

Utrikesutskottets betänkande

1977/78:1

med anledning av berättelse om Nordiska rådets 25:e session

Nordiska rådets svenska delegation har i redogörelse 1976/77: 21 lämnat en berättelse angående rådets tjugofemte session, som ägde rum i Helsingfors den 31 mars—3 april 1977. Förhållandet att rådet vid detta tillfälle kunde fira sitt 25-årsjubileum satte sin prägel på sessionen.

I berättelsen redogörs i första hand för de ärenden som föranledde rådet att anta 18 rekommendationer och fem yttranden till det nordiska ministerrådet rörande samarbete på olika verksamhetsområden men även för andra frågor och beslut vid sessionen i fråga.

Rekommendationerna och yttrandena avsåg bl. a. ett nordiskt handlingsprogram på arbetsmiljöområdet, en utredning om konsekvenserna av en betydande arbetstidsförkortning, ett program för samarbete på social- och hälsovårdsområdet, ett samnordiskt program för motverkan av alkoholbruk i trafiken, en undersökning av möjligheterna för nordiskt samarbete beträffande hantering och lagring av radioaktivt avfall, initiativ till avtal om gränskommunalt samarbete, ett nytt handlingsprogram för samarbete inom byggsektorn, en fortsatt utbyggnad av det biståndspolitiska samarbetet och ett handlingsprogram för förbättrad språkförståelse i Norden.

I redogörelsen refereras vidare främst de svenska inläggen i sessionens generaldebatt. I debatten förekom många återblickar på rådets verksamhet under gångna år, värderingar av vad rådet lyckats åstadkomma liksom bedömningar av det nordiska samarbetets möjligheter i framtiden.

* * *

Nordiska rådet 25 år

Nordiska rådets 25-åriga tillvaro synes kunna motivera att här ges en kortfattad *bakgrundsredogörelse* för dess tillkomsthistoria och för det samarbete som vuxit fram i rådets hägn liksom för de organisatoriska och institutionella former som detta samarbete iklätt sig.

Historik

Det var i hög grad på danskt initiativ som den i breda kretsar dryftade tanken att bilda ett nordiskt råd kom att bli omsatt i verklighet. Härtill synes paradoxalt nog ha bidragit den besvikelse många kände över de felslagna förhandlingarna i slutet av 1940-talet om ett skandi-

naviskt försvarsförbund. Misslyckandet härvidlag blev sålunda en sporre till att så mycket mer energiskt samlas kring andra samarbetsområden än försvarsfrågorna, där de nordiska länderna hade valt att gå skilda vägar.

Förslaget om regelbundna möten mellan de nordiska ländernas riksdagar framfördes i augusti 1951 vid ett delegerademöte i Stockholm med det nordiska interparlamentariska förbundet (en avläggare till Interparlamentariska unionen) och fick där ett prompt gensvar. Mötet uttalade sig för tanken att skapa "ett organ bestående av valda företrädare för parlamenten till regelbundet samråd inbördes och med regeringarna". I debatten härom hade från svensk sida pekats på de olyckliga erfarenheter man hade gjort i Europarådet av den mur som där hade rests mellan den parlamentariska församlingen och ministerkommittén, och för det nordiska organets del hade i stället rekommenderats en rådsform där varje delegation inbegrep representanter för såväl parlamentet som regeringen. Så blev också fallet när förslaget om Nordiska rådets upprättande — efter kommittéarbete och beredning i respektive regeringar — konkretiserades i propositioner till riksdagarna (med undantag för Finland som på detta stadium inte ansåg sig kunna delta) våren 1952. En skillnad i förhållandet till det ursprungliga förslaget var att regeringsrepresentanterna i rådet undantogs rösträtt. Den första sessionen med Nordiska rådet kunde hållas i februari 1953, på dagen jämnt ett och ett halvt år efter det att förslaget om dess upprättande hade lanserats inom interparlamentariska förbundet. Finland anslöt sig tre år senare.

Till utgångspunkterna för rådets konstruktion hörde att det inte skulle bli något nordiskt parlament med övernationella befogenheter. Det nordiska samarbetet skulle liksom förut bygga på oinskränkt självbestämmanderätt för medlemsländerna och på allas frivilliga bifall. Rådets uppgift var sålunda närmast att främja tillkomsten av samstämmiga beslut i medlemsländerna och att åstadkomma detta genom rekommendationer till regeringarna. De valda ombuden för parlamenten skulle representera olika politiska meningsriktningar och förutsattes agera i sin personliga politiska egenskap och inte delegationsvis. Rådets funktion blev — förutom att vara ett nordiskt debattforum — att behandla förslag dels från regeringarna, dels från parlamentsombuden i rådet.

