

Oppdatering av Helsingforsavtalen

En rapport fra Nordisk råds arbeidsgruppe

Innhold

1. Innledning	3
2. Sammendrag og anbefalinger	6
3. Historikk	7
4. Temaer som bør tas med ved oppdatering av Helsingforsavtalen	8
5. Andre temaer	29
6. Avsluttende bemerkninger	30
Bilag: Utkast til presidieforslag	31
Om denne publikasjon	33

Denne publikasjonen finnes også som en webtilgjengelig online-versjon:
<https://pub.norden.org/politiknord2024-711>

1. Innledning

Det nordiske samarbeidets rolle i Norden og internasjonalt er i en historisk tid med krig i Europa og vedvarende og eskalerende utrygghet i verden. De nordiske landene er alle medlemmer av NATO og dette åpner nye muligheter for det nordiske samarbeidet. Samtidig står verden overfor flere store utfordringer. Mindre naturmangfold og store klimaendringer. Kunstig intelligens og cybersikkerhet. Voksende ulikhet og trusler mot demokratiet.

Nordisk samarbeid har nok aldri vært viktigere enn i dag og det nordiske samarbeides grunnlov – Helsingforsavtalen – må adressere de utfordringer og muligheter som Norden står overfor. Vi må gi rom for at det nordiske samarbeidet kan utvikles, styrkes og er aktuelt med tanke på den tid vi er i og den fremtid vi står overfor. Med de mange store endringer som har skjedd i Norden og verden siden Helsingforsavtalen ble oppdatert sist, i 1995, må man kunne stille spørsmålet, hvis Helsingforsavtalen ikke skal fornyes nå – når da?

Nordisk råds presidium besluttet derfor å nedsette en arbeidsgruppe, som er bredt forankret, til å komme med innstilling vedrørende behovet for oppdatering av Helsingforsavtalen.

Arbeidsgruppens sammensetning og mandat

Nordisk råds presidium besluttet på sitt møte den 27. juni 2023 å opprette en arbeidsgruppe som skulle vurdere en oppdatering av Helsingforsavtalen. Medlemmene er valgt fra de åtte nordiske parlamenter i Danmark, Finland, Færøyene, Grønland, Island, Norge, Sverige og Åland. I tillegg er presidenten i Ungdommens Nordiske Råd medlem. De fem nordiske partigrupper er representert i arbeidsgruppen og det er tatt hensyn til likestilling. Arbeidsgruppens sammensetning avspeiler Nordisk råds presidiums ønske om at den skal representere nordiske parlamentarikere i alle nordiske land og på tvers av politiske synspunkter. Arbeidsgruppens medlemmer har løpende forankret arbeidet i landenes nasjonale delegasjoner og de nordiske partigrupper.

Arbeidsgruppen medlemmer:

1. Annette Lind, Den Sosialdemokratiske Gruppe, Danmark, og Anna Falkenberg, Midtengruppen, fra 22. januar 2024
2. Juho Eerola, Nordisk Frihet, Finland
3. Johan Dahl, Midtengruppen, Færøyene
4. Mariane Paviassen, Nordisk Grønt Venstre, Grønland
5. Hanna Katrín Friðriksson, Midtengruppen, Island, leder av arbeidsgruppen fra 16. november 2024
6. Jorodd Asphjell, Den Sosialdemokratiske Gruppe, Norge, leder av arbeidsgruppen fra 23. august til 11. oktober, og Stein Erik Lauvås, Den Sosialdemokratiske Gruppe, fra 18. januar 2024

7. Lars Puss, Den Konservative Gruppe, Sverige
8. Rasmus Emborg, Ungdommens Nordiske Råd, Anders P. Hansen fra 1. januar 2024
9. Mikael Lindholm, Midtengruppen, Åland, Wille Valve, Den Konservative Gruppe, Åland 16. nov til 12. desember 2023, Annette Holmberg-Jansson, Den Konservative Gruppe, Åland 12. desember 2023

Arbeidsgruppen skal i henhold til mandatet fra Nordisk råds presidium vurdere behovet for en oppdatering av Helsingforsavtalen, inkludert behovet for å inkludere nye tema i avtalen og en språklig oppdatering av eksisterende tekst. Målet skal være å få en avtale som sikrer best mulig rammer for det nordiske samarbeidet.

Arbeidsgruppens forståelse av mandatet

Arbeidsgruppen ser sitt mandat i lys av de store politiske endringene som har skjedd i Norden og verden de siste årene. Finlands og Sveriges inntreden i NATO og endringene i det sikkerhetspolitiske landskapet er det seneste eksempelet på dette. Endringene gir nye muligheter og behov for et styrket nordisk samarbeid. Arbeidsgruppen ønsker å belyse noen av disse endringene i sin rapport sett opp mot Helsingforsavtalen.

Skal den nordiske visjonen for 2030 bli virkelighet må det gjøres grep. Arbeidsgruppen mener at en oppdatering av Helsingforsavtalen, det nordiske samarbeidets grunnlov, er et viktig steg på veien mot at Norden skal bli verdens mest integrerte og bærekraftige region. Oppdateringen er også viktig for å sikre det nordiske samarbeidets relevans og fremtid. Samarbeidet skal gjøre størst mulig nordisk nytte, herunder sikre at Norden er et godt og trygt sted å bo.

Arbeidsgruppen mener at forslagene i rapporten vil gi en Helsingforsavtale som gjenspeiler dagens politiske virkelighet i Norden og i omverdenen og Nordisk råds ambisjoner for et styrket nordisk samarbeid. Anbefalingene omfatter en språklig oppdatering av dagens artikler, og at sentrale tema for dagens nordiske samarbeid tas inn i avtalen.

Arbeidsgruppen har valgt å løfte frem noen samarbeidsområder, hvor enkelte allerede er omtalt i Helsingforsavtalen og andre ikke er omtalt i det hele tatt. Dette er for å belyse behovet for endringer av dagens artikler og behovet for å inkludere nye tema i avtalen. Det er flere viktige tema for nordisk samarbeid som ikke er omtalt i rapporten av hensyn til rapportens lengde.

Rapporten tar for seg store tema som hver for seg kunne forsvart lengre utredninger. Av hensyn til rapportens lengde og formål er tekstene på et overordnet nivå. Det samme gjelder arbeidsgruppens anbefalinger. Konkrete forslag til nye artikler og avtaletekst mener arbeidsgruppen er et arbeid som bør overlates til de nordiske regjeringene.

Arbeidsgruppen har, som et vedlegg til rapporten, utarbeidet et utkast til presidieforslag til Nordisk råds presidium, som Presidiet får til videre behandling og beslutning.

Arbeidsgruppens møter og sekretariat

Arbeidsgruppen har avholdt 10 møter fra august 2023 til april 2024. 4 digitale og 6 fysiske i Norge, Finland, Danmark, Sverige og Færøyene. Nordisk råds sekretariat ved rådsdirektør Kristina Háfoss og seniorrådgiver Bjørn Willy Robstad har vært sekretariat for arbeidsgruppen. Medarbeidere i Nordisk råds sekretariat, samt parlamentssekretariatene i Norge, Finland, Sverige og Færøyene, har bistått med ved avviklingen av arbeidsgruppens digitale og fysiske møter.

Eksterne deltagere i arbeidsgruppens møter

Ekspert:

Jan-Erik Enestam, utreder av Enestam-rapporten, Finland
Bertel Haarder, tidligere politiker, Danmark
Kristian Sjøby Kristensen, senterleder, Universitetet i København
Bardur Larsen, lektor, Færøyenes universitet
Knut Storberget, statsforvalter, Norge
Johan Strang, professor, Helsingfors universitet
Teija Tiilikainen, direktør ved Hybrid Center of Excellency (CoE) i Helsingfors
Pia Letto-Vanamo, professor, Helsingfors universitet

Nordisk råd og Nordisk ministerråd:

Gudmundur Ingi Gudbrandsson, nordisk samarbeidsminister, Island
Lulu Ranne, transportminister, Finland
Ida Heimann Larsen, stabssjef, Nordisk ministerråds sekretariat
Kai Koivumäki, assisterende direktør, og Merethe Løberg, seniorrådgiver, Nordens Velferdssenter

Ola Elvestuen, leder av Utvalget for et Holdbart Norden
Veronika Honkasalo, leder Utvalget for Kunnskap og Kultur
Eva Lindh, leder av Utvalget for Velferd i Norden
Kjell-Arne Ottosson, leder av Utvalget for Vekst og Utvikling

Anders P. Hansen, president i Ungdommens Nordiske Råd
Silje Karine Moutka, sametingspresident, Norge
Hans Wallmark, riksdagsmedlem og leder av EU-nämnden

2. Sammendrag og anbefalinger

Rapporten har tre innledende kapitler som setter rammen for rapporten, før kapittel 4 tar for seg ulike tema arbeidsgruppen ønsker å løfte frem i en oppdatert Helsingforsavtale. Noen av temaene er allerede en del av avtalen, og her belyser arbeidsgruppen behov for en tematisk og språklig oppdatering. Dette gjelder temaene: miljø, samferdsel, velferd, kultur og europeisk samarbeid.

