

Tillträde eller ej?

Icke-statliga transnationella aktörers tillträde till
Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet

Abstract

The primary aim of this essay is to investigate access for non-state transnational actors to some of the main institutions in the official Nordic co-operation, consisting of the two bodies the Nordic Council and the Nordic Council of Ministers. By applying a theoretical framework created by Jonas Tallberg, Thomas Sommerer, Theresa Squatrito and Christer Jönsson, access to the organization is mapped. Access is defined by Tallberg et al. as the “institutional mechanisms whereby TNAs may take part in the policy process of an IO”. A secondary aim is to investigate to what extent three hypotheses introduced by Tallberg et al. are in accordance with the situation in the Nordic co-operation.

The results show that access to the Nordic co-operation is perhaps more restricted than could be expected and a discussion on this topic is carried out. With regard to the hypotheses the results are contradictory but indicate that they might have some explanatory value.

Keywords: Access, Nordic council, Nordic council of Ministers, non-state transnational actors, international organizations

Words: 9919

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och frågeställning.....	1
1.2	Tidigare forskning	2
2	Teori	3
3	Det nordiska samarbetet	6
4	Metod och material	7
4.1	Operationalisering	10
5	Analys och diskussion – dimensionerna	14
6	Analys och diskussion – hypoteserna	18
7	En nordisk modell?	21
8	Slutsatser och avslutande kommentarer	22
9	Källförteckning	23

Appendix 1

Appendix 2

1 Inledning

De senaste årtiondena har möjligheterna ökat för transnationella aktörer (TNA) att få tillträde till och på olika sätt medverka i den verksamhet som bedrivs av statliga internationella organisationer. Aktörer som ”non-governmental organizations” (NGOs), välgörenhetsstiftelser, vetenskapliga samfund och multinationella företag ges tillträde till de internationella organisationerna för att bidra med expertis, tjänster, representativitet för intressenter och för att övervaka efterlevnad. Att internationella organisationer, vars medlemmar är stater, på ett eller annat sätt tillåter tillträde för denna typ av aktörer innebär ett skifte i de internationella och transnationella politiska relationerna (Tallberg et al. 2014, s. 741–742). I artikeln ”Explaining the Transnational Design of International Organizations” (2014) undersöker Jonas Tallberg, Thomas Sommerer, Theresa Squatrito och Christer Jönsson denna trend och vad som är orsakerna bakom. De formulerar utifrån detta ett teoretiskt ramverk för varför stater ger TNA tillträde (i artikeln ”access”) till internationella organisationer. Tallberg et al. ser ”access” som en dimension av internationella organisationers institutionella design, på samma nivå som policyremitteringar, organisationens geografiska omfattning och autonomi hos internationella organisationers organ. Även om de ofta går hand i hand skiljs ”access” och ”participation” åt, där ”access” fokuserar på hur de institutionella mekanismerna för tillträde ser ut, medan ”participation” fokuserar på den faktiska medverkan av TNA. Tallberg et al. är även inne på att deras fokus på formella vägar till tillträde innebär att den ökade öppenheten riskerar att underskattas, då det kan finnas informella vägar (Tallberg et al. 2014, s. 742, 768). Det är dock inte helt lätt att skilja ”access” och ”participation” åt i en analys, och jag återkommer till detta under avsnitt 4 Metod och material.

1.1 Syfte och frågeställning

Syftet i denna uppsats är att applicera detta teoretiska ramverk på en internationell organisation för att kartlägga hur tillträdesmöjligheterna för icke-statliga transnationella aktörer ser ut och för att undersöka huruvida teorins hypoteser kan beskriva situationen. Huvudfrågeställningen är: *Hur ser möjligheterna ut för icke-statliga transnationella aktörer att få tillträde till det nordiska samarbetets huvudsakliga institutioner?* För att kunna bedöma hur väl tillträdesmöjligheterna kan förstås utifrån teorin avser jag dessutom att svara på frågan: *I vilken utsträckning kan tillträdet för icke-statliga transnationella aktörer till det nordiska samarbetets huvudsakliga institutioner förstås utifrån de hypoteser Tallberg m.fl. formulerar?* I avsnitt 4 Metod och material förtydligar jag varför jag valt det nordiska samarbetet.

1.2 Tidigare forskning

Länge var den dominerande synen på att TNA beviljades tillträde till internationella organisationer att normer växte fram som uppmuntrar större öppenhet. 2014 publicerade Tallberg et al. sin artikel och teori för att presentera en alternativ förklaringsram. De skriver att den traditionellt dominerande synen är att TNA:s tillträde beror på att normer som uppmuntrar deltagande sprids, och att staters vilja att ge tillträde därför beror på att beslutsfattare genom socialisering eller strategiska överväganden beslutar att bevilja tillträde. Tallberg et al. menar dock att denna syn är ett resultat av att forskningen framförallt fokuserat på vissa organisationer, som FN och EU, där detta kan anses stämna, men att när det gäller många internationella organisationer kan en spridning av normer inte förklara varför TNA beviljas tillträde (Tallberg et al. 2014, s. 742–743). I artikeln hänvisar de till litteratur som exemplifierar den normbaserade synen på tillträde. Bland annat Saurugger (2010) som skriver om framväxten av normer gällande civilsamhällesmedverkan inom EU, Bäckstrand (2006) som skriver om ”stakeholder democracy” i den globala miljöpolitiken och Zürn (2012) som skriver om hur politisering kan leda till ökad demokratisering av internationella organisationer. För ytterligare exempel på denna typ av forskning hänvisas till Tallbergs et al. artikel. För en redogörelse för Tallbergs et al. teori hänvisas till avsnitt 2 Teori.

Det har generellt skrivits mycket om icke-statliga aktörer i den internationella politiken. De är spelare i en globaliserande värld och deras roll är intressant ur flera perspektiv, däribland relationen till internationella organisationer. När det gäller deras tillträde till internationella organisationer undersöker t.ex. Arras och Braun varför och hur EU involverar icke-statliga intressenter i sitt arbete och presenterar två typer av hypoteser för detta, den första behovet av information, organisatorisk kapacitet och rykte och den andra som en möjlighet till lagstiftande kontroll. De kommer fram till att involverandet av icke-statliga intressenter bidrar med ansvar men att det även leder till ett beroende (Arras och Braun 2018, s. 1257). Agné, Dellmuth och Tallberg undersöker frågan om huruvida den demokratiska legitimiteten blir större när intressenter involveras i internationella organisationer. De drar slutsatsen att intressenterna inte nödvändigtvis uppfattar att så är fallet (Agné, Dellmuth och Tallberg 2015, s. 465, 484).

I den ursprungliga artikeln argumenterar alltså Tallberg et al. för att normbaserade hypoteser inte till fullo kan förklara varför tillträdesmöjligheter ser ut som de gör och testar även sina egna hypoteser på ett stort antal fall. Jag kommer istället att undersöka hypoteserna på ett enskilt fall för att både kunna säga något om fallet och teorin. Mitt syfte är dock inte att kommentera eller motbevisa den normbaserade förklaringsmodellen utan enbart att undersöka det valda fallet och hypoteserna.

2 Teori

Tallberg et al. beskriver hur trenden med ökat tillträde för TNA leder till tre frågor om de förändringar som har observerats. Den första gäller varför stater är villiga att kompromissa om sin makt i internationella organisationer. Den andra handlar om varför TNA:s tillträde till internationella organisationer har ökat så pass mycket de senaste årtiondena. Den tredje frågan handlar om vad som kan förklara de skillnader till tillträde mellan och inom internationella organisationer som fortfarande finns (Tallberg et al. 2014, s. 742).

Tallberg et al. presenterar en till den traditionellt dominerande synen alternativ förklaringsram som är resultatet av en undersökning av tillträde till 298 organ i 50 internationella organisationer mellan 1950 och 2010. Dessa 50 utgjorde en del av 182 internationella organisationer som alla motsvarade fem kriterier: att de var mellanstatliga, oberoende av andra internationella organisationer, att de hade åtminstone tre medlemmar, att de hade åtminstone ett permanent organ och att de var aktiva 2010. Tillträde mättes genom att de undersökta organen fick ett index baserat på poängen de fick i fyra dimensioner, där de första två dimensionerna är primära. ”Depth of access” mäter hur pass mycket tillträde aktörer tillåts i organisationens regelverk medan ”range of access” mäter variationen i vilka typer av aktörer som tillåts. De mäts på en fyrgradig skala där nivå 4 innebär de största tillträdesmöjligheterna, och de presenteras i artikeln i tabeller med beskrivningar och exempel.¹ De två sekundära, ”permanence of access” och ”codification of access”, mäter huruvida aktörers tillträde är permanent eller tillfälligt respektive tillträdes juridiska förutsättningar. ”Permanence of access” mäts på en tvågradig skala med antingen permanent tillträde eller tillträde ad hoc. ”Codification of access” mäts på en tregradig skala, där den första innebär att tillträde är reglerat genom ”treaty provisions”, den andra genom ”secondary legislation” och den tredje genom ”bureaucratic decisions” (Tallberg et al. 2014, s. 743–746).

Tallbergs et al. deskriptiva analys bekräftar att tillträde och typer av tillträde för TNA:s har ökat sedan 1950, med en kraftig ökning sedan 1990. Den visar även att tillträdesmöjligheterna varierar beroende på vilket typ av ämnesområde som organen arbetar med och vilken del av policyprocessen som är aktuell, vilket även bidrar till att olika internationella organisationer och olika organ inom internationella organisationer har olika hög grad av tillträdesmöjligheter. T.ex. är tillträdesmöjligheterna år 2010 till organisationer eller organ som arbetar med mänskliga rättigheter störst, följt av tillträde till organisationer eller organ som sysslar med ”multi-issue”, utvecklingsfrågor, handel, sociala frågor, handelsvaror, miljöfrågor, teknologi, säkerhet och till sist finansfrågor. Likaså skiljer sig tillträdesmöjligheterna åt beroende på vilken del av policyprocessen som organen arbetar med. Policyprocessen

¹ Se Appendix 1.

består av ”policy formation”, ”decision making”, ”implementation” och ”monitoring and enforcement”, som jag i uppsatsen kallar ”förberedelse”, ”beslutsfattande”, ”implementering” samt ”uppföljning”. Tallberg et al. kommer fram till att tillträdesmöjligheterna till organ som är ansvariga för beslutsfattande är de mest begränsade. Resultaten beroende på ämnesområde och del av policyprocessen varierar något över tidsperioden, 1950–2010, som undersöks, men de generella dragen är desamma (Tallberg et al. 2014, s. 746–750).

