



UTREDNING INFÖR EN EVENTUELL REVIDERING AV HELSINGFORSAVTALET

**Catharina Ekström
Emil Oljemark
Elina Pirjatanniemi**

Utredning inför en eventuell revidering av Helsingforsavtalet /
Catharina Ekström, Emil Oljemark, Elina Pirjatanniemi.
– Åbo: Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi, 2026.

ISBN: 978-952-12-4666-1

Institutet för mänskliga rättigheter
vid Åbo Akademi
Biskopsgatan 13
FI-20500 Turku

<http://www.abo.fi/humanrights>

Innehållsförteckning

1. Utredarens mandat.....	4
1.1. Bakgrund.....	4
1.2. Uppdragsbeskrivning och utredningens struktur	5
1.3. Forskarteamet	6
1.4. Arbetsprocessen	7
2. Utredningens konstitutionella utgångspunkter	8
2.1. Internationell behörighet i de nordiska ländernas konstitutioner	8
2.2. De nordiska autonomiernas rättsliga ställning och särdrag	12
3. Helsingforsavtalets folkrättsliga referensram	15
3.1. Avtalsfrihet och pacta sunt servanda.....	15
3.2. Ändring av traktater	16
3.3. Medlemskap i internationella mellanstatliga organisationer	17
3.4. En överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige	19
3.4.1. Avtalets syfte och formerna för samarbetet	19
3.4.2. De institutionella ramarna för det nordiska samarbetet	21
4. Helsingforsavtalet, europaintegrationen och förhållandet till EU-rätten.....	23
4.1. Historisk bakgrund – Helsingforsavtalet och nordiskt samarbete i den europeiska rättsliga integrationshelheten	23
4.2. Helsingforsavtalet och de nordiska ländernas förhållande till unionsintegrationen idag – ökad samordning på regeringsnivå men sparsamt med materiella förändringar.....	29
4.3. Unionsbefogenheter och befogenheter att ingå regionalt institutionaliserat samarbete	36
4.4. Den materiella dimensionen och de förpliktelser som unionssamarbetet medför	42
4.5. Sammanfattande kommentarer	47
5. Potentiella nya temaområden och uppdateringsbehov	50
5.1. Introduktion.....	50
5.2. Utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik i det institutionaliserade nordiska samarbetet	50
5.2.1. Allmänt om utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik och samarbete genom mellanstatliga organisationer.....	50
5.2.2. Överföring av beslutsfattande inom utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik till regionala organisationer – ramverket för de nordiska ländernas förpliktelser inom området för utrikes- och säkerhetspolitik	55
5.2.2.1. Unionssamarbetets grundvalar inom området för utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiken	55
5.2.2.2. Unionsbefogenheter inom utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik.....	56

5.2.2.3. Unionssamarbetet inom utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik (GUSP), avd. V i FEU och dess förhållande till en nationalstatscentrerad utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik.....	61
5.3. Nordiskt institutionaliserat samarbete inom utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik	63
5.3.1. Inledande anmärkningar	63
5.3.2. De nuvarande formerna för nordiskt samarbete inom utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiken	64
5.4. Sammanfattat om de rättsliga frågorna inför eventuell utökning av ett utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiskt mandat för Nordiska ministerrådet.....	66
5.5. Andra temaområden och revideringsbehov	68
5.5.1. De nordiska värderingarna.....	68
5.5.2. Det sociala området och barnens ställning.....	70
5.5.3. Miljö, klimat och biologisk mångfald	72
5.5.4. Gränshinder	73
5.5.5. Övriga temaområden	74
5.6. Ramavtal eller inte?	75
6. Färöarnas, Grönlands och Ålands ställning i Helsingforsavtalet.....	77
6.1. Inkludering i det nordiska samarbetet	77
6.2. Konstitutionell status och intern behörighet.....	81
6.2.1. Självstyrets förankring och ändringsmekanismer	81
6.2.2. Behörighetsfördelning och kostnadsöverföring	87
6.2.3. Samråd, laglighetskontroll och tvistlösning	93
6.2.4. EU-rätten och intern behörighet.....	96
6.3. Extern kompetens och internationellt handlingsutrymme	101
6.3.1. Utrikespolitiska befogenheter och traktatkompetens	101
6.3.2. Medlemskap i internationella organisationer och samarbetsforum	107
6.3.3. Medverkan i folkrättsliga avtal som ingås av riket	112
6.3.4. Kompetens inom försvar, säkerhet och beredskap.....	115
6.4. Nuvarande ställning i de nordiska institutionerna och organen.....	121
6.4.1. Samarbete i Nordiska rådet och dess organ.....	121
6.4.2. Deltagande i Nordiska ministerrådet och dess organ	127
6.4.3. Medlemskap i samnordiska institutioner och andra nordiska organ	131
6.5. Möjligheter och begränsningar för ett likvärdigt medlemskap.....	134
6.5.1. Likvärdigt medlemskap och institutionell asymmetri.....	134
6.5.2. Rättsliga ramar för likvärdigt medlemskap.....	136
6.5.3. Substatligt inflytande vid internationellt beslutsfattande	140
6.5.4. Kärnbestämmelser i Helsingforsavtalet, utvecklingsvägar och centrala överväganden.....	143
7. De sammanfattande slutsatserna	151
Källförteckning	156
Lagstiftning och förarbeten	156
Internationella konventioner och deklarationer	158
EU/EES lagstiftning.....	160

<i>Rättsfall</i>	161
Nationella domstolar	161
Internationella domstolar	161
<i>Offentliga dokument och rapporter</i>	162
<i>Litteratur</i>	166
<i>Elektroniska källor</i>	174
Bilagor	177
<i>Bilaga 1. Färöarnas lagstiftningsbehörighet och övertagna områden</i>	177
<i>Bilaga 2. Grönlands lagstiftningsbehörighet och övertagna områden</i>	180
<i>Bilaga 3. Ålands och rikets behörighetsfördelning</i>	184
<i>Bilaga 4. Kontaktpersonerna</i>	187

1. Utredarens mandat

1.1. Bakgrund

Världen står inför stora utmaningar. Säkerhetshot, miljöproblem och demokratiernas globala tillbakagång, för att nämna några exempel, har förstärkt vikten av nordiskt samarbete. Inom Nordiska rådet (hädanefter även NR) har situationen aktualiserat en diskussion om behovet att se över det nordiska samarbetets grundläggande fördrag, Helsingforsavtalet.¹ Som en följd av detta beslöt Nordiska rådets presidium på sitt möte den 27 juni 2023 att tillsätta en arbetsgrupp som skulle utreda behovet av att uppdatera avtalet. Arbetsgruppens huvudsakliga slutsats var att en revidering är nödvändig. Arbetsgruppen föreslog flera ändringar i avtalet och ansåg att förslagen skulle resultera i en överenskommelse som bättre återspeglar dagens politiska verklighet i Norden och omvärlden. Därtill skulle en reviderad överenskommelse motsvara Nordiska rådets ambitioner om ett närmare nordiskt samarbete.²

Nordiska rådets medlemmar uppmanade enhälligt i sin Rekommendation nr. 21/2024, som antogs under Nordiska rådets 76:e session i Reykjavik 2024, att de nordiska regeringarna inleder en process för att förnya Helsingforsavtalet. Nordiska rådet rekommenderade för det första tillsättandet av en nordisk kommission för att konkret utarbeta förändringsförslag till en reviderad version av Helsingforsavtalet. För det andra identifierade Nordiska rådet nya temaområden som borde inkluderas i det framtida nordiska samarbetet. Slutligen rekommenderade rådet att en del avtalsartiklar uppdateras.³

De nordiska regeringarna betonade i sitt svar till Nordiska rådet att Helsingforsavtalet utgör den rättsliga grunden för det nordiska samarbetet. De nordiska regeringarna noterade även

“att det genom Nordiska rådets enhälligt antagna rekommendation finns ett politiskt stöd från rådets sida att påbörja processen med förnyandet av Helsingforsavtalet. Detta bör respekteras. Samtidigt bör noteras att de juridiska ramarna och förutsättningarna inte ännu i tillräcklig mån har utretts.”⁴

De nordiska regeringarna föreslog därefter att Nordiska ministerrådet (NMR) utnämner en utredningsperson med ansvar för att granska de frågeställningar som är relevanta

¹ Helsingforsavtalet - samarbetsöverenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige 23.3.1962, avtalets text, se <https://www.norden.org/sv/publication/helsingforsavtalet> (Alla webbplatser har besökts 30.12.2025). Se även 434 United Nations Treaty Series (UNTS) 6262.

² Oppdatering av Helsingforsavtalen. En rapport fra Nordisk råds arbeidsgruppe (Oppdatering av Helsingforsavtalen 2024), se <https://pub.norden.org/politiknord2024-711/index.html>.

³ Se närmare Rekommandation 21/2024, A 1989/PRE, Oppdatering af Helsingforsavtalen, https://www.norden.org/sites/default/files/2025-03/Rek%2021_2024.pdf.

⁴ Svar på rekommendation 21/2024, Uppdatering av Helsingforsavtalet, VN/1405/2024, VN/1405/2024-UM-19, 11.2.2025.

med tanke på en eventuell revidering av Helsingforsavtalet. Utgående från resultaten i denna granskning ska regeringarna sedan ta ställning till om och hur man går vidare med revideringsprocessen.⁵ De nordiska samarbetsministrarna (MR-SAM) beslöt den 4 april 2025 att utnämna professor *Elina Pirjatanniemi* från Åbo Akademi till utredningsperson.⁶ Den här rapporten utgör utredningspersonens granskning.

1.2. Uppdragsbeskrivning och utredningens struktur

Enligt utredarens mandat, som har specificerats och konkretiserats av Nordiska ministerrådet, ska utredningen ta hänsyn till de juridiska frågor som kan uppstå i förhållande till Rekommendation nr. 21/2024 från Nordiska rådet.⁷ Frågor som utredningen åtminstone bör belysa är följande:

- beskriva det rättsliga förhållandet mellan Helsingforsavtalet och EU/EES-rätten, folkrätten och nationell lagstiftning,
- beskriva Färöarnas, Grönlands och Ålands ställning i förhållande till ett eventuellt likvärdigt medlemskap ur en juridisk synvinkel.

Betydelsen av de nordiska ländernas medlemskap i olika internationella organisationer ska också utredas. Enligt mandatet kan även andra relevanta juridiska frågeställningar behandlas i den mån de är av relevans med tanke på uppdateringen av Helsingforsavtalet. I utredningsarbetet bör även de nordiska regeringarnas svar på Nordiska rådets Rekommendation nr. 20/2024 om en nordisk försvars- och säkerhetskommision noteras.⁸

När det gäller nationell rätt avgränsar sig utredningen till de för utredningen mest relevanta statsrättsliga frågorna. En utförlig analys av den nationella rätten i förhållande till alla de teman som berörs av Helsingforsavtalet har inte varit möjlig inom ramen för uppdraget.

Utredningens struktur är följande. I det inledande huvudkapitlet behandlas utredningens bakgrund, utredarens mandat och de för utredningen centrala frågeställningarna. I kapitlet presenteras även forskarteamet och arbetsprocessen. Huvudkapitel två beskriver hur kompetensen att ingå, ändra och utträda ur internationella traktater är reglerad i de olika nordiska konstitutionerna. Kapitlet belyser även Färöarnas, Grönlands och Ålands konstitutionella status. Huvudkapitel tre skapar en folkrättslig referensram

⁵ Ibid.

⁶ Samarbetsministrarna - MR-SAM, 4. april 2025, Juridisk utredning förut för en eventuel revision af Helsingforsaftalen.

⁷ Ibid.

⁸ Se Nordiska rådets Rekommendation nr. 20/2024, A 1990/PRE om en nordisk försvars- och säkerhetskommision där även parlamentariker ingår <https://www.norden.org/sv/node/93185> och Nordiska regeringarnas svar på Nordiska rådets Rekommendation nr. 20/2024, Försvarsministeriet (Finland) 20.1.2025.

för utredningen. Dels är avsikten att placera Helsingforsavtalet i det allmänna traktaträttsliga sammanhanget, dels är kapitlets syfte att redogöra hur medlemskap i internationella organisationer påverkar staternas handlingsfrihet.

Eftersom de rättsliga konsekvenserna av den europeiska integrationen till sin intensitet skiljer sig väsentligt från dem som följer av medlemskap i andra internationella organisationer, kommer framställningen om internationella organisationer att koncentreras till frågor som avser EU- och EES-rätten. Dessa behandlas särskilt i huvudkapitel fyra. I huvudkapitel fem riktas analysen mot de tematiska områden som Nordiska rådet har identifierat som särskilt relevanta i sin rekommendation nr. 21/2024. Huvudkapitel sex ägnas åt utredningens andra centrala frågeställning. Syftet är att belysa Färöarnas, Grönlands och Ålands rättsliga ställning i förhållande till ett eventuellt likvärdigt medlemskap. Det avslutande huvudkapitlet sammanfattar utredningens slutsatser.

Avslutningsvis bör framhållas att utredarens slutliga mandat har varit mer begränsat än vad Nordiska rådets Rekommendation nr. 21/2024 ursprungligen avsåg. Denna utredning har uteslutande fokuserat på de rättsliga dimensionerna av en eventuell revidering av Helsingforsavtalet. Det står klart att politiska och ekonomiska aspekter är av stor betydelse i den helhetsbedömning som föregår en uppdatering av en internationell konvention. Dessa har emellertid uttryckligen avgränsats från analysen i förevarande utredning.

Författarna har, efter bästa förmåga, strävat efter att hålla sig inom ramen för det rättsliga. Särskilt vid komplexa juridiska tolkningsfrågor är det emellertid inte självklart var gränsen mellan rätt och politik ytterst går. Rättslig tolkning sker aldrig i ett vakuum. Det är således inte möjligt att garantera att de tolkningsrekommendationer som här presenteras är helt fria från icke-juridiska inslag. Författarna har dock sökt minimera denna risk genom att argumentera så noggrant, öppet och transparent som möjligt.

1.3. Forskarteamet

Utredningens ansvariga ledare har varit *Elina Pirjatanniemi*, professor i statsrätt och folkrätt vid Åbo Akademi i Finland. Forskarteamet bestod, utöver Pirjatanniemi, av juris magister, pedagogie magister *Catharina Ekström* samt politices magister, doktorand i juridik *Emil Oljemark*. Forskarteamet har gemensamt fastställt rapportens upplägg, huvudsakliga innehåll och sammanfattande slutsatser. Ekström har haft huvudansvar för kapitel 2.2 och huvudkapitel 6, medan Oljemark har ansvarat för huvudkapitel 4 samt kapitlen 5.2–5.4.

Som stöd för teamet inrättades en intern referensgrupp vid Åbo Akademi. Gruppen har bestått av *Sia Spiliopoulou Åkermark*, professor i juridik med inriktning på autonomi och självstyre, *Markku Suksi*, professor i offentlig rätt, samt *Viljam Engström*, äldre lektor i

folkrätt. Den interna referensgruppen har lämnat kommentarer på manuskriptet. Därutöver har forskarteamet erhållit värdefulla synpunkter av professor emeritus *Allan Rosas*, tidigare domare vid Europeiska unionens domstol. Redaktör *Raija Hanski* vid Institutet för mänskliga rättigheter vid Åbo Akademi har bistått med den tekniska redigeringen av manuskriptet, som även har språkgranskats av jur.lic. *Sten Palmgren*.

I enlighet med beslutet om utredarens mandat har de nordiska länderna samt Färöarna, Grönland och Åland ställt nationella kontaktpersoner till utredarens förfogande. Nordiska ministerrådets sekretariat har dessutom bistått utredaren i olika frågor under hela processen. En förteckning över kontaktpersonerna återfinns i bilaga 4 till rapporten.

1.4. Arbetsprocessen

Utredningen har huvudsakligen genomförts under år 2025. Arbetet påbörjades med ett inledande möte med representanter för Nordiska ministerrådets ordförandeland den 19 maj. De förberedande faserna — insamling av material och kartläggning av relevanta rättsliga frågor — ägde rum under sensommaren. Utredaren förelade därefter planen för de nordiska samarbetsministrarna (MR-SAM) vid mötet på Åland den 11 september och för Nordiska rådets presidium i Oslo den 16 september. En mellanrapport presenterades för MR-SAM den 1 december.

Manuskriptet kommenterades av den interna referensgruppen i december 2025, och den första versionen av rapporten färdigställdes den 31 december 2025. Därefter har de nationella kontaktpersonerna tagit del av manuskriptet och beretts möjlighet att lämna synpunkter. Den slutliga rapporten kommer att presenteras för MR-SAM den 18 februari 2026.

Utredarens team riktar ett tack till alla som har bidragit med kommentarer till rapporten. Samarbetet mellan de olika parterna har präglats av bästa nordiska anda. Ansvaret för rapportens innehåll vilar dock uteslutande på forskarteamet. Rapporten utgör ett självständigt rättsvetenskapligt utredningsarbete, och de enskilda synpunkter som framförs är forskarnas egna och återspeglar därmed inte nödvändigtvis uppdragsgivarens eller den interna referensgruppens ståndpunkter.

2. Utredningens konstitutionella utgångspunkter

2.1. Internationell behörighet i de nordiska ländernas konstitutioner

Helsingforsavtalet är ett multilateralt avtal och dess revidering aktualiserar frågan om förhållandet mellan nationell och internationell rätt. Alla nordiska länder kan karaktäriseras som dualistiska i fråga om detta förhållande.⁹ Till skillnad från monismen, som utgår från att nationell och internationell rätt utgör en enda rättsordning, betraktar dualismen dessa som separata system. I praktiken innebär detta att internationella förpliktelser inte får verkan nationellt förrän de på något sätt har införlivats i den nationella rättsordningen.¹⁰

Danmark. Enligt den danska grundlagen (*Danmarks Riges Grundlov*, nr. 169 av den 5 juni 1953) § 19, stycke 1, agerar monarken på rikets vägnar i internationella angelägenheter. Utan Folketingets samtycke får han dock inte vidta någon åtgärd som innebär en utvidgning eller minskning av rikets territorium, åta sig någon förpliktelse som kräver Folketingets medverkan, eller vidta någon annan åtgärd av större betydelse. Monarken får inte heller säga upp ett internationellt avtal som har ingåtts med Folketingets samtycke utan att först inhämta nytt samtycke. Det är emellertid viktigt att understryka att även om grundlagens ordalydelse ger intryck av att monarken är den centrala aktören i dessa sammanhang, är det i praktiken regeringen som utövar dessa befogenheter.¹¹

Enligt grundlagens § 20, stycke 1, kan befogenheter som enligt konstitutionen tillkommer rikets myndigheter i viss utsträckning genom lag överlåtas till internationella organ som har inrättats genom ömsesidiga avtal med andra stater i syfte att främja internationell rättsordning och samarbete. Enligt § 20, stycke 2, krävs en majoritet om fem sjättedelar av Folketingets ledamöter för att ett sådant lagförslag ska antas. Om denna kvalificerade majoritet inte uppnås, men förslaget har den majoritet som krävs för ett vanligt lagförslag, ska en folkomröstning hållas i enlighet med grundlagens närmare bestämmelser.

I rättsdoktrinen har det konstaterats att det danska systemet för godkännande av internationella förpliktelser blir desto mer komplext ju intensivare det internationella samarbetet är. Vid sedvanligt internationellt samarbete är förfarandet enligt § 19 tillräckligt. Om befogenheter överlåts till ett internationellt organ i syfte att främja

⁹ Angående Danmark, se Krunke – Baumbach 2019, s. 309. För Finlands del, se Ojanen – Salminen 2019, s. 400. Gällande Island, se Thorsteinsdóttir 2021, s. 152. Om norsk dualism, se Vik, H. H. – Østberg, S. A. 2018, s. 306–309. Angående Sverige, se Cameron 2005, s. 441.

¹⁰ Kolb – Milanov 2020. Renodlad dualism är i praktiken närmast en teoretisk modell. EU:s medlemsländer blir direkt bundna av EU:s förordningar, vilket motiverar slutsatsen att EU-rätten har fört med sig monistiska drag i Danmarks, Finlands och Sveriges rättsordningar. Som medlemmar i Förenta nationerna (FN) blir de nordiska länderna dessutom direkt bundna av de så kallade kapitel VII-resolutioner som FN:s säkerhetsråd utfärdar vid hot mot freden, fredsbrott och angreppshandlingar.

¹¹ Bull 2020, s. 45.

internationell rättsordning och samarbete, aktualiseras däremot § 20.¹² Om de överförda befogenheterna inte är preciserade eller avser väsentliga statsrättsliga frågor, såsom exempelvis maktens tredelning, krävs att lagförslaget lämnas vilande över ett nyval och därefter underställs en folkomröstning.¹³ Kravet på en folkomröstning kan anses vara en av orsakerna till att den danska grundlagen inte har ändrats sedan den godkändes 1953.¹⁴

Finland. Enligt 1 § 3 mom. i Finlands grundlag (731/1999) deltar Finland i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt i syfte att utveckla samhället. Lagrummet anger även uttryckligen att Finland är medlem i Europeiska unionen. Frågor gällande internationella förhållanden regleras närmare i grundlagens kapitel 8. Enligt 93 § leds Finlands utrikespolitik av republikens president i samverkan med statsrådet.

Enligt grundlagens 94 § 1 mom. krävs riksdagens godkännande för fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Riksdagens godkännande krävs också för uppsägning av en sådan förpliktelse. Enligt 94 § 2 mom. fattas ett beslut om godkännande eller uppsägning av en internationell förpliktelse med enkel majoritet. Om ett förslag om godkännande av en förpliktelse gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium eller med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen eller till en internationell organisation eller institution, ska beslutet dock fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Enligt 95 § 1 mom. ska de bestämmelser i fördrag och andra internationella förpliktelser som hör till området för lagstiftningen sättas i kraft genom lag. I övrigt sätts internationella förpliktelser i kraft genom förordning.

Ett lagförslag om ikraftträdande av en internationell förpliktelse behandlas enligt 95 § 2 mom. i vanlig lagstiftningsordning. Om ett förslag om godkännande av en förpliktelse gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium eller med hänsyn till Finlands suveränitet betydande överföring av behörighet till Europeiska unionen eller till en internationell organisation eller institution, ska beslutet dock fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.¹⁵ Ju mer en internationell förpliktelse inskränker på

¹² Krunke – Baumbach 2019, s. 272. Närmare om skillnaden mellan procedurerna, se Krunke 2014, s. 542–570.

¹³ Den danska grundlagen innehåller inga evighetsklausuler, vilket betyder att även mycket väsentlig överföring av befogenheter i teorin skulle vara möjlig genom att konstitutionen ändras. I praktiken är detta emellertid mycket svårt på grund av förfarandet som beskrevs ovan. Se även Krunke 2020, s. 168–171.

¹⁴ Se även Suksi 2020, s. 20–21.

¹⁵ Grundlagsutskottet i Finlands riksdag har i sin tolkningspraxis klargjort vad uttrycket 'en betydande överföring av behörighet' i 95 § 2 mom. innebär. Av särskilt intresse i sammanhanget är grundlagsutskottets utlåtande om medlemskap i Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato). Se närmare GrUU 80/2022 rd – RP 315/2022 rd, styckena 5, 33, 39 och 41.

riksdagens beslutanderätt och Finlands suveränitet, desto utförligare är processen i riksdagen.¹⁶

Island. Enligt artikel 21 i konstitutionen för republiken Island (*Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands*, nr 33, 17 juni 1944) är det republikens president som sluter avtal med andra stater. Utan parlamentets (*Alþingi*) samtycke får presidenten dock inte ingå sådana avtal som förutsätter konstitutionella ändringar eller territoriella avsägelser.¹⁷ I praktiken är det emellertid ministern som bär ansvar över utrikespolitiken och behandlingen av utrikesärenden, inklusive förhandlingar och traktatslutande med andra stater. Även om konstitutionen inte närmare föreskriver vem som företräder Island i internationella sammanhang eller inom internationella organisationer, har det alltid åvilat den verkställande makten.¹⁸

Det är vidare viktigt att notera att *Alþingis* samtycke enligt artikel 21 endast ger en behörighet att folkrättsligt binda staten. En internationell överenskommelse som Island har ratificerat får inte rättsverkan i den nationella rättsordningen utan införlivande genom lag i enlighet med konstitutionens formkrav. Lagstiftningsmakten tillkommer, enligt artikel 2 i konstitutionen, uteslutande *Alþingi*, som ensamt kan ge internationella traktater status av isländsk lag.¹⁹

Norge. Enligt § 26 i den norska grundlagen (*Kongeriget Norges Grundlov*, LOV-1814-05-17) har kungen rätt att samla ihop trupper, börja krig för att försvara landet och sluta fred, ingå och säga upp folkrättsliga avtal. Traktater angående särskilt viktiga saker blir bindande först efter att stortinget har gett sitt samtycke till dem. Detsamma gäller alla traktater som enligt grundlagen inte kan sättas i kraft utan en ny lag eller ett nytt stortingsbeslut. I konstitutionell praxis har det sedan början av 1900-talet ansetts att makten *de facto* är en del av regeringens kompetens.²⁰ Som en kuriositet kan nämnas att den norska grundlagen är en av världens äldsta fortfarande gällande konstitutioner, endast överträffad av Förenta staternas.²¹

Sverige. Bestämmelser om internationella förhållanden återfinns i 10 kap. Regeringsformen (RF). Enligt 10 kap. 1 § ingås överenskommelser med andra stater eller mellanfolkliga organisationer av regeringen. Enligt 10 kap. 3 § krävs riksdagens godkännande innan regeringen ingår en för riket bindande internationell överenskommelse som 1) förutsätter att en lag ändras, upphävs eller att en ny lag stiftas, eller 2) i övrigt gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om. Riksdagens godkännande

¹⁶ Ojanen – Salminen 2019, s. 370–372 och s. 400–401.

¹⁷ Bull 2020, s. 47.

¹⁸ Thorarensen, s. 549.

¹⁹ Ibid., s. 128.

²⁰ Bull 2020, s. 46.

²¹ I den rättsvetenskapliga litteraturen har det också konstaterats att även om den formella norska konstitutionen kan framstå som ett ”gammalt slott”, är dess tillämpningspraxis som ett ”stilfullt modernt operahus”. Se Langford – Berge 2019, s. 228.

krävs även i andra fall om överenskommelsen är av större vikt. Dessa bestämmelser tillämpas också vid uppsägning av internationella överenskommelser eller förpliktelser.

Regeringsformen innehåller — såsom den finska grundlagen — uttryckliga bestämmelser om överlåtelse av beslutanderätt inom ramen för EU-samarbetet. Enligt 10 kap. 6 § kan riksdagen överlåta sådan beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket. Överlåtelsen förutsätter att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i RF och i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Beslut om överlåtelse kan fattas, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för det. Alternativt kan beslutet fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Enligt 10 kap. 7 § kan beslutanderätt även överlåtas till en annan mellanfolklig organisation för fredligt samarbete eller till en mellanfolklig domstol, dock endast ”i begränsad omfattning”.

Sammanfattande synpunkter. De nordiska konstitutionerna saknar uttryckliga bestämmelser om folkrättens, eller de internationella traktaternas inhemska status.²² Ur ett folkrättsligt perspektiv kan det givetvis poängteras att en stat inte kan åberopa bestämmelserna i sin interna rätt för att rättfärdiga sin underlåtenhet att fullgöra en traktat.²³ Enligt det dualistiska förhållningssättet är den nationella rättsordningen dock separat från den internationella.

Danmark, Finland och Sverige är medlemsstater i EU, medan Island och Norge tillhör EFTA. I detta sammanhang är det viktigt att notera att EU/EES-rättens förhållande till den nationella rätten skiljer sig från de folkrättsliga traktaterna genom principen om företräde i kombination med kravet på direkt effekt. Dessa är frågor som anknyter till den första forskningsfrågan. En närmare analys presenteras i kapitel 4.

De för dualistiska system typiska interna införlivningsförfarandena uppvisar vissa variationer mellan de nordiska länderna.²⁴ Ett gemensamt drag är emellertid att ju större intrång i suveräniteten den internationella förpliktelsen innebär, desto mer omfattande är den nationella beslutsprocessen. Helsingforsavtalet och dess senare ändringar innehåller inte bestämmelser som skulle ha föranlett tillämpning av de mest ingripande förfarandena enligt de nordiska konstitutionerna. I samband med en framtida revidering bör varje fördragsslutande part avgöra vilken typ av process den nationella konstitutionen förutsätter för att godkänna ändringarna. I enlighet med det som har

²² Se även Ojanen 2020, s. 154.

²³ Se artikel 27 i Wienkonventionen om traktaträtten 1155 UNTS 331, 27.1.1980. Se även artikel 3 i FN:s folkrättskommissions rapport om statens ansvar, Draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts adopted by the International Law Commission at its fifty-third session (2001), Report of the International Law Commission on the work of its Fifty-third session, Official Records of the General Assembly, Fifty-sixth session, Supplement No. 10 (A/56/10), chp.IV.E.. 1

²⁴ Om de olika metoderna för införlivandet av traktater, se Almqvist 2024, s. 44–48.

beskrivits ovan är de nationella förfarandena kontextbundna och beroende på avtalsändringarnas karaktär. Vi återkommer också till den här tematiken senare i utredningen.

2.2. De nordiska autonomiernas rättsliga ställning och särdrag

Färöarna, Grönland och Åland innehar alla omfattande självstyre med egen lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet, men deras rättsliga ställning vilar på olika konstitutionella och folkrättsliga grunder.²⁵ Färöarna och Grönland har långtgående självstyrelse inom Danmarks riksgemenskap (*Rigsfælleskabet*), medan Åland är ett självstyrt landskap inom Republiken Finland.²⁶ Enligt Creutz och Spiliopoulou Åkermark (2021) är samtliga självstyrelser etablerade aktörer i det nordiska samarbetet och bidrar därmed med egna politiska perspektiv och resurser.²⁷

Gemensamt för Färöarna, Grönland och Åland är den statsrättsliga klassificeringen som substatliga enheter och territoriella autonomier. Ackrén definierar en autonomi som "ett geografiskt avgränsat område med specialstatus som innehar regelgivande makt, och som utgör en del av en suverän stat, men saknar delstatsstatus."²⁸ Suksi påpekar samtidigt att det inte finns någon allmänjuridisk definition av autonomi på grundlagsnivå. De nordiska självstyrelserna är inte företrädade som egna statsorgan i de nationella parlamenten, men de har rättsliga mekanismer för politiskt inflytande i rikets beslutsprocesser.²⁹ Självstyrelserna vilar på nationella autonomiförfattningar vilka i formell mening inte utgör grundlagar, men som åtnjuter en särställning i respektive rättsordning och i vissa fall samspelar med folkrättsliga element, särskilt i fråga om historiska garantier och självbestämmanderätt.³⁰

Färöarnas, Grönlands och Ålands konstitutionella konstruktioner har formats av olika historiska förlopp, vilket kan förklara variationerna i självstyrets omfattning och förankring. De nordiska territoriella självstyrelsernas utveckling, folkrättsliga kontext och roll som modeller för konfliktlösning har behandlats utförligt bland annat i samlingsverket *Självstyrelser i Norden i ett fredsperspektiv*, där ett flertal forskare belyser Färöarnas, Grönlands och Ålands ställning ur olika synvinklar.³¹

Färöarnas statsrättsliga band till Danmark kan spåras tillbaka till tiden efter upplösningen av personalunionen Danmark-Norge (1523–1814) år 1814. Hemstyre

²⁵ Suksi 2015, s. 8–9.

²⁶ Palmgren 2023, s. 16 påpekar att ordet *landskap* i Ålands fall inte ska förväxlas med landskapen i övriga Finland.

²⁷ Se *The Faroe Islands, Greenland and the Åland Islands in Nordic Cooperation*, FIIA report 69 (2021).

²⁸ Ackrén 2005, s. 37–38.

²⁹ Suksi 2015, s. 8–9, 22.

³⁰ Silverström 2025, s. 60.

³¹ Se Spiliopoulou Åkermark, Sia – Herolf, Gunilla (red.) (2015), *Självstyrelser i Norden i ett fredsperspektiv – Färöarna, Grönland och Åland*.

infördes 1948 efter en period av brittisk ockupation under andra världskriget och i en tid av omfattande politiska förändringar i regionen. Färöarna betraktas i dansk och internationell praxis som ett folk med ett särskilt konstitutionellt förhållande till staten. Detta har bland annat bekräftats genom Danmarks erkännande år 2005 av färöingarnas rätt till självbestämmande (se 6.2.1). Färöarnas rättshistoriska utveckling och ställning har ur ett juridiskt perspektiv behandlats i arbeten av exempelvis *Kári á Rógvi* och *Bárður Larsen*.³²

Grönlands övergång från dansk kolonialförvaltning (1721–1953) till integration i riksgemenskapen bör förstås mot bakgrund av den folkrättsliga suveränitetsram som klargjordes av *Permanent Court of International Justice* i målet *Legal Status of Eastern Greenland* (1933).³³ De efterföljande reformerna, med hemstyre 1979 och utvidgat självstyre 2009, har därefter utvecklats i skärningspunkten mellan nationell konstitutionell rätt och folkrätt. Detta har analyserats ingående i doktrin, bland annat av *Gudmundur Alfredsson*³⁴ samt i samlingsverket om Färöarnas och Grönlands ställning redigerat av *Sjúrður Skaale*.³⁵ Grönlands nuvarande självstyrelseordning erkänner det grönländska folket som bärare av självbestämmanderätt (se 6.2.1).

Åland blev, tillsammans med resten av Sveriges östra rikshalva, år 1809 en del av det ryska storfurstendömet Finland. I samband med det ryska rikets sammanbrott och den efterföljande statsbildningsprocessen i Finland (1917–1921) krävde Ålands befolkning, med hänvisning till principen om folkens självbestämmanderätt, återförening med Sverige och motsatte sig den självstyrelselag som Finlands riksdag antog år 1920. Tvisten avgjordes av Nationernas Förbund (NF) 1921, varigenom Finlands suveränitet över Åland erkändes under folkrättsligt bindande villkor om ett långtgående självstyrelsesystem samt garantier för språk, kultur och lokala sedvänjor (se även 6.2.1). NF:s beslut kompletteras dels av internationella avtal om Ålands demilitarisering och neutralisering (se 6.3.4.), dels av den s.k. Ålandsöverenskommelsen mellan Finland och Sverige rörande genomförandet av de garantier som uppställts. Självstyret har därmed en djup folkrättslig förankring. På det nationella planet infördes garantierna i 1922 års

³² Se exempelvis á Rógvi, Kári – Larsen, Bárður (2013), *The background and filling-out character of Danish law in Faroese law*.

³³ *Legal Status of Eastern Greenland (Norway v. Denmark, 1933)*, *Permanent Court of International Justice*, Ser. A/B, No. 53.

³⁴ Se *Greenland and the right to external self-determination: a dissertation*, 1982, som visar på den folkrättsliga basen som fortsatte när Grönland omvandlades till ett amt i samband med 1953 års konstitutionella reformer.

³⁵ Se *The Right to National Self-Determination. The Faroe Islands and Greenland*, 2004.

garantilag.³⁶ En ingående analys av Ålands konstitution har nyligen gjorts av Sören Silverström (2025).³⁷

Dessa olika bakgrunder har resulterat i tre skilda självstyrelsemodeller, som är historiskt betingade och under ständig utveckling.³⁸ För Ålands del aktualiseras därutöver en unionsrättslig dimension genom Finlands medlemskap i Europeiska unionen och det s.k. Ålandsprotokollet. Färöarna och Grönland står däremot utanför EU (se 6.2.4 och 6.3.1). Enligt Esko kan självstyrelsesystem i flernivåordningar rymma flera parallella tolkningsramar, präglade av olika diskurser och ett komplext samspel mellan rättsliga nivåer.³⁹ Vid en bedömning av förutsättningarna för ett likvärdigt medlemskap för de nordiska autonomierna i Helsingforsavtalet måste därför de skilda rättsliga förutsättningarna för Färöarna, Grönland och Åland särskilt beaktas. Detta behandlas närmare i kapitel 6.

³⁶ Efter att riksdagen 1921 hade godkänt garantilagen (189/1922) samt lagen angående bringande i verkställighet av lagen om självstyrelse för Åland (125/1920), beslöt återföreningsrörelsens inofficiella landsting 1922 att förorda tillämpningen av självstyrelselagen för Åland (124/1920). Därefter hölls val till det första ordinarie landstinget, som sammanträdde i juni 1922. Se även Spiliopoulou Åkermark, Sia (2025), *International guarantees for territorial autonomies. Legal mechanisms, global considerations and the Åland Islands* om Ålands folkrättsliga status.

³⁷ Silverström, Sören (2025), *Ålands konstitution i förändring: en studie om grundlagen, konstitutionalisering och Ålands sammansatta konstitution*. Se även Alfredsson, Gudmundur – Lindholm, Göran (red.) (2024), *The Autonomy of the Åland Islands: Constitutional and International Law Challenges*.

³⁸ Se till exempel Herolf 2015, s. 52–54 om självstyrelsens tillblivelse på Färöarna, i Grönland och på Åland.

³⁹ Se Esko 2025, s. 148, 154, 165–166 om olika diskurser i flernivåsystem, särskilt i fråga om Åland.

3. Helsingforsavtalets folkrättsliga referensram

3.1. Avtalsfrihet och *pacta sunt servanda*

Helsingforsavtalet är en internationell traktat mellan stater, vilket gör det naturligt att först lyfta fram några centrala traktaträttsliga utgångspunkter. Wienkonventionen om traktaträtten (VCLT)⁴⁰ kodifierar den internationella traktaträtten. Konventionen reglerar enbart traktater mellan stater, medan andra typer av avtal faller utanför dess tillämpningsområde. Det finns dock inget som hindrar att principerna i VCLT tillämpas även på sådana avtal.⁴¹

Enligt artikel 6 i VCLT besitter varje stat förmåga att ingå traktater. I enlighet med artikel 26 är varje traktat som är i kraft bindande för dess parter och ska fullgöras i god tro, *pacta sunt servanda*.

Danmark, Finland, Island och Sverige är samtliga fördragsslutande parter i VCLT.⁴² Norge har inte anslutit sig till konventionen. Konventionen anses emellertid reflektera internationell sedvanerätt, vilket innebär att den binder även stater som inte har anslutit sig till den.⁴³

Folkrätten bygger på att staterna har avtalsfrihet, vilket innebär att de har en vidsträckt möjlighet att ingå traktater i enlighet med sina intressen. Vissa allmänna begränsningar kan dock nämnas. Enligt artikel 53 i VCLT är en traktat ogiltig om den vid tidpunkten för dess ingående står i strid med en tvingande allmän folkrättsnorm, *jus cogens*. En sådan är en norm som av det internationella samfundet som helhet är godtagen och erkänd som en norm från vilken ingen avvikelse är tillåten och som endast kan ändras genom en senare norm av samma karaktär. Därtill bör noteras att enligt artikel 103 i Förenta nationernas (FN) stadga⁴⁴ ska en konflikt mellan medlemmarnas förpliktelser enligt FN-stadgan och deras förpliktelser enligt någon annan internationell överenskommelse lösas så att förpliktelserna enligt FN-stadgan ges företräde.

Folkrätten utgör en pluralistisk rättsordning med flera normgivande aktörer, vilket innebär att systemet oundvikligen är fragmentariskt till sin natur.⁴⁵ Det är därför möjligt att frågor som behandlas i nya avtal redan tidigare har varit föremål för reglering genom andra avtal. Som en följd av detta bildar internationella traktater ett mer eller mindre löst sammanhållet, men i många avseenden överlappande nätverk av rättsliga normer.⁴⁶

⁴⁰ Wienkonventionen om traktaträtten, 1155 UNTS 331, 27.1.1980.

⁴¹ Klabbars 2021, s. 46–47.

⁴² Danmark har ratificerat VCLT 1.6.1976, Finland 19.8.1977 och Sverige 4.2.1975. Island har anslutit sig till konventionen 25.9.2025.

⁴³ Närmare om förhållandet mellan VCLT och internationell sedvanerätt, se till exempel Aust – Dörr 2023.

⁴⁴ Förenta nationernas stadga, 1 UNTS XVI, 24.10.1945.

⁴⁵ Koskeniemi – Leino 2005, s. 553–579.

⁴⁶ Klabbars 2021, s. 57–62, s. 71–72.

En stats traktaträttsliga skyldigheter utgör därmed ett komplext system. Med undantag för *jus cogens* och FN-stadgan finns ingen allmän hierarki som fastställer en rangordning mellan traktater. Enligt den ovan nämnda principen *pacta sunt servanda* måste en part uppfylla alla skyldigheter som följer av internationella avtal som den har samtyckt till. Även i situationer där fördrag i princip är förenliga kan deras sätt att reglera en viss fråga leda till motsägelser och konflikter.

Konflikter mellan traktater måste i första hand lösas genom tolkning. De olika skyldigheterna bör med andra ord tolkas på ett sätt som gör dem förenliga med varandra.⁴⁷ I andra hand kan man tillämpa de rättsliga maximerna *lex specialis (derogat legi generali)* och *lex posterior (derogat legi priori)*. Den förstnämnda innebär att vid en konflikt bör den bestämmelse ges företräde som är mer specifik till sin natur. Den sistnämnda innebär att i situationer där två bestämmelser reglerar samma sak bör företräde ges den nyare bestämmelsen. *Lex posterior* är dock en maxim som kan vara svår att tillämpa i folkrättsliga sammanhang, eftersom konflikten inte avgörs på ett abstrakt plan utan mellan två avtalsparter som kan ha blivit bundna av avtalet vid olika tidpunkter.⁴⁸

Konflikter mellan olika normer i en rättsordning är inte möjliga att helt undvika. Eftersom en stat måste uppfylla alla skyldigheter som följer av internationella avtal som den har samtyckt till, bör man vid revidering av en traktat i möjligaste mån ändå försöka undvika lösningar som leder till traktatkonflikter.

3.2. Ändring av traktater

Ett naturligt inslag i avtalsfriheten är rätten att ändra traktaters innehåll.⁴⁹ Wienkonventionen om traktaträtten kodifierar de allmänna reglerna för ändring av traktater. Dessa regler är dispositiva och tillämpas endast om den aktuella traktaten inte föreskriver något annat.

Enligt artikel 30 i VCLT kan en traktat ändras genom överenskommelse mellan parterna. Artikel 40 innehåller bestämmelser om multilaterala traktater. Enligt artikel 40(2) ska varje förslag till ändring av en multilateral traktat, i förhållande till alla parter, meddelas samtliga fördragsslutande stater. Var och en av dessa har rätt att delta både i beslutet om vilka åtgärder som ska vidtas med anledning av förslaget och i förhandlingen om samt ingåendet av en eventuell överenskommelse om ändring.

⁴⁷ Matz-Lück 2010, para. 20.

⁴⁸ Ibid., paras 24–26.

⁴⁹ Det är emellertid viktigt att minnas att en *jus cogens* -norm kan ändras endast genom en senare norm av samma karaktär.

Enligt artikel 40(4) binder en överenskommelse om ändring inte en stat som redan är part i traktaten men väljer att inte ansluta sig till den nya överenskommelsen. Det är därmed möjligt att parternas rättigheter och förpliktelser varierar efter ändringen. I sådana fall ska enligt artikel 30(4)(b) i VCLT förhållandet mellan en stat som är part i båda traktaterna och en stat som är part i endast en av dem regleras av den traktat som båda staterna är parter i.

En stat som ansluter sig till traktaten efter ikraftträdandet av ändringsöverenskommelsen ska, om den inte uttrycker en annan avsikt, a) anses som part i den ändrade traktaten och b) anses som part i den ursprungliga traktaten i förhållande till parter som inte är bundna av ändringen. Detta framgår av artikel 40(5) i VCLT.

Wienkonventionen innehåller även regler om överenskommelser om modifikation av multilaterala traktater endast mellan vissa parter. Enligt artikel 41 i VCLT kan två eller flera parter i en multilateral traktat ingå en överenskommelse om att modifiera traktaten endast dem emellan, om a) möjligheten till sådan modifikation är förutsedd i traktaten eller b) traktaten inte förbjuder modifikationen och den inte påverkar övriga parters utövande av rättigheter eller fullgörande av förpliktelser enligt traktaten. Denna typ av ändring får inte heller beröra en bestämmelse vars avvikelse skulle strida mot det effektiva förverkligandet av traktatens ändamål och syfte som helhet. Övriga parter ska underrättas om överenskommelsen.

Som tidigare konstaterats är Wienkonventionens bestämmelser tillämpliga, om traktaten inte själv föreskriver något annat. Helsingforsavtalet innehåller endast en bestämmelse om ändringar, nämligen artikel 68. Enligt den ska Nordiska rådet ges möjlighet att yttra sig innan länderna överenskommer om en ändring av avtalet. I övrigt tillämpas de principer som anges i VCLT vid ändringar.

Traktater kan också förändras över tid genom mindre formella metoder. Traktater tolkas kontinuerligt, och dessa tolkningar är i sin tur föremål för förändring. Denna informella utveckling har sina fördelar: den möjliggör anpassning av traktaterna till förändrade omständigheter. Nackdelen är att utvecklingen kan vara ogynnsam för rättslig stabilitet och riskerar att undergräva de processuella garantier som har skrivits in i avtalet.⁵⁰

3.3. Medlemskap i internationella mellanstatliga organisationer

De nordiska länderna är starkt internationellt orienterade, vilket framgår av deras aktiva engagemang i ett flertal internationella organisationer. Detta medför att det uppstår

⁵⁰ Klabbars 2021, s. 63.

tematiska överlappningar mellan Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet å ena sidan och andra internationella organisationer å andra sidan.

Det finns ingen universellt accepterad definition av begreppet internationell mellanstatlig organisation. Inom folkrätten utgår man dock ofta från den definition som FN:s folkrättskommission (ILC) har antagit i sitt utkast till artiklar om internationella organisationers ansvar. Enligt artikel 2(a) i utkastet avses med termen internationell organisation en organisation som har upprättats genom ett avtal eller annat instrument som styrs av internationell rätt och som har egen internationell juridisk personlighet. Enligt ILC:s utkast kan internationella organisationer ha stater och andra enheter som medlemmar.⁵¹

Vanligen godkänner mellanstatliga organisationer endast stater som medlemmar, men det finns undantag från denna huvudregel.⁵² Medlemskap i en internationell organisation innebär att medlemmarna ska respektera organisationens grundstadga och de beslut som fattas inom ramen för dess befogenheter.⁵³

Internationella mellanstatliga organisationer utgör en heterogen grupp med varierande uppgifter, befogenheter och geografisk räckvidd. Vissa organisationer är specialiserade på ett specifikt sakområde, medan andra har ett bredare syfte. En del strävar efter universellt medlemskap, medan andra begränsar medlemskapet regionalt eller tematiskt. Vissa organisationer påverkar genom bindande reglering, medan andra nöjer sig med rekommendationer. Organisationer som kan fatta bindande beslut i andra frågor än rent institutionella och budgetära, såsom EU, är globalt sett unika.⁵⁴

Med tanke på den mångfald som internationella organisationer representerar är det inte möjligt att inom ramen för denna utredning beskriva betydelsen av medlemskapet i samtliga organisationer som de nordiska länderna tillhör. Fokus ligger därför på medlemskap i EU och EFTA, eftersom dessa organisationer har befogenhet att fatta beslut som är bindande för både medlemsstater och medborgare. Detta utgör en särskild utmaning för det nordiska samarbetet. EU/EES-rättens inverkan behandlas i huvudkapitel 4. Som bakgrund till den analysen följer en kort genomgång av Helsingforsavtalets centrala innehåll.

⁵¹ Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, 3rd June 2011 (UN Doc A/CN.4/L.778), art. 2(a). Se även Schermers – Blokker 2021, para 1.

⁵² Ibid., para. 2.

⁵³ Enkelt uttryckt kan befogenheter vara uttryckligen tilldelade eller implicita. De förstnämnda grundar sig på det samtycke som medlemmarna har gett organisationen, medan de sistnämnda betonar organisationens funktionella effektivitet och självständighet. Balansen mellan dessa ytterligheter är ständigt närvarande i varje internationell organisation. Se närmare Engström 2012, s. 87–110.

⁵⁴ Baranowska – Engström – Paige 2024, s. 260.

3.4. En överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige

3.4.1. Avtalets syfte och formerna för samarbetet

Överenskommelsen mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige undertecknades den 23 mars 1962 och trädde i kraft den 1 juli samma år.⁵⁵ Avtalet har reviderats flera gånger, senast 1995, med ändringar som trädde i kraft 1996.⁵⁶ Nordiska rådet hade grundats redan 1952 av Danmark, Island, Norge och Sverige, medan Finland inträdde 1955. Ett av de viktigaste besluten av det nya samarbetsorganet var den nordiska passunionen, som trädde i kraft den 1 juli 1954 och gjorde Norden till en gemensam arbetsmarknad.⁵⁷

Det är ingen tillfällighet att initiativet till Helsingforsavtalet togs samtidigt som den europeiska integrationen intensifierades under 1960-talet. Europeiska frihandelssammanslutningen (EFTA) inrättades den 3 maj 1960 för att främja frihandel och ekonomisk integration mellan länder som inte ingick i Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG).⁵⁸ Danmark, Norge och Sverige var medlemmar i EFTA, vilket hade stor betydelse ur ett nordiskt perspektiv. Ett av syftena med Helsingforsavtalet var att uttrycka stöd för det traditionella nordiska samarbetet och att lägga grunden för framtida samarbete i en situation präglad av ett alltmer intensivt samarbete mellan europeiska länder.⁵⁹ Den här bakgrunden dryftas mer utförligt i kapitel 4.1.

Artikel 1 anger Helsingforsavtalets syfte och centrala utgångspunkter. Enligt artikeln ska de fördragsslutande parterna eftersträva att bevara och vidareutveckla samarbetet mellan länderna inom rättsliga, kulturella, sociala och ekonomiska områden samt i frågor om transport och miljövård. Vid avtalsrevideringen 1993 tillfogades ett nytt stycke, enligt vilket parterna bör samråda i frågor av gemensamt intresse som behandlas i europeiska och andra internationella organisationer och konferenser. Syftet med denna förändring

⁵⁵ Helsingforsavtalet - samarbetsöverenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige, FördrS 28/1962, 434 UNTS 6262, 23.3.1962.

⁵⁶ Se ändringarna, 13 februari 1971, FördrS 71/1971; 11 mars 1974, FördrS 39/1975; 15 juni 1983, FördrS 4/1984; 6 maj 1985, FördrS 8/1986; 21 augusti 1991, FördrS 9/1992; 18 mars 1993, FördrS 77/1993; 29 september 1995, FördrS 86/1995 och 2 januari 1996, FördrS 10/1996. Ändringarna är tillgängliga även i UNTS A-6262.

⁵⁷ Protokoll om fritagelse for statsborgere i Norge, Danmark, Finland og Sverige fra å inneha pass og oppholdstillatelse under opphold i annet nordisk land enn hjemlandet, NT II s 1622, Overenskomster 1955 s 257, Overenskomster 1956 s 35.

⁵⁸ Convention establishing the European Free Trade Association, 4.1.1960. Tillgänglig https://www.cvce.eu/obj/convention_establishing_the_european_free_trade_association_4_january_1960-en-f47b44bd-2c95-4f80-b9a3-7c4964b2611f.html.

⁵⁹ Suontausta 1962, s. 146.

var att betona utrikes- och säkerhetspolitiska frågors betydelse i det förnyade nordiska samarbetet.⁶⁰

Formerna för det nordiska samarbetet regleras i artiklarna 38–43. Artikel 43 innehåller en allmän offentlighetsprincip: största möjliga öppenhet ska iakttas inom det nordiska samarbetet. Artikel 39 betonar behovet av fortlöpande samråd i frågor som är relevanta för samarbetet. Artikel 40 räknar upp de forum där samarbetet äger rum: Nordiska rådet, Nordiska ministerrådet (se även kapitel 3.4.2) samt möten mellan statsministrar, utrikesministrar och andra ministrar. Utöver detta sker samarbetet i särskilda organ som har inrättats för att främja nordiskt samarbete samt mellan ländernas fackmyndigheter.

Artiklarna 2–34 beskriver avtalets materiella innehåll utifrån de temaområden som anges i artikel 1. I detta sammanhang är det viktigt att även uppmärksamma artikel 38, som gör det möjligt att fastställa närmare bestämmelser om samarbetet inom de områden som omfattas av avtalet. Denna möjlighet har dock inte utnyttjats i någon större omfattning. Det kan dock tilläggas att det nordiska samarbetet också har konkretiserats genom en rad andra avtal som länderna har slutit med varandra.⁶¹

Artiklarna 2–7 reglerar det rättsliga samarbetet. Artikel 2 fastslår principen om likabehandling av nordiska medborgare vid lagstiftning och myndighetsutövning, med undantag endast vid grundlagsfästa krav, internationella åtaganden eller särskilda skäl. Artikel 3 rekommenderar att underlätta förvärv av medborgarskap i ett annat nordiskt land.⁶² Artiklarna 4–6 uppmuntrar fortsatt samarbete inom privaträtt, straffrätt och annan lagstiftning. Artikel 7 syftar till att möjliggöra verkställighet av domar och myndighetsbeslut mellan länderna.

Artiklarna 8–13 innehåller främst målsättningar. Artikel 8 föreskriver undervisning om nordiska språk, kultur och samhällsförhållanden i skolorna. Artikel 9 ålägger parterna att bibehålla och utvidga möjligheterna till studier i andra nordiska länder, inklusive erkännande av delstudier och ekonomiskt stöd. Artikel 10 gäller samordning av yrkesutbildning, medan artikel 11 uppmuntrar samarbete kring utbildningsanstalter. Artikel 12 betonar samordning av forskningsresurser, och artikel 13 främjar kulturutbyte inom litteratur, konst, musik, teater och film.

Artiklarna 14–17 reglerar socialt samarbete. Parterna ska utveckla en gemensam arbetsmarknad, samordna arbetsförmedling och yrkesvägledning samt främja likformighet i arbetarskyddsregler. Artikel 15 gäller sociala förmåner för medborgare vid vistelse i annat nordiskt land. Artikel 16 omfattar hälso- och sjukvård, nykterhetsvård

⁶⁰ Regeringens proposition till Riksdagen om godkännande av överenskommelsen om ändring av samarbetsöverenskommelsen mellan de nordiska länderna RP 90/1993 rd, s. 1.

⁶¹ Se närmare <https://www.norden.org/sv/information/avtal-och-lagstiftning>.

⁶² Utvecklingen i de nordiska länderna gällande medborgarskap visar dock stora skillnader länderna emellan, se närmare till exempel Midtbøen – Birkvad – Erdal 2018.

samt barn- och ungdomsvård. Artikel 17 föreskriver att säkerhetskontroller ska erkännas ömsesidigt.

Artiklarna 18–25 behandlar ekonomiskt samarbete. Parterna ska samråda om ekonomisk politik, främja produktions- och investeringssamarbete samt undanröja handelshinder. Artikel 20 syftar till frihet för kapitalrörelser, artikel 23 till samordning av tullbestämmelser och artikel 24 till att underlätta gränshandel. Artikel 25 gäller gemensam utbyggnad av gränsområden, medan artikel 22 föreskriver samråd i internationella handelspolitiska frågor.

Artiklarna 26–29 reglerar samarbetet kring samfärdsl. Parterna ska underlätta förbindelser och varuutbyte samt samråda vid byggande av gemensamma transportleder. Artikel 28 föreskriver att passkontrollområdet i Norden ska bevaras och utvecklas, liksom samordningen för ökad trafiksäkerhet.

Miljövårdsområdet behandlas i artiklarna 30–32. Parterna ska i nationell lagstiftning likställa övriga parter miljöintressen med det egna landets, harmonisera miljöskyddsregler och samordna åtgärder för naturskydd, friluftsområden och skydd av växter och djur.

Artikel 33 betonar att nordiskt samarbete stärks av medlemskap i internationella organisationer och att regeringarna har ett särskilt ansvar att tillvarata gemensamma intressen. Artikel 35 gäller konsulära tjänster, artikel 36 utvecklingsbistånd och spridning av kunskap om Norden, medan artikel 37 föreskriver samordning av offentlig statistik.

Artiklarna 44–67 reglerar de institutionella ramarna för samarbetet, medan artikel 68 anger processen för ändring av överenskommelsen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att Helsingforsavtalet är ett utpräglat regionalt avtal. Avtalet är tematiskt till sin natur och fokuserar på områden som traditionellt har varit centrala för det nordiska samarbetet. Ordalydelsen tyder på att avtalet är ett ramavtal som främst anger målsättningar för samarbetet.

3.4.2. De institutionella ramarna för det nordiska samarbetet

De viktigaste organen för nordiskt samarbete utgörs av Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet. I Nordiska rådet samarbetar de nordiska ländernas samt Färöarnas, Grönlands och Ålands folkrepresentationer, ländernas regeringar samt Färöarnas och Grönlands landsstyren och Ålands landskapsregering. Enligt artikel 44 i Helsingforsavtalet är Nordiska rådet initiativtagande och rådgivande i frågor, som avser samverkan mellan alla eller några länder och autonomier samt har i övrigt de uppgifter som framgår av Helsingforsavtalet och andra överenskommelser.

I fråga om kompetens är rådet därmed samordnande och kan inte fatta beslut som binder de fem länderna och Färöarna, Grönland och Åland. När det gäller Nordiska rådets funktioner är dess roll kopplad i första hand till Helsingforsavtalets tillämpningsområden, som räknas upp i artikel 1 i avtalet och som presenterades ovan i kapitel 3.4.1. Enligt artikeln ska de fördragsslutande parterna eftersträva att bevara och ytterligare utveckla samarbetet mellan länderna på det rättsliga, kulturella, sociala och ekonomiska området samt i fråga om samfärdseln och miljövärden.

Nordiska ministerrådet skapades 1971 som ett samarbetsorgan mellan de nordiska ländernas regeringar. Enligt artikel 60 i Helsingforsavtalet deltar Färöarnas och Grönlands landsstyren samt Ålands landskapsregering i ministerrådets arbete. Ministerrådets viktigaste funktion är att främja och samordna samarbetet mellan de nordiska ländernas regeringar inom det breda spektrumet av politikområden som anges i Helsingforsavtalet. Artikel 60 är relativt vagt formulerad, enligt den fattar ministerrådet beslut ”i den utsträckning som angives i denna och andra överenskommelser mellan de nordiska länderna. Även i övriga samarbetsfrågor svarar ministerrådet för samarbetet mellan de nordiska ländernas regeringar och Nordiska rådet.” Här är det dock skäl att tillägga att det så kallade Ålandsdokumentet som kartlade Färöarnas, Grönlands och Ålands ställning i det nordiska samarbetet utgör ett viktigt tolkningsunderlag när det gäller ministerrådets arbete i praktiken.⁶³

Enligt artikel 63 är ministerrådets beslut bindande för de särskilda länderna. Besluten binder dock inte, om de enligt något lands författning kräver folkrepresentationens godkännande. För bindande verkan förutsätts att den berörda folkrepresentationen har godkänt ministerrådets beslut. Om ett sådant godkännande krävs, ska ministerrådet underrättas härom innan ministerrådet fattar beslutet. Innan folkrepresentationens godkännande har givits, är inte heller något annat land bundet av beslutet. För Färöarnas, Grönlands och Ålands del tillämpas en *opting-in* -procedur. Ministerrådets beslut är bindande för dessa tre i den mån de ansluter sig till beslutet i enlighet med självstyrelseordningarna. Den här bestämmelsen utgör ett slags säkerhetsventil som garanterar att ministerrådet inte övertar befogenheter som tillhör de nationella parlamenten. I praktiken följer man en allmän princip, enligt vilken det nordiska samarbetet aldrig går längre än varje lands intressen tillåter.⁶⁴ Det här innebär i praktiken att ministerrådet mycket sällan fattar bindande beslut.

Arbets- och beslutsformerna i de två organen behandlas närmare i kap. 6 i samband med analysen av autonomiernas ställning.

⁶³ Betänkande från arbetsgruppen med uppgift att föreslå initiativ som kan förstärka de självstyrande områdenas deltagande i nordiskt samarbete (Ålandsdokumentet) 2007: <https://www.norden.org/sites/default/files/2018-08/aalandsdokumentet.pdf>.

⁶⁴ Etzold 2020, s. 12.

4. Helsingforsavtalet, europaintegrationen och förhållandet till EU-rätten

4.1. Historisk bakgrund – Helsingforsavtalet och nordiskt samarbete i den europeiska rättsliga integrationshelheten

Detta kapitel siktar på att utröna de rättsliga formerna för de nordiska ländernas förhållande till den europeiska integrationen.⁶⁵ Framställningen fokuseras särskilt på förhållandet mellan EU-rätten och Helsingforsavtalet. Utredningen tar först sikte på Helsingforsavtalet specifikt, inklusive avtalets dimensioner i en historisk kontext. Den påföljande analysen görs utifrån unionsrättsliga förtecken. En mer övergripande genomgång där man direkt går in på frågorna om EU-rättens förhållande till de nordiska avtal som reviderats efter år 1995 framkommer i en rapport skriven av *Päivi Leino-Sandberg, Liisa Leppävirta och Samuli Miettinen*.⁶⁶

Det nordiska samarbetets och därmed även Helsingforsavtalets betydelse i en europeisk kontext kräver en tillbakablick till den tid då avtalet kom till. I sig är Helsingforsavtalet en folkrättslig överenskommelse mellan nordiska stater som kodifierar samarbetssträvanden inom bestämda ämnesområden och som även via skapandet av NR⁶⁷ och NMR⁶⁸ återspeglar de fördragsslutande parternas intresse att institutionalisera ett nordiskt samarbete.⁶⁹ För att förstå Helsingforsavtalets tillkomst bör man dock betrakta parternas viljeyttringar om institutionaliseringen av samarbetet som starkt sammankopplade till politiska realiteter som handlar om de nordiska ländernas förhållande till den dåtida (väst)europeiska integrationen. Med andra ord kan man säga att den rättsintegration som skett genom det som numera är EU (samt EES-strukturerna) har påverkat det nordiska samarbetets utformning.⁷⁰ Samtidigt bör man dock minnas att det nordiska samarbetet i en materiell bemärkelse redan åstadkommit betydliga framgångar inom området för bland annat lagharmonisering innan samarbetet institutionaliserades, först genom grundandet av NR och senare via Helsingforsavtalet och dess ändringar, särskilt genom tillkomsten av NMR.⁷¹ Framförallt inom privaträttens område hade det nordiska samarbetet lyckats frammana enhetlig lagstiftning redan

⁶⁵ Den dimension av europaintegrationen som skett via Europarådet ingår dock inte i denna utredning.