Arbeidsgruppen løfter også frem tema som ikke omtales i Helsingforsavtalen og som i dag er viktige tema i det nordiske samarbeidet. Dette er temaene: sikkerhets- og forsvarspolitik, beredskap og samfunnssikkerhet. Sammen med arbeidet med å forebygge og fjerne grensehindre, er dette tema som arbeidsgruppen anbefaler å inkludere i Helsingforsavtalen. Arbeidsgruppen har to alternative anbefalinger knyttet til kapittel 4.9 «Parter til Helsingforsavtalen».

Kapittel fem påpeker blant annet at rapporten ikke er uttømmende når det gjelder tema som kan inkluderes i en oppdatert Helsingforsavtale. Arbeidsgruppen har valgt noen tema som belyser godt de vurderingene som bør gjøres ved en oppdatering av Helsingforsavtalen.

Arbeidsgruppen har, som et vedlegg til rapporten, utarbeidet et utkast til presidieforslag til Nordisk råds presidium.

3. Historikk

Helsingforsavtalen er kalt grunnloven for det nordiske samarbeidet og har lagt gode rammer for samarbeidet siden avtalen ble inngått i 23. mars 1962. 23. mars blir i dag feiret som Nordens dag.

Helsingforsavtalen har blitt endret tidligere. I 1971 og 1974 i forbindelse med etableringen av Nordisk ministerråd, i 1983 og 1985 for å styrke plassen til Færøyene, Grønland og Åland i avtalen (ved å gi to plasser til hvert land i Nordisk råd), og i 1991, 1993 og 1995 for tilpasninger til EU og EØS. Endringene er i det vesentlige knyttet til strukturene for samarbeidet. Avtalens språk og temaene som er omfattet av avtalen er ikke endret vesentlig siden 1962, med unntak av kapittelet om "miljøvern" som ble tatt inn i avtalen i 1974.

Helsingforsavtalen er naturlig nok preget av de internasjonale forholdene på den tiden den ble inngått. Av stor betydning var Finlands vennskapspakt med Sovjetunionen som gjorde det umulig å inkludere forsvars- og sikkerhetspolitikk i avtalen. Mange av de kreftene som vanskeliggjorde og begrenset det nordiske samarbeidet i 1962 er i dag borte. Samarbeid på beredskaps, utenriks, og forsvarsområdet har gradvis blitt en del av det nordiske samarbeidet. Med Finlands og Sveriges inntreden i NATO har beredskap, forsvars- og utenrikspolitikk blitt viktige områder for nordisk samarbeid.

Et viktig tema i Helsingforsavtalen er det nordiske lovgivningssamarbeidet som har en over 100-årig lang historie med det første nordiske juristmøtet i 1872. I årene før Helsingforsavtalen ble inngått fikk vi den nordiske avtalen om passfrihet fra 1952, avløst av passunionen i 1954, avtalen om felles nordisk arbeidsmarked i 1954 og en konvensjon om sosial trygghet i 1955. Det er også fremforhandlet nordiske konvensjoner i nyere tid. En ny konvensjon om trygd trådte i kraft i 2014. Bakgrunnen for denne siste konvensjonen var behovet for felles nordisk tilpasning til EU-forordninger.

Temaene i Helsingforsavtalen og måten de er omtalt på bærer preg av at avtalen er fra 1962. Viktige tema i dagens nordiske samarbeid som klima, natur og bærekraft er ikke nevnt selv om avtalen har et kapittel om miljø. Forsvar, beredskap og samfunnssikkerhet samt digitalisering er blant temaene som ikke er en del av avtalen. I tillegg er språket i avtalen gammeldags noe som for eksempel vises ved henvisningen til mulighetene som ligger i «radio og televisjon» i artikkel 13.

Ved en revisjon av Helsingforsavtalen ønsker arbeidsgruppen en avtale som bedre reflekterer dagens nordiske samarbeid og virkelighet, og ambisjonene til avtalepartene.

4. Temaer som bør tas med ved oppdatering av Helsingforsavtalen

4.1 Forsvars- og sikkerhetspolitikk

Forsvars- og sikkerhetspolitikk har de siste årene blitt et sentralt område for nordisk samarbeid. Fremover blir det viktig å se på hvordan det utvikles videre og finne gode strukturer for samarbeidet.

Hva sier Helsingforsavtalen?

Forsvars- og sikkerhetspolitikk er ikke omtalt i Helsingforsavtalen.

Arbeidsgruppens vurderinger

Et samlet Norden i NATO endrer premissene for det nordiske samarbeidet på mange felt. Det mest åpenbare er at det gir langt større muligheter for samarbeid ved felles planlegging og koordinering av forsvars- og sikkerhetspolitikken i Norden.

Av historiske årsaker er forsvars- og sikkerhetspolitikken ikke en del av dagens Helsingforsavtale. Særlig var Finlands vennskapspakt med Sovjetunionen sterkt medvirkende til at forsvars- og sikkerhetspolitikk ikke var mulig å ta opp i det nordiske samarbeidet ved starten av 1960-tallet. Dette har endret seg gradvis de seneste 10-15 år med den nordiske solidaritetserklæringen fra 2011 som en viktig milepel. Med et samlet Norden i NATO er forutsetningene fullstendig endret. Historien har tatt en ny vending og kursen for det nordiske samarbeidet på feltet må stakes ut på nytt.

Arbeidsgruppen er overbevist om at forsvars- og sikkerhetspolitikk kommer til å være et sentralt område i det fremtidige nordiske samarbeidet. Det er viktig med solid parlamentarisk forankring av det forsvars- og sikkerhetspolitiske samarbeidet mellom de nordiske regjeringene, og Nordisk råd bør benyttes som arena for dette.

Den globale sikkerhetsutviklingen gjør at de regionale samarbeidene blir viktigere. Dette vil også gjøre seg gjeldene innen NATO. Norden har lange tradisjoner for samarbeid på mange felt. Nordisk råd har gode og etablerte strukturer for samarbeid, og har mulighet for å inkludere flere tema i dette. Et godt nordisk samarbeid innen forsvar og sikkerhet vil være styrke for hele NATO.

Et forsterket samarbeid innen forsvars og sikkerhetspolitikken bør bygge på «Nordic

Defence Cooperation» (NORDEFCO) som ble etablert i 2009 og er et samarbeid innen utdanning, øvelser og felles innkjøp.

Arbeidsgruppen mener at Helsingforsavtalen bør reflektere dagens nordiske samarbeid og ta inn forsvars- og sikkerhetspolitikken i sitt samarbeid. Arbeidsgruppen mener at dette gjøres best ved at forsvars- og sikkerhetspolitikk nevnes som et tema for nordisk samarbeid i Helsingforsavtalen.

Hybride trusler og cybersikkerhet

Hybride trusler angriper verdier som er viktige for de nordiske landene. Det er trusler som blant annet legger press på demokratiske prosesser og kritisk infrastruktur av aktører som ønsker å destabilisere våre land.

Hybride trusler kan komme fra både statlige og ikke-statlige aktører. Det er gjerne ukonvensjonelle, kostnadseffektive midler som er ment å komme overraskende på målet. Midlene kan være desinformasjonskampanjer, angrep på kritisk infrastruktur, dirigering av asylsøkere til en spesiell grense, utenlandske investeringer m.m. Hybride trusler er ofte aktiviteter det kan være vanskelige å identifisere og adressere. Russland og Kina beskriver allikevel åpent bruken av dem og målet om å svekke Vesten.

