter och i en gränshinderdatabas.¹⁸ Av dem framgår vilka slags gränshinder som har identifierats och hur de har lösts eller hur man tänker sig att lösa dem.

DEN RÄTTSLIGA OMGIVNINGEN INKLUSIVE EU/EES-RÄTTEN

Den första utgångspunkten är att staterna enligt den internationella rätten har rätt att själva definiera vilka som är dess medborgare, även om det finns gränser för en stats rätt att innesluta befolkningsgrupper i kategorin medborgare, särskilt om det sker mot deras egen vilja.¹⁹

18 Gränshinderrådets rapporter och gränshinderdatabasen finner man på Nordiska rådets hemsida www.norden.org.

19 Rosas s. 230.

Den andra utgångspunkten är att ett införande av någon form av överstatlighet i det nordiska samarbetet förutsätter lagstiftning i medlemsländerna och grundlagsändringar eller överenskommelser mellan länderna som ingås med beaktande av grundlagens krav på kvalificerad majoritet. Även enbart införande av vissa rättigheter, så som rösträtt i statliga val, kräver grundlagsändring.

Den tredje utgångspunkten är de hänsyn som måste tas till internationella överenskommelser och framför allt till de begränsningar som EU-rätten ställer. I och för sig har EU:s medlemsstater befogenhet att definiera vilka som anses vara deras medborgare,²⁰ men medlemsstaterna måste också iakttä sin lojalitetsplikt gentemot unionen och framför allt får de inte göra sig skyldiga till diskriminering av unionsmedborgare. Förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet (medborgarskap) är en av de grundläggande principerna i EU:s grundfördrag.²¹

Frågan om de nordiska ländernas möjligheter i en EU-rättslig kontext att fortsätta och eventuellt fördjupa sitt rättsliga samarbete är en komplicerad och mångfacetterad problematik. Den har berörts förhållandevis lite eller ytligt, men några mer ingående studier har gjorts på senare tid.²²

²⁰ Jyränki s. 117.

²¹ Leino-Sandberg et al. s. 17: "Medlemsstaterna har enligt EU-rätten skyldighet att sträva efter att avlägsna motstridigheter mellan de internationella avtal de ingår och EU-rätten. Motstridigheter kan uppstå enbart på grund av att avtalet försätter medlemsstaternas medborgare i en ojämlig ställning. Artikel 18 i FEUF förbjuder diskriminering på grund av nationalitet. Därför kan de avtal som förbättrar ställningen för nordiska medborgare utan att ge motsvarande rättigheter även till andra EU-medborgare utgöra ett brott mot EU-rätten."

²² Se Stoor, NAT 2015, som hänvisar till Henrik Kruuses undersökning av den nordiska arbetsmarknaden och till Henrik Wennanders bok om nordiska gränshinder. Stoor's artikel i NAT bygger på en utredning som han har gjort om den nordiska socialkonventionen. Päivi Leino-Sandberg et. al. har i sin tur författat en utredning om nordiska avtal där EU-rättslig problematik ges stort utrymme (TemaNord 2016:520).

Diskrimineringsförbudet enligt EU-rätten framgår av artikel 18 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) ("Inom fördragets tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördragen, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden.") och artikel 45.1–2 ("Fri rörlighet för arbetstagare ska säkerställas inom unionen. Denna fria rörlighet ska innebära att all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet ska avskaffas vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor.").

Diskrimineringsförbudet enligt fördraget hindrar inte särbehandling som grundas på allmän ordning, säkerhet och hälsa. Det gäller inte heller anställning i offentlig tjänst.

I samband med Finlands och Sveriges anslutning till Europeiska unionen gjorde länderna en gemensam förklaring, som fogades till anslutningsakten.²³ Enligt den registrerar de avtalslutande parterna "att Sverige, Finland och Norge²⁴ som medlemmar av Europeiska unionen avser att fortsätta sitt nordiska samarbete, både inbördes och tillsammans med andra länder och territorier, i full överensstämmelse med gemenskapsrätten och andra bestämmelser i Maastrichtfördraget". Den rättsliga innebörden av förklaringen är något oklar, men det är uppenbart att den är begränsad eftersom de nordiska länderna förbinder sig att iaktta EU:s grundfördrag (inklusive förbudet mot diskriminering på grund av medborgarskap).

Den nordiska samarbetsöverenskommelsen, det så kallade Helsingforsavtalet som kunde kallas de nordiska ländernas grundfördrag, föreskriver i artikel 1 att de nordiska länderna ska eftersträva att bevara och ytterligare utveckla samarbetet mellan

23 Protokoll 28 till anslutningsakten.

24 Orsaken till att även Norge nämns är att Norge förhandlade om medlemskap. Danmark var redan då medlem.

länderna på det rättsliga, kulturella, sociala och ekonomiska området samt i fråga om samfärdseln och miljövården. Länderna bör rådgöra med varandra i frågor av gemensamt intresse som behandlas i europeiska och andra internationella organisationer och konferenser.

Enligt artikel 3 ska länderna underlätta för medborgare i ett nordiskt land att förvärva medborgarskap i ett annat nordiskt land.

Artikel 2 föreskriver att vid utformningen av lagar och andra rättsregler i de nordiska länderna ska medborgare i de övriga länderna behandlas lika med landets egna medborgare. Det gäller inom samarbetsöverenskommelsens tillämpningsområde. Undantag kan dock göras, om krav på medborgarskap är grundlagsfäst, nödvändigt på grund av andra internationella åtaganden eller det i övrigt av särskilda skäl bedöms nödvändigt.²⁵

Helsingforsavtalet innehåller förhållandevis stränga förpliktelser för länderna att i sin lagstiftning beakta medborgarna i de andra nordiska länderna. En alldeles avgörande och grundläggande fråga för det nordiska (rättsliga och politiska) samarbetet är om det alls finns ett spelrum för positiv särbehandling av de nordiska medborgarna eller en positiv särbehandling av EU-medborgare som är bosatta i ett nordiskt land. Även om utgångspunkten är att all särbehandling på grund av nationalitet är otillåten, är

25 I regeringens proposition om godkännandet av ändringen av Helsingforsavtalet (RP 142/1995 rd, s. 2–3) konstateras att bestämmelsen om likabehandling i Helsingforsavtalet avviker från principen om icke-diskriminering i EU-rätten i synnerhet för att EU:s rättsystem är supranationellt, medan Helsingforsavtalet bygger på ett frivilligt konsensussystem. Detta ansågs leda till att principen om likabehandling tillämpas inom staterna, vilket garanterar att principen om likabehandling inte hamnar i konflikt med skyldigheterna enligt EU- eller EES-samarbetet. I artikel 2 i avtalet nämns uttryckligen en möjlighet att avvika från principen om likabehandling av nordiska medborgare om det är nödvändigt på grund av andra internationella skyldigheter. I regeringspropositionen konstateras även att bestämmelsen om icke-diskriminering i EU-rätten inte gäller Island och Norge, som omfattas av den mer begränsade klausulen i EES-avtalet samt av Helsingforsavtalet. Se Leino-Sandberg et. al. s. 34.

det inte uteslutet att det kan finnas ett visst spelrum i enskilda frågor. I belysning av EU:s grundfördrag är spelrummet som utgångspunkt litet eller obefintligt, men de facto verkar det som om det nordiska samarbetet i praktiken tillåts medföra viss positiv särbehandling av nordiska medborgare. Detta är dock ett rättsligt oklart område även om det är uppenbart att det inte går att införa sådana nya regler som uppenbart skulle diskriminera andra unionsmedborgare.²⁶

När det gäller nationell lagstiftning (i det här fallet Finlands) konstaterades redan att grundlagens bestämmelser om grundläggande rättigheter gäller var och en och inte bara finska medborgare, även om det finns vissa undantag (så som rösträtt i statliga val). Enskild lagstiftning kan dock innehålla bestämmelser om nordiska medborgares rättigheter.

Till exempel enligt utlänningslagens (301/2004) 50 a § 3 mom. (360/2007) krävs inte för beviljande av uppehållstillstånd för familjemedlemmar till en nordisk medborgare eller sådana familjemedlemmars minderåriga barn att utlänningens försörjning är tryggad. I 157 § finns bestämmelser om rätt till inresa utan pass och rätten att vistas i landet utan att behöva registrera sin uppehållsrätt. Enligt 158 a § (432/2010) har en nordisk medborgares familjemedlem uppehållsrätt trots att hans eller hennes försörjning inte är tryggad.

Också medborgarskapslagen (359/2003) innehåller undantag för nordiska medborgare. Enligt 21 § (579/2011) kan en medborgare i Danmark, Island, Norge och Sverige beviljas finskt medborgarskap efter två års boende i Finland, trots att kravet för andra utlänningar är fem års boende.²⁷

²⁶ Det är också skäl att notera att "EU skiljer sig från andra internationella organisationer genom att EU:s regelverk inte enbart inriktar sig på förhållanden mellan medlemsstater, utan även mellan enskilda och medlemsstaterna och enskilda sinsemellan". Warnling et al. s. 270.