Analysen leder till slutsatsen att de möjligheter som finns för TNA att få tillträde, men också de skillnader som finns vad gäller dessa möjligheter, hänger samman med tre huvudsakliga omständigheter:

Den första omständigheten är att aktörerna fyller en funktionell roll i de internationella organisationerna på grund av att de bidrar till en effektiv styrning genom sina resurser och tjänster. Internationella organisationer kan bevilja tillträde för att ta del av aktörernas expertis och kunskap inför att beslut ska fattas. Detta kan även vara kostnadseffektivt, då organisationen inte behöver bekosta egna undersökningar och informationsinhämtning. De internationella organisationerna kan även använda sig av TNA för att implementera beslut i samhället på ett effektivt sätt. Slutligen kan organisationerna använda sig av TNA för att se till att beslut följs, speciellt om information om detta är decentraliserat. Tallberg et al. beskriver detta som att tillträdesmöjligheterna är större när det gäller ämnesområden som har en teknisk komplexitet (förberedande), kräver lokala aktiviteter (implementering) och där det finns incitament att inte följa beslut (uppföljning). Beslutsfattandedelen av policyprocessen är som undersökningen visade den del där tillträdesmöjligheterna är som mest begränsade.

Den andra omständigheten är att den internationella organisationens medlemsstater är demokratiska och representerar en demokratisk ordning. De är i sådana fall mer vana att samarbeta med aktörer i samhället, och det är inte främmande för staterna att föra över det förhållningssättet till ett internationellt sammanhang. Autokratier, däremot, kan anse att tillträde för TNA innebär att civilsamhället får en väg att komma förbi staten och alliera sig med andra internationella aktörer. Detta gör också att i takt med att medlemsstater i en internationell organisation demokratiseras bör det gå att se att tillträdesmöjligheterna ökar.

Den tredje omständigheten är att eventuella inskränkningar i staternas suveränitet bidrar till att begränsa tillträdesmöjligheterna, vilket även bidrar till variationerna beroende på ämnesområde och del av policyprocessen. De ämnesområden som territoriellt och relationellt berör den westfaliska suveränitetsstrukturen, inklusive extern och intern säkerhet, utrikespolitik och migrationspolitik, är områden där tillträdesmöjligheterna är mer begränsade. Likaså är den beslutsfattande delen av policyprocessen den mest känsliga suveränitetsmässigt, till viss del även uppföljning, där medlemsstater kan hållas ansvariga och riskera sanktioner om de inte följer beslut.

De tre omständigheterna har fungerat på lite olika sätt och med lite olika tyngd pre- respektive post-1990, men alla har haft en effekt under båda tidsperioderna (Tallberg et al. 2014, s. 743 och 754–757).

Som en följd av undersökningens resultat presenterar Tallberg et al. tre hypoteser om TNA:s tillträde till internationella organisationer som sammanfattar ovanstående diskussion (Tallberg et al. 2014, s. 756):

- 1) “We expect higher TNA access for IO bodies engaged in governance tasks that are technically complex, require local programmatic activities, and present significant non-compliance incentives.”
- 2) “We expect higher TNA access for IO bodies in organizations with more democratic memberships.”
- 3) “We expect lower TNA access for IO bodies involved in policy functions and issue areas associated with high sovereignty costs.”

För att testa sina hypoteser, och jämföra deras bäring i förhållande till hypoteser baserade på den traditionellt dominerande synen, använder Tallberg et al. Tobit regressionsanalys (Tallberg et al. 2014, s. 761). Jag diskuterar inte här deras exakta metodologi och detaljerade resultat men däremot är operationaliseringen av de tre hypoteserna intressant. När det gäller den första hypotesen, TNA:s funktionella bidrag, kodar Tallberg et al. de internationella organen på en tregradig skala: ”not relevant”, ”somewhat relevant” och ”highly relevant” utifrån information i officiella dokument och beskrivningar av organens arbete. Kodningen är baserad på en sammanlagd bild av organens funktion i policyprocessen och det ämnesområde de arbetar med. Efterfrågan på TNA för att bidra med expertis förutsätts vara mer relevant för organ som jobbar med policyformulering, medan efterfrågan på aktörer för att bidra med implementering är mer relevant för implementeringsorgan, och efterfrågan på aktörer för att bidra med uppföljning mer relevant för organ som behandlar detta. Den andra hypotesen, demokratiska medlemsländer, mäts genom en genomsnittlig grad av demokrati medan den tredje hypotesen mäts genom huruvida organen är beslutsfattande och jobbar med säkerhetsfrågor (Tallberg et al. 2014, s. 757, 759–760).

3 Det nordiska samarbetet

Det nordiska samarbetet är ett samarbete mellan Sverige, Danmark, Norge, Finland och Island (samt med egen representation Åland, Grönland och Färöarna), organiserat i två organ, Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet. Nordiska ministerrådet består av representanter för regeringarna medan Nordiska rådet är sammansatt av representanter för parlamenten. Samarbetets verksamhet regleras i Helsingforsavtalet. Avtalet undertecknades 1962 och har därefter reviderats, senast 1996. Avtalet innehåller de översiktliga bestämmelserna och reglerna kring samarbetet, bl.a. vilka organ och institutioner som ska finnas, hur beslutsfattande ska gå till och allmänna riktlinjer för de ämnesområden Rådet och Ministerrådet ska arbeta med: rättsliga, kulturella, sociala, ekonomiska och inom samfärdseln och miljövard (Nordiskt samarbete 2018. art. 1, Nordiskt samarbete a, b, c, d, e).

Nordiska rådet består av institutionerna plenarförsamlingen, presidiet, utskottet, de nationella delegationerna, kontrollkommittén, valkommittén, partigrupper och sekretariatet. Det huvudsakliga konkreta arbetet bedrivs av plenarförsamlingen (som sammanträder två gånger per år i en temasession och en ordinarie session), presidiet och utskottet. De nationella delegationerna ansvarar för att besluten följs upp i respektive land. Plenarförsamlingen är rådets högsta beslutande organ. Presidiet leder och samordnar Rådets arbete och är även högsta beslutsfattande organ när plenarförsamlingen inte är samlad. Dessutom har presidiet ansvaret för utrikes- och säkerhetspolitiska frågor. Övriga frågor förbereds och behandlas i de fyra utskotten: Utskottet för kunskap och kultur i Norden, Utskottet för ett hållbart Norden, Utskottet för tillväxt och utveckling i Norden och Utskottet för välfärd i Norden (Nordiska rådet 2020, Nordiskt samarbete f, g, h, i).

Det övergripande ansvaret för Ministerrådet har statsministrarna, som har delegerat detta till samarbetsministrar. Nordiska ministerrådet består av 12 råd (arbetsliv; hållbar tillväxt; fiskeri och havsbruk, jordbruk, livsmedel och skogsbruk; jämställdhet; kultur; lagsamarbete; miljö och klimat; social- och hälsopolitik; utbildning och forskning; ekonomi- och finanspolitik; samarbetsministrarna plus ett ad hoc-råd för digitalisering). Råden bistår i förberedelse och uppföljning av ämbetsmannakommittéer på respektive område. Härutöver finns ett sekretariat, vars uppgift är att: ”initiera, verkställa och följa upp politiska beslut, utveckla kunskap till grund för gemensamma lösningar, bygga nätverk för utbyte av erfarenheter och idéer”. Sekretariatets styrelse är Nordiska samarbetskommittén som av samarbetsministrarna tilldelats ansvaret för den dagliga koordineringen av arbetet. 2019 beslutade Ministerrådet om en ny vision för det nordiska samarbetet (*Visionen*), att Norden ska bli världens mest hållbara och integrerade region år 2030. För att lyckas med detta ska man arbeta med tre huvudsakliga områden: Ett grönt Norden, ett konkurrenskraftigt Norden samt ett socialt hållbart Norden (Nordiskt samarbete a, j, k, l).

4 Metod och material

Min undersökning är en fallstudie av tillträdesmöjligheterna för icke-statliga transnationella aktörer till några av det nordiska samarbetets huvudsakliga institutioner och är således ett exempel på hur tillträdesmöjligheterna till internationella organisationer ser ut för icke-statliga transnationella aktörer. I analysen har jag kombinerat olika metoder, jag har undersökt dokument men även genomfört intervjuer med representanter för det nordiska samarbetet. När det gäller undersökningens anknytning till teoribildningen på området kan den sägas vara teorianvändande men även till viss del teoriprovande. Teorell och Svensson skriver att en teoriprovande studie kan karaktäriseras av att teorin kommer först och empirin sedan, men skriver även att en renodlad sådan är ovanlig (Teorell och Svensson 2016, s. 52). I denna uppsats vill jag således kartlägga tillträdesmöjligheterna till det nordiska samarbetet och genom att applicera hypoteserna undersöka huruvida de stämmer i fråga om varför tillträdesmöjligheterna ser ut som de gör, vilket kan säga något om både det nordiska samarbetet och om teorin.

Att försöka dra generella slutsatser av en undersökning av ett enda fall (som dessutom inte är slumpmässigt utvalt) är svårt. Det finns dock metoder som syftar till att åtminstone göra förutsättningarna för generaliserbarhet så goda som möjligt. Som preciseras nedan kan denna undersökning sägas använda en typ av ”most-likely”-metod, där förutsättningarna för att teorin ska kunna beskriva och förklara situationen i det nordiska samarbetet vid en första anblick är gynnsamma. Om teorin visar sig ha begränsad förklaringskraft i förhållande till fallet går det enligt ”most-likely”-metoden att diskutera hur väl teorin kan förklara fall med mindre gynnsamma förutsättningar. ”Most-likely”-metoden kan dock ha svagheter. En första är att det inte går att beräkna sannolikheten för att resultaten är fel. En andra är att man kan få de resultat som man förväntade sig, vilket gör att generaliserbarheten faller. En tredje är att det kan vara oklart vad som är ”gynnsamma” respektive ”ogynnsamma” förutsättningar (Teorell och Svensson 2016, s. 154–156).