Cybersikkerhet er en viktig del av samfunnssikkerheten i et stadig mer digitalisert samfunn. Cyberangrepene er omfattende både mot næringsliv og offentlige institusjoner, og ulike grupper i Kina og Russland er særlig aktive.

Arbeidsgruppen mener at et tettere nordisk samarbeid i forsvaret mot hybride trusler og cybersikkerhet er viktig. I en digitalisert hverdag vil forsvaret mot cyberangrep kreve godt internasjonalt samarbeid på mange nivå. Likesinnede land som de nordiske bør blant annet utveksle erfaringer om hvilke angrep man blir utsatt for og hvordan man har gått frem for å stoppe dem. Et velfungerende demokrati skaper tillit i et samfunn. Det vet autoritære regimer og derfor forsøker de å svekke demokratiet og den trusselen demokratiet utgjør mot deres autoritære styresett.

Flere nordiske land har hatt nasjonale forsvarskommisjoner. Den enkelte kommisjon har tatt inn det nordiske perspektivet i sine nasjonale vurderinger. Arbeidsgruppen mener en helhetlig nordisk gjennomgang ved en nordisk forsvarskommisjon vil kunne gi verdifulle bidrag til analysen av det fremtidige nordiske samarbeidet på feltet i en tid hvor mye er i endring.

Arbeidsgruppen anbefaler

At de nordiske regjeringene inkluderer forsvars- og sikkerhetspolitikken i Helsingforsavtalen.

4.2 Beredskap og samfunnssikkerhet

God beredskap og samfunnssikkerhet er sentrale områder for en stat som skal ivareta borgernes trygghet. Den internasjonale utviklingen aktualiserer det nordiske samarbeidet på feltet i samspill med forsvars- og sikkerhetspolitikken.

Hva sier Helsingforsavtalen?

Beredskap og samfunnssikkerhet er ikke omtalt i Helsingforsavtalen.

Arbeidsgruppens vurderinger

I dagens samfunn er det stadig vanskeligere å skille den militære og sivile sikkerheten fra hverandre. Et eksempel er den transport av militært utstyr som i krisesituasjoner skal skje fra Danmark og Norge, videre til Sverige og Finland. I den sammenheng blir infrastruktur som havner, sjøfarleder, jernbaner og motorveier viktig i en beredskapssammenheng. Vil dagens veier og broer tåle denne transporten? Hvordan er samarbeidet med de private aktørene som etter all sannsynlighet vil sørge for store deler av transporten? Hvem er det som eier havnene? Den militære sikkerheten vil være helt avhengig av private aktører og et samarbeid med dem.

Det nordiske samarbeidet om samfunnssikkerhet og beredskap skjer innenfor rammen av Haga-samarbeidet. Der møtes de nordiske ministrene med ansvar for samfunnssikkerhet. (Grønland, Færøene og Åland er ikke medlemmer av Haga-samarbeidet). I en tid hvor skillet mellom militær og sivil sikkerhet blir mindre, er det viktig at NORDEFCO og Haga-samarbeidet knyttes tettere sammen i et sivilt-militært samarbeid.

I 2019 vedtok Nordisk råd en strategi for samfunnssikkerhet^[1]. Strategien viser til at som mulige trusler for samfunnssikkerheten nevner sikkerhetsmyndighetene i de nordiske landene blant annet følgende: naturkatastrofer, skogbranner, oversvømmelser, ekstremvær, pandemier, transportulykker, atomkraftulykker, terrorangrep, IT-angrep, forurensning av drikkevann, oljesøl i havet og forsyningsproblemer for drivstoff, elektrisitet eller mat. Dette er trusler som kan ramme et nordisk land, og som kan få konsekvenser på tvers av grensene. Med vår felles kunnskap, erfaring og beredskap er de nordiske land mye bedre rustet å møte disse truslene sammen enn hver for oss.

Strategien for samfunnssikkerhet har en rekke anbefalinger for å styrke det nordiske samarbeidet om samfunnssikkerhet og beredskap, bl.a. at de nordiske regjeringene oppnevner en uavhengig kommisjon med mandat til å vurdere hvordan det nordiske samarbeidet om samfunnssikkerhet kan optimaliseres. I tillegg peker rapporten på flere konkrete områder hvor det nordiske samarbeidet om samfunnssikkerhet kan styrkes.

1. <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1362699/FULLTEXT02.pdf>

Det er behov for flere nordiske øvelser for ulike krisesituasjoner. Her har grenseområdene egne problemstillinger. Arbeidet med å fjerne grensehindre er en viktig del av beredskapsarbeidet, særlig det sivile.

Arbeidsgruppen vil peke på behovet for styrket beredskap og tettere samarbeid i Nord-Atlanteren og Arktis. Klimaendringene endrer den arktiske regionen, med en temperaturøkning som er nesten fire ganger det globale gjennomsnittet. Havisen smelter og et nytt hav åpner seg opp. Dette fører til økt maritim aktivitet store deler av året i form av blant annet fiskerier, cruisebåter og transport. Dette stiller nye og større krav til den maritime redningstjenesten og overvåking av miljøet i regionen. Med en region preget av store avstander og lite infrastruktur må landene samarbeide tett. Dette gjelder kystvaktene, redningstjenestene i tillegg til bruk av satellitter for maritim overvåking. Klimaendringene er også medvirkende til en sterkere interesse for Arktis fra land utenfor regionen.

I tillegg til at systemene for beredskap må kunne samarbeide på tvers av de nordiske landegrensene, vil arbeidsgruppen også fremheve betydningen av å styrke den robuste borger. Sverige har gitt klare anbefalinger om hva den enkelte borger bør ha for å styrke egen beredskap. I Norge er uke 44 «egenberedskapsuke» hvor borgerne blir minnet på hvordan de bør sikre egen beredskap for en kort periode med bortfall av kritisk infrastruktur.

Koronapandemien viste at de nordiske land mangler nordiske anbefalinger og retningslinjer ved en krise. Hvis regjeringene kun får nasjonale anbefalinger, vil det først og fremst komme nasjonale løsninger. Der er behov for nordiske anbefalinger ved kriser som rammer nordisk. Forslag om hvordan dette kan behandles videre i det nordiske samarbeidet løftes blant annet frem i Enestam-rapporten fra 2021^[2], og er et pågående arbeid i Nordisk ministerråd.

Arbeidsgruppen mener at nordisk kriseberedskapssamarbeidet bør fremgå tydelig i Helsingforsavtalen. Arbeidsgruppen mener det er naturlig at de nordiske samarbeidsministrene gis et større ansvar for å styrke det nordiske samarbeidet om sivil beredskap og overordnet koordinere på tvers av land og fagområder.

Arbeidsgruppen anbefaler

At de nordiske regjeringene inkluderer det nordiske samarbeidet med sivil sikkerhet, beredskap og samfunnssikkerhet i Helsingforsavtalen.

2. [Enestam SE.pdf \(norden.org\)](#)

4.3 Velferd og den nordiske velferdsmodellen

Den nordiske velferdsmodellen er en viktig grunn til at de nordiske landene er blant verdens beste land å bo og leve i, og at de topper internasjonale indekser bl.a. når det kommer til lykke og jevn inntektsfordeling.

Hva sier Helsingforsavtalen?

Det sosiale samarbeidet er et viktig kapittel i dagens Helsingforsavtale og omtales i artiklene 14-17:

Art 14. Avtalepartene skal søke å bevare og ytterligere utvikle det fellesnordiske arbeidsmarkedet etter de retningslinjer som er trukket opp i tidligere avtaler. Arbeidsformidling og yrkesveiledning skal samordnes. Det skal være fri utveksling av praktikanter.

Ensartet utforming av nasjonale regler om arbeidervern og lignende spørsmål skal søkes oppnådd.

Art 15. Avtalepartene skal arbeide for at en statsborger i et nordisk land under opphold i et annet nordisk land i størst mulig utstrekning skal nyte godt av de sosiale goder som ytes i oppholdslandet til dets egne statsborgere.

Art 16. Avtalepartene skal ytterligere utvikle samarbeidet innen helsevesenet, sykepleien, alkoholikerbehandlingen og når det gjelder barne- og ungdomsvern.

Art 17. Hver avtalepart skal arbeide for at medisinsk, teknisk eller annen lignende sikkerhetskontroll blir utført på en slik måte at attest eller bevitnelse om kontrollen kan godtas i de øvrige nordiske land.