²⁷ Undantagen ifrågasattes inte i förarbetena. Se RP 80/2010 rd, GruB 8/2010 rd, RP 235/2002 rd och GruB 8/2002 rd.

Språklagstiftningen ger nordiska medborgare rätt att i viss utsträckning få använda sitt eget språk i kommunikation med myndigheterna.²⁸

28 Till exempel SocialvårdsL 40 §, Rättegångs Balk 4:2 och FörvaltningsL 26 §.

5. NORDISKT MEDBORGARSKAP OCH DET NORDISKA RÄTTSLIGA SAMARBETET

DET NORDISKA RÄTTSLIGA samarbetet sådant vi känner det i dag fick sin början i slutet av 1800-talet i samband med skandinavismens framväxt, men redan sedan urminnes tider har de nordiska länderna influerat varandra och tagit intryck av varandra. Även när Finland var ett storfurstendöme inom det ryska riket var det svenska inflytandet starkt.

DET ÄR ANMÄRKNINGSVÄRT att höga finländska tjänstemän och politiker engagerade sig i det nordiska samarbetet redan i slutet av 1800-talet och under tidigt 1900-tal innan Finland blev en självständig stat. Detta samarbete hade förmodligen en mycket central roll i nationsbygget.

Lagstiftningen under 1800-talet stod länge stilla och kom igång på allvar först efter 1860 års lantdag. Den industriella, ekonomiska och sociala utvecklingen under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet krävde givetvis ny lagstiftning till exempel angående avtalsrätt, arbetsrätt, bolagsrätt, familjerätt samt växel- och checkrätt för att nämna några områden. Att eftersträva likartad nordisk lagstiftning på dessa områden föll sig naturligt och flera likalydande lagar tillkom under den här perioden.

Även efter andra världskriget var det nordiska lagstiftningssamarbetet aktivt, i synnerhet på 1950- och 1960-talet. Under efterkrigstiden tillkom i nordiskt samarbete lagar om patent, varumärke, mönster och upphovsrätt. I stort sett likalydande aktiebolagslagar tillkom genom nordiskt samarbete på 1970-talet. Nordiska köplagar tillkom efter gemensam beredning på 1980-talet²⁹ men detta tillsammans med sjölagen är det sista

29 Nordiska köplagar. Förslag av den nordiska arbetsgruppen för köplagstiftning. Pohjoismaiset kauppalaat. Pohjoismaisen kauppalakityöryhmän ehdotus. NU 1984:5.

stora gemensamma nordiska lagberedningsprojektet, trots att samarbetet nog har fortsatt aktivt i olika andra former.

Helsingforsavtalet, som är ett juridiskt bindande fördrag mellan de nordiska länderna, ingicks 1962 och trädde i kraft samma år. Det innehåller förpliktande och detaljerade bestämmelser om det nordiska lagstiftningssamarbetet. Här är det skäl att citera i synnerhet artiklarna 4 – 6:

ARTIKEL 4

DE FÖRDRAGSSLUTANDE PARTERNA skola fortsätta lagsamarbetet i syfte att uppnå största möjliga överensstämmelse på privaträttens område.

ARTIKEL 5

DE FÖRDRAGSSLUTANDE PARTERNA bör eftersträva enhetliga bestämmelser om brott och brottspåföljder. Beträffande brott, som begåtts i ett nordiskt land, bör utredning och lagföring i största möjliga utsträckning kunna ske även i annat nordiskt land.

ARTIKEL 6

DE FÖRDRAGSSLUTANDE PARTERNA skola eftersträva inbördes samordning av annan lagstiftning än som nu sagts på sådana områden, där detta ter sig ändamålsenligt.

Endast tio år efter Helsingforsavtalets tillkomst befinner sig det nordiska lagstiftningssamarbetet i en kris.³⁰ Detta avspeglas i förhandlingarna vid det 26:e Nordiska juristmötet i Helsingfors. Under rubriken ”Den nordiska rättsenhetens problem i dag” höll *Curt Olsson* inledningsanförandet.³¹ Debatten fördes i ljuset av Nordek-planens misslyckande och orienteringen mot den dåvarande europeiska ekonomiska gemenskapen, det vill säga EEC.

³⁰ *Wilhelmsson har påpekat det paradoxala i att det nordiska lagstiftningssamarbetet var bättre före Helsingforsavtalet än efter det. Se Wilhelmsson, s. 119.*

³¹ *Förhandlingarna vid det 26:e nordiska juristmötet i Helsingfors 1972, s. 23–34.*

Olsson uttryckte oro för vad den europeiska integrationen skulle föra med sig och han konstaterade bl.a. att om alla de bästa lagstiftarkrafterna i något land ägnas blott EEC, uppstår svårigheter att utveckla den nordiska rätten. Han bemöter den kritik som ofta har anförts mot det nordiska lagstiftningssamarbetet. Kritiken har bl.a. gått ut på att detta arbete vore tidsödande och tungrott och att de uppnådda resultaten inte alltid motsvarade ansträngningarna. Han förespråkar dock kraftigt ett nära samarbete: ”Jag är för min del säker på att ett uppgivande av unifieringstanken, av själva *målsättningen*, vore ett katastrofalt bakslag, trots det arbete den förutsätter, och det är också unifiering och inte blott begränsad harmonisering som avses i Helsingforsavtalet artikel 4: ---”.³²

Olssons anförande bemöttes med full styrka av den dåvarande färgstarka svenska justitieministern *Carl Lidbom*. Han företrädde åsikten att det nordiska lagstiftningssamarbetet i sin klassiska form är otidsenligt och har spelat ut sin roll. Det gör han genom att först ställa frågorna:

Vilka möjligheter har vi att bevara och vidareutveckla den nordiska rättsenheten i en tid då samhället förändras mycket snabbare än förr, lagarnas livslängd tycks bli allt kortare och alla de nordiska länderna alltmer systematiskt utnyttjar lagarna som politiskt instrument för att påverka samhällsutvecklingen och människornas sociala villkor?

Hur stort blir utrymmet för en speciell nordisk rättsenhet, om två av fem nordiska länder inom kort blir medlemmar i EEC?³³

Lidbom ger själv svaren: En analys skall emellertid visa att de likalydande lagarnas politik vilar på ganska unika förutsättningar som nuförtiden föreligger alltmera sällan.

Parallella nordiska utredningar och parallell departements-

³² *A.a.* s. 29.

³³ *A.a.* s. 54

och parlamentsbehandling i fem nordiska länder är en tung och omständlig procedur – särskilt om siktet är inställt på att få så långt möjligt likalydande lagar. Erfarenheten visar att de i regel betyder mångårigt kompromissande om detaljer och finslipande på paragrafer. Det är ganska givet att detta inte kan vara någon lämplig arbetsform eller ett arbete med stora utsikter till framgång, när det är fråga om lagar som kan behöva ändras med några års mellanrum eller som berör omstridda sociala och ekonomiska intressen i respektive länder.³⁴

Debatten vid den här tiden avspeglar en djup klyfta mellan en traditionell nordism syftande till så enhetliga nordiska lagar som möjlig och en förändrad inställning om att de enskilda länderna måste få gå sina egna vägar utan att behöva vänta på de andra. Denna klyfta blir mycket synlig nio år senare på det Nordiska juristmötet i Stockholm. Även där är Lidbom, då riksdagsledamot, aktiv i debatten och anför bland annat:

"Ibland får man intrycket att kravet på nordisk rättslikhet förs fram som en metod att försvåra eller fördröja införandet av lagar som vederbörande ogillar. Det tar betryggande lång tid att åstadkomma likalydande paragrafer i fyra eller fem nordiska länders lagar, och man kan vara alldeles övertygad om att inga revolutionerande förändringar kan inträffa om man vandrar den vägen. I och för sig är det ju inte så konstigt om konservativt folk ser detta som en fördel.

Jag är, tvärtemot vad som ibland påstås, för min del en varm anhängare av nordiskt samarbete även på lagstiftningens område. De nordiska länderna har mycket att ge varandra i fråga om erfarenheter, uppslag och idéer. Men jag är inte anhängare av nordisk rättslikhet som självändamål. --- På min tid i regeringen hände det ett par gånger att vi fick överge mångåriga försök att få till stånd enhetlig nordisk lagstiftning därför att svenska nationella önskemål inte stämde över-

34 A.a. s. 56–57.

*ens med de andra nordiska ländernas ambitioner. Det fall som väckte mest uppseende rörde de nya svenska skilsmässoreglerna som i princip behandlar makar som självständiga personer med rätt att på egen hand fritt avgöra om de vill fortsätta sitt äktenskap eller inte.*³⁵

Lidbom företräder här den otålige politikern, som med lagstiftningen som redskap önskar snabba samhällliga reformer³⁶, medan de nordiskt inriktade juristerna utmålas som, om inte bakåtsträvare så åtminstone en broms för utvecklingen.