⁶⁶ Leino-Sandberg – Leppävirta – Miettinen 2016.

⁶⁷ Nordiska rådet, härafter förkortat NR.

⁶⁸ Nordiska ministerrådet, härafter förkortat NMR.

⁶⁹ Nordiska ministerrådet som institution skapades genom revideringar av Helsingforsavtalet år 1971. Om uppkomsten av ett mer omfattande institutionellt regelverk vid revideringen 1971, se t.ex. Petrén 1971.

⁷⁰ Se exempelvis Olesen – Strang 2015.

⁷¹ För historisk genomgång se tex. Letto-Vanamo – Tamm 2015, s. 93–102. Som startpunkt för det nordiska samarbetet ses verksamheten som kom i gång via de Nordiska juristmötena år 1872 och som bidrog även till att tjänstemännen började samarbeta i frågor som ansågs tidsenliga och där en samnordisk koordinering kunde föra ett mervärde.

innan grundandet av NR och Helsingforsavtalets antagande.⁷² Därtill har ett flertal materiella frågor inom området för bland annat fri rörlighet blivit verklighet inom en nordisk regional kontext redan innan övergångsperioderna för EG-integrationen övergångsperioder hade löpt ut och bestämmelserna i gemenskapsfördragen om fri rörlighet fått full rättslig verkan.⁷³

Utvecklingen av den europeiska integrationen i skiftet mellan 1950 och 1960-talet satte dock starkt sin prägel på uppkomsten av Helsingforsavtalet. Då Helsingforsavtalet kom till hade Europeiska gemenskaperna redan tillkommit genom grundandet av Kol- och stålunionen 1952 samt den Europeiska ekonomiska gemenskapen (EEG) och Euratom via Romfördraget 1957.⁷⁴ Därmed fanns ett konkret exempel på den integrationsmodell som eftersträvades på kontinenten.⁷⁵ Dock var ingen av de nordiska länderna medlem i EEG när Helsingforsavtalet slöts år 1962. De nordiska länderna var av sina respektive nationella politiska skäl aktiva i att initiera egna handelspolitiska arrangemang och förhållandet till den kontinentaleuropeiska integrationen var en variabel som påverkade de arrangemang som tillkom mellan de nordiska länderna under 1950-talet och 1960-talet.⁷⁶

Det institutionaliserade nordiska samarbetet på basis av Helsingforsavtalet utgick dock från ett tydligt annorlunda mönster än det gemenskapssamarbete som utvecklades på kontinenten och vars grundfördrag kan anses ha konstitutionella drag.⁷⁷ Den mest påtagliga skillnaden ligger i att Helsingforsavtalet inte till sitt syfte eller innehåll kan jämföras med unionssamarbetets integrationsmodell, som medför en permanent befogenhetsöverföring till de institutioner som skapats genom fördragen, dvs. drag av överstatlighet.⁷⁸ De nordiska institutionerna har mer en prägel av samarbetsinstitutioner

⁷² Se t.ex. Wilhelmsson 2003. Wilhelmsson framhåller att Helsingforsavtalets institutionella struktur inte levererat i den mån önskad harmonisering som själva avtalet eftersträvar och att de största framstegen tagits innan avtalet slöts.

⁷³ Helsingforsavtalet antogs inom en period då övergångsbestämmelserna som framkom i Romfördraget ännu inte hade fullt löpt ut. Om övergångsbestämmelserna se ex. Schütze 2025, s. 166–167.

⁷⁴ EEG ombildades till EG år 1967 då de ursprungliga gemenskaperna fick gemensamma institutioner och under senare fördragsändringar införlivades EG i det som numera är EU. Om utvecklingen av unionsintegrationen fram till idag, se ex. Bernitz – Kjellgren 2018.

⁷⁵ Utöver det som numera bildar det institutionella samarbetet via EU hade även annat regionalt efterkrigstida samarbete börjat få sina former i Europa redan innan Helsingforsavtalet slöts. Exempelvis grundandet av Europarådet år 1949.

⁷⁶ Se ex. Olesen – Strang 2015, s. 29, samt i Wenander 2023, s. 14.

⁷⁷ Att unionsfördragen kan anses utgöra en konstitutionell rättsordning är en utveckling som gradvis blivit mer explicit, bland annat via den terminologi som EU-domstolen använder sig av i beskrivningen av unionsrätten. Se ex. Rosas – Armati 2018, s. 4. Med unionsfördragen avses: FEU/Fördraget om Europeiska unionen och FEUF/Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

⁷⁸ De överstatliga dragen i EU-samarbetet syns mest påtagligt i tolkningen och tillämpningen av unionsrätten och den nationella rätten som en helhet. Unionsrätten kan med givna förbehåll direkt åberopas av individer (läran om direkt effekt) och ska vid konfliktsituationer ges företräde fram om nationell rätt. Om företrädesprincipen, se t.ex. mål 6/64, *Flaminio Costa mot E.N.E.L.* och punkterna 244–252 i förenade målen C-357/19, m.fl., *SC Euro Box Promotion SRL*. Utöver dessa karakteristiska drag bildar den integrerade rättskipningsmodellen med förhandsavgörandesystemet enligt art. 267 FEUF en brygga till

för de olika former av samarbete som bedrivs mellan lagstiftande institutioner och mellan olika nivåer av representanter för den verkställande makten i samtliga nordiska länder.⁷⁹ Även på ett konkretare plan saknar det folkrättsliga regelverket antaget genom nordiskt samarbete möjligheter till direkt genomslag i de nationella rättsordningarna; såsom konstaterats redan tidigare tillämpar de samtliga nordiska länderna en dualistisk modell i införlivandet av folkrättsliga bestämmelser i de nationella rättsordningarna.⁸⁰

Karakteristiskt för Helsingforsavtalet är att det skapar en materiell grund för samarbete genom att det stakar ut mer övergripande politiska målsättningar som avtalsparterna förbinder sig att främja och genom att det innehåller bestämmelser om det institutionaliserade samarbetet inom NR och NMR.⁸¹ Harmoniseringen inom det nordiska samarbetet vilar på en uppfattning om gemensamma nordiska värderingar som grund, vilket har skapat förutsättningar för ett heltäckande förenhetligande av lagstiftningen inom specifika ämnesområden, framför allt på privaträttens område. Detta utgångsläge är tämligen annorlunda jämfört med EG/EU-samarbetets strävanden att successivt tillnärma lagstiftningen inom särskilda områden i syfte att nå de mål som uppställs i fördragen.⁸²

Det förhållande som dock utgör den mest påtagliga skillnaden mellan det samarbete som upprättas genom Helsingforsavtalet jämfört med unionsfördragens integrationsmodell hänför sig till de institutionella befogenheterna. Gemenskaps- och senare unionsfördragen skapar en rättslig grund för unionsinstitutionerna att agera som lagstiftare och bestämma om lagstiftningens rättsverkningar i medlemsstaterna. Men det är framför allt de omfattande kontrollbefogenheterna som kan anses konkretisera unionsrättens särdrag jämfört med s.k. traditionellt mellanstatligt samarbete. Den unionsrättsliga horisontella och vertikala maktkontrollen sker via organisationsintern övervakning och rättskipning, där EU-domstolen fungerar som den auktoritativa tolkaren av unionsrätten och har ensamrätt i att avgöra giltigheten för akter antagna av unionsinstitutionerna.⁸³ Unionsrätten är till sin karaktär en (närmast) autonom

en domstolsdialog mellan nationella domstolar och EU-domstolen som bidrar till att unionsrätten får effektivt genomslag. Unionsrättens särdrag behandlas närmare nedan i kapitlet om unionens befogenheter.

⁷⁹ Se kap. 3.4.2. om beslutsfattandet i NMR och framför allt om säkerhetsventilen som ingår i art. 63.

⁸⁰ Om Sverige och de övriga nordiska länderna som tillämpare av ett dualistiskt sätt gentemot folkrätten, se ex. Ehrenkrona, s. 779–790.

⁸¹ Se ex. Bernitz 2000, s. 34–36 och Wenander 2023, s. 14 och 17.

⁸² Dock med det förbehållet att unionssamarbetet inte kan karakteriseras som stramt målinriktat. Värderingarna inom unionssamarbetet har successivt blivit mer synliga och är numera kodifierade i art. 2, FEU.

⁸³ Art. 19(1), FEU och bestämmelserna i art. 258–281, FEUF. Den horisontella maktkontrollen sker främst genom unionsinstitutionernas tillgång till direkt talan i EU-domstolen, art. 263, FEUF. Den vertikala maktkontrollen bygger å ena sidan på medlemsstaternas privilegierande tillgång till att väcka talan om ogiltigförklaring och å andra sidan på att kommissionen kan gentemot medlemsstaterna inleda överträdelseförfaranden som kan leda till talan om fördragsbrott, art. 258, FEUF. Även systemet med begäran om förhandsavgörande, art. 267, FEUF utgör ett synnerligen betydande element genom den domstolsdialog som uppstår mellan EU-domstolen och nationella domstolar.

rättsordning och unionen kan anses besitta ett brett spektrum av statsliknande drag, trots samarbetets grund i internationella fördrag som slutits av medlemsstaterna.⁸⁴

Det nordiska samarbetet bygger däremot på de fördragsslutande staternas centrala roll i såväl initierandet, beslutsfattandet och genomförandet som kontrollen av det som företas på samnordiska forum.⁸⁵ Det är också tveksamt om bestämmelserna i Helsingforsavtalet är till sin karaktär i den mån bindande att de kan skapa rättigheter för enskilda, medan bestämmelser i unionsrätten kan ha en sådan effekt.⁸⁶

Närmare bestämt kan man anse att Helsingforsavtalet bildar en plattform för det fortsatta arbete som de nordiska länderna bedriver för att konkretisera ett erkänt mervärde inom ett bestämt ämnesområde.⁸⁷ I ingressen till det ursprungliga Helsingforsavtalet påtalas den nära nordiska gemenskapen med kulturella, samhälleliga och rättsliga förtecken och att denna nära gemenskap eftersträvar enhetlighet i de nordiska reglerna där det är *möjligt*.⁸⁸ Därutöver påtalas möjligheten till en *ändamålsenlig* arbetsfördelning mellan länderna. De kursiverade orden beskriver på en metanivå på ett kännetecknande sätt hur Helsingforsavtalet kodifierar behovet av ytterligare avvägningar och pragmatiska lösningar som grunden till det vad det nordiska samarbetet förväntas leverera. Detta till skillnad från ett tydligt fastställt materiellt mål om exempelvis en integrerad inre marknad med avskaffade handelshinder och med avsaknaden av inre gränser som målsättning.

Genom Helsingforsavtalet har därigenom skapats en plattform för ett regionalt samarbete som har resulterat i ett flertal mer konkreta arrangemang via olika former av samarbeten, både sådana där medlemsstaterna rättsligt binder sig till en lagharmonisering genom konventioner och mer operativa samsarbetsarrangemang som bidragit till samarbete mellan medlemmarna i NR/NMR.⁸⁹ Inom det senare området har ämbetsmannakommittéerna en betydande roll i att sammanjämka ståndpunkter med andra nordiska länder och i utarbetandet av lagberedningsmaterial åt sina respektive hemstater, samt genom de former av kulturellt samarbete som upprättats.

Den institutionalisering som Helsingforsavtalet innebar, och som reviderades år 1971 genom skapandet av NMR, skedde i en tid då Danmarks och delvis också Norges planer

⁸⁴ Se delkapitel 4.3. om unionens befogenheter. Se även en övergripande uppräknning av unionens karakteristiska drag i Rosas – Armati 2018, s. 14–19. De federalstatsliknande dragen balanseras dock av att en ändring av själva primärrätten kräver enhälliga beslut av medlemsstaterna och som *ultima ratio* för medlemsstaterna i EU finns möjligheten till utträde, art. 49, FEU.

⁸⁵ Här förbehållet till samarbete i den offentliga sektorn. Om den tredje sektorns betydande roll i Nordisk samarbete, se Götz – Haggrén – Hilson 2015.

⁸⁶ Se noggrannare analys om detta i delkapitel 4.3–4.5.

⁸⁷ Om den gemensamma samhälleliga och rättsliga grunden, se Letto-Vanamo – Tamm 2015, s. 96–99, 103.

⁸⁸ Se Wenander 2023, s. 16. Mer ingående om nordisk rätt som koncept, i Husa – Nuotio – Pihlajamäki 2007.

⁸⁹ Se Letto-Vanamo – Tamm 2015, s. 94. Se även Backer 2018.

på att ansluta sig till den europeiska integrationen löpte parallellt med att det nordiska samarbetet tog nya former. Tamm och Letto-Vanamo framhåller att Helsingforsavtalet 1962 bör ses som en respons till att göra det nordiska samarbetet mer synligt gentemot de kontinentaleuropeiska länderna i det dåvarande EEG-samarbetet.⁹⁰

Helsingforsavtalets uppkomst och de tio första åren inom det institutionaliserade nordiska samarbetet kom även att präglas av en utveckling som utmynnade i att andra institutionella arrangemang för samarbete började få allt större verkan för de nordiska ländernas stävan till samarbete i Norden och på kontinenten. Det nordiska samarbete som ägde rum innan och efter att Helsingforsavtalet antogs präglades av divergerande (handels)politiska intressen och vägval mellan de nordiska länderna, samt av den gällande stormaktspolitiken under kalla kriget som bland annat kringsskar Finlands möjligheter till att knyta sig starkare an till västliga integrationssträvanden.⁹¹

Dessa skillnader mellan de nordiska ländernas linjer och positioner påverkade även de vägval som det nordiska samarbetet skulle få. I fråga om handelspolitiken var en av de största skillnaderna att Danmark såg EEG-samarbetet som ett mer lämpligt samarbetsforum och sökte tillsammans med Irland och Storbritannien medlemskap i gemenskapen redan år 1961, till skillnad från Sverige som höll sig avvaktande till EG och prefererade frihandelsarrangemang via EFTA-samarbetet.⁹² Samtidigt som frågan om de nordiska ländernas förhållande till den handelspolitiska integrationen på kontinenten övervägdes även förslag på ett nordiskt ekonomiskt samarbetsområde, NORDEK.⁹³ Den danska positionen att efter EEG-ansökan stött på patrull driva på NORDEK under 1960-talet mötte dock på ett flertal stormaktspolitiska hinder,⁹⁴ och samarbetet institutionaliserades aldrig. Slutligen framskred Danmarks ansökan om medlemskap i EG, vilket förverkligades år 1972. *Strang* och *Olesen* påtar dock att trots de stormaktspolitiska realiteterna kan man inte förklara det nordiska samarbetets institutionalisering, genom de mer otvungna strukturer som ingick i Helsingforsavtalet, enbart som ett resultat av extern påtryckning i form av stormakternas uppfattning om de nordiska ländernas begränsade utrymme att upprätta och ansluta sig till internationella fördrag.⁹⁵

Man bör minnas att den mer nationellt riktade synen på nordiskt samarbete banade väg för att institutionalisera ett nordiskt samarbete via Helsingforsavtalet i den form den fick. Samarbetet skulle ge utrymme för de nordiska staterna att gemensamt finna den nordiska nyttan via samarbetet och konkretisera den i lämplig form.⁹⁶ Detta är även i linje

⁹⁰ Se Letto-Vanamo – Tamm 2015, s. 102.

⁹¹ Se Olesen – Strang 2015, s. 31–32.

⁹² European Free Trade Association, den europeiska frihandelsorganisationen.

⁹³ Mer om NORDEK, se Wenander 2023, s. 14 och de källor som nämns där.

⁹⁴ Se Olesen – Strang 2015, s. 30–32.

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Se ingressen till Helsingforsavtalet, 1962. Mer om begreppet nordisk nytta och dess innebörd i Forrai Ørskov – Liimatainen – Turva – Berg 2024, s. 35–36.

med att de institutioner som skapades via Helsingforsavtalet inte tilldelades omfattande självständiga maktbefogenheter. *Buskjær Christensen* och *Fenger* framhåller i sin rapport denna skillnad mellan gemenskaps- och unionssamarbetet och det nordiska samarbetet, där det senare har en mer informell struktur och där initiativen utgår från ett nyttotänkande (*cost-benefit*).⁹⁷

Det nordiska samarbetets otvungna och rätt så svaga institutionella struktur betydde dock inte att utvecklingen skulle ha stått stilla, eller att det nordiska samarbetet inte skulle ha förmåga att leverera resultat. Många av de målsättningar som Helsingforsavtalet stakar ut har konkretiserats via nordiskt samarbete under senare hälften av 1900-talet.⁹⁸ På en mer generell nivå kan man tala om lagstiftning där avlägsnande av gränshinder av varierande slag haft betydelse för det nordiska samarbetet. Som *Buskjær Christensen* och *Fenger* påtalar är gränshinder inte synonymt med handelshinder i unionsrätten, även om en del överlappning kan iakttas.⁹⁹ Gemensamma nordiska regler som underlättar nordiska medborgares rätt att förvärva och återvinna medborgarskap i andra nordiska länder kan anses vara ett särpräglat karaktärsdrag hos det nordiska samarbetet som bottnar i en gemensam nordisk identitet.¹⁰⁰ Art. 1 i det nordiska medborgarskapsavtalet anger att ett nära samarbete mellan de nordiska staterna utgör ett bakomliggande syfte, vilket motiverar de bestämmelser som syftar till att underlätta nordiska medborgares möjligheter att förvärva och återfå medborgarskap i annan nordisk stat.¹⁰¹

I en materiell bemärkelse finns en hel del gemensamma beröringspunkter i det samarbete som drivs via EU och det som drivs via NR/NMR, eller via andra nordiska arrangemang som faller utanför ramen för de områden som räknas upp i Helsingforsavtalet. Då Finland och Sverige sökte om medlemskap i EG/EU och blev medlemmar (åter)aktualiserades frågorna om hur det nordiska samarbetet rättsligt kan utövas mellan stater som även är medlemmar i EU, med beaktande av att EU i en ökande takt genomfört den inre marknaden från och med år 1986 och gick in för nya integrationsformer genom Maastrichtfördraget 1992.¹⁰² Det nordiska samarbetet präglades inte längre av att Danmark som enskilt nordiskt land även var EG-medlem. På grund av Finlands och Sveriges medlemskap i EG/EU och genom de andra nordiska ländernas medverkan i det som numera är EES-samarbetet ändrades variablerna för det

⁹⁷ Se *Buskjær Christensen – Fenger* 2009, s. 12.

⁹⁸ Framför allt inom privaträttens område. Se *Backer* 2018, kap 4.

⁹⁹ Om begreppen gränshinder och unionsrättsliga handelshinder, deras olikheter och överlapp, se *Buskjær Christensen – Fenger* 2009, s. 17–18.

¹⁰⁰ Se *Suksi* 2014, s. 72–74.

¹⁰¹ Avtal mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om medborgarskap, FördS 69/2012. Om de unionsrättsliga förbehållen för beviljande och förlust av nationellt medborgarskap se målet C-181/23, Europeiska kommissionen mot Republiken Malta. Se särskilt p. 81 och där angiven tidigare rättspraxis.

¹⁰² Inför Maastrichtfördraget, fördraget om Europeiska unionen 1992, hade det antagits omfattande åtgärder för att tillnärma bestämmelser på den inre marknaden efter att den Europeiska enhetsakten hade öppnat upp för beslutsfattande med kvalificerad majoritet. Se *Bernitz – Kjellgren* 2018, s. 29–30.

nordiska samarbetet i den mån att även ändringar i Helsingforsavtalet ansågs vara nödvändiga.¹⁰³

4.2. Helsingforsavtalet och de nordiska ländernas förhållande till unionsintegrationen idag – ökad samordning på regeringsnivå men sparsamt med materiella förändringar

De ändringar som gjordes i Helsingforsavtalet år 1993 och 1995 kan betraktas som ändringar som kodifierar den ökade europaintegrationens följder för det nordiska samarbetet. I samband med revideringen år 1993 infogades i ingressen ett stycke om att de fördragsslutande parterna "[...] önskar ytterligare förnya och utveckla det nordiska samarbetet i ljuset av de nordiska ländernas utvidgade deltagande i europeiskt samarbete." Utöver tillägget i ingressen infogades till art. 1 i Helsingforsavtalet att de "[...] fördragsslutande parterna bör rådgöra med varandra i frågor av gemensamt intresse som behandlas i europeiska och andra internationella organisationer och konferenser."

Tillägget till art. 1 visar tydligt hur europaintegrationen sätter sin prägel på det nordiska samarbetet. Hur denna prägel tar sig uttryck kräver en genomgång av de former av europeiskt samarbete som de nordiska länderna har bundit sig till och en granskning av de bestämmelser i Helsingforsavtalet som reglerar formerna för samråd i ärenden av gemensamt intresse.

De enskilda nordiska länderna har olika slags rättsliga förhållanden till europaintegrationen. Finland, Sverige och Danmark är fullvärdiga medlemmar i EU. Som fullvärdiga EU-medlemmar har dessa stater överlåtit befogenheter till unionen och måste leva upp till de unionsrättsliga förpliktelserna i sin helhet.¹⁰⁴

Norge och Island är medlemmar i EFTA och deltar i EES-samarbetet, vilket betyder ett fördagsbundet samarbete mellan EU och EFTA-staterna som upprättar en process genom vilken unionslagstiftningen, inom ramen för området för det som omfattas av EES-avtalet, kan göras tillämpligt även inom Norge och Island.¹⁰⁵ EES-avtalet täcker dock inte materiellt sett hela unionsrätten och det är inte alltid enkelt att utröna om en

¹⁰³ Helsingforsavtalet revideras genom överenskommelsen den 18 mars 1993 och den 29 september 1995 med ändringar som hade anknytning till europaintegrationen.

¹⁰⁴ Med förbehåll för särskilda permanenta undantag som godtagits via anslutningsfördraget.

¹⁰⁵ Avtalet om det Europeiska ekonomiska området från år 1994, herefter EES-avtalet. Inom EFTA-samarbetet är det via beslut av EES-kommitteen som unionslagstiftning införlivas till EES-regelverket, se bestämmelserna i art. 97–104 i EES-avtalet om beslutsprocessen. Om EES-avtalets rättsliga karaktär, se t.ex. Kaila 2024, s. 332–335.

föreslagen unionsrättsakt är av relevans för EES-samarbetet.¹⁰⁶ Ändringar i den unionsrättsliga primärrätten beträffande områden som täcks av EES-avtalet gör att upprätthållandet av kongruens i tolkningen av bestämmelserna i Norge och Island med det gällande rättsläget i unionen möter utmaningar då EES-avtalets grundläggande bestämmelser inte har reviderats i takt med fördragsändringarna i unionen.¹⁰⁷ I viss mån kan såväl EU-domstolen som EFTA-domstolen i sina respektive tolkningar med syfte att bibehålla homogenitet förebygga diskrepans mellan tolkningen av bestämmelserna inom unionen jämfört med rättsläget i EES-staterna.¹⁰⁸ Gränserna för tolkningsalternativ som möjliggör homogenitet mellan EU-regler och EES-regler som tillfogas avtalet blir mest påtagliga i ljuset av att EES-samarbetet inte kan i samma mån betraktas som ett självrefererande konstitutionellt system som EU-rätten.¹⁰⁹

Utöver nationalstaterna som enheter, har även Färöarna, Grönland och Åland olika arrangemang knutna till den europeiska integrationen, vilket ännu lägger en ytterligare variabel till det nordiska samarbetets förhållande till EU/EES-medlemskapen.¹¹⁰ De mest påtagliga orsakerna till heterogenitet är att Färöarna och Grönland inte är medlemmar i varken EU eller EFTA. Åland hör till EU som en del av Finland. De undantag från det unionsrättsliga regelverket som gäller för Ålands del framkommer i det s.k. Ålandsprotokollet.¹¹¹

Tillämpligheten av regler som bygger på europeisk integration varierar därmed påtagligt inom Norden, även om det fullvärdiga EU-medlemskapet för Danmark, Finland och Sverige, samt EES-avtalets tillämplighet i Norge och Island sätter tydliga rättsliga ramar för samarbetet inom bestämda (materiella) områden.

I ljuset av den ovanstående bakgrunden är det förståeligt att art. 33 i Helsingforsavtalet, som ändrades år 1993, stipulerar om det europeiska samarbetet med geografiska ordalag. Med geografiska ordalag menas att uttrycket europeiskt inte preciseras genom syftningar till namngivna europeiska organisationer.

Art. 33 kan uppfattas som tudelad i den mån att den först innehåller en deklaratorisk del: ”De fördragsslutande parternas deltagande i europeiskt och annat internationellt

¹⁰⁶ Det materiella omfånget av EES-samarbetet framkommer i art. 1(2) till EES-avtalet. Att utröna vad som är omfånget är dock inte alltid enkelt, framför allt om unionen stöder sin nya lagstiftning på ett flertal fördragsartiklar. Se rapporten Norge og EØS: Utvikling og erfaringer 2024, s. 55.

¹⁰⁷ Se Haukeland Fredriksen 2012.

¹⁰⁸ Den rättsliga friktionen som uppstått är påtaglig framför allt inom området förfri rörlighet av personer. EES-avtalet innehåller inte några bestämmelser om unionsmedborgarskap. Tolkningen av bland annat rörlighetsdirektivet 38/2004 som ingår i EES-regelverket möter därmed frågan om graden av homogenitet som kan upprätthållas gentemot rättsläget i unionsrätten. Se ex. målet E-26/13, *Íslenska ríkið v Atli Gunnarsson*.

¹⁰⁹ Ibid. not. 95. Se särskilt kap. III. Se även norska Høyesteretts dom HR-2025-490-S, sak nr. 23-052214STR-HRET.

¹¹⁰ Se Wenander 2023, s. 24.

¹¹¹ Protokoll nr. 2 till anslutningsfördraget för Österrike, Sverige och Finland. Om de självstyrande autonomierna, se mer i kap. 6 till denna rapport.

samarbete ger goda möjligheter för samarbete till förmån för nordiska medborgare och företag.” Därefter tillkommer en mer operativ del som ålägger de nordiska regeringarna “[...] ett särskilt ansvar för att tillvarata gemensamma intressen och värderingar.” Som framhålls i den finska regeringspropositionen om godkännande av överenskommelsen om ändring av samarbetsöverenskommelsen mellan de nordiska länderna,¹¹² bildar ändringarna år 1993 den ventil i Helsingforsavtalet som erkänner behovet att regeringarna tillvaratar det nordiska intresset i ett läge då de nordiska länderna binder sig till ett EU/EES-samarbete.

Innan Finland och Sverige blev EU-medlemmar år 1995 bifogades till anslutningsvillkoren en gemensam förklaring om fortsatt nordiskt samarbete.¹¹³ Förklaringen (nr. 28) lyder:

De avtalsslutande parterna registrerar att Sverige, Finland och Norge som medlemmar av Europeiska unionen avser att fortsätta sitt nordiska samarbete, både inbördes och tillsammans med andra länder och territorier, i full överensstämmelse med gemenskapsrätten och andra bestämmelser i Maastrichtfördraget.¹¹⁴

Denna förklaring bör betraktas i ljuset av att i unionens grundfördrag inte ingår bestämmelser som skulle kvalificera unionsrättens tillämplighet utgående från de gällande nordiska samarbetsavtalens bestämmelser. Det nordiska samarbetet skapar därmed inte på primärrättslig nivå ett förbehåll för särlösningar eller andra avsteg från det unionsrättsliga regelverket.¹¹⁵ Ordalydelsen i förklaringen kan betraktas som ett tämligen lakoniskt konstaterande om att det nordiska samarbetet till sin karaktär bildar ett komplement till unionsrätten utan att det skulle ha förts en djupare diskussion om det nordiska samarbetets överensstämmelse med unionsrätten.¹¹⁶ Här gäller dock det förbehållet att unionssamarbetet år 1995 inte täckte ett lika omfattande område som det gör i dagsläget.

EES-avtalet erkänner däremot det nordiska samarbetet i själva avtalstexten. Art. 121 (a) utgår från att EES-avtalet inte står som hinder för nordiskt samarbete under förutsättning att samarbetet inte försämrar EES-avtalets effektiva och korrekta tillämpning.¹¹⁷ I så måtto kan man anse att det nordiska samarbetet får ett bredare utrymme inom EES-

¹¹² RP 90/1993 rd., se speciellt detaljmotiveringarna på s. 2.

¹¹³ Förklaring nr. 28 till akt om villkoren för Konungariket Norges, Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen. Notera att Norge inte framskred med att bli fullvärdig EU medlem.

¹¹⁴ Notera dock att Norge inte blev EU-medlem år 1995.

¹¹⁵ Jmfr. Benelux-samarbetet som erkänns i art. 350, FEUF. Se punkterna 43–44 i C-473/93, *Europeiska kommissionen mot Storhertigdömet Luxemburg*. EU-rätten tillåter därmed en djupare marknadsintegration mellan Benelux-länderna än vad som unionen själv har uppnått. Syftet är att möjliggöra ett fortsatt regionalt samarbete mellan Benelux-länderna.

¹¹⁶ Se Klabbers 2009, s. 204–205.

¹¹⁷ Författarens egen översättning av den engelskspråkiga formuleringen ”does not impair the good functioning.”

samarbetet, än i EU-samarbetet.¹¹⁸ EES-avtalets natur med bundenheten till EU-rätten inom bestämda områden gör att art. 121 (a) erkänner de unionsrättsliga förpliktelseernas inverkan inom de områden som hör till EES-samarbetet även för Norges och Islands del.

Därmed står det klart att den europeiska integrationen, med de förpliktelser som unionsmedlemskapet medför, skapade ett nytt läge för det nordiska samarbetet. De krav som uppkom genom EU- och EES-samarbetet reflekteras i ändringarna som gjordes i Helsingforsavtalet år 1993. Kraven på enhetlighet med EU/EES-rätten medförde att regeringarnas betydelse i sammanjämkandet av olika strävanden i det nordiska samarbetet accentuerades. En ökad samordning ansågs vara nödvändig redan innan unionsmedlemskapet för Finland och Sverige aktualiserades år 1995. Att de strukturella frågorna om samordning och beslutsfattande reviderades innan åren 1994–1995 är förståeligt då Helsingforsavtalet till sin natur är så pass annorlunda än unionsfördragen, vilka medför en befogenhetsöverföring. Ur Helsingforsavtalets synvinkel blev det följaktligen aktuellt att den nordiska samordningen måste kunna beakta de krav som EU (och EES-avtalet) ställer på de nordiska staterna. Detta på grund av att det finns en materiell överlappning i policyområden som omfattas av nordiskt lagstiftningssamarbete och unionsrättslig reglering, som t.ex. den fria rörligheten för personer. Här bör det även noteras att unionsmedlemskapet är förbehållet stater, vilket betyder att EU utgångsmässigt tar en statscentrerad syn på de förpliktelser som unionsmedlemskap medför, även om ett ärende ur en nationell synvinkel kan anknyta till verksamhet som handhas av områden som tilldelats omfattande självstyrelse.¹¹⁹

De ändringar som infördes i Helsingforsavtalet år 1993 i art. 33 tog i beaktande EU/EES-samarbetets verkningar och möjliggjorde en nordisk samordning av närområdespolitiken.¹²⁰ Ändringarna i art. 33, kombinerat med de institutionella ändringarna som gjordes i art. 61 i Helsingforsavtalet, stärkte statsministrarnas centrala samordnande roll i det nordiska samarbetet. På ett konkretare plan innebär det att det land som agerar ordförandeland i NMR får det operativa nordiska samordningsansvaret. Detta framkommer av skrivningen i art. 61, tredje stycket.

Genom de ändringar som gjordes på 1990-talet i art. 1, 33 och 61, kalibrerades det nordiska samarbetet så en bundenhet till europaintegrationen erkändes institutionellt. Den tämligen allmänna formuleringen om frågor med gemensamt intresse som

¹¹⁸ Se Wenander 2023, s. 25.

¹¹⁹ Se exempelvis målet om vårjakten på Åland. C-217/19, *Europeiska kommissionen mot Republiken Finland*. Frågan som EU-domstolen tog ställning till var de åländska förvaltningsbeslutens förenlighet med EU-rätten, närmare bestämt hur fågeldirektivets, (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar) undantagsbestämmelse 9.1. c. bör tolkas. Faktaomständigheterna i målet är riktade på åtgärder vidtagna på Åland inom ramen för landskapets självstyre. Åtgärdernas förenlighet med EU-rätten kan ur en finsk synvinkel betraktas som en regional fråga. Men i det unionsrättsliga sammanhanget är EU-rättens efterlevnad en förpliktelse som riktas till medlemsstaten som helhet. Om vilka enheter som kan betraktas som subjekt i ljuset av EU-rätten, se ex. Finck 2017, kap. 4.

¹²⁰ RP 90/1993 rd., se speciellt detaljmotiveringarna på s. 2.

framkommer i art. 1 lämnar dock en bedömningsmarginal för regeringarna och framför allt för ordförandelandet i NMR att skräddarsy de operativa formerna för samordningen. Detta är förståeligt med tanke på att bundenheten till det institutionaliserade europasamarbetet inte är det samma för samtliga parter som deltar i det nordiska samarbetet och genom att de områden som NMR kan agera inom är uppräknade i Helsingforsavtalet.

Unionsmedlemskapets materiella innebörd för det nordiska samarbetet togs i beaktande vid ändringarna av Helsingforsavtalet år 1995. Den stora ändringen med tydlig unionsrättslig koppling bestod av införandet av en mer omfattande nordisk likabehandlingsprincip i art. 2 i Helsingforsavtalet.¹²¹ Den nordiska principen om likabehandling är mer omfattande än den unionsrättsliga icke-diskrimineringsprincipen som framgår av art. 18, FEUF. Det bör dock i sammanhanget påpekas att bestämmelser som främjar likabehandling kan antas med stöd av art. 19, FEU och att bestämmelserna i unionens stadga om de grundläggande rättigheterna blir tillämpliga inom unionsrättens tillämpningsområde.¹²²

Strukturellt sett fungerar den nordiska likabehandlingsprincipen dock på ett annat plan då den, till skillnad från den unionsrättsliga icke-diskrimineringsprincipen, kräver aktiva åtgärder på nationell nivå för att få rättsverkan i förhållanden till enskilda.¹²³ Den nordiska likabehandlingsprincipen bör tolkas i ljuset av att samtliga nordiska länder inte är medlemmar i EU och därmed inte omfattas fullt ut av den unionsrättsliga icke-diskrimineringsprincipen.¹²⁴ Den nordiska likabehandlingsprincipen som framkommer i art. 2 till Helsingforsavtalet innehåller dock möjligheter till att åberopa undantag. Art. 2, andra stycket lyder: ”Undantag från första stycket kan dock göras, om krav på medborgarskap är grundlagsfäst, nödvändigt på grund av andra internationella åtaganden eller det i övrigt av särskilda skäl bedöms nödvändigt.”

Som *Leino-Sandberg* m.fl. påpekar aktualiseras friktionen mellan den unionsrättsliga icke-diskrimineringsprincipen och den nordiska likabehandlingsprincipen främst i lägen där unionsrätten påverkar det nationella rättsläget, men där nordiska medborgare tilldelas ett fördelaktigare läge än vad unionsrätten kräver.¹²⁵ Inom områden där unionsrätten blir tillämplig, kan stadganden i nationell lagstiftning som ger nordiska

¹²¹ Som bakgrund till revideringen fungerade rapporten "Likabehandling i Norden", Tema Nord 1995:549.

¹²² Främst grundrättsstadgas artiklar 20, 21 och 23.

¹²³ Detta användes även som en motivering till att den nordiska likabehandlingsprincipen är i linje med den unionsrättsliga icke-diskrimineringsprincipen. Se s. 2 i RP 142/1995 rd. och *Leino-Sandberg – Leppävirta* — *Miettinen* 2016, s. 34–35.

¹²⁴ Se *Leino-Sandberg – Leppävirta – Miettinen* 2016, s. 34.

¹²⁵ *Ibid.*, s. 35.

medborgare en mer fördelaktig ställning än unionsmedborgare från andra länder, anses strida mot den unionsrättsliga icke-diskrimineringsprincipen.¹²⁶

Ur policysynvinkel medförde ändringarna av Helsingforsavtalet år 1995 en skiftning mot en uppfattning om att det nordiska samarbetet bygger på tre pelare. Som framhålls i den finska regeringspropositionen (RP 142/1995 rd) om godkännande av vissa bestämmelser i överenskommelsen om ändring av samarbetsöverenskommelsen mellan de nordiska länderna. "[...] Dessa är frågor som ansluter sig till den europeiska integrationen, ärenden med anknytning till de nordiska ländernas närområden samt ärenden som anknyter till traditionella nordiska kulturella samarbetsfrågor." De rättsliga verkningarna av denna kursändring bestod främst av institutionella förändringar med syfte att rationalisera, effektivisera och skapa mer flexibilitet i det nordiska samarbetet genom att minska antalet ordinarie sessioner och flytta över regleringen av vissa ärenden från Helsingforsavtalet till rådsinterna arbetsordningar, art. 51–54.

I innehållsmässig bemärkelse ändrades däremot bestämmelserna i Helsingforsavtalet inte påtagligt när Finland, Norge och Sverige anslöt sig till EES-fördraget år 1994 eller när Finland och Sverige tog steget till fullvärdigt EU-medlemskap år 1995. Ändringarna under 1990-talet bygger på ett erkännande av den verkan som den europeiska integrationen medför, samt medför en institutionell anpassning med ökat samordnande ansvar för det nordiska samarbetet gentemot de europeiska institutionerna. Att Finlands och Sveriges medlemskap har en betydande inverkan på det nordiska samarbetets grunder syns mer påtagligt i de övriga nordiska konventionerna. Exempelvis inom området för samordnande av förmåner och pensioner har konventionsändringar antagits efter Finlands och Sveriges EU-inträde uttryckligen för att nå kongruens med de unionsrättsliga kraven.¹²⁷

För Helsingforsavtalets del kan man således konstatera att avtalet, framför allt efter ändringarna gjorda efter Finlands och Sveriges inträde till EU, beaktar den europeiska integrationen, både ur en faktisk och rättslig synvinkel. Men de EU-rättsligt motiverade strukturella ändringarna som kan skönjas, begränsar sig till att regeringarna och statsministrarna har fått en starkare ställning i det institutionaliserade nordiska samarbetet. Dessa ändringar i Helsingforsavtalet kan även länkas till ett skifte i det nordiska lagstiftningssamarbetet från att ha varit proaktivt och riktat på större helheter till att ha blivit mer reaktivt och detaljinriktat i och med de krav som framkommer genom den ständiga lagharmoniseringen inom EU.¹²⁸

¹²⁶ Se t.ex. HD 258:2010. Utlåtande gällande Ålands lagtings beslut 30.9.2010 om antagande av landskapslag om gymnasieutbildning och landskapslag om ändring av landskapslagen om läroavtalsutbildning. Den föreslagna 44 § 1 mom. till den åländska landskapslagen om gymnasieutbildning antagen av lagtinget 30.9.2010 förordades förfalla.

¹²⁷ Dessa behandlas mer genomgående i Leino-Sandberg – Leppävirta – Miettinen 2016, kap. 3.2. och upprepas därmed inte här i detalj.

¹²⁸ Se Letto-Vanamo – Tamm 2019, s. 19.

I materiell bemärkelse kan man notera att det utöver likabehandlingsprincipen som framgår av art. 2 i Helsingforsavtalet, inte har gjorts ändringar i Helsingforsavtalets bestämmelser trots att de materiella reglerna i unionsrätten ställer tydliga förbehåll för regionalt samarbete i vilket EU-medlemsstater medverkar. Därmed är det skäl att till näst granska hur unionsrätten förhåller sig till medlemsstaternas tidigare folkrättsliga förpliktelser som är i kraft då en stat ansluter sig till unionen.

Art. 351, FEUF utgår från att de rättigheter och skyldigheter som följer av avtal som bundit medlemsstater före deras unionsinträde inte påverkas direkt av bestämmelserna i fördragen.¹²⁹ För att art. 351(1), FEUF ska bli tillämpligt bör det handla om situationer där en EU-medlemsstat har traktatbundna förpliktelser som ingåtts före tidpunkten för dess anslutning och som fortfarande gäller i förhållande till tredje länder vilka kan åberopa rättigheter som framkommer i traktaten.¹³⁰ För Danmarks del bör det alltså röra sig om fördrag ingångna före 1973 och för Finlands och Sveriges del fördrag som ingåtts före 1995. I den mån är tillämpligheten av art. 351(1), FEUF tämligen begränsad. Att Helsingforsavtalet har reviderats även efter Finlands och Sveriges EU-inträde gör att man kan fråga sig om Helsingforsavtalet kan betraktas som ett tidigare avtal enligt art. 351(1), FEUF.¹³¹ Om man skulle anse att art. 351(1), FEUF skulle vara tillämplig, vilket med fog kan ifrågasättas, bör man beakta kravet som framgår via art 351(2), FEUF, som förpliktar EU-medlemmar att "[...] vidta alla lämpliga åtgärder för att undanröja det som är oförenligt med fördragen. Medlemsstaterna ska vid behov bistå varandra i detta syfte och i förekommande fall inta en gemensam hållning."¹³² Lämpliga åtgärder kan anses innefatta ett krav på aktivitet från medlemsstatens sida att undanröja förpliktelser mot tredje länder eller internationella förpliktelser som kan betraktas strida mot unionsrätten.¹³³

Med utgångsläge i art. 351 och förklaring 28 som getts innan Finlands och Sveriges anslutning till EU är det skäl att vidare analysera de strukturella och materiella förbehåll som unionsrätten ställer på nordiskt samarbetet och därmed även på hur bestämmelserna i Helsingforsavtalet bör bedömas mot bakgrunden av de förpliktelser som EU- och EES-rätten medför.

¹²⁹ Art. 351(1), kan åberopas vid direkta konfliktsituationer där en medlemsstat inte kan leva upp till folkrättsliga åtaganden som binder medlemsstaterna i förhållande till tredje länder om den gällande unionsrätten skulle tillämpas fullt ut. Se Rosas 2011, s. 1321–1322.

¹³⁰ Se punkterna 58–71 i målet C-516/22, *Europeiska kommissionen mot Förenade kungariket Storbritannien och Nordirland*.

¹³¹ Den senaste ändringen till Helsingforsavtalet gjordes genom överenskommelsen den 29 september 1995.

¹³² Citat ur art. 351(2), FEUF.

¹³³ Se t.ex. punkterna 59–63 i C-203/03, *Europeiska kommissionen mot Republiken Österrike*.

4.3. Unionsbefogenheter och befogenheter att ingå regionalt institutionaliserat samarbete

Unionens befogenheter bygger på tilldelning av dess medlemsstater, art. 4–5, FEU. Av befogenhetsöverföringen följer att unionsrätten kan betraktas som en tämligen självständig rättsordning vars bestämmelser har bindande verkan i medlemsstaternas domstolar. Kännetecknen för unionsrätten som en särskild typ av rättsordning har successivt utvecklats genom rättspraxis från EU-domstolen och numera kan man konstatera att unionsrätten har konstitutionella drag.¹³⁴

EU-domstolen bör utgående från art. 19(1), FEU säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördragen och domstolen tilldelas utgående från bestämmelserna i FEUF uppgiften att avgöra mål i direkta talan.¹³⁵ I överträdelsestalan enligt art. 258, FEUF avgör EU-domstolen om medlemsstaterna levt upp till sina förpliktelser enligt unionsrätten. Genom talan om ogiltigförklaring enligt art. 263, FEUF avgör EU-domstolen lagligheten av de rättsligt bindande akter som unionsinstitutionerna utfärdat och kan enligt bestämmelserna i art. 263(2), FEUF förklara dem delvis eller i sin helhet ogiltiga. Utöver överträdelsestalan och talan om ogiltigförklaring ingår även passivitetstalan, art. 265, FEUF, som en form av direkt talan som kan väckas i EU-domstolen.

Medlemsstaterna å sin sida ska utgående från bestämmelserna i art. 19(1), FEU upprätthålla ett system som möjliggör överklagande på nationell nivå som behövs för att garantera ett effektivt domstolsskydd inom områden som omfattas av unionsrätten. Medlemsstaternas domstolar har en central uppgift i att förverkliga unionsrättens effektiva genomslag.¹³⁶ EU-rättens förverkligande anförtros dess medlemsstater och för enskilda individer och företag är det av central betydelse att medlemsstaternas myndigheter och domstolar garanterar en korrekt tillämpning av unionsrätten. Enskilda individer och företag har generellt sett inte tillgång till direkta talan i EU:s domstolssystem, fransett när det är fråga om unionsakter som är "[...] riktade till dem eller som direkt och personligen berör dem" samt om det handlar om "en regleringsakt som direkt berör dem och som inte medför genomförandeåtgärder."¹³⁷

Den integrerade rättskipningsmodellen med förhandsavgörandesystemet enligt art. 267, FEUF upprättar en domstolsdialog mellan nationella domstolar och EU-domstolen som följaktligen strävar efter en enhetlig tolkning av unionsrätten, vilket i sin tur bidrar till

¹³⁴ För en tämligen färsk beskrivning om unionsrättens karaktär och förhållande till nationell rätt se punkterna 244–249 i förenade målen C-357/19, m.fl., *SC Euro Box Promotion SRL*. Den konstitutionella karaktären i unionens rättsordning framgår av bundenheten till en värdegrund som regleras i art. 2, FEU.

¹³⁵ Art. 258, 258, 263, 265, FEUF.

¹³⁶ Se bl.a. punkterna 34–39 i *Portugese judges* -målet där EU-domstolen tar ett strukturellt angreppssätt på vilka institutioner som bör leva upp till kravet på effektivt domstolsskydd härlett från art. 2 och 19(1), FEU. C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses mot Tribunal de Contas*.

¹³⁷ Citat från art. 263(4), FEUF.

effektivt genomslag för unionsrätten. Art. 267 (2), FEUF klargör kriterierna för när en nationell domstol *får* begära förhandsavgörande av EU-domstolen och art. 267 (3), FEUF klargör kriterierna för när en nationell domstol *ska* begära förhandsavgörande av EU-domstolen. Förhandsavgörandet, som besvarar frågor som i ett nationellt mål uppkommit beträffande EU-rättens giltighet och/eller hur unionsrätten bör tolkas, binder den nationella domstolen i dess avgörande.¹³⁸ Systemet med förhandsavgöranden har därmed en betydande inverkan på de nationella domstolarnas utrymme att tillämpa unionsrätten i enskilda mål.

Unionsrättens genomslag i den helhet som bildas av EU-rätt och nationell rätt kan beskrivas genom de karaktärsdrag som unionsrätten har och den rättsverkan som unionsrätten bör få. Dessa karaktärsdrag som utvecklats i EU-domstolens rättspraxis särskiljer unionsrättsliga bestämmelser från traditionell folkrätt; unionsrätten kan betraktas vara en rättsordning av sitt eget slag. För det första kan bestämmelser i unionsrätten få direkt effekt om de är tillräckligt precisa och ovillkorliga och inte kräver ytterligare implementeringsåtgärder,¹³⁹ för det andra bör unionsrättsliga bestämmelser vid en konfliktsituation ges företräde fram om nationella bestämmelser,¹⁴⁰ för det tredje bör bestämmelser i nationell rätt tolkas unionsrättskonformt¹⁴¹ och för det fjärde kan staten bli skadeståndsskyldig gentemot enskilda för överträdelser av unionsrättsliga bestämmelser.¹⁴²

Befogenhetsöverföringen från medlemsstaterna till unionen har därigenom en fundamental betydelse för medlemsstaternas offentliga maktutövning. Unionssamarbetet bygger på att EU agerar både som en intern lagstiftare och som en folkrättslig avtalspart inom de områden där unionen tilldelats befogenheter att agera. Detta tämligen förenklade konstaterande bör dock specificeras. För den externa kompetensens del gäller frågan, vilket utrymme medlemsstaterna har att ingå folkrättsliga förpliktelser och i vilka frågor unionen tar över? Den frågan bör granskas i ljuset av de nordiska ländernas olika relationer till unionssamarbetet, som medför att delar av Norden står utanför unionsmedlemskapet och betraktas därmed som tredje länder.

¹³⁸ Om systemet med förhandsavgöranden, se t.ex. Lindroos-Hovinheimo 2022, kap. 8.

¹³⁹ C-26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration*.

¹⁴⁰ C-6/64, *Flaminio Costa mot E.N.E.L.* och C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH mot Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*.

¹⁴¹ Unionsrättskonform tolkning innebär att den nationella rätten ska tolkas så långt som möjligt utgående från den ordalydelse och mål som framkommer i den unionsrättsliga regeln. Dock inte *contra legem*. Se punkterna 114–116 i förenade målen C-397/01-C-403/01, *Bernhard Pfeiffer m.fl. mot Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*.

¹⁴² Se förenade målen C-6/90 och C-9/90, *Andrea Francovich och Danila Bonifaci m.fl. mot Italienska republiken*.

Ur de nordiska EU-medlemsstaternas synvinkel skapar detta en intrikat situation i och med att unionen har tilldelats relativt omfattande befogenheter att agera gentemot tredje länder.

Om art. 351 (1), FEUF är relevant kan den nog anses möjliggöra fortsatt regionalt samarbete inom de avtalsarrangemang som EU-medlemsstaterna har bundit sig till innan medlemskapet i unionen.¹⁴³ Men här till tillkommer kravet i art. 351(2) att undanröja det som i ett regionalt eller bilateralt samarbete är oförenligt med det unionsrättsliga regelverket. Detta krav understryks av den lojalitetsprincip som knäsetts i art. 4(3), FEU.¹⁴⁴ För medlemsstaternas del innebär lojalitetsprincipen även en mer konkret lojalitetsplikt. Denna plikt har två dimensioner, varav den första är att medlemsstaterna bör vidta alla åtgärder, både allmänna och speciella, för att "[...] säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av fördragen eller av unionens institutioners akter".¹⁴⁵ Beträffande det nordiska samarbetet betyder förpliktelsen för de nordiska EU-medlemsstaterna en skyldighet att undanröja bestämmelser som inte är överensstämmande med de unionsrättsliga förpliktelseerna. Detta bör dock läsas i ljuset av principen om unionsrättskonform tolkning. Utgångsläget är att bestämmelser som antagits innan en stat blivit EU-medlem kan kvarstå i den mån de kan tolkas stå i överensstämmelse med unionsrättsliga bestämmelser. Detta kan stödjas på formuleringen i art. 351(3), FEUF.

Beträffande direktiv behåller medlemsstaterna ett utrymme att välja form och tillvägagångssätt för implementering. Detta framkommer i art. 288(3), FEUF. Om det råder normharmoni mellan den nationella rätten och unionsrätten i den mån att den nationella lagstiftningen fullt ut uppfyller de unionsrättsliga kraven behövs inte några specifika åtgärder för genomförande. Men man bör minnas att medlemsstaterna ska leva upp till det resultat som direktivet stipulerar. Detta innebär att den nationella lagstiftningen måste säkerställa att direktivet kan tillämpas fullt ut. Fram för allt om direktivet ämnar skapa rättigheter för enskilda är det av betydelse att det finns möjligheter för enskilda individer att göra rättigheterna gällande vid nationella myndigheter och domstolar.¹⁴⁶ Kravet på direktkonform tolkning gör att nationella bestämmelser antagna med stöd i nordiskt samarbete måste leva upp till de kriterier som fastställts i EU-domstolens praxis. Sammanfattat sagt är det svårt att åberopa art. 351(1), FEUF som grund för en tolkning där divergerande nordiska samarbetsbestämmelser skulle kunna få företräde framom tillämpliga direktivbestämmelser.

¹⁴³ Art. 351, FEUF aktualiseras enbart i förhållanden mellan EU-medlemsstat och tredje land, inte mellan EU-medlemsstater *intra partes*.

¹⁴⁴ En passivitet med att undanröja de med unionsrätten oförenliga bestämmelserna i internationella avtal som binder medlemsstaten, kan föranleda en situation där en medlemsstat inte längre kan åberopa art. 351(1), se Rosas 2011, s. 1344.

¹⁴⁵ Citat från art 4(3), FEU, andra stycket.

¹⁴⁶ Se ex. pp. 17–18 i C-144/99, *Europeiska kommissionen mot Konungariket Nederländerna*.

Beträffande förordningar antagna inom EU bildar det nordiska samarbetet inget rättsligt förbehåll som kunde legitimera undantag från förordningens bestämmelser i förhållanden mellan EU-medlemsstater, om inte ett dylikt förbehåll explicit och uttömmande finns nedtecknat i förordningstexten.¹⁴⁷ Detta statuerar även det som redan tagits upp beträffande den rättsliga verkan av förklaring nr. 28. Lagstiftning antagen via nordiskt samarbete skapar inte i sig ett ur unionsrätten sett godtagbart förbehåll från skyldigheten att ge effekt åt bestämmelser i en förordning.¹⁴⁸

Unionslagstiftaren kan dock genom att införa specifika bestämmelser i förordningar och direktiv möjliggöra undantag som tillåter de nordiska staterna att tillämpa lagstiftning med stöd i nordiska överenskommelser i stället för att följa unionsbestämmelser fullt ut.¹⁴⁹ I den mån unionen själv antar detaljharmoniserande lagstiftning stramas utrymmet för medlemsstaterna att reglera motsvarande ärenden genom multi-/eller bilaterala avtal. De nordiska konventionerna och övrigt lagstiftningssamarbete som lett till harmoniserad nordisk lagstiftning antagen innan 1995 måste då tolkas gentemot kraven på att undanröja bestämmelser som inte är förenliga med unionsrätten.¹⁵⁰

Den andra dimensionen av lojalitetsplikten utökar medlemsstaternas förpliktelser från en aktiv skyldighet att själv undanröja oförenliga bestämmelser till en plikt att ”[...] hjälpa unionen att fullgöra sina uppgifter, och de ska avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullgörandet av unionens mål.”¹⁵¹

Utgående från plikten som medlemsstaterna har att avstå från att vidta åtgärder som kan äventyra uppfyllandet av unionens mål, uppstår ett normativt krav som sätter sin prägel på unionsmedlemsstaternas utrymme att såväl ingå nytt institutionellt mellanstatligt samarbete, som att omforma existerande dylikt samarbete. Denna unionsrättsliga dimension bör då även tas i beaktande då eventuella ändringar i Helsinforsavtalet görs. Art. 351(1), FEUF är inte tillämplig inom ramen för folkrättsliga arrangemang vidtagna av medlemsstater efter deras inträde i unionen, vilket då följaktligen även bör beaktas i eventuella revideringar av avtal slutna innan år 1995, såsom Helsinforsavtalet. Art 351(1), FEUF har tolkats stramt i det avseendet att omfattande revideringar av tidigare avtal kan anses föranleda ett läge jämförbart med ett nytt avtal, vilket även föranleder att de kvarstående avtalsbestämmelserna som hänför sig från tiden före unionsmedlemskapet inte längre betraktas som tidigare bestämmelser som faller inom ramen för art. 351(1), FEUF.¹⁵²

¹⁴⁷ EU-förordningar är till sin karaktär allmänt gällande, till alla delar bindande och direkt tillämpliga, art. 288(1), FEUF.

¹⁴⁸ Förordningar är till sin karaktär direkt tillämpliga, till skillnad från direktiv som förutsätter nationella implementeringsåtgärder. Se punkterna 56–65 i målet C-435/06. C.

¹⁴⁹ Se mer ingående om detta i Leino-Sandberg — Leppävirta — Miettinen 2016, s. 29–31.

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ Citat från art 4(3), FEU, tredje stycket.

¹⁵² Illustrerat i rättspraxis via de så kallade *Open skies*-målen från 1990-talet, exempelvis pp. 34–40 i mål C-467/98, *Europeiska kommissionen mot Konungariket Danmark*.

De övergripande ramarna för omfattningen av den unionsrättsliga spärrverkan som uppkommer beträffande möjligheten att revidera regionala avtal är bunden till kategoriseringen av unionens befogenheter och hur unionen använt sig av sina tilldelade befogenheter. Inom området för de exklusiva befogenheter som uppräknas i art. 3, FEUF har medlemsstaterna överfört sina lagstiftarbefogenheter och sin externa kompetens till unionen och kan agera enbart då de unionsrättsliga reglerna medger nationell reglering. I och med att unionen till sin karaktär bygger på att medlemsstaterna ansvarar för att genomföra unionens rättsligt bindande akter, art. 4(3), FEU och art. 291(1), FEUF, blir medlemsstaternas roll att inom uttryckligen uppställda villkor precisera regler antagna inom unionen och sätta upp ett fungerande myndighetssystem, garantera verkställighet och förvaltningstvång i händelse av avvikelser från unionsrätten, samt garantera tillgång till rättslig efterhandskontroll. Med andra ord är medlemsstaternas utrymme att vidta lagstiftningsåtgärder eller ingå internationella fördrag på området för unionens exklusiva befogenheter ytterst begränsad och består främst av kompletterande lagstiftning när det gäller genomförande, verkställighet, tillsyn och lagskipning.

Art 3(2), FEUF preciserar och utvidgar det exklusiva utrymme som unionen besitter i fråga om att ingå internationella avtal till att omfatta även annat än regleringen inom områden som framkommer via enumerationen i art. 3(1), FEUF. Art. 3(2), FEUF lyder:

2. Unionen ska också ha exklusiv befogenhet att ingå ett internationellt avtal, om ingåendet av avtalet föreskrivs i en unionslagstiftningsakt eller om ingåendet är nödvändigt för att unionen ska kunna utöva sin befogenhet internt eller i den mån ingåendet kan påverka gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa.

Verkan av art. 3(2), FEUF begränsar märkbart de nordiska ländernas utrymme att ingå nya internationella avtal inom områden där unionen kan betraktas ha den exklusiva befogenheten att ingå internationella avtal.¹⁵³ För ett regionalt institutionaliserat samarbete, där unionsmedlemmar ingår, innebär detta att unionen har den exklusiva rätten att agera gentemot tredje länder, (dvs. icke-medlemsstater) med de förbehåll som ställs genom art. 3(1–2), FEUF. Detta innebär att även inom de områden som hör till delade befogenheter mellan unionen och dess medlemsstater, art. 4, FEUF, kan unionen ha antagit lagstiftning som får den effekten att den övertar lagstiftningsbefogenheten och skapar en spärrverkan.¹⁵⁴ Denna verkan medför att medlemsstaterna hindras att reglera det av unionen harmoniserade området i sin nationella lagstiftning. Effekten av spärrverkan blir även att medlemsstaterna inte kan ingå internationella avtal inom det harmoniserade området.¹⁵⁵ Art. 3(2), FEUF ger dock inte någon exaktare ram för vad som faller inom ramen för det sistnämnda, dvs. vad som gör att ingåendet kan påverka

¹⁵³ Om art. 3(2), FEUF se tex. Rosas – Armati 2018, s. 254–256.

¹⁵⁴ Begreppet *pre-emption* i engelskan kan översättas till spärrverkan.

¹⁵⁵ Om unionsrättens spärrverkan och kopplingen till utövandet av unionens interna befogenheter, se målet C-22/70, *Europeiska gemenskapernas kommission mot Europeiska gemenskapernas råd*. Målet mer känt som *AETR/ERTA*.

gemensamma regler eller ändra räckvidden för dessa i den mån att ett område kan betraktas utgöra exklusiv unionskompetens. Detta betyder att man måste ty sig till rättspraxis för att utröna dessa frågor.¹⁵⁶ Som *Rosas* och *Armati* påpekar kan man utifrån EU-domstolens rättspraxis utgå från att den exklusiva unionskompetensen uteblir enbart då såväl de unionsrättsliga bestämmelserna som bestämmelserna i det internationella avtalet i fråga har karaktären av minimikrav.¹⁵⁷

Att unionen kan anses besitta en exklusiv befogenhet att ingå internationella avtal, betyder dock inte att unionen förbehållslöst kunde ingå nya avtal i stället för dess medlemsstater. För det första regleras unionens befogenheter att ingå internationella avtal av bestämmelser i fördragen, framför allt art. 216, FEUF.¹⁵⁸ Om ett internationellt avtal så att säga faller inom ramen för det som ingår i den breda formulering som ingår i art. 216, *får* unionen ingå avtal.¹⁵⁹

För det andra krävs det att avtalet ifråga erkänner unionen som fördragspart.¹⁶⁰ Helsingforsavtalet innehåller för tillfället inga specifika bestämmelser om vem som kan bli part, men då avtalet formellt heter *Helsingforsavtalet – samarbetsöverenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige*, och då ingressen till den ursprungliga överenskommelsen och till de senare ändringarna hänvisar till Danmarks, Finlands, Islands, Norges och Sveriges regeringar, står det klart att utan en revidering av avtalet är det inte möjligt för internationella organisationer som EU att bli parter. Utgående från att EU inte är fördragsslutande part, förblir ur EU-rättslig synvinkel avtalet och ändringarna av det nationell rätt i respektive fördragsslutande EU-medlemsstat.¹⁶¹ Följderna av detta blir att unionsrätten, som har företrädare framför medlemsstaternas rätt, begränsar utrymmet för revideringarna eftersom de nordiska länder som hör till EU ska leva upp till sina unionsrättsliga förpliktelser.