Detta är även kopplat till validitet och reliabilitet. Undersökningen är alltså inte utformad så att den utifrån ett stort antal fall kan ge en bred bild av hur tillträdesmöjligheterna till internationella organisationer ser ut i stora drag. Istället syftar alltså undersökningen till att både ge en inblick i det nordiska samarbetet och till att undersöka hypoteserna på ett specifikt fall. Den generella översikten gör dessutom Tallberg et al. i princip redan när de testat sina hypoteser. Jag återkommer nedan till hur jag har valt att operationalisera, men det är naturligtvis viktigt att vara medveten om de mätfel som kan uppstå i en undersökning. För att kunna applicera hypoteserna på en organisation måste hypotesernas operationalisering anpassas efter hur organisationen är uppbyggd. Denna anpassning är här baserad på information om hur det nordiska samarbetet är organiserat och är därmed en sammanlagd bild av hur jag tolkar att hypoteserna förhåller sig till det nordiska samarbetet. Det jag

gör är att motivera min tolkning och inom de ramarna undersöka fallet så gott det går, men eftersom operationaliseringen är baserad på just en tolkning går det att diskutera vilken operationalisering som på bästa sätt testat hypoteserna.

Mitt val av det nordiska samarbetet som undersökningsobjekt grundar sig på tre omständigheter. Den första är att samarbetet (genom Rådet och Ministerrådet) stämmer in på de fem kriterier (s.3) Tallberg et al. valde sina fall från. Den andra är att samarbetet enligt de hypoteser Tallberg et al. presenterar, som nämnts borde vara ett gynnsamt fall för teorin: det nordiska samarbetets institutioner arbetar med olika delar av policyprocessen och spänner över en rad olika ämnesområden, och det borde därför gå att se om det finns eventuella skillnader i tillträde beroende på detta. Dessutom består samarbetet av länder som i flera demokratimätningar får bland de högsta värdena i världen (*The Economist* och Freedom House), och som därför utgör en organisation som enligt teorin borde vara villig att i stor utsträckning tillåta tillträde. Trots detta har Nordiska rådet kritiserats för att vara för byråkratiskt och inte stå tillräckligt nära politiker, medborgare och intressegrupper (yggdrasil.fi 2013). Vid en snabb kontroll på samarbetets hemsida, norden.org, går det heller inte att hitta tydlig information om vilken eventuell roll icke-statliga transnationella aktörer spelar i arbetet. Den tredje omständigheten är att det nordiska samarbetet är en geografiskt närliggande internationell organisation som arbetar med frågor i och om Norden. Detta gör att möjligheterna att få tillgång till och kunna tolka material och intervjuer underlättas samt att det kan finnas ett samhälleligt intresse i frågan.

Jag har valt att fokusera på ”icke-statliga transnationella aktörer”. Detta innebär att jag inte redovisar tillträdet för andra typer av aktörer. Om aktörer har någon koppling till det offentliga eller om deras organisation eller verksamhet i huvudsak ligger på ett nationellt plan har jag alltså inte tagit med dem i undersökningen. Detta visade sig framförallt vara relevant vid genomgången av protokollen och de aktörer som redovisas är därmed de som jag bedömer vara både icke statliga och transnationella.

Jag har utgått från olika typer av material. För att få information om hur samarbetet är organiserat har jag undersökt de beskrivningar och den information som finns på nordiska samarbetets hemsida om det arbete som utförs av respektive institution (utskotten, presidiet, sekretariatet etc.). För att kartlägga tillträdesmöjligheterna har jag undersökt vad som sägs om detta i det nordiska samarbetets styrdokument: Helsingforsavtalet samt Ministerrådets och Rådets arbetsordningar. Eftersom dessa är samarbetets huvudsakliga styrdokument ger de information om de institutionaliserade och formella möjligheterna för tillträde, vilket även kan sägas vara själva kärnan i den bakomliggande teorins fyra dimensioner (s. 3). Styrdokumenterna är gemensamma för organens institutioner och eftersom skillnader i ämnesområde och policyprocessens olika delar även finns mellan de institutioner som är underordnade Rådet och Ministerrådet har jag kompletterat med information från intervjuerna samt genom att undersöka ett urval av protokoll och publikationer från institutionernas möten och som finns tillgängliga online (Nordisk Råd - Udvalg, Møder og Referater, Nordisk Ministerråd - Udvalg, Møder og Referater).

Eftersom det nordiska samarbetet består av ett stort antal institutioner och det i vissa fall finns protokoll tillgängliga sedan 2007 måste ett urval göras både gällande vilka institutioner och vilken tidsram som ska undersökas. Detta underlättas dock

något av att mitt fokus är just på ”access” och inte ”participation” (som jag nämnt s. 1 och som jag nedan s. 11 för en kort diskussion om). Det bör därför räcka med att fokusera på huruvida aktörerna är inbjudna till den verksamhet protokollen avser, snarare än att i detalj undersöka hur deras medverkan tar sig uttryck. P.g.a. att jag framförallt är intresserad av skillnaderna mellan institutionerna, snarare än utveckling över en tidsperiod, har mitt fokus varit att undersöka ett så stort antal institutioner som möjligt, på bekostnad av att gå långt tillbaka i tiden. Med tanke på det nordiska samarbetets komplexa organisation med ett stort antal institutioner och underinstitutioner, och därmed eventuella kontakter med utomstående aktörer, har analysen behövt läggas på en nivå som är rimlig att undersöka och som säger något om de huvudsakliga institutionernas förhållande till icke-statliga transnationella aktörer. Jag har därför inte undersökt alla underinstitutioners verksamhet för att spåra eventuella kontakter. För att få med en variation i ämnesområden och policyprocessens olika delar har jag i Rådets fall utgått från plenarförsamlingen, presidiet, utskotten och de nationella delegationerna och i Ministerrådets fall från ministerråden, ämbetsmannakommittéerna och sekretariatet (i form av Nordiska samarbetskommittén). P.g.a. detta är det naturligtvis viktigt att notera att det finns en risk att jag missat eventuella kontakter mellan samarbetets underinstitutioner och icke-statliga transnationella aktörer. Någon typ av avgränsning behöver dock alltid göras, och denna avgränsning har jag gjort medvetet för att kunna fokusera på tillträdesmöjligheterna till det nordiska samarbetets huvudsakliga institutioner. Jag återkommer även till detta i operationaliseringen nedan (s. 10). Som framgår av analysen uppfattar jag det som att den valda avgränsningen är användbar för syftet.

Jag har gått igenom de protokoll som varit tillgängliga till och med den 8 december 2020. För Rådet har jag gått igenom alla utskottens och presidiets egna möten 2019 och 2020, totalt 64 möten. Av dessa har jag kunnat gå igenom 58 protokoll. Jag har även undersökt protokollet för 2019 års ordinarie plenarsession. 2020 års plenarsession hölls inte som planerat på grund av Covid-19-pandemin och hade därför ingen dagordning. Istället skedde andra aktiviteter under veckan (norden.org m). De nationella delegationerna i Rådet har inte publicerade protokoll från sina möten, men den svenska nationella delegationen har årliga verksamhetsberättelser. Jag har undersökt verksamhetsberättelsen för 2019 för att få en överblick över delegationens arbete. För Ministerrådet har jag gått igenom alla tillgängliga protokoll 2019 och 2020 för de 12 ministerråden. Dessutom har jag gått igenom alla tillgängliga protokoll 2019 och 2020 för ministerrådets 16 ämbetsmannakommittéer och för Nordiska samarbetskommittén. Sammanlagt handlar det om 141 möten. Av dessa har jag kunnat gå igenom protokoll från 113 möten. Att jag inte har kunnat undersöka alla beror på att mötena har varit inställda² eller att protokoll av olika anledningar inte gått att få tillgång till.

Utöver genomgången av styrdokumentet och protokoll har jag intervjuat tre företrädare för det nordiska samarbetet för att höra direkt från dem hur samarbetet med civilsamhället i allmänhet och icke-statliga transnationella aktörer i synnerhet

² Gällande både Ministerrådet och Rådet är vissa möten som skulle ha ägt rum våren 2020 inställda, och min tolkning är att detta är på grund av Covid-19-pandemin.

ser ut. De tre är Johan Tiedemann, administrativ chef på Nordiska rådet, Jonas Wendel, avdelningschef generalsekreterarens kontor på Nordiska ministerrådet samt Michael Matz, seniorrådgivare och utskottssekreterare på Utskottet för kunskap och kultur på Nordiska rådet, som tidigare även arbetat på Ministerrådet. Intervjuerna skedde över telefon eller Zoom i november 2020. Under intervjuerna förde jag anteckningar som jag sedan renskrev och skickade tillbaka för eventuella kommentarer.

Vid användning av intervjuformatet som del av materialet är det naturligtvis viktigt att den som blir intervjuad svarar uppriktigt, och Teorell och Svensson presenterar eventuella svarshinder som kan föreligga. För det första ska den som är intervjuad förstå frågan rätt, och de ord som används i frågorna bör därför inte vara för akademiska eller tekniska. För det andra ska den som är intervjuad ha svar att ge. För det tredje ska den som är intervjuad vilja svara, och för det fjärde ska den som är intervjuad kunna uttrycka sig med det språk hen önskar (Teorell och Svensson 2016, s. 89–90). Min uppfattning är att sådana hinder inte var ett problem i de intervjuer jag genomförde. Jag försökte beskriva de begrepp jag var ute efter och det verkade som att de intervjuade förstod vad jag menade. Dessutom var de hjälpsamma och villiga att prata om situationen ur olika perspektiv och hade i vissa fall även kollat upp saker i förväg. Eftersom jag dessutom skickade de renskrivna svaren till dem fick de möjlighet att kontrollera språket och att det var rätt budskap som förmedlades. I appendix 2 finns den beskrivning av uppsatsämnet och de frågor som i förväg skickades till dem som intervjuades. De renskrivna intervjuerna i sin helhet finns tillgängliga hos mig vid förfrågan.

4.1 Operationalisering

Jag har således två syften med min undersökning. Det första och huvudsakliga är att kartlägga tillträdesmöjligheterna till det nordiska samarbetets huvudsakliga institutioner för icke-statliga transnationella aktörer. Det andra är att undersöka i vilken utsträckning tillträdesmöjligheterna kan förstås utifrån hypoteserna. För att kartlägga tillträdesmöjligheterna har jag använt mig av de fyra dimensioner Tallberg et al. använder i sin undersökning: ”depth of access”, ”range of access”, ”permanence of access” och ”codification of access”, jämför ovan (s. 3). Genom att utifrån materialet placera in det nordiska samarbetet på de olika nivåerna går det att få en konkret bild av hur tillträdesmöjligheterna ser ut. För det andra syftet, att undersöka i vilken utsträckning tillträdet till nordiska samarbetet kan förstås utifrån hypoteserna, har jag utöver att utgå från dimensionerna även diskuterat hur tillträdesmöjligheterna i det nordiska samarbetet bör se ut enligt hypoteserna och därefter undersökt om det förhåller sig så utifrån det material jag har använt.