Men debatten om det nordiska rättsliga samarbetet tog inte slut här. Den har förts vid flera brett upplagda nordiska seminarier, i nordiska och juridiska tidskrifter, i pamfletter och i dagstidningar.

Bland många inlägg i debatten under senare år är det skäl att i det här sammanhanget lyfta fram *Leif Sevóns* inlägg, publicerat i Juridiska föreningens tidskrift år 2009.³⁷

Sevón börjar med att nämna en översikt i Scandinavian Studies in Law där tonen är rätt pessimistisk – bland annat konstaterar *Christina Ramberg* att de nordiska avtalslagarna numera är en död bokstav och rubriken på Jan Rambergs bidrag är talande: ”The Vanishing Scandinavian Sales Law”. Därefter refererar Sevón en diskussion mellan justitieministrarna på ministermötet 2006 utifrån ett norskt underlag. Ministrarna beslöt då om en ny struktur för samarbetet. Det ska vara anpassat till dagens internationella situation och ska ha politisk relevans och politiskt intresse. Ministrarna konstaterade att samarbetet fortfarande var levande och effektivt men bedrivs på ett annat sätt än tidigare. Utvecklingen har gått från stora nordiska lagstiftningsprojekt mot

35 *Förhandlingarna vid det 29:e Nordiska juristmötet i Stockholm 1981, s. 282.*

36 *Detta kom på den tiden att kallas ”Lidbomeri”, det vill säga ett synsätt att det är viktigt att lagstifta snabbt även om lagstiftningens kvalitet kan bli lidande.*

37 *Nordiskt lagstiftningssamarbete – forntid eller framtid? JFT 3-4/2009. Sevón har bl.a. varit chef för lagberedningsavdelningen vid justitieministeriet i Finland.*

ett mera ad hoc-baserat och operativt samarbete. Utvecklingen hänger enligt ministrarna samman med att lagstiftningsprocessen idag är snabbare och mer politiserad än tidigare. Utvecklingslinjerna gör dock inte det nordiska samarbetet mindre aktuellt och nyttigt. Det är också ändamålsenligt och relativt enkelt att tillgodogöra sig varandras erfarenheter. De nordiska länderna kan också bli bättre på att samarbeta i internationella fora. Till slut konstaterade ministrarna att samarbetet har sin styrka i att det är informellt, pragmatiskt och nyttobaserat. Det finns därför anledning att utnyttja alla möjligheter att göra dagens samarbetsformer mera synliga samtidigt som det skapar en grund för en viktig och nödvändig debatt internt och externt om samarbetets innehåll och form.

Sevón pekar på en väsentlig punkt i det norska diskussionsunderlaget: ett skäl att vitalisera samarbetet är befolkningens mobilitet och den ökade företagsverksamheten över de nordiska gränserna. I det förra fallet vore det till exempel önskvärt att eliminera eller åtminstone begränsa de problem som uppkommer genom olikheter i äktenskaps- och arvslagstiftningen för individer som flyttar från ett nordiskt land till ett annat. För den ökade företagsverksamheten över de nordiska gränserna leder olikheten i lagstiftningen – och för den delen också i andra regler som till exempel om *corporate governance* – till ökade transaktionskostnader. Ett motargument har vid den finländska revisionen av lagstiftningen om aktiebolag varit att lagstiftningen också är ett konkurrensmedel.³⁸, men Sevón konstaterar: ”för mig framstår det som beklagligt att den rättslikhet som tidigare fanns på aktiebolagsrättsens område har förfallit” och säger att beredningen av lagar som ska gälla längre än till nästa val måste få ta tid och att det är en fördel med gemensam rättspraxis och rättsvetenskap. Man bör ställa frågan om det är värre att ett arbete

³⁸ Sevón s. 548.

går långsamt än att det överhuvudtaget inte äger rum. Samarbetet måste av många skäl ha varierande ambitioner. Ibland kan det vara fråga om att identifiera och kartlägga problem. Har man i de övriga nordiska länderna stött på ett problem som kommit upp i ett land? Ibland kan det vara fråga om att finna gemensamma riktlinjer i en fråga som till exempel av lagtekniska skäl inte kan lösas med identiska texter. Men ibland borde det finnas goda grunder för att skriva ihop sig också i lagtexter. Och det är här som utvecklingen enligt Sevón har gått bakåt. Rättslikhet innebär inte nödvändigtvis att samma problem uppkommer på ett rättsområde och att problemen kan lösas på samma sätt. Också den samnordiska lagstiftningen fungerar i en nationell kontext som kan påverka de frågor som uppkommer. Det erkänns av alla att man i de nordiska länderna i många avseenden har gemensamma värderingar. Det gör det möjligt att i många fall lösa problem på samma sätt i de olika länderna. Det gör det också möjligt för de nordiska länderna att i många frågor ha gemensamma positioner i internationella organisationer som utarbetar konventioner och annan lagstiftning. Vad som är viktigt är att slå vakt om detta och inte till exempel låta den gemensamma lagstiftningen disintegreras.³⁹

Debatten om det nordiska lagstiftningssamarbetet fortgår. Det föreligger ingen tvekan om att det råder enighet om behovet av ett samarbete. Oenigheten gäller ambitionsnivån och sättet att bedriva samarbete.

ÄR NORDENS TID NU?

DET OVAN NÄMND A ställningstagandet år 2016 av de nordiska justitieministrarna är en klar bekräftelse på att det nordiska lagstiftningssamarbetet har ändrat form. Ambitionen att harmonisera

39 A.a. s. 549.

lagstiftningen har frångåtts – man försöker inte ens leva upp till förpliktelseerna i Helsingforsavtalet,⁴⁰ även om man ändå betonar betydelsen och vikten av olika former av pragmatiskt samarbete.

Det egentliga lagharmoniseringsarbetet har alltså redan en längre tid legat nere, men det blåser också nya vindar i den nordiska debatten och inom Nordiska ministerrådet pågår ny aktivitet. Detta förklaras med den ökade spänningen i Östersjöområdet och med osäkerheten inom EU, särskilt efter Förenade kungarikets omröstning om ett utträde ur EU. I en tid av politisk osäkerhet är det följdriktigt att de nordiska länderna söker sig närmare varandra. Detta har för Finlands del varit en naturlig politik varje gång det blåser snåla vindar.

De nordiska samarbetsministrarna bestämde i september 2016 att Norden ska vara världens mest integrerade region. Detta innefattar att potentialen för att ”revitalisera det nordiska lagstiftningssamarbetet” ska utredas med sikte på att utveckla det nordiska samarbetet och stärka integrationen – detta bl.a. som ett effektivt medel för att förhindra gränshinder mellan länderna. Det föreligger alltså konkreta planer på att försöka återupprätta ett närmare lagstiftningssamarbete syftande till mer enhetliga lagar. Områden som har nämnts är lagstiftning om företagsverksamhet, skattelagstiftning och socialskydd.

Ett annat tecken i tiden är att ett tema på det Nordiska juristmöte som kommer att hållas i Helsingfors i augusti 2017 är ”En återgång till ett proaktivt samarbete – är tiden mogen?”.

En självklar förutsättning för ett närmare samarbete och en ökad integration är att det finns en klart uttalad och förankrad politisk vilja och att det finns motiverade och, för Finlands och Islands del, språkkunniga tjänstemän. Det sista är så viktigt att det måste beaktas redan vid rekryteringen av tjänstemän.

40 Jfr Wilhelmsson.

En annan förutsättning för tätare samarbete är att arbetet fokuseras på relevanta och realistiska projekt. Erfarenheterna har visat att problemen uppstår när man kommer till detaljerna. ”Djävulen bor i detaljerna” är ett ofta använt uttryck när samarbetsprojekt har strandat på grund av oenighet. Den problematiken kan egentligen bara lösas på två sätt. Det ena är att man inte eftersträvar identiska, utan bara likartade lagar i vilka detaljerna kan vara olika. Det andra är att man beslutar gå in för likadana lagar i vissa frågor och inser att en förutsättning för att det ska lyckas är att alla går med på att kompromissa. Det bästa sättet att organisera arbetet är högst sannolikt att tillsätta gemensamma nordiska expertkommittéer. Traditionellt kommittéarbete är antagligen också i dagens värld det effektivaste arbetssättet, eftersom tjänstemännen vanligen är så upptagna och överbelastade med arbete att deras resurser inte räcker till. Att kommittéarbete i sig är tidskrävande är något man får acceptera.

Ett revitaliserat lagstiftningssamarbete borde i första hand riktas in på att förtydliga och förenkla den rättsliga omgivningen för människor och företag som är verksamma över gränserna i Norden. I första hand kan det vara klokt att koncentrera sig på lagstiftning som inte är politiskt värdeladdad eller där de politiska värderingarna sammanfaller. Bara som exempel kunde man tänka sig lagstiftningen om preskription av fordringar. Även avtalsrätten och konsumentskyddslagstiftningen är exempel på lagstiftning som är viktig för såväl företag som deras kunder och där värderingarna i stort sett borde kunna sammanfalla. Likartad bolagsrättslig lagstiftning skulle vara önskvärd ur företagets synpunkt, men det har visat sig att det finns skillnader mellan hur länderna förhåller sig till graden av detaljreglering i lagstiftningen. Gemensam aktiebolagslagstiftning skulle således kräva enighet om hur detaljreglerad eller liberal bolagsverksamheten ska vara.