Under de första åren av rådets verksamhet tycks man ha haft svårt att finna ett fullt tillfredsställande arbetssätt, inte minst till följd av en brist på konkreta förslag från regeringssidan. Det var ju på en aktiv växelverkan mellan rådet och regeringarnas insatser som rådets effektivitet berodde. Ändå kunde under dessa år så pass betydande beslut genomföras som överenskommelsen om den nordiska fria arbetsmarknaden, konventionen om social trygghet och den nordiska passkonventionen.

Stor betydelse för att ingjuta ny vitalitet och organisatorisk stadga i

rådets arbete fick dels tillkomsten år 1962 av den nordiska samarbetsöverenskommelsen (det s. k. Helsingforsavtalet), dels upprättandet år 1971 av Nordiska ministerrådet som ett särskilt organ för de nordiska regeringarnas samarbete och Nordiska rådets presidiesekretariat samt av ett ministerrådssekretariat två år senare. Härigenom stärktes på ett påtagligt sätt grundvalarna för det nordiska samarbetet och möjliggjordes både en fördjupning och breddning av detta.

I den nordiska samarbetsöverenskommelsen, som efterhand kompletterats i vissa stycken, förband sig de nordiska länderna bl. a.

- att ytterligare utveckla samarbetet mellan länderna på det rättsliga, kulturella, sociala och ekonomiska området samt i fråga om samfärdsel och miljövård;
- att i så många avseenden som möjligt eftersträva enhetliga regler i de nordiska länderna;
- att åstadkomma en ändamålsenlig arbetsfördelning mellan länderna.

Helsingforsavtalet har senare utbyggts med särskilda avtal för vissa samarbetsområden. Ett avtal om det kulturella samarbetet kom till år 1971, ett transportavtal år 1972 och en miljövårdskonvention år 1974.

Nordiska rådets organisation

I Nordiska rådet samarbetar de nordiska ländernas folkrepresentationer och regeringar. Färöarna och Åland, som har viss självstyrelse, är också representerade i rådet genom egna ombud. Rådet har rådgivande, initiativtagande och kontrollerande funktioner och avger rekommendationer till de nordiska ländernas regeringar eller till ministerrådet. Nordiska rådet är också ett viktigt forum för den allmänna nordiska debatten.

Rådet består av 78 valda medlemmar (därav från Danmarks folketting 16, Finlands riksdag 17, Islands allting 6, Norges storting och Sveriges riksdag vardera 18, Färöarnas lagting 2 och Ålands landsting 1) och av ett valfritt antal regeringsrepresentanter. Medlemmarna väljs av respektive länders parlamentariska församlingar, medan regeringsrepresentanterna utses inom respektive regeringar. Rådets presidium består av fem ledamöter, en från varje medlemsland. Presidiet ansvarar för rådets löpande angelägenheter mellan rådets årliga sessioner och biträds härvid av ett samnordiskt presidiesekretariat och av de fem nationella delegationssekretariaten. Presidiesekretariatet finns i Stockholm.

Nordiska rådet samlas till årliga sessioner som varar 5—6 dagar och i allmänhet hålls i någon av huvudstäderna. Regeringsrepresentanterna har inte rösträtt i rådet, ej heller representanterna för Färöarnas landstyre eller Ålands landskapsstyrelse.

Rådet har fem fasta utskott (ett juridiskt utskott, ett kulturutskott, ett social- och miljöutskott, ett trafikutskott och ett ekonomiskt utskott) på vilka de valda medlemmarna fördelas. Utskotten sammanträder 4—5

gångar mellan sessionerna för att förbereda de ärenden som skall behandlas i plenarförsamlingen.

Ett ärende aktualiseras i rådet huvudsakligen genom medlemsförslag (motioner) och förslag från regeringar eller ministerrådet (propositioner). Förslagen går som regel ut på remiss till myndigheter och organisationer i de fem länderna innan de utskottsbehandlas. Utöver de fem fasta utskotten finns en informationskommitté och en budgetkommitté. I budgetkommittén ingår två representanter från vart och ett av de fem utskotten. Dess främsta uppgifter är att medverka i budgetöverläggningar med ministerrådet om de gemensamma nordiska budgetmedlen och att vara rådets kontrollorgan vis-à-vis Nordiska ministerrådet.