Hypotes två, medlemsländernas demokratiska sammansättning, är intressant för analysen och slutsatserna men behöver i detta fall inte undersökas närmare. Applikeringen av *hypotes tre* handlar i all enkelhet om huruvida institutionen är beslutsfattande och arbetar med säkerhetsfrågor. För de institutioner som är involverade i

detta bör tillträdesmöjligheterna vara mindre än för de institutioner som inte är involverade i det. Appliceringen av *hypotes ett* kräver däremot en diskussion om huruvida institutionernas arbete har hög teknisk komplexitet, stort behov av lokal implementering och om incitamenten att inte följa besluten är starka. Tallberg et al. använder här som sagt en tregradig skala, ”not relevant”, ”somewhat relevant” och ”highly relevant”. Eftersom det intressanta i min undersökning är skillnaderna mellan institutionerna i det nordiska samarbetet har jag istället för att koda varje enskild institution diskuterat hur hypotesen bör förhålla sig till institutionerna, och vilka institutioner som därmed bör ha högre eller lägre tillträdesmöjligheter jämfört med de andra. Denna diskussion är baserad på en rimlighetsbedömning utifrån beskrivningen av det nordiska samarbetet och dess institutioner. Att denna hypotes kräver tolkning och diskussion gör dock att den inte är lika självklar som de andra två och är därför ur validitetssynpunkt något svårare att operationalisera.

Jag vill här göra en kommentar om uppdelningen mellan ”access” och ”participation” och de svårigheter med att skilja dem åt som kan uppstå i analysen. Som Tallberg et al. definierar ”access” handlar det som tidigare nämnt om de institutionaliserade möjligheter som finns för tillträde, de ser det som en del av en organisations institutionella design. Som de även nämner utelämnar detta dock eventuella informella möjligheter som kan finnas. ”Participation”, i sin tur, handlar om den faktiska medverkan av aktörer. Att aktörer är tillåtna att delta är därmed ”access”, medan att de faktiskt deltar är ”participation”. Hur pass viktigt det är att skilja på de två beror på vilket perspektiv man anlägger. Om de institutionella möjligheterna för aktörer att medverka är stora ger det ju naturligtvis en större tyngd till aktörernas bidrag och säkerställer även att civilsamhället har en konstant insyn i vad som pågår i den internationella organisationen. Samtidigt skulle ju aktörer i teorin kunna ha en väldigt omfattande informell kontakt med, och inflytande i, internationella organisationer. Om anledningen till aktörers medverkan är att det ska finnas en koppling till civilsamhället i verksamheten är ju en organisation där de faktiskt medverkar mer folkligt förankrad än en organisation där motsatsen gäller, oavsett huruvida tillträdesmöjligheterna är institutionaliserade eller inte.

I analysen kommer linjen mellan ”access” och ”participation” inte kunna vara knivskarp. Den teoretiska bakgrunden handlar om ”access”, de institutionaliserade tillträdesmöjligheterna, men för att kunna undersöka hypoteserna behöver jag även analysera huruvida tillträdet till de olika huvudsakliga institutionerna skiljer sig åt. Eftersom, och som jag även nämnde tidigare, skillnaderna i ämnesområde och policyprocessens olika delar i det nordiska samarbetet sker i institutioner, och dessa inte har egna arbetsordningar, behöver jag använda ett material som kan visa skillnader och som är åtkomligt och pålitligt. Intervjuerna ger en del information om detta, och jag har som sagt även valt att undersöka mötesprotokoll för att se vilka som har varit närvarande.

Av den information jag tagit del av framgår dock att Ministerrådet och Rådet även har verksamhet, i form av t.ex. seminarier, konferenser, projekt eller rapporter, där icke-statliga transnationella aktörer teoretiskt skulle kunna medverka. Det finns dock vissa problem med att undersöka denna typ av aktiviteter. Ett första är att detta egentligen är ”participation”, den faktiska medverkan av aktörer. Ett annat är att det

är svårt att avgöra vem som har medverkat på exempelvis seminarier eller konferenser, då detta inte alltid tydligt framgår. Ett tredje är att det kan vara svårt att avgöra vem som har hållit i ett evenemang eller ansvarat för en rapport. Är det de huvudsakliga institutionerna eller är det en av de underinstitutioner eller arbetsgrupper som finns under de huvudsakliga institutionerna? Om det är det senare säger detta ingenting om tillträdet till de faktiska huvudsakliga institutionerna. Ett fjärde är att seminarier, konferenser, projekt och rapporter som de olika institutionerna har koppling till kan tänkas skilja sig så åt i så hög grad i fråga om frekvensen av icke-statliga aktörers deltagande att bilden inte blir rättvisande.

Medverkan på möten skulle kunna definieras som ”participation” istället för ”access”. Protokoll är dock det material som på ett neutralt sätt kan dokumentera deltagande och därmed indirekt skillnader i tillträde mellan institutionerna, varför jag använder mig av dem för min undersökning. Jag fokuserar på huruvida det finns skillnader mellan institutionerna beroende på ämnesområde och del av policyprocessen, snarare än att gå djupare in på hur den eventuella medverkan av icke-statliga transnationella aktörer ser ut i sig. Detta är även kopplat till den tidigare diskussionen om att behöva anpassa teorin till organisationen, och även om medverkan på möten kan sägas vara ”participation” anser jag att det i enlighet med ovanstående diskussion är det bästa sättet att komplettera informationen i styrdokumentet och intervjuerna för att undersöka om det finns skillnader mellan institutionerna.

Rådet och Ministerrådet är som sagt (s.6) uppdelat i ett flertal institutioner och täcker en mängd olika ämnesområden. Även om ämnesområdena och uppgifterna i policyprocessen till viss del överlappar mellan institutionerna skiljer de sig i vissa delar åt. Det bör därför i enlighet med hypoteserna gå att se skillnad i tillträdesmöjligheterna mellan de olika institutionerna beroende på med vad och hur de arbetar. För att återkoppla: ämnesområden som har hög teknisk komplexitet, kräver högre grad av lokal implementering, och där incitamenten att inte följa beslut är starkare innebär större tillträdesmöjligheter. Dessutom innebär en högre grad av demokratiskt medlemskap i den internationella organisationen att tillträdesmöjligheterna är större, medan tillträdesmöjligheterna är mindre om den internationella organisationen eller dess organ arbetar med suveränitetsmässigt känsliga frågor eller med en suveränitetsmässigt känslig del av policyprocessen.

I Nordiska rådet bör enligt hypotes tre tillträdesmöjligheterna till plenarförsamlingen och presidiet vara mer begränsade än tillträdesmöjligheterna till utskotten och de nationella delegationerna, eftersom plenarförsamlingen och presidiet är beslutsfattande och presidiet dessutom arbetar med de suveränitetsmässigt känsliga frågorna utrikes- och säkerhetspolitik. Utskotten och de nationella delegationerna, däremot, arbetar med mindre känsliga frågor och är dessutom involverade i mindre känsliga delar av policyprocessen: förberedelse, implementering och uppföljning. Framförallt intressanta är utskotten, då de både arbetar med en mindre känslig del av policyprocessen och behandlar olika ämnesområden, vilket gör att de enligt hypotes ett och tre borde vara villiga att tillåta tillträde men i sannolikt olika utsträckning.

Utskottet för välfärd i Norden arbetar med frågor som omsorg om barn, äldre, funktionshindrade samt frågor som rör missbruk, alkohol och kriminalitet. Inom utskottets område ligger även mänskliga och medborgerliga rättigheter, demokrati,

jämställdhet samt bostadspolitik och migrationspolitik. Utskottet för kunskap och kultur i Norden har hand om utbildningsfrågor och olika typer av kulturfrågor, inklusive idrottsfrågor, språk och media. Utskottet för ett hållbart Norden arbetar med miljö- och klimatfrågor, t.ex. nyttjandet av naturresurser, fiske, skogs- och lantbruk, livsmedel och klimatförändringarna. Utskottet för tillväxt och utveckling i Norden ansvarar för bl.a. näringsliv, handel, kommunikation, IT, arbetsmarknad och bekämpning av gränshinder (Nordiska samarbetet n, o, p, q). Eftersom utskotten arbetar med den förberedande fasen i policyprocessen bör alla utskott som sagt ha ett intresse av att få hjälp av icke-statliga aktörer för att få information om ämnen inför att beslut ska fattas. I förhållande till den första hypotesen arbetar Utskottet för kunskap och kultur med frågor som jämfört med övriga utskott intuitivt framstår som tekniskt sätt mindre komplicerade. Utskottet för välfärd och Utskottet för kunskap och kultur jobbar med frågor som är nära människors vardagliga liv. Behovet av lokal implementering bör därför vara större jämfört med Utskottet för ett hållbart Norden och Utskottet för tillväxt och utveckling, där frågorna generellt är mer storskaliga. Detta skulle kunna innebära att det är lättare att få tillträde dit. I intervjun med Jonas Wendel från Ministerrådet påpekar han att det nordiska samarbetet inte har någon lagstiftande makt, till skillnad från t.ex. EU. Det kan uppfattas som oklart huruvida det nordiska samarbetets syfte är att uppnå politiska effektivitetsmål eller om det snarare är en identitetsskapande arena. Syftet kan också kopplas till samarbetets organisation som är komplex, där de olika institutionernas och undergruppernas arbete skapar identitet (Jonas Wendel 2020-11-25). Ett sådant fokus innebär att frågan om incitament för att följa beslut inte egentligen är viktig och därmed inte heller frågan om att involvera icke-statliga transnationella aktörer för tillsyn. Detta kan även påverka tillträdet till de nationella delegationerna, då behovet av utomstående aktörer för att bidra till eller kontrollera implementeringen av beslut inte bör vara så stort om syftet är identitetsskapande.