6. SAMMANFATTANDE SYNPUNKTER OCH ALTERNATIV

EN AMBITIÖS MODELL – EN NORDISK ”HEMBYGDSRÄTT”

EN AMBITIÖS MODELL för ett nordiskt medborgarskap – eller kanske hellre en nordisk hembygdsrätt – skulle innebära att vissa grundläggande rättigheter knyts till hembygdsrätten, framför allt en villkorlös rätt att bo och vistas i samtliga nordiska länder och att i dem kunna arbeta och få sociala och ekonomiska rättigheter på samma villkor som medborgarna i landet i fråga. Även rösträtten i statliga val skulle vara knuten till den nordiska hembygdsrätten. Detta skulle inte behöva innebära rätt att rösta i alla länder samtidigt utan rätten kunde begränsas till det land där man vid en given tidpunkt är fast bosatt. Fast bosättning behöver förstås då även definieras på ett enhetligt sätt.

Ett ”riktigt” nordiskt medborgarskap skulle förutsätta någon form av statsförbund mellan de nordiska länderna. Även ett ”löst” statsförbund skulle göra det lättare att införa ett ”riktigt” medborgarskap. Ett löst statsförbund skulle innebära övernationellt beslutsfattande i någon form, till exempel så att Nordiska rådet skulle ha beslutandemakten i vissa specifikt angivna frågor. Det finns många olika modeller man kunde tänka sig för en beslutandemakt – en form av lagstiftningsmakt – för Nordiska rådet. Det praktiskt sett lättaste att genomföra sådan lagstiftning skulle antagligen vara att rådet skulle ha rätt att utfärda direktiv åt medlemsstaterna om att de ska lagstifta på ett visst sätt. Direktiven kunde då vara mer eller mindre bindande och innehålla mer eller mindre rörelsefrihet för länderna. En politisk förutsättning

för att ett sådant system skulle kunna införas är förmodligen att besluten i Nordiska rådet måste vara enhälliga.

De frågor i vilka Nordiska rådet enligt denna modell borde ha lagstiftningsmakt hänför sig till arbetslivet, företagsverksamhet, utbildning och antagligen i viss mån till sociala förmåner och beskattning.

Allt detta skulle förstås kräva konstitutionella lösningar i varje enskilt land, men skulle ändå betyda att man inte går så långt som till en nordisk union med gemensam statschef och ett gemensamt parlament. Endast i vissa frågor skulle Nordiska rådet fungera som ett sådant parlament.

En väsentlig fråga är vilka som ska vara berättigade att erhålla nordiskt medborgarskap och på vilka grunder medborgarskap erhålls eller beviljas på ansökan. Med hänsyn till EU-rättens krav på likabehandling och förbud mot diskriminering på grund av nationalitet kan rätten till nordiskt medborgarskap inte knytas uteslutande till medborgarskap i ett nordiskt land. Eventuellt kunde det vara möjligt att rätten skulle tillkomma den som är EU/EES-medborgare och som är fast bosatt i ett nordiskt land.

EN AVTALSMODELL

EN AVTALSMODELL SKULLE bygga på fördrag mellan de nordiska länderna om framförallt ett nordiskt personnummer, men också om annat som förbättrar den fria rörligheten inom Norden för personer och företag. Centrala frågor är sådant som gäller till exempel utbildning, beskattning, arbetarskydd och sociala förmåner. Möjligheterna att ingå den här typen av fördrag begränsas starkt av det EU-rättsliga förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet.

Också här gäller att de rättigheter som skulle ges svårligen kan knytas till medborgarskap i ett nordiskt land utan snarare

borde knytas till kriterierna EU/EES-medborgarskap + fast bosättning i ett nordiskt land.

EN PRAGMATISK MODELL

EN PRAGMATISK MODELL skulle innebära informellt nordiskt samarbete utan formella fördrag, men så att man nationellt åstadkommer likartade lösningar som underlättar fri rörlighet för personer och företag och som inte skapar gränshinder.

Fördelen med denna modell är att den är relativt enkel att införa, men den förutsätter ett tätt och fungerande samarbete på både politisk nivå och tjänstemannanivå.

Också den här modellen måste byggas upp så att man inte gör sig skyldig till diskriminering av unionsmedborgare.

Till den pragmatiska modellen hör att länderna gör en konsekvensanalys av lagförslag som får implikationer för rörligheten inom Norden och att de vid behov konsulterar varandra innan lagändringar genomförs.

Den pragmatiska modellen tillämpas redan i dag, men kunde mer aktivt och medvetet utvecklas. Till den hör inte bara lagstiftningssamarbete utan också samarbete i tillämpningen av lagstiftningen och när myndigheterna ger olika former av instruktioner, till exempel om beskattning, arbetarskydd och sociala förmåner.

Aktivt pragmatiskt samarbete borde bedrivas framför allt när det gäller genomförande av EU:s direktiv. Här är det fråga om dels att gemensamt analysera direktivets krav och olika sätt att genomföra det, dels att se till att genomförandet sker så enhetligt som möjligt i länderna och inte skapar gränshinder.

7. MÖJLIGHETERNA ATT GÅ VIDARE

FLERA FÖRSÖK TILL ett tätare nordiskt samarbete har under tidigare år runnit ut i sanden av olika skäl. De ovan nämnda initiativen till ett nordiskt medborgarskap förverkligades inte. Försöken att skapa en nordisk ekonomisk union (Nordek) misslyckades dels av utrikespolitiska skäl, dels för att den europeiska integrationen gick starkt framåt och de nordiska länderna började rikta blicken mot dåvarande EEC.

Så sent som på det Nordiska juristmötet 1972 fanns det dock en vilja och en entusiasm för ett fördjupat nordiskt samarbete. *Allan Rosas* konstaterade att det åtminstone på ett *nordiskt* plan skulle kunna vara möjligt att introducera ett vidare folkbegrepp, som innebär vissa men inte alla medborgerliga fri- och rättigheter i det nordiska land man är bosatt men inte medborgare i. Han utgick från att de nordiska länderna börjar vara mogna för en dylik omgestaltning av sina samhällen och sin gemenskap.⁴¹

Allan Rosas tes år 1972 var att vi bör på *den ekonomiska och sociala sidan* ge samtliga personer, också icke-medborgare i de nordiska länderna, i stort sett samma rättigheter som landets egna medborgare, och att det i regel är naturligt att ge dessa rättigheter åt alla utlänningar, alltså inte endast åt nordbor. När det gäller *den politiska demokratin* så var hans grundläggande tes, att det ter sig naturligt med speciella nordiska arrangemang.⁴² Detta var förstås långt innan Finland blev medlem i EU.

Som ett annat exempel på ambitiösa satsningar som mer eller mindre har runnit ut i sanden kan nämnas det omfattande utredningsprojekt angående den nordiska äktenskapsrätten, arvsrätten och barnrätten som i början av 2000-talet genomfördes på uppdrag av de nordiska justitieministrarna.⁴³

⁴¹ *Rosas*, s. 242.

⁴² *A.a.* s. 413.

⁴³ *Se Agell et. al., Lødrup och Danielsen.*

Det förefaller rätt uppenbart att de nordiska länderna vid tiden före Danmarks, Finlands och Sveriges inträde i EU var mogna för ett tätt samarbete till och med i form av något slags nordisk union. Möjligheterna försämrades dramatiskt när länderna valde att var för sig och inte som ett block gå med i den europeiska integrationsprocessen – så att först Danmark och drygt tio år senare Finland och Sverige valde fullt medlemskap i EU och därmed lämnade EFTA, medan Island och Norge valde att stanna kvar i EFTA och lösa sin relation till EU via EES-avtalet.

Alla större försök till ett tätare rättsligt samarbete mellan de nordiska länderna har efter detta strandat på resursbrist och ovilja på grund av medlemskapet i EU och i hög grad även beroende på de juridiska svårigheter som uppstår till följd av den lojalitetsplikt och det förbud mot diskriminering på grund av nationalitet som följer av EU:s grundfördrag.

Utvecklingen inom EU är i skrivande stund i högsta grad oförutsebar. Storbritanniens utannonserade utträde ur unionen, de nationalistiska strömningarna och det försämrade säkerhetspolitiska läget gör att EU:s framtid är oviss. Å ena sidan kan man tänka sig att osäkerheten medför en ökad europeisk integration i säkerhets- och försvarspolitiska frågor – eventuellt också i frågor som gäller flykting- och invandringspolitik och därmed förknippade sociala frågor. Å andra sidan kan de nationalistiska strömningarna leda till en disintegration – minskat inflytande för unionen på centrala rättsområden och eventuellt en fokusering på enbart den ekonomiska gemenskapen.