Utgående från de ändringar som gjorts i Helsingforsavtalet under 1990-talet kan man notera att de innehållsmässiga revideringarna har varit sparsamma. Direkta konflikter mellan själva Helsingforsavtalets bestämmelser och unionsrättsliga bestämmelser torde kunna undvikas genom att Helsingforsavtalets bestämmelser är av allmän samarbetskaraktär och till åtskillnad från EU-rätten inte innehåller bestämmelser som kan åberopas direkt. Även art. 2 om den nordiska likabehandlingsprincipen är så formulerad att förpliktelsen riktar sig till de nationella lagstiftarna, vilka dessutom kan stifta undantag från likabehandlingen. I den mån art. 351 överhuvudtaget kan åberopas blir dess betydelse tämligen begränsad genom att bestämmelserna i avtalet inte verkar

¹⁵⁶ Se *Rosas – Armati* 2018, s. 255 och där angiven rättspraxis.

¹⁵⁷ *Ibid.*, och p. 91 till målet C-114/12, *Europeiska kommissionen mot Europeiska unionens råd*.

¹⁵⁸ Se *Rosas – Armati* 2018, s. 257–259 för mer ingående analys beträffande den omfattning som art. 216, FEUF, kan anses ha.

¹⁵⁹ Egen kursivering.

¹⁶⁰ Egen kursivering.

¹⁶¹ Se kategoriseringen och framför allt punkt 1 i listningen som finns i *Rosas* 2011, s. 1344–1345.

medföra rättigheter för tredje länder som de kan kräva att den berörda medlemsstaten respekterar.¹⁶² Däremot kan de separata nordiska konventionerna innehålla bestämmelser som kan skapa rättslig friktion i ett tillämpningsläge där unionsrättsliga regler blir tillämpliga.

I ljuset av ovanstående utgör ur en unionsrättslig synvinkel Helsingforsavtalet en så pass allmän samarbetsram mellan länder att det väl kan fortgå trots en ämnesmässig överlappning med unionens befogenheter.¹⁶³ En fortsatt tillämpning förutsätter emellertid en balansgång särskilt om det rör sig om samarbetsområden där unionen kan anses ha tillerkänts exklusiv kompetens att ingå nya internationella avtal varmed EU-medlemsstaterna inte längre kunde anses besitta befogenheter att utöva sin externa suveränitet. I ljuset av detta kan man finna det naturligt att i samband med Finlands och Sveriges EU-anslutning 1995 skedde bekräftandet av det nordiska samarbetet i en gemensam förklaring om nordiskt samarbete (förklaring nr 28), som fogades till anslutningsakten, och att formuleringarna är till sin natur konstaterande ("de avtalsslutande parterna registrerar att Sverige, Finland och Norge ... avser att fortsätta sitt nordiska samarbete ... i full överensstämmelse med gemenskapsrätten och andra bestämmelser i Maastrichtfördraget").

Unionsrättens materiella område har efter Finlands och Sveriges EU-anslutning samt de senaste ändringarna av Helsingforsavtalet 1995/96 ändrats en hel del både i strukturellt, institutionellt och innehållsmässigt hänseende.

4.4. Den materiella dimensionen och de förpliktelser som unionssamarbetet medför

Genom ett flertal fördragsrevideringar har unionskompetenserna vidgats sedan Finlands och Sveriges medlemskap år 1995 och omspänner numera ett bredare fält än då Finland och Sverige blev medlemmar. Den senaste fördragsrevideringen inom EU skedde år 2007 genom Lissabonfördraget och dessa ändringar trädde i kraft år 2009. Utan att i detalj beskriva alla de innehållsmässiga ändringarna kan man notera följande övergripande ändringar i unionens befogenhetsupplägg då man jämför med läget år 1995.

För det första har unionens s.k. pelarstruktur slopats och därmed finns inte längre en distinktion mellan gemenskapssamarbete och övrigt unionssamarbete. Den enda formen av mer påtagligt mellanstatligt samarbete som sker inom unionen hänför sig till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, art. 23–46, FEU.

¹⁶² Punkt 69 i målet C-516/22, *Europeiska kommissionen mot Förenade kungariket Storbritannien och Nordirland*.

¹⁶³ Se Rosas – Armati 2018, s. 260. Om fortsatt samarbete från medlemsstaternas håll som tolereras pga. dess pragmatiska natur bör det dock noteras att vad som i ett läge kan betraktas som pragmatiskt samarbete kan få drag som gör att kommissionen initierar överträdelseförfarandet.

För det andra har unionens existerande befogenheter utökats framför allt inom ramen för den fria kapitalrörligheten och numera är euron en operativ valuta för största delen av unionens medlemsstater och det europeiska centralbankssystemet har hand om de penningpolitiska åtgärderna inom den ram som fördragen ställer.¹⁶⁴

För det tredje har unionen fått mer ingående lagstiftningsbefogenheter inom enskilda områden där unionen redan tidigare har haft befogenheter att anta lagstiftning. För det fjärde har unionen tilldelats mer omfattande befogenheter på områden som tidigare hörde till det s.k. tredjepelarsamarbetet, dvs. det som numera är rubricerat som ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Ett påtagligt exempel inom denna utveckling är att Schengenregelverket, som tidigare upprättats via en konvention, numera regleras genom akter i unionens sekundärrätt.¹⁶⁵

Den gradvisa utvecklingen av unionens lagstiftningsbefogenheter gör det dock svårt att påvisa spärrar för nordiskt samarbete som kunde anses ha uppkommit vid en specifik tidpunkt. Med stöd i bland annat nuvarande art. 114, FEUF har unionen (och där innan gemenskaperna) antagit åtgärder med syfte att tillnärma bestämmelser i medlemsstaternas lagstiftning som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. Åtgärderna som unionen vidtar kan inverka på ett flertal politikområden.

Ett politikområde som påverkas av unionslagstiftning med rättsgrund i ett flertal artiklar, inklusive 114, FEUF, är miljöpolitiken. Miljöpolitik, och specifikt miljöskyddet, får därmed fungera som exempel på ett område som ingår i de samarbetsområden som räknas upp i Helsingforsavtalet och där unionen har tilldelats befogenheter att anta lagstiftning. Här bör noteras att unionen har antagit bestämmelser inom miljöområdet redan innan Finlands och Sveriges EU-inträde så till den delen handlar det inte om nya unionsbefogenheter som tillkommit efter år 1995. Sedan Europeiska enhetsakten år 1987 som skapade en rättslig grund för unionen att agera inom området för miljöpolitik, har unionens befogenheter inom miljöområdet utökats successivt genom fördragsändringar.¹⁶⁶

Man kan fråga sig hur exempelvis hurdant förhållandet är mellan art. 31 i Helsingforsavtalet (infällt nedan) och den miljörättsliga harmonisering som har skett inom unionen.

¹⁶⁴ Alla EU-medlemsstater ingår i den monetära unionen (EMU). I dagsläget, hösten 2025, har 20 av 27 medlemsstater tagit i bruk euron som valuta.

¹⁶⁵ Främst genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna).

¹⁶⁶ Unionens befogenheter inom miljöområdet utökades bland annat genom Amsterdamfördraget år 1999 och Lissabonfördraget år 2007.

Artikel 31

De fördragsslutande parterna skola eftersträva harmonisering av sina miljöskyddsregler i syfte att uppnå största möjliga överensstämmelse i fråga om normer och riktlinjer för utsläpp av föroreningar, användning av miljögifter och andra störningar av miljön.

Här bör man notera att Helsinforsavtalets artiklar är formulerade närmast genomgående med förbehåll om *största möjliga överensstämmelse*, vilket då gör att man kan betrakta bestämmelsen som en utstakad målsättning i stället för en i sig rättsligt förpliktande bestämmelse. Dock bör man komma ihåg att även målsättningar kan skapa rättsverkan, men den verkan som uppstår av formuleringar som binder stater att arbeta mot ett givet mål måste tolkas kontextbundet och i sin helhet. Genom att Helsingforsavtalet stakar upp målet att uppnå *största möjliga överensstämmelse*, skapas ett obligatorium för de nordiska länderna att utröna vad som är möjligt innan en rättsligt förpliktande reglering som stöder sig på artikeln i fråga kan aktualiseras.

Detta har då både en politisk och en rättslig dimension, som kan analyseras med miljöskyddsområdet som exempel. Utgående från den rättsliga dimensionen kan man illustrera detta genom att ta REACH-förordningen som exempel.¹⁶⁷ Bestämmelserna i REACH innebär att utrymmet för nordiska särlosningar i att reglera marknadstillträdet för kemikalier är ytterst åtstramat. Den politiska dimensionen träder in i den bemärkelsen att *största möjliga överensstämmelse* kan betraktas som ett samspel via den unionsnivå som definieras juridiskt, sammankopplat med det nationella utrymme som finns kvar. Här bör man beakta att REACH är en inre marknadsförordning som bygger på art. 114, FEUF, vilket innebär att full harmonisering råder. Detta innebär att inom ett dylikt område finns det en ytterst åtstramad ram för eventuellt nordiskt lagstiftningssamarbete, vilket medför tydliga förbehåll för *cost-benefit*-analyser av nordiskt mervärde.

Vad annan unionsrättslig miljöskyddsreglering beträffar kan utrymmet vara större för att ytterligare ”bygga på” regelverket genom harmoniserade nordiska lösningar. Då syftas framför allt på miljöreglering genom direktiv som enbart sätter miniminivåer och som har sin rättsliga grund i art. 191–193, FEUF.¹⁶⁸

Därmed kan man framhålla att i den mån Helsingforsavtalet innehåller målsättningsbestämmelser blir dessa inte obsoleta, även om unionen skulle i detalj ha skapat regler inom området i fråga (som exempelvis beträffande miljöskyddsregler). Om ett område hör till den delade kompetensen mellan EU och dess medlemsstater, krävs ytterligare jämförelse mellan de unionsrättsliga reglerna och Helsingforsavtalets bestämmelser med sikte på en djupdykning i den konkreta spärrverkan som unionsrätten kan innebära. Inom ett bestämt område, som exempelvis miljöpolitiken, kvarstår utrymme för nordiskt samarbete i frågor som inte omfattas av bindande unionsrättslig

¹⁶⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (REACH).

¹⁶⁸ Se Rosas – Armati 2018, s. 255.

reglering. Ärenden av detta slag innefattar bland annat gemensamma åtgärder inom utveckling, forskning, analys och koordinering av nationella åtgärder.

För att ytterligare konkretisera unionsrättens materiella spärrverkan för fortsatta samnordiska lagstiftningsåtgärder kan man ställa upp några stödfrågor: är det ett område som ingår i unionens exklusiva kompetens¹⁶⁹, eller till den delade kompetensen? Om området hör till den delade kompetensen, finns det unionsrättslig detaljreglering som begränsar eller utesluter ett kompletterande lagstiftningssamarbete mellan de nordiska länderna?¹⁷⁰ Om bestämmelserna i Helsingforsavtalet gäller ett område där unionen verkar sakna befogenheter att lagstifta, bör man trots detta se över hur unionsrättsliga bestämmelser kan inverka på det nordiska samarbetet. Ett exempel på det sistnämnda är förordningen om samordning av de sociala trygghetssystemen 883/2004.¹⁷¹ Socialförmåner hör primärt till medlemsstaternas befogenheter och därmed kunde man föreställa sig att området fullständigt faller utanför unionens lagstiftningsbefogenheter. Men utgående från syftet att främja den fria rörligheten för arbetstagare har unionen i tilldelats befogenhet genom art. 48, FEUF att anta lagstiftning för att samordna bestämmelser om tillgång till sociala förmåner då arbetstagare, företagare och deras familjemedlemmar rör sig mellan medlemsstaterna.

Svaren på stödfrågorna ovan bildar då den rättsliga ramen för den politiska bedömningsmarginal som finns när det gäller att eftersträva *största möjliga överensstämmelse* på en nordisk nivå. Se tabell 1 nedan.

Tabell 1. Unionsrättens inverkan på utrymmet för bedömningsmarginalen – olika nyanser av rött

Ärendet faller inom ramen för unionens exklusiva befogenheter	Bör utrönas om det finns explicita bestämmelser som ger utrymme för nationella särlösningar.
Ärendet faller inom ramen för delade befogenheter	Bör utrönas om det finns unionsrättslig detaljreglering som begränsar eller utesluter ett kompletterande lagstiftningssamarbete mellan de nordiska länderna, inklusive Färöarna, Grönland och Åland. EU-domstolens praxis av central betydelse för en mer precis analys.
Ärendet faller inom ramen för kompletterande befogenheter, eller inom ett område där unionen i övrigt saknar befogenheter att anta lagstiftning	Bör utrönas om det finns unionsrättsliga förbehåll från befogenhetsområden med påtaglig verkan på nationell offentlig maktutövning. Till exempel bestämmelserna om fri personrörlighet, konkurrensrätten, reglerna om statliga stöd.

¹⁶⁹ Till exempel art. 23 om tullsamarbete i Helsingforsavtalet.

¹⁷⁰ Till exempel art. 31–32 i Helsingforsavtalet i fråga om marknadsreglering, som exemplet med REACH, men inte i fråga om miljöreglering via minimidirektiv.

¹⁷¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (Text av betydelse för EES och Schweiz).

Är det frågan om att införa nya befogenhetsområden till det nordiska samarbetet bör samma förbehåll göras och dessa kan då tala för mer ingående förhandlingar med EU-kommissionen beträffande den unionsrättsliga dimensionen, eller alternativt med andra internationella organisationer beträffande materiella områden där de nordiska länderna slutit folkrättsliga fördrag. Ett krav på att föra förhandlingar med kommissionen om infogande av nya bestämmelser i regionala avtal som Helsingforsavtalet framkommer inte direkt ur unionens primärrättsliga bestämmelser, men kommissionen ska enligt art. 17 FEU övervaka tillämpningen av unionsrätten och kan enligt art. 258, FEUF initiera överträdelseförfaranden gentemot en medlemsstat och därmed påtvinga medlemsstaterna att ingå en dialog. Om inte kommissionen är nöjd med medlemsstaternas genmäle(-n) i denna process kan ärendet slutligen föras till EU-domstolen för avgörande.¹⁷²

I den mån det nordiska samarbetet inte eftersträvar lagharmonisering finns det utrymme för nya nordiska särlösningar, men samtidigt uppstår då frågan om det finns behov för att införa ämnesområdet i den uppräknade av områden som ingår i det institutionaliserade nordiska samarbetet. Som specialfall kan nämnas den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som ur ett EU-rättsligt perspektiv¹⁷³ har en särställning på grund av dess anknytning till statssuveränitetens kärna och där de institutionella samarbetsformerna i andra internationella forum (som FN, NATO, NORDEFCO, m.fl.) sätter sin prägel på hur samarbetet konkretiserats.

Unionsrättens åtstramande verkan på det nordiska samarbetet bör dock inte tolkas som att utrymmet för nordiska lösningar genomgående skulle minska i och med de villkor som EU-medlemskapet uppställer. Med detta avses att unionsrättens utveckling även kan föranleda situationer där nordiska särlösningar är möjliga och kan eftersträvas för att finna en kongruensnivå med ny unionsrättslig reglering. Med andra ord kan unionsrätten även skapa incentiv för vidareutveckling av det nordiska samarbetet. Ett exempel som tidsmässigt infaller efter år 1995 erbjuder unionens åtgärder inom straffprocessrätten, nämligen den europeiska arresteringsordern¹⁷⁴ som en katalysator för de ändringar som gjordes av samnordiska arrangemang beträffande överlämnade av brottsmisstänkta. Genom konventionen om överlämnande mellan de nordiska länderna på grund av brott anpassades de nuvarande rättsliga lösningarna i Norden till den europeiska arresteringsordern.¹⁷⁵ Med den nordiska konventionen anpassades ett tidigare nordiskt

¹⁷² Se mål C-469/98, *Europeiska kommissionen mot Republiken Finland*. Målet exemplifierat i Lindroos-Hovinheimo 2022, s. 133–136.

¹⁷³ Se Rosas – Armati 2018, s. 256–257.

¹⁷⁴ Rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna. 2002/584/RIF.

¹⁷⁵ Konvention om överlämnande mellan de nordiska staterna på grund av brott (Nordisk arresteringsorder).

samarbete som inte var fördragsbundet.¹⁷⁶ Detta samarbete var dock inte ett resultat av det inom Helsingforsavtalet institutionaliserade samarbetet.

Systemet med en europeisk arresteringsorder kan anses möjliggöra fortsatta nordiska arrangemang utgående från bestämmelserna i rådets rambeslut om en europeisk arresteringsorder, art. 31(2).¹⁷⁷ I detta fall kan man i Helsingforsavtalets anda notera att art. 31(2) föreskriver om en möjlighet till att tillämpa eller sluta nya multi- eller bilaterala avtal "[...] i den mån de gör det möjligt att fördjupa eller vidga rambeslutets målsättningar och bidrar till att ytterligare förenkla eller underlätta förfarandena för överlämnande av personer som är föremål för en europeisk arresteringsorder."¹⁷⁸

I samband med en revidering av Helsingforsavtalet är det dock svårt att förutse i vilken mån unionsrätten i framtiden öppnar upp nya regleringsområden som då kan fungera som en katalysator för fortsatt nordiskt samarbete.¹⁷⁹ I så måtto är det svårt att på förhand institutionalisera det nordiska samarbetet på ett med unionsrätten överensstämmande sätt.¹⁸⁰

Införandet av nya materiella samarbetsområden till Helsingforsavtalet torde inte i sig vara problematiskt, men i utformningen av bestämmelserna bör man betrakta den omfattande kompetensförskjutning som skett från medlemsstaterna till unionen och den spärrverkan som då kan kringskära utrymmet för EU-medlemsstaterna att utöva sin externa suveränitet. Därutöver uppstår den politiska frågan i vilken mån det finns behov att specifikt införa ett nytt materiellt område i det institutionaliserade nordiska samarbetet, eller om det är möjligt att tänka sig att målsättningarna kan nås inom ramen för former av mera *ad hoc*-karaktär.¹⁸¹

4.5. Sammanfattande kommentarer

Sammanfattat kan man konstatera att Helsingforsavtalets bestämmelser är så formulerade att direkta konflikter med unionsrätten är svåra att upptäcka. I den mån

¹⁷⁶ Se RP 51/2007 rd. och Leino-Sandberg – Leppävirta – Miettinen 2016, s. 58

¹⁷⁷ Ibid., s. 57–59.

¹⁷⁸ Citat från art. 31(2) i rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna. Artikel 31 har rubriken förhållande till andra rättsliga instrument. Det bör påpekas att medlemsstaterna bör underrätta rådet och kommissionen om de har som avsikt att antingen tillämpa tidigare avtal eller överenskommelser, eller anta nya avtal eller överenskommelser.

¹⁷⁹ Exempelvis då med bestämmelser om förhållande till andra rättsliga instrument i likhet med det som stipuleras i art. 31(2) i den europeiska arresteringsordern.

¹⁸⁰ Detta bygger på att de unionsrättsliga fördragen kan ändra och även om nya befogenhetsområden inte skulle införas, kan unionen med stöd i dess relativt breda befogenheter ta sig an reglering på områden som kan vara svåra att förutse på medellång sikt. Därtill kan man tillfoga variabeln om frågan i vilken mån unionsrätten öppnar upp för nationell reglering. Framför allt om unionen reglerar via förordningar, så måste det i förordningstexten explicit framkomma i vilken mån andra avtalsarrangemang vid sidan om förordningen som kan tillåtas.

¹⁸¹ Se t.ex. förslagen beträffande lagstiftningssamarbete på privaträttens område i Wilhelmsson 2003.

Helsingforsavtalets bestämmelser lett till mer konkret lagharmonisering i form av nordiska konventioner, blir dock situationen en annan. Inom ramen för dessa konventioner bör de nordiska länderna beakta de förbehåll som unionsrätten ställer, men även de öppningar för nytt nordiskt samarbete som kan föranledas av ökat unionssamarbete.¹⁸² Om nya materiella områden införs i Helsingforsavtalet måste den unionsrättsliga utvecklingen beaktas och det kan vara svårt att ta ställning till hur EU-kommissionen, eller eventuellt EU-domstolen, förhåller sig till eventuella ändringsförslag eller ändringar. Ur en nordisk *cost-benefit*-synvinkel bör man ställa sig frågan om det mål som eftersträvas kräver ändringar i Helsingforsavtalet. Det kan vara svårt att förutspå vilka eventuella ändringar i unionsrätten som kan föranleda nya former av nordiskt samarbete, samtidigt som det är förståeligt att det kan finnas behov av ett nordiskt institutionellt upplägg för att möta dessa ändringar. I ljuset av detta bör man följaktligen avväga huruvida nya samarbetsområden bör införas i Helsingforsavtalet, eller om man väljer att upprätta eller bygga på mekanismer som inte hör till det institutionaliserade samarbetet under NMR:s paraply.

Revideringarna av Helsingforsavtalet på 1990-talet, som stärkte regeringarnas samordnande roll i det nordiska samarbetet, gav uttryck för målsättningen att regeringarna bör samverka i beredningen, beslutsfattandet och i implementeringen av det europeiska samarbetet för att nå lösningar som kan upprätthålla en kongruens mellan det nordiska samarbetet och de nordiska ländernas samarbete i europeiska forum. Ambitionsnivån för det nordiska samarbetet är i högsta grad en politisk fråga och när den syftar till att skapa nordiska sär lösningar i form av lagstiftningssamarbete, måste de rättsliga förbehållen iakttas. När det gäller de politiska förbehållen kan de nordiska länderna deklarera kursändringar, såsom gjordes i samband med Finlands och Sveriges anslutning till EU.¹⁸³

Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken har inte behandlats i detta delkapitel. De EU-rättsliga kraven knutna till utrikes- och säkerhetspolitik har en särställning inom den unionsrättsliga helheten, vilket ger utrikes- och säkerhetspolitiken en särpräglad status jämfört med andra områden där nordiskt samarbete möter europarättsliga förbehåll. Utrikes- och säkerhetspolitiken behandlas därför i ett separat kapitel.

Det nordiska samarbetet som utstakas genom Helsingforsavtalet innebär dock även mycket mer än det som handlar om lagharmonisering mellan de nordiska länderna. Trots heltäckande unionsrättslig harmonisering som omspannar ett brett fält och trots att unionsrätten genom sin natur har ett omfattande genomslag i de nationella rättsordningarna, kan det finnas en hel del åtgärder som kan vidtas på nordisk nivå för att avlägsna gränshinder eller för att ytterligare uppmuntra ett nordiskt samarbete över

¹⁸² Se exemplet om nordiska och europeiska arresteringsordern i förra delkapitel.

¹⁸³ De nordiska samarbetets tre pelare som fastslogs i Reykjavik år 1995 som ett exempel på omkalibrering av politiska prioriteringar för nordiskt samarbete.

landsgränserna. Genom dylika åtgärder som möjliggör och främjar allmänt myndighetssamarbete finns det, liksom inom civilsamhällets nordiska samarbete, ett bredare utrymme att agera än inom de frågor där unionen antagit harmoniserande lagstiftning.

5. Potentiella nya temaområden och uppdateringsbehov

5.1. Introduktion

Utredningens utgångspunkt är Nordiska rådets rekommendation nr. 21/2024, vilken identifierade ett antal nya områden som borde integreras i det framtida nordiska samarbetet. Rådet framhöll även behovet av att revidera vissa avtalsartiklar samt att genomföra en språklig modernisering av avtalstexten.

Rekommendationen anger att följande temaområden bör omfattas av avtalet:

- försvars- och säkerhetspolitik
- civil säkerhet, beredskap och samhällssäkerhet
- klimatfrågor
- barns och ungas rättigheter
- åtgärder för att undanröja och förebygga hinder för rörelsefrihet inom Norden.

Vidare konstaterade Nordiska rådet att avtalet bör uppdateras för att bättre återspegla dagens samarbetsformer och ambitioner inom bland annat:

- det sociala området, inklusive en konkretisering av den nordiska välfärdsmodellen
- utbildning, forskning, kultur och språk
- miljö, med särskild hänsyn till biologisk mångfald och naturvård
- transportsektorn, inklusive digital infrastruktur

Den mest utmanande frågan, ur såväl konstitutionellt som folkrättsligt perspektiv, avser utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiken. Detta motiverar en fördjupad analys av politikområdets potentiella roll i Helsingforsavtalet, vilket behandlas i kapitlen 5.2–5.4. De andra temana bedöms inte aktualisera mer komplexa rättsliga frågeställningar, vilket gör att de kan behandlas relativt översiktligt. Mycket beror förstås på hur de nya eller reviderade artiklarna formuleras, men detta är inte möjligt att förutspå i det här skedet av revideringsprocessen.

5.2. Utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik i det institutionaliserade nordiska samarbetet

5.2.1. Allmänt om utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik och samarbete genom mellanstatliga organisationer

Staters utrikespolitik i bred bemärkelse anknyter till de grundläggande frågorna om en stats existens. Begreppsligt talar man om att en stat innehar extern suveränitet när den har en förmåga att ingå folkrättsligt bindande fördrag med andra stater och bli medlem i

internationella organisationer. Att stater sluter internationella avtal innebär ett reciprokt godkännande av motparten som folkrättssubjekt och därmed som en suverän stat i det internationella samfundet.¹⁸⁴ Utrikespolitiken kan uppfattas som ett område där staterna är måna om att kvarhålla sina befogenheter och att centralisera dess skötsel till de högsta statsorganen.¹⁸⁵

Genom den utveckling som har skett efter andra världskriget kan man dock skönja en nyansering av staternas syn på vad som innefattas av denna täta symbios mellan utrikespolitik och statssuveränitet, förbehållen nationalstaternas centralregeringar. Det tydligaste exemplet är utvecklingen av internationella organisationer med överstatliga befogenheter. Överstatlighet innebär överföring av beslutsmyndighet från deltagande stater till organisationens institutioner.¹⁸⁶ Innebörden av befogenhetsöverföring är följaktligen även en överföring av suveränitetsutövning från nationalstaten som en separat enhet till en överstatlig enhet, vars beslutsmyndighet i sin tur har rättsligt bindande följder för de deltagande staterna.

Säkerhetspolitiken kan betraktas som starkt anknuten till den utrikespolitiska helheten och kan anses bilda den hårda kärnan i utrikespolitiken. På ett allmänt plan är säkerhetspolitiken bunden till en strävan att bibehålla ett system där den nationella suveränitetsutövningen hålls intakt.¹⁸⁷ Via FN-systemet och de bestämmelser som är nedtecknade i FN-stadgan¹⁸⁸ eftersträvas ett regelbaserat system där staterna anmodas utöva sin utrikes- och säkerhetspolitik med fredliga medel. FN-stadgan utgår från att

¹⁸⁴ De vedertagna principerna om vad som är elementen hos en suverän stat bygger på bestämmelser från art. 1 i Montevideo Convention on Rights and Duties of States. En stat bör ha en bestående befolkning, ett definierat territorium, en regering som styr över befolkning och territorium och kapacitet att ingå internationella avtal. Konventionen är en interamerikansk konvention, som inte formellt binder de nordiska staterna.

¹⁸⁵ Se dock frågan om självstyrande enheters/länders traktatkompetens på andra håll i rapporten. Generellt sett är dock inomstatliga enheters och självstyrande länders utrymme att bedriva utrikespolitik kvalificerat i den centrala statsmaktens statsförfattning.

¹⁸⁶ Beträffande Europeiska unionen (EU) och samarbetets natur, se kap. 4 i denna rapport. Det finns dock även andra organisationer med beslutsmyndighet som har överstatliga drag. Internationella organisationer kan därmed inte stramt kategoriseras enligt en dikotomi överstatlig/mellanstatlig. Även organisationer med generellt sett mellanstatliga drag, kan ha institutioner vars maktutövning har överstatliga drag, såsom exempelvis Europeiska människorättsdomstolen inom Europarådssystemet.

¹⁸⁷ Se exempelvis Jyräki – Husa 2017, s. 282 beträffande definitionerna om det *yttersta* syftet och det *primära* syftet med utrikes- och säkerhetspolitik ur en nationell synvinkel. Det förstnämnda syftet hänvisar till att säkerställa de institutionella funktionerna som är nödvändiga för statens inre- och yttre suveränitetsutövning och att utövningen kan bidra till att främja nationens intressen och medborgarnas livsbetingelser. Det senare syftet handlar om att påverka andra staters position genom makt eller inom institutionaliserat samarbete. Denna svåra symbios mellan maktutövning (eller aktiv insolation) och bundenhet till mellanstatligt regelbaserat samarbete finns som en grundpremiss för den balansgång staterna måste beakta i utövandet av sin utrikes- och säkerhetspolitik. I denna balansgång måste andra staters ageranden vägas in. Koskeniemi avhandlar frågeställningen via utgångslägen i två skolor "Realism" och "Institutional Formalism", se ex. Koskeniemi 2011, s. 140–143.

¹⁸⁸ Förenta nationernas stadga och stadga för internationella domstolen, Finlands författningssamlings fördragsserie 1/1956. Härafter FN-stadgan.

staterna i mellanstatliga relationer respekterar det förbud mot bruket av våld som uttrycks i art. 2(4).

FN-stadgan utgår från principen om fredligt samarbete mellan stater, men innehåller även mekanismer för att bemöta situationer av hot om eller bruk av våld. FN-stadgan bygger på ett tudelat responssystem där FN:s säkerhetsråd tilldelas specifika befogenheter att stävja konflikter som hotar internationell fred och säkerhet, men samtidigt har även FN:s medlemsstater ett utrymme att reagera i självförsvar.

FN:s säkerhetsråds befogenheter blir här av central betydelse. Säkerhetsrådet kan för det första vidta vissa åtgärder enligt kap. VI i FN-stadgan särskilt i fråga om tvister som kan äventyra upprätthållandet av internationell fred och säkerhet. I art. 39 i FN-stadgan föreskrivs att om lägesbilden är att det existerar hot mot freden, fredsbrott eller angreppshandling kan säkerhetsrådet vidta de åtgärder som föreskrivs i kap VII i FN-stadgan, vilket i sista hand även kan innebära bruk av vapenmakt (art. 42). Systemet med de maktbefogenheter som ges FN:s säkerhetsråd kan anses innefatta överstatliga element som ramar in de enskilda staternas utrymme att utöva sin suveränitet. Detta konstaterande bör dock kompletteras genom att påminna om de fem ständiga medlemmarnas vetorätt, vilken hindrar möjligheten att fatta bindande beslut enligt kap. VII om en av de ständiga medlemmarna röstar emot. Härtill kommer att FN-stadgans art. 51 föreskriver om att ingen bestämmelse i FN-stadgan inskränker staternas naturliga rätt till självförsvar i händelse av väpnat angrepp. Självförsvaret kan ta sig formerna av både individuellt och kollektivt självförsvar.¹⁸⁹ Då en stat utövar sin rätt till självförsvar bör säkerhetsrådet omedelbart informeras om detta.

FN-stadgan tillåter upprättandet av samarbetssystem på regional nivå för att främja de deltagande staternas säkerhetspolitiska intressen, art. 52 (1). I samma artikel ställs ett krav på dessa regionala samarbetsorgan att avtalen, organen och verksamheten bör vara i överensstämmelse med FN:s ändamål och grundsatser.

Det säkerhetspolitiska samarbetet som stater bedriver bör folkrättsligt bygga på det system som FN-stadgan upprättar. Det bör understrykas att art. 103 i FN-stadgan bygger på att i konfliktsituationer mellan ”[...] medlemmarnas förpliktelser enligt denna stadga och deras förpliktelser enligt någon annan internationell överenskommelse skola förpliktelserna enligt stadgan gälla.” Ur en folkrättslig synvinkel är det därmed FN:s system som ställer gränser för formerna för staternas utövande av den externa suveräniteten, både som enskilda folkrättssubjekt, och inom ramen för regionala organisationer som dessa stater upprättat för att främja säkerhetspolitiska intressen.¹⁹⁰ Den mer konkreta folkrättsliga handlingsramen för enskilda staters utrikes- och

¹⁸⁹ För en mer detaljerad analys om bruk av våld i folkrätten, se ex. Gray 2018.

¹⁹⁰ Se t.ex. motiveringarna i p. 33 till GrUU 80/2022 rd – RP 315/2022 rd.

säkerhetspolitik framgår av de förpliktelser som ingår i regionala och bilaterala avtal.¹⁹¹ På en allmän europeisk nivå har de stater som hör till Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa¹⁹² bundit sig till en deklaration (Helsingforslutakten 1975) som bl.a. fastslog gemensamma principer för en europeisk säkerhetsarkitektur. Helsingforslutakten är dock inte antagen som en folkrättsligt bindande traktat.¹⁹³

Medlemskapet i EU innebär den mest djupgående rättsliga begränsningen av de nordiska staternas suveränitetsutövning och detta har påtagliga implikationer även för utrikes- och säkerhetspolitiken.¹⁹⁴ Medlemskap i EU innebär att symbiosen mellan statssuveränitet och utrikespolitik måste ses som kvalificerad i den mån att det inte enbart är nationalstaten som utövar suveränitet gentemot andra stater. Inom EU-samarbetet har unionen tilldelats befogenheter att agera gentemot tredje länder enligt vad som föreskrivs i flera bestämmelser i FEU och FEUF.¹⁹⁵

Unionens utrikespolitiska agerande, som tar sina former i bland annat avtal med tredje länder och internationella organisationer, samt bindande sanktionsbeslut, bryter upp den traditionella nationalstatscentrerade synen på utövandet av extern suveränitet. EU:s medlemsstater utövar sin externa suveränitet både via unionen och som enskilda stater.

De nordiska ländernas arrangemang inom området för utrikes- och säkerhetspolitiken tar därmed avstamp i FN-stadgans bestämmelser, samt gestaltas närmare beroende på hur staterna har bundit sig genom eventuellt EU-medlemskap. På ett mer konkret plan preciseras arrangemangen i form av förpliktelser genom andra slags bi- och multilaterala avtal.¹⁹⁶ I denna omfattande helhet av avtal, kan man särskilt lyfta fram Ålands särställning på grund av dess betydelse för de samnordiska säkerhetspolitiska arrangemangen. I art. 1 i Ålandskonventionen förbinder sig Finland till en demilitarisering av det område som i konventionen benämns som Ålandsöarna.¹⁹⁷ Enligt art. 6 i Ålandskonventionen bör det demilitariserade området under krigstid betraktas som neutraliserat. Om neutraliseringen är hotad bör Finland ta till de nödvändiga åtgärder som behövs för att trygga zonens neutralitet. I den finska regeringspropositionen om

¹⁹¹ Konkreta exempel från försvarspolitikens område är bl.a. klausulerna om ömsesidigt bistånd i art. 42(7), FEUF och art. 5 i NATO-fördraget.

¹⁹² Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE).

¹⁹³ Se dock diskussionen om förpliktelsernas karaktär i Paust 1982.

¹⁹⁴ EU-samarbetet förpliktar direkt medlemmarna Finland, Sverige och Danmark, men unionssamarbetet har påtaglig betydelse även för de nordiska stater som inte är EU-medlemmar genom de arrangemang där de övriga nordiska länderna binder sig genom såväl EES-samarbete och genom övriga samarbetsformer till unionens utrikes- och säkerhetspolitik. Norge har exempelvis ingått ett avtal med EU den 28 maj 2024 om säkerhets- och försvarssamarbete med EU. *Avtale om sikkerhets- og forsvarssamarbeid mellom EU og Norge*.

¹⁹⁵ Skillnaden mellan unionens agerande med stöd i en rättsgrund i FEUF och FEU öppnas upp senare i detta delkapitel.

¹⁹⁶ Avtal vars innehåll inverkar på det som nationellt ingår i utrikes- och säkerhetspolitiskt beslutsfattande.

¹⁹⁷ Konventionen angående Ålandsöarnas icke-befästade och neutralisering av den 20 oktober 1921. FördrS 1/1922. I brödtexten förkortat Ålandskonventionen. Mer om Ålands demilitarisering och neutralisering i kap. 6.3.4. till denna utredning, samt i de källor som nämns där.

godkännande och sättande i kraft av NATO-fördraget, RP 315/2022 rd, framgår att Ålands demilitarisering och neutralisering betraktas ha en regional, europeisk sedvanerättslig status.¹⁹⁸ De förpliktelser som Finland bundit sig till beträffande Ålands demilitarisering och neutralisering ansågs inte utgöra hinder för Finland att bli medlem i NATO, eller motverka de förpliktelser som ett NATO-medlemskap för med sig för Finlands del.¹⁹⁹

Trots den utveckling som skett från och med grundandet av FN och genom ökade former av mellanstatliga regionala samarbetsorgan och ett tätt bilateralt samarbete mellan nordiska länder kan man fortsättningsvis betrakta utrikes- och säkerhetspolitiken från en nationalstatscentrerad utgångspunkt.²⁰⁰ Inom det nordiska institutionaliserade samarbetet syns diskrepansen mellan samarbetets faktiska djup och de formella samnordiska förpliktelsernas rätt så minimalistiska utformning.²⁰¹ Genom att de samnordiska arrangemangen inom utrikes- och säkerhetspolitiken sker främst genom samförståndsavtal²⁰² och eftersom utrikes- och säkerhetspolitiken inte har infogats som ett explicit nordiskt samarbetsområde i Helsingforsavtalet har staterna haft intressen att inte formellt binda det nationella beslutsfattandet till det nordiska samarbetet.

De nordiska institutionaliserade formerna för samarbete inom utrikes- och säkerhetspolitiken begränsas av de lösningar som de nordiska länderna har bundit sig till i den fördjupade europaintegrationen. I den militära säkerhetspolitiken är det efter Finland och Sveriges medlemskap i NATO ett faktum att de nordiska länderna har bundit sig till ett specifikt fördragsregelverk som bygger på kollektivt självförsvar.²⁰³ Eventuella revideringar av Helsingforsavtalet bör därmed ses i ljuset av de existerande förpliktelserna som sätter ramarna för utövandet av utrikes- och säkerhetspolitik i Norden.

¹⁹⁸ Se avsnitt. 13 till RP 315/2022 rd.

¹⁹⁹ Ibid.

²⁰⁰ Krav på enhällighet i beslutsfattande behåller en nationalstatscentrerad prägel, men *de facto* erkänns en bundenhet till det beslutsfattande som sker inom unionen. Exempelvis i Finland har debatten riktats på frågan om vad som ingår i utrikespolitik och vad som hör till området för EU-frågor anknutet till de inomstatliga frågorna om vem som ska företräda Finland. Som utrikesutskottet noterade år 2010 i samband med revideringen av den finska grundlagen är det svårt att göra en skiljelinje mellan allmän utrikespolitik och EU-politik. Se UtUU 5/2010 – RP 60/2010 rd, s. 5.

²⁰¹ Den nordiska solidaritetsförklaringen från 5 april 2011 är antagen genom ett samförståndsavtal mellan de nordiska utrikesministrarna. Denna förklaring bygger på att de nordiska länderna förbinder sig till att bistå varandra vid händelse av kriser och katastrofer av icke-militär karaktär. I försvarssamarbetet bygger det nordiska samarbetet även på samförståndsavtal. Samarbetet, Nordic Defence Cooperation (NORDEFCO) bygger på överenskommelser mellan de nordiska ländernas försvarsministerier och Islands utrikesministerium. Den senaste NORDEFCO-överenskommelsen är från 6 maj 2025, vilket är efter att samtliga nordiska stater blev medlemmar i NATO.

https://defmin.fi/documents/236553176/238659714/06052025_NORDEFCO_MoU_final.pdf/3f19c543-455c-fcca-acc0-2f7b886d8798/06052025_NORDEFCO_MoU_final.pdf?t=1762157124104

Mer om de nordiska samarbetsmekanismerna i det tredje delkapitlet.

²⁰² På engelska *Memorandum of Understanding*. Kan även översättas till avsiktsförklaring.

²⁰³ Diskussionen om försvarsförpliktelser med stöd i art. 42(7), FEU gör dock NATO-anslutningen mer nyanserad. I den svenska diskussionen har det funnits tendenser att tolka bundenheten till ömsesidiga försvarsförpliktelser rätt så restriktivt. Se tex. Österdahl 2021 och även Österdahl 2023.

Detta kapitel går in på de mer övergripande rättsliga frågorna om de nordiska staternas förpliktelser inom området för utrikes- och säkerhetspolitik. Kapitlet strävar dock inte efter en heltäckande genomgång av multi- och bilaterala förpliktelser inom området för utrikes- och säkerhetspolitik — ett dylikt uppdrag torde dessutom vara vanskligt då det är en avvägningsfråga om man har en snäv eller vid syn på begrepp som utrikespolitik och säkerhetspolitik. Kapitlet tar däremot fasta på de mest påtagliga förpliktelser som framför allt europaintegrationen medför.

I slutet på kapitlet knyts analysen till den mer strama frågeställningen om de rättsliga ramarna för eventuella ändringar i Helsingforsavtalet som skulle medföra utökade institutionella befogenheter för Nordiska ministerrådet.

5.2.2. Överföring av beslutsfattande inom utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik till regionala organisationer – ramverket för de nordiska ländernas förpliktelser inom området för utrikes- och säkerhetspolitik

5.2.2.1. Unionssamarbetets grundvalar inom området för utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiken

Utöver de befogenheter som FN:s säkerhetsråd har tilldelats genom FN-stadgans kap VI. och VII, kan man på ett allmänt plan utgå från att utrikespolitiken och framför allt det säkerhetspolitiska beslutsfattandet har kvarstått som områden där stater är ytterst restriktiva att permanent begränsa sina befogenheter genom att överföra beslutsmyndighet till institutioner där staten inte själv kan bibehålla en veto i beslutsfattandet.

För att få ett grepp om de rättsliga ramarna för det utrikes- och säkerhetspolitiska agerandet inom EU är det skäl att ta avstamp i de gemensamma allmänna bestämmelser om principer och målsättningar för unionens utrikespolitiska handlande som ingår i art. 21, FEU. I artikel 21(2), FEU fastslås allmänna principer och målsättningar för unionens internationella förbindelser genom en uppräkningslista. I samma artikel, punkt. 3, uttalas även att unionens institutioner bör sörja för samstämmigheten mellan olika åtgärder inom den yttre politiken och unionens övriga politikområden. Unionen saknar emellertid en entydig utrikespolitisk ledning som skulle vara anförtrödd en bestämd institution.²⁰⁴ De övergripande linjedragningarna för unionens utrikespolitiska beslutsfattande stakas ut av Europeiska rådet och genom dess ordförande. Besluten inom utrikes- och säkerhetspolitiken fattas främst genom rådsbeslut, med eventuell medverkan av parlamentet beroende på ärendetypen. Unionen representeras generellt av kommissionen, men som undantag till detta så representeras unionen i ärenden som hör

²⁰⁴ Se Rosas – Armati 2018, framför allt s. 246. I delkapitel II till kapitlet *EU External Relations* avspeglas unionens externa agerande gentemot den institutionella uppbyggnaden och fördelningen av utrikespolitiska maktbefogenheter inom unionen.

till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) av dess höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik.²⁰⁵

Unionens agerande inom utrikes- och säkerhetspolitik har anförtrotts många institutioner och varierar beroende på vilken typ av befogenhet som unionen utövar. En tydlig maktförskjutning genom tilldelning av befogenheter till en bestämd unionsinstitution med makt att bedriva utrikes- och säkerhetspolitik på ett övergripande och konsekvent sätt kan inte skönjas. Kommissionens och parlamentets ställning är starkare när det gäller yttre politik baserad på FEUF (t.ex. internationell handels-, miljö-transport- och energipolitik),²⁰⁶ men inom GUSP betonas mellanstatligheten genom den centrala roll Europeiska rådet och rådet spelar och det enhällighetskrav som gäller för de flesta GUSP-ärenden. Det faktum att unionens höga representant för utrikesfrågor och säkerhetspolitik är ordförande för rådet för utrikesfrågor och är samtidigt viceordförande för kommissionen rubbar inte väsentligt det mellanstatliga draget i GUSP.

Det GUSP-samarbete som upprättas genom avd. V till FEU är till sin natur påtagligt annorlunda än det unionssamarbete som medlemsstaterna i övrigt har förbundit sig till. Art. 2 i FEUF, som spaltar upp unionens befogenhetsområden, särskiljer den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som ett område vars förverkligande sker enligt hur FEU föreskriver. Detta betyder att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken står utanför den befogenhetssystematisering som för de övriga unionsbefogenheternas del får sin form via bestämmelserna i FEUF. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken kategoriseras därmed inte i fördelningen mellan uppräknade exklusiva, delade och kompletterande befogenheterna som framkommer i art. 3–7, FEUF.

Som ovan framhållits kan unionens agerande inom utrikespolitiken inte enbart reduceras till agerandet inom ramen för avd. V FEU med den uttryckliga rubriceringen gemensam utrikes- och säkerhetspolitik. Dimensioner med påtaglig utrikespolitisk prägel framkommer även inom de områden där unionen tilldelats befogenheter via FEUF. Det är därför skäl att först granska den utrikes- och säkerhetspolitiska dimensionen i befogenheterna som tilldelats via FEUF och först därefter gå in på det som explicit nämns som utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP).

5.2.2.2. Unionsbefogenheter inom utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik

Beträffande den utrikes- och säkerhetspolitiska dimensionen i unionens beslutsfattande uppstår en tydlig diskrepans i de utrikes- och säkerhetspolitiska frågor som omfattas av (GUSP) och den utrikes- och säkerhetspolitiska dimension som kan anses ingå i utövandet av befogenheter med stöd i FEUF.

²⁰⁵ Unionens höga representant agerar ordförande i rådet då det sammanträder i konstellationen utrikes frågor, art. 27(1), FEU.

²⁰⁶ Detta gäller särskilt områden där unionen har exklusiva befogenheter att agera.

Enligt art. 40, FEU ska genomförandet av GUSP-åtgärderna inte påverka tillämpningen av de förfaranden för eller omfattningen av institutionernas befogenheter när de agerar utgående från befogenheter enligt art. 3–6, FEUF. Likaledes ska genomförandet av åtgärder utgående från befogenheter som följer av FEUF inte påverka tillämpningen av de förfaranden för eller omfattningen av institutionernas befogenheter när de agerar inom unionsbefogenheter som följer av kap. II, FEU.

Skillnaderna i beslutsförfarandena samt faktum att unionen inte agerar lagstiftare inom GUSP, samt att EU-domstolens befogenheter är påtagligt kringskurna i fråga om beslutsfattande inom GUSP, föranleder att distinktionen mellan åtgärder vidtagna inom FEU eller FEUF har en mycket central betydelse.

Unionens behörighet att ingå internationella avtal framgår av art. 216, FEUF. I den mån avtalet inte som helhet faller inom ramen för vad som följer av art. 216, FEUF, kan avtalet endast ingås som ett blandat avtal. Med blandat avtal avses att både unionen och dess medlemsstater blir parter i avtalet. I detta sammanhang bör påpekas att unionen även i frågor som hör till GUSP kan ingå avtal med stöd av art. 37, FEU.

Inom de befogenheter som unionen har inom ramen för art. 3–4, FEUF får den utkristalliserade utrikes- eller säkerhetspolitiska dimensionen en unionsvalör i den bemärkelse att vetorätt inte uppstår för enskilda medlemsstater om rådet kan fatta beslut med kvalificerad majoritet enligt vad som föreskrivs i art. 218, FEUF. I avtalen som unionen har befogenhet att ingå, kan det ur medlemsstaternas synvinkel finnas påtagliga utrikes- och säkerhetspolitiska dimensioner utöver den mer tekniskt formulerade dimension som är föremål för reglering, som t.ex. uppluckrandet av handelshinder mellan unionen och tredje stater inom en given näringssektor.

Unionen bör utgående från art. 21(3), FEU sträva efter samstämmighet i dess åtgärder. Målet med samstämmighet kan dock vara svårt att nå och den interna kategoriseringen av tillämpliga unionsbefogenheter kan bli föremål för en institutionell maktkamp.²⁰⁷ Frågan som därmed uppstår är hur den korrekta rättsgrunden bör avgöras om det finns fog att åberopa unionsbefogenheter utgående från FEUF, men att ärendet utöver detta kan anses ingå i området för GUSP-beslutsfattande. EU-domstolen utgår från att den huvudsakliga eller avgörande målsättningen eller beståndsdelen i ett avtal, eller i ett beslut som genomför avtalet, avgör vilken rättsgrund som är korrekt, vilket då följaktligen blir avgörande för vilket omröstningsförfarande som ska tillämpas.²⁰⁸

Huvudsakligen fattar rådet beslut med kvalificerad majoritet inom de befogenheter som unionen tilldelas via FEUF, emedan regelverket för GUSP-beslutsfattandet enligt avd. II FEU ställer krav på enhällighet. Denna skiljelinje mellan krav på enhällighet i GUSP-beslutsfattande och kvalificerad majoritet i beslutsfattande med stöd i en rättsgrund

²⁰⁷ Enligt art. 21(3) är det rådet och kommissionen, med hjälp av unionens höga representant, som har ansvar att säkerställa samordningen och samarbete inom denna helhet.

²⁰⁸ Se p. 38 till målet C-244/17, *Europeiska kommissionen mot Europeiska unionens råd*.

som framkommer i FEUF är dock inte kategorisk. Enskilda bestämmelser i FEUF kan kräva enhälligt beslutsfattande och inom GUSP-beslutsfattandet finns särskilda bestämmelser om när beslut fattas med kvalificerad majoritet.²⁰⁹

Frågan om vilket beslutsförfarande som blir tillämpligt är av betydelse, eftersom beslutsfattande med kvalificerad majoritet med stöd i bestämmelser i FEUF kan medföra att medlemsstater blir bundna av bestämmelser som de inte uttryckligen har gett sitt medgivande till.²¹⁰ När unionen har agerat inom de områden där den har tilldelats befogenheter genom FEUF, vare sig det handlar om internationella avtal eller unionsintern lagstiftning, har medlemsstaterna ett ytterst begränsat utrymme att med hänvisning till utrikespolitiska- och/eller säkerhetsmotiv åberopa undantag från de förpliktelser som unionsrätten föreskriver.

Unionens agerande bygger på tilldelning av befogenheter, och i utövandet av dessa befogenheter kan man betrakta unionen som en värdegemenskap genom att unionens värdegrund är fastlagen i art. 2, FEU och målsättningarna som unionens utrikespolitik bör främja framgår av art. 21, FEUF.²¹¹ Den påtagliga skillnaden mellan åtgärder vidtagna med stöd i bestämmelser som ingår i FEUF jämfört med samarbetet inom GUSP är att inom det senare nämnda har unionen inte befogenhet att agera lagstiftare, art. 24(1), FEU och EU-domstolen har inte tilldelats lika omfattande möjligheter att utöva en rättslig efterhandskontroll. Trots att unionen har gemensamma målsättningar och riktlinjer enligt art. 21 (1–2), FEU som styr unionens yttre åtgärder, är unionens agerande bundet till ett heterogent befogenhetsupplägg som inverkar på utövandet av de konkreta utrikespolitiska åtgärderna. Det är därför viktigt att kunna lägga rätta förtecken på den utrikespolitik som man syftar på i en given kontext.

De rättsligt bindande akter som unionen vidtar och som unionen binder sig till på det folkrättsliga planet lämnar därmed inte utrymme för enstaka medlemsstater att avvika från att ge bestämmelserna effekt, eftersom art. 4(3) FEU föreskriver en lojalitetsprincip som även innefattar en lojalitetsplikt för medlemsstaterna att ge effekt åt unionsrätten. Eventuella giltighetsfrågor prövas unionsinternt i EU-domstolen utgående från art. 19(1) och processuellt är både direkt talan (art. 258–266, FEUF) och systemet med förhandsavgöranden (art. 267, FEUF) tillämpliga.

²⁰⁹ I avtal rörande skatter krävs enhällighet, art. 113, 114(2) och 115, FEUF och i art. 21(2), FEU framgår en listning på ärendetyper där rådet kan fatta beslut med kvalificerad majoritet.

²¹⁰ Dvs. utgjort minoritet i rådets omröstning, eller mer konkret räknat ut att det inte finns tillräckligt stöd för att driva sin åsikt via de trösklar för kvalificerad majoritet som framkommer i art. 238, FEUF. Dock finns det också praxis där avtal av främst politiska skäl har antagits som s.k. blandade avtal, där både unionen och dess medlemsstater är parter. Om blandade avtal, se Rosas 2024b, s. 44–47, samt även fotnoterna i sidintervallet för ytterligare hänvisningar till litteratur och rättspraxis om blandade avtal i unionsrätten.

²¹¹ Genom EU-domstolens dom i *Kadi I*, de förenade målen C-402/05 P och C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi och Al Barakaat International Foundation mot Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen*, kan man se att unionsrättens konstitutionella kärna synliggörs via hänvisningen till ocränkbarheten av unionens värdegrund, art. 2. Se punkterna 303–304 i domen.

Art. 4(2), FEU utgår visserligen från att unionen bör respektera medlemsstaternas nationella identitet som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer. Unionen bör enligt art. 4(2), FEU särskilt respektera utövandet av de statliga kärnfunktionerna samt att den nationella säkerheten kvarstår som ett område som hör till medlemsstaternas ansvar. Det utrymme som medlemsstaterna har att åberopa säkerhetsmotiv som grund till avvikelser från unionsrätten kan betraktas som tämligen stram.²¹² I unionsrätten uppkommer en tydlig distinktion mellan säkerhetsfrågor mer allmänt (allmän säkerhet) och den sfär som kan anses utgöra ett konkret värnande om nationell säkerhet, vilket kvarstår som ett område där medlemsstaterna kan agera med en bredare bedömningsmarginal. Hänvisningar till allmän ordning och inre säkerhet som påverkar unionsrättens genomslag bör tolkas i enlighet med den tolkningsram som är unionsrättsligt godtagbar.²¹³

Denna i ovanstående stycke behandlade dimension betyder att unionsrätten stramar åt medlemsstaternas utrymme att vidta åtgärder med hänvisning till säkerhetsmotiv och/eller med hänsyn till statens egna utrikespolitiska strävanden. Utrymmet och ramarna som den unionsrättsliga begränsningen medför varierar dock beroende på vilket materiellt område i unionsrätten det berör, och om de statliga åtgärderna som inverkar på unionsrättens förverkligande till sin natur hör till området för allmän säkerhet i bredare bemärkelse eller nationell säkerhet i snäv bemärkelse.²¹⁴ De militära säkerhetsintressena kan anses ha en särställning till följd av bestämmelserna i art. 346, FEUF och vid ett allvarligt krisläge eller vid krig utgår man från att åtgärderna som en medlemsstat är tvungen att vidta, kan stödas på art. 347, FEUF.

Unionens egna befogenheter att anta lagstiftningsakter som hänför sig till det utrikes- och säkerhetspolitiska området är rätt så begränsade och avser främst kompletterande beredskapsåtgärder, som kan innefatta lagharmonisering enbart inom de tämligen begränsande förbehåll som fördragsbestämmelserna ger. Exempel på dylika unionsbefogenheter är energitillförsel och elnät enligt art. 171 och 194 FEUF, säkerhetsåtgärder anknutna till folkhälsa enligt art. 168 FEUF samt åtgärder inom området för civilskydd enligt art. 196 FEUF.²¹⁵ Upplägget som FEUF bygger på är att beredskapsåtgärderna i sista hand ligger på medlemsstaternas ansvar och på att det

²¹² Beträffande begreppet nationell säkerhet i art. 4(2), öppnar EU-domstolen upp tolkningen av dess innebörd i p. 135 till förenade målen C-511/18, C-512/18 and C-520/18, *La Quadrature du Net and others*.

²¹³ Beträffande allmän säkerhet handlar tolkningsramen om att det bör finnas objektivt fastställda omständigheter av betydelse för den nationella säkerheten, för att medlemsstaternas åtgärder som begränsar i unionsrätten framkommande marknadsrättigheter, kan godtas. Se pp. 32–36 i målet C-72/83, *Campus Oil Limited m.fl. mot Industri- och energiministern m.fl.*

²¹⁴ Områdesmässigt finns det bestämmelser om undantag med stöd i allmän ordning och inre säkerhet inom den inre marknadens förverkligande. Dessa framkommer bl.a. genom art. 36, 45 (3), 52, 62, 65, 72, 114 (4), 169 (4) och 193, FEUF.

²¹⁵ Exemplifieringen är inte uttömmande. I praktiken är det närmast omöjligt att ge en uttömmande lista på unionsbefogenheter som har en anknytning till att samordna allmän säkerhet och till vissa delar även den nationella säkerheten. Det beror på hur stramt man vill definiera vad som uppfattas som säkerhetsrelaterat.

samarbete som sker inom unionen kan komplettera och effektivisera de åtgärder som myndigheterna kan vidta.

I FEUF ingår även en generell solidaritetsklausul, art. 222. Trots klausulens tvingande krav på solidaritet mellan medlemsstaterna är det tämligen klart, att bestämmelsernas förpliktande karaktär bygger på att medlemsstaterna så att säga aktiverar klausulen och att dess verkningar är mer av *ex post*-natur, dvs. då en situation redan eskalerat till en attack eller katastrof som föranleder biståndsäskanden från andra medlemsstater. Effekten av en generell solidaritetsklausul är bunden till inomstatliga implementeringsmekanismer, som i sin tur preciserar klausulens förpliktande verkan.²¹⁶ Exempelvis har Finland antagit en lag om beslutsfattande om internationellt bistånd, samverkan eller annan internationell verksamhet (418/2017), som tilldelar statsrådet och republikens president tämligen omfattande befogenheter att både lämna och begära bistånd utifrån det som Finland har förbundit sig till via art. 222, FEUF och art. 42(7), FEU. Utan att närmare gå in på funktionsfördelningen mellan de högsta finska statsorganen i detta beslutsfattande är det värt att nämna att i avsaknad av unionsrättslig sekundärlagstiftning som preciserar förfarandet och innehållet i beslutsfattandet, så har parlamenten i respektive EU-medlemsstat ett utrymme att precisera förpliktelsens bindande innebörd för staten i fråga.²¹⁷

Unionens egna myndighetsresurser bygger främst på samordnande av resurser inom områden där det huvudskapliga ansvaret ligger hos medlemsstaternas myndigheter. I vilken mån unionen kan ha operativa resurser beror på hurudant stöd som finns i sekundärlagstiftningen. Ett påtagligt exempel på detta är systemet med bestående Frontex-styrkor enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 om den europeiska gräns- och kustbevakningen. Att upprätta gemensamma europeiska gränsbevakningsstyrkor ingår i avdelning V i FEUF, ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Utrymmet för unionen att vidta preventiva beredskapsåtgärder formas av de befogenheter som fördragen ger och i vilken mån medlemsstaterna inom ramen för unionssamarbetet är villiga att upprätta egna unionsorganisationer för operativa myndighetsåtgärder, eller om samarbetet bygger på informationsutbyten och samordning av nationella myndigheters åtgärder i gränsöverskridande verksamhet.²¹⁸

²¹⁶ Se diskussion om detta beträffande Finland och Sverige i Österdahl 2021, s. 135. Det bör dock noteras att rättsläget i Sverige har ändrat sedan 2021 genom ett flertal ändringar i lagstiftningen om operativt militärt stöd. Men detta är mer bundet till medlemskapet i NATO och de förpliktelser som uppkommer i NATO-fördraget.

²¹⁷ Se kap. 2.2.1. i RP 72/2016 rd för en mer detaljerad genomgång om beslutsprocesser anknutna till art. 222, FEUF. Observera att även om art. 222, FEUF inte tillämpas på väpnade angrepp, kan art. 222, FEUF föranleda mobilisering av militära resurser.

²¹⁸ I detta sammanhang bör noteras att unionen har ett tämligen omfattande institutionellt system med särskilda byråer och verk. Dock varierar befogenheterna för dessa byråer och verk utgående från vilken primärrättslig grund som unionen har att agera inom området, samt via den mer konkreta tilldelningen av uppgifter som sker via sekundärrättsliga bestämmelser. Se ex. Rosas 2024b, kap. 6.4.4. om Europol och Eurojust.

5.2.2.3. Unionssamarbetet inom utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik (GUSP), avd. V i FEU och dess förhållande till en nationalstatscentrerad utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik

Utgångsläget för beslutsfattandet inom GUSP skiljer sig påtagligt åt från unionens beslutsfattande med stöd i FEUF. Art. 31(2), FEU föreskriver om att antagandet av lagstiftningsakter bör undantas inom GUSP. Detta betyder att unionen inte antar lagstiftning med stöd i GUSP-befogenheter. Unionens beslutsfattande bör ske enhälligt inom GUSP-samarbetet, om inte beslutet uttryckligen hör till de kategorier som enligt art. 31 FEU kan antas med kvalificerad majoritet.

Innehållsmässigt bildar dock det samarbetet som upprättas med stöd av kap 2 i avdelning V, FEU bindande processer som ska följas i då unionen tar beslut. Den utrikespolitik som unionen kan ta sig an inom ramen för GUSP täcker "[...] alla utrikespolitiska områden och alla frågor som rör unionens säkerhet, inbegripet den gradvisa utformningen av en gemensam försvarspolitik som kan leda till ett gemensamt försvar."²¹⁹ Unionen har därmed tilldelats generella befogenheter att agera inom det utrikespolitiska området.²²⁰ Gemensamma åtgärder innebär att det ställs krav på. ömsesidig solidaritet och lojalitet för att ge verkan till besluten och krav på att avstå från handlingar som kan anses vara emot unionens intressen, art. 24 (3), FEUF.

Unionens agerade inom den mer traditionella utrikes- och säkerhetspolitiken är avskärmat från beslutsfattandet som stöder sig på artiklar i FEUF och bygger utgångsmässigt på konsensusbeslut. Samarbetet antar då mera formen av ett mer traditionellt mellanstatligt samarbete. Detta stärkts även av att Europeiska rådet som institution tilldelas beslutsmyndighet i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, genom bestämmelserna i art. 22–26, FEU. GUSP-beslutsfattandet karakteriseras därmed av att såväl Europeiska rådet som rådet agerar som unionsinstitutioner med beslutsmyndighet. Europeiska rådets institutionaliserade roll kombinerat med att unionens höga representant och medlemsstaterna enligt art. 26(2–3), FEU tilldelas uppgiften att genomföra de beslut som fattas inom rådet gör att den institutionella maktfördelningen har en tyngdpunkt i organ med nationalstatsrepresentation och där kommissionen och EU-domstolens mandat har avsiktligt begränsats.

