

FÖR EGEN RÄKNING
 HELSINGFORSAVTALET 1. – POLITIKERNA
 SÅ KAN NORDENS GRUNDLAG
 MODERNISERAS

Jan-Erik Enestam.
 Foto: Fröderberg/norden.org.



Bertel Haarder. Foto: Steen Brogaard.



Under vinjetten *För egen räkning* kommer *Nordisk Tidskrift* presentera två efterkommande artiklar om den tänkta omstöpnigen av Helsingforsavtalet, även kallat "Nordens grundlag".

I denna den första artikeln synas Helsingforsavtalet utifrån ett politiskt perspektiv, från insidan av det nordiska systemet. Den andra artikeln kommer att ha ett forskarperspektiv i stället, och från utsidan.

De två veteranpolitikerna, Jan-Erik Enestam från Finland, och Bertel Haarder från Danmark, finner Nordiska rådets förslag om en revision av den nordiska samarbetsöverenskommelsen, Helsingforsavtalet från 1962, väl motiverat. Samtidigt kommer de med konkreta förslag för hur samarbetet kan göras effektivare. Bland annat vill de se en uppluckring av kravet på koncensus.

Enestam har varit direktör för Nordiska rådet med placering i Köpenhamn, riksdagsledamot och minister i flera omgångar. Haarder har varit medlem av folketinget, president i Nordiska rådet och minister, samt har suttit i Europaparlamentet.

Fyra spårbyten – fram till nu

I en intressant antologi om nordiskt samarbete *Norden sett inifrån – det fjärde spårbytet* hävdar bokens redaktörer, professor Bengt Sundelius och Claes Wiklund, dåvarande ledamot och sekreterare i Letterstedtska föreningens huvudstyrelse, att det nordiska samarbetet kan karakteriseras med fyra *spårbyten*.

Det första spårbytet ägde rum i början av 1950-talet efter misslyckandet med de skandinaviska försvarsförbundsförhandlingarna. Då bildades Nordiska rådet och individens fria rörlighet stod i fokus.

Ett andra spårbyte skedde enligt författarna 20 år senare. Efter att den ekonomiska helhetsplanen Nordek havererat övergick man till ett sektor-baserat programsamarbete och en omfattande uppbyggnad av ett fyrtiotal nordiska institutioner och tre centrala politiska sekretariat: Nordiska Rådets i Stockholm (1971) och Nordiska Ministerrådets i Oslo (1973). År 1986 flyttas Nordiska Ministerrådets sekretariat från Oslo till Köpenhamn där Nordiska Kultursekretariatet verkar. År 1996 flyttade Nordiska Rådets sekretariat från Stockholm till Köpenhamn och samlokaliseras med Nordiska ministerrådets sekretariat. Nordiska Investeringsbanken grundades år 1975 i Helsingfors.

Efter ytterligare ca 20 år skedde *ett tredje spårbyte* i det finländska och svenska EU-inträdet fotspår. Då gjordes ett försök med s.k. trepelarsystem inom Nordiska rådet. Att indela rådets utskottsarbete i geografiska zoner, dvs Norden – EU – Östersjöområdet blev enligt författarna ”en trestegsraket som kraschlandade på marken” efter en femårig provotid.

Det fjärde spårbytet tog sin början åren 2007-2009 då ett nordiskt försvarspolitiskt samarbete började ta form. NORDEFECO bildades. Thorvald Stoltenberg presenterar sin epokgörande rapport 2009. En nordisk solidaritetsförklaring antogs av utrikesministrarna 2011 och det nordiska samarbetet gällande civil säkerhet fick allt större vikt.

Det är uppenbart att det nordiska samarbetets glansperiod inträffade på 50-talet. Då infördes passfrihet för nordbor (1952), den gemensamma arbetsmarknaden bildades (1954) och den nordiska konventionen om social trygghet trädde i kraft (1955). År 1958 bildades den nordiska passunionen, varmed passkontrollen avskaffas också för icke-nordbor.

Viktiga beslut har givetvis fattats senare, men inte till sin omfattning lika revolutionerande. Inrättandet av Nordiska investeringsbanken på 70-talet är dock viktigt. Bankens dividendavkastning ger mer än vad hela det nordiska samarbetet kostar.

Ett femte spårbyte?