Sammanfattningsvis bör det alltså gå att se ett större tillträde till utskotten jämfört med presidiet och plenarförsamlingen. På grund av både ämnesområde och policyprocessens olika delar är det sannolikt presidiet som tillåter minst tillträdesmöjligheter av institutionerna i Rådet. Dessutom arbetar Utskottet för välfärd i Norden med frågor som i större grad jämfört med de andra borde tillåta tillträde. Detta stämmer även överens med de resultat Tallberg m.fl. fann (s.3) och som visade att mänskliga rättigheter (ett av Utskottet för välfärds ansvarsområden) är det ämnesområde där tillträdet är störst. De nationella delegationerna, som är ansvariga för att beslut genomförs nationellt, borde som implementeringsinstitution ha intresse av att inkludera aktörer, men i just det nordiska samarbetets fall är det alltså kanske inte att vänta.

I Ministerrådet bör det enligt hypotes tre gå att se större tillträde till sekretariatet och ämbetsmannakommittéerna än till ministerråden, eftersom sekretariatet och ämbetsmannakommittéerna arbetar med delar av policyprocessen som är troligare att i större utsträckning tillåta tillträde. Angående hypotes ett går det att föra en liknande diskussion som den som gäller situationen i Rådets utskott. De institutioner som behandlar frågor som t.ex. jämställdhet bör ha större tillträde än de som jobbar med t.ex. ekonomi- och finanspolitik.

5 Analys och diskussion – dimensionerna

De fyra dimensionerna (s.3) indikerar hur pass öppen en organisation är för tillträde. Helsingforsavtalet är i vissa artiklar vagt formulerat och i andra mer exakt. I de artiklar som handlar om de ämnesområden Rådet och Ministerrådet ska omfatta är formuleringarna generellt vagare och handlar om samarbetets syfte utan att precisera hur det ska utföras. De artiklar som istället handlar om organisation och beslutsfattande är mer exakta. Det står dock ingenting om att arbetet ska inkludera aktörer motsvarande icke-statliga transnationella aktörer. I artikel 43 står dock att ”I det nordiska samarbetet bör största möjliga offentlighet iakttas” och i fråga om plenarförsamlingen står i artikel 51 att ”Plenarförsamlingens förhandlingar är offentliga, om plenarförsamlingen icke beslutar annat” (Nordiskt samarbete 2018 art. 43, 51). Detta innebär alltså att icke-statliga transnationella aktörer, liksom andra, bör kunna medverka vid plenarförsamlingens sessioner, om än bara i en iakttagande roll. Men det innebär även att aktörers eventuella inkludering i samarbetet inte regleras i organisationens huvudsakliga styrdokument.

Arbetsordningen för Rådet upprepar i artikel 16 att om inte annat anges är plenarsessionerna offentliga och fastslår även i artikel 14 att ”Företrädare för folkvalda organ och andra personer kan inbjudas till en session av presidiet, som då bestämmer om yttranderätt”. Mötena i presidiet och utskotten är enligt artikel 30 och 38 inte offentliga om inte presidiet eller utskottet beslutar om annat eller bjuder in utomstående att närvara och yttra sig. Enligt artikel 40 kan dock deputationer få tillträde till utskotten för att framföra åsikter, enligt speciella riktlinjer. Intressant nog finns det andra aktörer som nämns i arbetsordningen men dessa är dock inte icke-statliga. Sametingen, genom Samiska parlamentariska rådet, och Ungdomens Nordiska Råd har rätt att uttala sig i plenarförsamlingens sessioner, och kan delta utöver det om presidiet så bestämmer. Ungdomens Nordiska Råd kan delta i presidiets och utskottens möten men får inte delta i dess beslut. Även det Samiska parlamentariska rådet har rätt att delta i utskottsmöten som berör samerna men utan rösträtt (Nordiska rådet 2020, s. 8, 10–13). Rådets utskott har även speciella riktlinjer för företräde, vilket jag tolkar som desamma som riktlinjer för deputationer. Upp till fem personer kan be om företräde och får framföra synpunkter om punkter på dagordningen eller ämnen som ligger under utskottets ansvar. På grund av att mötena inte är offentliga sker dock den politiska behandlingen av ärendet efter företrädet (Nordiskt samarbete r).

I Ministerrådets arbetsordning står det ännu mindre om eventuellt tillträde. De artiklar som på något sätt skulle kunna vara relevanta är artikel 12 och 13 som handlar om möjligheten för institutioner i Ministerrådet att tillsätta arbetsgrupper för

specifika ändamål men inte ens där står något om tillträde för de aktörer jag är intresserad av (Nordiskt samarbete 1).

Såväl Helsingforsavtalet som arbetsordningarna lämnar alltså tillträdesmöjligheterna ganska öppna. Det finns enligt samarbetets styrdokument inga bestämmelser kring medverkan av dessa aktörer, och varken en skyldighet från samarbetets sida eller en rättighet ur aktörers perspektiv att tillåta eller få tillträde om inte vissa omständigheter föreligger. Att detta även är fallet i praktiken bekräftas av Michael Matz: ”Vi har [dock] inget formaliserat samarbete med icke-statliga aktörer på det sättet att det finns ett regelbundet utbyte, utan det beror på vilka ärenden som står på Rådets dagordning eller att vi blir kontaktade av denna typ av aktörer som vill få företräde för att informera om något pågående projekt de tycker har nordisk bäring.” Han understryker även att kontakterna med civilsamhället är lite av ”tillfälligheternas spel” och beror på vad som står på dagordningen. Han säger, i likhet med företrädesriktlinjerna, att man som aktör kan be om företräde om man har ett nordiskt perspektiv och att han inte varit med om att tacka nej till någon som bett om det. När det gäller vilka aktörer som är relevanta säger han: ”Aktörerna ska inte bara vara intresserade av det nationella perspektivet i det land de kommer från utan kontakten ska ha ett nordiskt syfte” (Michael Matz 2020-11-30).

I Ministerrådets fall är Jonas Wendel inne på att aktörer generellt inte bjuds in till ministerrådsmöten utan i så fall till tjänstemannanivå eller till expertgrupper. Även Michael Matz, som tidigare arbetat på Ministerrådet, säger att i Ministerrådet är det i så fall framförallt på ämbetsmannakommitténivå som aktörer får tillträde. Wendel säger även att samsamarbetsministrarna är medvetna om att det finns en risk att det nordiska samarbetet kan uppfattas som elitistiskt men att det är viktigt att komma ihåg att detta kan ha koppling till vad som är organisations mål. Om målet med samarbetet är av identitetskaraktär kanske det är lättare att uppfatta det som elitistiskt. Ministerrådet försöker dock skapa mer effektivitet och en starkare folklig förankring och håller just nu t.ex. på att försöka skapa ett nätverk för civilsamhälleorganisationer som gör att de om några år förhoppningsvis har motparter i civilsamhället. Detta är en utveckling av *Visionen* då det upptäcktes att samarbetet med civilsamhället behöver struktureras bättre. Beslut om nätverket fattades den 23 november 2020 (Jonas Wendel 2020-11-25, Michael Matz 2020-11-30).

Wendel understryker även de svårigheter som kan finnas med att samarbeta med civilsamhällesaktörer. Det kan vara svårt att definiera vad en nordisk civilsamhällesorganisation är för något och det kan vara svårt att veta vilka motiv som ligger bakom en organisation: ”Det finns en ständig risk att den folkliga förankringen bara är folklig till namnet men att det bakom står konsulter eller anställda som söker finansiering och att motiven inte alltid är klara.” Man vill genom nätverk och konsultationer sprida arbetet i bredare kretsar men inte i för hög grad ”gynna stora professionella organisationer som har de organisatoriska resurserna på bekostnad av mindre aktörer som i större grad kanske har den innehållsliga substansen”. Han menar även att mycket av kontakterna med civilsamhället sker på den nationella nivån. Även om aktörer vill ha nordiskt gehör kontaktar de sina nationella representanter, vilket kan bero på att de känner till den nationella strukturen bättre och att det inte funnits en ”struktur genom vilken civilsamhället på ett självklart sätt kan vända sig till den nordiska nivån”. Det är möjligt att civilsamhällesnätverket kan

innebära en förändring. Han menar att detta kan ha att göra med den organisatoriska strukturen i det nordiska samarbetet. Om till exempel Ministerrådets sekretariat hade en starkare roll skulle det eventuellt bli mer intressant för aktörer att vända sig dit i likhet med hur civilsamhällesaktörer jobbar mot kommissionen i EU (Jonas Wendel 2020-11-25).

En annan aspekt av samarbetets organisation är dess koppling till samarbetets syfte. ”Det finns många undergrupper i det nordiska samarbetet och detta är även kopplat till verksamhetens mål. Om man ska ha effektivitetsmål bör organisationen kanske göras om men om man vill ha identitetsmål är det bra med ju fler grupper som finns då utbytet sker på många nivåer och i olika konstellationer.” Han menar även att man generellt haft mindre kontakt med företag men att det har börjat bli mer och mer i och med *Visionen*, vilket kan ha att göra med att företag själva jobbar mer med Corporate Social Responsibility och att det nordiska samarbetet har trovärdighet i förhållande till hållbarhet. Han berättar att Ministerrådet har haft kontakt med ett nordiskt CEO-nätverk men att kontakterna till viss del är resultatet av vad det rådande ordförandelandet prioriterar. Företagen är inte i lika hög grad del av det nya civilsamhällesnätverket (Jonas Wendel 2020-11-25).

Det nordiska samarbetet har dock visst samarbete med civilsamhället. Matz påpekar att Rådet självt har en relativt liten budget för att ”implementera eller sätta igång projekt men om ett förslag blir till en rekommendation från Rådet till Ministerrådet kan de, om de väljer att följa Rådets rekommendation, välja att inkludera till exempel UNICEF i att hålla i en konferens eller liknande”. Han fortsätter med att Rådet dock inte är helt handlingsförlamat i sig självt utan kan hålla i egna initiativ och samarbeten för att bjuda in parter att diskutera olika frågor. Både Wendel och Matz säger också att bara för att aktörer blir inbjudna och får uttrycka sin åsikt är det inte säkert att det leder till något konkret. I den politiska processen behöver flera intressen vägas in, och de enskilda organisationerna kanske inte känner att de kan se en röd tråd mellan deras bidrag och ett beslut (Jonas Wendel 2020-11-25, Michael Matz 2020-11-30).