De beslut som fattas inom ramen för GUSP-samarbetet skapar en stark politisk bundenhet hos de deltagande medlemsstaterna, även om unionen inte antar harmoniserande lagstiftning.²²¹ Beslutsfattandet om sanktioner bildar dock en särskild mekanism, där unionens befogenheter att fatta bindande sanktionsbeslut är beroende av ett GUSP-beslut med stöd i art. 29, FEU. Rådets befogenheter att införa sanktionsåtgärder enligt art. 215, FEUF kräver ett uttryckligt stöd i beslut som fattats i

²¹⁹ Citat från art. 24 (1), FEU.

²²⁰ Se dock förra delkapitlet och art. 40, FEU som gör att GUSP-beslutsfattandet inte påverkar de utövandet av de unionsbefogenheter som tilldelas genom FEUF.

²²¹ Se Eeckhout 2011, s. 171–172.

med stöd i art. 29, FEU. I så måtto kan unionens sanktionspolitik sägas bilda ett särskilt område där unionens operativa agerande gentemot enskilda aktörer med stöd i FEU-bestämmelser blir beroende av ett mer generellt beslut av mer traditionell utrikes- och säkerhetspolitisk karaktär.

Att unionen kan agera på ett heltäckande fält inom utrikespolitiken framgår av art. 32 FEU, som bygger på ett krav att samråda i utrikes- och säkerhetspolitiska ärenden med gemensamt intresse. Art. 32, FEU kan anses utgöra ett krav på EU-primat när det gäller dylik samordning, vilket har en hämmande verkan för medlemsstaternas utrymme att bedriva inre regional samordning i utrikes- och säkerhetspolitiska ärenden. Medlemsstaternas samordning av utrikes- och säkerhetspolitiska ställningstaganden konkretiseras via bestämmelserna i art. 34 (1), FEU som ställer ett krav på EU-medlemsstaterna att uppträda samordnat inom internationella organisationer och på internationella konferenser

Det bör dock tilläggas att vad som unionen har uppfattat som strategiska intressen för GUSP fastställs av Europeiska rådet genom konsensusbeslut. I det avseendet blir medlemsstaternas bundenhet till att följa en gemensam unionslinje beroende av de ärendekategorier som Europeiska rådet har identifierat som strategiska unionsintressen. Därmed befinner sig den agenda som binder medlemsstaterna i en (potentiellt) ständig förändring och de regionala samarbeten som utövas inom utrikespolitiken bör anpassa sig till de omprioriteringar som sker inom unionen och de beslut av rådet som konkretiserar unionens utrikespolitik.

Kortfattat sagt kan man då utgå från att medlemsstaternas primära forum för utrikespolitisk samordning är samarbetet inom GUSP-samarbetet. Det blir då vanskligt att hävda att det skulle finnas ett brett nationellt utrymme att agera inom utrikes- och säkerhetspolitik.

Inom försvarspolitik finns särskilda bestämmelser som framgår av avdelning V, kap II, avsnitt 2 i FEU, närmare bestämt i art. 42–46. Här uttalas som målsättning ett gemensamt EU-försvär genom en gradvis utveckling. Av artiklarna framgår att unionen bör respektera den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik. Detta medför att unionen samtidigt eftersträvar en egen djupare försvarsintegration, men likaledes erkänner de olika försvarspolitiska val som medlemsstaterna gjort,²²² vilket även syns i formuleringarna i artikel 42(7), FEU som förpliktar medlemsstaterna att bistå medlemsstater som är utsatt för väpnat angrepp. Art. 42(7), FEU utgår från att åtagandena och samarbetet inom unionen ska vara förenliga med åtagandena inom NATO i förverkligandet av det kollektiva försvaret. Detta har preciserats genom formuleringen i art. 42(7): för de stater som är medlemmar i NATO utgör NATO-medlemskapet grunden för deras kollektiva försvar och den instans som

²²² Antingen fullvärdigt NATO-medlemskap, eller andra arrangemang där den militära alliansfriheten eller neutraliteten utgör grundpelaren för statens försvarspolitik.

genomför det. Ur en nordisk synvinkel är det värt att notera att för Danmark gällde tidigare ett undantag från att inte delta i den försvarspolitiska delen av GUSP.²²³ Det danska undantaget från att delta i den försvarspolitiska delen av GUSP härstammar från tiden då Maastricht-fördraget, som förde in utrikes- och säkerhetspolitiken till unionens strukturer, antogs. Efter en folkomröstning år 2022 har undantaget avskaffats och Danmark deltar i GUSP-samarbetet fullt ut.

Utan att här närmare analysera effekterna av unionens försvarspolitik, kan man notera att bestämmelserna om försvarssamarbete bygger på en presumtion att den huvudsakliga militära beredskapen sköts av unionens medlemsstater, som då även kan välja att ingå i försvarspolitiska allianser som NATO. Då det finns konsensus kan unionens försvarspolitik utvecklas i riktning mot ett gemensamt europeiskt försvar. Det beredskapsbygge som unionens medlemsstater kan binda sig till i arbetet mot det i FEU utstakade målet att nå ett gemensamt europeiskt försvar lämnar ett tämligen brett utrymme för medlemsstaterna att agera även i andra internationella forum än EU.

I försvarsfrågor är det viktigt att notera hur unionens agerande inom ramen för FEUF är i förändring. Genom den industripolitiska dimensionen i försvarspolitiken bildas ett samband mellan den försvarspolitik som genomförs enligt GUSP-bestämmelserna och de befogenheter som unionen har med stöd i FEUF. På grund av de ändringar som skett i säkerhetspolitiken och i stormaktförhållandena har unionen aktiverat sig genom att stöda utvecklingen av försvarsindustrin via bl.a. Europeiska försvarsfonden.²²⁴ Det är värt att notera att i den mån EES-länderna deltar i stärkandet av den europeiska försvarsindustrin kan unionens försvarspolitiska samarbete även ha konsekvenser för de nordiska stater som inte är EU-medlemmar.

5.3. Nordiskt institutionaliserat samarbete inom utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik

5.3.1. Inledande anmärkningar

Utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiken är särpräglade politikområden vars förverkligande balanserar mellan olika former av integration beroende på hur unionens befogenheter gestaltas. Med detta avses att utgångsläget med ett brett utrymme för varje stat att utöva sin externa suveränitet inom de ramar som FN-stadgan tillåter, kompletteras av ett mångfacetterat unionsregelverk som förpliktar de nordiska stater som är EU-medlemmar att bedriva en samordnad utrikes- och säkerhetspolitik som

²²³ Art. 5 till Protokoll nr. 22 om Danmarks ställning. Protokollet är en del av FEUF.

²²⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/697 av den 29 april 2021 om inrättande av Europeiska försvarsfonden och om upphävande av förordning (EU) 2018/1092 (Text av betydelse för EES).

innefattar både utövandet av befogenheter med stöd i FEUF och det som GUSP-samarbetet medför.

En förståelse av unionens inverkan på det rättsliga och faktiska utrikespolitiska utrymmet som medlemsstaterna har är därmed grundförutsättningen för att kunna få en uppfattning om vilket utrymme det finns för en nordisk samordning inom utrikes- och säkerhetspolitik. Den utrikespolitiska aktivismen som uppstår genom unionens agerande inom FEUF-befogenheterna begränsar direkt utrymmet för medlemsstaternas suveränitetsutövning. Åtgärder som medlemsstaterna vidtar är beroende av unionsrätten, som får företräde vid eventuella konfliktsituationer.

Det faktum att EU-medlemmarna bedriver en gemensam utrikespolitik inom ärenden som Europeiska rådet har bedömt vara av ett strategiskt intresse för unionen, gör att man måste ta hänsyn till de överlappningar med EU-samarbetet som kan uppkomma, om utrikespolitiken förs in i Helsingforsavtalet (som ett samarbetsområde).

NORDEFCO-samarbetet inom försvarsområdet har fått givna verksamhetsformer under 2000-talet. De nordiska staterna har genom samförståndsavtal bundit sig till ett operativt samarbete som beaktar det faktum att samtliga nordiska stater är medlemmar i NATO.

5.3.2. De nuvarande formerna för nordiskt samarbete inom utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiken

Som det nämntes i kapitlet om unionssamarbete var Finlands och Sveriges EU-medlemskap ett betydande incitament för en omkalibrering av det nordiska samarbetet. Bundenheten till europaintegrationen och de gemensamma nämnarna för ett västeuropeiskt och nordatlantiskt samarbete gjorde att utrikespolitiska frågor fick ett fotfäste genom att närområdessamarbetet år 1995 blev ett prioritetsområde för det nordiska samarbetet.²²⁵ Genom art. 33 i Helsingforsavtalet skapades en brygga mellan det nordiska samarbetet och de europeiska och andra internationella förpliktelser som länderna förbundit sig till. Det åligger regeringarna att föra denna samordnande politik.

Helsingforsavtalet innehåller bestämmelser om samarbete när det gäller att erbjuda konsulära tjänster (art. 34) samt om samordning av biståndsåtgärder till utvecklingsländer (art. 35). Att dessa artiklar ingår under rubriceringen övriga områden kan tolkas så att Helsingforsavtalets materiella bestämmelser om institutionaliserade samarbetsområden inte ger stöd för en bredare samordning av mer traditionell utrikes- och säkerhetspolitik under Nordiska ministerrådets paraply.

Helsingforsavtalet bildar dock en grund för ett nordiskt samarbete även utanför ministerrådsupplägget, art. 40. På ett politiskt plan kunde man betrakta *Thorvald*

²²⁵ Se mer om detta i kapitlet om europaintegrationens inverkan på det nordiska samarbetet.

Stoltenbergs rapport från år 2009 som en katalysator till ett ökat nordiskt samarbete inom säkerhetspolitiska frågor.²²⁶ Som *Strang* nämner utgår Stoltenberg-rapporten från ett upplägg där man inom existerande samarbetsformer fördjupar och förstärker de samnordiska åtgärderna.²²⁷ I linje med Stoltenberg-rapporten antogs en gemensamma solidaritetsförklaring år 2011²²⁸ och det samnordiska försvarssamarbetet fick sina former genom grundandet av NORDEFCO under hösten 2009.²²⁹

Bägge samarbetsformerna, den nordiska solidaritetsförklaringen, respektive NORDEFCO-samförståndsavtalet, har lett till ytterligare samförståndsavtal om myndighetssamarbete. Som exempel på dessa kan nämnas det s.k. Haga-samarbetet för krisberedskap och civilt försvar. Inom NORDEFCO-samarbetet har samförståndsavtalet uppdaterats i maj 2025 och inom samförståndsavtalets ramar har samarbetet utvecklats genom sektorspecifika arrangemang som skapar utrymme för samordning mellan försvarsmakterna i respektive nordisk stat.

Samförståndsavtal som rättsligt instrument innebär att tolkningen om bundenheten av avtalet lämnas över till respektive parts parlament och att avtalen i folkrättslig mening inte anses vara bindande.²³⁰ Att det nordiska multilaterala och bilaterala samarbetet sker genom samförståndsavtal har skapat ett *de facto* läge där man kan betrakta de nordiska beredskapsmyndigheterna och framför allt försvaret som operativt integrerade genom samnordiska arrangemang inför olika hotbilder men där eventuella rättsliga förpliktelser till att bistå ett utsatt land framkommer via samarbeten i andra internationella forum.²³¹

Efter att Finland och Sverige blivit NATO-medlemmar kan man anse att balansen mellan bundenhet *de facto* till operativt bistånd även *de jure* har fastställts genom de ömsesidiga försvarsförpliktelserna som framkommer via art. 5 i NATO-fördraget. På en nordisk nivå saknas dock en egen organisatorisk samordning med befogenheter att ta bindande beslut med stöd i mer övergripande försvars- och utrikespolitiska förpliktelser.²³² Frågan som uppstår är huruvida de nordiska länderna vill institutionalisera dylika beredskapssamarbeten utanför EU och NATO-strukturerna?

Det internationella säkerhetsläget har lyft upp frågan åter på agendan i den mån att Nordiska rådet i sin internationella strategi öppnar upp för ett starkare institutionaliserat samarbete inom beredskapsområdet och vill se till att de institutionella formerna är mer anpassade till den rådande verkligheten med en försämrad säkerhetssituation i Europa i

²²⁶ Nordisk samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk, Forslag overlevert de nordiske utenriksministere på ekstraordinært nordisk utenriksministtermøte, Oslo 9. februar 2009. Thorvald Stoltenberg.

²²⁷ Se *Strang* 2012, s. 25.

²²⁸ *Ibid.*, not 190.

²²⁹ *Ibid.*, not 190.

²³⁰ Se section 8, Status of MoU (NORDEFCO-avtalet).

²³¹ Mer ingående om tematiken och utvecklingen inom det nordiska försvarspolitiska samarbetet och dess förhållande till försvarsförpliktelser, se Lunde Saxi 2022.

²³² Däremot kan man notera att de nordiska staterna sedan december 2025 hör till samma försvarsgrensgemensamma ledningsorgan (JFC) med säte i Norfolk, USA.

och med Rysslands anfallskrig i Ukraina.²³³ Den fråga som uppstår är om den modell som Stoltenberg-rapporten utstakat bör få fortsättning eller om det finns fog för en starkare nordisk institutionell integration?²³⁴

5.4. Sammanfattat om de rättsliga frågorna inför eventuell utökning av ett utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiskt mandat för Nordiska ministerrådet

Det nordiska samarbetets etos, som bygger på att finna nordisk nytta för utökande samarbeten och försiktiga steg utgående från pragmatiska behov, ger stöd åt den rådande modellen där beredskapssamarbetet bygger på frivillig samordning. *Strang* ställde emellertid redan år 2012 frågan om det finns behov för en diskussion om rollfördelning där de nordiska länderna är beredda att skapa fastare strukturer för institutionaliserat samarbete inom det utrikes- och säkerhetspolitiska fältet.²³⁵ Att en dylik utveckling inte fått luft under vingarna kan ha många orsaker. Eftersom utrikes- och säkerhetspolitiken är starkt anknuten till utövandet av statssuveränitet krävs det ett starkt ömsesidigt förtroende att skapa dylika nya eller omformade institutionella strukturer. I viss mån kan man givetvis argumentera för att förändringarna i säkerhetsläget är i den mån trängande att det finns fog för en starkare institutionalisering även på nordisk nivå. Denna fråga anknyter dock till de rättsliga förpliktelser och allianser som de nordiska staterna har sökt sig till i syftet att stärka sin utrikes- och framför allt säkerhetspolitiska ställning.

Svaret är att det är främst unionssamarbetet samt det försvarspolitiska samarbetet genom NATO-medlemskap och övriga multi- samt bilaterala avtal som bildar hörnstenarna för de utrikes- och säkerhetspolitiska forum som de nordiska staterna har bundit sig till. Steget ut till att politisera och demokratisera det samnordiska beslutsfattandet inom centrala utrikes- och säkerhetspolitiska frågor har inte tagits. Det formaliserade samarbetet sker mellan stater och främst inom EU/NATO, medan de nordiska systemen har anpassats till att statscentrerat bygga upp ömsesidigt nordiskt samarbete. Statsintresset har speglats internt och gentemot de förpliktelser som uppstår i de europeiska och nordatlantiska sammanhangen och då resultaten av bägge speglingar förordar nordiskt samarbete har det uppstått ett operativt beredskapssamarbete kring det.

²³³ Nordisk råds internationella strategi vedtatt på Nordisk råds temasesjon i Reykjavík 15. mars 2023.

²³⁴ Se *Strang* 2012, s. 36–39 om idén med Nordiska utrikespolitiska och säkerhetsgemenskaper med ministerråd som styrorgan för gemenskaperna.

²³⁵ *Strangs* fråga anknöt till idén om en nordisk förbundsstat som framfördes av Gunnar Wetterberg. Wetterberg 2010.

Ur en rättslig synvinkel bör man dock minnas att EU redan i dagsläget är en betydande utrikespolitisk aktör vars beslut och riktlinjer styr de nordiska EU-medlemmarnas utrikespolitiska strategier, men även förpliktar till en unionsintern koordinering av ståndpunkter i externa forum. I det avseendet finns det också fog att ifrågasätta vilken nytta som ytterligare nordisk institutionalisering kan medföra. Samordningen från staternas sida skulle därmed byråkratiseras med en ytterligare institutionell mekanism. Det system med samförståndsavtal som numera bildar grunden för samarbetet inom beredskapssektorn är en flexiblare mekanism, där det nordiska samarbetet snabbt kan anpassas till såväl det som staternas intressen kräver och hur staterna har bundit sig till samarbete inom organisationer som ställer förpliktande krav inom området för utrikes- och säkerhetspolitiken. Samtidigt bör man minnas att det är en befogad fråga när man kan anses nå ett läge i det samnordiska utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet där det finns behov av att bygga upp en bredare legitimitet för att formalisera institutioner med tydliga mandat som kan styra upp en rollfördelning mellan de nordiska staterna. Frågan är dock politiskt laddad och det är svårt att rättsligt ge konkretare svar beträffande denna utveckling.

Som det framkommit tidigare i detta kapitel är det främst de förpliktelser som uppkommer genom unionsmedlemskapet som mest påtagligt ställer villkor för de nordiska ländernas agerande. Inom försvarssamarbetet är även de förpliktelser som följer av NATO-medlemskap numera gemensamma för samtliga nordiska stater. I den jämvikt som söks kan man därför rekommendera följande hållhakar som utgångsläge.

1) Frågan om partsstatus i Helsingforsavtalet anknyter till frågan om att eventuellt införa utrikes- och säkerhetspolitik som ett befogenhetsområde för NMR. En statscentrerad syn på utrikes- och säkerhetspolitik hämmar de möjligheter som finns för att luckra upp partsstatus i Helsingforsavtalet till förmån för andra än traditionella folkrättssubjekt.²³⁶

2) Unionssamarbetets natur skapar har en något splittrad och heterogen effekt på medlemsstaternas utrymme att utöva sin utrikespolitik och sätter även vissa grundläggande ramar för säkerhetspolitiken. Genom samnordiska institutioner borde man klara av att skapa system där man kan tackla både den utrikespolitik som förs via unionsbefogenheter som framkommer i FEUF och det hur man förhåller sig till de samordningsklausuler som GUSP-samarbetet stakar upp, samt implementeringen av GUSP-beslut. Unionsintegrationen sätter en påtaglig prägel på all den utrikes- och säkerhetspolitik som utövas i Norden. Regeringarna bör därmed tilldelas tillräckligt omfattande befogenheter att samordna sin politik gentemot unionen om man går in för att institutionalisera beslutsfattandet via ändringar i Helsingforsavtalet. Nuvarande art. 33 i Helsingforsavtalet är därmed relevant i sammanhanget.

²³⁶ Beträffande de självstyrande ländernas befogenheter inom säkerhetsområdet, se. kap. 6.3.4. i denna utredning.

3) Beredskapssamarbetet inom civilberedskapen påverkas i viss mån av unionssamarbetet, men inom denna sektor finns det utrymme att göra vägval för en nordisk institutionalisering om det finns politisk vilja. Även här anknyter samarbetets rättsliga djup till frågan om värnandet av centrala statliga funktioner. Följaktligen uppstår frågan om i vilken mån det finns tillit att permanent institutionalisera de samarbetsformer som i nuläget utövas genom samförståndsavtal, eller genom arrangemang som överenskommits bilateralt mellan de nordiska staterna.

4) Den militära beredskapen i Norden bygger på kollektivt självförsvar med bundenhet till NATO-fördragets art. 4–5 för alla fem staters del och art. 42(7) FEU för de stater som är EU-medlemmar. Dessa vägval styr hur försvarsmakterna i samtliga nordiska stater utvecklar sina ömsesidiga samarbeten. Samarbetsformerna som bestäms inom NATO inverkar på de nordiska besluten. Följaktligen måste de nordiska staterna beakta detta då de samordnar sina åtgärder i Nato-samarbetet och implementerar de beslut som fattats inom NATO.

5.5. Andra temaområden och revideringsbehov

5.5.1. De nordiska värderingarna

Helsingforsavtalet vilar på ett grundläggande antagande, nämligen att de nordiska folken delar en gemensam ”rätts- och samhällsuppfattning”, såsom detta uttrycks i avtalets ingress. Den nordiska modellen utgör ett begrepp som hos flertalet nordbor torde väcka positiva associationer.²³⁷ Internationella jämförelser placerar dessutom de nordiska länderna i topp när det gäller rättsstatens utveckling,²³⁸ demokratins funktionssätt²³⁹ och, inte minst, medborgarnas upplevda lycklighet.²⁴⁰

Det anmärkningsvärda är att dessa höga placeringar synes vara resultatet av en positiv återkopplingsmekanism, där centrala institutionella och kulturella indikatorer på ett välfungerande samhälle förstärker varandra. Bland dessa faktorer återfinns en stabil och

²³⁷ Med den nordiska modellen hänvisas vanligen till ett samhällssystem som kombinerar marknadsekonomi med en omfattande välfärdsstat som är finansierad genom hög beskattning för att garantera universella sociala tjänster (sjukvård, barnomsorg, utbildning) och ett starkt socialt skyddsnät för alla medborgare. Detta görs i syfte att främja jämlikhet, jämställdhet, tillit och social sammanhållning. Se närmare Andersen et al. 2007.

²³⁸ Enligt Rule of Law Index 2025 placeras Danmark som etta i rankingen, följt av Norge, Finland och Sverige. Island är inte med i rankingen. Se World Justice Project, Rule of Law Index 2025 <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>.

²³⁹ I Julius-Maximilians-Universität Würzburgs mätning gällande demokratins kvalitet tar Danmark den första platsen, Norge den andra, Finland den tredje, Sverige den fjärde och Island den 15:e. Se <https://www.democracymatrix.com/ranking>.

²⁴⁰ Enligt den senaste mätningen hittar man alla de nordiska länderna bland de sju länder som toppar statistiken gällande lycklighet. Finland toppar listan, följt av Danmark på andra, Island på tredje, Sverige på fjärde och Norge på sjunde plats. Se the World Happiness Report, <https://www.worldhappiness.report/ed/2025/>.

effektiv demokrati, generösa och välorganiserade välfärdssystem, låga nivåer av brottslighet och korruption samt medborgare som upplever frihet och hyser förtroende för varandra och för statliga institutioner.²⁴¹

Även om det föreligger skillnader mellan de nordiska länderna, är det knappast en överdrift att hävda att en gemensam nordisk värdegrund existerar. Till skillnad från Europeiska unionen, som i artikel 2 i FEU uttryckligen uttalar sina grundläggande värden, saknas ett motsvarande formaliserat värdeuttalande i Helsingforsavtalet.

Nordiska rådet lyfter fram detta i Rekommendation nr. 21/2024 och betonar att det skulle vara viktigt att de grundläggande nordiska värderingarna såsom demokrati, grundläggande och mänskliga rättigheter samt jämlikhet skulle inkluderas i avtalstexten. Några rättsliga hinder för en sådan formulering föreligger inte. Dessa är värden som de nordiska länderna är bundna till i och med medlemskap i EU, EFTA och Europarådet. Dessutom är de värden som får uttryck i alla de nordiska ländernas konstitutioner.²⁴²

Vidare ansåg Nordiska rådet att avtalet borde innehålla tydligare bestämmelser om nordiskt samarbete i syfte att främja nordiska värderingar och perspektiv inom EU och EFTA. Det kan inledningsvis noteras att Helsingforsavtalet redan i sin nuvarande lydelse innehåller bestämmelser om samordning av nordiska intressen i olika internationella organisationer.

Ingressen till överenskommelsen av den 23 mars 1962 uttrycker en tydlig vilja att upprätthålla och vidareutveckla det för de nordiska länderna betydelsefulla samarbetet inom Nordiska rådet och övriga samarbetsorgan. En rimlig tolkning av begreppet ”övriga samarbetsorgan” är att det avser andra internationella organisationer, såsom exempelvis FN, EU och WTO.

Vid en närmare granskning av avtalstexten framgår att de fördragsslutande staterna enligt artikel 1 bör ”rådfråga med varandra i frågor av gemensamt intresse som behandlas i europeiska och andra internationella organisationer och konferenser.” Parternas deltagande i europeiskt och internationellt samarbete ger i sin tur, enligt artikel 33, ”goda möjligheter för samarbete till förmån för nordiska medborgare och företag.” I samma artikel anges att regeringarna har ett särskilt ansvar för att tillvarata gemensamma intressen och värderingar.

Vidare föreskrivs i artikel 22 att de fördragsslutande parterna ”skola i internationella handelspolitiska frågor såväl var för sig som gemensamt söka främja nordiska intressen och i detta syfte rådfråga med varandra.” Slutligen föreskrivs i artikel 35 att parterna, när det är möjligt och ändamålsenligt, ska ”samordna sin verksamhet för bistånd till och samarbete med utvecklingsländerna.”

²⁴¹ Martela et al. 2020, s. 140–141.

²⁴² Krunke – Thorarensen formulerar detta enligt följande: ”Respect for human rights could also be mentioned as a core feature in the Nordic constitutional systems.” Krunke – Thorarensen 2020, s. 204.

En strikt tolkning av de enskilda artiklarnas ordalydelse ger vid handen att Helsingforsavtalet inte innehåller någon bestämmelse som uttryckligen förpliktar de nordiska staterna att *främja* nordiska värderingar och perspektiv inom EU och EFTA. Artikel 1 föreskriver att länderna bör rådfråga varandra i frågor av gemensamt intresse, och artikel 33 erkänner att europeiskt och internationellt samarbete skapar möjligheter att agera till förmån för nordiska medborgare och företag. Artikel 22, som avser internationell handelspolitik, innehåller dock en något tydligare formulering om främjandet av nordiska intressen.

Avtalet bör emellertid tolkas som en helhet. Ingressen till 1962 års version, tillsammans med de ovan nämnda artiklarna, utgår från en vilja att samarbeta i internationella sammanhang, vilket kan betraktas som ett naturligt sätt att främja nordiska värderingar och perspektiv.

Om syftet är att revidera Helsingforsavtalets text för att göra den tydligare och mer koherent, är detta rättsligt fullt möjligt. Det bör samtidigt framhållas att begreppen ”nordiska värderingar” och ”nordiska perspektiv” är vaga. För att en bestämmelse om främjande av dessa värderingar och intressen ska få konkret innebörd borde termerna förankras i något definierbart. En möjlig lösning vore att i avtalet uttryckligen ange de grundläggande nordiska värderingarna — demokrati, grundläggande och mänskliga rättigheter samt jämlikhet — i enlighet med Nordiska rådets rekommendation.

5.5.2. Det sociala området och barnens ställning

Den nordiska välfärdsstaten utgör en central komponent i den nordiska identiteten,²⁴³ och samarbetet inom detta område har varit omfattande. Ett flertal specifika avtal har ingåtts mellan de nordiska länderna i frågor som rör det sociala området.

Ett konkret uttryck för detta samarbete är Nordens välfärdscenter, en av de tolv institutionerna inom Nordiska ministerrådet, vars huvuduppgift är att tillhandahålla en plattform för samarbete inom social- och folkhälsoområdet.²⁴⁴ Ministerrådets nya samarbetsprogram för social- och hälsopolitik, med politiska prioriteringar och målsättningar för perioden 2025–2030, vittnar också om ett kontinuerligt och strategiskt nordiskt samarbete på detta område.²⁴⁵

Den arbetsgrupp inom Nordiska rådet som utredde behovet av en revidering av Helsingforsavtalet framhöll flera skäl för ett fördjupat samarbete kring välfärdsfrågor. Gruppen konstaterade att bristande samordning inom detta område skapar betydande

²⁴³ Kettunen – Pedersen 2009, s. 19.

²⁴⁴ Se närmare Nordens välfärdscenters hemsida, <https://nordicwelfare.org/om-oss/>.

²⁴⁵ Nordiska ministerrådets samarbetsprogram för social- och hälsopolitik 2025–2030. Vägen mot Vision 2030 <https://pub.norden.org/politiknord2024-742/index.html>.

hinder för den fria rörligheten för nordiska medborgare. Ett närmare samarbete skulle även stärka ländernas förmåga att hantera framtida utmaningar, såsom en åldrande befolkning, utvecklingen av välfärdsteknologi samt barns och ungas situation. Arbetsgruppen ansåg därför att ett uppdaterat Helsingforsavtal bör anlägga ett mer övergripande perspektiv på välfärdsområdet och uttryckligen nämna den nordiska välfärdsmodellen i avtalstexten.²⁴⁶

Vidare påpekades att vissa formuleringar i Helsingforsavtalet inte längre är relevanta. Som exempel nämndes den avslutande meningen i artikel 14(1), som betonar fritt utbyte av praktikanter, samt begreppet ”nykterhetsvården” i artikel 16, vilket utgör ett föråldrat uttryck som bör beaktas vid en språklig översyn av avtalet.²⁴⁷

Socialrättsliga frågor är ofta lagtekniskt komplexa, vilket ökar risken för hinder mot den fria rörligheten i Norden. Social- och hälsoområdet har dessutom fått en alltmer framträdande roll inom EU-samarbetet, vilket förstärker behovet av att koordinera det nordiska samarbetet på ett sätt som inte skapar konflikter i förhållande till EU-rätten.²⁴⁸ Utöver behovet av att modernisera den ålderdomliga språkdräkten i Helsingforsavtalets artiklar är det uppenbart att området påverkas av den europeiska integrationen. Vid en revidering av dessa artiklar bör detta tydliggöras, exempelvis genom att införa en bestämmelse som klargör att avtalet inte hindrar parterna från att uppfylla förpliktelser som följer av andra internationella avtal, eller genom att uttryckligen hänvisa till att hänsyn ska tas till avtalsparternas övriga internationella åtaganden.²⁴⁹

Nordiska ministerrådet har sedan länge prioriterat frågor som rör barn och unga. Enligt den tvärssektoriella strategin för barn och unga i Norden ska ministerrådet ”bidra till att Norden är en ledande region och föregångare i arbetet för ett samhälle där barn och ungas rättigheter och skilda perspektiv ges utrymme och bidrar till samhällsutvecklingen.”²⁵⁰ Redogörelsen för Nordiska ministerrådets arbete med barn och unga 2024–2025, publicerad i oktober 2025, understryker även tydligt ambitionen att konsekvent integrera ett barnrätts- och ungdomsperspektiv i ministerrådets arbete inom alla sektorer. Detta betraktas både som en självklar förpliktelse enligt FN:s konvention om barnets rättigheter och som en strategisk nödvändighet för regionens framtid.²⁵¹

²⁴⁶ Oppdatering av Helsingforsavtalen 2024, kapitel 4.3.

²⁴⁷ Ibid.

²⁴⁸ Se närmare Leino-Sandberg – Leppävirta – Miettinen 2016, s. 35–44.

²⁴⁹ Ibid., s. 63–64.

²⁵⁰ Barn och unga i Norden: en tvärssektoriell strategi för Nordiska ministerrådet 2016–2024. Copenhagen: Nordisk Ministerråd, PolitikNord; 2023:720, <https://pub.norden.org/politiknord2023-720/norden-ska-vara-den-basta-platsen-i-varlden-for-barn-och-unga.html>. Se även Nordiska ministerrådets policy för integrering av hållbar utveckling, jämställdhet och ett barnrätts- och ungdomsperspektiv 2021–2024, PolitikNord; 2020:717, <https://pub.norden.org/politiknord2020-717/>.

²⁵¹ Redogörelse för Nordiska ministerrådets arbete med barn och unga 2024–2025, PolitikNord; 2025:726, <https://pub.norden.org/politiknord2025-726/>.

Barn och unga deltar dessutom aktivt i ministerrådets arbete genom Nordiska barn- och ungdomskommittén (NORBUK). Ungdomens Nordiska råd fungerar som ett forum för de politiska ungdomsorganisationerna i Norden och har representation i Nordiska rådets samtliga utskott samt yttranderätt vid rådets årliga session.

Helsingforsavtalet saknar emellertid uttryckliga bestämmelser om barn och unga. Mot bakgrund av den starka prioritet som dessa frågor redan har inom både Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet, skulle ett särskilt omnämnande av barns och ungas rättigheter i ett reviderat Helsingforsavtal främst innebära en kodifiering av existerande praxis. Detsamma gäller samarbetet med Ungdomens Nordiska råd. Några rättsliga hinder för sådana tillägg föreligger inte.

5.5.3. Miljö, klimat och biologisk mångfald

Miljöartiklarna infördes i Helsingforsavtalet 1974, vid en tidpunkt då det internationella miljösamarbetet hade fått ett betydande genomslag. Den första globala miljökonferensen hölls i Stockholm 1972, och Stockholmsdeklarationens 26 principer kom att utgöra en vägledande ram för den internationella miljöpolitikens utveckling.²⁵²

Det nordiska samarbetet på miljöområdet har en lika imponerande historia. Utöver regionala nordiska avtal har de nordiska länderna aktivt drivit flera internationella processer, såsom 1974 års konvention om skydd av den marina miljön i Östersjöområdet, 1979 års konvention om långväga gränsöverskridande luftföroreningar samt 2013 års Minamatakonvention om kvicksilver, och har därutöver påverkat ett flertal andra initiativ. Under mer än sex decennier har de nordiska länderna först samarbetat kring miljöfrågor och senare även klimatfrågor inom ramen för Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet. Helsingforsavtalet har spelat en central roll för samordningen och utvecklingen av detta samarbete.²⁵³

Det är samtidigt uppenbart att Helsingforsavtalets nuvarande formuleringar i miljökapitlet är på flera sätt föråldrade och inte återspeglar dagens förståelse av miljöproblemens komplexitet och allvar. Artiklarna ger heller inte synlighet åt det intensiva samarbete som redan pågår inom Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet, särskilt i klimatfrågor.

Därtill bör framhållas att det arktiska området är särskilt sårbart för klimatförändringar, vilket utgör en naturvetenskapligt grundad anledning till ett förstärkt nordiskt engagemang inom detta område. Mot denna bakgrund är det förståeligt att Nordiska

²⁵² Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm 5–16 June 1972, A/CONF/48/14/Rev.1.

²⁵³ Buns 2025, s. 240–251.

rådet i rekommendation nr. 21/2024 har framhållit klimatfrågor och biologisk mångfald som teman som bör införlivas i ett reviderat Helsingforsavtal.²⁵⁴

Miljöområdet kännetecknas av ett stort antal internationella organisationer och konventioner. Vid en eventuell revidering av Helsingforsavtalet är det därför viktigt att beakta denna komplexa struktur och eftersträva en formulering som är både tidsenlig och tillräckligt öppen. Koordineringsbehovet underlättas av det faktum att miljökonventioner i regel är mycket detaljerade, vilket innebär att de, med stöd av principen om *lex specialis*, i praktiken ges företräde framför ett ramavtal som Helsingforsavtalet.

I detta sammanhang är det särskilt angeläget att uppmärksamma utvecklingen inom Europeiska unionen. Miljörätten utgör ett starkt harmoniserat rättsområde, vilket i betydande grad begränsar EU-medlemsstaternas handlingsutrymme. Detta måste beaktas vid utformningen av eventuella nya bestämmelser i Helsingforsavtalet.

5.5.4. Gränshinder

Förekomsten av gränshinder är på många sätt ett lakmustest för det nordiska samarbetets trovärdighet. Även om hinder för rörelsefrihet inte som sådan nämns i Helsingforsavtalet är det motiverat att hävda att en av avtalets grundläggande idéer är att främja rörlighet mellan de nordiska länderna. I avtalets ingress uttrycker de fördragsslutande parterna en vilja att eftersträva enhetliga regler i de nordiska länderna i så många avseenden som möjligt. De mer detaljerade bestämmelserna om samarbetet inom olika områden är ju också ägnade att avlägsna gränshinder mellan länderna.

Arbetet med att undanröja hinder för rörelsefrihet har en lång tradition inom det nordiska samarbetet. För att underlätta mobilitet har olika typer av tjänster etablerats för medborgare och företag.²⁵⁵ Nordiska rådet har en särskild gränshindergrupp, och år 2014 inrättades Gränshinderrådet med uppdraget att främja den fria rörligheten inom Norden.

Nordiska ministerrådets samarbetsprogram för samarbetsministrarna (MR-SAM) 2025–2030 lyfter fram arbetet med mobilitet och gränshinder som ett prioriterat område för de kommande åren. Enligt programmet är målsättningen att det ska bli enklare och mer attraktivt för människor att bo, studera, arbeta och driva företag i ett annat nordiskt land.²⁵⁶ I Nordiska rådets strategi för fri rörlighet i Norden 2026–2030 formuleras dessutom en mycket ambitiös vision om ett fullt integrerat Norden, där varje individ kan

²⁵⁴ Se även Oppdatering av Helsingforsavtalen 2024, kap. 4.5.

²⁵⁵ Som ett exempel kan nämnas Nordiska ministerrådets informationstjänst Info Norden, som erbjuder översikt och genvägar till dem som vill flytta, arbeta, studera eller starta ett företag i Norden. Tillgänglig <https://www.norden.org/sv/info-norden>.

²⁵⁶ Nordiska ministerrådets samarbetsprogram för samarbetsministrarna (MR-SAM) 2025–2030, <https://pub.norden.org/politknord2024-714/index.html>.

bo, flytta och arbeta utan att möta nationella hinder som begränsar frihet och möjligheter.²⁵⁷

Den arbetsgrupp som förberedde Nordiska rådets rekommendation nr. 21/2024 framhöll att arbetet med att undanröja hinder för fri rörlighet i Norden har utvecklats till en central del av det nordiska samarbetet och därför bör återspeglas i Helsingforsavtalet. Arbetsgruppen ansåg att fri rörlighet är av sådan betydelse att regeringarna bör eftersträva så bindande formuleringar som möjligt för det fortsatta arbetet med att undanröja och förebygga hinder mellan de nordiska länderna.²⁵⁸

Gränshinder är till sin natur mångfacetterade och kan sägas utgöra en problematik som genomsyrar samtliga områden inom det nordiska samarbetet. Som tidigare beskrivits har både Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet sedan länge bedrivit ett systematiskt arbete för att främja mobilitet och undanröja hinder. De initiativ som redan vidtagits motiverar ett tydligare ställningstagande till fri rörlighet i Helsingforsavtalet. Samtidigt är utmaningarna betydande, eftersom så många frågor *de facto* kan utgöra gränshinder. De senaste erfarenheterna, exempelvis under COVID-19-pandemin, har även visat att ländernas beredskap att upprätthålla visionerna om fri rörlighet kan vara begränsad, särskilt i krissituationer.²⁵⁹

5.5.5. Övriga temaområden

Det nordiska samarbetet inom kultur, utbildning, forskning och språk utgör en kärna i den nordiska gemenskapen. De nära kulturella banden mellan länderna har genom århundradena varit avgörande för det som kan betecknas som en nordisk identitet.²⁶⁰ Detta återspeglas i Helsingforsavtalets tematiska prioriteringar. Arbetsgruppen som förberedde Nordiska rådets rekommendation nr. 21/2024 konstaterade emellertid att nuvarande artiklar bär tydliga spår av att de skrevs för mer än sextio år sedan, vilket motiverar en omfattande innehållslig och språklig uppdatering.

I dagens samhälle finns dessutom centrala frågor som helt saknas i avtalet. Den digitala utvecklingen har fundamentalt förändrat det sätt på vilket vi arbetar, studerar, kommunicerar och tillbringar vår fritid. Internationella teknikföretags dominans, sociala mediers genomslag och framväxten av artificiell intelligens har skapat nya förutsättningar och utmaningar. Arbetsgruppen framhöll även vikten av att bevara och stärka språkförståelsen mellan talare av nordiska språk samt att säkerställa bästa möjliga skydd för de mindre språken i Norden, såsom färöiska, grönländska och

²⁵⁷ Nordiska rådet, Strategi för fri rörlighet i Norden 2026–2030, <https://www.norden.org/sv/publication/strategi-fri-rorlighet-i-norden-2026-2030>.

²⁵⁸ Oppdatering av Helsingforsavtalen 2024, kap. 4.8.

²⁵⁹ Heinikoski – Hyttinen 2022, s. 80–100.

²⁶⁰ Det finns förstås kulturella nyansskillnader mellan de nordiska länderna, vilket är viktigt att beakta i det nordiska samarbetet, se närmare Warner-Søderholm 2012, s. 1–13.

samiska. Mot denna bakgrund rekommenderades att artiklarna om utbildning, forskning, kultur, media och språk uppdateras.²⁶¹

Gränsöverskridande transportsamarbete är en förutsättning för mycket av det övriga nordiska samarbetet. Avtalets nuvarande bestämmelser om transport är föråldrade både språkligt och innehållsmässigt. Infrastrukturfrågor är dessutom nära kopplade till digitalisering, som i dag utgör en central del av samhällsutvecklingen. Arbetsgruppen ansåg att det vore naturligt att stärka det nordiska samarbetet kring digitalisering och att inkludera digital infrastruktur som ett strategiskt område i Helsingforsavtalet. Därför rekommenderades att avtalstexten om transport revideras för att bättre spegla nuvarande samarbete, ambitioner och möjligheter.²⁶²

De ovan nämnda temaområdena är varierande till sin karaktär, vilket gör det svårt att generellt bedöma de rättsliga konsekvenserna av en uppdatering av avtalstexten. Några principiella hinder torde dock inte föreligga, under förutsättning att den rättsliga utvecklingen inom EU/EES beaktas.

Slutligen bör samernas rättigheter uppmärksammas. Nordiska rådet har under senare år intensifierat sitt samarbete med samerna, bland annat genom Samiska parlamentariska rådet, som har observatörsstatus och deltar i rådets sessioner. Nordiska rådet tar dock inte uttrycklig ställning i rekommendation nr. 21/2024 till hur ursprungsfolkens position ska regleras, utan överlåter frågan till regeringarna. Även om mandatet för denna utredning inte inkluderar samernas ställning, framstår det som rimligt att beakta frågan vid en revidering av Helsingforsavtalet.²⁶³ Detta motiveras av den globala utvecklingen av ursprungsfolkens rättigheter och av de nordiska ländernas målsättning att skapa förutsättningar för en hållbar framtid för alla i Norden.

5.6. Ramavtal eller inte?

I Nordiska rådets rekommendation nr 21/2024 framhålls att fler bindande bestämmelser om nordiskt samarbete bör införas vid utformningen och införandet av nya regler. Om man bortser från bestämmelserna om förfaranden i Nordiska rådet och ministerrådet samt artikel 68 om Nordiska rådets rätt att yttra sig vid ändringar av Helsingforsavtalet, är det endast få artiklar som är tydligt förpliktande till sin natur. Klaraste exemplet är artikel 2 som gäller principen om likabehandling. Övriga artiklar är huvudsakligen formulerade som målsättningar för det nordiska samarbetet.

Helsingforsavtalet har ändrats vid flera tillfällen, men som en helhet har det stått mot tiden. En sannolik förklaring är avtalets karaktär som ramavtal. Typiskt för denna typ av

²⁶¹ Oppdatering av Helsingforsavtalen 2024, kap. 4.4.

²⁶² Ibid., kapitel 4.6.

²⁶³ Se närmare till exempel Erke 2025, s. 4–30.

avtal är att de anger övergripande mål och beskriver processer för samarbete, snarare än att de fastställer detaljerade rättsliga förpliktelser.²⁶⁴ Avsaknaden av konkreta bestämmelser kan i allmänhet uppfattas som en svaghet i en traktat, men i det nordiska sammanhanget har ramavtalet utgjort en stabil grund för långsiktigt samarbete mellan de nordiska länderna inklusive Färöarna, Grönland och Åland.²⁶⁵

Det ligger utanför denna utrednings mandat att ta ställning till hur detaljerade eller förpliktande bestämmelser ett reviderat Helsingforsavtal bör innehålla. Det kan dock konstateras att ju mer detaljerade förpliktelser som införs, desto svårare blir det att samordna dessa med de mer specifika nordiska avtalen som reglerar många av de materiella områden som omfattas av Helsingforsavtalet. Ett ramavtal är dessutom enklare att förena med parternas övriga internationella åtaganden, vilket är särskilt viktigt med hänsyn till den europeiska integrationens betydelse för Norden.

²⁶⁴ Se till exempel Matz-Lück 2009, s. 440–441 och s. 446.

²⁶⁵ Se även Suontausta 1962, s. 150–151.

6. Färöarnas, Grönlands och Ålands ställning i Helsingforsavtalet

6.1. Inkludering i det nordiska samarbetet

Helsingforsavtalet är enligt ingressen och art. 1 ett multilateralt avtal mellan de fem nordiska staterna.²⁶⁶ Färöarna, Grönland och Åland är inte fördragsslutande parter, men har successivt inkluderats i det nordiska samarbetet genom avtalsändringar och särskilda arrangemang. För närvarande deltar de delvis via nationella delegationer (i fråga om Nordiska rådet), men med växande institutionellt erkännande och betydande praktiskt inflytande i det nordiska samarbetet.²⁶⁷ Krav på formell partsställning i Helsingforsavtalet har dock förts fram under lång tid, särskilt av Färöarna.²⁶⁸

Vid Nordiska rådets grundande år 1952 saknade Färöarna, Grönland och Åland egen representation. Situationen förändrades inte trots att samarbetet mellan de nordiska staterna formaliserades 1962 genom Helsingforsavtalet. Från och med slutet av 1950-talet kunde färöiska folketingsledamöter sporadiskt medverka via den danska delegationen, men utan fast eller självständig representation.²⁶⁹ Genombrottet kom när Nordiska ministerrådet 1971 införlivades i avtalsramen. Färöarna och Åland tilldelades då egna platser i Nordiska rådet, men som delar av Danmarks respektive Finlands delegationer. Detta var resultatet av ett färöiskt initiativ av år 1967 framlagt av Danmark, som var formell part i avtalet och drev på frågan om direkt representation. Motiveringen var att Färöarna hade lagstiftningsbehörighet inom flera av de områden som behandlades i Nordiska rådet.²⁷⁰ Ifrågavarande avtalsändring föregicks av Kling-kommitténs utredning av år 1968.²⁷¹ Färöarnas, Grönlands och Ålands deltagande i det nordiska samarbetet förankrades därmed rättsligt år 1971, men deras inflytande förblev begränsat till Nordiska rådet och fortsatt knutet till Danmark respektive Finland.²⁷²

År 1977 ansökte Färöarna via Danmark om fullt medlemskap i Helsingforsavtalet, men ansökan avslogs med hänvisning till bristen på traktatkompetens.²⁷³ Enligt traditionell rättsuppfattning är staten det grundläggande folkrättssubjektet, varför substatliga enheter såsom Färöarna och Åland enligt då rådande doktrin inte ansågs ha kapacitet att

²⁶⁶ Helsingforsavtalet (1962) inklusive ändringar. Se Nordiska ministerrådets publikation ANP 2018:717, s. 6–7.

²⁶⁷ Artiklarna 47–48 i Helsingforsavtalet.

²⁶⁸ Färöarna har ansökt om medlemskap i avtalet 1977, 2003 och 2016. Se Creutz – Spiliopoulou Åkermark 2021, s. 23.

²⁶⁹ Creutz – Spiliopoulou Åkermark 2021, s. 23.

²⁷⁰ Stephan 2014, s. 16–17.

²⁷¹ Se *De självstyrande områdena och det nordiska samarbetet*, ANP 2006:743, s. 9–10.

²⁷² Stephan 2014, s. 16–23.

²⁷³ Creutz – Spiliopoulou Åkermark 2021, s. 68.

ingå mellanstatliga avtal.²⁷⁴ På Grönland infördes hemstyre år 1979 och Grönland kunde från år 1984 delta i det nordiska samarbetet på motsvarande villkor som Färöarna och Åland. Anslutningen fördröjdes delvis av Grönlands dåvarande medlemskap i Europeiska gemenskapen (EG).²⁷⁵ Danmark lade dock redan år 1980 fram ett nytt förslag om självständig representation inom ramen för Helsingforsavtalet, vilket utöver Färöarna även inkluderade Grönland.²⁷⁶

En avgörande förändring kom genom 1983 års avtalsändring, som byggde på Petri-kommitténs betänkande (1982).²⁷⁷ I artiklarna 44, 47, 48 och 60–63 fastslogs Färöarnas, Grönlands och Ålands rätt till egna delegationer i Nordiska rådet samt deltagande i ministerrådets arbete. Här uppstod systemet med ”dubbla delegationer”, då varje autonomi tilldelades två mandat, samtidigt som de ingick i sina nationella delegationer. De erhöll även initiativrätt och möjlighet att ansluta sig till Nordiska ministerrådets beslut inom självstyrelsens behörigheter (art. 63).²⁷⁸ Däremot fick Färöarna, Grönland eller Åland ingen beslutsakt i Nordiska ministerrådet, där rösträtten tillkommer staterna (art. 62).²⁷⁹

Under 1980-talet prioriterades framför allt kultursektorn, vilket bland annat bidrog till grundandet av Nordens hus på Färöarna (1983) och Nordens institut både på Åland (1984) och i Grönland (1985).²⁸⁰ Under 1990-talet låg fokus däremot på att effektivisera samordningen och göra anpassningar till unionsrätten, och ingen av de då företagna revideringarna av Helsingforsavtalet riktade sig explicit till autonomierna. Reformerna möjliggjorde dock ökad integration och banade väg för en större funktionell inkludering.²⁸¹

Med hänvisning till självstyrets utveckling väckte Färöarna år 2003 på nytt frågan om att få ansluta sig till Helsingforsavtalet samt att bli medlem med rösträtt i Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet, varpå Nordiska ministerrådet lät granska ärendet.²⁸² Bedömningen i *Generalsekreterarens kartläggning* av år 2006 om Färöarnas, Grönlands och Ålands roll i det nordiska samarbetet var att de tre autonomierna redan hade en ställning i Nordiska rådet som *de facto* låg nära ett fullvärdigt medlemskap.²⁸³ Kartläggningen följdes av en arbetsgrupps betänkande, det så kallade

²⁷⁴ *De självstyrande områdena och det nordiska samarbetet*, ANP 2006:743, s. 9.

²⁷⁵ Creutz – Spiliopoulou Åkermark 2021, s. 50. Grönland lämnade EG och fick ULT/OCT-status 1985.

²⁷⁶ Stephan 2014, s. 23. Med självständig representation avsågs anslutning och fullt medlemskap.

²⁷⁷ Se *De självstyrande områdena och det nordiska samarbetet*, ANP 2006:743, s. 9–10.

²⁷⁸ Stephan 2015, s. 80.

²⁷⁹ Se Creutz – Spiliopoulou Åkermark 2021, s. 23–24. Samtidigt konstaterades att Färöarnas traktatkompetens var oklar, men att dansk praxis var att konsultera det färöiska självstyret vid avtal som var relevanta för Färöarna. Danmark kunde tillämpa territoriella klausuler eller undantag för att avgränsa den geografiska tillämpningen, ifall Färöarna inte ansåg villkoren vara acceptabla.

²⁸⁰ Se Creutz – Spiliopoulou Åkermark 2021, s. 54 om övriga samarbetsforum.

²⁸¹ Se exempelvis Olesen – Strang 2015, s. 33–36 om den europeiska integrationens påverkan.

²⁸² Stephan 2014, s. 28.

²⁸³ *De självstyrande områdena och det nordiska samarbetet*, ANP 2006:743.

Ålandsdokumentet (2007), där olika åtgärder uppräknades vilka, om de genomfördes, skulle stärka Färöarnas, Grönlands och Ålands inflytande utan fördragsändring. Den bärande tanken var att autonomierna gradvis skulle kunna ansluta sig till nordiska institutioner inom ramen för sina egna behörigheter. En motivering till lösningen var att eventuella skillnader i självstyrets omfattning mellan Färöarna, Grönland och Åland, och olikheter i deras utveckling, på detta sätt kunde beaktas.²⁸⁴

Genom Ålandsdokumentet klargjordes att Färöarna, Grönland och Åland kan delta i fackministerråd, leda ämbetsmannakommittéer, inneha ordförandeskap i arbetsgrupper inom sina kompetensområden och ansöka om fullt medlemskap i de samnordiska institutionerna.²⁸⁵ Detta politiska styrdokument ökade därmed deras inflytande i praktiken, men ändrade inte Helsingforsavtalets regler om rösträtt och beslutsformer, och gav inte heller partsställning i avtalet. År 2012 ingick Färöarna, Grönland och Åland ett politiskt samarbetsavtal med syfte att stärka autonomiernas inflytande i både Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet. I det nordiska samarbetsforumet konsulterar parternas representanter varandra inför möten.²⁸⁶

Tabell 2. Ålandsdokumentets (2007) huvudsakliga åtgärdsförslag och deras effekter.

Område	Innehåll enligt Ålandsdokumentet	Effekt
Ordförandeskap i nordiska organ	Färöarna, Grönland och Åland kan leda ordet vid ministermöten, i ämbetsmannakommittéer och i arbetsgrupper.	Ökad faktisk (men inte formell) jämställdhet i beslutsförberedande processer
Yttranderätt inom egna sakområden	Autonomierna kan tillställas och besvara frågor och rekommendationer från Nordiska rådet inom sina egna behörighetsområden.	Erkännande av autonomiernas rättskapacitet inom självstyrets ram
Möjlighet till fullt institutions-medlemskap	Färöarna, Grönland och Åland kan ansöka om fullt medlemskap i enskilda nordiska institutioner och samarbetsorgans styrelser.	Successiv och funktionell integration utan partsställning i Helsingforsavtalet
Proaktivt samråd	Nordiska institutioner ska självmant samråda med Färöarna, Grönland och Åland när frågor särskilt berör autonomierna.	Ökad delaktighet utan fördragsändring
Inflytande vid mötesplanering	Färöarnas, Grönlands och Ålands intressen ska beaktas vid planering av ministermöten.	Praktiskt inflytande över samordning och agendor

²⁸⁴ Ålandsdokumentet, Nordiska ministerrådet 2007, s. 9, 14.

²⁸⁵ Ibid., s. 12–15.

²⁸⁶ *International Håndbog 2021, Sagsnr: 2021–6915, Journal. Nr.: 09.35.*

Trots Ålandsdokumentet kvarstod frågan om fullt medlemskap och partsställning. Särskilt Färöarna ansåg att dokumentet skilde sig väsentligt från de ursprungliga kraven. En ny färöisk ansökan gjordes därför år 2016, men avslogs av Nordiska rådets presidium med hänvisning till behovet av en fördragsändring.²⁸⁷ Det förändrade världspolitiska läget år 2022 inklusive Finlands (2023) och Sveriges (2024) medlemskap i försvarsalliansen NATO aktualiserade dock frågan om en modernisering av Helsingforsavtalet, särskilt i ljuset av försvars- och säkerhetssamarbete. Samtidigt intensifierades diskussionen om Färöarnas, Grönlands och Ålands roll i de nordiska samarbetsinstitutionerna.

År 2023 tillsatte Nordiska rådets presidium en arbetsgrupp för att utvärdera behovet av en uppdatering av avtalet. För de tre autonomiernas del gav arbetsgruppen (2024) två alternativa lösningar: (1) antingen en revidering av avtalet utifrån likvärdigt deltagande, eller (2) en rättslig utredning av hur Färöarnas, Grönlands och Ålands roll kan stärkas inom nuvarande traktatram.²⁸⁸ Färöarna och Grönland har samtidigt anfört att det inte är acceptabelt att de exempelvis lämnas utanför möten där säkerhetsfrågor behandlas.²⁸⁹ För Färöarna är ansökan anhängig om att bli fullvärdig medlem i Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet, samt att bli omfattad av alla nordiska avtal och konventioner, medan Grönland inte har lämnat in någon formell ansökan, men ändå tydligt markerat intresset för självständig representation. Åland har uttalat stöd för dessa tankegångar, men intar samtidigt ett mer pragmatiskt förhållningssätt till frågan, vilket framgår av bland annat en analys år 2016 om fullvärdig ställning för Åland i både Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet.²⁹⁰

Frågan om Färöarnas, Grönlands och Ålands framtida position i Helsingforsavtalet är betydelsefull för såväl autonomierna som de nordiska staterna, och nuvarande fokus är på ett intensifierat samarbete.²⁹¹ Vid Nordiska rådets årliga session i oktober 2025 beslöts enhälligt att Färöarna, Grönland och Åland tilldelas platser i rådets presidium från år 2026, genom ändringar i rådets arbetsordning. Detta utgör ytterligare ett led i utvecklingen att förstärka deras inflytande i de nordiska institutionerna, i avvaktan på vad en eventuell avtalsreform kommer att innebära.²⁹²

Föreliggande utredning ska beskriva Färöarnas, Grönlands och Ålands ställning i förhållande till ett *likvärdigt medlemskap* ur juridisk synvinkel. Likvärdigt medlemskap

²⁸⁷ Se *Landsstyrelseforslag. Færøernes ansøgning om at blive fuldgældig medlem af Nordisk Råd, Nordisk Ministerråd og omfattet af alle nordiske aftaler og konventioner* 5.10.2016 samt Creutz – Spiliopoulou Åkermark 2021, s. 25.

²⁸⁸ *Oppdatering av Helsingforsavtalen. En rapport fra Nordisk råds arbeidsgruppe 2024*, s. 3–7, 25–26.

²⁸⁹ Se Saalbach 2025, s. 7.

²⁹⁰ Landskapsregeringens meddelande 4/2015–2016 om fullvärdigt medlemskap för Åland i det formella nordiska samarbetet; Ålands landskapsregerings externpolitiska meddelande nr 4/2024–2025 till Ålands lagting. Se även Creutz – Spiliopoulou Åkermark 2021, s. 39–41 (Färöarna), 60 (Grönland), 77–79 (Åland).

²⁹¹ Seminarium om framtidens nordiska samarbete, 12.9.2025 i Mariehamn.

²⁹² Vid Nordiska rådets årliga session i Stockholm 30 oktober beslöts med rösterna 61–0 att Färöarna, Grönland och Åland får permanenta platser i presidiet. Se *Norden.org*.

har inte definierats i mandatet och kan uppfattas som ett rättsligt flexibelt funktionsbegrepp. Det förstås här som en paraplyterm för lösningar som ger autonomierna funktionellt jämförbart inflytande med staterna i Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet, med eller utan partsställning (se 6.5.1). Begreppet åtskiljs därmed från ren observatörsroll.

Likvärdigt medlemskap granskas nedan utifrån folkrättsliga ramar, konstitutionella förutsättningar, EU-förenlighet och institutionellt deltagande i förhållande till Helsingforsavtalets struktur. Folkrättsliga och EU-rättsliga aspekter behandlas i huvudsak i kap. 3 respektive kap. 4, men dessa beaktas när begränsningar och möjligheter för likvärdigt medlemskap i avtalet diskuteras. Mot denna bakgrund analyseras i det följande Färöarnas, Grönlands och Ålands interna behörighet och externa kompetens samt nuvarande ställning i Helsingforsavtalet. Såsom noterades tidigare i kapitel 1.2, behandlas i rapporten inte politisk genomförbarhet eller de ekonomiska konsekvenserna av likvärdigt medlemskap.

6.2. Konstitutionell status och intern behörighet

6.2.1. Självstyrets förankring och ändringsmekanismer

Färöarnas, Grönlands och Ålands ställning som autonomier och substatliga enheter (se 2.2.) innebär inte identiska konstitutionella utgångspunkter, eftersom sådana arrangemang kan variera i fråga om utformning.²⁹³ Med *konstitutionell status* avses här självstyrets rättsliga förankring i staten, inklusive komponenter såsom ändringsprocedurer, självstyrelseorgan, laglighetskontroll, tvistlösningsmekanismer, behörighet och grundläggande finansieringsramar samt, där så är relevant, folkrättsliga element och självbestämmanderätt. Vid bedömningen av Färöarnas, Grönlands och Ålands rättsliga förutsättningar att bära nordiska åtaganden inom ramen för ett likvärdigt medlemskap anger förankringen den legitima grunden för självstyret, medan ändringsproceduren visar stabiliteten och de ramar inom vilka framtida förändringar kan ske.

Färöarna. *Føroyar*²⁹⁴ har självstyrelse genom 1948 års hemstyrelselag (*Lov nr. 137 af 23. marts 1948 om Færøernes hjemmestyre*, HL) och 2005 års övertagandelag (*Lov nr. 578 af 26. juni 2005 om de færøiske myndigheders overtagelse af sager og sagsområder*, OL), som kompletterar den äldre lagen. *Danmarks Riges Grundlov* (*Lov nr. 169 af 5. juni 1953*, grundloven/DGL) slår i § 1 fast att grundloven gäller för alla delar av Danmarks rike, vilket sätter ramen för hur självstyrelsen ordnas inom riksenheten. Enligt DGL § 3 har kungen

²⁹³ Se Suksi 2015, s. 19.

²⁹⁴ Färöarna består av 18 huvudsakliga öar i Nordatlanten, belägna mellan Island och Skottland. Ögruppen har omkring 55 000 invånare (2025), varav ca 40 % bor i huvudstadsområdet Tórshavn.

och regeringen den verkställande makten, och den lagstiftande makten i Konungariket utövas tillsammans med *Folketinget* (Danmarks parlament).

Färöarna utgör enligt HL § 1 ett självstyrande folksamfund inom Danmark, där lagtinget (*Løgtingið*) stiftar lagar och landsstyret (*Føroya Landsstýri*) utövar verkställande makt inom färöiska behörigheter. Varken hemstyrelselagen eller övertagandelagen reglerar närmare sammansättningen av dessa organ, utan färöiska myndigheter fastställer bestämmelser om detta. Riksombudsmannen (*Rigsombudsmanden*) är statens högsta representant på Färöarna och samordnar rikets förvaltning på öarna samt har insyn i självstyrets beslut (HL § 15), utan att vara överprövningsinstans. Enligt HL § 11 är huvudspråket färöiska, men danska kan användas parallellt i officiella sammanhang, såsom i det nordiska samarbetet.