Nordiska ministerrådet

Nordiska ministerrådet ansvarar för samarbetet mellan de nordiska ländernas regeringar samt mellan regeringarna och Nordiska rådet. Ministerrådet har att fullgöra de uppgifter som följer av Helsingforsavtalet och att i övrigt behandla frågor av betydelse för det nordiska samarbetet.

I ministerrådet ingår en eller flera regeringsmedlemmar från varje land. Ministerrådet kan vara sammansatt av särskilt utsedda s. k. samlararbetsministrar eller av fackministrar eller av en kombination av dessa. Det sammanträder således med olika sammansättning alltefter frågornas natur. Varje land har en röst och besluten, som skall vara enhälliga, är bindande för medlemsländerna.

Det åligger varje lands regering att utse en särskild minister, som har till uppgift att svara för samordningen av nordiska samlararbetsfrågor och för regeringarnas kontakter med Nordiska rådet.

Inför varje ordinarie session i Nordiska rådet skall ministerrådet avge rapport om det gångna årets verksamhet och om planerna för det fortsatta samarbetet. För varje rekommendation som rådet avgivit skall ministerrådet dessutom lämna meddelande om vilka åtgärder som vidtagits.

Ministerrådet bistås i sitt arbete bl. a. av 15 ämbetsmannakommittéer, som var och en har ansvar för ett särskilt samlararbetsområde.

Ministerrådet biträds i sitt arbete vidare av ett ministerrådssekreteriat i Oslo och ett sekretariat för kulturfrågor i Köpenhamn.

Ett nära samarbete äger rum mellan Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet. Parlamentariker och regeringsrepresentanter möts både vid sessionerna och vid andra tillfällen, t. ex. vid vissa utskottsmöten. Rådets budgetkommitté överlägger regelbundet med samlararbetsministrarna. Nordiska rådets sekreterarkollegium, som består av presidiesekreteraren och de nationella delegationernas huvudsekreterare, diskuterar vid flera tillfällen per år frågor av gemensamt intresse med samlararbetsministrarnas ställföreträdare.

Viktigare samarbetsresultat

Nordiska rådet har verkat i 25 år och av alla de resultat som kan tillskrivas rådets arbete är det några som särskilt står i förgrunden:

- år 1954 trädde överenskommelsen om en gemensam nordisk arbetsmarknad i kraft;
- år 1955 undertecknades konventionen om social trygghet, som garanterar flyttade nordiska medborgare samma förmåner som inflyttningslandets medborgare;
- år 1957 tillkom den nordiska passkonventionen;
- år 1971 ingicks ett kulturavtal för att stärka det nordiska samarbetet på kulturområdet;
- år 1973 ingicks överenskommelsen om samarbete på transport- och kommunikationsområdet;
- år 1973 inrättades Nordiska industrifonden med uppgift att stödja finansieringen av industriella nordiska projekt;
- år 1976 trädde den internationellt sett unika nordiska miljöskyddskonventionen i kraft;
- år 1976 tillkom den nordiska investeringsbanken som sammanlagt kan ge lån motsvarande 5 miljarder kronor till investeringar och export av gemensamt nordiskt intresse;
- på initiativ från Nordiska rådet har nordiska medborgare numera rätt att rösta i kommunala val efter tre års vistelse i annat nordiskt land;
- efter beslut vid Nordiska rådets 25:e session 1977 har gränskommuner fått rätt att samarbeta över riksgränserna.

En stor del av det nordiska samarbetets resultat avser dock betydligt mera "vardagsnära" frågor, som är av stor betydelse för de många människor som direkt berörs. Några exempel:

- studiesocialt stöd kan utnyttjas i de andra nordiska länderna på samma villkor som i hemlandet;
- nordisk tentamensgiltighet för vissa utbildningar;
- gemensam nordisk arbetsmarknad för läkare, tandläkare, sjukgymnaster och farmaceuter;
- sjukvårdssamarbete i gränsdistrikten;
- elnäten har kopplats samman, produktion, distribution och konsumtion av elenergi samordnas av Nordel;
- postportot från ett nordiskt land till ett annat följer i regel inrikes-taxan;
- statliga myndigheter kan i flertalet ärenden ta direkt kontakt med varandra utan att behöva gå via utrikesdepartementen;
- Nordiska hälsovårdshögskolan i Göteborg ger vidareutbildning inom den allmänna hälsovården.

Av de hittills över 600 antagna rekommendationerna har ungefär 60 % genomförts helt eller delvis, 23 % är fortsatt under behandling medan ca 17 % avskrivits utan att deras syften kunnat uppnås.