Arbeidsgruppens vurderinger

Det nordiske samarbeidet på velferdens område er omfattende og har vært en viktig del av integrasjonen mellom de nordiske landene. Betydningen vises også gjennom den plassen temaet har i dagens Helsingforsavtale.

Utviklingen av den nordiske velferdsmodellen ble særlig viktig etter 2. verdenskrig, og trepartssamarbeidet mellom næringsliv, arbeidstakere og stat har vært en bærebjelke i modellen. Med basis i de grunnleggende verdiene demokrati, menneskerettigheter, solidaritet og tillit, har denne samfunnsmodellen utviklet seg videre. Velferdsstaten og den nordiske velferdsmodellen er også en viktig del av merkevaren «Norden» og har vakt stor interesse og oppmerksomhet internasjonalt.

Dagens nordiske samarbeid omkring velferd er svært omfattende. Det er flere avtaler mellom landene, som den nordiske konvensjonen om sosialhjelp og sosiale tjenester fra 1994. En av de 12 nordiske institusjonene, Nordens Velferdssenter, er et nav i formidlingen av ny kunnskap og forskning på feltet. Det er et stort antall nettverk hvor viktig

informasjonsdeling og samarbeid finner sted. Dette er for eksempel mellom offentlig ansatte, organisasjoner og forskere.

Voksende ulikhet er en trussel mot medborgeres trivsel og velferd, og stabilitet i verden. De nordiske lands velferdsmodell bidrar til en jevnere og mere solidarisk fordeling av landenes verdier. Den nordiske velferdsmodellen kan derfor være med på å løse en del av den store utfordringen med voksende ulikhet i verden, og kan være en inspirasjon for andre land.

Arbeidsgruppen mener det er svært viktig å legge til rette for et forsterket samarbeid om velferd i Norden. Når samarbeidet ikke fungerer er det med på å skape alvorlige grensehindre for de nordiske borgerne.

Med utgangspunkt i den nordiske velferdsmodellen må vi sammen ta tak i de store utfordringene vi vil møte fremover som samfunn. En stadig eldre befolkning, utvikling av velferdsteknologi, barn- og unges situasjon, psykiske lidelser, bedre og dyrere medisiner er blant de utfordringene vi løser bedre om vi står sammen i Norden. Gjennom samarbeid og ulikheter utvikles velferdsmodellen videre.

Arbeidsgruppen mener en oppdatert Helsingforsavtale bør ha en mer helhetlig, overordnet tilnærming til velferdsområdet hvor den nordiske velferdsmodellen nevnes konkret i avtaleteksten. Det er også artikler Helsingforsavtalens kapittel om velferd som ikke lenger er like relevante, som artikkel 14 (1) siste punktum som løfter frem «fri utveksling av praktikanter». «Alkoholikerbehandling» (se art. 16) er et eksempel på utdatert begrep og bør vurderes i en språklig gjennomgang av Helsingforsavtalen.

Under pandemien så vi at rettighetene til barn og unge ble rammet hardt. Arbeidsgruppen mener at å løfte rettighetene til barn og unge inn i en revidert Helsingforsavtale vil være med på å motvirke at noe liknende skjer igjen i fremtiden. Sosial bærekraft bygges nedenfra og starter med barn og unge.

Arbeidsgruppen anbefaler

At de nordiske regjeringene oppdaterer artiklene i Helsingforsavtalens kapittel om sosialt samarbeid, omtaler den nordiske velferdsmodellen konkret i den nye avtalen, samt inkludering av barn og unge som et eget tema.

4.4 Utdannelse, forskning, kultur og bruk av eget språk

Det nordiske samarbeidet innen kultur, språk og utdanning er i kjernen av det nordiske samarbeidet.

Hva sier Helsingforsavtalen?

Helsingforsavtalen har et eget kapittel om «Kulturelt samarbeid» i artiklene 8-13:

Art 8. Undervisning og utdanning i skolene i de nordiske land skal i passende omfang omfatte undervisning om språk, kultur og alminnelige samfunnsforhold i de øvrige nordiske land, herunder Færøyene, Grønland og Åland.^[3]

Art 9. Hver avtalepart bør opprettholde og utvide mulighetene for studerende hjemmehørende i et annet nordisk land til å studere og avlegge eksamen ved dens læresteder. I størst mulig utstrekning bør deleksamen avlagt i et annet nordisk land kunne anerkjennes og medregnes ved slutteksamen i et annet nordisk land.

Økonomisk støtte fra hjemlandet bør kunne ytes uten hensyn til i hvilket land studiene finner sted.

Art 10. Avtalepartene bør samordne slik offentlig anordnet utdanning som tar sikte på å gi rett til særskilt yrkesutøvelse.

Denne utdanning bør så vidt mulig gi samme rett til yrkesutøvelse i alle nordiske land. Det kan likevel stilles krav om slik tilleggsutdanning som nasjonale forhold måtte tilsi.^[4]

Art 11. På de områder der det er hensiktsmessig, bør utbyggingen av læresteder samordnes gjennom stadig samarbeid om utbyggingsplanene og deres gjennomføring.

Art 12. Samarbeid på forskningens område bør være ordnet slik at tilgjengelige bevilgninger og andre ressurser samordnes og utnyttes best mulig, bl.a. ved at det opprettes felles institusjoner.

Art 13. For å støtte og styrke den kulturelle utviklingen skal det frie nordiske folkeopplysningsarbeidet og utvekslingen innenfor litteratur, kunst, musikk, teater, film og de øvrige kulturområder fremmes, hvorunder bl.a. de muligheter radio og televisjon byr på bør utnyttes.

3. Endret ved avtale 15 juni 1983 nr. 1 (ikr. 28 juni 1984).

4. Sml. [EØS-avtalen vedlegg VII](#) nr. 1 (direktiv [2005/36/EF](#)).

Arbeidsgruppens vurderinger

Kultursamarbeidet er limet i det nordiske samarbeidet. De tette kulturelle forbindelsene mellom landene gjennom århundrer har vært avgjørende for fremveksten av dagens nordiske identitet.

Betydningen av det kulturelle samarbeidet vises også av den sentrale plassen temaet har i Helsingforsavtalen. Utdanning i naboland, godkjenning av (yrkes)utdannelse og ulikt kulturelt samarbeid er sentralt i dagens avtale. Allikevel er for eksempel betydningen av artikkel 11 om samarbeid knyttet til «*utbyggingen av læresteden*» ikke helt lett å forstå.

Arbeidsgruppen mener teksten i dagens artikler om kultursamarbeidet bærer sterkt preg av at de er skrevet for 62 år siden og at behovet for en oppdatering er stort. Et eksempel på behovet for en språklig oppdatering er artikkel 13 hvor det avslutningsvis står at man bør utnytte «*de muligheter radio og televisjon*» byr på.

Arbeidsgruppen mener også det er nødvendig å ta inn nye tema i Helsingforsavtalen. Den digitale mediehverdagen vi lever i er svært forskjellig fra 1960-tallet. Etableringen av store internasjonale teknologiselskap, utviklingen av sosiale medier og KI/AI endrer mye av hverdagen, hvordan vi arbeider og kommuniserer.

Det nordiske språksamarbeidet er i stadig utvikling. Det er fremdeles et mål at språkforståelsen mellom de som snakker nordiske språk vedlikeholdes og forbedres. Det er også viktig at de mindre språkene i Norden, som færøysk, grønlandsk og samisk, blir ivarettatt på best mulig måte. Språkteknologi er under stadig utvikling og kan særlig gi små språk en betydelig fordel i fremtiden. Nordisk samarbeide på dette område kan være med på å styrke de nordiske språk og vise vei internasjonalt.

Artikkel 12 omhandler forskningssamarbeid og er grunnlaget for opprettelsen av felles-nordiske institusjoner. Det er et omfattende og godt forskningssamarbeid mellom de nordiske landene i dag, både gjennom nordiske institusjoner, som NordForsk, og ved uformelle forskernettverk på forskjellige fagfelt.

Arbeidsgruppen anbefaler

At de nordiske regjeringene oppdaterer artiklene i Helsingforsavtalens kapittel om utdanning, forskning, kultur, medier og språk.