Färöarna har garanterad representation i Folketinget med minst två mandat²⁹⁵ (DGL § 28; jfr HL § 14), men självstyret i sig nämns inte uttryckligt i grundloven.²⁹⁶ Hemstyrelselagen och övertagandelagen är därmed formellt vanliga lagar, som tillsammans med grundloven anger Färöarnas konstitutionella ställning. Till den rättsliga basen för självstyret hör därtill 2005 års fullmaktslag om landsstyrets ingående av folkrättsligt avtal, som reglerar extern kompetens (se 6.3.1.).²⁹⁷ Övertagandelagens ingress anger att lagen är en överenskommelse mellan Färöarnas och Danmarks regeringar som likvärdiga parter: "Denne lov bygger på en overenskomst mellem Færøernes landsstyre og den danske regering som ligeværdige parter." Detta har i doktrinen tolkats som att en ändring eller ett upphävande av övertagandelagen i praktiken förutsätter båda parter samtycke, även om den formellt är rikslag.²⁹⁸

Utan uttryckligt grundlagsskydd kan därmed hemstyrelselagen och övertagandelagen formellt ändras av Folketinget, men i ljuset av den politiska praxis som har utvecklats inom riksgemenskapen framstår en ensidig ändring som ytterst osannolik.²⁹⁹ Enligt *á Rógvi* kan avsaknaden av grundlagskodifiering också vara ett medvetet val av Färöarna för att bevara flexibiliteten.³⁰⁰ Lyck framhåller att det färöiska självstyret, trots avsaknad av grundlags- eller traktatförankring, *de facto* har en permanent karaktär i ljuset av folkrätten.³⁰¹ Danmark har dessutom år 2005 lämnat ett meddelande till FN, enligt vilket färöingarna erkänns som ett folk med rätt till självbestämmande.³⁰²

²⁹⁵ "Folketinget udgør een forsamling bestående af højst 179 medlemmer, hvoraf 2 medlemmer vælges på Færøerne og 2 i Grønland." Jämför med § 28 i Danmarks Riges Grundlov (DGL).

²⁹⁶ Färöarna omnämns i DGL § 42, stk. 8 om folkomröstningar och § 86 om ålder för rösträtt.

²⁹⁷ Dessa kompletteras i fråga om Färöarnas externa kompetens av Lov nr. 579 af 24. juni 2005 om Færøernes landsstyres indgåelse af folketlige aftaler.

²⁹⁸ Suksi 2015, s. 15.

²⁹⁹ Se Silverström 2025, s. 60–61 samt Suksi 2015, s. 20–21.

³⁰⁰ Se *á Rógvi* 2015, s. 145. Färöarna har därmed inte godkänt någon specifik enhet eller dansk kompetens.

³⁰¹ Lyck 2015, s. 135.

³⁰² Se Circular Note 7.11.2005, JTF. File No.8 U.107. Meddelandet omfattar även Grönland och hänför sig till Färöarnas och Grönlands fullmaktsordningar.

Färöarnas självstyre är dynamiskt och har modifierats över tid. För närvarande diskuteras begreppet *statsdannelse* i färöisk politik som ett uttryck för en möjlig framtida riksunion av jämbördiga parter eller någon annan statsrättslig omdaning.³⁰³

Grönland. *Kalaallit Nunaat*³⁰⁴ ingår likaså i den danska riksenheten enligt DGL § 1. Hemstyrelselagen från 1979³⁰⁵, ersattes av lagen om Grönlands självstyrelse (*Lov nr. 473 af 12. juni 2009 om Grønlands Selvstyre*, GSjL), som trädde i kraft den 21 juni 2009 efter en folkomröstning till förmån för utvidgad autonomi.³⁰⁶ Enligt GSjL § 1 utövar parlamentet *Inatsisartut* och landsstyret *Naalakkersuisut* den lagstiftande respektive verkställande makten inom övertagna sakområden. Riksombudsmannen i Grönland informerar danska myndigheter om grönländska förhållanden och administrerar delar av familjerätten.³⁰⁷ Enligt praxis bistår Riksombudsmannen också med översättning av rättsföreskrifter till grönländska.³⁰⁸ Det enda officiella språket på Grönland är grönländska (*kalaallisut*) (GSjL § 20), men danska kan användas i offentliga sammanhang, däribland i det nordiska samarbetet.

Självstyrelselagen och grundloven utgör tillsammans den interna konstitutionella ramen för Grönland, vilken samspelar med Grönlands folkrättsliga ställning och utvecklingen av rätten till självbestämmande. Enligt DGL § 28 har Grönland två mandat i Folketinget, men reglerna om självstyret finns i självstyrelselagen. Eftersom självstyret saknar grundlagsförankring sker ändringar av lagen i vanlig lagstiftningsordning i Folketinget, men med beaktande av självstyrelselagens kap. 5 om samråds- och föreläggandeplikt (se 6.3.3).³⁰⁹ Självstyrelselagens ingress betonar jämlikhet och ömsesidig respekt mellan Grönland och Danmark som likvärdiga parter, och har i doktrin uppfattats som uttryck för ett avtal.³¹⁰ Lagen erkänner dessutom grönländarna som ett folk med självbestämmanderätt, vilket enligt *Suksi* kan ge ett visst folkrättsligt skydd mot ensidiga försämringar.³¹¹ Danmark har också bekräftat det grönländska folkets rätt till självbestämmande i meddelanden till FN år 2005 samt 2009.³¹²

³⁰³ Statsministeriet: *Pressemøde den 17. juni 2025 med Landsstyreformand Jens-Frederik Nielsen og Lagmand Aksel V. Johannesen i forbindelse med Rigs- og kontaktudvalgsmøderne*. Se *Stm.dk*.

³⁰⁴ Grönland, världens största ö, har omkring 56 000 invånare (2025), varav ca 90 % är ursprungsbefolkning (inuiter). Grönland ligger i Arktis i skärningspunkten mellan Europa, Nordamerika och Ryssland. Huvudstad är Nuuk.

³⁰⁵ *Lov nr. 577 af 29. november 1978 om Grønlands hjemmestyre*.

³⁰⁶ Se Ackrén 2022, s. 2. DGL § 42 stk. 8 stadgar om rådgivande folkomröstningar på Färöarna och Grönland. I folkomröstningen i Grönland den 25 november 2008 röstade 75,5 % för självstyre.

³⁰⁷ Se *Rigsombudsmanden.gl*.

³⁰⁸ *VEJ nr 9001 af 02/01/2023* (6.3).

³⁰⁹ Se *Suksi* 2015, s. 18.

³¹⁰ Ackrén 2022, s. 2.

³¹¹ Se *Suksi* 2015, s. 21. Danmark bekräftade Grönlands rätt till självbestämmande i en notifikation till FN:s generalsekreterare 7.10.2009.

³¹² Se Circular Note 7.11.2005, JTF. File No.8 U.107 (meddelandet omfattar även Färöarna) samt Notification, Act on Greenland Self-Government 7.10.2009.

Självstyrelsekommissionen (2008) ansåg i sitt betänkande om utvecklingen av självstyrelsesystemet att rätten till självbestämmande legitimerade en fördjupning av självstyret och en tydligt reglerad möjlighet till självständighet inom rikets ram.³¹³ Självstyrelselagen innehåller mot denna bakgrund en procedur för självständighet, där initiativet ligger hos Grönlands folk. Förhandlingar och beslut i *Inatsisartut* ska därefter följas av samtycke i Folketinget med enkel majoritet samt godkännande i en grönländsk folkomröstning (GSjL § 21, stk. 1–3, jfrDGL § 19).³¹⁴

Denna självständighetsoption är relevant att beakta även vid långsiktiga nordiska arrangemang. Enligt *Ackrén* har Grönlands politiska utveckling från koloni till långtgående självstyre varit anmärkningsvärt snabb.³¹⁵ Den så kallade § 21-kommissionen arbetar även för närvarande med frågan om Grönlands självständighet och eventuell statsdannelse, vilket kan leda till ytterligare förändringar i självstyret.³¹⁶

Åland. Åland³¹⁷ var den första av de tre nordiska autonomierna att erhålla självstyre.³¹⁸ Ålands självstyrelse har sin folkrättsliga grund i Nationernas Förbunds beslut 1921 (se 2.2) och har därefter i doktrinen även ansetts vara delvis förankrad i regional sedvanerätt. Den s.k. Ålandsöverenskommelsen har kommit att betraktas som ett prejudikat för fredlig konfliktlösning och autonomiarangemang.³¹⁹ Självstyrelselagen för Åland (FFS 1144/1991, SjL), bygger på 1920 års självstyrelselag och den senare självstyrelselagen från år 1951, och utgör den centrala författningen för självstyret.³²⁰

Finlands statsordning regleras i grundlagen (FFS 731/1999, GL), enligt vilken riksdagen utövar den lagstiftande makten och regeringsmakten utövas av republikens president och statsrådet. Grundlagen hänvisar till Ålands självstyrelselag. Av GL 120 § framgår att "Landskapet Åland har självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland." GL 75 § 2 mom. anger att det finns två olika lagstiftningsorgan i Finland: "Angående Ålands lagtings initiativrätt samt stiftande av landskapslagar gäller det som bestäms i självstyrelselagen." Enligt GL 25 § 2 mom. utgör landskapet en egen valkrets för val av en ledamot i *riksdagen* (Finlands parlament), som därmed är en viktig länk mellan riket och landskapet.

³¹³ *Grønlands-dansk selvstyrekommisssions betænkning om selvstyre i Grønland* nr 1497/2008.

³¹⁴ Principiellt grönländskt partistöd för självständighet har uttryckts. Creutz – Spiliopoulou Åkermark 2021, s. 48–49.

³¹⁵ *Ackrén* 2015, s. 104.

³¹⁶ Se *Koalitionsaftale mellem Demokraatit, Inuit Ataqatigiit, Siumut og Atassut 2025* samt Naalakkersuisut.gl.

³¹⁷ Åland består av 6,757 öar i Östersjön mellan Finland och Sverige, med huvudstaden Mariehamn belägen på den största av dessa. Invånarantalet är drygt 30 000 (2025).

³¹⁸ Den första självstyrelselagen stiftades av Finlands riksdag år 1920. Se Lag om självstyrelse för Åland (FFS 124/1920).

³¹⁹ Se exempelvis Hannikainen 2024, s. 52; Suksi 2015, s. 10–11 samt *Folkrättslig utredning om Ålands internationella särställning och rättsliga frågor som gäller Rysslands konsulat i Mariehamn*. Utrikesministeriets publikationer 2023:19.

³²⁰ Självstyrelselag för Åland (FFS 1144/1991) trädde i kraft den 1 januari 1993.

Ålands *lagting* företräder befolkningen i självstyrelsefrågor och *landskapsregeringen* svarar för styrelse och förvaltning (SjL 1–3 §§). *Statens ämbetsverk* är den allmänna statliga myndigheten på Åland, vars organisation och uppgifter regleras i rikslag. Ämbetsverket leds av *landshövdingen*, som enligt SjL 4 § företräder regeringen som statens representant i landskapet.³²¹ *Ålandsdelegationen* med representanter för riket och landskapet har ekonomiska och rådgivande uppgifter samt är involverad i lagstiftningsprocessen genom behörighetskontroll beträffande de lagstiftningsbeslut som lagtinget har stiftat (SjL 5 §, 55–57 §§). Åland är enspråkigt svenskt (SjL § 36) med starka språk- och kulturgarantier inklusive särrättigheter såsom hembygdsrätt.³²²

Ålands självstyrelselag har en särskild konstitutionell ställning, då antagande och ändring av självstyrelselagen förutsätter både riksdagens beslut i grundlagsordning och lagtingets samtycke med kvalificerad majoritet (SjL 69 §).³²³ Självstyrelselagen gäller som *lex specialis* när den avviker från grundlagen. *Palmgren* betonar att ”den faktiska konstitutionella garantin för Ålands självstyrelse finns i självstyrelselagen”,³²⁴ medan *Suksi* beskriver ordningen som ett system av flera lager bestående av allmän förankring i grundlagen, särskild förankring genom riksdagens kvalificerade majoritet, regional förankring genom lagtingets kvalificerade majoritet samt en internationell förankring genom 1921 års NF-beslut och den garantilag (FFS 189/1922) som transformerade NF-beslutet till finländsk lag.³²⁵ *Silverström* framhåller att den formella förankringen ”står ut i en internationell jämförelse”.³²⁶

Ålands konstitutionella ram kompletteras av jordförvärvslagen för Åland (FFS 3/1975) och vissa landskapslagar som kräver kvalificerad majoritet vid ändring och antagande. Ur ett bredare perspektiv kan exempelvis EU:s rättsordning samt Ålandsöverenskommelsen även anses utgöra en del av Ålands konstitutionella kontext.³²⁷ Den åländska självstyrelsens internationella särställning har bekräftats genom Protokoll nr 2 om Åland, som fogades till Finlands anslutningsfördrag till Europeiska unionen (se 6.2.4).

³²¹ Fr.o.m. 1.1.2026 regleras ämbetsverkets uppgifter i lagen om Statens ämbetsverk på Åland (532/2025). Statens Ämbetsverk på Åland och Landshövdingens uppgift som chef för detta framgår endast av rikslag. lagen om befolkningsdatasystemet och de certifikattjänster som tillhandahållits av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata (661/2009) 21 § föreskriv även om ämbetsverkets behörighet.

³²² Spiliopoulou Åkermark 2024, s. 142. Språklagen (423/2003) tillämpas inte på Åland, fränsett undantag enligt 7 §.

³²³ För ändring eller antagande av självstyrelselag krävs således 2/3 majoritet i både riksdagen och lagtinget.

³²⁴ Palmgren 2023, s. 34, 41. Även om grundlagen i teorin skulle upphävas består därmed självstyrelselagen.

³²⁵ Suksi 2015, s. 20–21.

³²⁶ Se Silverström 2025, s. 65.

³²⁷ Se Suksi 2006, s. 66. För en detaljerad beskrivning se *Ålands konstitution i förändring. En studie om grundlagen, konstitutionalisering och Ålands sammansatta konstitution* av Sören Silverström (2025).

Denna samlade konstruktion ger Ålands självstyrelse en särskilt stark rättslig förankring och skydd mot ensidiga ingrepp i självstyrelsens struktur. För närvarande bereds dock i samråd mellan landskapet och riket en totalreform av självstyrelselagen i Justitieministeriet, med fokus på frågor såsom behörighetsfördelning, Ålands ekonomi, lagstiftningskontroll och språkbestämmelser. Syftet är att modernisera och utveckla självstyrelsesystemet.³²⁸

Sammanfattning. Färöarnas, Grönlands och Ålands självstyrelser vilar på olika rättsliga grunder, där den interna konstitutionella regleringen i flera fall samspelar med folkrättsliga element och frågor om självbestämmanderätt.

Färöarnas självstyrelse regleras genom rikslag, men dess ställning stöds av avtalsliknande element i självstyrelselagen som betonar en överenskommelse mellan likvärdiga parter. I Grönlands fall erkänns grönländarna som ett folk med självbestämmanderätt, utöver överenskommelsen i självstyrelselagens ingress om parternas likvärdighet. Även om både Färöarnas och Grönlands självstyrelselagar i formell mening kan ändras av Folketinget, utgör dessa element ett betydande skydd mot ensidiga förändringar.

Ålands självstyrelse regleras i självstyrelselagen, vars ändring kräver både riksdagens beslut i grundlagsordning och lagtingets samtycke med kvalificerad majoritet. Tillsammans med den folkrättsliga förankringen genom 1921 års NF-beslut ger detta ett starkt formellt skydd för självstyret. Finlands grundlag erkänner självstyrelsen och hänvisar uttryckligen till självstyrelselagen. *Spiliopoulou Åkermark* poängterar att Ålands internationella garantier både har materiella och processuella dimensioner.³²⁹

Ackrén och Sundberg påpekar att självstyrelsens rättsliga förankring utgör en nödvändig förutsättning för att regionerna ska kunna uppträda självständigt och långsiktigt gentemot centralmakten. Utan en sådan förankring skulle autonomierna med marginell numerär representation i de nationella parlamenten vara "helt exponerade för den nationella majoritetens vilja". Samtliga nordiska självstyrelser uppvisar dock en hög grad av autonomi.³³⁰

Med tanke på Helsingforsavtalet är självstyrelseordningarna och de folkrättsliga utgångspunkterna de rättsliga ramverk inom vilka ett likvärdigt medlemskap kan utformas för Färöarna, Grönland respektive Åland.

³²⁸ Se *Reformen av självstyrelselagen för Åland*, projekt nr OM005:00/2025. Se även *Ålands självstyrelse i utveckling. Självstyrelselagsarbetsgruppens 2018 riktlinjeförslag*. Betänkanden och utlåtanden 14/2018.

³²⁹ Se *Spiliopoulou Åkermark* 2025b, s. 4–5 om "frysta" garantier för det åländska självstyret.

³³⁰ *Ackrén – Sundberg* 2018, s. 22–23, 28. Det ursprungliga citatet lyder "Without an entrenched self-rule protected by law these territories would be totally exposed to the majority will in the national parliaments."

6.2.2. Behörighetsfördelning och kostnadsöverföring

Behörighetsfördelningen mellan autonomi och rike avgränsar de sakområden där Färöarna, Grönland och Åland har normgivnings- och förvaltningsmakt i den mening som följer av respektive självstyrelseordning. Den definierar autonomiernas *interna behörighet* och vilka områden som potentiellt kan övertas i framtiden, vilket anger räckvidden för autonomiernas möjlighet att genomföra nordiska åtaganden inom ramen för Helsingforsavtalet.³³¹ Autonom lagstiftningsmakt förutsätter i praktiken även ekonomiska resurser,³³² eftersom övertagna eller i lag tilldelade sakområden i regel medför att självstyret samtidigt övertar kostnadsansvaret.

Färöarna. Behörighetsfördelningen mellan Färöarna och Danmark i 1948 års hemstyrelselag bygger på en enumerationsmodell, och delade ursprungligen in sakområden i lista A och lista B. Områden i lista A var färöiska särrättigheter som självstyret innan år 2005 kunde överta ensidigt, såsom hälso- och sjukvård, kommunalväsendet, sociala frågor och skatter, utbildning, jordbruk och fiske, infrastruktur, kultur samt den egna flaggan (HL § 2). Lista B omfattade gemensamma angelägenheter med Danmark som krävde förhandling med riket innan de kunde överföras till Färöarna. Dessa inkluderade kyrkan, polisen, vissa naturresurser, radio, luftfart samt import- och exportkontroll (HL § 3).

Hemstyrelselagen är fortfarande gällande rätt, men övertagandelagen från 2005 ersätter den tidigare uppräkningsmodellen i den äldre lagen med en mer öppen behörighetskatalog. Enligt OL § 1 kan alla ärenden och ämnesområden, med några specificerade undantag, övertas av Färöarna och tidpunkten för övertagandet bestämmer uttryckligen självstyret (OL § 2, stk. 1). Områden i lagens bilaga 1 kräver dock förhandling med Danmark innan de kan övertas (OL § 2, stk. 2). Till dessa hör advokatverksamhet, kyrkan, förmögenhetsrätten, industriell äganderätt, kriminalvård, luftfart, pass, person-, familje- och arvsrätt, polisen och åklagarmyndigheten samt delar av straffrättsprocessen. Om flera sakområden finns under samma punkt i bilagan ska de övertas av Färöarna samtidigt (OL § 2, stk. 3).

I Färöarnas interna *lagtingslóg nr. 41 frá 10. mai 2006* preciseras detta ytterligare, genom att alla sakområden som omfattas av övertagandelagen anses övertagna av Färöarna, med undantag för de sakområden som uttryckligen anges i en negativlista.³³³ Enligt OL §

³³¹ Med behörighet avses i denna utredning den rättsligt fördelade normgivnings- och förvaltningsmakten enligt finländsk konstitutionell terminologi. Begreppet kompetens används när detta följer av EU-rättslig eller folkrättslig terminologi, eller när faktisk handlingsförmåga avses. I rikssvensk terminologi används ibland uttrycket lagstiftningskompetens i betydelsen befogenhet. I Ålandsdokumentet (2007) används begreppet kompetens för att beteckna lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet.

³³² Se Hannikainen 2024, s. 56.

³³³ *Løgtingslóg nr. 41 frá 10. mai 2006 um ræði á málum og málsøkjum, sum seinast broytt við løgtingslóg nr. 38 frá 16. mai 2024.* (Lagtingslag nr. 41 av den 10 maj om behörighet i ärenden och rätt att föra talan. Lagen är ändrad genom lagtingslag nr. 36 av den 16 maj 2024.)

6 kan Färöarna även överta driften av Vágar flygplats. Självstyret kan därmed expandera successivt utan grundlagsspärrar, vilket även kan innebära större framtida nordiska åtaganden. Samtidigt kan de rörliga behörighetsgränserna göra det mer krävande att säkerställa full förutsebarhet vid planeringen av nordiskt samarbete, vilket talar för tidiga samråd.

I övertagandelagen uppräknas dock ett antal specifika kärnområden som inte kan övertas av det färöiska självstyret, och därmed måste beaktas vid ett eventuellt likvärdigt medlemskap i Helsingforsavtalet. Enligt OL § 1 är rikets kärnbehörigheter grundlagen (rikets författning), medborgarskap, *Højesteret* (Högsta domstolen i Danmark), utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt valuta- och penningpolitik. En överföring av dessa kärnområden till självstyret skulle som huvudregel kräva grundlagsändring enligt DGL § 88. Grundloven kan ändras med identiska beslut av två Folketing med nyval emellan, följt av folkomröstning där majoriteten av minst 40 % av de röstberättigade röstar för ändringen, samt slutligen stadfästelse av kungen. Grundloven har inte ändrats sedan 1953.

Statsministeriet uppdaterar löpande en lista över vilka sakområden som har övertagits av självstyret,³³⁴ men översikten anses vara vägledande och speglar inte fullt ut den nuvarande ordningen efter övertagandelagen och Färöarnas egen *lagtingslóg nr. 41/2006*. Till ännu icke-övertagna områden hör bland annat polis, kriminalvård, utlännings- och gränskontroll samt luftfart, och mindre delar av exempelvis social- och hälsoområdet. När ett område väl övertas, förs ärenden som hänför sig till sakområdet över till färöiska myndigheter (OL § 8).

Områden som inte har övertagits är fortsättningsvis den danska regeringens angelägenhet (HL § 6), och befintlig dansk rätt gäller tills de färöiska myndigheterna antar ny lagstiftning (HL § 13). I praktiken uppkommer således de flesta behörigheter först i lagtinget genom enskilda lagstiftningsbeslut.³³⁵ Självstyret är även skyldigt att överta ärenden och sakområden när rikets myndigheter så begär (HL § 2, 4. p., OL § 5, stk. 2). Landsstyret upprätthåller dessutom en egen uppdaterad översikt över hemtagna sakområden (se bilaga 1 för en sammanställning av Färöarnas behörigheter).³³⁶

Kostnadsansvar och reala tillgångar som är direkt knutna till övertagna områden överförs till det färöiska självstyret samtidigt som lagstiftningsbehörigheten övertas (OL § 3, stk. 2).³³⁷ Därmed upphör det danska ministeransvaret på området, men med förbehåll för rikets folkrättsliga ansvar.³³⁸ På poster som överförs med stöd av övertagandelagen utgår

³³⁴ *Oversigt over sagsområder overtaget af de færøske myndigheder*, uppdaterad 29.7.2024.

³³⁵ Se Suksi 2015, s. 23–24.

³³⁶ Se *Lms.fo.* för det färöiska landsstyrets lista över övertagna sakområden.

³³⁷ *Lov nr. 528 af 24. juni 2005 om visse personalmæssige spørgsmål i forbindelse med de færøske myndigheders overtagelse af sager og sagsområder* reglerar förhållanden för personal vid övertagande.

³³⁸ *VEJ nr 9000 af 02/01/2023* (1.2, 5.1).

således inget statsbidrag, vilket kan bidra till att vissa överförbara sakområden inte ännu har övertagits. Däremot berörs de områden där Färöarna har normgivande och administrativ behörighet enligt HL § 9 inte av övertagandelagen, vilket utgör ett undantag till huvudregeln att kostnaderna övergår på självstyret. På delar av hälso- och socialområdet får de färöiska myndigheterna därmed ett årligt bidrag från staten, som fastställs efter avtal mellan landsstyret och regeringen i statsbudgeten. Betydelsen av statens stöd i form av statliga blockbidrag har dock minskat, och Färöarna eftersträvar allt större ekonomisk oberoende.³³⁹

Grönland. Då Grönland erhöll hemstyre 1979 kunde självstyret överta sakområden enligt en angiven lista i lagen. Hemstyrelselagen är numera upphävd, men enligt GSjL § 23 stk. 4 kvarstår självstyrets fulla kompetens på de områden som övertogs med stöd av den då gällande lagen (se bilaga 2). Grönlands nuvarande behörighetsmodell bygger på ett övertagandesystem med lista I och lista II i bilagan till 2009 års självstyrelselag. I enlighet med GSjL § 2, stk. 1 kan självstyrelsemyndigheterna som utgångspunkt ensidigt besluta att de ansvarsområden som räknas upp i bilagan ska överföras från de danska myndigheterna till Grönland. Om flera ansvarsområden finns listade under samma punkt i bilagan ska de övertas samtidigt enligt bestämmelsens stk. 2.

Lista I omfattar de områden som kan överföras utan förhandling, det vill säga arbetsskadeförsäkring, återstående områden inom hälsosektorn, trafikområdet, förmögenhetsrätten och dykverksamhet. De grönländska självstyrelsemyndigheterna bestämmer därmed självständigt tidpunkten för övertagandet av dessa (GSjL § 3, stk. 1). Lista II innehåller ett större antal (28) områden som kan överföras först efter förhandling med rikets myndigheter (GSjL § 3, stk. 2), eftersom de ofta berör centrala samhällsfunktioner och kräver både administrativ kapacitet och tydlig ansvarsfördelning vid övertagandet. Till dessa hör bland annat polisen, rättsväsendet och utlänningsområdet.

GSjL § 3, stk. 2 medger även delvisa övertaganden inom särskilt reglerade sakområden såsom livsmedels- och veterinärområdet, finansiell tillsyn samt arbetsmiljö.³⁴⁰ Därtill kan självstyret avtala med regeringen om att överta områden som inte finns uppräknade i bilagan, om de uteslutande rör grönländska angelägenheter (GSjL § 4) och inte hindras av bestämmelser i grundloven.³⁴¹ Möjligheten till ensidigt övertagande medför att tröskeln för att anpassa kompetensen för nya åtaganden inom ramen för Helsingforsavtalet således är förhållandevis låg.

Till skillnad från Färöarnas övertagandelag innehåller Grönlands självstyrelselag inte någon uttrycklig lista över icke-övertagbara områden, men av författningsordningen följer att grundlagen, medborgarskap, Højesteret, utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik

³³⁹ Blockbidraget minskar med 25 miljoner DKK varje år under perioden 2023–2026. *Government.fo*.

³⁴⁰ Delvist övertagande är möjligt gällande Lista I, punkt b, och Lista II, nr 15, 25 och 27 i bilagan.

³⁴¹ *VEJ nr 9001 af 02/01/2023 (1.2)*.

samt valuta- och penningpolitik är bundna till riket och ligger utanför det ordinarie övertagandesystemet.³⁴² Dessa områden motsvarar i sak de kärnområden som enligt färöisk rätt hör till riket. Enligt *Suksi* är det naturligt att uppräknings saknas för Grönlands del, då självstyrelselagen i stället innehåller en självständighetsoption vars utnyttjande skulle innebära att även dessa kärnområden skulle övergå från Danmark till ett självständigt Grönland (GSjL § 21).³⁴³

De sakområden som inte har övertagits av Grönland hör under rikets myndigheter, och den lagstiftning som gäller för Grönland fortsätter att gälla tills självstyrets egen lagstiftning antas på de övertagna områdena (GSjL § 28). Statsministeriet uppdaterar löpande vilka sakområden som har övertagits (se bilaga 2).³⁴⁴ Sedan 2010 har området ”tidens bestämning” övertagits (2023), och det finns en tydlig politisk ambition att öka självbestämmandet genom hemtagning av områden. En plan för detta ska utarbetas.³⁴⁵ Det grönländska självstyret övertar finansieringen av ett sakområde från övertagandedagen och därmed upphör det danska ministeransvaret för området, med undantag för det folkrättsliga ansvaret.³⁴⁶

Samtidigt med kostnaderna övergår också materiella tillgångar som är direkt kopplade till området (GSjL § 6, stk. 1–2).³⁴⁷ Grönland erhåller årligen ett statligt blockbidrag (GSjL § 5), som utgör en betydande del av budgeten.³⁴⁸ Målet är dock allt större finansiellt oberoende, och ett led i detta är att rätten till råstofområdet (resurser i undergrunden) har övertagits.³⁴⁹ Intäkterna tillfaller enligt GSjL § 7 självstyret och påverkar blockbidraget från Danmark. Tillskottet minskas med ett belopp som motsvarar hälften av värdet för de intäkter som överstiger 75 miljoner danska kronor. Om statens bidrag till följd av detta blir 0, ska en omförhandling av det ekonomiska förhållandet ske mellan regeringen och *Naalakkersuisut* (GSjL §§ 7–10).

Åland. För Ålands del framgår den grundläggande fördelningen av lagstiftningsbehörighet mellan riket och landskapet av självstyrelselagen. GL 75 § 2 mom. hänvisar till fördelningen av lagstiftningsbehörighet mellan riket och landskapet

³⁴² Rikets kompetens kan härledas ur grundloven, särskilt DGL §§ 1–3 (rikets högsta organ och den överordnade statsrättsliga ramen), DGL § 19 (utrikespolitik, försvar och säkerhet som rikets angelägenhet), DGL § 63 (gemensam högsta domstol för riket), DGL § 44 (medborgarskap knutet till riksnivån) och DGL § 26 (kungens rätt att prägla mynt, i kombination med Danmarks Nationalbanks ställning. Se även *Grønlands-dansk selvstyrekommissions betænkning om selvstyre i Grønland* nr 1497/2008.

³⁴³ *Suksi* 2015, s. 17, not 23.

³⁴⁴ *Oversigt over sagsområder, der er overtaget af Grønlands hjemmestyre (I og II) henholdsvis Grønlands Selvstyre (III).*

³⁴⁵ *Redegørelse nr. R 11, Folketinget 2022–23 (2. Samling). Redegørelse om rigsfælleskabet 2023*, s. 8 samt *Koalitionsaftale mellem Demokraatit, Inuit Ataqatigiit, Siumut og Atassut 2025*, s. 2.

³⁴⁶ *VEJ nr 9001 af 02/01/2023 (1.2, 5.1).*

³⁴⁷ *Lov nr.463 af 12. juni 2009 om visse personalemæssige spørgsmål i forbindelse med Grønlands Selvstyres overtagelse af sagsområder* reglerar förhållanden för personal vid övertagande.

³⁴⁸ Det aktuella beloppet för blockbidraget finns i statsbudgeten.

³⁴⁹ *Koalitionsaftale mellem Demokraatit, Inuit Ataqatigiit, Siumut og Atassut 2025*, s. 2–3.

(om särskilda lagar på Åland). Självstyrets exklusiva behörigheter uppräknas detaljerat i Sjl 18 § (26 punkter). Denna enumeration omfattar bland annat lagtingets och landskapsregeringens organisation, kommunalförvaltning, vissa skatter, allmän ordning och säkerhet (med uttryckliga undantag enligt Sjl 27 § 27, 34 och 35 punkten, såsom skjutvapen, försvarsväsendet, gränsbevakning, statens säkerhet, beredskap inför undantagsförhållanden, explosiva ämnen till den del rikets säkerhet berörs), planläggning och byggande, fornminnen, natur- och miljövård, hälso- och sjukvård (med de undantag som anges i Sjl 27 § 24, 29 och 30 punkten), socialvård, utbildning och kultur, jord- och skogsbruk, jakt och fiske, näringsstyrning, sysselsättning, infrastruktur och näringspolitik (se bilaga 3). Lagtinget får också föreskriva straff inom dessa egna behörighetsområden (Sjl 18 § 25 och 26 p.).

Utövandet av landskapets lagstiftningsbehörighet ska dock ske inom ramen för de grundläggande fri- och rättigheterna i grundlagens 2 kap.³⁵⁰ Gränsdragningen mellan grundlagens rättighetsskydd och självstyrelsens lagstiftningsbehörighet kan ge upphov till svårförutsägbara tolkningsfrågor, och frågan är därför föremål för utredning inom ramen för en tilltänkt revision av Ålands självstyrelselag.³⁵¹

Rikets behörighet anges uttömmande i Sjl 27 § (41 punkter). Hit hör exempelvis grundlagen, medborgarskap, utrikesförhållanden, försvar, största delen av straffrätten, statlig beskattning, luftfart, sedelutgivning och valuta, statsmyndigheternas organisation och domstolsväsendet. Fördelningen mellan riket och landskapet är exklusiv, och rikslagstiftning gäller således inte ens subsidiärt på områden som är föremål för självstyrets lagstiftningsbehörighet och vice versa.³⁵² Både Sjl 18 § och 27 § avslutas med generalklausuler som anger att oreglerade ämnen ska fördelas enligt självstyrelselagens principer (såsom hembygdsrätt 6–8 §§, näringsrätt 11 § och jordförvärv 10 §).³⁵³

Vissa områden kan dock överföras till landskapets behörighet genom vanlig lag med lagtingets samtycke (Sjl 29 §), men denna möjlighet har aldrig använts och dessa områden tillhör därför rikets behörighet.³⁵⁴ Förvaltningsbehörigheten följer i regel med lagstiftningsbehörigheten, men undantag återfinns i Sjl 23 § och 30 § (bland annat i fråga om vissa statistiska uppgifter, fasta fornlämningar och arkiv). Förvaltningsuppgifter kan

³⁵⁰ Suksi 2006, s. 69. Se även Silverström 2025, s. 122 som konstaterar att grundrättigheterna gäller på Åland, men med de avvikelser som följer av självstyrelselagen.

³⁵¹ *Betänkande av Ålandsarbetsgruppen 2023. Utredning av vissa frågor i anslutning till Ålands självstyrelse i utveckling*. Justitieministeriets publikationer 2024:37, s. 19.

³⁵² Hannikainen 2024, s. 55; Silverström 2025, s. 316–317.

³⁵³ Se Suksi 2024, s. 43–50. Bedömningen sker även utifrån vilken lagstiftare som ämnesmässigt har starkast anknytning till området. Generalklausulerna har endast använts ett fåtal gånger. Se även RP 73/1990 rd, s. 41–42 om motiveringarna till generalklausulernas existens.

³⁵⁴ Palmgren 2023, s. 41, s. 81. I Sjl 29 § uppräknas folkbokföring, handels- förenings- och fartygsregister, vissa arbetspensionsskydd, alkohollagstiftning som inte omfattas av 18 § 13 punkten, bank- och kreditväsendet och arbetsavtal (med vissa undantag), som de områden som kan överföras till landskapet i vanlig lagstiftningsordning.

också överförs ömsesidigt genom överenskommelseförordning (SjL 32 §), som utfärdas av republikens president.

Åland har enligt nuvarande självstyrelselag en omfattande budgeträtt, men begränsad egen beskattningsmakt.³⁵⁵ Kommunal- och fastighetsbeskattningen hör till landskapet, men övrig beskattning är riksbehörighet. Finansieringen bygger på avräkningsbelopp och skatteavräkning (SjL 44–49 §§), vilka utgör största delen av intäkterna.³⁵⁶ Avräkningsbeloppet grundas på en viss andel av statens redovisade inkomster, beräknade enligt statsbokslutet med undantag för bland annat inkomstskatter, samfundsskatt och nya statslån, och uppgår för närvarande till 0,47 procent enligt den s.k. avräkningsgrunden, vilken kan ändras av riksdagen med lagtingets samtycke (SjL 46–48 §§).³⁵⁷ Skatteavräkningen enligt SjL 49 § som avser återföring av vissa statliga skatter debiterade på Åland ingår inte i avräkningsgrunden. Utöver detta kan extra anslag beviljas för osedvanligt stora engångsutgifter samt tillskott lämnas under exceptionella förhållanden (SjL 50–51 §§).

Sammanfattning. Behörighetsfördelningen mellan autonomi och rike anger de områden där Färöarna, Grönland och Åland har rättslig kompetens att själva genomföra åtaganden som följer av Helsingforsavtalet. Av de nuvarande samarbetsområdena i Helsingforsavtalet är exempelvis utbildning, kultur, miljö och flera näringsfrågor redan i huvudsak autonomiernas behörigheter. Däremot är sakområden såsom rättsligt samarbete, utrikesfrågor, försvar, valuta och luftfart till stora delar riksbehörigheter (se även bilaga 1–3).

Färöarnas öppna övertagandesystem innebär att behörigheten kan utvidgas successivt och anpassas till nya samarbetsområden, även om vissa kärnområden uteslutande tillkommer riket. Även Grönland har en flexibel övertagandemodell och kan bestämma om överföring av sakområden till självstyret i enlighet med självstyrelselagens bilaga, vilket i sin tur kan påverka vilka nordiska åtaganden som kan genomföras direkt av grönländska myndigheter. Samtidigt kan det för aktörer i det nordiska samarbetet vara utmanande att vid varje given tidpunkt ha full överblick över vad som hör till Färöarnas eller Grönlands behörighet. Ålands detaljerade enumerationsmodell utgör i stället en mer avgränsad och stabil behörighetsram, men nya sakområden som Åland önskar överta förutsätter rättsliga justeringar, antingen genom SjL 29 § (inom särskilt uppräknade områden) eller genom ändringar i självstyrelselagen, vilket kräver kvalificerad lagstiftningsordning i såväl Finlands riksdag som i Ålands lagting.³⁵⁸

³⁵⁵ Hannikainen 2024, s. 56.

³⁵⁶ *Lagtinget.ax*.

³⁵⁷ Enligt lagen om ändring av den avräkningsgrund som avses i självstyrelselagen för Åland (FFS 911/2020) är avräkningsgrunden från den 1 januari 2021 0,47 % (tidigare 0,45 %, jfr SjL 47 §).

³⁵⁸ Suksi 2015, s. 25 framhåller för Ålands del att det inte existerar någon företrädesklausul (*supremacy clause*) som skulle tillåta den nationella lagstiftaren att "göra intrång på den åländska lagstiftarens

Finansieringsarrangemangen är en integrerad del av autonomiernas genomförandeförmåga. Karlsson, Lindström och Van Well konstaterar att förhållandet mellan ekonomisk kapacitet och självbestämmande är komplext, och att det formella *de jure* ansvaret kan vara mycket större till sin omfattning än vad den ekonomiska kapaciteten motiverar.³⁵⁹ Palmer betonar betydelsen av ekonomisk diversifiering inom självstyrenas näringsstruktur, eftersom ett starkt beroende av enskilda sektorer, såsom fiske, kan öka den ekonomiska sårbarheten.³⁶⁰ Statliga bidrag och överföringar är i dagens läge fortsatt centrala för autonomiernas förmåga att bära långsiktiga åtaganden inom sina behörighetsområden. Samtidigt finns en strävan mot allt större finansiellt oberoende i förhållande till riket.

6.2.3. Samråd, laglighetskontroll och tvistlösning

Tydliga gränser mellan riks- och autonomibehörighet ökar förutsättningarna för att beslut inom ramen för Helsingforsavtalet, som Färöarna, Grönland och Åland väljer att ansluta sig till, kan implementeras utan behörighetskonflikter. Även när ett sakområde är en exklusiv riksbehörighet kan det i hög grad beröra självstyret. På områden där riket (Danmark respektive Finland) stiftar lagar som rör Färöarna och Grönland respektive Åland, har autonomierna därför rätt till samråd och att höras i processen. I frågor där behörighetsfördelningen är blandad eller oklar behövs kontrollmekanismer som garanterar rättssäkerhet och säkerställer verkställighet. Helsingforsavtalet i sig saknar överstatliga inslag och innefattar ingen nordisk domstol eller tvistlösningsmekanism och inte heller något sanktionssystem.³⁶¹

Färöarna. Det färöiska självstyret har långtgående normgivningsmakt inom övertagna områden, men även betydande inflytande i gemensamma angelägenheter med riket.³⁶² Enligt HL § 7 ska rikslagstiftning som uteslutande rör Färöarna föreläggas självstyret för yttrande innan den framläggs i Folketinget, och rikslagar som rör lokala färöiska förhållanden ska på motsvarande sätt föreläggas innan de sätts i kraft på Färöarna.³⁶³ Eventuella tvister om behörighetsfördelningen mellan riket och självstyret avgörs enligt HL § 6 i en särskild tvistlösningsnämnd bestående av två medlemmar utsedda av den danska regeringen, två av det färöiska landsstyret samt tre domare från Højesteret. Under pågående prövning kan Danmarks statsminister besluta att tillfälligt suspendera

område”, och påpekar att detta även verkar gälla för Färöarna och Grönland, trots mindre stöd i den danska statsförfattningen än i den finska.

³⁵⁹ Karlsson – Lindström – Van Well 2009, s. 10–11.

³⁶⁰ Se Palmer 2015, s. 32–35.

³⁶¹ Wenander 2023, s. 20.

³⁶² Se Justitieministeriets riktlinjer i *Vejledning om lovkvallitet (VEJ nr 9964 af 23/11/2023)* och *Vejledning om administrative forskrifter (VEJ nr 9594 af 09/07/2021)*, där Grönland och Färöarna behandlas i kap. 9.

³⁶³ Enligt *Vejledning om ministeriers behandling af sager vedrørende Færøerne (VEJ nr 9000 af 02/01/2023)* kan folketinget vid behov låta lagen träda i kraft för Färöarna innan yttrandet.

det ifrågasatta beslutet för att tillfälligt hindra att det får rättsverkningar innan nämnden avgöra tvisten.

Maktfördelningen preciseras i OL § 3–4, där det stipuleras att lagstiftande och verkställande makt inom övertagna områden tillkommer Färöarna, och att färöiska domstolar utövar dömande makt. Rättsväsendet hör dock till de områden som inte har övertagits och kvarstår hos riket. Den statliga domstolen *Føroya Rættur* i Tórshavn är den enda underrätten och täcker hela ögruppen som enda domkrets. Organisatoriskt ingår domstolsväsendet i *Danmarks Domstole*. Domar överklagas till *Østre Landsret*, men för behandling i Højesteret krävs vanligtvis prövningstillstånd.³⁶⁴ Højesteret är enligt grundloven rikets kärnområde och kan inte övertas av Färöarna (DGL § 63; OL § 1).

Grönland. Det grönländska självstyrets inflytande i Danmarks lagstiftningsprocesser framgår av självstyrelselagens kap. 5. När utkast till lagförslag eller administrativa föreskrifter tas fram i riket måste regeringen beakta det territoriella giltighetsområdet. Enligt GSjL § 17, stk. 1 ska lagförslag som ska gälla för Danmark och helt eller delvis för Grönland föreläggas självstyrelsen innan de läggs fram för Folketinget. Enligt GSjL § 17, stk. 2 gäller samma krav för lagförslag som uteslutande gäller eller har särskild betydelse för Grönland. I extraordinära fall kan förslag behandlas parallellt i Folketinget och *Inatsisartut*. Vid lagförslag enligt GSjL § 17, stk. 1 kan Folketinget i undantagsfall anta och låta lagen träda i kraft även för Grönland innan yttrandet har inkommit, men vid situationer enligt § 17, stk. 2 är yttrandet obligatoriskt innan antagandet. Utkast till lag som ska gälla för Grönland ska översättas till grönländska.³⁶⁵

Vid behörighetstvister mellan riket och Grönland provas frågan enligt GSjL § 19, stk. 1 av en nämnd med tre Højesteret-domare och parternas representanter. Om regeringens och *Naalakkersuisuts* representanter är eniga anses frågan avgjord, men i annat fall avgörs den av domarna (GSjL § 19, stk. 2).³⁶⁶ Nämndens uppgift är begränsad till att avgöra behörighetsfrågor.³⁶⁷ Även om hemstyrelselagen och tillhörande bemyndigandelagar har upphävts, används de fortsättningsvis som tolkningsunderlag vid bedömningen av behörighetsfördelningen.³⁶⁸ Domstolsväsendet i Grönland är inte ett övertaget område, vilket betyder att domstolarna är statliga. De lokala *Kredsretterne* är vanligen första instans, men *Retten i Grønland* handlägger mer komplicerade mål. *Grønlands Landsret* är andra instans och med prövningstillstånd kan domar överklagas till Højesteret, som är rikets kärnkompetens.³⁶⁹

³⁶⁴ *Domstol.dk*. Utöver dessa finns även specialdomstolar.

³⁶⁵ *VEJ nr 9001 af 02/01/2023 (4.10, 4.14)*.

³⁶⁶ När frågan hänskjuts kan regeringen tillfälligt suspendera beslutet tills nämndens avgörande (GSjL § 19).

³⁶⁷ Villaverde 2023, s. 19.

³⁶⁸ Se uppräknig av ifrågavarande bemyndigandelagar i Statsministeriets översikt, *Oversigt over sagsområder, der er overtaget af Grønlands hjemmestyre (I og II) henholdsvis Grønlands Selvstyre (III)*.

³⁶⁹ *Domstol.dk*.

Åland. På Åland ska landskapsmyndigheterna bistås av riket vid handhavandet av uppgifter kopplade till självstyrelsen, om landskapet så begär (SjL 31 §). Riksmyndigheterna har samtidigt skyldighet att samråda med och höra landskapet i frågor som har särskild betydelse för Åland (SjL 30, 33–34 §§). Tillämpligheten av riksdagslagar på Åland avgörs genom självstyrelselagen.³⁷⁰ Enligt SjL 28 § 2 mom. ska utlåtande inhämtas av landskapsregeringen innan lagar eller föreskrifter som har särskild betydelse för Åland stiftas eller utfärdas.³⁷¹ Lagtinget kan dessutom väcka initiativ i ärenden som hör till rikets lagstiftningsbehörighet, men har särskild betydelse för Åland (SjL 22 § 1 mom.).³⁷² Hembygdsrätt på Åland (SjL 6–12 §§) är en förutsättning för rösträtt och valbarhet vid lagtingsval, och i princip förutsättning för jordförvärv och för näringsrätt (SjL 9–11 §§). En ändring av grundlagen eller annan rikslag träder inte i kraft på Åland utan lagtingets samtycke om den gäller principerna för enskildas rätt att i landskapet äga fast egendom eller tillgångar som hör till näringsverksamhet (SjL 28 § 1 mom.).³⁷³

Beträffande de landskapslagar som lagtinget stiftar är avsikten att potentiella behörighetstvister mellan riket och landskapet ska identifieras och hanteras redan i lagstiftningsskedet. När lagtinget har antagit en landskapslag sänds lagen till Ålandsdelegationen för utlåtande. Den efterföljande laglighetskontrollen utövas av republikens president som kan förordna att lagen förfaller om landskapet har överskridit sin behörighet eller rikets yttre eller inre säkerhet berörs (SjL 19 §). Presidentens veto måste ske inom fyra månader från delgivning av lagtingets beslut, och föregås av utlåtande av Högsta domstolen, som dock inte är bindande för presidenten.

Denna *ex ante*-kontroll av landskapslagarna avviker från rikets förhandskontroll av lagar som främst sker genom att riksdagens grundlagsutskott kontrollerar att lagen är förenlig med grundlagen (GL 74 §). Något gemensamt, bindande tolkningsorgan som prövar både SjL 18 § (landskapets behörighet) och SjL 27 § (rikets behörighet) finns inte. Mekanismerna för kontroll av riksdagslagar respektive landskapslagar kan sålunda ses som asymmetriska.³⁷⁴

Grundlagsutskottet behandlar frågor som gäller ändring av självstyrelselagen, men rättstillämpningen i konkreta tvister sker i domstol. Rättssystemet är riksbehörighet enligt SjL § 27 p. 23 och Åland utgör en egen domkrets inom Finlands domstolsväsen. Allmänna mål prövas i Ålands tingsrätt, med Åbo hovrätt som besvärsinstans och Högsta domstolen som sista instans. Förvaltningsmål prövas i Ålands förvaltningsdomstol med

³⁷⁰ Se även *Ålands ställning i lagberedningen och i EU-ärenden. Anvisningar för ministeriernas handläggare* 8/2012.

³⁷¹ Se Statsrådets publikation 2022:75 (2.3.9 om Åland).

³⁷² RP 73/1990 rd, s. 71.

³⁷³ Silverström 2025, s. 146. Närmare bestämmelser om jordförvärv och hembygdsrätt finns på landskapslagsnivå.

³⁷⁴ Se Suksi 2006, s. 97–102 samt Silverström 2025, s. 308–314 om lagstiftningskontroll och behörighet.

Högsta förvaltningsdomstolen som besvärsinstans, dit också landskapsregeringens beslut överklagas direkt (SjL 25 och 35 §§).³⁷⁵

Sammanfattning. Helsingforsavtalet saknar mekanismer för rättslig prövning, då det varken inrättar någon nordisk domstol eller gemensam tvistlösning.³⁷⁶ Avtalets effektivitet bygger på politiskt förtroende och på den ömsesidiga lojalitetsprincip som präglar det nordiska samarbetet, medan eventuella konflikter som rör behörighet eller genomförande hanteras inom respektive nationell rättsordning.

I ett bredare nordiskt sammanhang har tvister och konflikter traditionellt lösts genom förhandling, förlikning och rättsliga mekanismer snarare än genom sanktioner. Detta bidrar till att förklara varför det nordiska samarbetet inte har utvecklat överstatliga tvistlösningsstrukturer och att eventuella meningsskiljaktigheter i första hand hanteras inom nationella rättsordningar.³⁷⁷ *Spiliopoulou Åkermark* lyfter därför fram det nordiska regionala samarbetet som en ”förebild för inkludering och demokratisk innovation” i globalt hänseende.³⁷⁸

Ålands system med presidentens förhandskontroll gör att behörighetsöverskridanden (i förhållande till SjL 18 §) kan fångas upp innan en landskapslag träder i kraft. På Färöarna och i Grönland sker den huvudsakliga juridiska kontrollen däremot som en *ex post*-prövning genom särskilda tvistlösningsnämnder med representanter för parterna och Højesterets domare. Denna mekanism säkerställer rättslig klarhet i behörighetsfrågor, men aktiveras först när en konflikt har uppstått.

Villaverde framhåller dock att frågor som rör det färöiska eller det grönländska självstyrets behörighet i praktiken främst löses genom politiska förhandlingar snarare än formell tvistlösning, samt att nämndernas kompetens är begränsad till behörighetsfrågor och inte omfattar någon prövning av grundlagsenlighet.³⁷⁹ Detta bekräftar att den nordiska modellen i första hand bygger på dialog och samförstånd, medan de rättsliga kontrollinstrumenten fungerar som nödvändiga skyddsmekanismer när politiska lösningar inte räcker till.

6.2.4. EU-rätten och intern behörighet

Färöarna, Grönland och Åland har skilda arrangemang i förhållande till den europeiska integrationen, vilket gör att EU-rätten påverkar deras interna normgivning och förvaltning i olika grad. Relationerna till EU avviker dessutom något från de nordiska staternas EU-

³⁷⁵ Palmgren 2023, s. 32–33. Enligt tradition har Ålands riksdagsledamot en plats i grundlagsutskottet.

³⁷⁶ Se Wenander 2023, s. 20.

³⁷⁷ Se exempelvis Archer – Joenniemi, *The Nordic Peace* (2017) där författarna lyfter fram olika exempel på hur tvister och konflikter i Norden har hanterats.

³⁷⁸ *Spiliopoulou Åkermark* 2025a, s. 26–29.

³⁷⁹ Villaverde 2023, s. 19.

förbindelser (Danmark, Finland och Sverige som EU-medlemmar, Norge och Island som EES-stater). Dessa skillnader har relevans för Helsingforsavtalets tillämpning, eftersom unionsrätten för EU-medlemmar uppställer yttre ramar för genomförandet av nordiska åtaganden. EU-rättens betydelse för det nordiska samarbetet som helhet behandlas i kap. 4.

Färöarna. Färöarna står utanför Europeiska unionens territoriella tillämpningsområde enligt Danmarks anslutningsakt 1973 (protokoll nr 2) samt art. 355(5)(a), FEUF. Enligt protokoll nr 2, art. 4 anses danska medborgare bosatta på Färöarna inte vara unionsmedborgare i fördragens mening, så länge EU-fördragen inte gäller för Färöarna. De omfattas därmed inte av unionsmedborgarskapet vid bosättning på Färöarna, men rättigheterna enligt art. 20, FEUF aktualiseras däremot inom EU:s territorium i egenskap av danska medborgare.³⁸⁰ Färöarna hör inte till EES eller EFTA, och omfattas inte av Schengenregelverket, vilket innebär egna regler om visum, uppehåll och gränskontroll.³⁸¹

Färöarnas EU-relation är baserad på sektorvisa avtal inom områden där självstyret har full behörighet, framför allt fiske, handel och forskning. Dessa hanteras via färöisk lagstiftning och förvaltning. EU-relaterade krav påverkar därmed intern rätt endast genom åtaganden som Färöarna själva implementerar, vilket förutsätter tillräcklig intern förvaltningskapacitet, men utan att unionsrätten i sig gäller på Färöarna. Färöarnas EU-avtal redovisas i kap. 6.3.1.

Grönland. Grönland blev medlem i Europeiska gemenskapen 1973 tillsammans med Danmark. Efter en folkomröstning 1982, och de förhandlingar som Danmark förde med EG, lämnade Grönland gemenskapen och blev 1985 associerat till EU som ett utomeuropeiskt land och territorium (ULT/OCT). Unionsrätten gäller därmed som huvudregel inte i Grönland, och Grönland omfattas inte heller av EES, EFTA eller Schengenregelverket. Samtidigt innebär den danska nationaliteten att personer bosatta i Grönland är EU-medborgare, med rättigheter såsom fri rörlighet, politiskt inflytande och insyn, samt rätt till konsulärt skydd.³⁸² Grönland står alltså utanför EU:s rättsordning, men inom unionsmedborgarskapets personkrets.

Förhållandet mellan EU och Grönland finns för närvarande reglerat i rådets beslut (EU) 2021/1764, som anger mål såsom höjd utbildningsnivå och stärkt förvaltningskapacitet

³⁸⁰ Akt om Konungariket Danmarks, Irlands, Konungariket Norges och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands anslutning till Europeiska gemenskaperna EGT L 73, 27.3.1972, Protokoll nr. 2 om Färöarna. Se även Lyck 2015, s. 137.

³⁸¹ Schengenregelverket enligt artikel 1.2 i Rådets beslut 1999/435/EG av den 20 maj 1999, EUT L 239. Personer som behöver ett visum för att resa in eller uppehålla sig i Danmark, måste ha ett separat visum för specifikt Färöarna. Däremot får personer från de nordiska länderna utifrån medlemskapet i Nordiska rådet vistas, arbeta och bo på Färöarna utan krav på visum.

³⁸² I art. 20(1) FEUF definieras EU-medborgare. I EU-domstolens dom av den 12 september 2006 fastslogs i målet C-300/04, *M.G. Eman och O.B. Sevinger mot College van burgemeester en wethouders van Den Haag*, ECLI:EU:C:2006:545, att personer med medlemsstats nationalitet, bosatta i ULT, kan åberopa EU-medborgarskapets rättigheter.

och tillåter programdeltagande.³⁸³ ULT-statusen ger utöver tillgång till EU-program möjlighet till partnerskapsavtal med unionen, som kan medföra interna krav på planering, uppföljning och kontroll (se 6.3.1).³⁸⁴ Ändamålsenliga administrativa system är även en förutsättning för att kunna genomföra nordiska åtaganden. Därutöver har EU-domstolen i praxis öppnat för att domstolar i vissa ULT, i den mån unionsrätten är tillämplig, kan begära förhandsavgöranden.³⁸⁵

Åland. Åland valde att omfattas av Finlands medlemskap i EU (1994), men med särskilda undantag i Protokoll nr 2 om Åland (Ålandsprotokollet),³⁸⁶ som utgör en del av EU:s primärrätt och endast kan ändras med samtliga medlemsstaters samtycke.³⁸⁷ Protokollet erkänner Ålands folkrättsligt grundade särställning och innehåller tre centrala undantag. Art. 1 erkänner hembygdsrätten och skyddar Ålands kultur genom reglerna om jordförvärv, etableringsrätt och tillhandahållande av tjänster. Art. 2 placerar Åland utanför EU:s mervärdes- och punktskatteområde.³⁸⁸ Art. 3 ålägger Finland att säkerställa likabehandling av alla fysiska och juridiska personer på Åland.³⁸⁹ Därmed ska tre parallella rättsordningar beaktas i landskapet: EU-rätt, rikets rätt och åländsk lagstiftning, samtliga inom folkrättens ram.³⁹⁰

Ålands anslutning till EU var särpräglad på flera sätt. Beslutet förutsatte både en riksomfattande folkomröstning, en separat rådgivande folkomröstning på Åland samt ett samtycke med två tredjedelars majoritet i Ålands lagting enligt självstyrelselagen. Under processen drev Åland också igenom särskilda inflytandekanaler i EU-beslutsfattandet via Finland (se 6.3.1). EU-anslutningen bekräftade därmed Ålands internationellt erkända särställning med autonomi, minoritetsskydd, demilitarisering och neutralisering.³⁹¹

³⁸³ Rådets beslut (EU) 2021/1764 av den 5 oktober 2021 om associering av de utomeuropeiska länderna och territorierna med Europeiska unionen, inbegripet förbindelserna mellan Europeiska unionen, å ena sidan, och Grönland och Konungariket Danmark, å andra sidan (Beslutet om ULT, inbegripet Grönland), EUT L 355, 7.10.2021, s. 6.

³⁸⁴ Se Malloy 2015, s. 118–120.

³⁸⁵ Se Stephan 2017, s. 290.

³⁸⁶ Protokoll nr. 2 om Åland till akt om Konungariket Norges, Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till Europeiska unionen, EGT C 241, 29.8.1994. Ålandsprotokollet trädde i kraft 1 januari 1995.

³⁸⁷ Enligt art. 355(4), FEUF ska fördragets bestämmelser tillämpas på Åland enligt bestämmelserna i protokoll nr 2.

³⁸⁸ EU:s moms- och punktskattedirektiv gäller således inte för Åland. Bestämmelser i unionens tullkodex och särskilda import- och exportregler får till följd av detta en kompensatorisk funktion vid varuflöden över skattegränsen. Se Hofmann – Heger – Malkmus 2024, s. 177.

³⁸⁹ Utan Ålandsprotokollet skulle reglerna om fastighetsförvärv och näringsutövning för personer utan hembygdsrätt ha varit problematiska i förhållande till art. 18, 49 och 56, FEUF, medan värnpliktsundantaget i Sjl 12 § är EU-rättsligt neutralt. Se Hofmann – Heger – Malkmus 2024, s. 175.

³⁹⁰ Se Silverström 2025, s. 151–153, 183 om den triangulära konstitutionella situationen inom självstyrelsesystemet. Se även Suksi 2005, s. 529, för en bild med tre parallella rättsordningar inklusive förklaring.

³⁹¹ Akintug 2020, s. 11–14, 32–36.

Ålands förhållande till EU:s institutioner grundas i huvudsak på nationell lag.³⁹² EU-rätten genomförs av riksdagen och lagtinget enligt behörighetsfördelningen i självstyrelselagen (SjL 59b §). Statsrådet, dvs. Finlands regering, ansvarar för nationell beredning av EU-ärenden (GL 93 § 2 mom.), men landskapsregeringen ska underrättas och ges möjlighet att delta i beredningen när ärendet annars faller inom Ålands behörighet eller har särskild betydelse för landskapet (SjL 59a §).

Enligt SjL 59b § ska riket och landskapet samråda när åtgärderna är beroende av varandra, men riksmyndigheten fattar beslutet i de fall där endast en åtgärd kan vidtas i ett ärende där båda har behörighet.³⁹³ Om en enda förvaltningsmyndighet krävs, utses den av riket, men beslut ska följa landskapsregeringens ståndpunkt, om ärendet i sak hör till Ålands behörighet. Landskapsregeringen får enligt SjL 59b § 4 mom. även ha direktkontakt med EU-kommissionen i verkställighetsfrågor inom Ålands behörighet, men ska underrätta statsrådet.

Om Finland åläggs sanktioner på grund av brister som hänför sig till Åland, svarar landskapet gentemot staten i motsvarande del (SjL 59d §).³⁹⁴ EU-rättens inverkan på Ålands lagstiftningsmakt har varit betydande.³⁹⁵ Enligt Ålands Fredsinstitut (2021) har unionens reglering berört flera av landskapets centrala behörigheter såsom byggnads- och planväsendet, natur- och miljövård, vattenrätt, jord- och skogsbruk, jakt och fiske samt näringsverksamhet.³⁹⁶ Ålands handlingsutrymme i skattefrågor har däremot delvis utökats genom EU-medlemskapet.³⁹⁷

Sammanfattning. Färöarna, Grönland och Åland har olika relation till EU, vilket påverkar hur unionsrätten anger ramar för intern lagstiftning och förvaltning. Färöarna står utanför EU och förhållandet till unionen är avtalsbaserat, vilket möjliggör deltagande i nordiska beslut inom övertagna områden utan att EU-rätten i sig begränsar självstyrets interna normgivning. Däremot måste eventuella effekter på Danmarks EU-åtaganden och potentiella avtalskonflikter med unionsrätten beaktas.

Grönland binds inte heller direkt av EU-rätten som utomeuropeiskt land och territorium (ULT), men genomförandet av nordiska åtaganden måste samordnas med ULT-regelverket, relevanta partnerskapsavtal och EU-finansieringsvillkor. Som *Backer* påpekar kan EU-rätten ändå få indirekt genomslag när det grönländska eller färöiska självstyret av praktiska eller politiska skäl väljer att harmonisera sina regler med dansk lagstiftning, som i sin tur bygger på unionsrätten.³⁹⁸

³⁹² Silverström 2008, s. 268.

³⁹³ En rekommendation kan begäras av Ålandsdelegationen, om samförstånd inte kan uppnås. Se Suksi 2011, s. 597.