En utredning från år 1975 har visat att de sammanlagda kostnaderna för nordiskt samarbete inte för något nordiskt land överstiger 1 promille av respektive lands statsbudget. För Sveriges del utgjorde de samman-

lagda beräknade kostnaderna under budgetåret 1974/75 ca 46 milj. kr. eller ca 47 % av de totala nordiska utgifterna för nordiskt samarbete (ca 98,4 milj. kr.). Av de sistnämnda fördelade sig kostnaderna för olika samsamarbetssektorer i storleksordning på följande sätt, i relativa tal: kulturellt samarbete 38,5 %, ekonomiskt samarbete 35 %, socialpolitiskt samarbete 9,5 %, Nordiska rådet 7,5 %, Nordiska ministerrådet 4 %, trafiksamarbete 4 % samt juridiskt samarbete 1,5 %.

Utskottet

Det nordiska samarbetet har tack vare Nordiska rådet nått en imponerande bredd och berör i dag på ett eller annat sätt de flesta samhällsområden. Det har därmed blivit ett grundläggande inslag i både in- och utrikespolitiken.

Rådet har inte minst på senare år visat stor livskraft, förmåga till förnyelse och smidig anpassning till konkreta behov.

När ministerrådet tillkom och de administrativa organen utbyggdes, yppades vissa farhågor för byråkratisering och för att det parlamentariska rådet skulle ställas i skuggan. Dessbättre har dessa farhågor till största delen visat sig obefogade. Tvärtom har det kunnat göras gällande att en vitalisering i rådsarbetet därmed inträdde och att de parlamentariska initiativen härigenom fick ett starkare och snabbare gensvar från regeringssidan.

I jämförelse med andra internationella samsamarbetsorgan har de nordiska klarat sig med en förhållandevis blygsam administrativ apparat. För den fortsatta effektiviteten är det emellertid av vikt att också framgent ge akt på faran för onödig ansvällning av administration och dokumentproduktion. Rådets nya budgetkommitté har härvidlag ett särskilt ansvar. I samma syfte bör man likaså oavslåttligt sträva efter att arbetet koncentreras på huvudsaker och att det koordineras på bästa sätt.

Begränsning till väsentliga ting, måttfullhet i fråga om dokumentationsvolymen och framför allt överskådlighet i rapporteringens framställningssätt har också stor betydelse för parlamentarikernas möjligheter till insyn och kontroll liksom för pressens och allmänhetens möjligheter att följa och själva engagera sig i de nordiska samsamarbetsfrågorna.

Det kan också bidra till att de nordiska frågorna får ett större utrymme i medlemslänarnas parlamentsdebatter där de ofta fått spela en rätt undanskymd roll. Tvivelsutan skulle Nordiska rådets verksamhet kunna vara bättre förankrad hos de riksdagsledamöter som inte ingår i rådsdelegationerna. De ansträngningar som görs — bl. a. på initiativ av rådets informationskommitté — för att effektivare sprida lättillgänglig information om rådet och det nordiska samarbetet förtjänar allt stöd.

Det nordiska samarbetet har också fått en stark position inom internationell politik utanför Norden. Även om Nordiska rådet anser sig för-

hindrat att på något mera förpliktande sätt behandla utrikes- eller säkerhetspolitiska frågor, är det uppenbart att det breda nordiska samarbete som utvecklats i rådets hägn indirekt kraftigt har bidragit till att stärka de nordiska ländernas inflytande vid internationella överläggningar av olika slag. Det gäller framför allt vid förhandlingar inom FN-systemet, där ett samordnat eller gemensamt uppträdande från nordisk sida ofta förekommer.

Omvänt utgör denna nordiska samverkan på det internationella planet liksom den säkerhetspolitiska balans som de facto råder i Norden i sin tur otvivelaktigt ett styrkebälte för det samarbete kring konkreta samhällsfrågor som bedrivs inom Nordiska rådet.

Med dessa kommentarer i anledning av berättelsen från Nordiska rådets tjugofemte session hemställer utskottet

att riksdagen lägger redogörelsen 1976/77: 21 till handlingarna.

Stockholm den 10 november 1977

På utrikesutskottets vägnar

ALLAN HERNELIUS

Närvarande vid ärendets slutbehandling: Allan Hernelius (m), Anna Lisa Lewén-Eliasson (s), förste vice talmannen Torsten Bengtson (c), Erik Adamsson (s), Sture Palm (s), Georg Åberg (fp), Sture Ericson (s), Sture Korpås (c), Gertrud Sigurdson (s), David Wirmark (fp), Rolf Örjes (c), Axel Andersson (s) och Erik Blom (m).

1. 2

1. *Chlorophyll a* (Chl *a*)