4.5 Klima og natur

Miljøsamarbeidet har utviklet seg til å bli et av de viktigste områdene for samarbeid i Norden. I arbeidet videre for å oppnå «Visjon 2030» og at Norden skal bli verdens mest integrerte og bærekraftige region, må klima, natur og miljø være en sentral del av alt nordisk samarbeid.

Hva sier Helsingforsavtalen?

Miljøvern er et tema i dagens Helsingforsavtale og omtales i artiklene 30 - 32:

Art 30. Avtalepartene skal i sin nasjonale lovgivning og ved anvendelsen av denne i størst mulig utstrekning likestille de øvrige avtalepartenes miljøverninteresser med sitt eget lands.

Art 31. Avtalepartene skal søke å harmonisere sine miljøvernregler i den hensikt å oppnå den størst mulige overensstemmelse når det gjelder normer og retningslinjer for utslipp av forurensninger, anvendelse av miljøgifter og andre forstyrrelser av miljøet.

Art 32. Avtalepartene skal tilstrebe samordning når det gjelder å reservere naturvern- og friluftsområder samt når det gjelder fredning og andre forholdsregler for vern av planter og dyr.

Arbeidsgruppens vurderinger

Helsingforsavtalen gjenspeiler ikke dagens omfattende nordiske miljøsamarbeid. Viktige områder som klima og biodiversitet er ikke nevnt. Det er etter arbeidsgruppens mening en svakhet ved dagens avtale, og taler for en endring av avtaleteksten på dette feltet.

En viktig dimensjon ved dagens nordiske samarbeid er «Visjon 2030» om at Norden innen 2030 skal bli verdens mest bærekraftige og integrerte region. Arbeidet med bærekraft (miljømessig-, økonomisk- og sosial bærekraft) er en integrert del av arbeidet til Nordisk ministerråd i alle sektorer i arbeidet for et grønt Norden. Betydningen av det samarbeidet som kreves for å nå «Visjon 2030» reflekteres ikke i Helsingforsavtalen.

Arbeidsgruppen mener det er en sammenheng mellom sikkerhet- og forsvarspolitik og klimapolitikk. Klimaendringene er i mange sammenhenger en faktor som forsterker allerede eksisterende trender. I de nordiske landene har smeltingen av innlandsisen på Grønland særlig stor betydning.

Mye av det nordiske samarbeidet innen klima og miljø er knyttet til samarbeidet i EU og regelverksutformingen der. Det nordiske samarbeidet i forkant av en videre regelverksutforming i EU er i mange sammenhenger verdifullt. Det samme gjelder ved implementeringen av regelverket i nasjonal lovgivning.

Arbeidsgruppen mener klima og bevaring av naturmangfoldet vil være sentrale tema i det fremtidige nordiske samarbeidet. Dette gjelder både internt i de nordiske landene og

Norden som aktør i større internasjonalt miljøsamarbeid. Det nordiske samarbeidet være viktig premissleverandører og bidra med kunnskapsgrunnlag inn i internasjonale miljøavtaler.

Arbeidsgruppen anbefaler

At de nordiske regjeringene inkluderer klima i Helsingforsavtalen og oppdaterer dagens artikler om miljø til å omhandle biodiversitet og natur.

4.6 Transport og infrastruktur

Gode transportløsninger på tvers av landegrensene i Norden er avgjørende for en videre nordisk integrasjon. Dette er grunnen til at Nordisk råd har presset på for et tettere og mer formalisert samarbeid på feltet de siste årene.

Hva sier Helsingforsavtalen?

Transport omtales i Helsingforsavtalen som «samferdsel». Artiklene i avtalen er som følger:

Art 26. Avtalepartene skal arbeide for å befeste det samarbeid som tidligere er innledet på samferdselens område, og søke å utvikle dette samarbeidet for å lette forbindelsene og varebyttet mellom landene og oppnå hensiktsmessige løsninger på de problemer som måtte forekomme på dette område.

Art 27. Bygging av samferdselsforbindelser som berører to eller flere avtaleparters område, skal skje i samråd mellom de berørte parter.

Art 28. Avtalepartene skal søke å bevare og utvikle ytterligere det samarbeid som har ført til at deres territorier utgjør ett passkontrollområde. Kontrollen av reisende som passerer grense mellom nordiske land, skal også ellers forenkles og samordnes.

Art 29. Avtalepartene skal samordne arbeidet for øket trafiksikkerhet.

Arbeidsgruppens vurderinger

Avtaleteksten bærer preg av å være utdatert, både språklig og ved de temaene som omtales. Den løfter allikevel opp viktigheten av nordisk samarbeid på feltet, for eksempel ved bygging av grensekryssende forbindelser.

Transportsamarbeid på tvers av landegrensene i Norden er av stor betydning for en videre bærekraftig nordisk integrasjon. Det gjelder blant annet for et felles arbeidsmarked, næringsutvikling, miljø, beredskap og sikkerhet.

Transport en forutsetning for mye av det andre nordiske samarbeidet og kryssing av landegrensene. Det at samferdsel har et eget kapittel i Helsingforsavtalen viser at feltet har vært og er en viktig del av det nordiske samarbeidet. Selv om formålet bak de ulike artiklene i avtalen er å legge til rette for grensekryssende samarbeid innen samferdsel, er det imidlertid tydelig at artiklene i Helsingforsavtalen er skrevet for en helt annen tid og de gjenspeiler ikke dagens nordiske omfattende transportsamarbeid.

Tradisjonelt har transportforbindelsene i de nordiske landene gått nord – sør i det enkelte land. Det har i lengre tid vært arbeidet for å styrke forbindelsene øst – vest for å få større integrasjon mellom de nordiske landene. Styrking av øst – vest forbindelsene får økt betydning med Sverige og Finland i NATO og økt frakt av militært utstyr til fra norskekysten og østover. Dette gjelder både vei og jernbane.

Et tett nordisk transportsamarbeid er også viktig for å redusere utslippene fra sektoren. Dette kan gjelde elektrifisering av veitransporten og utvikling av grønn skipsfart og luftfart med fossilfrie internordiske ruter. Integrasjonen av kollektivtilbudet mellom landene, for eksempel togtransport, er også et pågående arbeid.

Arbeidsgruppen har notert seg det tette nordiske samarbeidet som har utviklet seg mellom ministrene ansvarlig for transport, inkludert med nordiske møter i forkant av EU-møter.

Arbeidsgruppen mener det er behov for et Nordisk Ministerråd for transport hvor alle de nordiske ministre med ansvar for transport møtes for at koordinere og styrke det nordiske transportsamarbeidet, slik som det var inntil 2005. Dette er et forslag som et enstemmig Nordisk råd tidligere har stilt seg bak, blant annet på Nordisk råds møte i Akureyri i 2018.

Tett knyttet til samferdsel er samarbeidet om infrastruktur og digitalisering. Det foregår en storstilt digitalisering av våre samfunn som medfører store muligheter for å utvikle bedre løsninger for innbyggerne, samtidig som det gir nye utfordringer knyttet til løsninger og sikkerhet. Et ad-hoc Nordisk ministerråd for digitalisering er etablert, hvor også baltiske ministre har deltatt på møtene.

Arbeidsgruppen mener det vil være naturlig at det vurderes hvordan det nordiske samarbeidet knyttet til digitalisering kan styrkes videre. Digitalisering griper inn på mange felt som samfunnssikkerhet, beredskap, miljø og utvikling av nye tjenester til innbyggerne. Som en del av samarbeidet om samferdsel bør derfor digitalisering også nevnes på et overordnet nivå som et viktig område for det nordiske samarbeidet.

Arbeidsgruppen anbefaler

At de nordiske lands regjeringer oppdaterer avtaleteksten om samferdsel i Helsingforsavtalen slik at den bedre reflekterer dagens samarbeid, muligheter og ambisjoner på transportområdet, samt inkluderer nordisk samarbeid om digital infrastruktur i Helsingforsavtalen.

4.7 Unge i Norden, herunder Ungdommens Nordiske Råd

Barn og unge er en vital del av det nordiske samarbeidet. Både i seg selv, og som deltaker i ulike deler av samarbeidet. For å styrke og befeste denne stillingen bør barn og unge løftes inn i Helsingforsavtalen, bl.a. rollen til Ungdommens Nordiske Råd.

Hva sier Helsingforsavtalen?

Barn og unge nevnes ikke som deltakere i det nordiske samarbeidet i dagens Helsingforsavtale.