³⁹⁴ Beloppet kan dock jämkas och tvister prövas i Ålands förvaltningsdomstol (SjL 59d §).

³⁹⁵ Se Suksi 2011, s. 594–595.

³⁹⁶ Se Spiliopoulou Åkermark 2021, s. 16–20.

³⁹⁷ Hannikainen 2024, s. 56.

³⁹⁸ Backer 2018, s. 41.

Åland är genom Finlands medlemskap bundet av unionsrätten på samma sätt som övriga nordiska EU-medlemsstater. Ålandsprotokollets undantag såsom hembygdsrätten och skattegränsen (varav den senare hör till rikets behörighet) anger särskilda tillämpningsvillkor för unionsrätten i landskapet och är en del av EU:s primärrätt.³⁹⁹ EU-rätten utgör därmed en gemensam yttre ram för det nordiska samarbetet, och innebär i sig inget särskilt hinder för Ålands deltagande enligt Helsingforsavtalet. Åland saknar dock egen extern kompetens gentemot EU, vilket innebär att nordiska arrangemang som berör unionsrättsligt reglerade områden måste hanteras inom ramen för statens EU-rättsliga ansvar. Autonomiernas externa handlingsutrymme och unionsrätten behandlas i 6.3.1, varför EU-dimensionen inte ingår i tabellen nedan över Färöarnas, Grönlands och Ålands interna behörighet.

Tabell 3. Översikt över Färöarnas, Grönlands och Ålands interna behörighet.

Faktor	Färöarna	Grönland	Åland
Folkvalt parlament och regering	Løgtingið och Føroya Landsstýri	Inatsisartut och Naalakkersuisut	Ålands lagting och Ålands landskapsregering
Grundlag	Danmarks Riges Grundlov 1953 (DGL)	Danmarks Riges Grundlov 1953 (DGL)	Finlands grundlag 1999 (GL)
Självstyrelselag	Lov om Færøernes hjemmestyre 1948 (HL) + Lov om de færøiske myndigheders overtagelse af sager og sagsområder 2005 (OL)	Lov om Grønlands Selvstyre 2009 (GSjL)	Självstyrelselag för Åland 1991 (SjL)
Konstitutionell förankring	Vanlig lag: HL + OL, ej grundlagsförankring, men överenskommelse med riket i OL:s ingress	Vanlig lag: GSjL, ej grundlagsförankring; GSjL erkänner grönländarna som ett folk, överenskommelse med riket i GSjL:s ingress	Grundlagsförankrad självstyrelse: GL 120 § + SjL + internationell förankring utifrån Ålandsöverenskommelsen
Självstyrets ändringsmekanism	Ändras i vanlig lagstiftningsordning i Folketinget; politisk praxis och samråd med självstyret	Ändras i vanlig lagstiftningsordning i Folketinget; GSjL kap. 5 om samråd, procedur för självständighet (GSjL § 21)	Dubbel spärr: godkännande i riksdagen i grundlagsordning (2/3 majoritet) + lagtinget 2/3 majoritet (SjL 69 §)

³⁹⁹ Se till exempel Spiliopoulou Åkermark 2021, s. 29.

Faktor	Färöarna	Grönland	Åland
Behörighetsmodell	Öppet övertagandesystem (OL §§ 1–2, bilaga 1 och 2)	Öppet övertagandesystem (GSjL §§ 2–4, lista I och II)	Enumerationsmodell (SjL 18 §, 26 punkter)
Rikets kärnområden	Ej övertagbara: grundloven, medborgarskap, Højesteret, utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt valuta- och penningpolitik (OL § 1)	Ej övertagbara: grundloven, medborgarskap, Højesteret, utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt valuta- och penningpolitik (DGL och GSjL:s systematik)	Uttömmande uppräknings av rikets exklusiva behörigheter (SjL 27 §, 41 punkter)
Språkregler	Färöiska huvudspråk, danska parallellt (HL § 11)	Grönländska officiellt språk (GSjL § 20)	Svenska officiellt språk (SjL 36 §)
Representation i rikets parlament	2 mandat i Folketinget (DGL § 28)	2 mandat i Folketinget (DGL § 28)	1 riksdagsledamot i Finlands riksdag (GL 25 §)
Samråd vid rikslagstiftning	Samrådsskyldighet vid lagar som rör Färöarna (HL § 7)	Samråd, översändande av lagförslag + översättande (GSjL § 17)	Samråd vid frågor av särskild betydelse (SjL 28 § 2, 22, 30, 33–34 §§)
Kontroll av behörighetsfördelning	Ex post- kontroll i tvistlösningsnämnd (HL § 6)	Ex post- kontroll i tvistlösningsnämnd (GSjL § 19)	Presidentens ex ante-kontroll efter utlåtande av HD (SjL 19 §)
Ekonomisk ansvarsfördelning	Kostnader och tillgångar följer övertagande (OL § 3), vissa statsbidrag (HL § 9), blockbidrag enligt avtal	Kostnader och tillgångar följer övertagande (GSjL §§ 5–6), årligt blockbidrag (GSjL §§ 7–10)	Avräkningsbelopp och skatteavräkning, vid behov extra anslag (SjL 44–51 §§)

6.3. Extern kompetens och internationellt handlingsutrymme

6.3.1. Utrikespolitiska befogenheter och traktatkompetens

Färöarnas, Grönlands och Ålands befogenheter på det utrikespolitiska området är av betydelse vid bedömningen av ett likvärdigt medlemskap i Helsingforsavtalet, eftersom avtalet utgör ett internationellt fördrag. Med *extern kompetens* avses här det rättsliga utrymmet för självstyret att agera i internationella sammanhang, medan *traktatkompetens* är den specifika befogenheten att förhandla och ingå folkrättsliga avtal. Av allmänna folkrättsliga principer och den statscentrerade struktur som präglar traktaträtten följer att internationella förpliktelser eller rättsliga konsekvenser ytterst

riktas mot staten.⁴⁰⁰ Danmarks folkrättsliga ansvar för Färöarnas och Grönlands avtal framgår av respektive fullmaktsordning. Därutöver påverkar EU:s överstatliga rättsordning statens och självstyrets externa handlingsutrymme.

Färöarna. Färöarna kan enligt hemstyrelselagen (HL) och övertagandelagen (OL) i stor utsträckning överta intern behörighet från riket. Den konstitutionella kompetensen att företräda Konungariket Danmark internationellt och ingå folkrättsliga förpliktelser tillkommer dock rikets myndigheter. Enligt DGL § 19, stk. 1 handlar kungen på rikets vägnar i internationella angelägenheter och Folketingets samtycke krävs när åtgärden innebär territoriella förändringar, förpliktelser av större vikt eller skyldigheter som kräver parlamentarisk medverkan. Om ett internationellt avtal har ingåtts med Folketingets samtycke, krävs dess samtycke även vid uppsägandet. HL § 5 fastslår att färöiska myndigheter är bundna av rikets internationella förpliktelser som gäller för Färöarna.

Trots dessa begränsningar kan Färöarna enligt fullmaktslagen 2005 (FL) uttryckligen *på rikets vägnar* förhandla och ingå internationella avtal med stater och mellanstatliga organisationer inom helt övertagna områden, under förutsättning att detta framgår av avtalet (FL § 1, stk. 1).⁴⁰¹ Sådana sakområden är exempelvis tullar, näringsreglering, fiskeri, miljö, utbildning och kultur.⁴⁰² Utanför fullmaktslagens tillämpningsområde faller däremot avtal som rör försvars- och säkerhetspolitik, avtal som ska gälla för riket som helhet, och avtal som förhandlas inom en internationell organisation där Danmark är medlem (FL § 1, stk. 4).

Avtal enligt FL § 1 stk. 1 ska ingås med beteckningen *”Kongeriget Danmark, for så vidt angår Færøerne”* (FL § 2, stk. 1). Om ett avtal berör både Färöarna och Grönland kan de agera gemensamt (FL § 1, stk. 2). Fullmaktsordningen inskränker inte regeringens och Folketingets ansvar och befogenheter enligt DGL § 19 (FL § 1, stk. 5), och omfattar inte avtal som innebär suveränitetsöverföring enligt DGL § 20.⁴⁰³ Staten är således folkrättsligt ansvarig även för de förpliktelser som Färöarna har åtagit sig genom avtal som sluts med stöd av fullmaktsordningen. Det färöiska departementet ska underrätta ministeriet innan förhandlingar inleds eller ett avtal sägs upp. Riktlinjer för detta fastställs av regeringen (FL § 2, stk. 2).⁴⁰⁴

⁴⁰⁰ FN:s folkrättskommission ILC har kodifierat reglerna för statsansvar i *Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (ARSIWA)*, art. 4: All myndighetsutövning är statens handling, art. 5: Icke-statliga aktörer med delegerad offentlig makt är statens handling när de utövar makten, art. 7: felaktig myndighetshandling är statens handling.

⁴⁰¹ Lov nr. 579 af 24. juni 2005 om Færøernes landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler.

⁴⁰² Oversigt over sagsområder overtaget af de færøske myndigheder, uppdaterad 29.7.2024.

⁴⁰³ Enligt DGL § 20 kan befogenheter som tillkommer rikets myndigheter endast överlåtas till mellanstatliga organ genom lag som antas med 5/6 dels majoritet i Folketinget, eller, i andra hand, godkänns i folkomröstning.

⁴⁰⁴ Se CIR nr 126 af 26/09/2005 Fastlæggelse af nærmere rammer for samarbejdet mellem den danske regering og Færøernes landsstyre i henhold til § 2, stk. 2, i lov nr. 579 af 24. Juni 2005 om Færøernes landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler.

Färöarnas externa relation till EU som tredje land vilar på ett fiskeriavtal (1980), ett frihandelsavtal 1991 (reviderat 1997/1998) samt ett avtal om forskningssamarbete (2010). Fiskeriavtalet utgör ram för årliga konsultationer mellan Färöarna och EU om utbyte av fiskemöjligheter och ömsesidigt tillträde till varandras fiskevatten.⁴⁰⁵ Frihandelsavtalet innebär tullfrihet för industrivaror mellan Färöarna och EU, dock med vissa undantag för fisk- och skaldjursprodukter.⁴⁰⁶ Ekonomiskt sett är unionen därmed en viktig handelspartner för Färöarna.⁴⁰⁷ År 2022 slöts därutöver ett ramavtal om deltagande i unionsprogram och Färöarna associerades till *Horizon Europe* (2021–2027) på samma villkor som EU-medlemmar.⁴⁰⁸ Ett MoU (*Memorandum of Understanding*) undertecknades 2024 i syfte att intensifiera samarbetet mellan Färöarna och unionen.⁴⁰⁹

När regeringen behandlar EU-ärenden där Färöarna har ett väsentligt intresse, ska den färöiska centraladministrationen höras och få delta i relevanta specialutskott.⁴¹⁰ Denna samordning med Danmark förebygger även eventuella EU-kollisioner i nordiska processer. De skilda EU-arrangemangen medför att Danmark i vissa sammanhang uppträder i dubbel kapacitet, dels som EU-medlem, dels som företrädare för Färöarna. Denna ordning är erkänd i praxis och i unionsrätten.⁴¹¹

Grönland. Grönlands externa kompetens finns samlad i 2009 års självstyrelselag och ersätter den tidigare fullmaktslagen från 2005.⁴¹² DGL § 19 stipulerar att staten företräder Konungariket Danmark internationellt. Självstyrelselagen bekräftar att utrikes- och säkerhetspolitik är rikets angelägenhet, men ger samtidigt *Naalakkersuisut* befogenhet att agera internationellt inom övertagna områden (GSjL § 11 stk. 1). Samarbetet ska ske så att både Grönlands och Konungariket Danmarks samlade intressen tillvaratas (GSjL § 11, stk. 2). *Itilleq*-överenskommelsen (2003), som är en politisk principförklaring om

⁴⁰⁵ Fiskeavtal mellan, å ena sidan Europeiska ekonomiska gemenskapen och, å andra sidan, Danmarks regering och Färöarnas landsstyre L 226, 29.8.1980 samt Rådets förordning (EEG) nr 2211/80 av den 27 juni 1980 om ingående av fiskeavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen, Danmarks regering och Färöarnas landsstyre.

⁴⁰⁶ Avtal mellan Europeiska Gemenskapen å ena sidan, och Danmarks regering och Färöarnas Landsstyre, å andra sidan, EGT L 53, 22.2.1997 samt Rådets beslut (EG) av den 6 december 1996 om ingående av ett avtal mellan Europeiska Gemenskapen å ena sidan, och Danmarks regering och Färöarnas Landsstyre, å andra sidan.

⁴⁰⁷ Lindholm – Rasmussen 2024, s. 199.

⁴⁰⁸ Se Avtal om Färöarnas deltagande i unionsprogram, EUT L 154, 7.6.2022 samt Rådets beslut (EU) 2022/886 av den 16 maj 2022 om undertecknande på unionens vägnar och om provisorisk tillämpning av avtalet mellan Europeiska unionen, å ena sidan, och Färöarnas regering, å andra sidan, om Färöarnas deltagande i unionsprogram.

⁴⁰⁹ *Memorandum of Understanding on Enhanced Cooperation between the European Union and the Government of the Faroe Islands*, 14.3.2024.

⁴¹⁰ *VEJ nr 9000 af 02/01/2023* (5.12).

⁴¹¹ Se Stephan 2017, s. 295–295. Färöarna är inte bundna av EU-domstolen exklusiva jurisdiktion i art. 344, FEUF, vilket tydliggjordes under det så kallade makrillkriget med EU åren 2013–2014.

⁴¹² *Lov nr 577 af 24/06/2005 Lov om Grønlands landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler*, upphävd.

Grönlands rätt till deltagande och medinflytande i utrikes- och säkerhetsfrågor, har i sak införlivats i självstyrelselagen.⁴¹³

GSjL § 12 bemyndigar *Naalakkersuisut* att på rikets vägnar förhandla och ingå internationella avtal som uteslutande rör Grönland och helt avser övertagna områden. Fullmaktsordningen gäller både avtal med främmande stater och mellanstatliga organisationer. Grönländska befogenheter i fråga om utrikespolitik inskränker ändå inte regeringens och Folketingets konstitutionella ansvar och befogenheter (GSjL § 11, stk. 3). Enligt GSjL § 12, stk. 4 begränsas Grönlands traktatkompetens av att försvars- och säkerhetspolitiska avtal, avtal som ska gälla för Danmark eller avtal som ska förhandlas inom mellanstatliga organisationer där Danmark är medlem inte ingår i fullmakten. Sådana avtal hanteras i stället genom den procedur som anges i GSjL § 13.

Regeringen ska få förhandsinformation av *Naalakkersuisut* om planerade förhandlingar och deras förlopp, och parterna ska i samråd fastställa riktlinjer för samarbetet (GSjL § 12, stk. 5). Om Grönland överväger åtgärder som skulle vara av väsentlig betydelse för Danmarks utrikesförbindelser, måste förhandlingar genomföras med regeringen innan beslutet fattas. Denna princip gäller även vid andra former av internationellt samarbete, såsom det nordiska, som Grönland avser medverka i (GSjL § 16, stk. 2).⁴¹⁴

När Grönland ingår avtal på rikets vägnar ska de betecknas "*Kongeriget Danmark, for så vidt angår Grønland*", när de sluts mellan stater, och "*Naalakkersuisut*" då regeringar och förvaltningsmyndigheter är parter (GSjL § 12, stk. 6 a-b). I GSjL § 12, stk. 2 regleras gemensam grönländsk-färöisk traktatkompetens för avtal som uteslutande rör både Grönland och Färöarna och helt avser övertagna områden. Dessa betecknas "*Kongeriget Danmark, for så vidt angår Færøerne og Grønland*" (GSjL § 12, stk. 7), och uppsägning följer samma regler som ingående av avtal (GSjL § 12, Stk. 3). Om Färöarna och Grönland inte vill agera gemensamt sker förhandlingar med utrikesförvaltningens medverkan.⁴¹⁵

I fråga om EU inbegriper Grönlands samarbete som utomeuropeiskt land och territorium (ULT) med unionen ett flertal områden såsom handel, naturresurser, utbildning, grön tillväxt, forskning, digitalisering, förnybar energi och biologisk mångfald.⁴¹⁶ För perioden 2021–27 gäller MIP med en totalram om 225 miljoner euro⁴¹⁷ och samarbetet har därmed både institutionell och ekonomisk betydelse för Grönland.⁴¹⁸ Självstyret ska årligen

⁴¹³ *Fælles principerklæring mellem Regeringen og Grønlands Landsstyre om Grønlands inddragelse i udenrigs- og sikkerhedspolitikken*, 14. Maj 2003.

⁴¹⁴ *Vejledning om ministeriers behandling af sager vedrørende Grønland* (VEJ nr 9001 af 02/01/2023) (5.2). Se även CIR nr 125 af 26/09/2005 *Fastlæggelse af nærmere rammer for samarbejdet mellem den danske regering og Grønlands landsstyre i henhold til § 2, stk. 2, i lov nr. 577 af 24. juni 2005 om Grønlands landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler samt VEJ nr 9575 af 06/07/2018 Udenrigsministeriets vejledning vedrørende traktatindgåelse*.

⁴¹⁵ *VEJ nr 9001 af 02/01/2023* (5.2).

⁴¹⁶ *Grønlands udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske Strategi for 2024–2033 – en Arktisk Strategi*.

⁴¹⁷ *Multiannual Indicative Programme 2021-2027 for EU Cooperation with Greenland*.

⁴¹⁸ Malloy 2015, s. 119–120.

rapportera till EU-kommissionen om måluppfyllelse och fylla krav på ekonomisk styrning och budgetinformation.⁴¹⁹ På fiskeområdet tillämpas SFPA (2021–2027) som tillåter EU att fiska i grönländska vatten i utbyte mot tullfri tillgång till den inre marknaden.⁴²⁰

En avsiktsförklaring från 2012 om dialog mellan Grönland och EU om mineralresurser undertecknades av *Naalakkersuisut* på rikets vägnar i enlighet med GSJL § 12, och en gemensam deklaration från 2015 mellan Grönland, Danmark och EU syftar till fördjupat samarbete inom utbildning, naturresurser och arktiska frågor.⁴²¹ För att tillvarata Grönlands intressen vid EU:s institutioner och inom OCTA-samarbetet upprätthåller Grönland en EU-mission i Bryssel (sedan 1992) som för nära dialog med EU-kommissionen och OCTA. År 2024 etablerades även ett EU-kontor i Nuuk.⁴²² När Danmark behandlar EU-ärenden där Grönland har ett väsentligt intresse deltar *Naalakkersuisut* och hörs i EU-specialutskott.⁴²³

Åland. Åland har en långtgående intern självstyrelse, men enligt SjöL 27 § 4 p. är ”förhållandet till utländska makter” rikets lagstiftningsbehörighet. Riket handhar därmed utrikesförbindelserna gentemot stater och internationella organisationer och sluter traktater för hela Finlands del. Ålands inflytande över internationella förpliktelser regleras i SjöL 58–59 §§ (se 6.3.3). Enligt dessa bestämmelser ska landskapsregeringen underrättas om och ges möjlighet att delta i beredningen av internationella förpliktelser som berör landskapets behörighet. Ett internationellt avtal träder inte i kraft på Åland till den del det hör till landskapets lagstiftningsområde, om inte Ålands lagting ger sitt bifall.

Enligt GL 93 § 1 mom. leder republikens president utrikespolitiken i samverkan med statsrådet och företräder därmed även Åland externt. Ärenden som gäller självstyrelsen föredras i statsrådet av justitieministeriet, och presidenten fattar beslut i enlighet med GL (SjöL 34 § 1–2 mom.). Riksdagens godkännande krävs för ingående och uppsägande av fördrag och andra internationella förpliktelser som hör till lagstiftningsområdet, som annars har avsevärd betydelse, eller som i övrigt kräver riksdagens samtycke (GL 94 § 1 mom.).⁴²⁴

⁴¹⁹ *International Håndbog 2021, Sagsnr: 2021–6915, Journal. Nr.: 09.35.*

⁴²⁰ Partnerskapsavtal om hållbart fiske mellan Europeiska unionen, å ena sidan, och Grönlands regering och Danmarks regering, å andra sidan, EUT L 175, 18.5.2021 samt Rådets beslut (EU) 2021/793 av den 26 mars 2021 om undertecknande på Europeiska unionens vägnar och om provisorisk tillämpning av partnerskapsavtalet om hållbart fiske mellan Europeiska unionen, å ena sidan, och Grönlands regering och Danmarks regering, å andra sidan, och dess genomförandeprotokoll.

⁴²¹ *International Håndbog 2021, Sagsnr: 2021–6915, Journal. Nr.: 09.35.*

⁴²² *Naalakkersuisut. gl.* Som ULT omfattas Grönland även av exempelvis *InvestEU*, *Horizon Europe* och *Erasmus+*.

⁴²³ *VEJ nr 9001 af 02/01/2023 (5.12).*

⁴²⁴ Ett sådant beslut fattas med enkel majoritet, men om en förpliktelse gäller GL, ändring av Finlands territorium eller innebär betydande överföring av behörighet med hänsyn till Finlands suveränitet, fattas beslutet med minst 2/3 majoritet. Konstitutionens demokratiska grunder får inte äventyras av den internationella förpliktelsen (GL 94 §).

EU-rätten utgör en yttre ram för statens externa handlingsutrymme. Vid Finlands anslutning till EU konstaterades att bestämmelserna om gemensam utrikes- och säkerhetspolitik genom Lissabonfördraget inte påverkar Ålands folkrättsliga ställning.⁴²⁵ Enligt GL 93 § 2 mom. leder regeringen arbetet med EU-ärenden och företräder Finland i unionens institutioner. Riksdagens roll i EU-ärenden framgår av GL 96–97 §§. Vid oenighet i frågor som hör till landskapsbehörighet ska Ålands åsikt, på begäran av landskapsregeringen, redovisas när Finlands ståndpunkt presenteras i EU:s institutioner. Landskapsregeringen har också rätt att formulera Finlands ståndpunkt vid tillämpningen av EU:s gemensamma politik på Åland, till den del frågan hör till lagtingets behörighet (SjL 59 a § 1 mom.). Landskapsregeringen ska på begäran få delta i Finlands delegation när EU-ärenden bereds (SjL 59 a § 3 mom.).

Ålands medverkan i EU-ärenden regleras i SjL 59 a §. Landskapsregeringen har rätt att delta i beredningen av beslut som fattas inom unionen i de fall där ärendet annars skulle vara en landskapsbehörighet, eller om saken har särskild betydelse för Åland. Ålands deltagande i EU-institutionernas arbete ankommer i regel på rikets representanter men landskapet har representation i Bryssel i form av en befattning som ministerråd vid Finlands ständiga representation till EU.⁴²⁶ Åland saknar eget mandat i Europaparlamentet och ingår därmed i rikets valkrets.⁴²⁷ Landskapet har däremot en plats i EU:s regionkommitté (CoR), där Ålands representant även ingår i Finlands delegation. Åland är även medlem i REGLEG, ett politiskt nätverk för regioner med egen lagstiftningsmakt, och lagtinget deltar i CALRE, talmansmötet för de lagstiftande parlamenten inom EU.⁴²⁸

EU-domstolens praxis i målen C-344/03 och C-343/05 låg till grund för och bekräftade de lagändringar som tydliggör Ålands rätt till medverkan i beredning och processföring i ärenden som rör landskapets behörighet, samtidigt som det formella ansvaret kvarstår hos Finland.⁴²⁹ Enligt SjL 59 c § har Åland rätt att delta i beredningen av Finlands ställningstaganden samt att medverka i det muntliga förfarandet vid EU-domstolen när talan grundar sig på en åtgärd eller underlåtelse från landskapets sida. I praktiken kan beredningen ske i samverkan mellan riket och landskapet eller genom landskapets egna myndigheter, även om processen formellt förs i Finlands namn.

Talerätten i EU-domstolen är dock begränsad för regioner. Åland kan inte vara kärande vid ogiltighetstalan enligt art. 263(2), FEUF (som gäller medlemsstaternas talerätt), utan

⁴²⁵ Se RP 23/2008 rd, s. 103.

⁴²⁶ Se Hofmann – Heger – Malkmus 2024, s. 189–190 samt *Regeringen.ax*.

⁴²⁷ *Lagtinget.ax*.

⁴²⁸ *Conference of European Regions with Legislative Power* och *Conference of European Regional Legislative Assemblies*. Under 2025–2026 medverkar Åland i EU-projektet 2030CATALYSTS.

⁴²⁹ C-344/03, *Europeiska kommissionen mot Republiken Finland* 2005, ECLI:EU:C:2005:770 om jakt på sjöfåglar och C-343/05, *Europeiska kommissionen mot Republiken Finland*, ECLI:EU:C:2006:340 om tobaksprodukter. Se även Stephan 2017, s. 298–299.

endast väcka talan under förutsättningar som följer av art. 263(4), FEUF då rättsakten ”direkt och personligen”, eller i vissa fall ”direkt” berör landskapet.⁴³⁰

Sammanfattning. För Färöarna, Grönland och Åland är det övergripande ansvaret för utrikespolitiken samt traktatkompetens förbehållna riket, som bär det yttersta ansvaret för internationella förpliktelser. Färöarna kan enligt fullmaktslagen förhandla och ingå internationella avtal inom helt övertagna behörighetsområden, men agerar på rikets vägnar och med särskild beteckning samt med beaktande av specifika undantag. Danmark är folkrättsligt ansvarig för avtalen och det internationella agerandet måste följa statens övergripande utrikespolitiska linje.

Grönland har en motsvarande fullmaksordning i sin självstyrelselag, som medger avtal med främmande stater och internationella organisationer inom fullt övertagna områden. Åland företräds i internationella sammanhang av Finland och saknar självständig traktatkompetens, men har ett lagstadgat inflytande över internationella förpliktelser som berör landskapets lagstiftningsbehörighet. Internationella avtal träder inte i kraft på Åland utan lagtingets bifall i dessa delar (se även 6.3.3).

Silverström konstaterar att folkrätten är statscentrerad, men att traktatkompetens inte enbart följer av statssuveränitet, utan kan tilldelas självstyrande territorier genom nationell rätt (se 6.5.3).⁴³¹ Former och omfattning för Färöarnas, Grönlands och Ålands internationella agerande inom ramen för ett likvärdigt medlemskap i Helsingforsavtalet avgörs därmed inom respektive stats konstitutionella ramar och utformas i samspel mellan riket och självstyret. För EU-medlemsstaterna utövas det externa handlingsutrymmet inom ramen för unionsrätten.

6.3.2. Medlemskap i internationella organisationer och samarbetsforum

Det nordiska samarbetet inom Helsingforsavtalet fungerar, särskilt för autonomiernas del, som en plattform för inkludering och kunskapsutbyte i andra forum.⁴³² Färöarna, Grönland och Åland har även en bred närvaro och medlemskap i internationella organisationer och samarbetsformer. Dessa utgör på motsvarande sätt arenor för informationsspridning, identifiering av gränshinder och etablering av värdefulla nätverk, som i sin tur kan gynna Norden. Kontaktpersoner från de tre autonomierna har på forskningsteamets begäran uppgett centrala medlemskap i internationella organisationer och samarbetsformer som har etablerats, och i viss mån även redogjort för planerade eller övervägda framtida medlemskap.

⁴³⁰ Regioner kan inte heller väcka fördragsbrottstalan. Se Hofmann – Heger – Malkmus 2024, s. 191–194.

⁴³¹ Silverström 2008, s. 259–260.

⁴³² Creutz – Spiliopoulou Åkermark 2021, s. 34, 68.

Färöarna. Enligt FL § 4 kan Färöarna inneha medlemskap i internationella organisationer i eget namn, förutsatt att organisationens stadga tillåter icke-statliga medlemmar och att detta är förenligt med Färöarnas konstitutionella status. I bestämmelsen anges att regeringen på Färöarnas begäran kan besluta att inge eller stödja en sådan ansökan.

Färöarnas internationella engagemang sker i dagsläget genom flera medlemskapsformer i olika organisationer och andra forum. Färöarna är associerad medlem i FN-organen IMO, FAO, UNESCO och WHO, vilket innebär erkänd status för icke-suveräna territorier och medför närvaro- och rösträtt enligt respektive organs regler, men inte full statsstatus.⁴³³ I Nordatlantiska Havsdäggdjurskommissionen NAMMCO är Färöarna fullvärdig och självständig medlem.⁴³⁴

Tillsammans med Grönland ingår Färöarna också i de regionala fiskeriförvaltningsorganisationerna NEAFC, NAFO och NASCO under Danmark (*Denmark in respect of the Faroe Islands and Greenland*) samt separat i Stillehavets fiskeriorganisation SPRFMO (*Denmark in respect of the Faroe Islands*).⁴³⁵ Danmarks medlemskap i andra internationella organisationer omfattar även Färöarna (och Grönland), förutsatt att inte territoriala förbehåll eller liknande medför annat. Genom Danmark deltar Färöarna också aktivt i Arktiska rådet,⁴³⁶ som inte är en internationell organisation, men ett mellanstatligt forum för arktiska frågor. Därutöver medverkar Färöarna i flera nordiska samarbetsorgan, vilka diskuteras i 6.4.

Frågan om Färöarnas möjligheter till medlemskap i eget namn i internationella organisationer har behandlats av den särskilda tvistlösningsnämnden enligt HL § 6. I sitt avgörande 10.9.2025 fastslog Højesterets domare att Färöarna kan ansöka om självständigt medlemskap i världshandelsorganisationen WTO.⁴³⁷ I bedömningen lyftes fram att en riksdel såsom Färöarna enligt dansk statsrätt inte utgör ett eget folkrättssubjekt och därför inte kan agera ”förbi” regeringen. Enligt DGL § 1 gäller grundloven för hela riket, vilket i sig inte är ett hinder för långtgående självstyre eller olika rättsordningar inom Konungariket Danmark. Däremot är utrikesmakten rikets kärnområde enligt DGL § 19 och en full överlåtelse av den skulle fordra ändring av grundloven. Regeringen kan dock stödja Färöarnas medlemskap i WTO, eftersom WTO:s stadga uttryckligen tillåter anslutning för icke-statliga tullterritorier med full autonomi i

⁴³³ *International Maritime Organization, Food and Agriculture Organization, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, World Health Organization.*

⁴³⁴ *North Atlantic Marine Mammal Commission.*

⁴³⁵ *North-East Atlantic Fisheries Commission, Northwest Atlantic Fisheries Organization, North Atlantic Salmon Conservation Organization.* Se även Creutz – Spiliopoulou Åkermark 2021, s. 22 om Färöarnas medlemskap i internationella organisationer.

⁴³⁶ Ottawa-deklarationen om inrättandet av Arktiska rådet undertecknades den 14 september 1996 av de arktiska staterna Kanada, USA, Danmark, Norge, Sverige, Finland, Ryssland och Island.

⁴³⁷ *Afgørelse af spørgsmål efter § 6. stk. 2, i lov om Færøernes hjemmestyre stillet af Færøernes landsstyre og regeringen, 10.9.2025.* Avgörandet gäller Färöarnas medlemskap i *World Trade Organization*.

sina externa handelsförbindelser, och detta är förenligt med Färöarnas författningsmässiga status.

Højesterets domare betonade även att avgöranden mellan medlemmar i WTO-systemet inte i sig har direkt rättsverkan utanför detta system. Då Färöarna utgör ett så kallat särskilt tullområde, är det i WTO:s tvistlösningssystem i första hand tullområdet som blir föremål för prövning, eftersom tullområdet är en självständig och likställd medlem av WTO.⁴³⁸ Därmed ansågs det i avgörandet inte föreligga några folkrättsliga hinder mot det färöiska WTO-medlemskapet. Regeringens befogenheter enligt DGL § 19 kvarstår dock, vilket innebär att en ansökan ska ske i samråd med Danmark och enligt fullmaktslagen (FL § 4).

Avgörandet tydliggör därmed att Färöarna, inom ramen för grundloven och fullmaktslagen, kan uppnå självständigt medlemskap i multilaterala organisationer vars stadgar tillåter autonomier som medlemmar och där medlemskapet grundar sig på helt övertagna sakområden. Det ger vägledning om räckvidden för Färöarnas externa kompetens särskilt på handelsområdet. Enligt Udenrigsministeriets notat 19.12.2025 kan avgörandet inte uppfattas som ett generellt erkännande av riksdelars rätt till internationellt medlemskap i eget namn, utan måste förstås som ett snävt avgränsat undantag från huvudregeln enligt DGL § 19, betingat av WTO:s särskilda struktur och ansvarssystem. I notatet berörs även betydelsen av denna avgränsning i förhållande till Helsingforsavtalet, som är ett mellanstatligt avtal där staterna kvarstår som folkrättsligt ansvariga parter, och där eventuella förändringar förutsätter iakttagande av folkrättens regler om traktatändring och statsansvar. Detta diskuteras i 6.5 i denna rapport.⁴³⁹

Fullmaktslagen möjliggör även att färöiska representanter kan tjänstgöra vid Danmarks utrikesrepresentationer för att bevaka Färöarnas intressen inom helt övertagna sakområden (FL § 3). Färöarna har därutöver egen representation (*missioner*) i Bryssel, Reykjavik, London, Moskva, Tel Aviv, Peking och Washington D.C., samt ett huvudkontor i Köpenhamn, vilka är inrättade i samarbete med utrikesministeriet. Färöarna knyter även internationella kontakter genom bilaterala avtal med exempelvis Grönland, Island, Norge, Schweiz, Turkiet och Ryssland inom färöiska behörighetsområden.⁴⁴⁰ Färöarnas internationella närvaro och etablerade strukturer för representation ger därmed goda förutsättningar för den samordning av utrikespolitiska frågor som avses i artiklarna 33–36 i Helsingforsavtalet.

Grönland. Med stöd av GSjL § 14 kan Grönland i eget namn ansöka om medlemskap i internationella organisationer under förutsättning att organisationens stadga tillåter medlemskap för icke-suveräna territorier, och detta är förenligt med Grönlands

⁴³⁸ Färöarna kommer inte heller att vara part i ett eventuellt mål som väcks mot Danmark eller EU i WTO.

⁴³⁹ Udenrigsministeriets notat om § 6-nævnets afgørelse og Færøernes og Grønlands muligheder for at opnå medlemskab af internationale organisationer i eget navn, 19.12.2025, sagsnummer 24/43284.

⁴⁴⁰ Government.fo.

konstitutionella status. På begäran av *Naalakkersuisut* kan regeringen lämna in en medlemsansökan eller stödja den. Bestämmelsen motsvarar kärnan i fullmaktslagen för Färöarna och utgör den rättsliga grunden för Grönlands organisationsmedlemskap.

Grönland är idag aktivt i ett stort antal multilaterala forum vid sidan av det nordiska samarbetet. Inom ramen för Danmarks delegation deltar Grönland i internationella organisationer och processer, såsom WTO, UNESCO och ILO, samt i organ som rör urfolksfrågor och mänskliga rättigheter.⁴⁴¹ Tillsammans med Färöarna ingår Grönland via Danmark i de regionala fiskeriorganisationerna NEAFC, NAFO och NASCO, och medverkar även i Internationella valfångstkommissionen (IWC) genom danskt medlemskap. I NAMMCO, där havsdäggdjursförvaltningen står i centrum, är Grönland en fullvärdig och självständig medlem.

Vid sidan av dessa samarbeten bedriver Grönland intressepåverkan genom den icke-statliga ursprungsfolksorganisationen ICC (*Inuit Circumpolar Council*), som har nära koppling till FN-processer och samarbetsforumet Arktiska rådet.⁴⁴² De arktiska frågorna är ett viktigt kunskaps- och intresseområde för Grönland, som därför eftersträvar en central roll i Arktiska rådets ledning.⁴⁴³ Av Grönlands internationella handbok framgår att självstyret också sluter avtal och ingår samarbetsarrangemang inom natur, klimat, miljö, finans, fiskeri, utbildning, kultur och forskning, det vill säga områden som ligger inom självstyrets interna behörighet. Därtill deltar Grönland i flera juridiskt icke-bindande samarbetsformat (*Memoranda of Understanding*, MoU) med utländska myndigheter, särskilt inom mineral- och energiområdet.⁴⁴⁴ Utöver nordiska samarbetsformer är det regionala samarbetet framför allt knutet till den arktiska regionen och gemensam resursförvaltning.

I fråga om representation kan *Naalakkersuisut*s företrädare enligt självstyrelselagen tjänstgöra vid rikets beskickningar för att tillvarata Grönlands intressen på fullt övertagna områden. Kostnaderna för detta kan dock på regeringens beslut läggas på Grönland (GSjL § 15). Grönland upprätthåller även egna representationer i Bryssel, Reykjavik, Peking och Washington D.C., varav den sistnämnda har som syfte att stärka de bilaterala relationerna med USA och Kanada. Ett grönländskt representationskontor finns även i Köpenhamn.⁴⁴⁵ Grönlands internationella engagemang och deltagande i bland annat arktiska forum skapar därmed förutsättningar att bidra till den samordning av internationella frågor som avses i artiklarna 33–36 i Helsingforsavtalet.

Åland. Enligt självstyrelselagen och grundlagen ansvarar staten för utrikesförbindelser (SjL 27 § 4 p.; GL 93 § 1 mom.), vilket innebär att Åland representeras externt av Finland

⁴⁴¹ *International Håndbog 2021, Sagsnr: 2021–6915, Journal. Nr.: 09.35.*

⁴⁴² Se även Creutz – Spiliopoulou Åkermark 2021, s. 48.

⁴⁴³ Se *Grønlands udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske Strategi for 2024–2033 – en Arktisk Strategi.*

⁴⁴⁴ *International Håndbog 2021, Sagsnr: 2021–6915, Journal. Nr.: 09.35.*

⁴⁴⁵ *Naalakkersuisut.gl.*

och saknar egen folkrättslig partsställning i mellanstatliga organisationer. Enligt SjöL 59 § träder dock internationella förpliktelser inom åländsk lagstiftningsbehörighet enbart i kraft på Åland om lagtinget ger sitt bifall.

Åland är en aktiv deltagare i både internationella och regionala samarbeten. Sedan år 2021 är Åland associerad medlem i UNESCO, och landskapsregeringen deltar i Internationella sjöfartsorganisationens (IMO) möten som en del av Finlands delegation. Frågan om ett åländskt associerat medlemskap i IMO har utretts 2024, men är tills vidare inte aktuellt av resursskäl. Som en del av Finlands representation deltar Ålands landskapsregering även i den mellanstatliga organisationen HELCOM (Helsingforskommissionen) och dess arbetsgrupper, särskilt i frågor om skydd av biodiversitet. Åland samarbetar även med internationella organisationer under andra former. *Everyone can Flourish* är ett partnerskap mellan Åland och *UN-Habitat*, vars operativa fas med fokus på kunskapsutveckling har inletts år 2025.⁴⁴⁶

På det regionala planet är Ålands lagting medlem i BSPC (*Baltic Sea Parliamentary Conference*), där parlament i Östersjöområdet sammanstrålar för att främja politiskt samarbete, samt i Östersjönätverket BSSSC (*Baltic Sea States Subregional Co-operation*). Annat centralt samarbete är bland annat samförståndsavtal med Island om hållbar utveckling (2023), samarbetsdeklaration med Ostbelgien om språkminoriteter (2023), forskningssamarbete med Lunds universitet (2024) samt nätverk med europeiska öar (2024). *Baltic Energy Islands Connect* är ett samarbete mellan öarna Åland, Gotland, Bornholm som inleddes 2024 och som numera även innefattar Ösel. Praktisk åländsk representation i olika sammanhang är möjlig (till exempel i Bryssel), men diplomatiska frågor hanteras av staten.⁴⁴⁷

Dessa regionala samarbetsformer och nätverk ger Åland centrala kanaler för att hantera frågor som också omfattas av samordningsbestämmelserna i Helsingforsavtalet. Enligt Ålands landskapsregering utgör det nordiska samarbetet samtidigt ”Ålands viktigaste plattform för internationellt samarbete”.⁴⁴⁸

Sammanfattning. Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet är internationella organisationer i folkrättslig mening och Helsingforsavtalet är ett mellanstatligt avtal där artiklarna 33–36 förutsätter samordning i internationella frågor. Färöarnas, Grönlands och Ålands möjligheter till medlemskap eller närvaro i olika organisationer påverkar deras faktiska kapacitet att bidra till denna samordning.

Ur rättslig synvinkel sker Ålands deltagande i internationella organisationer utan egen folkrättslig partsställning, men det utesluter inte associerad ställning, policy-inriktat samarbete i olika nätverk eller nära samverkan med riket. Både Färöarna och Grönland

⁴⁴⁶ *United Nations Human Settlements Programme.*

⁴⁴⁷ *Lagtinget.ax.*

⁴⁴⁸ Ålands landskapsregerings externpolitiska meddelande nr 4/2024–2025 till Ålands lagting, s. 81.

kan däremot med stöd av sina fullmaktsordningar ansöka om självständigt medlemskap i internationella organisationer inom egna behörigheter när organisationsstadgarna medger icke-statliga medlemmar och med iakttagande av den konstitutionella ordningen och respektive fullmaktsbestämmelser.

Sammantaget har autonomierna idag en bred och växande internationell närvaro. Denna översikt gör inte anspråk på att vara fullständig, utan belyser främst representativa exempel och de rättsliga ramar som möjliggör ett sådant deltagande. Verksamheten bidrar till profilering av självstyrena internationellt och skapar nordiskt mervärde genom kunskapsutbyte och specialiserad expertis.⁴⁴⁹

Stephan konstaterar att internationella organisationer idag förväntas utveckla särskilda arrangemang för att hantera självstyrande enheter på ett inkluderande sätt.⁴⁵⁰ Tvistlösningsnämndens avgörande om Färöarnas möjlighet att ansöka om WTO-medlemskap visar dock att en av nyckelfrågorna vid ett eventuellt medlemskap är hur statens folkrättsliga ansvar förhåller sig till ett sådant medlemskap och till organisationens interna ansvarssystem, en fråga som återkommer i den fortsatta analysen. Autonomiernas deltagande i nordiska samarbetsformer behandlas i 6.4.

6.3.3. Medverkan i folkrättsliga avtal som ingås av riket

När internationella förpliktelser tillkommer och antas på statlig nivå får frågor om autonomiernas rätt till delaktighet särskild betydelse. Trots rikets beslutandemakt inom det utrikespolitiska området har Färöarna, Grönland och Åland rätt att medverka i beredningsprocessen, när folkrättsliga avtal som berör dem ingås av Danmark respektive Finland. Tidig underrättelse, samråd och initiativrätt är därför centrala även i bedömningen av likvärdigt medlemskap i Helsingforsavtalet, särskilt om autonomierna inte innehar partsställning.

Färöarna. *Fámjin*-förklaringen (FF) från 2005 är en politisk deklaration mellan det färöiska landsstyret och den danska regeringen för delaktighet i utrikes- och säkerhetsfrågor som ligger utanför fullmaktslagen.⁴⁵¹ Färöarna ska höras i frågor av särskild betydelse och delta i internationella förhandlingar tillsammans med Danmark när färöiska intressen berörs, och likvärdighet samt reellt medinflytande betonas (FF 1–3 p.). Där folkrättslig praxis medger kan Färöarna också medunderteckna avtal som ingås på rikets vägnar, utan att detta i sig ändrar statens folkrättsliga ansvar eller partsställning. (FF 4 p.). *Fámjin*-förklaringen gäller med förbehåll för Danmarks

⁴⁴⁹ Se exempelvis *Foreign Policy in Greenland* av Maria Ackrén (2025) samt *Nordic Added Value in Inter-ministerial Nordic Co-operation: Past and Present Perspectives* av Nordisk Ministerråd (2024).

⁴⁵⁰ Stephan 2017, s. 301.

⁴⁵¹ *Fælles principerklæring mellem Danmarks Regering og Færøernes Landsstyre om Færøernes medvirken og inddragelse i udenrigs- og sikkerhedspolitikken den 29. marts 2005.*

konstitutionella ansvar enligt DGL § 19 för förhandling, ingående och uppsägning av traktater, och förutsätter förenlighet med fullmaktslagen (FF 6 p.).⁴⁵²

Enligt praxis ska ansvarigt ministerium underrätta landsstyret före förhandlingar, och parterna ska tillsammans bedöma om ett avtal är av särskild betydelse.⁴⁵³ Som huvudregel kan Danmark ansluta sig med territoriell verkan enbart för riket, medan Färöarna separat kan besluta om anslutning är relevant för egen del.⁴⁵⁴ Fámjin-principerna tryggar således samråd och Färöarnas medverkan i processer som leds av Danmark, vilket även är relevant för nordiska initiativ som är kopplade till utrikes- och säkerhetsfrågor (se även kap. 6.3.4.)

Grönland. För Grönlands del avser GSjL § 13 folkrättsliga avtal som ingås av regeringen och därmed inte faller under fullmachtsordningen i lagen. Principerna i *Itilleq*-deklarationen om självstyrets involvering ligger till grund för bestämmelsen.⁴⁵⁵ Enligt självstyrelselagen ska regeringen underrätta *Naalakkersuisut* innan förhandlingar inleds om internationella avtal som är av ”särskild betydelse” för Grönland. Ansvarig minister får på begäran av *Naalakkersuisut* fastställa både samarbetsregler och kriterier för när ett avtal ska anses vara särskilt betydelsefullt (GSjL § 13, stk. 1). Enligt Statsministeriets riktlinjer sker detta i regel i samråd med det grönländska departementet om internationella förhållanden.⁴⁵⁶

Regeringen kan även bemyndiga *Naalakkersuisut* att förhandla med utrikesförvaltningens medverkan i frågor som uteslutande rör Grönland (GSjL § 13, stk. 2). Regeringen och *Naalakkersuisut* undertecknar, så långt det är möjligt, gemensamt sådana avtal där båda har medverkat i förhandlingarna (GSjL § 13, stk. 3). Avtal som har särskild betydelse för Grönland ska föreläggas *Naalakkersuisut* för yttrande innan ingående eller uppsägning av avtalet. Om regeringen bedömer att det är nödvändigt att ingå avtalet utan godkännande ska detta, om möjligt, ske utan territoriell verkan för Grönland (GSjL § 13, stk. 4). Godkännande av folkrättsliga avtal ska också behandlas av *Inatsisartut*.⁴⁵⁷ Enligt GSjL § 16, stk. 1 är självstyrelsemyndigheterna bundna av de förpliktelser som följer av folkrättsliga avtal och andra internationella regler som är bindande för riket. Danmark innehar därmed det folkrättsliga ansvaret för Grönlands folkrättsliga förpliktelser.

Åland. Den åländska landskapsregeringen ska underrättas av ansvarigt ministerium om förhandlingar som faller inom landskapets behörighet och ges en reell möjlighet att påverka dem. Vid frågor av särskild betydelse för Åland ska landskapsregeringen också

⁴⁵² Se *VEJ nr 9575 af 06/07/2018*, kap. 5.

⁴⁵³ *VEJ nr 9000 af 02/01/2023* (5.4, 5.12).

⁴⁵⁴ *Stm.dk*. Statsministeriets webbplats om Färöarna.

⁴⁵⁵ *VEJ nr 9001 af 02/01/2023* (5.4).

⁴⁵⁶ *VEJ nr 9001 af 02/01/2023* (5.12, 5.4).

⁴⁵⁷ *Inatsisartutlov nr. 26 af 18. November 2010 om Inatsisartut og Naalakkersuisut* § 13, stk. 2.

informerar, ”om detta lämpligen kan ske” (SjL 58 § 2 mom.). Det innebär att landskapet ska underrättas, såvida inte sakliga skäl för sekretess föreligger.⁴⁵⁸ Om särskilda skäl finns, ska landskapsregeringen ges möjlighet att delta i förhandlingar om internationella förpliktelser som rör Åland, till exempel när åländska särförhållanden kan kräva reservationer till avtalet (SjL 58 § 2 mom.), men landskapet får trots detta inte partsställning.⁴⁵⁹

Ålands medverkan bygger därmed inte enbart på strikta behörighetsgränser. Landskapet har enligt SjL 58 § rätt till information och medverkan i internationella förhandlingar även i ärenden som ligger utanför landskapets lagstiftningsbehörighet, och ska enligt SjL 59a § höras i EU-beredning när ett ärende har särskild betydelse för Åland. I praktiken sträcker sig Ålands inflytande i internationella frågor således längre än den formella kompetensfördelningen.

Landskapsregeringen kan också göra framställning om förhandlingar med en främmande stat (SjL 58 § 1 mom.). Justitieministeriets anvisningar framhåller att denna initiativrätt är särskilt viktig i fråga om nordiska överenskommelser, och att rätten i SjL 50 § 1 mom. kan ses som den nationella motsvarigheten till landskapsregeringens och lagtingets initiativrätt i Helsingforsavtalets art. 55.⁴⁶⁰ *Silverström* lyfter fram att självstyrelselagen inte uttryckligen anger Ålands möjlighet att förhandla på Finlands vägnar, men att förarbetena antyder att det endast avser nordiska stater och dessutom kräver presidentens godkännande.⁴⁶¹

Finlands rättssystem är dualistiskt och internationella förpliktelser inom lagstiftningsområdet sätts i kraft genom lag, och i övriga fall genom förordning (GL 95 § 1 mom.). När ett internationellt avtal innehåller bestämmelser som faller inom landskapets behörighet, krävs lagtingets samtycke för ikraftträdande på Åland (SjL 59 § 1 mom.). Republikens president gör framställningen, och lagtinget ska ge sitt bifall eller bemyndiga landskapsregeringen att ge godkännandet (SjL 59 § 3 mom.).

Om en bestämmelse i avtalet står i strid med självstyrelselagen krävs ett beslut av lagtinget som fattas med minst 2/3 majoritet av de angivna rösterna, och riksdagen antar lagen om ikraftträdande av förpliktelsen enligt GL 95 § 2 mom. Självstyrelselagen kan således inte ändras genom fördrag utan lagtingets medverkan.⁴⁶² Detta kan få en liknande effekt som veto, även om någon formell vetorätt inte föreligger.⁴⁶³ Bifall enligt 59

⁴⁵⁸ Palmgren 2023, s. 91.

⁴⁵⁹ RP 73/1990 rd, s. 93.

⁴⁶⁰ *Ålands ställning i lagberedningen och i EU-ärenden. Anvisningar för ministeriernas handläggare* 8/2012, s. 76.

⁴⁶¹ Silverström 2008, s. 262.

⁴⁶² Om bestämmelsen endast gäller det språk som landskapsmyndigheterna ska använda i kontakt med utlänningar eller utländska myndigheter, behandlas ärendet i vanlig lagstiftningsordning (SjL 59 § 2 mom.).

⁴⁶³ Silverström 2008, s. 264.

§ är ändå inte en förutsättning för Finlands folkrättsliga godkännande av ett avtal.⁴⁶⁴ Utan Ålands samtycke kan avtalet gälla enbart för riket och kompletteras genom efterhandsmeddelande, vilket följer av Finlands dualistiska system.⁴⁶⁵

Sammanfattning. Färöarnas, Grönlands och Ålands medverkan i folkrättsliga avtal som ingås av riket vilar på nationella procedurer som ska säkerställa tidig underrättelse, samråd och inflytande. Färöarna och Grönland kan därutöver medunderteckna avtal med Danmark, när folkrätten medger detta. Dessa ordningar förändrar inte huvudregeln att utrikespolitiken och traktatkompetensen tillkommer staten, men kan påverka avtalens territoriella tillämpning och självstyrenas möjlighet att agera inom sina behörighetsområden.

I Danmark kan folkrättsliga avtal i vissa fall ges verkan endast för riket tills Färöarna och Grönland beslutar om anslutning, medan lagtingets bifall krävs i Finland för att ett avtal ska gälla på Åland när det berör landskapsbehörighet. Autonomiernas ställning i förhållande till avtal som ingås av riket hanteras därmed genom olika mekanismer, men samtliga ger självstyrena en faktisk möjlighet att påverka avtal som berör dem. Inflytandet är därmed inte enbart begränsat till frågor som faller inom de egna behörigheterna.

I fråga om likvärdigt medlemskap för autonomierna är Färöarnas, Grönlands och Ålands möjligheter till inflytande särskilt viktiga, om de inte tilldelas partsställning i Helsingforsavtalet. Oavsett lösning kan autonomiernas ställning stärkas genom strukturerade former för samråd och medverkan, och där det är lämpligt, beslutsfattande inom ramen för avtalet. Substatligt inflytande vid internationellt beslutsfattande diskuteras närmare i 6.5.3.

6.3.4. Kompetens inom försvar, säkerhet och beredskap

Det säkerhetspolitiska världsläget har förändrats avsevärt sedan Helsingforsavtalets tillkomst 1962. Försvars- och säkerhetspolitik nämns inte uttryckligen som ett eget område i avtalet, men har utvecklats till ett centralt fält för nordiskt samarbete.⁴⁶⁶ I linje med nordisk praxis kan säkerhetsbegreppet tolkas brett. Dagens hot mot den allmänna tryggheten är ofta gränsöverskridande till sin karaktär och förutsätter civil beredskap samt samarbete över jurisdiktionsgränser. De strategiskt belägna autonomierna berörs därmed i hög grad av dessa frågor, även om utrikespolitik och militärt försvar konstitutionellt är statens ansvar. I detta avsnitt avses med civil beredskap främst

⁴⁶⁴ Se även Utrikesministeriets nätpublikation *Valtiosopimusopas* kap.10 om Ålands ställning och internationella fördrag.

⁴⁶⁵ Se *Ålands ställning i lagberedningen och i EU-ärenden. Anvisningar för ministeriernas handläggare* 8/2012, s. 79.

⁴⁶⁶ *Oppdatering av Helsingforsavtalen. En rapport fra Nordisk råds arbeidsgruppe 2024*, s. 8–9.

sektorvis krisberedskap och myndighetssamarbete inom ramen för gällande behörighetsfördelning. Nordiskt försvars- och säkerhetssamarbete behandlas övergripande i kap. 5.

Färöarna och Grönland. Enligt DGL § 19 tillkommer utrikes- och försvarspolitiska befogenheter riket och är centrala statliga områden. Detta utgör den konstitutionella ramen för Färöarna och Grönland, och fullmaktslagen (FL) respektive självstyrelselagen (GSjL) reglerar autonomiernas externa handlingsutrymme inom övertagna områden, men omfattar inte någon överföring av försvarskompetens. Fámjin-förklaringen (2005) ger det färöiska landsstyret inflytande i rikets frågor för Färöarnas del, och genom GSjL § 13 har *Naalakkersuisut* rätt till tidig underrättelse och medverkan i frågor av särskild betydelse för Grönland. På politisk nivå finns också ett utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiskt utskott (2021) för samarbete mellan Färöarna, Grönland och Danmark i dessa frågor.⁴⁶⁷

Färöarna och Grönland har ingen egen försvarsmakt, eftersom militärt försvar är rikets exklusiva kompetens. Tjänstgöring i det danska försvaret sker enligt praxis på frivillig basis. Arktiskt kommando inom Danmarks försvar ansvarar för suveränitetsövervakning i området kring Nordatlanten och Arktis, och stödjer Färöarna och Grönland inom räddningstjänst, polis samt fiskeriinspektion.⁴⁶⁸ Arctic SAR-avtalet (2011) är ett folkrättsligt bindande avtal mellan de åtta kuststaterna inom ramen för Arktiska rådet, som koordinerar gränsöverskridande räddningsinsatser i området.⁴⁶⁹

Danmark medverkar i det nordiska försvarssamarbetet NORDEFCO. Via Danmark deltar Färöarna och Grönland i Konungariket Danmarks medlemskap i militäralliansen NATO, där en grönländsk diplomat ingår i den danska delegationen DANATO. Riksgemenskapen medverkar även i Hagasamarbetet inriktat på nordiskt civilt samhällsskydd,⁴⁷⁰ samt omfattas av OSSE, en regional organisation för säkerhet och samarbete med syfte att främja stabilitet och förebygga konflikter inom det område som omfattar Nordamerika, Europa och Ryssland.⁴⁷¹

Färöarna. Inom den civila säkerheten har det färöiska självstyret byggt upp ett eget beredskapssystem genom övertagandet av ett antal centrala områden. Sjukvård och smittskydd är sedan länge övertagna angelägenheter och epidemiområdet är självstyrets sakområde sedan 2024. Beredskapsområdet övertogs av Färöarna 2007, vilket ger landsstyret ansvar för krishantering och samordning vid civila nödlägen. Livsmedels- och

⁴⁶⁷ *Kommissorium for Udenrigs-, Sikkerheds-, og Forsvarspolitisk Kontaktudvalg mellem Danmarks regering, Færøernes landsstyre og Grønlands Naalakkersuisut*, 4.10.2021.

⁴⁶⁸ Se *Redegørelse nr. R 11, Folketinget 2022–23 (2. Samling). Redegørelse om rigsfælleskabet 2023*, s. 10.

⁴⁶⁹ *Arctic Search and Rescue Agreement* slöts den 12 maj 2011 mellan Kanada, Danmark, Finland, Island, Norge, Ryssland, Sverige och Förenta staterna. Ett gemensamt avtal om oljeskadesamarbete finns även.

⁴⁷⁰ Se Herolf 2015, s. 59.

⁴⁷¹ Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, Se *International Håndbog 2021, Sagsnr: 2021–6915, Journal. Nr.: 09.35*.

fiskeriförsörjning, växtskydd och jordbruksfrågor är också färöiska behörigheter, liksom energi, el- och värmeförsörjning samt lokal infrastruktur (se bilaga 1).

Inom sjösäkerhet har självstyret flera sakområden inom sin behörighet såsom hamnar, lotsning, sjökartläggning/hydrografi (2020) samt farledsmärken och fyrväsendet (2024). Den geografiska placeringen i Nordatlanten har bidragit till att Färöarna har tilldelats operativa uppgifter och ett stort geografiskt ansvarsområde inom den gränsöverskridande sjöräddningen i Arctic SAR-samarbetet.⁴⁷² Brandväsendet är också en färöisk behörighet, men nyckelfunktioner i form av polisväsendet och luftfarten kvarstår tills vidare under riksmyndigheter.

Ur nordiskt perspektiv betyder detta att Färöarna kan delta i beredning och genomförande inom civila beredskapsområden, men riksmyndigheterna behåller det konstitutionella beslutsmandatet i strikt försvars- och säkerhetspolitik. Fortlöpande samordning med Danmark är således nödvändig, särskilt vid kriser med säkerhetspolitiska dimensioner.

Grönland. Grönland har under de senaste decennierna successivt övertagit en rad civila beredskaps- och säkerhetsfunktioner, såsom brand- och räddningstjänst, energiförsörjning, infrastruktur samt hälso- och sjukvård. Enligt självstyrelselagen kan även polisväsendet överföras till självstyret efter förhandling med riket, men är tills vidare en del av den danska rikspolisen (*Rigspolitiet*). Genom överföringen av råstofområdet 2010, har självstyret exklusiv intern behörighet över kritiska resurser som mineraler och strategiska råvaror, vilket har betydelse för energisäkerhet och försörjningsberedskap. Dessa resurser har även bidragit till ökat internationellt intresse för Grönland och närvaro från ett flertal länder.⁴⁷³

Den militära dimensionen är dock fortsatt knuten till Danmark enligt grundloven. Försvarsavtalet om Grönland mellan Danmark och USA (1951)⁴⁷⁴ innebär att USA kan bedriva militär verksamhet på Grönland (*Pituffik Space Base*). Det kompletteras av *Igaliku*-avtalet (2004) som förutsätter Grönlands godkännande för förändringar eller utvidgad amerikansk militär närvaro.⁴⁷⁵ *Ilulissat*-deklarationen (2008) bekräftar att territoriella frågor och kontinentalsockelanspråk i Arktis ska lösas genom förhandlingar i

⁴⁷² Jákupsstovu – Berg 2012, s. 413. IMO:s SAR-konvention (1979) och IAMSAR-manualen reglerar sjö- och flygräddning. SAR-avtalet (2011) mellan de arktiska staterna fastställer den territoriella ansvarsfördelningen.

⁴⁷³ Se exempelvis Pan – Huntington 2024, s. 3.

⁴⁷⁴ *Overenskomst mellem Kongeriget Danmarks regering og Amerikas Forenede Staters regering i henhold til Den Nordatlantiske Traktat om forsvaret af Grønland, den 27. April 1951.*

⁴⁷⁵ *Aftale af 6. august 2004 mellem Amerikas Forenede Stater og Kongeriget Danmarks regering, inklusive Grønlands Landsstyre, om ændring og supplering af overenskomst af 27. april 1951 om forsvaret af Grønland.* Se även Ackrén 2015, s. 95.

enlighet med havsrättens regelverk (UNCLOS). Detta stärker den regionala stabiliteten och samarbete inom civil beredskap, sjösäkerhet och miljöskydd.⁴⁷⁶

Grönlands geostrategiska läge mellan Europa och Nordamerika har betydelse för hela rikets säkerhet.⁴⁷⁷ Danmark beslutade 2025 om ökad militär närvaro i Grönland och det arktiska området, där de åtgärder som vidtas ska basera sig på dialog med självstyret.⁴⁷⁸ I Grönlands försvarspolitiska strategi för 2024–2033 betonas, utöver den arktiska säkerheten och samarbetet med riket, bland annat behovet av stärkt civil beredskap, fördjupad dialog med USA och överväganden om införandet av civil värnplikt. I säkerhetsfrågorna ingår även klimatförändringarna i Arktis, som är av global betydelse.⁴⁷⁹

Åland. Enligt Sjl 27 § hör försvar, rikets säkerhet, gränsbevakning, skjutvapen samt beredskap inför och åtgärder vid undantagsförhållanden till rikets behörighet. Finlands president är överbefälhavare (GL 128–129 §§) och beslutar om krig och fred med riksdagens samtycke (GL 93 § 1 mom.). Försvarsskyldigheten regleras i GL 127 §, men enligt Sjl 12 § får den som har hembygdsrätt i stället fullgöra icke-militär tjänstgöring.⁴⁸⁰ Så länge detta inte är närmare reglerat i rikslag är den som har hembygdsrätt befriad från värnplikt, med undantag för personer som har flyttat till Åland efter 12 års ålder.⁴⁸¹

Ålands rättsliga position är en helhet bestående av autonomi, språk- och kulturskydd samt demilitarisering och neutralisering.⁴⁸² Demilitariseringen är folkrättsligt förankrad i Parisfreden år 1856 och har sedermera bekräftats och utvecklats genom NF-beslutet och 1921 års konvention om Ålandsöarnas icke-befästande och neutralisering, 1940-års avtal mellan Finlands och Sovjetunionen (idag Ryssland) och 1947 års fredsavtal. Rosas framhåller att Ålands demilitarisering utgör en sedvanerättslig förpliktelse och att neutraliseringen, åtminstone i sina grunddrag, även kan ha utvecklats till regional sedvanerätt, även om alla detaljer i 1921 års konvention knappast kan anses sedvanerättsligt bindande.⁴⁸³

Militär närvaro och befästningar är således förbjudna på Åland och ”Fredens öar” ska hållas utanför krigsåtgärder.⁴⁸⁴ Finland blev medlem i NATO 2023, vilket inte i sig ändrar

⁴⁷⁶ *International Håndbog 2021, Sagsnr: 2021–6915, Journal. Nr.: 09.35.*

⁴⁷⁷ Se Saalbach 2025, s. 3.