I den här osäkra situationen är det naturligt om de nordiska länderna söker gemensamma positioner och lösningar. Som ett mer enhetligt politiskt block har de ett reellt inflytande på de internationella relationerna och på utvecklingen, förutsatt att de kan formulera gemensamma politiska intressen. Det brukar i olika sammanhang framhållas att de nordiska länderna

tillsammans har en befolkning på 25 miljoner människor och en ekonomi som hör till världens 10 – 12:e största.

Min tes utifrån det ovan sagda är att det nu är hög tid för de nordiska länderna att positionera sig i förhållande till den internationella utvecklingen i Europa och till Europeiska unionen. Det finns minsann inte brist på visioner⁴⁴ och det är inte längre sakligt att avfärda förslag till tätare nordiskt samarbete som ”orealistiska”. Bedömningen av vad som är ”realism” är i skrivande stund mycket svår för att inte säga omöjlig.

Dessutom, och det är viktigt, borde man i Norden inse att ett tätare nordiskt samarbete skulle vara av största vikt oberoende av utvecklingen i EU. Ett tätt nordiskt samarbete behövs om EU går mot en disintegration, men det behövs minst lika mycket om integrationen fördjupas.

De svårigheter som unionsrätten ställer för ett tätare nordiskt samarbete och för möjligheten till positiv särbehandling av nordbor måste tas upp med Europeiska kommissionen. Om de nordiska länderna på allvar vill fördjupa sitt samarbete, ska de inleda förhandlingar med unionen. I sista hand bör de förhandla om ändringar av EU:s grundfördrag, vilket kunde ske i samband med nästa fördragsändring som kommer att aktualiseras förr eller senare.

Det här skulle betyda att de nordiska länderna går in för att skapa en Nordisk gemenskap, en Nordisk union eller någon annan form av ett nordiskt statsförbund inom EU. I sin yttersta form skulle en nordisk förbundsstat bli en medlemsstat inom EU på samma sätt som Tyskland med sina delstater nu är det.

En förbundsstat ter sig förstås i dag som orealistisk på många sätt, i synnerhet eftersom Island och Norge står utanför EU. Det betyder inom överskådlig framtid att de nordiska länderna var

44 Se till exempel Strang och Wetterberg.

för sig måste ordna sina förhållanden till EU. Detta betyder inte att det skulle vara en omöjlighet för Norden att finna en lösning med EU som innebär en tätare nordisk integration och införande av någon form av ”nordiskt medborgarskap.”

LITTERATUR

Abrahamsson, Olle: Det nordiska lagstiftningsarbetets framtid i ett EU-perspektiv. *Svensk Juristtidning* 2001, s. 1–11.

Agell, Anders: Nordisk äktenskapsrätt. En jämförande studie av dansk, finsk, isländsk, norsk och svensk äktenskapsrätt med diskussion av reformbehov och harmoniseringsmöjligheter. *Nord* 2003:2

Andenaes, Johs.: Statsforfatningen i Norge. Niende utgave ved Arne Fliflet. Oslo 2004.

Bruzelius, Karin M.: Förhandlingarna vid Nordiska Juristmötet 1984, del II.

Buskjær Christensen, Mette – Fenger, Niels: Nordisk samarbejde om gennemførelse af EU- og EØS-lovgivning. Realiteter og perspektiver. *TemaNord* 2009:575.

Denielsen, Svend: Nordisk børneret II. *Nord* 2003:14.

Jyränki, Antero: *Valta ja vapaus*. Helsinki 2003.

Jyränki, Antero – Husa, Jaakko: *Konstitutionell rätt*. Helsingfors 2015.

Jääskinen, Niilo: Internationella normer i nordisk rätt. *Europarättslig Tidskrift* 2005, s. 520–531.

Lødrup, Peter – Agell, Anders – Singer, Anna: Nordisk børneret I. *Nord* 2003:4.

Päivi Leino-Sandberg – Liisa Leppävirta – Samuli Miettinen: Rapport över ändringar i de nordiska avtalen efter 1 januari 1995, i synnerhet ur ett EU-rättsligt perspektiv. *TemaNord* 2016:520.

- Norrback, Ole: Nordbornas rättigheter – slutrapport. ANP 2012:719. Köpenhamn 2002.
- Ross, Alf: Dansk statsforfatningsret I. Tredie, gennemarbejde udgave ved Ole Espersen. København 1980.
- Sevón, Leif ”Nordiskt lagstiftnings-samarbete – forntid eller framtid?” Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland (JFT) 2009, s. 545–550.
- Stoor, Håkan: Översyn av den nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster. Utredning på uppdrag av Nordiska ministerrådet 2015. (Opublicerad)
- Stoor, Håkan: Får Norden vara bättre? – Den nordiska biståndskonventionen och EU-rätten. Nordisk Administrativt Tidskrift nr. 2/2015.
- Strang, Johan: Nordiska gemenskaper: En vision för samarbetet.
- Suksi, Markku: Markers of Nordic Constitutional Identity. *Ret-faerd* (2014):4 s. 66–91.
- Warling – Nerep, Wiweka – Annika Lagerqvist – Veloz Rocirka – Jane Reichel: Statsrättens grunder. Stockholm 2005.
- Wenander, Henrik: Fri rörlighet i Norden: Nordiska gränshinder i rättslig belysning. Juristförlaget i Lund 2014.
- Wetterberg, Gunnar: Förbundsstaten Norden. *TemaNord* 2010:582.
- Wilhelmsson, Thomas: Det bristfälliga nordiska lagstiftnings-samarbetet och Helsingforsfördraget. Varför bryter de nordiska justitieministerierna mot lagen – kan något göras? Artikel i festskrift till Edward Andersson, omtryckt i *TemaNord* 2005:516.
- Nordisk samarbejde om gennemførelse af EU- og EØS-lovgivning: Realiteter og perspektiver. Buskjær Christensen, Mette – Fenger, Niels. *TemaNord* 2009:575.
- Femtiosex nordiska kombinationer. Strategi och handlingsplan för nordisk mobilitet 2014 – 2017.
- Förhandlingarna vid det Nordiska Juristmötet 1984. Band I – II.

Lagstiftningspolitik (Rapport från ett nordiskt seminarium).
TemaNord 2005:516.

Lika behandling i Norden (Tema Nord 1995:549).

Nordens tid är nu. Nyt Norden 2.0 næste fase af reformarbejdet.

ANP 2016:777

Nordic Digital Identification Tema Nord 2016:508

Nordiska lagstiftningskonferensen 16–17 november 2010, Köpenhamn. Nordiska ministerrådet ANP 2011:707.

Utvecklingen av det nordiska lagstiftningssamarbetet under inverkan av EU och EES. TemaNord 2000:614).

NORDISKT MEDBORGARSKAP – EN PRAKTISK VISION

Gunnar Wetterberg

VARDAG OCH FRAMTID

STEN PALMGRENS GENOMGÅNG av förutsättningarna för ett nordiskt medborgarskap pekar på detta som nästa steg för en resultatinkriktad nordism. Medborgarskapet skulle bli en sporre för gemensamma nordiska ansträngningar här och nu, men det pekar också framåt mot något större och mer omvälvande. Fördelen med medborgarskapet som projekt är att man kan nöja sig med att stanna i vardagen, och det vore gott nog. Visionen är en möjlighet, men bara om många vill åstadkomma den.

Det nordiska samarbetet behöver stora men handfasta projekt. Det är 1900-talets läxa. Det finns en kulturell gemenskap som kan spåras och som har vuxit fram så långt tillbaka vi kan följa de skriftliga källorna, men gemenskapen var aldrig stark nog att övervinna nationella rivaliteter och ambitioner. Utomstående stormakter gjorde sitt till för att Kalmarunionen skulle rivras sönder och aldrig återuppstå, trots ansatser ända in i modern tid.

Skandinavismen i mitten av 1800-talet var politiskt sett ännu ett misslyckande, men i sig rymde den fröet till något mer löftesrikt. De skandinavistiska studenterna blev docenter och ämbetsmän. I stadgad ålder övervann de sina politiska besvikelser och omsatte sina drömmar i hundratals skandinaviska och nordiska organisationer och samfund. Branscher, forskningsdiscipliner och yrkeskårer samlades på nordisk basis.

Idag har misstron och rivaliteterna överlag lagt sig, samtidigt som supermakternas rivalitet inte längre drar Norden åt olika

håll. Sverige är inte längre en lika dominerande storebror som på 1950- och 1960-talen; de andra länderna har i viktiga avseenden varit mer framgångsrika under de senaste årtiondena. Med jämbördiga deltagare är det lättare att föra samarbetet vidare och djupare.