De nordiska statsministrarna antog i augusti 2019 en vision enligt vilken Norden år 2030 skall vara världens mest hållbara och integrerade region. Professor Johan Strang vid CENS – Centrum för Norden-studier vid Helsingfors Universitet, tillika *Nordisk Tidskrifts* stående krönikör, säger i en debattartikel att Norden låg närmare denna vision för 60 år sedan. Han relaterar till ovanstående epokgörande resultat och tillägger som ytterligare framgång den centrala nordiska samarbetsöverenskommelsen, Helsingforsavtalet som undertecknades 1962. Strang säger att det var enastående att de nordiska länderna fick till allt detta trots alla spänningar som kalla kriget förde med sig.

Danmark, Norge och Island var Nato-medlemmar medan Sverige och Finland var neutrala, dock så att Finland var tvunget att värna om sin speciella relation till Sovjetunionen.

Om Norden skall vara världens mest integrerade region 2030 borde enligt Strang konventionerna om skatter, arbetsmarknad och sociala rättigheter vara designade för dagens alltmer komplicerade arbets- och familjeliv. Vår slutsats är att detta inte låter sig göras utan att öppna och revidera Helsingforsavtalet.

För att anknyta till ”spårmetaforen” kunde revideringen av Helsingforsavtalet utgöra *det femte spårbytet*.

Tidigare presidenter vill se en översyn

Avtalet har ändrats/kompletterats sju gånger, men inte en enda gång de senaste 27 åren. Sålunda saknas avtal om t.ex. utrikes-, försvars- och den civila beredskapspolitiken, vilket förklaras med Finlands förhållande till Sovjetunionen. Idag finns inte detta hinder längre, vilket Finlands medlemskap i NATO bekräftar. Vi har i olika sammanhang hävdat att tiden är mogen för att utvärdera Helsingforsavtalet och på basen av den göra nödvändiga ändringar i avtalet. Både professor Strang och fem f.d. presidenter i Nordiska rådet, Bertel Haarder, Danmark, Silja Dögg Gunnarsdóttir, Island, Sinikka Bolin, Sverige, Maarit Nyback, Norge och Kimmo Sasi, Finland argumenterar för en utvärdering och revidering av avtalet. Presidenterna hänvisar till Helsingforsavtalets första paragraf som stipulerar att länderna ”*skall* bevara och utveckla samarbetet på det rättsliga, kulturella, sociala och ekonomiska området, samt i frågor som berör transportförbindelser och miljöskydd”. Vidare ”*bör* länderna rådgöra med varandra i frågor av gemensamt intresse som behandlas i europeiska och andra internationella organisationer och konferenser”.

Lever länderna upp till dessa påbud frågar presidenterna? Deras svar är: Dessvärre inte. Gränshindren har ökat de senaste åren alla ansträngningar till trots. En del berodde på Corona-pandemin och var tillfälliga. Men de ledde ändå till att tilliten till det nordiska samarbetet och mobiliteten i gränsregionerna minskade.

Trots Gränshinderrådets ihärdiga arbete återstår många gamla hinder samtidigt som nya uppstår. Och i världens mest integrerade region kan inte gränshinder förekomma, inte heller fem olika valutor för att nämna exempel på två gigantiska utmaningar.

Presidenterna föreslår att en utvärdering av hur väl länderna tillämpar Helsingforsavtalet görs. Utvärderingen skall också bedöma hur väl avtalet svarar mot de krav förverkligandet av statsministrarnas Vision 2030 ställer.

Presidenterna föreslår att de nordiska regeringarna tillsätter ett framtidskonvent på hög nivå för att utföra uppdraget samt föreslå eventuella ändringar i avtalet.

Förslag för förnyelse av Helsingforsavtalet

Nordiska Rådets Presidium tog ”lyra” på ex.presidenternas förslag och tillsatte i juni 2023 en brett förankrad arbetsgrupp med representanter från samtliga åtta parlament, fem nordiska partigrupper och Ungdomens Nordiska Råd med uppgift att presentera ett ställningstagande till Presidiet gällande behovet att uppdatera Helsingforsavtalet.

Arbetsgruppens övergripande förslag är, att Nordiska rådet rekommenderar de nordiska regeringarna att utse en nordisk kommission för att utarbeta ett konkret förslag att uppdatera Helsingforsavtalet. Uppmaningen innehåller konkreta förslag till nya områden som skall utgöra en del av Helsingforsavtalet och vilka områden som kräver en uppdatering av avtalet.