⁴⁷⁸ *Naalakkersuisut.gl.*

⁴⁷⁹ *Grönlands udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske Strategi for 2024–2033 – en Arktisk Strategi.*

⁴⁸⁰ Ålands demilitarisering och neutralisering har inte ett formellt samband med självstyrelselagen, eftersom dessa regleras av internationella överenskommelser. Se Suksi 2006, s. 67; Suksi 2015, s. 11, not 11.

⁴⁸¹ Se Palmgren 2023, s. 77. Frivillig militärtjänstgöring är dock möjlig.

⁴⁸² Bring 2024, s. 80–81; Spiliopoulou Åkermark 2024, s. 142. Ålands folkrättsliga ställning har även granskats av Utrikesministeriet 2023. Se *Folkrättslig utredning om Ålands internationella särställning och rättsliga frågor som gäller Rysslands konsulat i Mariehamn*. Utrikesministeriets publikationer 2023:19.

⁴⁸³ Se Rosas 2024a, s. 96–99.

⁴⁸⁴ Se Spiliopoulou Åkermark 2022, s. 549–551. Se även *Ålandsöarnas demilitarisering och neutralisering* av Rosas – Björkholm (1990) för en närmare beskrivning av Ålands ställning i detta avseende.

denna folkrättsliga status.⁴⁸⁵ I samband med anslutningen till NATO och tillhörande avtalsarrangemang har det emellertid bedömts att fördragen inte innehåller bestämmelser som faller inom Ålands behörighet, varför lagtingets bifall enligt Sjl 59 § inte har begärts.⁴⁸⁶ Ingen stat har heller bestridit Ålands folkrättsliga särställning med avseende på försvar och säkerhet.⁴⁸⁷

Finland deltar, liksom Danmark, i NORDEFCO, Hagasamarbetet och OSSE. I november 2025 beslutade de ansvariga nordiska ministrarna att Färöarna, Grönland och Åland kan delta på tjänstemannanivå i Hagasamarbetet om civilt försvar och krisberedskap.⁴⁸⁸ Civil beredskap är ett aktuellt område som har vidgats som begrepp. År 2025 antog Ålands lagting en landskapslag (2025:57) om cybersäkerhet och motståndskraft på basis av EU:s lagstiftning.

Enligt Sjl 18 § 6 p. ansvarar Åland för allmän ordning och säkerhet samt brand- och räddningsväsendet (med de undantag som anges i Sjl 27 § 27, 34 och 35 p.). Landskapet har omfattande behörighet även i fråga om bland annat lokal infrastruktur, livsmedels- och energiförsörjning och hälso- och sjukvård. Ålands polismyndighet lyder under landskapsregeringen och upprätthåller allmän ordning och säkerhet i landskapet, medan riket ansvarar för statens säkerhet, Skyddspolisen och Centralkriminalpolisen. Gränsbevakningen (Sjl 27 § 34 p.) och befolkningsskyddet (Sjl 27 § 28 p.) är som utgångspunkt riksbehörigheter, men en del uppgifter har överförts genom överenskommelseförordningar.

Då många funktioner är landskapsbehörigheter förutsätter detta nära samverkan på jämbördig nivå mellan riket och landskapet. Enligt Sjl 31 § ska riksmyndigheterna inom ramen för sin allmänna behörighet bistå landskapsmyndigheterna när dessa sköter uppgifter som hör till självstyrelsen, och enligt Sjl 33 § ska landskapsregeringens utlåtande inhämtas innan myndigheter i riket utfärdar föreskrifter som uteslutande rör eller har särskild betydelse för Åland.⁴⁸⁹ Bestämmelserna om det beredskapsbaserade samarbetet mellan de statliga myndigheterna på Åland och myndigheterna i de självstyrande landskapet finns i Republikens presidents förordning om skötseln i landskapet Åland av förberedande uppgifter för undantagsförhållanden (FFS 900/2000).

⁴⁸⁵ RP 315/2022 rd, s. 54, 66.

⁴⁸⁶ Se RP 90/2023 rd, s. 129. Utifrån praxis för godkännande av internationella avtal kan lagtingets bifall vid behov inhämtas vid ett senare tillfälle.

⁴⁸⁷ Utrikesministeriets publikation 2023:19, s. 11–12. Se även Bring 2024, s. 75–80. Redan 1921 fanns en stark *opinio juris*. Efter 1921 har staterna inte uppträtt i strid med detta, vilket innebär avsaknad av motstridig praktik, *usus*. I folkrätten räcker detta för att bilda sedvanerätt. Någon *persistent objector* finns således inte.

⁴⁸⁸ *Regeringen.se*.

⁴⁸⁹ Landskapsregeringen för därför diskussioner med Försvarsministeriets säkerhetskommitté, som koordinerar beredskap, bevakar säkerhetsmiljön samt uppgör Finlands säkerhetsstrategi.

Sammanfattning. Säkerhetsområdet sträcker sig idag avsevärt längre än till enbart militärt försvar. Enligt Nordiska rådets arbetsgrupp finns exempelvis en koppling till klimat- och miljöfrågor, såsom smältningen av inlandsisen i Grönland. Klimat- och miljöområdet är i sin tur till stora delar knutet till EU:s regelverk.⁴⁹⁰

Färöarna, Grönland och Åland kan i betydande, men sinsemellan varierande, omfattning verkställa nordiska åtaganden inom civila beredskapsrelaterade sakområden, såsom räddningstjänst, hälso- och krisberedskap, infrastruktur och sjösäkerhet, i den mån ansvar för sådana uppgifter faller inom respektive autonomis lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet (se även bilaga 1–3). Däremot är militärt försvar, rikets säkerhet och den övergripande utrikesledningen statliga kärnområden enligt respektive konstitutionell ordning och kan som utgångspunkt inte överföras till autonomierna utan grundlagsändring.

Eventuella ändringar i Helsingforsavtalets struktur som inför försvarsområdet måste därför utformas med beaktande av statens exklusiva externa beslutsmandat i fråga om denna kärnkompetens. Samtidigt kan Färöarnas, Grönlands och Ålands deltagande i Helsingforsavtalets institutionella processer regleras inom ramen för statens ansvar, även i frågor som faller utanför deras egna behörighetsområden. En översikt över autonomiernas externa kompetens finns i tabell 4 nedan.

Tabell 4. Översikt över Färöarnas, Grönlands och Ålands externa kompetens.

Faktor	Färöarna	Grönland	Åland
Fullmaktsordning	<i>Lov om Færøernes landsstyres indgåelse af folkretlige aftaler 2005 (FL)</i>	Fullmaktsordning i <i>Lov om Grønlands Selvstyre 2009 (GSjL)</i>	Ingen fullmaktsordning
Traktatkompetens	Ja, inom helt övertagna områden. Avtal sluts på rikets vägnar med särskild beteckning, vissa begränsningar (FL §§ 1–2).	Ja, inom helt övertagna områden. Avtal sluts på rikets vägnar med särskild beteckning, vissa begränsningar (GSjL § 12).	Nej, staten sluter traktater. Lagtingets bifall krävs för ikraftsättande på Åland när avtalet rör landskapsbehörighet (SjL 59 §).
Medverkan i folkrättsliga avtal som ingås av riket	Fámjin-förklaringen (2005); underrättelse, medverkan, ev. medundertecknande.	Underrättelse, medverkan, ev. medundertecknande, möjlighet att låta avtal gälla utan Grönland (GSjL § 13).	Underrättelse och medverkan i förhandlingar (SjL 58 §), bifallsmekanism för territoriell tillämpning (SjL 59 §).

⁴⁹⁰ Oppdatering av Helsingforsavtalen. En rapport fra Nordisk råds arbeidsgruppe 2024, s. 16.

Faktor	Färöarna	Grönland	Åland
Kompetens inom försvar, säkerhet och beredskap	Försvar och utrikespolitik är rikets kompetens (DGL § 19). Civil beredskap till stor del övertagen till självstyret. Ingen egen militär. Deltar i Arktiskt kommando (DK). Omfattas av NATO via DK sedan 1949.	Försvar och utrikespolitik är rikets kompetens (DGL § 19). Civil beredskap till stor del övertagen. Ingen egen militär. Deltar i Arktiskt kommando (DK). Omfattas av NATO via DK sedan 1949.	Demilitariserat och neutraliserat enligt folkrätt. Försvar, utrikespolitik, rikets säkerhet och beredskap vid undantagsförhållanden är rikets kompetens (SjL 27 §). Landskapet har sektorvisa behörigheter av väsentlig betydelse för civil beredskap (SjL 18 §). FI med i NATO sedan 2023. Lagtingets bifall (SjL 59 §) till fördragen har ej inhämtats.
Medlemskap eller associering i internationella organisationer	Associerad medlem i IMO, FAO, UNESCO, WHO och i eget namn i NAMMCO, samt via DK medlem i bl.a. NEAFC, NAFO, NASCO.	Medlem via DK i bl.a. FN-organ och i NEAFC, NAFO, NASCO, i eget namn i NAMMCO. Aktiv i icke-mellanstatliga ICC.	Associerad medlem i UNESCO och medlem via FI i t.ex. IMO och HELCOM. Partnerskap med UN-Habitat.
Regionalt samarbete	Bl.a. Västnordiska rådet, NORA, Arktiska rådet	Bl.a. Västnordiska rådet, NORA, Arktiska rådet	Bl.a. BSPC, BSSSC, CoR
Medlem i EU/EES/Schengen	Ej medlem. Avtalsbaserad relation med EU som tredje land.	Ej medlem. ULT-status (utträdde 1985 ur EG efter omröstning 1982).	Med i EU via FI sedan 1995, Schengen sedan 2001. Undantag enligt Ålandsprotokollet i EU.
Medverkan i rikets EU-beredning	Hörs/deltar i specialutskott vid väsentligt intresse (bl.a. VEJ nr 9000, 2023).	Hörs/deltar i specialutskott vid väsentligt intresse (bl.a. VEJ nr 9001, 2023).	Deltar i beredning och verkställighet, kan ge ståndpunkter (SjL 59a -59d §§, GL 93 §).

6.4. Nuvarande ställning i de nordiska institutionerna och organen

6.4.1. Samarbete i Nordiska rådet och dess organ

En central utgångspunkt för frågan om Färöarnas, Grönlands och Ålands framtida ställning i Helsingforsavtalet (HA) är deras nuvarande position i den nordiska samarbetsstrukturen. Enligt art. 44 ingår de fem nordiska ländernas samt Färöarnas, Grönlands och Ålands folkrepresentationer i Nordiska rådet (härefter NR/rådet), som sammanlagt består av 87 medlemmar (HA art. 47). Rådet är ett parlamentariskt samarbetsforum med befogenhet att ta initiativ till förslag och ge råd i frågor som rör samverkan mellan samtliga eller några av de nordiska länderna och Färöarna, Grönland och Åland (HA art. 44). Autonomiernas parlament, Färöarnas lagting (*Løgtingið*),

Grönlands parlament (*Inatsisartut*) och Ålands lagting, utser vardera två ledamöter och suppleanter till rådet.⁴⁹¹ Tabellen nedan anger den aktuella fördelningen.

Tabell 5. Nuvarande fördelning av antalet medlemmar i Nordiska rådet enligt artikel 47.

Stat (avtalspart i HA)	Antal	Autonomi	Antal	Totalt
Sverige (Sveriges riksdag)	20			20
Norge (Stortinget)	20			20
Danmark (Folketinget)	16	Färöarna (Lagtinget) Grönland (Inatsisartut)	2 2	20
Finland (Finlands riksdag)	18	Åland (Lagtinget)	2	20
Island (Alltinget)	7			7
Antal medlemmar i Nordiska rådet				87

Enligt art. 49 får regeringsrepresentanter från de nordiska länderna och Färöarnas och Grönlands landsstyren (*Føroya landsstýri* och *Naalakkersuisut*) och Ålands landskapsstyrelse (landskapsregering) delta i rådets arbete utan rösträtt. De har dock initiativrätt enligt art. 55, vilket innebär att autonomiernas regeringar formellt kan väcka ärenden i rådet. Tillsammans med de av parlamenten valda rådsmedlemmarna bildar dessa **delegationer**.

Danmarks delegation består av 16 rådsmedlemmar från Folketinget, egna regeringsrepresentanter och Färöarnas och Grönlands delegationer (2 vardera från lagting/landsting samt landsstyrets representanter). På motsvarande sätt ingår i Finlands delegation 18 rådsmedlemmar från riksdagen, regeringsrepresentanter och Ålands två rådsmedlemmar samt representanter från landskapsregeringen (HA art. 48).

Färöarna, Grönland och Åland har därmed egna delegationer, men är samtidigt organisatoriskt inordnade i Danmarks respektive Finlands delegationer enligt art. 48. Systemet med dubbla delegationer i NR har ansetts spegla autonomiernas konstitutionella status som substatliga enheter.⁴⁹² *Creutz och Spiliopoulou Åkermark* påpekar samtidigt att autonomiernas närvaro i samarbetet har bidragit till en gradvis

⁴⁹¹ Dessa folkvalda ledamöter innehar parallellt mandat i sina egna självstyrelseorgan eller nationella parlament.

⁴⁹² Stephan 2014, s. 12.

omtolkning av suveränitetsbegreppet.⁴⁹³ Detta kan tolkas som att Färöarnas, Grönlands och Ålands ställning *de facto* har legitimerats innanför ramen för den av staterna godkända institutionella strukturen.

Rådets befogenheter utövas i huvudsak av **plenarförsamlingen** som består av samtliga medlemmar i NR (HA art. 51).⁴⁹⁴ Plenum är enligt NR-AO § 3 rådets högsta beslutande organ och kan anta rekommendationer, fatta andra beslut och avge yttranden (jfr art. 56). Ärenden avgörs genom omröstning, och vid lika röstetal avgör lotten (NR-AO § 61).⁴⁹⁵ Ledamöterna från Färöarna, Grönland och Åland deltar på samma villkor som övriga i plenum, med en rösträtt per medlem. Plenarförsamlingen är beslutsför när minst 44 valda medlemmar eller deras suppleanter är närvarande.⁴⁹⁶

Enligt art. 59 fastställer plenarförsamlingen NR:s arbetsordning, som antas eller ändras med två tredjedels majoritet av närvarande medlemmar. Till plenarförsamlingens uppgifter hör även att bestämma antalet utskott samt deras verksamhetsområden (HA art. 53). Plenarförsamlingens ordinarie session hålls årligen i det land som innehar NR:s presidentskap (se nedan).⁴⁹⁷ Därutöver kan temasessioner hållas enligt NR-AO § 2. Vid den ordinarie sessionen väljs enligt art. 52 NR:s president, vicepresident och medlemmar till presidiet samt utskottens ordförande och medlemmar. Församlingen väljer också en kontrollkommitté och en valkommitté (NR-AO § 1). Plenum är i regel offentligt (NR-AO § 16).

Plenarförsamlingen kan avge yttranden till regeringar och Nordiska ministerrådet (NMR/ministerrådet) samt anta rekommendationer utifrån förslag (art. 56), som enligt art. 55 kan väckas av rådets medlemmar, utskott samt av de nordiska ländernas regeringar och Färöarnas, Grönlands och Ålands regeringar. Rekommendationerna är inte rättsligt bindande, men förutsätter enligt art. 65 svar av NMR om vidtagna åtgärder. Ministerrådet eller berörda regeringar ska rapportera till NR vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av rådets rekommendationer före varje ordinarie session.⁴⁹⁸ Därtill kan valda medlemmar, inklusive ledamöter från Färöarna, Grönland och Åland, ställa skriftliga och muntliga frågor till regeringarna eller NMR.⁴⁹⁹

⁴⁹³ Creutz – Spiliopoulou Åkermark 2021, s. 82.

⁴⁹⁴ Av NR-AO § 3 framgår att plenarförsamlingen är rådets högsta beslutande organ och kan anta rekommendationer, fatta beslut och avge yttranden till ministerrådet eller de nordiska regeringarna (jämför art. 45).

⁴⁹⁵ Enligt NR-AO § 59 avgörs alla ärenden genom omröstning. I NR-AO § 61 anges hur omröstningen går till och att lotten avgör vid lika röstetal. Ingen kvalificerad tröskel anges. Däremot krävs kvalificerad majoritet vid arbetsordningens § 17 ändring av dagordning, § 12 ändring av kompletterande regler, § 50 tidigare behandling, § 53 uppskjutande till senare session, § 58 avslutande av debatt och § 84 avvikande från dagordning.

⁴⁹⁶ NR-AO § 18. I ärenden där endast vissa länder har rösträtt, krävs att minst hälften av dessa länders företrädare är närvarande.

⁴⁹⁷ *Norden.org*.

⁴⁹⁸ Se även art. 56 om att rekommendationer antas av NR och art. 64 om årlig rapportering och uppföljning.

⁴⁹⁹ Skriftliga frågor ska besvaras inom sex veckor enligt NR-AO § 20.

Enligt rådets arbetsordning ska de nordiska ländernas språk vara likvärdiga. De officiella arbetsspråken är de nordiska statsspråken danska, finska, isländska, norska och svenska (NR-AO § 74). Detta sammanfaller med Ålands enspråkigt svenska status (SjL 36 §). På Färöarna kan danska enligt HL § 11 användas parallellt med färöiska, medan grönländska är det enda officiella språket i Grönland (GSjL § 20). Översättningar mellan danska, norska och svenska görs normalt inte, men kan tillhandahållas vid behov enligt NR-AO § 74.

Presidiet består av en president, vicepresident och högst 13 andra valda medlemmar, där alla länder och partigrupper ska vara representerade (NR-AO § 22; HA art. 52). Autonomierna har hittills inte haft någon garanterad plats i rådets presidium, men en vald medlem från Färöarna, Grönland och Åland har kunnat närvara, yttra sig och väcka förslag vid presidiesammanträden när en fråga särskilt berör dem (NR-AO § 23).⁵⁰⁰ Situationen har dock förändrats från och med 1 januari 2026, då NR genom ett beslut 2025 har ändrat sin arbetsordning, så att autonomierna tillförsäkras egna presidieplatser under en tvåårsperiod, varefter arrangemanget ska utvärderas.⁵⁰¹ Ändringen har gjorts inom ramen för rådets normgivningskompetens enligt art. 59. Artikel 52, som anger minimikravet att varje land ska vara representerat i presidiet, är dock oförändrad.

Presidiet är högsta beslutande organ när plenum inte är samlat (NR-AO § 4; HA art. 52) och sköter bland annat kallelser, dagordning och mötesplaner (NR-AO §§ 25–26) samt budgetfrågor och utrikes- och säkerhetspolitiska ärenden (NR-AO § 27).⁵⁰² Mötena är i regel inte offentliga (NR-AO § 30). Presidiet är beslutsfört med minst hälften av medlemmarna. Vid lika röstetal har mötesledaren utslagsröst, och beslut kan också fattas genom skriftligt förfarande (NR-AO § 28).

President och vicepresident utses vid ordinarie session och kommer från det land där nästa ordinarie session ordnas (NR-AO § 12).⁵⁰³ Autonomiernas ledamöter kan väljas till posterna via Danmarks respektive Finlands delegation, men inte i självstyrets namn. Presidentskapet sätter den årliga politiska agendan, ansvarar för mötesplanering (NR-AO § 15) och företräder rådet. Färöarna, Grönland och Åland påverkar agendan indirekt genom initiativrätten (HA art. 55) och närvaro vid behandlingen av frågor som berör dem (NR-AO § 23).

Rådet har för närvarande fyra **fackutskott**, som är indelade i kunskap och kultur, hållbarhet, tillväxt och utveckling samt välfärd i Norden (NR-AO § 5). Varje utskott har 16–18 medlemmar (NR-AO § 34). Alla ärenden bereds i utskott innan ett beslut fattas i plenum (NR-AO § 19; HA art. 56). Utskotten avger betänkande till plenum med

⁵⁰⁰ Enligt etablerad praxis avgör autonomin själv om en fråga berör den. Se *De självstyrda områdena och det nordiska samarbetet*, ANP 2006:743, s. 18.

⁵⁰¹ Beslut vid Nordiska rådets årliga session i Stockholm 30.10.2025. Se *Norden.org*.

⁵⁰² Presidiet kan delegera beslutanderätt till ett annat organ eller enskilda (NR-AO § 31) och inrätta arbetsgrupper med ett angivet mandat (NR-AO § 32).

⁵⁰³ Presidentskapet roterar mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige. Se *Norden.org*.

motiverade beslut (NR-AO § 49) och följer utvecklingen inom sina områden (NR-AO § 41). Presidiet kan anta övergripande regler för arbetet i utskotten (NR-AO § 43), vars möten i allmänhet inte är offentliga (NR-AO § 38).

Parlamentariker från Färöarna, Grönland och Åland deltar som likvärdiga ledamöter i utskotten, men eftersom varje autonomi endast har två mandat kan de sakna representation i vissa utskott. En vald medlem kan då delta i sådana utskott där autonomierna saknar egen företrädare, och, efter överenskommelse med den nationella delegation som har platsen, även träda in i stället för en dansk respektive finsk ledamot och delta i beslut för dennas del (NR-AO § 35, st. 2). Genom denna mekanism undviks att autonomierna uteslås från beredningen.⁵⁰⁴ Företrädare för staternas och autonomiernas regeringar får också delta i utskottens överläggningar, men utan rösträtt (NR-AO § 35, st. 1).

Kontrollkommittén väljs av plenum (NR-AO §§ 44–46). Utöver kontroll av verksamhet som finansieras med nordiska medel och andra granskningsuppdrag, kan kommittén även ge auktoritativa tolkningar av Helsingforsavtalet, andra samarbetsavtal, arbetsordningen och interna bestämmelser (NR-AO § 46), även om de inte är rättsligt bindande. Plenarförsamlingen utser kontrollkommitténs ordförande och medlemmar samt ersättare för dessa, och alla länder och partigrupper ska vara representerade (NR-AO § 44). Autonomierna har därmed ingen garanterad plats, men ledamöter kan representeras via sina nationella delegationer.

I NR-AO § 44 hänvisas till NR-AO § 23, vilket medför att när frågor som berör Färöarna, Grönland eller Åland behandlas i kontrollkommittén får en vald medlem därifrån närvara med yttrande- och förslagsrätt. *Stephan* betonar att kontrollkommitténs funktion är central i rådets parlamentariska tillsynsstruktur, eftersom den ansvarar för granskning och kan ge auktoritativa uttalanden om tolkningen av Helsingforsavtalet och interna regler.⁵⁰⁵

Rådets **valkommitté** förbereder plenarförsamlingens val (NR-AO § 7; §§ 63–64). Den är beslutsför när fyra medlemmar är närvarande, men det finns inget krav på representation från alla länder.⁵⁰⁶ Autonomiernas inflytande i valkommittén är därmed inte garanterat, utan beroende av om de väljs in via sina partigrupper och nationella delegationer.⁵⁰⁷ Enligt NR-AO § 73 utser Färöarnas, Grönlands och Ålands delegationer ersättare för sina ordinarie medlemmar, vilket säkrar representationen även vid förhinder.⁵⁰⁸

⁵⁰⁴ Enligt NR-AO § 75 ska alla valda medlemmar av NR, om inte synnerliga skäl föreligger, ingå i presidiet, ett utskott eller kontrollkommittén.

⁵⁰⁵ *Stephan* 2014, s. 13.

⁵⁰⁶ Plenarförsamlingen väljer sju medlemmar till valkommittén, som själv väljer ordförande (NR-AO § 63).

⁵⁰⁷ De nationella delegationerna nominerar NR:s president och vicepresident samt medlemmar till Nordiska Investeringsbankens kontrollkommitté och styrelsen för Nordisk Kulturfond (NR-AO § 65, st. 2).

⁵⁰⁸ Ersättning enligt NR-AO § 73 gäller dock inte plenarförsamlingen eller kontrollkommittén.

Sammanfattning. Färöarna, Grönland och Åland är i hög grad inkluderade i NR:s parlamentariska arbete. I plenum har de mandat, rösträtt och initiativrätt och kan även påverka beredningen via utskotten. Rådets beslut är dock rekommendationer till skillnad från NMR:s bindande beslut.⁵⁰⁹ Det har funnits strukturella begränsningar i rådets centrala organ, eftersom autonomierna inte har garanterats egna platser i presidiet eller nyckelkommittéer, men rätten till representation i presidiet från 2026 utgör ett viktigt steg mot institutionell paritet i NR. Inom ramen för Nordiska rådet framstår autonomierna därmed som i praktiken likvärdiga parlamentariska aktörer i förhållande till staterna, med undantag för vissa nyckelpositioner såsom presidentskapet i NR.

Tabell 6. Färöarna, Grönland och Åland i Nordiska rådet.

Helsingforsavtalet = HA; Nordiska rådets arbetsordning = NR-AO

Rättighet/Befogenhet	Status	Källa/kommentar
Delta och rösta i plenum	JA	Autonomierna har egna ledamöter och full individuell rösträtt (HA art. 47; NR-AO § 3, §§ 59–61)
Väcka förslag i NR	JA	Färöarna, Grönland och Åland kan framlägga förslag genom valda ledamöter och utskott eller genom egna regeringar (HA art. 55)
Ställa frågor till regeringar/ NMR	JA	Alla valda ledamöter får ställa frågor (NR-AO § 62)
Inneha presidiepost	JA*	Autonomierna har platser i presidiet från 2026 (ändring av NR-AO 2025)
Rösta i presidiet	JA*	Färöarna, Grönland och Åland har rösträtt som fullvärdiga presidieledamöter från 2026 (ändring av NR-AO 2025)
Tilldelas presidentskap i NR	NEJ	Presidentskap följer staternas rotationsordning (NR-AO § 12; HA art. 52)
Ingå som ordinarie medlem i utskott	JA	Utskottsledamöter utses av plenum (NR-AO §§ 34–35)

*Från och med ändring av NR-AO som enligt plenarförsamlingens beslut trädde i kraft 1.1.2026.

⁵⁰⁹ Se Creutz – Spiliopoulou Åkermark 2021, s. 13.

6.4.2. Deltagande i Nordiska ministerrådet och dess organ

Nordiska ministerrådet (NMR/ministerrådet) är de nordiska regeringarnas officiella samarbetsorgan och regleras i art. 60–67 i Helsingforsavtalet (HA). NMR fattar beslut inom ramen för Helsingforsavtalet och andra nordiska överenskommelser samt svarar för samarbetet mellan de nordiska ländernas regeringar och mellan regeringarna och Nordiska rådet (NR) (HA art. 60–61; NMR-AO § 1). Det övergripande ansvaret för det nordiska samarbetet innehas av statsministrarna i de nordiska länderna, som ska biträdas av en samarbetsminister i varje land och en statssekreterare eller ledamot i den nordiska samarbetskommittén (art. 61; jfr NMR-AO § 1).

Enligt art. 60 deltar även representanter för Färöarnas och Grönlands landsstyren samt Ålands landskapsregering i ministerrådets arbete. Den kortfattade regleringen i art. 60 kompletteras i praktiken av ministerrådets arbetsordning samt av Ålandsdokumentet (2007), som har antagits av samarbetsministrarna och fungerar som en central tolknings- och tillämpningsram för autonomiernas deltagande. NMR-AO § 2 förtydligar att ministerrådet består av en eller flera regeringsmedlemmar från varje land (samarbetsministrar, fackministrar eller en kombination), och att representanter från autonomierna får delta i arbetet utan rösträtt (HA art. 62). I praktiken sker arbetet i ett tiotal fackministerråd samt i MR-SAM (samarbetsministrarna), där Färöarna, Grönland och Åland företräds av egna ministrar på självstyrelsenivå.⁵¹⁰ Art. 67 garanterar dock endast staternas deltagande i ministermöten, även om bestämmelsen inte i sig hindrar att autonomierna inbjuds.

Enligt art. 66 fastställer ministerrådet sin egen arbetsordning. Samarbetsministrarna drar upp huvudlinjer och koordinerar samarbetet (även nationellt), har budgetansvar inom NMR och avgör frågor som hänskjuts från fackministrar eller nordiska samarbetskommittén (NMR-AO § 3). Ämbetsmän och sakkunniga kan bistå vid ministermöten (NMR-AO § 8) och därigenom påverka beredningsskedet.

Ministerrådets verksamhet stöds av **ämbetsmannakommittéer** för särskilda frågor (art. 61), i vilka ämbetsmän från Färöarna, Grönland och Åland deltar (NMR-AO § 10). Nordiska samarbetskommittén (NSK) bereder ärenden för samarbetsministrarna och kan själv fatta beslut i frågor där enighet råder och ministrarna inte har förbehållit sig beslutanderätten (NMR-AO § 10 d-e) samt följer upp budgetprocesser (NMR-AO § 10 h). Ministerrådet, ämbetsmannakommittéerna och NSK kan även tillsätta olika arbetsgrupper (NMR-AO § 12). Färöarna, Grönland och Åland har därmed tillträde till kommittéer och arbetsgrupper på tjänstemannanivå, och kan påverka beredningen och uppföljningen av ministerrådets beslut, men inte rösta eller disponera budgetmedel.

⁵¹⁰ Enligt art. 61 kan vid NMR:s sammanträden en medlem från de nordiska regeringarna eller Färöarnas, Grönlands och Ålands landsstyren/ landskapsregering företrädas av en befullmäktigad, men minst tre länder måste vara regeringsmedlemmar.

Enligt art. 62 tillkommer **rösträtten** i ministerrådet endast de suveräna staterna Danmark, Finland, Norge, Sverige och Island. Beslut fattas som huvudregel enhälligt, med undantag för procedurfrågor som kan avgöras med enkel majoritet ("enkelt flertal").⁵¹¹ Ministerrådet är beslutsfört då samtliga länder är företrädde. I ärenden som endast rör vissa länder krävs dock endast att dessa länder är företrädde (HA art. 62). Omröstningen sker landsvis, och i brådskande ärenden kan beslut fattas genom skriftlig procedur eller (när det är lämpligt) så kallad tyst procedur, varvid ett förslag anses godkänt om ett land inte invänder inom en angiven tidsfrist (NMR-AO § 7).

Enligt art. 63 är NMR:s beslut bindande för de deltagande staterna, men för Färöarna, Grönland och Åland uppstår bundenhet endast i den mån de själva väljer att ansluta sig till besluten enligt sina självstyrelseordningar.⁵¹² Beslutens genomförande inom de olika sakområdena bereds och följs upp i fackministerråd och ämbetsmannakommittéer, medan NSK ansvarar för övergripande prioritering, uppföljning och beredning till samarbetsministrarna (NMR-AO § 10 a-e). När Nordiska rådet har antagit rekommendationer gäller art. 65 om regeringarnas skyldighet att rapportera till NR inför följande ordinarie session.

Den institutionella gränsdragningen för denna ordning har behandlats inom Nordiska rådets organ. I presidiebetänkandet B 313/præsidiets (2017), i samband med Färöarnas ansökan om fullvärdigt medlemskap, betonades att förstärkningen av autonomiernas deltagande måste ske utan att urholka avtalets mellanstatliga karaktär. Vidare framhölls att även när Färöarna, Grönland och Åland ansluter sig till beslut enligt art. 63, kvarstår det yttersta ansvaret för genomförande, budget och internationell uppföljning folkrättsligt och konstitutionellt hos respektive stat.⁵¹³

Ordförandeskapet i ministerrådet regleras i art. 61 och i NMR-AO § 4, som anger rotationsordningen Danmark, Finland, Norge, Sverige, Island, om inte annat beslutas.⁵¹⁴ Autonomierna innehar således inte självständigt ordförandeskapet i NMR, men deltar i utformningen och genomförandet under den egna statens ordförandeår (jfr NMR-AO § 2). Detta har möjliggjort *de facto* gemensamma ordförandesarrangemang inom ramen för Danmarks (med Färöarna, Grönland) och Finlands (med Åland) ordförandeskap.⁵¹⁵ Ordförandelandet leder arbetet inom samarbetsområdena (NMR-AO § 4) och kan därigenom påverka ministerrådets agenda och prioriteringar under sin mandatperiod.

⁵¹¹ Nedlagda röster hindrar inte beslut (art. 62). Om omröstning i sak- och procedurfrågor stipuleras i NMR-AO § 7, enligt vilken en medlem från varje land ska tillkännage sin mening om förslaget.

⁵¹² Beslut i frågor som enligt något lands författning kräver folkrepresentationens godkännande är bindande först då folkrepresentationen har godkänt beslutet (art. 63).

⁵¹³ Se *Præsidiets betænkning over Landsstyreforslag om Færøernes ansøgning om at blive fuldgældigt medlem af Nordisk Råd, Nordisk Ministerråd og omfattet af alle nordiske aftaler og konventioner B 313/præsidiets*, 2.11.2017.

⁵¹⁴ NMR:s ordförandeskap efterföljs normalt av NR:s presidentskap följande år. Se *Norden.org*.

⁵¹⁵ Finland var ordförande med Åland 2025. Danmark delar ordförandeskapet med Färöarna 2026. Se *Norden.org*.

Ministerrådets sekretariat är ett gemensamt organ under en generalsekreterare utsedd av samarbetsministrarna (NMR-AO §§ 14–18), men posten i sig kan innehas även av en kandidat från Färöarna, Grönland eller Åland.⁵¹⁶

Sammanfattning. Ministerrådets beslutsmyndighet är strikt mellanstatlig. Endast de fem nordiska staterna röstar och binds av besluten, som dock måste implementeras nationellt. *Opt-in*-mekanismen innebär att Färöarna, Grönland och Åland kan ansluta sig till beslut inom egna behörighetsområden, men utan att påverka själva omröstningen i NMR.

Genom detta system respekteras autonomiernas självbestämmande, samtidigt som den statscentrerade ansvarsfördelningen upprätthålls. *Stephan* framhåller att autonomierna inte är observatörer, ”utan deltagare, eftersom de får delta i överläggningarna, har yttranderätt och därigenom kan besluta genom något som man skulle kunna kalla för en *informed opt-in*”.⁵¹⁷

Färöarna, Grönland och Åland deltar i beredningen (MR-SAM, fack-MR, ämbetsmannakommittéer, arbetsgrupper) och utövar ett processuellt inflytande, vars genomslag påverkas av deras administrativa kapacitet, eftersom deltagande i beredningsprocesser kan vara resurskrävande. Utöver några få bestämmelser i Helsingforsavtalet (art. 60, 61 och 63) grundar sig denna medverkan på praxis, politiska beslut och sekundärrättsliga instrument.

Det finns ingen traktatfäst rätt för autonomierna att delta i de ministermöten som avses i art. 67, även om de i praktiken kan inbjudas regelmässigt. Ordförandeskapet i NMR roterar endast mellan staterna, men gemensamma arrangemang mellan stat och autonomi ger möjlighet att i praktiken påverka agendan. Färöarnas, Grönlands och Ålands ställning i NMR sammanfattas i tabellen på följande sida.

⁵¹⁶ Generalsekreteraren ska lägga fram initiativ för ministerrådet som är nödvändiga för utveckling av samarbetet (NMR-AO § 17). Till uppgifterna hör även att tillsätta institutionsledarna och fastställa deras anställningsvillkor (§ 18).

⁵¹⁷ *Stephan* 2015, s. 83.

Tabell 7. Färöarna, Grönland och Åland i Nordiska ministerrådet

Helsingforsavtalet = HA; Nordiska ministerrådets arbetsordning = NMR-AO

Rättighet/befogenhet	Status	Källa/kommentar
Delta i NMR:s möten (MR-SAM/fack-MR)	JA, med särskilda villkor	Färöarna, Grönland och Åland deltar genom landsstyrelse/landskapsregering utan rösträtt (HA art. 60; NMR-AO § 2, HA art. 62).
Rösta i NMR	NEJ	Rösträtten tillkommer endast staterna (HA art. 62; NMR-AO § 7)
Medverka i beredning i NMR:s organ	JA, med särskilda villkor	Autonomierna deltar i beredningen (NMR-AO § 10) Yttrande- och initiativrätt, utvecklade genom praxis och Ålandsdokumentet 2007 ⁵¹⁸
Inneha ordförandeskap i NMR i eget namn	NEJ	Ordförandeskapet roterar mellan staterna, men autonomierna kan medverka i praktiken under Danmarks respektive Finlands ordförandeskap (praxis) (HA art. 61; NMR-AO § 4)
Delta i nordiska ministermöten	NEJ, endast med inbjudan	Deltagande endast garanterat för staterna, men Färöarna, Grönland och Åland deltar regelmässigt när de inbjuds (praxis) (HA art. 67)
Delta i Nordiska samarbetskommittén (NSK)	JA, med särskilda villkor	Ämbetsmän från Färöarna, Grönland och Åland deltar, men beslutsrätten tillkommer staterna (NMR-AO § 10)
Delta i ämbetsmannakommittéer och arbetsgrupper	JA, med särskilda villkor	Färöarna, Grönland och Åland deltar (NMR-AO § 10) Kan även leda arbetsgrupper (praxis; Ålandsdokumentet 2007)
Bindas av NMR:s beslut	JA, med särskilda villkor	NMR:s beslut binder staterna. Autonomierna binds endast om de själva ansluter sig enligt sina självstyrelseordningar (HA art. 63)

⁵¹⁸ Om Ålandsdokumentet och dess betydelse se 6.1.

6.4.3. Medlemskap i samnordiska institutioner och andra nordiska organ

Helsingforsavtalet anger Nordiska rådet (NR/rådet) och Nordiska ministerrådet (NMR/ministerrådet) som de två huvudsakliga institutionella pelarna i det nordiska samarbetet. Dessa står därför i fokus vid bedömningen av ett eventuellt likvärdigt medlemskap för autonomierna i avtalet. Vid sidan av NR och NMR verkar ett antal samnordiska institutioner och organ, som utgör en bredare institutionell kontext för autonomiernas deltagande i nordiska frågor. De angivna kontaktpersonerna från Färöarna, Grönland och Åland har till forskarteamet lämnat uppgifter om vilka samnordiska institutioner autonomierna för närvarande deltar i, vilket i praktiken styrs av ändamålsenlighet och tillgängliga resurser.

De **samnordiska institutionerna** är operativa enheter som har inrättats av Nordiska ministerrådet. För närvarande omfattar de tolv institutioner, nämligen Nordisk kulturkontakt (NKK), Nordens hus i Reykjavik (NOREY), Nordens hus på Färöarna (NLH), Nordens institut i Grönland (NAPA), Nordens institut på Åland (NIPÅ), Nordens välfärdscenter (NVC), NordForsk, Nordiskt genresurscenter (NordGen), Nordic Innovation, Nordisk Energiforskning (NEF), Nordregio och Nordiska institutionen för vidareutbildning inom arbetsmiljöområdet (NIVA).⁵¹⁹

De nordiska ländernas regeringar ingick år 1988 ett avtal som reglerar den rättsliga ställningen för samnordiska institutioner och deras anställda.⁵²⁰ Enligt avtalet är samnordiska institutioner som är upprättade och finansierade av ministerrådet självständiga rättssubjekt i det land där de har sitt säte (art. 1). Institutionernas personalinstruktioner och arbetsordningar ska fastställas av NMR, eller den instans som ministerrådet bemyndigar (art. 3). Institutionernas stadgar ska vara utformade i enlighet med normalstadgar för samnordiska institutioner som har beslutats av samlagsministrarna (1999). Av normalstadgarna framgår att styrelseledamöterna utses av de berörda medlemsländernas regeringar och att de statliga ledamöterna har rösträtt.⁵²¹

Enligt art. 60–63 i Helsingforsavtalet och normalstadgarna deltar Färöarna, Grönland och Åland i samnordiska styrelser med närvaro-, yttrande- och initiativrätt, men utan rösträtt i enlighet med Helsingforsavtalets mellanstatliga struktur. Rösträtten i NMR tillkommer endast staterna (HA art. 62), vilket avspeglas i institutionssammanhang. Normalstadgarna möjliggör dock fullvärdig styrelserepresentation inklusive rösträtt för autonomierna när en samnordisk institution är lokaliserad i Färöarna, Grönland eller Åland, eller, alternativt, när ett särskilt och påvisbart intresse uttryckligen fastställs i den

⁵¹⁹ *Norden.org*.

⁵²⁰ Avtal mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om den rättsliga ställningen för samnordiska institutioner och deras anställda, 9.12.1988. Avtalet trädde i kraft 21.12.1989. Se även RP 43/2008 rd om ändringar i avtalet.

⁵²¹ Se Normalstadgar för samnordiska institutioner 30.9.1999, med senare ändringar.

enskilda institutionens stadgar. Beroende på den enskilda institutionens stadgar kan därmed autonomiernas medverkan variera från fullt medlemskap till observatörsstatus.

Färöarna, Grönland och Åland har således fulla styrelserättigheter i de samnordiska institutioner som finns fysiskt på deras territorium (Nordens hus/institut).⁵²² Dessa kulturinstitutioner är kopplade till Ämbetsmannakommittén för kulturellt samarbete (ÄK-K), som står under Nordiska ministerrådet för kultur (MR-K). Autonomierna kan även nominera styrelseledamöter till övriga Nordens hus/institut genom en roterande nomineringsprocess, och därmed ha representation i andra kulturhus än endast det lokala. Utnämningen sker dock formellt via staterna.

Färöarna har ansökt om och beviljats fullvärdigt medlemskap i Nordisk Energiforskning, Nordic Innovation, Nordforsk, NordGen, Nordiskt Velfärdscenter samt Nordregio. Åland har likaså en styrelseplats i Nordregio, medan Grönland för närvarande inte har styrelserepresentation i någon samnordisk institution. Enligt normalstadgarna är styrelsen beslutsför när fyra nordiska länder är representerade, men i styrelser där Färöarna, Grönland och Åland har full representation fastställs särskilda bestämmelser i institutionens stadga. Ordförandeskapet i styrelserna roterar mellan medlemmarna.⁵²³

Ålandsdokumentet (2007) förtydligar att Färöarna, Grönland och Åland kan ansöka om fullt medlemskap i samnordiska institutioner och att institutionerna ska underrätta dem när frågor av särskilt intresse aktualiseras. I dokumentet anges även att NMR:s sekretariat ska säkerställa att frågor med relevans för Färöarna, Grönland och Åland tas upp på institutionsmöten.⁵²⁴

Mot bakgrunden av Ålandsdokumentet har en etablerad procedur utvecklats för de tre autonomiernas ansökan om fullt medlemskap (motsvarande staternas medlemskap) i de samnordiska institutionerna. Ansökan bereds genom att den berörda institutionen hörs, varefter ärendet behandlas i relevant fackministerråd. Om detta tillstyrker ansökan, fattas det slutliga beslutet av samlämnande ministrarna.⁵²⁵

Ålandsdokumentet kompletterar därmed den institutionella ramen och visar vägen mot fullt styrelsemedlemskap för autonomierna, men ändrar inte på det faktum att fullt medlemskap i samnordiska institutioner kräver ändring av den enskilda institutionens stadgar och att beslut om sådana ändringar fattas av berörda regeringarna. Det finns därför ingen fördragsfäst garanti för styrelseplatser, även om sådana i praktiken ofta har tilldelats då någon av autonomierna har ansett det vara ändamålsenligt att ansöka om

⁵²² Norden. org. Se även Creutz – Spiliopoulou Åkermark 2021, s. 14, 51–52, 67.

⁵²³ Normalstadgar för samnordiska institutioner 30.9.1999, med senare ändringar.

⁵²⁴ Ålandsdokumentet, Nordiska ministerrådet 2007, s. 12–15.

⁵²⁵ *Præsidiets betænkning over Landsstyreforslag om Færøernes ansøgning om at blive fuldgældigt medlem af Nordisk Råd, Nordisk Ministerråd og omfattet af alle nordiske aftaler og konventioner B 313/ præsidiets*, 2.11.2017.

ett sådant medlemskap. Även frågor om tillgängliga resurser för deltagandet kan dock aktualiseras.

Utöver de samnordiska institutionerna är Färöarna, Grönland och Åland också delaktiga i **andra nordiska samarbeten** som delvis faller under NR:s och NMR:s paraply. Färöarna och Grönland deltar tillsammans med Island och kustområden i västra Norge i samarbetsorganet NORA, som har till uppgift att stärka kustregionerna.⁵²⁶ Därutöver ingår Färöarna och Grönland med Island i det interparlamentariska Västnordiska rådet, som kan ses som ett politiskt samarbete parallellt med eller i samspel med ministerrådet, med prioriteringar såsom kultur, utbildning och naturresurser.⁵²⁷

I Nordiska kulturfonden (NKF), som finansierar kulturprojekt över gränserna, har Färöarna, Grönland och Åland varsin ledamot i styrelsen, medan de nordiska staterna har två vardera.⁵²⁸ Färöarna har i oktober 2025 också ansökt om medlemskap i Nordisk Film och TV Fond (NFTVF), som stöds ekonomiskt av ministerrådet. Färöarna, Grönland och Åland utser därtill varsin representant till NMR:s rådgivande Gränshinderråd, vars mål är att skapa ett Norden där både individer och företag kan verka och röra sig utan gränshinder.⁵²⁹ Detta stödjer i praktiken verkställandet av beslut inom Helsingforsavtalet.

Sammanfattning. Färöarna, Grönland och Åland har sammantaget en bred närvaro i det nordiska samarbetet, men med olika profiler beroende på deras egna prioriteringar och kapacitet. För att formellt säkerställa garanterade styrelseplatser för autonomierna i de samnordiska institutionerna krävs dock ändringar av normalstadgarna genom beslut av samlagsministrarna, även om fullvärdigt medlemskap i enlighet med Ålandsdokumentet i praktiken kan erhållas genom ansökan och uttryckliga stadgaändringar i enskilda institutioner.

Frågan om Färöarnas, Grönlands och Ålands rösträtt i Nordiska ministerrådet är däremot en strikt mellanstatlig fråga, som endast kan förändras genom ändringar av de fördragsrättsliga bestämmelserna i Helsingforsavtalet. I det följande diskuteras och sammanfattas de rättsliga ramarna samt möjligheterna och begränsningarna för likvärdigt medlemskap i Helsingforsavtalet.

⁵²⁶ *Nordic Atlantic Cooperation.*

⁵²⁷ Se Creutz – Spiliopoulou Åkermark 2021, s. 27–28, 54. Deklarationen undertecknades den 15 april 2002.

⁵²⁸ *Ibid.*, s. 24.

⁵²⁹ *Norden.org.*

6.5. Möjligheter och begränsningar för ett likvärdigt medlemskap

6.5.1. Likvärdigt medlemskap och institutionell asymmetri

Diskussionen om ett likvärdigt medlemskap för Färöarna, Grönland och Åland i Helsingforsavtalet aktualiserar frågor om både folkrättslig partsställning och om hur avtalet och dess institutionella arrangemang kan utformas för att ge autonomier ett tydligt och förutsebart inflytande. Utredningens mandat är att *ur juridisk synvinkel beskriva* Färöarnas, Grönlands och Ålands ställning i förhållande till ett likvärdigt medlemskap, och *omfattar därmed inte specifika modeller för en avtalsrevision*. I förverkligandet av eventuella lösningar kan man även behöva beakta bland annat politiska, demokratiska och administrativa faktorer som ligger utanför den rättsliga analysen.

Likvärdighet. I denna rapport används likvärdigt medlemskap för Färöarna, Grönland och Åland som ett analytiskt begrepp med två huvudkategorier:

(1) *Formell likvärdighet*, som förutsätter traktatändring, och kan avse rösträtt och formellt beslutsinflytande i Nordiska ministerrådet inom ramen för ett fortsatt mellanstatligt avtal eller, i sin mest långtgående form, även folkrättslig partsställning i Helsingforsavtalet. Partsställning har därvid främst betydelse för den folkrättsliga konstruktionen av avtalet och anger vilka subjekt som är fördragsslutande parter, men är inte i sig avgörande för omfattningen av det konkreta beslutsinflytandet, som bestäms av avtalets materiella och institutionella reglering.

(2) *Funktionell likvärdighet*, som inte ändrar avtalets partskrets eller beslutsregler men där Färöarnas, Grönlands och Ålands inflytande förstärks genom arbetsordningar, institutionsstadgar, politiska riktlinjer och etablerad praxis, utan att det folkrättsliga ansvaret flyttas från staterna. En sådan ordning kan jämföras med etablerade internationella arrangemang där deltagare utan formell beslutsrätt ges ett strukturerat och förutsebart inflytande i beredningen. Inom Schengensamarbetet deltar exempelvis Island, Norge, Schweiz och Liechtenstein, som inte är EU-medlemmar, i en gemensam beredningsstruktur (*Mixed Committee*) tillsammans med EU:s medlemsstater och kommissionen. De associerade staterna medverkar där i diskussioner och förberedelser av Schengenrelevanta frågor, medan det formella beslutsfattandet kvarstår hos EU:s institutioner.⁵³⁰

Likvärdighet kan uppnås i olika grad beroende på vilka rättsliga verktyg som används, och kan därmed inrymma ett spektrum av olika lösningar.

⁵³⁰ Se *Regjeringen.no*. om Schengensamarbetets institutionella ordning och den blandade kommitténs funktion.

Institutionell asymmetri. Färöarna, Grönland och Åland har i dag en långt utvecklad parlamentarisk ställning i Nordiska rådet (NR), med egna mandat, full rösträtt och initiativrätt (HA art. 44, 47 och 55), samt från och med år 2026 även representation i presidiet genom NR:s arbetsordning. Bortsett från rätten att inneha presidentskapet i NR, fungerar autonomierna därmed *de facto* som funktionellt likvärdiga aktörer i rådets parlamentariska arbete, som i huvudsak har rekommenderande och initiativskapande karaktär (jfr tabell 6).

Denna ordning återspeglas dock inte ännu till fullo i själva fördragstexten. Art. 52 i avtalet om NR:s presidium är utformad med staterna som utgångspunkt och ger inte i avtalstexten uttrycklig traktaträttslig grund för autonomiernas representation. Färöarnas, Grönlands och Ålands presideplatser vilar således på sekundärrättslig reglering i form av rådets arbetsordning, som kan ändras genom rådets beslut utan traktatändring.

I Nordiska ministerrådet (NMR) deltar Färöarna, Grönland och Åland i arbetet, men rösträtten tillkommer endast staterna (HA art. 62). De nordiska staterna är fördragsslutande parter och bär det folkrättsliga ansvaret för Helsingforsavtalet. NMR:s beslut blir bindande för autonomierna först när Färöarna, Grönland och Åland själva ansluter sig i enlighet med sina självstyrelseordningar (HA art. 60 och 63). I praktiken avser dock besluten i huvudsak interna frågor för ministerrådet, såsom budget, arbetsprogram och politiska prioriteringar, och saknar typiskt sett normativ eller territoriell rättsverkan i autonomierna. De förutsätter därför inte ikraftsättande eller anslutning på autonom nivå. Autonomiernas medverkan i ministerrådets processer vilar i hög grad på särskilda villkor i ministerrådets arbetsordning, Ålandsdokumentet och praxis (se tabell 7).

Dessa olika institutionella ordningar skapar en strukturell asymmetri mellan autonomiernas parlamentariska likvärdighet i NR och deras regeringsmedverkan i NMR, vilken också kommer till uttryck i begreppsanvändningen i Helsingforsavtalet då autonomierna *samarbetar* med staterna i NR, men *deltar* i NMR:s arbete. Terminologin är emellertid inte entydig i fråga om graden av faktiskt inflytande, utan måste förstås i ljuset av de institutionella beslutsreglerna.

Ålandsdokumentet (2007) har som politisk tolkningsram bidragit till att förstärka Färöarnas, Grönlands och Ålands roll i beredning, genomförande och uppföljning i NMR:s arbete. Mot bakgrund av att ministerrådets nuvarande verksamhet består av programstyrning, budgetbeslut och politiska prioriteringar, snarare än av antagandet av normer med extern rättsverkan är inflytandet i beredningsprocesser och uppföljning av särskild betydelse för autonomierna.

Eftersom ministerrådets arbete i hög grad regleras genom arbetsordningar, riktlinjer och styrdokument finns därmed ett betydande rättsligt utrymme att ytterligare precisera

formerna för samråd och Färöarnas, Grönlands och Ålands deltagande i institutionsstyrning. Detta kan stärka autonomiernas funktionella likvärdighet, samtidigt som den mellanstatliga ansvarsfördelningen bibehålls. Däremot kvarstår hindren för formell likvärdighet så länge avtalet är strikt mellanstatligt och rösträtten i Nordiska ministerrådet är förbehållen staterna.

6.5.2. Rättsliga ramar för likvärdigt medlemskap

Utöver den institutionella strukturen har i utredningen identifierats fyra rättsliga ramverk som är relevanta i bedömningen av likvärdigt medlemskap i Helsingforsavtalet: (1) konstitutionella olikheter, (2) behörighet i utrikes-, säkerhets- och försvarsfrågor (som här behandlas skilt från övriga konstitutionella faktorer), (3) EU-rättsliga krav och (4) folkrättsliga begränsningar. Dessa faktorer anger sammantaget ramarna för vilka lösningar som kan genomföras inom gällande rätt och vilka som förutsätter lagändringar, inklusive i förekommande fall konstitutionella ändringar.

Konstitutionella olikheter. Färöarna, Grönland och Åland har alla långtgående självstyrelser, men olika konstitutionella konstruktioner. Skillnaderna utgör i sig ingen absolut spärr för en likvärdig ställning, men kan bland annat påverka vilka nationella beslutsförfaranden som krävs och hur nordiska åtaganden kan utformas i respektive rättsordning.

Färöarnas självstyrelse regleras genom hemstyrelselagen och övertagandelagen, som formellt är rikslagar antagna av Folketinget. Självstyret i sig är inte explicit grundlagsförankrat, även om Färöarna och Grönland nämns i DGL § 28 om medlemmar i Folketinget, § 42 stk. 7 om folkomröstning och § 86 om rösträttsålder. Självstyret åtnjuter dock ett politiskt och konstitutionellt betingat skydd mot ensidiga ändringar. Den avtalsliknande ingressen till övertagandelagen betonar Färöarnas landsstyres och den danska regeringens ställning som likvärdiga parter. Övertagandelagen medger successivt övertagande av alla sakområden utom ett antal konstitutionellt skyddade kärnområden enligt dansk statsrätt (grundlagen, medborgarskap, Højesteret, utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik samt valuta- och penningpolitik). Dessa kan som utgångspunkt endast överföras genom grundlagsändring, även om viss överlåtelse av befogenheter till internationella organisationer kan hanteras inom ramen för DGL § 20.

Grönlands självstyrelse regleras i självstyrelselagen, som likaså är en vanlig lag, men dess ingress betonar likvärdighet mellan parter samt erkänner grönländarna som ett folk med självbestämmanderätt. Därtill innehåller lagen en särskild procedur för självständighet. Behörigheten kan utvidgas genom övertaganden enligt lagens bilaga, medan grundläggande statsfunktioner, såsom utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik, stannar kvar hos riket så länge Grönland inte använder sig av sin självständighetsoption.

Ålands självstyrelse är förankrad i internationell rätt och regleras i självstyrelselagen, som har särskild konstitutionell status. Ändringar kräver riksdagens beslut i grundlagsordning och lagtingets samtycke med kvalificerad majoritet. Behörighetsfördelningen bygger på en enumerationsmodell, där landskapets respektive rikets exklusiva lagstiftningsbehörighet är uttryckligen uppräknad i självstyrelselagen. Tillsammans med Ålands folkrättsliga ställning innebär detta ett starkt rättsligt skydd för självstyrelsen.

Laglighetskontrollen i de tre autonomierna är ordnad på olika sätt. På Åland sker *ex ante* kontrollen genom presidentens prövning av landskapslagars lagenlighet med utlåtande av Högsta domstolen. På Färöarna och Grönland sker granskningen i huvudsak *ex post* genom särskilda tvistlösningsnämnder med representanter för parterna och Højesterets domare.

Finansieringsmodellerna skiljer sig också åt. På Färöarna och i Grönland följer kostnadsansvaret som huvudregel med övertagandet av ett sakområde, samtidigt som båda erhåller blockbidrag från Danmark. Ålands finansieringsmodell är baserad på avräkning och skatteavräkning enligt självstyrelselagen. Nordiska åtaganden kan därmed medföra olika budgetmässiga konsekvenser för autonomierna och ställa olika krav på administrativ kapacitet.

Sammantaget kan dessa konstitutionella olikheter innebära att likvärdigt medlemskap kan behöva förankras genom differentierade nationella arrangemang, där rättslig likvärdighet uppnås genom funktionsmässigt jämförbara, om än inte identiska, lösningar inom respektive rättsordning, samtidigt som den nordiska regleringen i sig utformas enhetligt. Ur juridisk synvinkel är det visserligen inte uteslutet med separata lösningar för de tre autonomierna i Helsingforsavtalet, men införandet av flera olika ”kategorier” av medlemskap kan göra samarbetet mer komplext och ge upphov till politiska frågor som behöver beaktas. Formerna för likvärdighet är inte enbart en institutionell fråga, utan berör även autonomiernas egna överväganden om deltagande och bundenhet.

(2) Behörighet i utrikes-, försvars- och säkerhetsfrågor. Utrikes- och försvarspolitik samt rikets säkerhet utgör för samtliga autonomier statliga kärnområden, vilket innebär att utrymmet för autonomierna att utöva självständig extern beslutsmyndighet med folkrättslig verkan i sådana frågor är begränsad utan konstitutionella förändringar i Danmark respektive Finland.

För Färöarna och Grönland följer detta direkt av grundloven, särskilt DGL § 19, enligt vilken utrikes- och försvarspolitik tillkommer staten som en del av rikets konstitutionellt skyddade kompetenser. Fullmaktsordningarna för övertagna områden förändrar inte denna utgångspunkt. Även när Färöarna och Grönland har befogenhet att förhandla eller ingå avtal på områden som har övertagits till självstyret, sker detta uttryckligen på rikets vägnar och inom ramar som undantar avtal som rör säkerhets- och försvarspolitik, samt

avtal som gäller för riket som helhet eller förhandlas inom internationella organisationer där Danmark är medlem.

För Ålands del är utrikes- och försvarsfrågor samt rikets säkerhet statens exklusiva behörigheter enligt självstyrelselagen och Finlands grundlag. Landskapet saknar traktatkompetens och företräds internationellt av Finland. En överföring av extern beslutsmyndighet med folkrättslig verkan till Åland inom dessa områden förutsätter därför ändring av självstyrelselagen, och kan, beroende på kompetensens omfattning och former, även aktualisera ändringar av grundlagen. Ålands demilitariserade och neutraliserade status utgör folkrättsliga förpliktelser som binder staten och kan inte förändras genom nordiska arrangemang.

Dagens nordiska säkerhetssamarbete omfattar även frågor såsom sektorvis civil krisberedskap och myndighetssamverkan, totalförvar, energiförsörjning, infrastruktur samt klimat- och miljörelaterad säkerhet och berör såväl de nordiska staterna som autonomierna i hög grad. Flera av dessa sakområden ligger inom autonomiernas interna behörighet, men delvis med olika omfattning i respektive självstyre. Inom sådana sektorer där autonom behörighet föreligger kan Färöarna, Grönland och Åland delta aktivt och utöva ett substantiellt inflytande, särskilt i fråga om genomförande, men med beaktande av statens folkrättsliga ansvar och behörighet i utrikes-, försvars- och säkerhetsfrågor.

Helsingforsavtalet omfattar idag inte försvarspolitik som ett uttryckligt samarbetsområde. En utvidgning av avtalets materiella räckvidd till att inkludera försvarsfrågor skulle, i ljuset av de nuvarande konstitutionella ramarna i Danmark och Finland, innebära att autonomiernas roll i första hand tar formen av samråd och medverkan, snarare än självständig formell beslutsmyndighet. För att uppnå full formell likvärdighet i betydelsen självständig folkrättslig partsställning eller extern beslutsmyndighet med eget internationellt ansvar inom dessa frågor, krävs konstitutionella reformer på statlig nivå.

Detta utesluter inte nödvändigtvis att Färöarna, Grönland och Åland inom ramen för Nordiska ministerrådet kan tilldelas interna politiska beslutsfunktioner, även i frågor som faller utanför deras behörighet, förutsatt att detta sker under statens ansvar och med nationell mandatgivning. Nordiska ministerrådet är ett mellanstatligt organ inom det nordiska samarbetet, vars inre beslutsprocedurer inte ändrar vem som är folkrättslig part i Helsingforsavtalet. Så länge de nordiska staterna kvarstår som fördragsslutande parter och bär det internationella ansvaret, kan autonomiernas medverkan ur folkrättslig synvinkel i princip utformas genom interna och institutionella regler, förutsatt att dessa regler är förenliga med respektive stats nationella rättsordning. Även om sådana beslutsprocedurer inte i sig ändrar avtalets partskrets, kan beslutsformer med bindande verkan medföra ökade krav på intern konstitutionell tydlighet och mandatgivning, särskilt

i frågor som rör rikets kärnområden och där nationell behörighetsfördelning måste respekteras.