Hur förhåller sig då detta till de fyra dimensionerna?³ När det gäller ”depth of access” befinner sig det nordiska samarbetet på nivå 3, ”active and direct”, vilket innebär ”Present statement at meeting; collaborate on projects”. Aktörerna kan bjudas in, eller be om företräde, till institutionernas egna möten. De är inte enbart begränsade till speciella möten med samarbetet, vilket är en av förutsättningarna på nivå 2, men har inte heller full rösträtt, vilket är en av förutsättningarna på nivå 4. Michael Matz nämner även att aktörer som t.ex. UNICEF kan inkluderas för att hålla i konferenser. UNICEF är i och med sin koppling till FN inte en icke-statlig transnationell aktör, men exemplet tyder åtminstone på att utomstående aktörer kan få tillträde till projekt.

När det gäller ”range of depth” befinner sig samarbetet överlag mellan nivå 2 och 3. Nivå 2, ”Comprehensive” beskrivs som “Conform to IO goals, transparent financing, democratic structure” medan nivå 3 “Formal” beskrivs som “TNAs from member states or a specific sector; international TNAs”. De aktörer som det nor-

³ Se Appendix 1.

diska samarbetet har kontaktytor mot ska som Michael Matz säger ha en verksamhet anpassad efter samarbetets mål såtillvida att deras verksamhet ska vara nordisk. För att få företräde inför utskotten ska aktören dessutom enligt riktlinjerna ha med utskottets arbete eller dagordningen att göra. Detta kan även ses i Ministerrådets fall när Wendel talar om att definiera vad en nordisk civilsamhällesorganisation är för något. Samtidigt verkar det inte som att det finns formella krav på att finansieringen behöver vara transparent eller strukturen demokratisk, även om Wendel är inne på problemen med att en organisation som är alltför professionaliserad kan ha ett underskott i den folkliga förankringen. Sammanfattningsvis finns det en viss begränsning i vilka aktörer som får tillträde.

Angående de sekundära dimensionerna går det att konstatera att i förhållande till "permanence of access" är tillträde inte permanent. När det gäller "codification of access" varierar det. Enligt styrdokumentet, Helsingforsavtalet och arbetsordningarna, är plenarsessionerna offentliga, och deputationer kan få företräde inför utskotten, som även har speciella riktlinjer för detta vilket kan sägas vara exempel på nivåerna "treaty provisions" och i fråga om riktlinjerna "secondary legislation". Tillträde till övriga institutioner är inte reglerat på motsvarande sätt. Istället verkar tillträdesmöjligheterna överlag ligga på den lägsta nivån, "bureaucratic decisions", eftersom tillträdet är beroende på huruvida institutionerna beslutar att bjuda in eller samarbeta med aktörerna. Eftersom de nya riktlinjerna för civilsamhällesnätverket, som Wendel berättar om, verkar vara mer formaliserade skulle de dock också kunna sägas gå mot mittennivån "secondary legislation".

6 Analys och diskussion – hypoteserna

Enligt hypoteserna ett och tre (s.5) bör det gå att se skillnad i fråga om tillträde beroende på ämnesområde och del av policyprocessen. Johan Tiedemann på Rådet menar att utskotten är mer öppna för att ha kontakt med andra aktörer än presidiet. Enligt honom är det framförallt Utskottet för ett hållbart Norden som har kontakter med NGO:s och ungdomsorganisationer, och han påpekar också att det finns många intressenter inom ansvarsområdet för detta utskott. Han säger att när det gäller t.ex. ekonomifrågor är det framförallt Ministerrådets område, och där är inte NGO:s och företag så inblandade. Han säger även att aktörer kommer in i förberedelsefasen av policyprocessen för att bidra med t.ex. kunskap och forskning, och inte i den efterföljande politiska delen av processen. Även Michael Matz säger att aktörer framförallt är inblandade i början av en policyprocess för att bidra med kunskap och expertis, men att det skulle kunna bli aktuellt i implementering och uppföljning. Han berättar vidare om besök på Utskottet för kunskap och kulturs möten: ”Vi har ofta besök på mötena, kanske framförallt av till exempel Nordiska kulturfonden eller Föreningen Norden och organisationer som redan jobbar i det nordiska samarbetet. Det finns ju dock en massa kontakter utanför det formella samarbetet.” Han fortsätter med att säga att man har haft besök av paraplyorganisationer som vill stärka samarbetet i Norden och som har förhoppningen att deras besök ska ”inspirera ledamöterna att ge rekommendationer till Ministerrådet” (Johan Tiedemann 2020-11-19, Michael Matz 2020-11-30).

Jonas Wendel är inne på kulturområdets speciella ställning i det nordiska samarbetet: ”Av de 11, eller 12, områden som vi är aktiva inom är kultur det område där det finns den starkaste nordiska identiteten och starkast nordiskt mervärde. På till exempel miljö-, finans- och arbetsmarknadsområdet blir utfallet på den nordiska nivån oftast summan av de enskilda bidragen från medlemsländerna. [...] Mycket av det som det nordiska samarbetet gör hade kanske skett ändå, utan ett formaliserat samarbete, men inte på kulturområdet.” Detta kan också kopplas till huruvida det nordiska samarbetets mål är av effektivitets- eller identitetskaraktär. ”Detta är även av historiska skäl, kulturrörelsen är väldigt stark i att driva på en nordisk identitet.” Han säger dock också att i och med *Visionen* och fokuset på ett hållbart och integrerat Norden prioriteras kulturområdet bort en del (Jonas Wendel 2020-11-25).

De flesta närvarande på Rådets och Ministerrådets möten 2019 och 2020 som inte är medlemmar av råden är enligt protokollen företrädare för andra institutioner och avdelningar i det nordiska samarbetet, vilket stämmer överens med Michael Matz uppgift om vilka som framförallt besöker utskottets möten. Det finns dock exempel på icke-statliga aktörer som deltagit på mötena, intressant nog – förefaller det – även vid ministerrådets möten. Som protokollen är skrivna är det dock inte alltid tydligt vilka som varit närvarande på mötena och under vilka punkter. Ibland

framgår det av listan på närvarande att gäster har varit inbjudna och att de har medverkat under vissa punkter. I andra fall verkar det som att utomstående har varit med, en punkt kan t.ex. handla om att rådet eller utskottet fått en presentation av en person eller organisation, men de står inte med på listan över närvarande.

Sammanfattningsvis är det bara i få fall som icke-statliga transnationella aktörer har varit närvarande på de möten jag undersökt, så långt jag kan bedöma det utifrån protokollen. I de sammanlagt 171 mötesprotokoll jag har gått igenom är det bara i tio fall en icke-statlig transnationell aktör tycks ha deltagit. I Rådet har Utskottet för kunskap och kultur haft besök av European Museum Academy för att diskutera organisationen Nordiskt centrum för Kulturarvspedagogik (29/10-19). European Museum Academy verkar dock ha någon typ av koppling till Europeiska rådet, så huruvida den helt motsvarar definitionen av icke-statlig är dock något oklart. Utskottet för tillväxt har haft besök av färjeföretaget ForSea (25/6-19), betalningsföretaget P27 (22/6-20), och Copenhagen Institute for Future Studies (27/10-20), som utgår från ett nordiskt perspektiv för att diskutera lösningar för framtiden (ForSea, P27 Nordic Payments, CIFS). Övriga utskott, presidiet och plenarsessionen 2019 verkar inte ha haft besök av någon icke-statlig transnationell aktör. De nationella delegationerna ansvarar för implementeringen av Rådets rekommendationer i de egna länderna. Tyvärr verkar som sagt inte deras mötesprotokoll finnas tillgängliga, men jag har undersökt den svenska delegationens verksamhetsberättelse. Av den framgår att de på olika sätt riktar sig mot riksdagen för att förankra Rådets arbete nationellt (Redogörelse till riksdagen. 2019/20:Nr1). De skriver att de 2019 har hållit i ett seminarium och två lunchbriefingar. På seminariet fanns bl.a. representation för den i Sverige och Tyskland verksamma stiftelsen Allbright som sysslar med meritokratisk rekrytering (Stiftelsen Allbright) men som nämnts faller seminarieverksamhet utanför min undersökning.

Ministerrådet för arbetsliv har haft besök av Paraplyorganisationen Nordens Fackliga Samorganisation och Confederation of Icelandic Enterprises (3/4-19). Ministerrådet för jämställdhet har haft besök av den internationella organisationen PROMUNDO (17/9-19). Ministerrådet för digitalisering har fått en presentation av företaget Marel Ltd. (14/5-19). Ämbetsmannakommittén för utbildning och forskning har haft besök av Nordiska Lärarorganisationernas Samråd (18/9-19). Ämbetsmannakommittén för social-och hälsopolitik har fått en presentation av konsultföretaget COWI som på uppdrag av Ministerrådet sammanställt en rapport (30-31/1-19) (NFS, SA Confederation of Icelandic Enterprise, PROMUNDO, Marel Ltd, NLS, COWI). Övriga ministerråd och nordiska samarbetskommittén har vad det verkar inte haft några besök av någon icke-statliga transnationell aktör.

Jag har i diskussionen i avsnitt fem konstaterat att tillträdesmöjligheterna sedda mot bakgrund av de fyra dimensionerna är begränsade. Detta resultat är intressant också när det gäller den andra frågeställningen, i vilken utsträckning tillträdesmöjligheterna kan förstås utifrån hypoteserna. Resultaten visar att hypotes två, att internationella organisationer som består av demokratiska medlemsländer troligen i högre grad medger tillträde, inte automatiskt kan förklara varför tillträdesmöjligheterna ser ut som de gör i det nordiska samarbetet. Det är möjligt att en jämförelse med en internationell organisation med medlemsstater som är mindre demokratiska

hade visat att det nordiska samarbetet har större tillträdesmöjligheter än denna. Faktum är dock att få internationella organisationer kan sägas ha en sammansättning av mer demokratiska medlemsländer än det nordiska samarbetet, och ändå är tillträdesmöjligheterna i enlighet med flera av Tallbergs et al. dimensioner begränsade. Intressant nog har det riktats kritik mot att det nordiska samarbetet saknar folklig förankring, och att kontakterna med aktörer i civilsamhället bör fördjupas är något samarbetsministrarna uppmärksammat i och med att de har initierat planer på civilsamhällesnätverket.