På basen av arbetsgruppens förslag föreslår Nordiska rådets Presidium att rådet rekommenderar de nordiska regeringarna att utse en nordisk kommission som skall utarbeta konkreta ändringsförslag till en uppdaterad version av Helsingforsavtalet och att kommissionens förslag ska innehålla bland annat:

Nya artiklar om:

- Nordiskt samarbete om försvars- och säkerhetspolitik,
- Civil säkerhet, beredskap och samhällssäkerhet,
- Klimat,
- Barn och ungas rättigheter och inkludering i det nordiska samarbetet generellt samt Ungdomens Nordiska råds roll,
- Gränshinder - avskaffande och förebyggande.

Uppdaterade artiklar om nordiskt samarbete så, att de passar bättre till det samarbete och de ambitioner som de nordiska länderna har idag kring:

- Den sociala sektorn, speciellt vad gäller den nordiska välfärdsmodellen rent konkret samt lyfta in inkludering av barn och ungdom som ett eget tema,
- Utbildning, forskning, kultur och språk,
- Miljö, att omfatta också biodiversitet och natursamfärdsel, samt att omfatta digital infrastruktur.

Parter i Helsingforsavtalet, speciellt:

- Att deltagandet i det nordiska samarbetet baseras på likvärdighet mellan länderna och att Grönlands, Färöarnas och Ålands deltagande i det nordiska samarbetet reflekterar utvecklingen i de självstyrande länderna och ger flexibilitet till att ge rum för olikheter och framtida utveckling, *eller*

- Att de nordiska ländernas regeringar undersöker hur Helsingforsavtalet kan ändras för att möjliggöra ett starkare deltagande i det nordiska samarbetet för Grönland, Färöarna och Åland, med hänsyn till de juridiska ramarna som reglerar förhållandet mellan Danmark, Grönland och Färöarna samt Finland och Åland.

- Att det nordiska samarbetet för att främja nordiska värderingar och synpunkter i EU och EES framgår i Helsingforsavtalet och att det finns mera förpliktande formuleringar om nordiskt samarbete vid utformningen och implementeringen av nya regler.

- Att det genomförs en generell språklig uppdatering av avtalstexten som inkluderar grundläggande nordiska värderingar såsom demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet.

- Att målsättningen är att kommissionens förslag till uppdatering av Helsingforsavtalet är klart under 2025 och kan träda i kraft under 2026 (30 år efter att den senaste uppdateringen trädde i kraft).

- Att Nordiska rådet är representerat i kommissionen och att kommissionens arbete utförs i samråd med Nordiska rådet.

Vi finner presidieförslaget väl motiverat. Det nordiska samarbetet behöver en "grundlag" som är i takt med tiden och återspeglar det samhälle vi lever i.

Luckra upp kravet på konsensus

Vi önskar att kommissionen särskilt granskar artikel 62 enligt vilken besluten i ministerråden skall vara samstämmiga. För att göra samarbetet mera dynamiskt bör detta krav enligt vår uppfattning ändras. Kravet på konsensus innebär att det land som vill minst bestämmer mest. Så har ett enskilt land kunnat blockera inrättande av ett ministerråd för transportfrågor trots att samfärdsel uttryckligen nämns i Helsingforsavtalet. Då det flesta beslut avhandlas av tjänsteinnehavare före ministerrådsmötena, blir dessa en formalitet och därför mindre attraktiva, och ofta leder det till att ministern inte deltar i mötena utan sänder en tjänsteinnehavare i stället.

Vi föreslår att man ersätter kravet på konsensus med följande två principer:

- Inget land kan påtvingas att delta i eller betala för beslut som man motsätter sig.

- Inget land kan hindra de övriga länderna att gå vidare med en politik de kan enas om och själva betalar.

Strävan efter konsensus skulle kvarstå, men inte som ett absolut krav.

Vi är övertygade om att presidietts ovan relaterade förslag kompletterat med vårt förslag, att luckra upp kravet på samstämmighet, är nödvändiga för att visionen om Norden som världens mest hållbara och integrerade region skall kunna realiseras. Och vi anser att dessa åtgärder är tillräckliga för att möjliggöra en koordinering av de nordiska ländernas politik framför allt i NATO där samtliga nordiska länder nu är medlemmar, men också i EU och FN.

Dessutom kvarstår NORDEFKO för ytterligare instrument för samordning.

Med NORDEFKO som modell föreslår vi att de nordiska länderna bildar en "Nordiskt enhet", öppet för likasinnade länder särskilt inom EU, men också i andra organisationer. Norden behövs nu mer än någonsin och tillsammans är vi starkare.

*Jan-Erik Enestam
Bertel Haarder*