Arbeidsgruppens vurderinger

Barn og unges deltakelse i samfunnet er betydelig styrket og endret siden Helsingforsavtalen ble inngått i 1962. Dette gjelder også deltakelse i det nordiske samarbeidet.

Unge i Norden tas i stadig større grad med i arbeidet til Nordisk råd og Nordisk ministerråd.

Nordisk barne- og ungdomskomite (NORDBUK) er ministerrådets koordinerende og rådgivende organ som rapporterer til samarbeidsministrene.

Ungdommens Nordiske Råd (UNR) er en paraplyorganisasjon for de politiske ungdomspartiene i Norden. UNR avholdt sin første sesjon i 1971 og har vært en selvstendig organisasjon siden 2002. UNR representerer de politiske ungdomsorganisasjonene i flere nordiske samarbeidsorganer, inkludert Nordisk råd. Gjennom de seneste årene har UNR fått en stadig mer selvstendig rolle med økt støtte fra eget sekretariat, og er en plattform for unge nordiske politikere. Denne profesjonaliseringen har ført til at UNR har fått flere og mer fremtredende roller i Nordisk råd, de arrangerer egne sommerleirer og gjennomfører sin egen årlige sesjon. Samarbeidet mellom Nordisk råd og Ungdommens Nordiske Råd reguleres av Nordisk råds forretningsorden. Bestemmelsene gir representanter fra UNR rett til å delta med talerett på sesjonen og på presidie- og utvalgsmøtene, men ikke stemmerett.

Nordisk råd inviterer unge – via Ungdommens Nordiske Råd – til å delta i alle Nordisk råds møter. I 2023 fikk representantene fra UNR samme talerett som alle Nordisk råds parlamentarikere under sesjonen. Unge inngår i dag som en integrert del av alle de grunnleggende aktiviteter hos Nordisk råd. Flere av UNRs forslag til rekommandasjoner har blitt til Nordisk råds rekommandasjoner til de nordiske regjeringer.

Arbeidsgruppen mener unge bidrar positivt og er svært tilfreds med det gode samarbeidet som er utviklet mellom Nordisk råd og Ungdommens Nordiske Råd (UNR).

Arbeidsgruppen mener barn og unge bør inkluderes og involveres i det nordiske samarbeidet i størst mulig grad, inkludert Nordisk råd og Nordisk ministerråd. Unges nordboere bør tidlig introduseres for sine nordiske naboer. Som nevnt i kapittel 4.3 om velferd i Norden, mener arbeidsgruppen at barn og unges rettigheter bør nevnes særskilt i en revidert Helsingforsavtale.

Arbeidsgruppen anbefaler

At de nordiske regjeringer inkluderer Ungdommens Nordiske Råd og barn og unge i Helsingforsavtalen for å styrke de unges rettigheter og stemmer i det nordiske samarbeidet.

4.8 Arbeidet med grensehindringer

Arbeidet med å få et regelverk som legger til rette for mobilitet på tvers av grensene i Norden har vært et prioritert område for det nordiske samarbeidet siden starten. Dessverre viser det seg at det ved utformingen og implementeringen av nytt regelverk kan oppstå hindringer for mobiliteten mellom de nordiske landene. De siste 30 årene har arbeidet med fjerning av grensehindringer vært en viktig del av det nordiske samarbeidet.

Hva sier Helsingforsavtalen?

Grensehindringer er ikke direkte omtalt i Helsingforsavtalen, men artikkel 21 omtaler arbeidet med å fjerne hindringer for handelen, og artikkel 24 omtaler at det skal befolkningen i grensetraktene skal ha færrest mulig ulemper ved grensehandelen.

Arbeidsgruppens vurderinger

Selv om grensehindringer på generell basis ikke er direkte omtalt i Helsingforsavtalen kan man si at avtalen handler om å fremme mobilitet og enhet mellom de nordiske landene. Det gjelder det rettslige samarbeidet (artiklene 2 til 7) som legger til rette for lik rettsutvikling mellom landene, det kulturelle samarbeidet (art. 8-13) som blant annet omhandler utdanning og språk, og det sosiale samarbeidet (art. 14-17) som blant annet omtaler utviklingen av et felles nordisk arbeidsmarked. I fortalen finner vi også at regjeringene ønsker:

«ønsker å gjennomføre ensartede bestemmelser i de nordiske land i så mange henseender som mulig»

På mange måter kan man si at grensehindringer oppstår når de nordiske landene ikke har klart å leve opp til forpliktelsene i dagens Helsingforsavtale.

Arbeidet med å fjerne grensehindringer har lange tradisjoner i det nordiske samarbeidet. Etter hvert som regelverket i samfunnene våre blir stadig mer omfattende, øker også sjansene for at grensehindringer kan oppstå. Enten ved utformingen av reglene eller ved implementeringen av dem. Dette gjelder også ved implementeringen av nytt EU-regelverk.

Nordisk ministerråds sekretariat har tatt på seg en koordinerende rolle i grensehindringsarbeidet. Flere ulike tjenester er etablert for å veilede borgere og bedrifter i regelverket og for fjerne grensehindringer. Eksempler på dette er grensetjenester (som Morokulien mellom Sverige og Norge), Info Norden og Grensehinderrådet.

Nordisk råd har en grensehindringsgruppe hvor Nordisk råds medlemmer som ønsker å arbeide med grensehindringer møtes. Grensehindringsgruppen samarbeider tett med Grensehindringsrådet. Gruppen er en parlamentarisk dimensjon i det nordiske grensehindringsarbeidet som bl.a. kan løfte saker som står på listen over grensehindringer hos Grensehindringsrådet inn i nasjonale parlamenter.

Arbeidet med å få bort grensehindringer for nordboere som ønsker å arbeide, studere, drive næringsvirksomhet osv. på tvers av landegrensene i Norden, er en grunnleggende del av det nordiske samarbeidet og gir det legitimitet. Det viser at det nordiske samarbeidet tar tak i reelle problemer som rammer mennesker i sin hverdag.

For å få bort eksisterende grensehindringer kan Grensehinderrådet og det mandat styrkes, samt styrke forpliktelsen til de nordiske regjeringene i Helsingforsavtalen til å fjerne grensehindringer.

For å forebygge grensehindringer kunne alle nordiske land styrke sin forpliktelse i Helsingforsavtalen til at regjeringene skal vurdere og opplyse parlamentet om nytt regelverk påvirker muligheten for medborgerne til å bevege seg på tvers av landegrensene i Norden.

Arbeidsgruppen mener at arbeidet med å fjerne grensehindringer i Norden har blitt en fremtredende og viktig del av det nordiske samarbeidet og for å bedre integrasjonen mellom landene. Dette bør reflekteres i Helsingforsavtalen og på den måten løfte betydningen av dette arbeidet.

Arbeidsgruppen mener arbeidet med grensehindringer er av så stor betydning at den oppfordrer regjeringene til å finne mest mulig forpliktende formuleringer for det videre arbeidet med å fjerne og forebygge grensehindringer mellom de nordiske landene.

Arbeidsgruppen anbefaler

At de nordiske regjeringene inkluderer arbeidet med å fjerne og forebygge grensehindringer i Helsingforsavtalen for at Norden skal bli verdens mest integrerte region.

4.9 Parter til Helsingforsavtalen

Helsingforsavtalen er en samarbeidsavtale mellom Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige for å fremme samarbeidet mellom landene. Færøyene, Grønland, og Åland har selvstendige rettigheter etter avtalen, blant annet knyttet til representasjon i Nordisk råd og Nordisk ministerråd.

Hva sier Helsingforsavtalen?

Det er regjeringene i Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige som er partene til Helsingforsavtalen. Dette fremgår av preambelen til avtalen.

Artiklene 1 til 43 i Helsingforsavtalen refererer til et tettere nordisk samarbeid mellom «avtalepartene» og har følgende tematiske overskrifter: rettslig samarbeid, kulturelt samarbeid, sosialt samarbeid, økonomisk samarbeid, samarbeid på samferdselens område, samarbeid på miljøvernområdet, annet samarbeid, og formene for nordisk samarbeid.

Samarbeidet i Nordisk råd er regulert i artiklene 44 til 59. Artikkel 44 første setning lyder:

I Nordisk Råd samarbeider de nordiske lands samt Færøyenes, Grønlands og Ålands folkevalgte forsamlinger, landenes regjeringer samt Færøyenes og Grønlands landsstyrrer og Ålands landskapsstyrelse.