När det gäller hypoteserna ett och tre är resultaten blandade och i vissa fall motsägelsefulla. Det finns tendenser som tyder på att situationen åtminstone till viss del kan förstås utifrån hypoteserna, och i så fall framförallt hypotes tre. Enligt Johan Tiedemann är t.ex. utskotten mer öppna för tillträde än presidiet, och även om varken presidiet eller utskottens möten enligt arbetsordningen är offentliga finns det åtminstone riktlinjer för företräde inför utskotten. Inte heller finns det några exempel i protokollen på icke-statliga transnationella aktörer som medverkat på presidiet möten. Tillträdesmöjligheterna till presidiet är vad det verkar minst i Rådet, vilket är att vänta utifrån hypotesen. Både Jonas Wendel och Michael Matz menar att ministerråden är mindre öppna för tillträde än t.ex. ämbetsmannanivån. Både Tiedemann och Matz säger att det framförallt är i den förberedande fasen av policyprocessen som aktörer medverkar, och enligt Matz eventuellt i implementering och uppföljning, men enligt Tiedemann är de inte inblandade i den efterföljande politiska delen av processen. Riktlinjerna för företräde inför Rådets utskott säger även att den politiska delen av processen sker efter att företrädet ägt rum.

Det finns dock punkter som inte harmonierar med hypotes tre. En är att plenarsessionerna enligt Helsingforsavtalet är offentliga om inget annat bestäms, medan till exempel utskottsmötena enligt arbetsordningen inte är offentliga om inget annat bestäms. Enligt hypotes tre bör beslutsfattande institutioner i lägre grad tillåta tillträde än icke-beslutsfattande, vilket går emot hypotesen. Men det finns också exempel på aktörer som faktiskt medverkat i utskottens möten, till skillnad från i 2019 års plenarsession där de snarare ”borde” varit med. Här återkommer även problemet med skillnaden mellan ”access” och ”participation”. Det gör det även gällande ministerråden, som alltså enligt Wendel och Matz är mindre öppna för tillträde än på ämbetsmannanivå, i enlighet med hypotes tre, men som enligt protokollen tycks ha haft besök.

När det gäller hypotes ett är materialet svårare att analysera. Enligt hypotesen bör Utskottet för välfärd ha störst tillträde. Johan Tiedemann menar dock att Utskottet för ett hållbart Norden är det som har mest kontakter med icke-statliga aktörer medan Jonas Wendel från Ministerrådet betonar att kultur är det område inom vilket det nordiska samarbetet faktiskt har något unikt att erbjuda. Protokollen visar inte heller något tydligt mönster eftersom närvaron av icke-statliga transnationella aktörer överhuvudtaget är så litet. Jag finner därmed inte något säkert underlag för att dra några slutsatser om hypotes ett.

7 En nordisk modell?

Det finns omständigheter som eventuellt skulle kunna bidra till att förklara varför det nordiska samarbetet erbjuder de här redovisade tillträdesmöjligheterna. Jonas Wendel nämner att det kan uppfattas som att det finns vissa oklarheter rörande vad som är det nordiska samarbetets syfte, politiska effektivitetsmål som ska uppnås eller att vara ett forum där en nordisk identitet kan växa och frodas. Han säger även att detta är kopplat till hur det nordiska samarbetet är organiserat. Organisationen är komplex, med många institutioner, och om syftet är att vara identitetsskapande är detta gynnsamt då många olika personer träffas i många olika konstellationer. Om syftet däremot är att uppnå effektivitetsmål hade det kanske varit mer effektivt med en något annorlunda organisation (Jonas Wendel 2020-11-25). Till det skulle man kunna lägga att om det nordiska samarbetets syfte tydligt och klart vore att uppnå effektivitetsmål och organisationen reflekterade detta, t.ex. genom mer lagstiftande makt, hade kanske icke-statliga transnationella aktörer haft en tydligare roll att spela för att bidra till att beslut fattas, implementeras och följs upp.

Det går även att föra ett särskilt resonemang angående kulturområdet. Enligt Jonas Wendel har det en särställning i det nordiska samarbetet då det arbete som där sker inom kulturområdet förmodligen inte hade åstadkommit på andra sätt. I fråga om andra ämnesområden hade samarbete förmodligen skett i andra former: inom ”till exempel miljö-, finans- och arbetsmarknadsområdet blir utfallet på den nordiska nivån oftast summan av de enskilda bidragen från medlemsländerna” (Jonas Wendel 2020-11-25). Enligt den diskussion jag för i avsnitt 4.1 Operationalisering är kulturområdet inte ett ämnesområde som bör kännetecknas av de största tillträdesmöjligheterna, så om detta område har en särställning i det nordiska samarbetet kan det bidra till att förklara att tillträdet för icke-statliga transnationella aktörer är begränsat. När det gäller andra ämnesområden är det möjligt att medlemsländerna anser att eventuella kontakter med civilsamhället redan skett nationellt, före avstämningen i det nordiska samarbetet. Kanske bidrar detta, i kombination med att medlemsländerna är demokratiska och därmed har kontakt med icke-statliga aktörer nationellt, till en begränsning av tillträdesmöjligheterna på nordisk nivå.

8 Slutsatser och avslutande kommentarer

Möjligheterna för icke-statliga transnationella aktörer att få tillträde till det nordiska samarbetets huvudsakliga institutioner är begränsade (min första frågeställning). De är beroende av särskilda omständigheter, de är beroende av vad aktören arbetar med och de är inte permanenta. Förutom när det gäller plenarförsamlingen och i viss utsträckning utskotten nämns heller inte några tillträdesmöjligheter i de huvudsakliga styrdokumenterna.

I vad mån tillträdet kan förstås utifrån hypoteserna (min andra frågeställning) är det utifrån hypotes två som de mest bestämda slutsatserna kan dras. Det går att konstatera att det förmodligen inte är p.g.a. att det nordiska samarbetet består av medlemsländer som är högt rankade demokratier som tillträdesmöjligheterna ser ut som de gör, då de i så fall borde vara större. Av detta bör det gå att dra slutsatsen att tillträdesmöjligheterna inte nödvändigtvis är de största i de fall där en internationell organisation består av demokratiska medlemsländer.

När det gäller hypotes ett och tre är det svårare att dra exakta slutsatser, och eventuella anledningar till detta har jag diskuterat ovan. I enlighet med hypoteserna finns det dock variationer i tillträdet och i enlighet med hypotes tre verkar det som åtminstone en del av detta kan förklaras som att beslutsfattande är den del av policyprocessen där tillträde är som mest begränsat. När det gäller hypotes ett är den undersökta informationen för vag för att den ska gå att bekräfta eller avfärda. Detta gör också att det inte går att dra ytterligare generaliserande slutsatser.

Avslutningsvis vill jag framföra några påpekanden vad beträffar eventuell framtida forskning. Det första är att det skulle vara intressant med en kartläggning av den medverkan, ”participation”, som faktiskt äger rum i det nordiska samarbetet. Som jag betonar i avsnitt 4.1 Operationalisering är det egentligen bara de institutionaliserade tillträdesmöjligheterna som har varit mitt huvudfokus. Även om linjen mellan ”access” och ”participation” som sagt kan vara suddig vore det värdefullt med en utförligare analys. I och för sig innebär initiativet till de nya riktlinjerna för kontakter med civilsamhället att Ministerrådet uppfattat att det funnits en brist i kontakterna, och om några år kan det vara intressant att undersöka vilken effekt riktlinjerna har haft.

Det andra påpekanget är att jag i framförallt genomgången av protokollen utslutande har haft ett fokus på icke-statliga transnationella aktörer. Jag har även utslutande haft ett fokus på vissa institutioner inom det nordiska samarbetet. För att få en ännu mer nyanserad bild hade det behövts en kartläggning av andra typer av civilsamhällesaktörer samt civilsamhällets koppling till alla eller i alla fall några av de underinstitutioner som finns i det nordiska samarbetet. Det skulle ge en fullständig bild av det nordiska samarbetets folkliga förankring.

9 Källförteckning

Agné, Hans; Dellmuth, Lisa Maria; Tallberg, Jonas. 2015. "Does stakeholder involvement foster democratic legitimacy in international organizations? An empirical assessment of a normative theory." *The Review of International Organizations*. 10 (4) 465-488

Arras, Sarah och Braun, Caelesta. 2018. "Stakeholders wanted! Why and how European Union agencies involve non-state stakeholders." *Journal of European Public Policy*. 25 (9) 1257-1275

Bäckstrand, Karin. 2006. "Democratizing Global Environmental Governance? Stakeholder Democracy after the World Summit on Sustainable Development." *European Journal of International Relations* 12 (4): 467-498.

CIFS. *About Us: Our Purpose*. [Elektronisk] <https://cifs.dk/purpose/> Hämtdatum: 2020-12-07.

COWI. *Om oss*. [Elektronisk] <https://www.cowi.se/om-oss> Hämtdatum: 2020-12-06.

The Economist. "Democracy Index 2019". [Elektronisk] <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>. (Hämtdatum 2020-11-03).

ForSea. *Om ForSea*. [Elektronisk] <https://www.forsea.se/om-forsea/> Hämtdatum: 2020-12-06.

Freedom House. *Countries and Territories*. [Elektronisk] <https://freedom-house.org/countries/freedom-world/scores?sort=asc&order=Total%20Score%20and%20Status> Hämtad 2020-11-04.

Marel Ltd. *About Marel*. [Elektronisk] <https://marel.com/en/about-marel> Hämtdatum: 2020-12-06.

Matz, Michael. 2020-11-30. Telefon. Seniorrådgivare. Utskottssekreterare Utskottet för kunskap och kultur Nordiska rådet.

NFS. *Detta är NFS*. [Elektronisk] <http://www.nfs.net/om-nfs-5650193> Hämtdatum: 2020-12-07.

NLS. *Om NLS*. [Elektronisk] <https://nls.info/om-nls> Hämtdatum: 2020-12-07.

Nordisk Ministerråd - Udvalg, Møder og Referater: [Elektronisk] <https://opengov.360online.com/Meetings/nmr>

Nordisk Råd - Udvalg, Møder og Referater: [Elektronisk] <http://opengov.cloudapp.net/meetings/NR>

Nordiska rådet. 2020. *Arbetsordning för Nordiska rådet*. [Elektronisk] <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1385400/FULLTEXT01.pdf>.

Nordiskt samarbete. 2018. *Helsingforsavtalet: Samarbetsöverenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige*. [Elektronisk] <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1229026/FULLTEXT01.pdf>.