BESLUT SOM RULLAR STENAR

DET FINNS BESLUT som har förutsättningar att utlösa en lång kedja händelser och steg. Medborgarskapet har en sådan potential, men det är inte det första steget i sitt slag. För mer än hundra år sedan bildades den skandinaviska myntunionen. Idag är den nästan bortglömd, men den satte bestående spår – inte bara i norska, danska och svenska plånböcker, där det fortfarande skramlar kronor till minne av den avsomnade unionen.

Myntunionen var en frukt av omvärldens förändringar. På 1850- och 1860-talen drömde många av näringslivets män om en universell valuta i guldmyntfotens hägn. Dynastigrundaren A. O. Wallenberg förmådde de svenska statsmakterna att prägla en guldfranc som svenskt mynt, en förberedelse för att inträda i den världsvaluta som kejsar Napoleon III pläderade för.

Det fransk-tyska kriget 1870–1871 störtade Napoleon och grusade drömmarna om en gemensam internationell valuta. Men det stora franska krigsskadeståndet betalades i guld, och därmed fick Tyskland råd att gå över till guldmyntfoten. För de nordiska länderna blev det angeläget att snarast följa efter, och gå från silver till guld.

Några kloka pragmatiker såg möjligheten att utnyttja omställningen till att bilda en myntunion, inte lika grandios som den kejsarliga drömmen, men dock. I samband med att guldmyntfoten infördes 1873 kom man överens om att bilda en skandinavisk myntunion. Finland gick över till guldmyntfoten i samma veva,

men inom tsarväldet var det känsligt att knyta an till de skandinaviska grannarna. Den finska övergången knöt istället an till den latinska myntunionen – en märklig föregångare till dagens läge med Finland som enda euroland i Norden.

Myntunionen införde kronor och ören som gemensamma beteckningar. Danmark och Sverige bildade unionen redan 1873, Norge valde en längre övergångstid och anslöt två år senare.

Unionen innebar att sedlar och mynt kunde användas över gränserna, men för att fungera som ett valutaområde krävdes fler samarbetsmekanismer mellan centralbankerna. Redan i detta avseende blev beslutet om myntunionen en katalysator. Det ena beslutet efter det andra underlättade samarbetet. Det råkade ut för ett tillfälligt bakslag när den svensk-norska unionen upplöstes 1905 och en del avtal sades upp, men samarbetet återhämtade sig och bestod ända tills första världskrigets påfrestningar blev övermäktiga. Under de första efterkrigsåren hoppades flera ledande politiker och affärsmän på en återgång, men så småningom skrinlades dessa planer.

Det monetära samarbetet pockade emellertid på mer. Under andra hälften av 1800-talet började jurister i de skandinaviska länderna att gå från gemensamma sammankomster till de projekt för gemensam lagstiftning, som Sten Palmgren lyfter fram.

Det nordiska juristsamarbetet var en av 1800-talsskandinavismens vackraste frukter. Sitt första uttryck fick det 1861 när Sverige och Danmark kom överens om verkställighet och delgivning av domar i civilsaker. Den 7 maj 1880 antog de tre skandinaviska länderna en gemensam växellag, den första samfälliga skandinaviska lagen. Den gemensamma nordiska checklagstiftningen trädde för svensk del i kraft 1898. Det ligger nära till hands att se både växel- och checklagstiftningen som ett utflöde av samarbetet i valutaunionen – checkarna var på väg att bli en viktig del av betalningssystemet.

Men stenen rullade vidare. Regeringarna tillsatte nordiska kommissioner för civilrätt och för familjerätt. Ett av dess viktigaste utflöden var att de nordiska länderna utarbetade en gemensam äktenskapsbalk, som innebar att kvinnans rättigheter blev markant förstärkta. Det nordiska lagstiftningssamarbetet gav ett viktigt bidrag till kvinnornas frigörelse och starka ställning i de nordiska länderna. Tack vare samarbetet blev den gemensamma nordiska äktenskapslagstiftningen radikalare och mer framsynt än på andra håll. Den nordiska äktenskapsbalken var ett viktigt steg i kvinnans frigörelse, mot den jämställda välfärd som idag är ett viktigt nordiskt särdrag i världen.

En liknande effekt hade överenskommelsen om en gemensam nordisk arbetsmarknad på 1960-talet. Att människor skulle kunna arbeta i varandras länder innebar att Norden kom in i medborgares vardag, men också att en rad olika system och institutioner måste anpassas för att samarbetet skulle fungera smidigt.

MEDBORGARSKAPET SOM KATALYSATOR

SOM LEKMAN TOLKAR jag Sten Palmgrens genomgång av förutsättningarna som att det skulle vara fullt möjligt för de nordiska staterna att komma överens om en konvention som gör det möjligt för medborgare i ett av länderna att smidigt erhålla medborgarskap i ett annat. Så länge staterna är skilda från varandra är det svårt att föreställa sig ett gemensamt medborgarskap eller att det ena landets medborgare automatiskt skulle beviljas medborgarskap i det andra, men prövningstiden kan antagligen göras kort och grunderna för prövning begränsas.

Redan sådana steg skulle ha stor betydelse. Palmgren understryker att arbets- och uppehållstillstånd numera har större praktisk betydelse än själva medborgarskapet, men det är fort-

farande så att medborgarskapet har stor symbolisk betydelse, inte minst för människorna själva. Vladimir Majakovskij skrev på sin tid *Stichi o sovetskom passporte* – Verser om ett sovjetiskt pass – som är ett udda uttryck för detta symboliska värde, men fler än han kan nog känna starkt när de tar fram sitt pass vid gränsövergångar.

Som ett steg för att fördjupa den nordiska vardagens innehåll skulle en sådan medborgarskapskonvention bli en viktig uppfordran till fortsatta insatser. Om medborgarskapet ska symbolisera att ländernas invånare ska kunna verka obehindrat i de andra länderna, då återstår fortfarande mycket att göra. Att samordna personnummer och andra funktioner, som Palmgren föreslår, vore en klok och önskvärd utveckling.

Palmgren hänvisar till gränshinderkommissionen. Det är värdefullt att den finns, men jag har svårt att ändå inte tolka det som ett slags uppgivenhet att den idag lyfts fram som det viktigaste instrumentet för att närma länderna till varandra. Gränshinderkommissionens arbetssätt innebär att den tar de enskilda ländernas lagar för givna och bara försöker slipa till de hörn där de skaver mot varandra. Gränshinderkommissionens existens riskerar att bli de nordiskt obotfärdigas förhinder för att gå vidare.

En gemensam medborgarskapskonvention skulle bli en tydlig signal om att detta är otillräckligt. Istället för att jämka samman lagar som spretar åt olika håll borde de nordiska regeringarna identifiera ett antal områden för att återuppta det nordiska lagstiftningssamarbetet. Med medborgarskapsperspektivet för ögonen skulle lagstiftningen om skatter och socialförsäkringar vara det mest angelägna, men också en gemensam nordisk aktiebolagslag har viktiga funktioner att fylla.

NORDEN OCH EU

ARGUMENTET MOT GEMENSAM nordisk lagstiftning har under senare år varit det arbete som bedrivs inom den Europeiska Unionen. Vare sig länderna är medlemmar av EU eller ingår i den Europeiska ekonomiska sfären (EES) har de redan fått och kommer att få allt mer gemensamma bestämmelser. På så sätt harmoniseras rättsreglerna den europeiska vägen.

Alldeles oavsett vilken vikt man tillmäter detta argument har de nordiska staterna tyvärr slarvat med den europeiska möjligheten till inbördes harmonisering. Slarvet består i att varje land översatt och tillämpat det europeiska regelverket på egen hand, istället för att bilda gemensamma verkstäder för samordnad översättning. Ibland har man rentav valt olika EU-språk som utgångspunkt för översättningen. På så vis har jag förstått av juristvänner att EU-lagstiftningen ibland gett upphov till nya gränshinder, tvärt emot all rim och reson. I detta avseende borde Nordiska rådet agera med det snaraste, om inte ministerrådet tar initiativet.

Men den huvudsakliga invändningen är en annan. På många områden som griper in i människornas vardag har EU ingen lagstiftningskompetens. När det gäller skatter, socialförsäkringar och välfärdstjänster är det staterna själva som bestämmer. Förhoppningsvis kommer det överlag att dröja länge innan det blir på något annat sätt (även om det kan finnas argument för att harmonisera företagsbeskattningen).

Välfärden, dess omfattning och finansiering är starkt beroende av den tillit som finns inom de berörda samhällena. Antagligen kommer det att dröja åtminstone ett par generationer innan de värderingar som ligger till grund för sådana system är så "europeiserade" att det finns grund för gemensamma EU-regler. Debatterna kring stödinsatserna under eurokrisen bär syn för sägen: misstron mot hur andra länders system fungerar hade så när

satt krokben för de åtgärder som behövdes för att undgå en mer omfattande ekonomisk kris i Europa. Skillnaderna i värderingar och samhällsstrukturer mellan de 28 EU-medlemmarna är för stora för att samordningen ska fungera. Vem tror att Tyskland skulle vara berett att betala den grekiska a-kassan?