Artikkel 47 omhandler sammensetningen av Nordisk råd:

Rådet består av 87 valgte medlemmer, regjeringsrepresentanter og representanter for Færøyenes og Grønlands landsstyrrer og Ålands landskapsstyrelse.

Av medlemmene velger Danmarks folketing 16, Finlands riksdag 18, Islands allting 7 og Norges storting og Sveriges riksdag hver 20 samt Færøyenes lagting, Grønlands landsting og Ålands lagting hver 2. Videre velger hver forsamling et tilsvarende antall suppleanter.

Siden 1983 har Færøyene, Grønland og Åland selv valgt sine representanter til Nordisk råd, se artikkel 48 (2).

Samarbeidet i Nordisk ministerråd er regulert i artiklene 60-67. Artikkel 60 første og annet ledd lyder:

I Nordisk ministerråd samarbeider de nordiske lands regjeringer.

Færøyenes og Grønlands landsstyrrer samt Ålands landskapsstyrelse deltar i Ministerrådets arbeid.

(Ålands landskapsstyrelse endret navn til landskapsregjering i 2004.)

Artikkel 63 annet ledd lyder:

Beslutning truffet i overensstemmelse med denne overenskomst er bindende for Færøyene, Grønland og Åland i den utstrekning de slutter seg til beslutningen i samsvar med selvstyreordningene.

Arbeidsgruppens vurderinger

Arbeidsgruppen har under dette kapittelet særlig vurdert statusen til Færøyene, Grønland og Åland i det nordiske samarbeidet og de rammene Helsingforsavtalen gir for deltakelsen. Arbeidsgruppens medlemmer fra Færøyene, Grønland og Danmark har vært pådrivere i å bidra til sakens opplysning. Innledningsvis ble også spørsmålet om et tettere samarbeid med de baltiske landene tatt opp, men dette har ikke blitt nærmere drøftet i arbeidsgruppen.

Færøyene, Grønland og Åland har i dag omfattende rettigheter knyttet til deltakelsen i Nordisk råd og Nordisk ministerråd. Noe av dette fremkommer av avsnittet over. Videre gir Ålandsdokumentet fra 2007 en oversikt over rettighetene til Færøyene, Grønland og Åland i rammen av Helsingforsavtalen og deltakelse i arbeidet til de nordiske institusjoner og programmer. I Ålandsdokumentet er det også forslag om å styrke deltakelse fra Færøyene, Grønland og Åland på noen områder.

Færøyene ønsker flere rettigheter enn Ålandsdokumentet tillater, og har flere ganger søkt om fullt medlemskap i Nordisk råd og Nordisk ministerråd. Dette skjedde senest i 2016/2017 og denne sak er ikke ferdigbehandlet i Nordisk råd.

Selvstyreavtalene de ulike landene har med henholdsvis Danmark og Finland er dynamiske. Graden av selvstyre har utviklet seg i takt med at de har tatt over ansvaret for flere politiske områder. På Færøyene for eksempel vedtas i dag all lovgivning vedrørende Færøyene i Færøyenes parlament, hvorav ca. 90-95% er færøysk lovgivning mens ca. 5-10% er dansk lovgivning. Grønland og Åland har ulike grader av nasjonal lovgivning på sine områder.

På arbeidsgruppens møter har det vært diskutert om Færøyene, Grønland og Åland bør få rettigheter og plikter som selvstendige medlemmer av det nordiske samarbeidet.

Selvstyret er en levende organisme som stadig utvikles, og handler i stor grad retten til å få være seg selv. Den retten er en sentral nordisk verdi. Arbeidsgruppen har fått klare signaler fra Grønland og Færøyene om at de ønsker selvstendig medlemskap og å styrke egen representasjon i det nordiske samarbeidet, og at de ønsker at utviklingen som skjer internt i de enkelte riksfellesskap og stater reflekteres i det nordiske samarbeidet. Åland har meddelt at de støtter tanken om at Grønland, Færøyene og Åland inkluderes som selvstendige medlemmer av det nordiske samarbeidet.

Det har vært ulike synspunkter blant medlemmene av arbeidsgruppen i hvilken grad den skal ta opp dette temaet.

Arbeidsgruppen har to alternative anbefalinger:

at de nordiske lands regjeringer endrer Helsingforsavtalen slik at deltakelsen i det nordiske samarbeidet er basert på likeverdighet mellom landene, og at deltakelsen for Grønland, Færøyene og Åland i det nordiske samarbeidet reflekterer utviklingen i selvstyret og gir fleksibilitet til å romme ulikheter og fremtidig utvikling,

eller

at de nordiske lands regjeringer utreder hvordan Helsingforsavtalen kan endres for å muliggjøre en styrket deltakelse i det nordiske samarbeidet for Grønland, Færøyene og Åland med hensyn til det juridiske rammeverket som regulerer forholdet mellom Danmark, Færøyene og Grønland, respektive Finland og Åland.

4.10 Forholdet til EU-EØS samarbeidet

Hva sier Helsingforsavtalen?

Europeisk samarbeid omtales i artiklene 1, 33, 61 og 64, gjerne sammen med samarbeid i andre internasjonale organisasjoner. Et eksempel er i artikkel 1 (2):

«Avtalepartene bør rådføre seg med hverandre i spørsmål av felles interesse som behandles i europeiske og andre internasjonale organisasjoner og konferanser.»

Arbeidsgruppens vurderinger

De nordiske land har ulik tilknytning til EU. Danmark, Finland og Sverige er medlemmer av EU. Island og Norge er EØS-medlemmer som i hovedsak gjør dem til medlemmer av EUs indre marked. Åland er med i EU og har noen særegne unntak blant annet knyttet til moms. Grønland og Færøyene er ikke medlemmer.

EU og EØS har en kobling til de fleste temaene som omtales i Helsingforsavtalen gjennom en omfattende regelverksutvikling i EU. Selv om de nordiske landene har ulik tilknytning til EU, er utviklingen der av stor betydning for alle landene. Nordens forhold til EU og EØS var bakgrunnen for de seneste endringene i Helsingforsavtalen på 1990-tallet.

Helsingforsavtalens nåværende formuleringer om europeisk samarbeid er på et overordnet nivå, og nevnes som oftest som «europeisk og annet internasjonalt samarbeid». Dette til tross for at EU-samarbeidet er langt mer omfattende og har langt større innflytelse på hverdagen til nordiske borgere enn annet internasjonalt samarbeid.

Det europeiske samarbeidet dreier seg i stor grad om hverdagen til innbyggerne og har en sterk parlamentarisk forankring i de landene som er med i EU. Dette til forskjell fra mye annet samarbeid, for eksempel i FN, som handler mer om internasjonale normer og verdier, og foregår mest på embets- og minister nivå.

Arbeidsgruppen mener nordisk samarbeid i europeiske og internasjonale samarbeidsorganisasjoner er av stor betydning. Allikevel mener arbeidsgruppen at det europeiske samarbeidet har så stor innflytelse på alle de nordiske landene, at samarbeidet bør løftes tydeligere og særskilt frem i Helsingforsavtalen. Særlig er EU-samarbeidet av stor betydning for arbeidet med grensehindringer, både ved harmonisering av regelverket og ved lik implementering på nasjonalt nivå. Forebygging av grensehindringer er av stor betydning i det nordiske samarbeidet for å sikre fri bevegelse i Norden. Det nordiske EU-samarbeidet bør derfor få en større rolle i arbeidet for en grenseløs nordisk region.

Arbeidsgruppen mener at Helsingforsavtalen bør omtale EU/EØS -samarbeidet med mere bindende formuleringer, både med hensyn til forberedelsen av nytt regelverk og i implementeringsfasen. Dette vil kunne gi stor nordisk nytte for nordiske borgere.

Arbeidsgruppen anbefaler

At det nordiske samarbeidet i EU og EØS for en mer fremtredende rolle i Helsingforsavtalen med mer forpliktende formuleringer om nordisk samarbeid ved utformingen og implementeringen av nytt regelverk.

5. Andre temaer

Som nevnt i kapittel 1 har arbeidsgruppen valgt å løfte frem noen temaer i kapittel 4 som etter arbeidsgruppens mening på forskjellige måter viser behovet for en revidering av Helsingforsavtalen.