Nordiskt samarbete a): *Om samarbetsministrarna (MR-SAM)*. [Elektronisk] <https://www.norden.org/sv/information/om-samarbetsministrarna-mr-sam> Hämtdatum: 2020-11-13.

Nordiskt samarbete b): *Om arbetsordning och styrdokument för Nordiska ministerrådet*. [Elektronisk] <https://www.norden.org/sv/information/om-arbetsordning-och-styrdokument-nordiska-ministerradet> Hämtdatum: 2020-11-13.

Nordiskt samarbete c): *Helsingforsavtalet*. [Elektronisk] <https://www.norden.org/sv/information/helsingforsavtalet> Hämtdatum: 2020-11-13.

Nordiskt samarbete d): *Om Nordiska ministerrådet*. [Elektronisk] <https://www.norden.org/sv/information/om-nordiska-ministerradet> (Hämtdatum: 2020-11-13).

Nordiskt samarbete e): *Om Nordiska rådet*. [Elektronisk] <https://www.norden.org/sv/information/om-nordiska-radet> Hämtdatum: 2020-11-13.

Nordiskt samarbete f): *Om Nordiska rådets utskott*. [Elektronisk] <https://www.norden.org/sv/information/om-nordiska-radets-utskott> Hämtdatum: 2020-11-13.

Nordiskt samarbete g): *Om sekretariatet*. [Elektronisk] <https://www.norden.org/sv/information/om-sekretariatet> Hämtdatum: 2020-11-13.

Nordiskt samarbete h): *Om de nationella delegationerna*. [Elektronisk] <https://www.norden.org/sv/information/om-de-nationella-delegationerna> Hämtdatum: 2020-11-13).

Nordiskt samarbete i): *Om Nordiska rådets presidium*. [Elektronisk] <https://www.norden.org/sv/information/om-nordiska-radets-presidium> Hämtdatum: 2020-11-13.

Nordiskt samarbete j): *Om Nordiska ministerrådets sekretariat*. [Elektronisk] <https://www.norden.org/sv/information/om-nordiska-ministerradets-sekretariat> Hämtdatum: 2020-11-13.

Nordiskt samarbete k): *Nordiska samarbetskommittén (NSK)*. [Elektronisk] <https://www.norden.org/sv/information/om-nordiska-samarbetskommitten-nsk> Hämtdatum: 2020-11-13.

Nordiskt samarbete l): *Arbetsordning för Nordiska ministerrådet*. [Elektronisk] <https://www.norden.org/sv/information/arbetsordning-nordiska-ministerradet> Hämtdatum: 2020-11-18.

Nordiskt samarbete m): *Sessionsveckan 2020*. [Elektronisk] <https://www.norden.org/sv/sessionsveckan2020> Hämtdatum: 2020-12-07.

Nordiskt samarbete n): *Utskottet för välfärd i Norden*. [Elektronisk] <https://www.norden.org/sv/organisation/utskottet-valfard-i-norden> Hämtdatum: 2020-11-17.

Nordiskt samarbete o): *Utskottet för kunskap och kultur i Norden*. [Elektronisk] <https://www.norden.org/sv/organisation/utskottet-kunskap-och-kultur-i-norden> Hämtdatum: 2020-11-17.

Nordiskt samarbete p): *Utskottet för ett hållbart Norden*. [Elektronisk] <https://www.norden.org/sv/organisation/utskottet-ett-hallbart-norden> Hämtdatum: 2020-11-17.

Nordiskt samarbete q): *Utskottet för tillväxt och utveckling i Norden*. [Elektronisk] <https://www.norden.org/sv/organisation/utskottet-tillvaxt-och-utveckling-i-norden> Hämtdatum: 2020-11-17.

Nordiskt samarbete r): *Riktlinjer för företrädare inför nordiska rådets utskott*. [Elektronisk] <https://www.norden.org/sv/information/riktlinjer-foretrade-infor-nordiska-radets-utskott> Hämtdatum: 2020-12-26.

P27 Nordic Payments. *Purpose and Vision of the P27*. [Elektronisk] <https://nordicpayments.eu/about/> Hämtdatum: 2020-12-06.

PROMUNDO. *About Us*. [Elektronisk] <https://promundoglobal.org/about/> Hämtdatum: 2020-12-06.

Redogörelse till riksdagen. 2019/20: Nr1: *Nordiska rådets svenska delegations berättelse om verksamheten 2019*. [Elektronisk] <https://data.riksdagen.se/fil/AE866073-1C05-4B8B-BF1B-635BEB806D97>

SA Confederation of Icelandic Enterprise. *SA Confederation of Icelandic Enterprise* [Elektronisk] <https://www.sa.is/sa-confederation-of-icelandic-enterprise> Hämtdatum: 2020-12-07.

Saurugger, Sabine. 2010. "The Social Construction of the Participatory Turn: The Emergence of a Norm in the European Union." *European Journal of Political Research* 49 (4): 471–495.

Stiftelsen Allbright. *Vår historia*. [Elektronisk] <https://www.allbright.se/> (Hämtdatum: 2020-12-25).

Tallberg, Jonas; Sommerer, Thomas; Squatrito, Theresa och Jönsson, Christer. 2014. "Explaining the Transnational Design of International Organizations." *International Organization* 68(4): 741–774. URL: <https://www.jstor.org/stable/43283278>

Teorell, Jan och Svensson Torsten. 2016. *Att fråga och att svara: Samhällsvetenskaplig metod*. 1:4. uppl. Stockholm: Liber.

Tiedemann, Johan. 2020-11-19. Telefon. Administrativ chef Nordiska rådet.

Yggdrasil.fi. 2013. *Debatten om Nordiska rådet – dyr kaffeklubb eller politisk motor för nordiskt samarbete?* [Elektronisk] <http://www.yggdrasil.fi/2013/11/debatten-om-nordiska-radet-dyr-kaffeklubb-eller-politisk-motor-for-nordiskt-samarbete/> Hämtad: 2020-11-03.

Wendel, Jonas. 2020-11-25. Zoom. Avdelningschef generalsekreterarens kontor Nordiska ministerrådet.

Zürn, Michael. 2012. "The Politicization of World Politics and Its Effects: Eight Propositions." *European Political Science Review*, online 11 December 2012.

Appendix 1

Depth of Access			
Score	Level	Generic Examples	Illustrations
4	Full and autonomous	Right to vote; right to lodge legal complaint	Full membership of the General Assembly of the Fund for the Development of the Indigenous Peoples of Latin America; right for any person, NGO or group of individuals to submit complaints to the European Court of Human Rights.
3	Active and direct	Present statement at meeting; collaborate on projects	Right to make written statements and oral presentations at UN ECOSOC; cooperation in the development and implementation of programs of the Office for Democratic Institutions and Human Rights of the OSCE.
2	Active and indirect	Special meetings with TNAs; consult on projects	NGO program parallel to annual meetings of the Board of Governors of the Asian Development Bank; NGO liaison officer at the Secretariat of the Pacific Island Foundation.
1	Passive	Observe meeting; TNA briefing	Gallery open to experts and special guests for meetings of the Pan-African Parliament of the

			African Union; NGO briefings at WTO Ministerial Meetings.
0	None		

Range of Access			
Score	Selection	Generic Ex-amples	Illustrations
4	None	All interested TNAs; general public	Hearings of the Inter-American Commission on Human Rights of the Organization of American States are open to the public; any individual or entity can contribute statements during the preliminary review of the World Bank Inspection Panel.
3	Formal	TNAs from member states or a specific sector; international TNAs	Committee of Ministers of the Council of Europe can consider communications from NGOs concerned with the protection of human rights; private sector organizations can become observers at the Private Sector Consultative Board of the ICO.
2	Comprehensive	Conform to IO goals, transparent financing, democratic structure	NGOs that can make substantive and sustained contributions to UN objectives can get general consultative status with ECOSOC; international NGOs with wide economic responsibilities, broad representation of a sector, and bodies in most member states can consult with the OECD Ministerial Council.

1	De-mand-ing	Identified TNAs; very select TNA categories	Guest experts can be invited to the Scientific Council of the Northwest Atlantic Fishery Organization; International Federation of Red Cross has exclusive observer status at the UN General Assembly.
0			

Appendix 2

Uppsatsämnet presenterades som: *Uppsatsen handlar om vilka möjligheter det finns för icke-statliga transnationella aktörer att bidra i det nordiska samarbetets arbete. Med "icke-statliga transnationella aktörer" menas transnationella non-governmental organizations (t.ex. WWF, Rädda Barnen, Röda Korset, Greenpeace etc.), transnationella företag, vetenskapliga samfund och välgörenhetsstiftelser. Med "möjligheter att bidra" menas vilka formella och informella vägar som finns för den här typen av aktörer att kunna vara en del av arbetet, t.ex. om det finns möjlighet att delta och uttrycka sig på möten, bidra med sin kunskap och expertis eller hjälpa till med att beslut genomförs.*

De frågor jag ställde var följande: *Vilken betydelse generellt anser det Nordiska rådet/Nordiska ministerrådet att icke-statliga transnationella aktörer har eller kan ha för ert arbete?*

Nordiska rådet/Nordiska ministerrådet arbetar med en rad olika typer av frågor (miljö och klimat, välfärd, ekonomi och tillväxt, säkerhet, kultur etc.), är det i någon eller några av dessa frågor som ni anser att icke-statliga aktörer kan spela en speciellt betydande roll?

En "policyprocess" består, förenklat, av fyra delar: förberedelse, beslutsfattande, implementering och uppföljning. Anser ni att icke-statliga aktörer kan bidra framförallt i vissa delar av policyprocessen? Kan icke-statliga aktörer vara speciellt hjälpsamma genom sin kunskap och expertis inför att beslut ska tas eller när beslut tas? Eller kan de vara speciellt hjälpsamma genom att hjälpa till med att implementera beslut eller följa upp så att beslut följs?

Som jag förstår det är möten i t.ex. Nordiska rådets utskott och presidium/Nordiska ministerrådet inte offentligt öppna men att gäster kan bjudas in och att det anordnas seminarier, utfrågningar eller att arbetsgrupper sätts ihop där utomstående kan bidra. Sker detta regelbundet och vilka typer av aktörer medverkar generellt i detta?

Hur skulle ni säga att Nordiska rådets/Nordiska ministerrådets relation till aktörer i civilsamhället ser ut generellt?

Utöver detta ställdes det i vissa fall följdfrågor när jag ansåg att det var relevant eller behövdes.