I Norden förhåller det sig annorlunda. Här finns samordningen inom räckhåll. De gemensamma värderingarna är den viktigaste tillgången för det nordiska samarbetet. Historikern Eva Österberg har någon gång påpekat att om man skrapar på nästan vilket grundläggande förhållande som helst, så kommer det jämlika bondesamhället fram. Samhällsstrukturerna har så länge varit så lika att vi känner igen oss i varandras beteenden och institutioner.

I de nordiska länderna betalar man skatt, litat på den skola och sjukvård som det offentliga finansierar och ser det som naturligt att de som råkar illa ut får generös kommunal och/eller statlig hjälp att komma tillbaka och klara sig. Missbruket av systemen är inte större än att de ändå har stark folklig förankring.

Därför skulle Norden kunna gå längre än övriga EU när det gäller de känsliga områdena som förutsätter att ländernas invånare har förtroende för att grannarna har samma syn på balansen mellan åtaganden och förmåner som de själva. Det finns ett förtroende för att grannlandet är någorlunda hederligt. Det är en av de viktigaste resurserna i det nordiska samarbetet, som tål att utnyttjas långt mer än idag. Med likartade värderingar och förtroende för varandra går det att bygga gemensamma system. Det skulle vara ett mindre problem att samordna skatter, socialförsäkringar och välfärdstjänster inom Norden än det vore om hela EU skulle göra det.

Om Norden bestämde sig för att genomföra en sådan harmonisering skulle det kunna tjäna som föredöme för hela den europeiska unionens strävanden. Samordningen skulle skapa en kraftfull tillväxtpotential för de nordiska

ekonomierna, företagen och medborgarna. För en sådan utveckling skulle medborgarskapet kunna tjäna som hävstång.

DEN NORDISKA ARBETSMARKNADEN 2.0

NORDEN GÖR STÖRST nytta i vardagen. Det är också genom att det nordiska samarbetet blir synligt i vardagen som det vinner folkligt stöd och kan föras vidare till nya områden med närmare band mellan länderna.

Därför var det ett genidrag när de fem ländernas politiker på 1960-talet gjorde den gemensamma arbetsmarknaden till det stora projektet. Så långt tillbaka vi kan minnas har människor sökt sig över de nordiska gränserna för att arbeta hos grannen, men under 1900-talet hade nya regler och gränser gjort det svårare för gränsgångarna. Genom att etablera en gemensam arbetsmarknad blev utgångspunkten att alla nordbor hade rätt att arbeta i alla de nordiska länderna. Det underlättade de ökade flödena mellan länderna, som i sin tur innebar att många fler människor fick nya band och kontaktytor med grannländerna. Den gemensamma arbetsmarknaden hade också stor ekonomisk betydelse: för individerna betydde den möjligheter att tjäna mer och att få nya arbetsuppgifter, för länderna lindrade den flaskhalsar vid överhettning och vidgade arbetsmarknaden där ekonomin släpade efter.

Den gemensamma nordiska arbetsmarknaden på 1960-talet blev bara halvgjord. Skatter, socialförsäkringar och tjänstepensioner är lika inskränkt nationella som de alltid har varit. De som arbetat i något av grannländerna hamnar ofta i besvärliga situationer när deras sociala förmåner ska samordnas, vare sig det handlar om sjukförsäkringar eller pensioner. Tekniskt sett är skillnaderna stora mellan systemen, inte minst när det gäller avvägningen mellan vad de allmänna systemen ska stå för och vad

som betalas genom arbetsmarknadens försäkringssystem. Det ger i sin tur upphov till stora skillnader mellan skattesystemen och de offentliga sociala avgifterna. Genom att göra dem nordiska skulle den gemensamma arbetsmarknaden bli mycket enklare.

På den här punkten skulle det nordiska medborgarprojektet bli en kraftfull hävstång för att ta sig vidare. Om vi vänjer oss vid tanken att vi är medborgare i Norden, varför skulle vi då inte betala skatter och åtnjuta trygghet på samma sätt, var vi än arbetar och bor? Den nordiska arbetsmarknaden 2.0 är det projekt som skulle kunna fylla det nordiska medborgarskapet med störst och viktigast innehåll. Vi skulle få många fler nordbor omkring oss i vår vardag, samtidigt som det skulle innebära att allt fler människor fick nya karriärvägar genom yrkeslivet.

Hur ska det gå till? Låt lagarna göra jobbet! Den mest meningsfulla nordismen vore att knyta an till det juridiska samarbetet. Rådet och ministerrådet borde sätta blåslampa på all den lagstiftning som idag hindrar gränsgångarna. Istället för att utgå från de befintliga nationella regelverken och försöka jämka samman dem borde man ta samma grepp som för hundra år sedan. De områden som idag får den gemensamma arbetsmarknaden att kräva borde bli föremål för samfällid lagstiftning. Nordiska ministerrådet borde som ett första steg tillsätta en juristkommission som drar upp en plan för ett sådant arbete.

Jag föreställer mig att det på sikt skulle kunna handla om en gemensam arbetsrätt, harmoniserade regler i socialförsäkringarna och samordnad beskattning av arbete skulle ta den nordiska integrationen många steg längre. Det skulle gå rakt in i många medborgares vardag, karriärvägar och framtidsutsikter. Om Norden än en gång kan leverera nya möjligheter i medborgarnas vardag, så ökar möjligheterna att i framtiden nå ännu längre. Kanske öppnar sig då möjligheterna till det närmare samarbete mellan staterna som Palmgren målar upp i sin vision.

Men redan resan till arbetsmarknaden 2.0 skulle bära rik frukt. Den gemensamma lagstiftningen skulle i förlängningen bli en uppfordran till harmonisering av de andra regelverk som påverkar rörligheten. Det betyder att fackförbunden och arbetsgivarorganisationerna måste samarbeta – dels för att påverka juristernas arbete, dels för att harmonisera sina avtal över gränserna, så att de viktiga trygghetssystem som bygger på avtal mellan parterna också blir gemensamma över gränserna. Det är en förutsättning för att samarbetet om lagstiftningen ska få fullt genomslag.

Harmoniseringen borde också kunna omfatta andra mekanismer på arbetsmarknaden. De nordiska länderna har varit mer framstående än andra när det gäller aktiva insatser för att få tillbaka arbetslösa i arbete. På så vis har staterna kunnat parera den omställning som frihandeln och globaliseringen ibland lett till. Därför har frihandeln varit mindre omstridd i Norden än på många andra håll – till stor glädje för utvecklingen, eftersom de nordiska länderna i hög grad haft exporten att tacka för de gångna 150 årens snabba framsteg. Men även de aktiva arbetsmarknadspolitiska insatserna borde kunna samordnas i större utsträckning än idag, så att anpassningsåtgärderna kan dra nytta av hela Nordens möjligheter, inte bara det egna landets.

Till detta kommer det växande egenföretagandet. På 1960-talets arbetsmarknad dominerade löntagarna. De småföretagare som fanns – lantbrukare, hantverkare – hörde inte till de mest rörliga grupperna i yrkeslivet. Med den tekniska utvecklingen har detta förändrats. Mobilerna, internet och behändiga bokföringssystem för hemmatorer innebär att det är mycket enklare att driva eget företag idag än det var för ett halvsekel sedan. Det har många löntagare utnyttjat för att bli sina egna och i större utsträckning kunna råda över sin tid, liksom många företag hellre anlitar konsulter för olika arbetsuppgifter än att anställa fast personal.

Inte minst för egenföretagarna borde Norden vara lockande. Den som har specialkunskaper att erbjuda skulle få ett par-tre gånger så många potentiella avnämare om han eller hon vidgade sin marknad från det egna landet till alla de fem länderna.

Även för egenföretagarnas och småföretagens del skulle det behövas insatser för att underlätta rörligheten. Harmoniseringen av skatter och socialförsäkringar måste ta hänsyn till deras situation, men det finns fler regelverk som skulle må bra av en gemensam insats. När jag våren 2016 deltog i en högnivågrupp om Nordiska Ministerrådets framtid pekade min finske kollega Kimmo Sasi på möjligheten att stifta en gemensam nordisk aktiebolagslag. Det är ett uppslag som är väl värt att ta fasta på.

ICKE AV BRÖD ALLENAST...

JAG HAR NU lagt tonvikten vid ekonomiska och sociala aspekter på medborgarskapet. Den tillhörighet som medborgarskapet rymmer står för så mycket mer. Nordiska rådet har värdefulla erfarenheter på det kulturella samarbetets område. Om medborgarskapet i Norden ska bli mer och mer påtagligt är det viktigt att även detta samarbete breddas och fördjupas. Staterna borde underlätta samnordisk utgivning av de böcker som nomineras till det nordiska författarpriset. Och varför ska bara skönlitteraturen belönas? Det borde vara minst lika viktigt med ett nordiskt facklitteraturpris, som hjälper till att sprida kunskap om grannländerna och deras förhållanden.