Arbeidsgruppen har også vurdert om det bør tas inn en overordnet artikkel eller preambel knyttet til sentrale nordiske verdier som demokrati, menneskerettigheter og likestilling, som basis for det nordiske samarbeidet. Dette er viktig fundament for de nordiske landene og det overlates til regjeringene å vurdere hvordan disse kan inngå på en hensiktsmessig måte i en oppdatert Helsingforsavtale.

Nordisk ministerråd og Nordisk råd har arbeidet mye for å utvikle inkluderende samfunn Norden med plass til alle. Det kan gjelde integrering av innvandrere, inkludering av mennesker med psykiske og fysiske funksjonshemninger, og anerkjennelsen av ulike minoriteter. Erkjennelsen av at Norden har et stort mangfold og verdien av dette kan gjerne reflekteres i en revidert Helsingforsavtale.

Urfolksrettigheter i Norden har også blitt drøftet og særlig stillingen til den samiske befolkningen som bor i Finland, Sverige, Norge og Russland. Nordisk råd har styrket sitt samarbeid med Samisk Parlamentarisk Råd de senere årene med deltakelse på sesjoner og utvalgsmøter. Det overlates til regjeringene å vurdere om stillingen til de nordiske urbefolkninger i det nordiske samarbeidet.

Justissamarbeidet og samarbeidet om energi er ikke omtalt i rapporten av hensyn til rapportens lengde. I den grad at de nordiske regjeringer ønsker å styrke formuleringene i Helsingforsavtalen vedrørende nordisk samarbeid internasjonalt, kan dette også tas med i det videre arbeidet. De temaene som tas opp i rapporten er ikke en uttømmende liste.

Et tema som er belyst i flere steder i rapporten er behovet for en språklig oppdatering av Helsingforsavtalen. Språket og eksemplene som nevnes i avtalen er utdaterte. Det dreier seg for eksempel om artikkel 13 som henviser til mulighetene «radio og televisjon» gir for kulturelt samarbeid og artikkel 14 som legger til rette for «fri utveksling av praktikanter». Den språklige oppdateringen handler også om hva som ikke står avtalen og som naturlig ville hørt med om avtalen hadde blitt skrevet i dag. Det kan være omtale medieutviklingen i kapittelet om kultursamarbeidet, eller at klima og biodiversitet ikke er nevnt i kapittelet for miljøsamarbeid.

Endelig vil arbeidsgruppen trekke frem at forholdet mellom Nordisk råd og Nordisk ministerråd er et viktig tema i Helsingforsavtalen, men som arbeidsgruppen ikke vil gå inn på i denne omgang. I den grad Nordisk råd og Nordisk Ministerråds organisering og samarbeidsform tas opp i forbindelse med revideringen av Helsingforsavtalen, bør en revidering av denne del gjøres etter en evaluering av den nåværende organisering og i samarbeid med Nordisk råds rådsdirektør og Nordisk ministerråds generalsekretær.

6. Avsluttende bemerkninger

Arbeidsgruppen vil takke alle innleiderne som har bidratt på møtene. Deres ekspertise og innsikt har vært avgjørende for vurderingene i rapporten.

Arbeidsgruppens hovedinntrykk etter arbeidet med rapporten og innstillingen er at det nordiske samarbeidet er i stor endring som åpner opp og krever mer samarbeid i Norden. En oppdatering av Helsingforsavtalen vil styrke Norden og være fundamentet for det videre samarbeidet mellom landene.

Av gode grunner er ikke Helsingforsavtalen endret ofte gjennom årene. Overordnede avtaler for samarbeid mellom land ligger i stor grad fast. De store endringene vi har sett i det nordiske og øvrige internasjonale samarbeidet de siste årene har gitt det nordiske samarbeidet ny kraft og betydning. Av særlig stor betydning er endringene i det sikkerhetspolitiske bildet og gir helt nye forutsetninger for samarbeidet i Norden.

Arbeidsgruppens medlemmer er overbevist om at en revidert Helsingforsavtale vil styrke det nordiske samarbeidet i tiden som kommer, og innstiller derfor til Nordisk råds presidium å rekommandere de nordiske regjeringer å oppdatere Helsingforsavtalen.

Bilag: Utkast til presidieforslag

Præsidiieforslag om opdatering af Helsingforsaftalen

Forslag

Nordisk Råds Præsidium foreslår,

at Nordisk Råd rekommanderer de nordiske regeringer,

at udnævne en nordisk kommission, som skal udarbejde konkrete ændringsforslag til en opdateret version af Helsingforsaftalen,

at kommissionens forslag bl.a. indeholder:

Nye artikler om nordisk samarbejde indenfor:

- Forsvars- og sikkerhedspolitik
- Civil sikkerhed, beredskab og samfundssikkerhed
- Klima
- Børn og unges rettigheder og inkludering i det nordiske samarbejde generelt herunder Ungdommens Nordiske Råds rolle.
- Grænsehindringer – fjernelse og forebyggelse

Opdaterede artikler om nordisk samarbejde, så de passer bedre til det samarbejde og de ambitioner som de nordiske lande har i dag, indenfor:

- Det sociale område, herunder omtaler den nordiske velfærdsmodel konkret, samt løfter ind inkludering af børn og unge som eget tema,
- Uddannelse, forskning, kultur og sprog
- Miljø, herunder til også at omfatte biodiversitet og natur
- Samfærdsel, herunder til også at omfatte digital infrastruktur
- Parter i Helsingforsaftalen, herunder at deltagelsen i det nordiske samarbejde er baseret på ligestilling mellem landene, og at deltagelsen hos Grønland, Færøerne og Åland i det nordiske samarbejde reflekterer udviklingen i de selvstyrende lande og giver fleksibilitet til at rumme uligheder og fremtidig udvikling, eller
at de nordiske lands regeringer udtæller hvordan Helsingforsavtalen kan ændres for at muliggøre en styrket deltagelse i det nordiske samarbejde for Grønland, Færøerne og Åland med hensyn til det juridiske rammeverk som regulerer forholdet mellem Danmark, Færøerne og Grønland, respektive Finland og Åland.
- At det nordiske samarbejde i EU og EØS får en mer fremtrædende rolle i Helsingforsavtalen med mer forpliktende formuleringer om nordisk samarbejde ved udformningen og implementeringen af nyt regelverk.

Generel/sproglig opdatering af aftaleteksten og inkludering af grundlæggende nordiske værdier som demokrati, menneskerettigheder og ligestilling.

at det er en målsætning at kommissionens forslag til opdateret Helsingforsaftale er klart i løbet af 2025, og kan sættes i kraft i løbet af 2026 (30 år efter at den seneste opdatering trådte i kraft).

at Nordisk Råd er repræsenteret i kommissionen og at kommissionens arbejde udføres i samråd med Nordisk Råd.

Baggrund

(Indsætte dele af rapportens beskrivelse af baggrund og henvise til rapporten)

Præsidiets synspunkter

(Indsættes efter Præsidiets behandling af udkastet til præsidieforslag)

Sted, dato 2024

(Præsidiemedlemmer)

Om denne publikasjon

Oppdatering av Helsingforsavtalen – En rapport fra Nordisk råds arbeidsgruppe

PolitikNord 2024:711

ISBN 978-92-893-7843-7 (PDF)

ISBN 978-92-893-7844-4 (ONLINE)

<http://dx.doi.org/10.6027/politknord2024-711>

© Nordisk råd 2024

Publisert: 9.4.2024

Det nordiske samarbeidet

Det nordiske samarbeidet er en av verdens mest omfattende regionale samarbeidsformer. Samarbeidet omfatter Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige samt Færøyene, Grønland og Åland.

Det nordiske samarbeidet er både politisk, økonomisk og kulturelt forankret, og er en viktig med-spiller i det europeiske og internasjonale samarbeidet. Det nordiske fellesskapet arbeider for et sterkt Norden i et sterkt Europa.

Det nordiske samarbeidet ønsker å styrke nordiske og regionale interesser og verdier i en global omverden. Felles verdier landene imellom bidrar til å styrke Nordens posisjon som en av verdens mest innovative og konkurransekraftige regioner.

Nordisk råd

Nordens Hus

Ved Stranden 18

DK-1061 København

www.norden.org

Les flere nordiske publikasjoner: www.norden.org/no/publikasjoner