Men det är högskolorna som kan ha den viktigaste rollen att spela. Vi närmar oss ett läge där bortåt hälften av varje ungdomskull går vidare till högre utbildning. Vid universiteten och högskolorna formas många människors livssyn och strävanden. Ju mer närvarande Norden kan bli där, desto stadigare läggs

grunden för samarbetet och förståelsen i framtiden.

Något av det mest effektiva man kan satsa på inom universitets- och högskolevärlden vore gemensamma nordiska forskarskolor. Det är billigare än mycket forskningssamarbete, och det kan få långt större genomslag. Redan idag har många universitet upptäckt att de har svårt att erbjuda tillräckligt bra forskarutbildning på egen hand. Därför har man inom ämnena börjat samarbeta kring nationella forskarskolor – men om man gjorde det på nordisk bas, så skulle dessa forskarutbildningar kunna mäta sig med de bästa i världen.

Effekten av sådana nordiska forskarskolor skulle i sinom tid kunna bli mycket stor. De som går igenom utbildningarna skulle få större kännedom om de andra ländernas akademiska miljöer. Det skulle i sin tur betyda att de såg hela den nordiska universitetsvärlden som "hemma", inte bara det egna landet och den egna högskolan. Ju fler forskare och universitetslärare som då bytte mellan länderna, desto mer nordiska skulle även grundutbildningarna bli. Det skulle i hög grad stärka den nordiska medborgarkänslan. Jag tror detta är ett av de lättast åtkomliga steg som rådet och ministerrådet skulle kunna ta, varför inte genast? De medel som idag avsätts för nordiskt forskningssamarbete skulle antagligen göra större nytta om de användes för att finansiera gemensamma forskarskolor. Det vore inte orimligt att också söka EU-stöd för sådana satsningar, eftersom initiativen skulle kunna bilda skola inom unionen – och naturligtvis stå öppna även för icke-nordiska forskarstuderande.

DET VIDARE PERSPEKTIVET

FÖRST I EN gemensam stat vore det nordiska medborgarskapet automatiskt och naturligt. Jag har argumenterat för fördelarna

med en sådan federation i Nordiska rådets och ministerrådets årsbok 2010, *Förbundsstaten Norden*. Ett enat Norden skulle bli en av världens tio-tolv största ekonomier, det skulle därmed ha en självklar plats i G20 och höra till de tongivande länderna i EU och andra internationella organisationer. Med en bredare bas för näringslivet och arbetsmarknaden skulle tillväxten få bättre förutsättningar och invånarna skulle ha fler möjligheter att välja väg genom yrkeslivet.

I en förbundsstat skulle medborgarskapet vara en del av det kitt som håller samman förbundet. Det skulle bidra till att skapa enhet i den mångfald, som även i en förbundsstat skulle prägla Norden. Förebilden för mig har i detta avseende varit Schweiz: trots en månghundraårig gemenskap har delarna fortfarande sina tydliga särdrag, det är kantonerna som är utgångspunkten för all makt som edsförbundet tilldelas, och i viktiga avseenden kan varje kanton gå sin egen väg. Så borde även Norden kunna fungera.

Samtidigt skulle det gemensamma medborgarskapet bli en viktig utgångspunkt för fortgående fördjupning av förbundsstaten. Jag föreställer mig att ett förbund börjar på en miniminivå – gemensam lagstiftande församling, regering, utrikes- och säkerhetspolitik och samordnad ekonomisk politik – men går vidare på allt fler områden i den takt och den omfattning som länderna och medborgarna vill. Att man är medborgare i samma förbundsstat kommer då att vara en viktig psykologisk drivkraft att söka enhet och samarbete på fler områden, inte minst när den tekniska utvecklingen gör detta enklare.

**VARFÖR FÖRBUNDSSTAT ÄR SÅ MYCKET MER
ÄN ”NÄRMARE SAMARBETE”**

SOM STEN PALMGREN påpekar tog jag i min bok för givet att ett gemensamt medborgarskap vore en självklar följd av att man

bildar en förbundsstat. När jag lade fram förslaget om en nordisk förbundsstat möttes jag av invändningen att den inte behövdes. Allt vad jag önskade mig skulle kunna uppnås genom ett närmare och fördjupat samarbete på dagens premisser.

Det håller jag inte med om. Om befolkningarna och staterna så småningom beslöt sig för att bilda en förbundsstat skulle samarbetet ha förutsättningar att gå långt smidigare och snabbare än idag. Det inser var och en som har någon erfarenhet av förhandlingar.

Skillnaden mellan dagens samarbete mellan fem suveräna stater och samarbetet inom en förbundsstat är fundamental. Dagens samarbete sker *ad hoc in casu*: varje förhandling är ett avslutat helt, där alla fem deltagarna måste nå konsensus för att något resultat ska komma till stånd.

Om förhandlingarna sker inom ramen för en förbundsstat är villkoren annorlunda. Då kommer nya frågor att komma upp på dagordningen i en ändlös rad. Därmed uppstår en annan dynamik i förhandlingssituationen: eftersom samma parter kommer att möta varandra om och om igen, kan man börja ”byta grejer” mellan de olika förhandlingarna.

Innebörden är att var och en av medlemmarna låta gungorna betala karusellerna – eftergiften den ena dagen möjliggör framgången dagen efter. Den gemensamma federationen skapar en helt annan ram och förutsättning för uppgörelserna än det lösliga samarbetet. Den fastare institutionella ramen kommer att fylla det nordiska medborgarskapet med mer av innehåll än vad som är möjligt inom dagens mer diffusa ramar.

NORDISMENS PARADOX

EFTER ANDRA VÄRLDSKRIGET var det politikerna som drev nordismen. Under de senaste tjugo åren har det politiska intresset

för Norden svalnat. För fem-tio år sedan var Nordiska rådet en församling på väg ut i marginalen. I Nordiska ministerrådet diskuterar man bekymrat hur man ska få fler ministrar och ledande tjänstemän att komma på mötena.

I stället har företagen och medborgarna tagit över. Allt fler sektorer av näringslivet organiseras på nordisk bas – bank, försäkring skog, energi; allt fler ungdomar söker sig till Norge som Nordens nya Amerika. Tiotusentals svenskar jobbar i Oslo, Köpenhamn har tidvis lindrat ungdomsarbetslösheten i Malmö.

Men det är ungdomarna och näringslivet som har rätt. När jag for runt med boken i huvudstäderna fick jag samma reaktion på flera ställen, inte minst i Helsingfors. ”Inte nu, allting fungerar – men om det kommer en riktig kris vore det bra att ha.”

Det var 2010. Nu börjar krisen få skärpa och kontur, på flera olika plan, en del akuta och en del mer långsiktiga:

- Euron och det europeiska banksystemet skakades illa av Lehman Brothers och av Grekland, men också av eurostaternas oförmåga att följa sina egna regler. Krisen är överstånden, men på tio-femton års sikt är det svårt att säga om euron kommer att bestå.
- Schengenavtalet fungerar inte utan Dublinförordningen, och kanske inte ens då. Invandringsvågen genom Europa har satt de nordiska regeringarna på svåra prov. Oförmågan att samarbeta har blivit ett direkt hot både mot den nordiska passunionen från 1950-talet och mot den spirande sammanflätningen av Skåne och Själland runt Öresundsbron, nordismens mest påtagliga resultat de senaste årtiondena.
- Brexit minskar kraften i den europeiska tillväxten. Utan Storbritannien kommer de nordiska länderna att få svårare att få gehör för sina intressen i EU.
- Det ryska agerandet i Moldavien, Georgien och Ukraina är mycket oroande. Ryssland har systematiskt understött sepa-

ratister som brutit sig loss och etablerat ”självständiga” stater. Risken att taktiken kommer att användas även mot de baltiska staterna kan inte avfärdas.

Osäkerheten i omvärlden gör det än viktigare att ta vara på det stabila sammanhanget: Norden. Det gäller att det nordiska samarbetet tar itu med tillräckligt viktiga frågor för att ledande politiker, beslutsfattare och opinionsbildare ska bry sig. Då är det klokt att vara djärv. Därför är medborgarskapet ett konstruktivt projekt för att skapa ökad säkerhet och välfärd.

Det är dessa strömningar Nordiska rådet borde knyta an till.

I en tid av ökad politisk spänning och med en osäkerhet om hur utvecklingen inom EU ser ut skulle det vara naturligt för de nordiska länderna att söka ett tätare samarbete. En möjlighet till en intensifierad nordism är att införa någon form av nordiskt medborgarskap. Jur.lic Sten Palmgren har på tankesmedjan Agendas initiativ utrett vilka möjligheter och svårigheter det finns med ett nordiskt medborgarskap.

Gunnar Wetterberg, tidigare historiker och diplomat från Sverige, målar i rapporten upp en vision för Norden med det nordiska medborgarskapet som utgångspunkt. Wetterberg väckte stort uppseende när han hösten 2009 föreslog att de fem nordiska länderna skulle gå samman.