(3) EU-rättsliga ramar. En ytterligare rättslig faktor i det nordiska samarbetet är EU:s regelverk som är bindande för de stater som är medlemmar av unionen. Åland omfattas, som en del av Finland, av unionsrätten, med de undantag som följer av Ålandsprotokollet. Finland bär det folkrättsliga ansvaret gentemot Europeiska unionen, medan Åland inom sina behörighetsområden svarar för genomförandet av EU-rätten i den interna rättsordningen.

Färöarna står som tredje land utanför unionsrätten och påverkas endast av EU-relaterade åtaganden när självstyret uttryckligen har ingått avtal med unionen. Färöarna kan därför ansluta sig till nordiska beslut utan direkta EU-rättsliga genomförandekrav.

Grönland omfattas inte heller av unionsrätten som utomeuropeiskt land och territorium (ULT), men deltar i EU-finansiering och partnerskap som medför krav på uppföljning, ekonomisk kontroll och kompatibilitet med pågående program. ULT-systemet innebär en direkt relation mellan EU-kommissionen och grönländska myndigheter, och danska myndigheter involveras endast vid behov.

De tre autonomiernas olika relationer till EU kan därmed påverka förutsättningarna för genomförande av nordiska åtaganden inom vissa sektorer, men utgör i sig inget rättsligt hinder för likvärdigt medlemskap i Helsingforsavtalet.

(4) Folkrättsliga begränsningar. Helsingforsavtalet är ett mellanstatligt avtal mellan de fem nordiska staterna och ska tolkas mot bakgrund av Wienkonventionens kodifiering av traktaträtten (1969). I den allmänna folkrätten utgör stater de centrala folkrättsliga subjekten med kapacitet att ingå traktater, och bär som utgångspunkt det fulla internationella ansvaret för sina förpliktelser (se kap. 3). Vid sidan av staterna kan även internationella organisationer och, i särskilda fall, andra entiteter tillerkännas traktatkapacitet på grundval av särskilda rättsliga arrangemang.⁵³¹

I förhållande till Helsingforsavtalet och dess institutioner utövar Färöarna, Grönland och Åland sina internationella befogenheter mot bakgrund av att staterna är fördragsslutande parter och som utgångspunkt bär det internationella ansvaret, samtidigt som det interna handlingsutrymmet bestäms av de enskilda staternas konstitutionella ordning. En förändring av avtalets partskrets eller parternas rättigheter och skyldigheter kräver enhälligt samtycke enligt de principer som anges i Wienkonventionens art. 39–41. Formell partsställning i Helsingforsavtalet eller extern

⁵³¹ Jfr Wienkonventionen om traktaträtten mellan stater och internationella organisationer eller mellan internationella organisationer (1986). Se även exempelvis WTO, där Hongkong uppträder som ett separat tullterritorium med egen partsställning.

beslutsmyndighet för autonomierna i Nordiska ministerrådet förutsätter därför traktatändring med samtliga nordiska staters godkännande.

Folkrätten erkänner samtidigt att stater kan bemyndiga självstyrande enheter att agera internationellt inom sina behörighetsområden. Detta återspeglas i Färöarnas och Grönlands fullmaktsordningar, som medger att självstyret kan ingå internationella avtal på rikets vägnar. Åtgärder som vidtas med stöd av ett sådant bemyndigande tillskrivs folkrättsligt staten, bland annat enligt art. 4, 5 och i förekommande fall art. 7, i FN:s folkrättskommissions (ILC) artiklar om statsansvar (ARSIWA), eftersom de självstyrande organen då behandlas som enheter som utövar offentliga befogenheter för statens räkning. Eventuella motåtgärder enligt folkrätten skulle därför riktas mot riket.

Staten kvarstår som folkrättsligt ansvarig för efterlevnaden av internationella förpliktelser och för att dess organ och bemyndigade enheter agerar i enlighet med dessa. Ålands demilitarisering och neutralisering är folkrättsliga förpliktelser som binder staten i internationellt hänseende, och är inte en del av landskapets lagstiftningsbehörighet. Dessa förpliktelser kan inte ändras genom nordiska arrangemang.

Folkrätten medger samtidigt ett betydande utrymme för avtalsfrihet (se kap.3). Även om dess parts- och ansvarssystem i huvudsak är statsbaserat, rymmer folkrätten samtidigt etablerade lösningar för att hantera intern kompetensfördelning och självstyrande enheters deltagande genom exempelvis fullmaktsarrangemang och sektorspecifika traktatkonstruktioner. Utan att ändra avtalets partskrets kan därför avtalsbestämmelser, arbetsordningar och institutionsstadgar ges en sådan utformning att autonomierna får ett förstärkt och mer strukturerat deltagande, särskilt inom sina behörighetsområden. Detta handlingsutrymme utgör grunden för funktionell likvärdighet inom gällande avtal.

6.5.3. Substatligt inflytande vid internationellt beslutsfattande

I takt med att internationellt samarbete i ökande grad berör de områden där substatliga enheter har intern behörighet, aktualiseras frågan om deras roll i internationellt beslutsfattande. Detta gäller såväl federala delstater som autonomier i enhetsstater och andra självstyrande territorier.⁵³² Färöarnas, Grönlands och Ålands deltagande i det nordiska samarbetet har inte endast haft instrumentella syften, utan har även varit betydelsefullt för att etablera dem som aktörer med en egen röst samt för att stärka självstyrets ställning.⁵³³

⁵³² Danmark och Finland är formellt enhetsstater och inte federationer. Enligt Suksi 2015, fotnot 5, s. 9, utmärks federala system av att den federala nivån har uppräknade maktbefogenheter, medan delstaterna normalt behandlas symmetriskt och behåller de återstående maktbefogenheterna, samt är representerade på federationsnivå i ett råd som med delstaternas medverkan godkänner lagstiftning.

⁵³³ Se Spiliopoulou Åkermark 2025a, s. 26–29 om de autonoma regionernas betydelse för Norden.

I praktiken bedriver Färöarna, Grönland och Åland omfattande extern verksamhet inom sina behörighetsområden, men den folkrättsliga formen varierar från fullmaktsbaserade arrangemang till deltagande genom statlig representation och genom sektorvisa avtal. Som *Stephan* poängterar diskuteras självstyrelse ofta som ”ett verktyg för att lösa territoriella konflikter, för att skydda minoriteter och hantera mångfald”, men de institutionella arrangemang som behövs för att självstyrande enheter ska kunna delta på flera nivåer är inte alltid fullt utvecklade.⁵³⁴

Omfattningen av territoriella autonomiers internationella handlingsutrymme varierar starkt. *Suksi* betonar att det kan röra sig om allt från total avsaknad av medverkan till ordningar som i det närmaste liknar staters ställning. Samtidigt är det ofta på konstitutionell och internrättslig nivå som eventuella problem uppstår, eftersom autonomiernas existens och handlingsutrymme i första hand styrs av nationell rätt.⁵³⁵

Adler-Nissen och *Gad* beskriver Färöarna, Grönland och Åland som politiska enheter som varken kan klassificeras som fullt suveräna stater eller som helt underordnade delar av sina moderstater. Deras ställning passar inte direkt in i folkrättens traditionella dikotomi ”stat/ icke-stat”, samtidigt som de ifrågavarande autonomiernas lagstiftningsbehörighet, minoritetsskydd och självstyrelseförfattningar ger dem en stark intern konstitutionell position.⁵³⁶ Detta talar för ett behov av institutionella lösningar där sådana ”mellankategorier” kan utöva inflytande i internationella sammanhang utan att deras folkrättsliga partsställning nödvändigtvis förändras.

Exempelvis har de nordiska autonomiernas olika relationer till EU medfört ett behov av flexibla institutionella arrangemang, där icke-suveräna men självstyrande aktörer ges utrymme att agera inom sina sakområden. Samtidigt har det påpekats att rättsverkningarna av sådana ordningar, särskilt i fråga om internrättslig förankring och ansvarsfördelning, inte alltid är fullt klarlagda.⁵³⁷

Belgien är ett exempel på hur *federala* delstater kan ges ett långtgående internationellt handlingsutrymme inom ramen för statsansvaret. Genom principen *in foro interno, in foro externo*⁵³⁸ och genom konstitutionella speciallagar har Flandern, Vallonien och Bryssel tilldelats traktatkompetens som i huvudsak speglar deras interna lagstiftningsbehörighet, så att de kan uppträda utåt inom sina materiella behörighetsområden.⁵³⁹ Federalstaten har utvecklat mekanismer för representation,

⁵³⁴ Stephan 2017, s. 300.

⁵³⁵ Suksi 2011, s. 622–623.

⁵³⁶ Se Adler-Nissen – Gad 2014, s. 7 (särskilt hänvisning 1); Stephan 2017, s. 299–301.

⁵³⁷ Se exempelvis Stephan 2017, s. 281–283, 299–301, som påpekar att både Färöarna och Åland har *sui generis*-arrangemang med EU, medan Grönland har ULT-status.

⁵³⁸ Med *in foro interno, in foro externo* avses i belgisk konstitutionell praxis att en federal enhet som har intern behörighet på ett område också utövar den internationella behörigheten på samma område.

⁵³⁹ Aust 2007, s. 65–66; Wouters – De Smet 2001, s. 4–13.

blandade avtal, samråd och gemensamma ståndpunkter i internationella forum, och delstaterna kan ingå avtal inom sina behörighetsområden.

Wouters och *De Smet* beskriver att de belgiska delstaterna därmed närmar sig en ställning som begränsade folkrättsliga subjekt, förutsatt att andra stater accepterar att avtala direkt med dem. Även om de uppvisar flera kännetecken som i doktrin ofta associeras med statsbildning, är de inte stater i folkrättslig mening, eftersom de saknar suveränitet och internationellt erkännande.⁵⁴⁰

I den belgiska modellen kvarstår därmed den folkrättsliga huvudprincipen att staten bär det internationella ansvaret för traktatsbrott och andra överträdelser, oavsett om handlingen har vidtagits av ett delstatsorgan. Detta motsvarar Wienkonventionens regler om traktaträtt (1969) och ILC:s artiklar om statsansvar, där intern behörighetsfördelning inte påverkar statens externa ansvar. Belgien har försökt att hantera detta spänningsförhållande genom interna mekanismer, såsom samråd och regressordningar, i stället för att ändra den internationella ansvarsfördelningen.⁵⁴¹ *Popelier* påpekar samtidigt att relativt små formella förändringar av denna typ kan bli delar av maktpolitiska paket och tolkas som steg mot statsbildning, vilket kan ha stor symbolisk betydelse, även om det inte i sig behöver vara syftet med arrangemangen.⁵⁴²

Den belgiska modellen kan kanske inte som sådan överföras på Norden, men illustrerar hur statliga fullmaktsordningar och interna regler om behörighetsfördelning kan skapa ett betydande utrymme för självstyrande enheters inflytande i internationella processer, såsom ingående av traktater, representation och deltagande i internationella organisationer, utan att statens folkrättsliga ställning eller ansvar ändras. Detta liknar i viss mån Färöarnas och Grönlands ordningar där självstyrena inom givna ramar kan förhandla och ingå avtal på rikets vägnar, medan Danmark förblir internationellt ansvarig.

Ackrén och *Sundberg* menar dock att ett långtgående självstyre i en enhetsstat inte automatiskt innebär politisk inkludering i det parlamentariska arbetet på nationell nivå i samma utsträckning som i federala stater. Även om parlamentariker från Färöarna, Grönland och Åland deltar i rikslagstiftning, är deras möjligheter att driva igenom initiativ begränsade, och rollen blir främst att bevaka kommande lagstiftning, uppmärksamma frågor som berör självstyrets kompetens och fungera som en länk mellan nivåerna. Den centrala kanalen för autonomiers inflytande, inte minst i internationella frågor, går därmed via självstyrets och rikets regeringar, snarare än via representation i parlamenten.⁵⁴³ *Spiliopoulou Åkermark* framhåller att effektivt autonomt styre kräver erkännande av rättslig pluralism och ansvarighet på flera olika nivåer för att säkerställa

⁵⁴⁰ Se *Wouters – De Smet* 2001, s. 4–13.

⁵⁴¹ *Ibid.*, s. 14–16.

⁵⁴² *Popelier* 2012, s. 48–55.

⁵⁴³ *Ackrén – Sundberg* 2018, s. 24. Se även *Suksi* 2011, s. 126, 130–131, 138–139.

politisk och samhällelig legitimitet. Utöver samordning mellan lokala, nationella och internationella aktörer betonas även behovet av bred kunskap och långsiktiga mål.⁵⁴⁴

Exemplen ovan indikerar att subnationellt inflytande vid internationellt beslutsfattande inte kräver ställning av självständig stat, utan beror främst på hur den interna institutionella balansen mellan stat och självstyre har utformats. Vägar till likvärdighet kan således gå genom fungerande regeringskanaler och fullmaktsarrangemang mellan stat och autonomi. För staternas del accentueras betydelsen av en tydlig ansvarsbärare och internationell enhetlighet.

Utöver fullmaktsmodeller utesluter folkrätten inte att stater, genom uttrycklig traktatreglering och under vissa förutsättningar, tillerkänner icke-statliga enheter partsställning och ett avtalsspecifikt ansvar inom ramen för ett traktatsystem. Sådana sektorspecifika konstruktioner förekommer exempelvis i WTO-systemet och bygger på särskilda kriterier i de relevanta överenskommelserna. Hongkong, i egenskap av ett särskilt tullområde och självständig part i WTO, illustrerar en sådan ordning.⁵⁴⁵ Detta specifika arrangemang är emellertid knutet till handelspolitisk behörighet, och kan därför inte utan vidare överföras till ett brett politiskt samarbetsavtal såsom Helsingforsavtalet. Vid frågan om partsställning för autonomierna i avtalet aktualiseras därför, vid sidan av folkrättens statscentrerade ramar, även interna konstitutionella överväganden, särskilt i fråga om ansvarsfördelning, representation och kontroll.

6.5.4. Kärnbestämmelser i Helsingforsavtalet, utvecklingsvägar och centrala överväganden

Färöarnas, Grönlands och Ålands medverkan i det nordiska samarbetet har successivt förstärkts genom praxis, arbetsordningar och sektorvisa arrangemang, utöver några centrala avtalsändringar. De grundläggande beslutsreglerna i Helsingforsavtalet är dock oförändrade och den formella asymmetrin mellan staterna och autonomierna består. Mot denna bakgrund diskuteras avslutningsvis de avtalsbestämmelser som utgör den institutionella kärnan, tre rättsliga utvecklingsvägar, samt centrala rättsliga överväganden som kan vara relevanta oavsett vilken typ av lösning som utformas.

Kärnbestämmelser i Helsingforsavtalet. De artiklar som i detta sammanhang är särskilt centrala för Färöarnas, Grönlands och Ålands institutionella position är art. 52 och 60–63, vilka reglerar representation i Nordiska rådet och deltagande i Nordiska ministerrådet, samt art. 67 och 68 om deltagande i sektorvisa ministermöten och ändringsförfarandet. Dessa definierar nuvarande beslutsstruktur på basen av vilken ett mera likvärdigt medlemskap kan utvecklas.

⁵⁴⁴ Spiliopoulou Åkermark 2025b, s. 4–5, 30–36.

⁵⁴⁵ Se Suksi 2011, s. 611–618; Xin – Yao 2023, s. 1–12 om Hongkong i WTO.

Tabell 8. Centrala artiklar vid eventuellt införande av likvärdigt medlemskap för autonomierna.

Artikel i HA	Nuvarande innehåll (valda delar)	Betydelse för likvärdigt medlemskap
Art. 52	”Varje land ska vara representerat i presidiet.” ”Presidentskapet i rådet roterar mellan de nordiska länderna...”	Ingen garanterad plats för autonomierna i presidiet enligt avtalet. (Fr.om. 1.1.2026 ges representation genom NR:s arbetsordning, men utan ändring i fördragstexten.) Presidentskapet är reserverat för staterna.
Art. 60	”I Nordiska ministerrådet samarbeta de nordiska ländernas regeringar. Färöarnas och Grönlands landsstyren samt Ålands landskapsstyrelse deltaga i ministerrådets arbete.”	Autonomierna <i>deltar</i> men <i>samarbetar</i> inte formellt på samma nivå som staterna.
Art. 62	”Varje land har en röst i ministerrådet.”	Rösträtten tillkommer endast staterna. Autonomierna saknar beslutsrätt även i frågor inom egna behörighetsområden.
Art. 63	”Beslut av ministerrådet är bindande för de särskilda länderna.”	Ingen direkt bindande verkan även inom egna sakområden (<i>opt-in</i> krävs).
Art. 67	”Samråd mellan de nordiska ländernas regeringar kan förutom i ministerrådet ske vid nordiska ministermöten.”	Ingen traktatfäst rätt för autonomierna att delta i sektorsvisa ministermöten. Deltagandet vilar på praxis och Ålandsdokumentet (2007).
Art. 68	”Innan länderna överenskomma om ändringar i denna överenskommelse, skall Nordiska rådet beredas tillfälle att yttra sig.”	Autonomierna saknar partsställning i ändringsprocessen. Autonomiernas inflytande är indirekt genom NR:s yttrande.

Utöver dessa artiklar framgår av art. 1, 69 och 70 att avtalet är ett mellanstatligt instrument, där endast de fördragsslutande staterna kan besluta om ändring eller uppsägning av avtalet. Den mellanstatliga karaktären kommer även till uttryck i avtalets rubricering.⁵⁴⁶ Sammantaget anger dessa bestämmelser den rättsliga utgångspunkten för bedömningen av ett eventuellt likvärdigt medlemskap för Färöarna, Grönland och Åland i avtalet.

⁵⁴⁶ Nordiska ministerrådet kan anses uppvisa drag som i funktionellt avseende påminner om överstatlighet, i den mån det inom det mellanstatliga arbetet kan fatta beslut som är bindande för parterna i Helsingforsavtalet.

Rättsliga utvecklingsvägar. Mot denna bakgrund kan tre typer av utvecklingsvägar för Färöarnas, Grönlands och Ålands ställning i Helsingforsavtalet skisseras. Dessa är inte politiska rekommendationer, utan anger olika rättsliga riktningar som kan innefatta flera variationer och vilka i sin tur kan utlösa nya juridiska frågeställningar. Inom ramen för denna utredning är det inte möjligt att klarlägga de specifika rättsliga förutsättningarna för varje tänkbar lösning, utan enbart beskriva autonomiernas ställning i förhållande till de rådande rättsliga ramarna i enlighet med det angivna mandatet. Tre möjliga utvecklingsvägar kan vara (1) sekundärrättsliga lösningar, (2) hybridmodeller, och (3) lösningar som förutsätter traktatändring.

Sekundärrättsliga lösningar (intern normgivning) inom nuvarande avtalsram kan ge långtgående funktionell likvärdighet. Utan att ändra på Helsingforsavtalets partskrets kan autonomiernas inflytande ytterligare förstärkas genom arbetsordningar, institutionsstadgar, sektorspecifika regler och strukturerade samråds- och informationsmekanismer. Den främsta begränsningen är att rösträtten i Nordiska ministerrådet kvarstår hos staterna.

Hybridmodeller med funktionsbaserad likvärdighet inom exempelvis autonomiernas respektive behörighet kan ge Färöarna, Grönland och Åland förstärkt beslutsfunktion inom särskilda områden, medan staterna förblir folkrättsliga parter i avtalet. Detta kan förverkligas genom till exempel *opt-in*-möjlighet, eventuella förstärkta beslutsmekanismer i Nordiska ministerrådet inom ramen för statligt ansvar, samt särskilda ikraftträdande- och ansvars klausuler som kan avgränsa beslutens materiella tillämpningsområde. Dyliga arrangemang kan ge utrymme för en hög grad av likvärdighet utan att avtalets mellanstatliga karaktär förändras. I praktiken kan dock frågor som behandlas i de nordiska organen ofta omfatta inslag av både riks- och autonomibehörigheter, vilket försvårar ett beslutsfattande som strikt utgår från behörighetsgränser. Ett sådant system kan också vara administrativt komplext och resurskrävande. Därutöver har autonomierna enligt sina respektive konstitutionella ordningar rätt till inflytande även i frågor som formellt ligger utanför deras egna behörighetsområden. I Nordiska rådet har Färöarna, Grönland och Åland idag rösträtt i samtliga ärenden, oavsett behörighetsfördelning. Rådet saknar dock befogenhet att fatta bindande beslut, till skillnad från Nordiska ministerrådet. Ministerrådets beslut är emellertid inte alltid rättsligt bindande till sin karaktär.

Traktatändring kan i detta sammanhang aktualiseras i olika former. En utvecklingsväg är en ändring av Helsingforsavtalet där Färöarna, Grönland och Åland tillförsäkras formell likvärdighet i Nordiska ministerrådet genom rösträtt och beslutsmyndighet, medan de nordiska staterna ensamma kvarstår som de folkrättsliga parterna i avtalet. Detta skulle innebära en ändring av Nordiska ministerrådets interna beslutsordning inom ramen för ett fortsatt mellanstatligt avtal, där rösträtten utvidgas institutionellt utan att autonomierna blir folkrättsliga parter. Ett sådant arrangemang förutsätter en ändring av

avtalets kärnbestämmelser, med följdändringar i sekundärrättsliga instrument, samt enhälligt godkännande av de fem nordiska staterna.

Ett arrangemang där autonomierna ges rösträtt i ett organ som kan fatta bindande beslut, och som även behandlar frågor utanför deras behörighetsområden, kan innebära politiskt inflytande i ärenden som enligt nationell konstitutionell ordning tillkommer riket, utan att detta i sig förändrar den interna behörighetsfördelningen. En sådan ordning kan förutsätta tydlig intern förankring, exempelvis genom bestämmelser i självstyrelselagarna eller andra mekanismer som uttryckligen klargör statens kontrollfunktioner och folkrättsliga ansvar.

Ett mer långtgående alternativ skulle vara en traktatändring där Färöarna, Grönland och Åland tillerkänns partsställning i Helsingforsavtalet, med tillhörande rättigheter och ett självständigt eller särskilt reglerat folkrättsligt ansvar. Partsställning utgör dock inte nödvändigtvis ett mål i sig, utan är en av flera möjliga rättsliga konstruktioner för att reglera inflytande och ansvar inom det nordiska samarbetet. Ett sådant arrangemang skulle innebära en omkonstruktion av avtalets mellanstatliga karaktär och därutöver aktualisera fördjupade konstitutionella överväganden i Danmark och Finland.

En utökning av antalet röstberättigade från fem till åtta, oavsett om autonomierna ges partsställning eller inte, skulle kunna påverka den institutionella balansen i samarbetet och därför aktualisera avvägningar i relation till de stater som saknar motsvarande autonoma arrangemang som Danmark och Finland. Samtidigt visar Nordiska rådets sammansättning (se tabell 5) hur den parlamentariska representationen redan är anpassad till nationella strukturer, medan någon motsvarande differentiering inte finns i Nordiska ministerrådets röstordning.

För Danmarks del förutsätter en ändring av Helsingforsavtalet som huvudregel inte grundlagsändring enligt DGL § 88, så länge staten kvarstår som folkrättsligt ansvarig part och autonomierna inte ges självständig extern beslutsmyndighet (som inte sker på rikets vägnar) inom områden som enligt grundloven tillkommer staten, såsom utrikes- och försvarspolitik (DGL § 19). En traktatändring som skulle innebära en överlåtelse av befogenheter som inte kan genomföras inom ramen för DGL § 20:s ordning för suveränitetsöverlåtelse, eller som på annat sätt innebär en överföring av suveränitet, skulle däremot sannolikt aktualisera en ändring av grundloven enligt DGL § 88.⁵⁴⁷

I Danmark sker grundlagsändring enligt ett särskilt förfarande som förutsätter två likalydande beslut i Folketinget med mellanliggande val samt efterföljande folkomröstning. Eventuella förändringar som genomförs i respektive självstyrelselag

⁵⁴⁷ DGL § 20 tillåter överlåtelse av befogenheter till mellanstatliga organ med iakttagande av ett särskilt beslutsförfarande.

beslutas av Folketinget efter politisk överenskommelse med Färöarna respektive Grönland.

För Finlands del kan internationella förpliktelser som berör frågor inom landskapets behörighet bli tillämpliga på Åland genom lagtingets bifall enligt Sjl 59 §, utan att detta i sig innebär någon förändring av statens traktatkompetens eller folkrättsliga ansvar eftersom bifallsmekanismen avser ikraftsättning.⁵⁴⁸ Däremot kan ett internationellt avtalsarrangemang som påverkar den konstitutionella ansvarsfördelningen av utrikesmakten aktualisera prövning särskilt i ljuset av GL 93 § om statens exklusiva utrikespolitiska befogenheter och GL 94–95 §§ om internationella förpliktelser. Grundlagsändring enligt GL 73 § kan komma i fråga om avtalet ger Åland egen internationell rättskapacitet eller självständig beslutsmakt i internationella frågor, eller på annat sätt innebär en avvikelse från statens exklusiva behörigheter enligt grundlagen.⁵⁴⁹

Ett mer begränsat arrangemang som inte förändrar statens folkrättsliga ansvar eller den utrikespolitiska ledningen enligt grundlagen skulle i princip kunna förankras genom ändringar i enbart självstyrelselagen, förutsatt tydliga mekanismer för statlig medverkan och kontroll.⁵⁵⁰ Detta är dock beroende av arrangemangets närmare konstruktion och materiella räckvidd.

Ändringar som berör självstyrelselagens innehåll kräver ändringar av självstyrelselagen i grundlagsordning och därutöver lagtingets bifall med kvalificerad majoritet enligt Sjl 69 §. Ändringar i Finlands grundlag sker genom beslut i riksdagen i grundlagsordning, vilket i normalfallet innebär att ändringen antas av två riksdagar, under den senare med minst två tredjedels majoritet (GL 73 §).

Centrala rättsliga överväganden. Vid överväganden om likvärdigt medlemskap kan följande rättsliga hänsyn aktualiseras som påverkar utformningen.

(1) Moderniserad begreppsapparat

Språket i det nuvarande Helsingforsavtalet bygger delvis på en äldre konstitutionell verklighet. En teknisk uppdatering av begrepp som exempelvis *landsstyre* och *landskapsstyrelse* kan genomföras även utan att förändra beslutsreglerna och kan bidra till rättslig tydlighet.

⁵⁴⁸ Se Silverström 2025, s. 326. Se även Silverström 2008, s. 261–265.

⁵⁴⁹ Grundlagsutskottet har i fråga om grundlagen betonat att ändringar inte får rubba ”de konstitutionella grundlösningarnas stabilitet”, och att detta även är relevant när det gäller ”principiellt betydelsefulla grundläggande lösningar i självstyrelselagen”, se GrUB 2/2018 rd, s. 3–4.

⁵⁵⁰ Jfr Silverström 2025, om självstyrelselagens roll som intern konstitutionell ram för Ålands internationella engagemang.

I det nordiska samarbetet används idag begreppet *självstyrande länder*, med avseende på Färöarna, Grönland och Åland.⁵⁵¹ I Helsingforsavtalet ger artikel 8 en språklig öppning mot en bredare användning av begreppet länder än enbart betydelsen stater (utan att det i sig ändrar avtalets partskrets eller beslutsregler), då det i den ifrågavarande artikeln rörande kulturellt samarbete hänvisas till "[...] i de övriga nordiska länderna, inbegripet Färöarna, Grönland och Åland".

(2) Uttrycklig reglering av deltagandet

Färöarnas, Grönlands och Ålands deltagande i ministermöten, ämbetsmannakommittéer och arbetsgrupper vilar för närvarande delvis på arbetsordningar, praxis eller Ålandsdokumentet. Stöd i avtalstexten eller stadgar kan skapa större förutsebarhet och stärka autonomiernas roll i beredning och uppföljning.

(3) Behörighetsförankring

Nordiska beslut måste genomföras av den aktör som enligt nationell rätt har behörighet på området, vilket i praktiken hanteras genom etablerade ordningar för anslutning, inklusive möjlighet till *opt-in* och *opt-out* när behörigheten varierar mellan autonomierna. Behörighetsfördelningen begränsar således genomförandet av nordiska åtaganden, men är inte ett hinder för medverkan i de nordiska institutionerna.

Nordiska ministerrådets beslut är i huvudsak av politisk och administrativ karaktär och förutsätter nationellt genomförande för att få rättsverkan. Om en ordning införs där autonomierna har rösträtt eller annat formellt beslutsinflytande i ministerrådet behöver det i fråga om juridiskt bindande beslut klargöras hur ett sådant beslutsinflytande i ärenden utanför den egna behörigheten förhåller sig dels till självstyrelselagarna, dels till statens konstitutionella ansvar.

Avsaknad av autonom medverkan i beredning och beslutsfattande kan samtidigt försvåra eller fördröja verkställigheten av ministerrådets beslut inom områden där lagstiftnings- och förvaltningsbehörigheten tillkommer Färöarna, Grönland och Åland. Danmark respektive Finland saknar som utgångspunkt möjlighet att ensidigt framtvinga genomförande inom sakområden som tillkommer autonomierna, utan Färöarnas, Grönlands och Ålands medverkan enligt respektive självstyrelseordning. Detta utesluter emellertid inte att autonomierna, inom ramen för statens ansvar och gällande nationell rätt, frivilligt deltar i operativt samarbete och administrativ samordning inom nordiska myndighetsstrukturer.

⁵⁵¹ a ´Rógvi 2015, s. 144 hänvisar till den gamla nordiska skillnaden mellan *riike* och *land*, där det första begreppet avser den suveräna staten och det senare den substatliga enheten.

(4) Ikraftträdande-, kontroll- och tvistlösningsmekanismer

Nordiska beslut får rättslig verkan vid genomförande i enlighet med respektive stats och autonomis konstitutionella ordningar. Helsingforsavtalet saknar gemensamma mekanismer för rättslig prövning och tvistlösning, vilket innebär att frågor om behörighet och genomförande, även vid ett likvärdigt medlemskap, i huvudsak hanteras inom de nationella ordningarna. Effektiva och legitima tvistlösningsmekanismer är centrala särskilt då olika nivåer (lokala, nationella, internationella) sammanflätas och utgör även grunden för ansvarsutkrävande.⁵⁵²

(5) Finansieringsansvar

Likvärdiga nordiska uppgifter kan medföra olika budgeteffekter eftersom finansieringsmodellerna skiljer sig åt (avräkning och skatteavräkning för Åland, övertagandekostnader och blockbidrag för Färöarna och Grönland). Innan beslutsfattande bör det utredas i vilken utsträckning respektive autonomi har förutsättningar att genomföra ett beslut som medför ekonomiska åtaganden.

(6) EU-rättslig samordning

Åland är direkt bundet av unionsrätten (med särskilda undantag), medan Färöarna och Grönland står utanför EU. Detta kan i vissa fall kräva sektorvisa anpassningar, vilket inte är unikt för autonomierna eftersom både EU-medlemsstater och icke-medlemsstater deltar i det nordiska samarbetet.

(7) Respekt för statens exklusiva kärnområden

Utrikes- och försvarspolitik samt rikets säkerhet är statliga kärnområden. Formell likvärdighet för autonomierna inom dessa områden kan därför svårligen ta formen av självständig beslutsmyndighet med extern verkan inom nuvarande konstitutionella ramar, utan är begränsad till samråd och medverkan. Nordiska ministerrådets verksamhet präglas dock inte i nuläget typiskt sett av beslut som folkrättsligt binder staten gentemot andra stater eller internationella organisationer.

(8) Folkrättslig ansvarsfördelning

Staterna bär det folkrättsliga ansvaret för det mellanstatliga avtalet. Vid eventuella förändringar i Färöarnas, Grönlands och Ålands ställning i avtalet bör ansvarsfördelningen klargöras.

Sammanfattningsvis har Färöarna, Grönland och Åland idag i praktiken ett funktionellt likvärdigt medlemskap i Nordiska rådet, genom rösträtt, initiativrätt och egen representation. I Nordiska ministerrådet deltar de i beredning och genomförande, men

⁵⁵² Se Spiliopoulou Åkermarck 2025b, s. 30–36.

saknar rösträtt och formell beslutsmyndighet. Den institutionella ordningen i Helsingforsavtalet präglas därmed för autonomiernas del av en ojämn profil.

De rättsliga förutsättningarna för ett likvärdigt medlemskap bestäms i huvudsak av tre samverkande ramar, vilka utgörs av Helsingforsavtalets mellanstatliga struktur, det folkrättsliga statsansvaret för internationella förpliktelser, och de nationella konstitutionerna i Danmark och Finland. De tre autonomiernas olika förhållande till unionsrätten utgör inte i sig ett hinder för likvärdigt medlemskap.

Folkrätten och de nationella rättsordningarna ger ett betydande handlingsutrymme för funktionell likvärdighet utan traktatändring. Formell likvärdighet i betydelsen rösträtt i Nordiska ministerrådet eller folkrättslig partsställning förutsätter däremot traktatändring enligt förfarandet i art. 68 för ändring av Helsingforsavtalet, med enhälligt samtycke av de nordiska staterna och kan, beroende på arrangemangets omfattning, utlösa behov av lagändringar på nationell nivå.

Kärnfrågan är inte enbart hur Färöarnas, Grönlands och Ålands framtida ställning i de nordiska institutionerna ska utformas, utan också vilka materiella sakområden som i framtiden ska omfattas av Helsingforsavtalet, och om avtalets nuvarande karaktär ska bestå. Utgångspunkten för de juridiska lösningarna är dock ytterst vilka mål, funktioner och aktörer det nordiska samarbetet ska tillgodose, och hur detta ska avspeglas i avtalets institutionella konstruktion.

7. De sammanfattande slutsatserna

Enligt utredarens mandat skulle den här utredningen ta hänsyn till de juridiska frågor som kan uppstå i förhållande till Rekommendation nr. 21/2024 från Nordiska rådet. De frågor som utredningen som minimum skulle belysa är följande:

- beskriva det rättsliga förhållandet mellan Helsingforsavtalet och EU/EES-rätten, folkrätten och nationell lagstiftning,
- beskriva Färöarnas, Grönlands och Ålands ställning i förhållande till ett eventuellt likvärdigt medlemskap ur en juridisk synvinkel.

Enligt mandatet kunde även andra juridiska frågeställningar behandlas i den mån de är av relevans med tanke på uppdateringen av Helsingforsavtalet. Slutligen skulle det i utredningsarbetet noteras de nordiska regeringarnas svar på Nordiska rådets Rekommendation nr. 20/2024 om en nordisk försvars- och säkerhetskommision. Dessa slutsatser sammanfattar de mest centrala resultaten av utredningen.

En eventuell revidering av Helsingforsavtalet aktualiserar såväl internrättsliga, EU/EES-rättsliga som folkrättsliga frågor. Folkrätten bygger på staternas avtalsfrihet, vilket innebär att staterna har en vidsträckt möjlighet att ingå traktater i enlighet med sina intressen. Detta är också utgångspunkten för Helsingforsavtalet. Staterna avgör själva vilken ambitionsnivå de vill ha vid en revidering: räcker mindre justeringar, eller är det dags för en mer omfattande reform?

Helsingforsavtalet har i flera årtionden varit ett uttryck för den nordiska viljan till samarbete. Utöver det nordiska samarbetet är de nordiska länderna djupt engagerade i andra former av internationellt samarbete. De är medlemmar i olika internationella organisationer och fördragsslutande parter i ett stort antal traktater. De samarbetsområden som nämns i Helsingforsavtalet regleras därför även av andra traktater och är föremål för beslut i andra internationella organisationer. Hur stor betydelse detta får i revideringsarbetet beror på vilka områden som ska omfattas av avtalet och hur bestämmelserna formuleras. För närvarande är Helsingforsavtalet ett ramavtal som främst anger målsättningar, vilket underlättar samspelet med övriga förpliktelser som de nordiska länderna har.

Samtliga nordiska länder intar en dualistisk hållning till internationella förpliktelser. De särskilda interna processerna för införlivande av traktaterna utgör en garanti för att statens internationella skyldigheter överensstämmer med de folkvaldas vilja. Ju större ingrepp i statens suveränitet en traktatbestämmelse innebär, desto mer omfattande blir den interna proceduren. Om en traktatändring förutsätter en grundlagsändring är det givetvis mycket svårt att genomföra ändringen, både rättsligt och politiskt.

Det rättsliga förhållandet mellan Helsingforsavtalet och EU/EES-rätten. Unionsmedlemskapet har en påtaglig inverkan på de nordiska ländernas

handlingsutrymme. Den djupt integrerade unionsrätten sätter sina spår på utövandet och utvecklandet av nordiskt samarbete även om samtliga nordiska länder inte är fullvärdiga medlemmar i EU.

Unionens rättsordning kan karakteriseras som en tämligen självständig rättsordning med konstitutionella drag. EU antar lagstiftning inom de områden där unionen tilldelats befogenheter och medlemsstaterna är bundna till ett lojalt genomförande av unionsrätten som helhet. EU-domstolen avgör i sista hand hur EU-rätten bör tolkas och kan även ogiltigförklara unionsrättsliga akter.

Unionsrätten ställer en tydlig spärrverkan för dess medlemsstater att själv anta lagstiftning inom områden där unionen betraktas ha befogenheter. Likaledes kringskär unionsrätten medlemsstaternas utrymme att ingå internationella avtal. I den mån medlemsstaterna vid sitt unionsinträde är bundna av traktatförpliktelser gentemot tredje stater som står i strid med unionsrätten, bör medlemsstaterna undanröja det som i ett regionalt eller bilateralt samarbete är oförenligt med det unionsrättsliga regelverket.

Genom EES-avtalet och dess genomförandemekanismer blir en omfattande del av unionsrätten även tillämplig på Island och i Norge. Att nå homogenitet mellan de normer som tillämpas inom EFTA-medlemsstaterna med det rådande rättsläget i EU kan dock vara utmanande. EU-fördragen har ändrats i ett flertal repriser, medan EES-avtalet inte har genomgått någon omfattande ändringsprocess. Den tolkningseffekt som EFTA-domstolens rättspraxis kan ges kan ej heller likställas med den effekt som EU-domstolens domar bör ges i de nationella domstolarna i unionens medlemsstater.

De ändringar som fördes in i Helsingforsavtalet i samband med att EES-avtalet slöts och då Finland och Sverige blev EU-medlemmar påtalar ett behov till en samnordisk koordinering. Genom art. 33 i Helsingforsavtalet får regeringarna i uppgift att tillvarata det nordiska intresset i den fördjupade europaintegrationen. Genom dessa ändringar erkänner Helsingforsavtalet den inverkan som den fördjupade europaintegrationen fört med sig. Innehållsmässigt är Helsingforsavtalets artiklar närmast genomgående formulerade genom förbehåll om största möjliga överensstämmelse. Denna typ av målsättningsklausuler gör att de nordiska länderna bör utreda i vilken mån unionsrätten i en specifik fråga snävar åt det specifika utrymmet att ingå nya nordiska avtal eller fatta andra bindande beslut. På ett allmänt plan är det svårt att finna direkta motsättningar mellan det nuvarande Helsingforsavtalets bestämmelser och unionsrätten. Om man vill föra in bestämmelser med mer bindande verkan bör man däremot beta den omfattande befogenhetsöverföring som skett från medlemsstaterna till unionen, samt unionsrättens särdrag.

Inom utrikes- och säkerhetspolitiken, inklusive civilberedskapen, har de nordiska staterna varit varsamma med att överföra beslutsmyndighet till internationella organisationer. I nuläget är EU dock en betydande aktör även inom frågor som på nationell nivå

traditionellt sett betraktas höra till kärnan av suveränitetsutövningen. Unionens omfattande befogenheter inom dess exklusiva och delade befogenheter inverkar på medlemsstaternas utrymme att föra en självständig nationalstatscentrerad utrikes- och säkerhetspolitik. Det GUSP-samarbete som upprättas i FEU gör att medlemsstaterna binder sig till att föra en gemensam utrikespolitik inom de områden som är av strategiskt intresse för unionen.

Inom försvarspolitiken förbinder sig de nordiska staterna till ett ömsesidigt försvar genom NATO och genom EU (för de nordiska stater som är EU-medlemmar). Det nordiska samarbetet inom försvarsområdet, och beredskapsområdet mer generellt, bygger på samförståndsavtal som inte är folkrättsligt bindande traktater. Samförståndsavtalen skapar en flexibel mekanism för ett utökat nordiskt samarbete som kan sammanjämkas med nationella intressen och med de förpliktelser som gäller gentemot NATO och EU. I eventuella revideringar till Helsingforsavtalet bör man därmed analysera noggrant hur de föreslagna institutionaliserade samarbetsformerna skulle påverka de förpliktelser som staterna åtagit och om eventuella överlapp uppstår.

Färöarnas, Grönlands och Ålands ställning i Helsingforsavtalet. Av denna utredning framgår att frågan om likvärdigt medlemskap för Färöarna, Grönland och Åland i Helsingforsavtalet inte kan bedömas utifrån enskilda avtalsbestämmelser. Den rättsliga bedömningen måste göras i ljuset av avtalets institutionella konstruktion och mellanstatliga karaktär, den funktionella uppdelningen mellan Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet samt de folkrättsliga och konstitutionella ramarna för autonomiernas internationella handlingsutrymme.

Utredningen skiljer mellan formell och funktionell likvärdighet. Formell likvärdighet förutsätter traktatändring enligt förfarandet för ändring av Helsingforsavtalet och innebär rösträtt och beslutsinflytande i Nordiska ministerrådet, inklusive möjligheten att delta i beslut som kan ges bindande verkan. Full formell likvärdighet innefattar även folkrättslig partsställning i Helsingforsavtalet. Funktionell likvärdighet kan däremot uppnås inom ramen för gällande avtal genom interna och institutionella lösningar, såsom arbetsordningar, institutionsstadgar, riktlinjer och etablerad praxis, utan att avtalets partskrets eller grundläggande beslutsregler ändras. Begreppet likvärdigt medlemskap saknar därmed en entydig rättslig innebörd och används i denna utredning som ett analytiskt verktyg som inte är begränsat till två fasta kategorier, utan kan anta olika uttryck beroende på hur inflytandet regleras.

Autonomiernas ställning i Nordiska rådet och i Nordiska ministerrådet präglas för närvarande av en tydlig institutionell asymmetri. Färöarna, Grönland och Åland har en långtgående parlamentarisk ställning i Nordiska rådet med egna mandat, rösträtt och initiativrätt, en position som stärks ytterligare genom representation i presidiet. I Nordiska ministerrådet deltar autonomierna däremot utan rösträtt, samtidigt som detta är det enda organet inom ramen för Helsingforsavtalet som kan fatta beslut med

bindande verkan. Ministerrådets beslut blir bindande för Färöarna, Grönland och Åland först genom anslutning enligt respektive självstyrelseordning.

De rättsliga ramarna för en vidareutveckling av autonomiernas ställning i Helsingforsavtalets samarbetsstruktur formas av samspelet mellan folkrätten, de nationella konstitutionella ordningarna och unionsrätten. Färöarnas, Grönlands och Ålands konstitutionella konstruktioner skiljer sig åt, vilket påverkar hur nordiska åtaganden kan förankras och genomföras nationellt. För samtliga autonomier gäller att utrikespolitik, försvar samt frågor som rör rikets säkerhet utgör statliga kärnområden, vilket inom nuvarande konstitutionella ramar begränsar möjligheterna till självständig extern beslutsmyndighet med folkrättslig verkan i dessa frågor. Detta innebär att samråd och medverkan i enlighet med självstyrelseordningarnas bestämmelser får särskild relevans, liksom interna beslutsfunktioner inom de nordiska organen, i den mån sådana är förenliga med respektive konstitutionell ordning.

Utredningens samlade slutsats är att autonomiernas ställning i Helsingforsavtalet kan vidareutvecklas genom tydligt definierade och rättsligt förankrade institutionella lösningar som tar hänsyn till Färöarnas, Grönlands och Ålands skilda konstitutionella utgångspunkter. Inom avtalets mellanstatliga ram kan sådana lösningar utformas så att staternas folkrättsliga ansvar kvarstår oförändrat. Mellan dagens ordning och full formell likvärdighet i form av rösträtt och partsställning finns därmed ett rättsligt handlingsutrymme för arrangemang som kan stärka autonomiernas inflytande på ett strukturerat och förutsebart sätt. Hur detta handlingsutrymme bör utnyttjas är i huvudsak en politisk och institutionell fråga som ligger utanför ramen för utredningens uppdrag.

Formell likvärdighet kan uppnås, dels genom en ordning med rösträtt och beslutsmyndighet i Nordiska ministerrådet utan att autonomierna blir folkrättsliga parter, dels genom ett mer långtgående arrangemang där autonomierna tillerkänns partsställning i Helsingforsavtalet. Båda alternativen förutsätter en revidering av Helsingforsavtalet och noggranna överväganden rörande konstitutionell förankring och institutionell balans inom det nordiska samarbetet. Ett partsarrangemang kräver därutöver uttrycklig reglering om ansvarsfördelningen.

Samtidigt visar analysen att nordiska beslut kan få direkta följdverkningar för Färöarna, Grönland och Åland, även i frågor där den formella beslutsmyndigheten tillkommer staterna. Enligt de nationella ordningarna har autonomierna rätt till medinflytande i sådana frågor som berör dem. I flera sakområden besitter de dessutom särskild och i vissa fall avgörande sakkunskap av betydelse för det nordiska samarbetet. Detta understryker vikten av tidigt samråd, informationsutbyte och inkluderande beredningsprocesser, så att nordiska åtgärder kan utformas med hög grad av rättslig tydlighet, förutsebarhet och effektiv samordning inom ramen för gällande ansvarsfördelning. Det bör därvid även framhållas att det ytterst är Färöarna, Grönland och Åland som har att ta ställning till

huruvida eventuella former av likvärdighet eller medlemskap är ändamålsenliga och om de önskar binda sig till sådana arrangemang.

Forskarteamets önskan är att våra rättsliga analyser kan bidra till att det nordiska samarbetet utvecklas på ett konstruktivt sätt. Avslutningsvis vill vi även betona att vår rapport är ett inlägg i debatten, inte ett försök att avsluta den. Vi ser framemot att följa den fortsatta processen med revideringen av Helsingforsavtalet.

Källförteckning

Webbplatserna har besökts senast den 3.2.2026.

Lagstiftning och förarbeten

Danmark:

Lov nr. 169 af 5. juni 1953, Danmarks Riges Grundlov.

Finland:

Lag om Statens ämbetsverk på Åland (FFS 532/2025).

Lag om beslutsfattande om internationellt bistånd, samverkan eller annan internationell verksamhet (FFS 418/2017).

Lag om befolkningsdatasystemet och de certifikattjänster som tillhandahållits av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata (FFS 661/2009).

Språklag (FFS 423/2003).

Republikens presidents förordning om skötseln i landskapet Åland av förberedande uppgifter för undantagsförhållanden (FFS 900/2000). Finlands grundlag (FFS 731/1999), 11.6.1999.GrUU 80/2022 rd — RP 315/2022 rd. Grundlagsutskottets utlåtande om Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av nordatlantiska fördraget och avtalet om status för Nordatlantiska fördragsorganisationen, nationella representanter och organisationens internationella personal.

GrUB 2/2018 rd – RP 320/2018 rd. Grundlagsutskottets betänkande om Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av självstyrelselagen för Åland.

RP 90/2023 rd. Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av avtalet mellan parterna i nordatlantiska fördraget om status för deras styrkor och av protokollet om status för internationella militära högkvarter som inrättats i enlighet med nordatlantiska fördraget samt lagar i anslutning till dem.

RP 315/2022 rd. Regeringens proposition till riksdagen om godkännande och sättande i kraft av nordatlantiska fördraget och avtalet om status för Nordatlantiska fördragsorganisationen, nationella representanter och organisationens internationella personal.

RP 72/2016 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd.

RP 43/2008 rd. Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av avtalet mellan de nordiska länderna om ändring av avtalet om den rättsliga ställningen för samnordiska institutioner och deras anställda samt med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i ändringsavtalet som hör till området för lagstiftningen.

RP 23/2008 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag om godkännande av Lissabonfördraget om ändring av fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen och till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i fördraget som hör till området för lagstiftning.

RP 51/2007 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till godkännande av konventionen om överlämnande mellan de nordiska staterna på grund av brott (Nordisk arresteringsorder) samt till lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i konventionen samt till vissa lagar som har samband med konventionen.

RP 142/1995 rd. Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av vissa bestämmelser i överenskommelsen om ändring av samarbetsöverenskommelsen mellan de nordiska länderna.

RP 90/1993 rd. Regeringens proposition till riksdagen om godkännande av överenskommelsen om ändring av samarbetsöverenskommelsen mellan de nordiska länderna.

RP 73/1990 rd. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ny självstyrelselag för Åland.

UtUU 5/2010 – RP 60/2010 rd. Utrikesutskottets utlåtanden om Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av Finlands grundlag

Färöarna:

Lov nr. 137 af 23. marts 1948 om Færøernes hjemmestyre.

Lov nr. 579 af 24. juni 2005 om Færøernes landsstyres indgåelse af folkretlige aftaler.

Lov nr. 528 af 24. juni 2005 om visse personalemæssige spørgsmål i forbindelse med de færøske myndigheders overtagelse af sager og sagsområder.

Lov nr. 578 af 26. juni 2005 om de færøiske myndigheders overtagelse af sager og sagsområder.

Løgtingslóg nr. 41 frá 10. mai 2006, senast ändrad 16. maj 2024.

Grönland:

Inatsisartutlov nr. 26 af 18. November 2010. Lov nr. 473 af 12. juni 2009 om Grønlands Selvstyre.

Lov nr. 463 af 12. juni 2009 om visse personalemæssige spørgsmål i forbindelse med Grønlands Selvstyres overtagelse af sagsområder.

Grønlands-dansk selvstyrekommisssions betænkning om selvstyre i Grønland nr 1497/2008. Lov nr 577 af 24/06/2005 om Grønlands landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler, upphævd.

Lov nr. 577 af 29. november 1978 om Grønlands hjemmestyre.

Island:

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr 33, 17 juni 1944.

Norge:

LOV-1814-05-17, Kongeriget Norges Grundlov.

Sverige:

Regeringsform (SFS nr: 1974:152).

Åland:

Landskapslag (2025:57) om cybersäkerhet och motståndskraft.

Självstyrelselag för Åland (FFS 1144/1991).

Jordförvärvslag för Åland (FFS 3/1975).

Garantilagen (FFS 189/1922).

Lag angående bringande i verkställighet av lagen om självstyrelse för Åland (FFS 125/1920).

Lag om självstyrelse för Åland (FFS 124/1920), upphävd.

Internationella konventioner och deklarationer

1921 Konventionen angående Ålandsöarnas icke-befästade och neutralisering av den 20 oktober 1921. Finlands författningssamlings fördragsserie (FördrS) 1/1922. Förkortat Ålandskonventionen i texten.

1933 Montevideo Convention on Rights and Duties of States, 165 League of Nations Treaty Series (LNTS) 19, 26.12.1933.

1945 Förenta nationernas stadga och stadga för internationella domstolen, 1 United Nations Treaty Series (UNTS) XVI. Förkortat FN-stadgan i texten.

1949 North Atlantic Treaty, Washington, 34 UNTS 243, 4.4.1949.

1951 Overenskomst mellem Kongeriget Danmarks regering og Amerikas Forenede Staters regering i henhold til Den Nordatlantiske Traktat om forsvaret af Grønland, 27.4.1951.

1954 Protokoll om fritagelse for statsborgere i Norge, Danmark, Finland og Sverige fra å inneha pass og oppholdstillatelse under opphold i annet nordisk land enn hjemlandet, NT II s 1622, Overenskomster 1955 s. 257, Overenskomster 1956 s. 35.

1960 Convention establishing the European Free Trade Association, 4.1.1960. Tillgänglig https://www.cvce.eu/obj/convention_establishing_the_european_free_trade_association_4_january_1960-en-f47b44bd-2c95-4f80-b9a3-7c4964b2611f.html

1962 Helsingforsavtalet – samarbetsöverenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige, 434 UNTS 6262, 23.3.1962.

Ändringarna: 13 februari 1971, FördrS 71/1971; 11 mars 1974, FördrS 39/1975; 15 juni 1983, FördrS 4/1984; 6 maj 1985, FördrS 8/1986; 21 augusti 1991, FördrS 9/1992; 18 mars 1993, FördrS 77/1993; 29 september 1995, FördrS 86/1995 och 2 januari 1996, FördrS 10/1996. Ändringarna är tillgängliga även i UNTS A-6262.

1962 Helsingforsavtalet (1962) inklusive ändringar. Nordiska ministerrådets publikation ANP 2018:717: <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1229026/FULLTEXT01.pdf>.

1969 Wienkonventionen om traktaträtten, 1155 UNTS 331, 23.5.1969.

1972 Protokoll nr. 2 om Färöarna till akt om Konungariket Danmarks, Irlands, Konungariket Norges och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands anslutning till Europeiska gemenskaperna, EGT L 73, 27.3.1972.

1980 Fiskeavtal mellan, å ena sidan Europeiska ekonomiska gemenskapen och, å andra sidan, Danmarks regering och Färöarnas landsstyre L 226, 29.8.1980 samt Rådets förordning (EEG) nr 2211/80 av den 27 juni 1980 om ingående av fiskeavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen, Danmarks regering och Färöarnas landsstyre.

1992 Fördrag om Europeiska Unionen, Official Journal C 191, 29.07.1992 s. 0001 – 0110. Förkortat Maastrichtfördraget i texten.

1994 Avtalet om det Europeiska Ekonomiska området, EGT L 1, 3.1.1994, s. 3–522.

1994 Protokoll nr. 2 om Åland till akt om Konungariket Norges, Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till Europeiska unionen, EGT C 241, 29.8.1994.

1994 Förklaring nr. 28 till akt om villkoren för Konungariket Norges, Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen, EGT C 241, 29.8.1994, s. 9–404.

1996 Declaration on the Establishment of the Arctic Council (The Ottawa-declaration), 19.9.1996.

1996 Avtal mellan Europeiska Gemenskapen å ena sidan, och Danmarks regering och Färöarnas Landsstyre, å andra sidan, EGT L 53, 22.2.1997 samt Rådets beslut (EG) av den 6 december 1996 om ingående av ett avtal mellan Europeiska Gemenskapen å ena sidan, och Danmarks regering och Färöarnas Landsstyre, å andra sidan.

1999 Amsterdamfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen, fördragen om upprättandet av Europeiska gemenskaperna och vissa akter som hör samman med dem, EGT C 340, 10.11.1997, s. 1–144.

2004 Aftale af 6. august 2004 mellem Amerikas Forenede Stater og Kongeriget Danmarks regering, inklusive Grønlands Landsstyre, om ændring og supplering af overenskomst af 27. april 1951 om forsvaret af Grønland.

2007 Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, undertecknat i Lissabon den 13 december 2007, EUT C 306, 17.12.2007, s. 1–271.

2007 Fördraget om Europeiska unionen (konsoliderad version). Europeiska unionens officiella tidning nr C 326, 26/10/2012 s. 0001 – 0390. Förkortat FEU i texten.

2007 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (konsoliderad version). Europeiska unionens officiella tidning nr C 326, 26/10/2012 s. 0001 – 0390. Förkortat FEUF i texten.

2007 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, C 326, 26/10/2012 s. 0391 – 0407.

2011 The Nordic declaration on solidarity, 5 April 2011: <https://www.stjornarradid.is/media/utanrikisraduneyti-media/media/nordurlandaskrifstofa/Norraen-samstoduyfirlýsing-ENG.pdf>.

2012 Avtal mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om medborgarskap, FördrS 69/2012.

2012 Konvention om överlämnande mellan de nordiska staterna på grund av brott (Nordisk arresteringsorder), FördrS 72/2012.

2021 Partnerskapsavtal om hållbart fiske mellan Europeiska unionen, å ena sidan, och Grönlands regering och Danmarks regering, å andra sidan, EUT L 175, 18.5.2021 samt Rådets beslut (EU) 2021/793 av den 26 mars 2021 om undertecknande på Europeiska unionens vägnar och om provisorisk tillämpning av partnerskapsavtalet om hållbart fiske mellan Europeiska unionen, å ena sidan, och Grönlands regering och Danmarks regering, å andra sidan, och dess genomförandeprotokoll.

2022 Avtal om Färöarnas deltagande i unionsprogram, EUT L 154, 7.6.2022 samt Rådets beslut (EU) 2022/886 av den 16 maj 2022 om undertecknande på unionens vägnar och om provisorisk tillämpning av avtalet mellan Europeiska unionen, å ena sidan, och Färöarnas regering, å andra sidan, om Färöarnas deltagande i unionsprogram.

EU/EES lagstiftning

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/697 av den 29 april 2021 om inrättande av Europeiska försvarsfonden och om upphävande av förordning (EU) 2018/1092 (Text av betydelse för EES).

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 av den 13 november 2019 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna).

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikaliemyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och kommissionens förordning (EG) nr 1488/94 samt rådets direktiv 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen (Text av betydelse för EES och Schweiz).

Rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna. 2002/584/RIF.

Rådets beslut (EU) 2021/1764 av den 5 oktober 2021 om associering av de utomeuropeiska länderna och territorierna med Europeiska unionen, inbegripet förbindelserna mellan Europeiska unionen, å ena sidan, och Grönland och Konungariket Danmark, å andra sidan (Beslutet om ULT, inbegripet Grönland), EUT L 355, 7.10.2021.

Schengenregelverket enligt artikel 1.2 i Rådets beslut 1999/435/EG av den 20 maj 1999, EUT L 239.

Rättsfall

Nationella domstolar

Finland:

HD OH2010/258.

Norge

Høyesteretts dom HR-2025-490-S, sak nr. 23-052214STR-HRET.

Internationella domstolar

EU-domstolen

C-181/23, *Europeiska kommissionen mot Republiken Malta*, ECLI:EU:C:2025:283.

C-516/22, *Europeiska kommissionen mot Förenade kungariket Storbritannien och Nordirland*, ECLI:EU:C:2024:231.

Förenade målen C 357/19, m.fl., *SC Euro Box Promotion SRL*, ECLI:EU:C:2021:1034.

C-217/19, *Europeiska kommissionen mot Republiken Finland*, ECLI:EU:C:2020:291.

Förenade målen C-511/18, C-512/18 and C-520/18, *La Quadrature du Net and others*, ECLI:EU:C:2020:791.

C-244/17, *Europeiska kommissionen mot Europeiska unionens råd*, ECLI:EU:C:2018:662.

C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses mot Tribunal de Contas*, ECLI:EU:C:2018:117.

C-114/12, *Europeiska kommissionen mot Europeiska unionens råd*, ECLI:EU:C:2014:215.

C-435/06. C., ECLI:EU:C:2007:714.

Förenade målen C-402/05 P och C-415/05 P, *Yassin Abdullah Kadi och Al Barakaat International Foundation mot Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen*, ECLI:EU:C:2008:461.

C-343/05, *Europeiska kommissionen mot Republiken Finland*, ECLI:EU:C:2006:340.C-300/04, *M.G. Eman och O.B. Sevinger mot College van burgemeester en wethouders van Den Haag*, ECLI:EU:C:2006:545.

C-344/03, *Europeiska kommissionen mot Republiken Finland*, ECLI:EU:C:2005:770.

C-203/03, *Europeiska kommissionen mot Republiken Österrike*, ECLI:EU:C:2005:76.

Förenade målen C-397/01-C-403/01, *Bernhard Pfeiffer m.fl. mot Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV*. ECLI:EU:C:2004:584.

C-144/99, *Europeiska kommissionen mot Konungariket Nederländerna*, ECLI:EU:C:2001:257.

C-469/98, *Europeiska kommissionen mot Republiken Finland*, ECLI:EU:C:2002:627.

C-467/98, *Europeiska kommissionen mot Konungariket Danmark*, ECLI:EU:C:2002:625.

C-473/93, *Europeiska kommissionen mot Storhertigdömet Luxemburg*, ECLI:EU:C:1996:263.

Förenade målen C-6/90 och C-9/90, *Andrea Francovich och Danila Bonifaci m.fl. mot Italienska republiken*. ECLI:EU:C:1991:428.

C-72/83, *Campus Oil Limited m.fl. mot Industri- och energiministern m.fl.*, ECLI:EU:C:1984:256.

C-22/70, *Europeiska gemenskapernas kommission mot Europeiska gemenskapernas råd*. ECLI:EU:C:1971:32.

C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH mot Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*. ECLI:EU:C:1970:114.

C-6/64, *Flaminio Costa mot E.N.E.L.*, ECLI:EU:C:1964:66.

C-26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration*. ECLI:EU:C:1963:1.

EFTA-domstolen

E-26/13, *Íslenska ríkið v Atli Gunnarsson*. [2014] EFTA Ct. Rep. 254.

Övriga:

Legal Status of Eastern Greenland (Norway v. Denmark, 1933), Permanent Court of International Justice, Ser. A/B, No. 53.

Offentliga dokument och rapporter

Anvisningar om konsekvensbedömning vid lagberedning. Statsrådets publikation 2022:75.

Afgørelse af spørgsmål efter § 6. stk. 2, i lov om Færøernes hjemmestyre stillet af Færøernes landsstyre og regeringen, 10.9.2025.

Barn och unga i Norden: en tvärsektoriell strategi för Nordiska ministerrådet 2016–2024. Copenhagen: Nordisk Ministerråd, PolitikNord; 2023:720:

<https://pub.norden.org/politiknord2023-720/norden-ska-vara-den-basta-platsen-i-varlden-for-barn-och-unga.html>.

Betänkande från arbetsgruppen med uppgift att föreslå initiativ som kan förstärka de självstyrande områdenas deltagande i nordiskt samarbete (Ålandsdokumentet) 2007: <https://www.norden.org/sites/default/files/2018-08/aalandsdokumentet.pdf>.

Betänkande av Ålandsarbetsgruppen 2023. Utredning av vissa frågor i anslutning till Ålands självstyrelse i utveckling. Justitieministeriets publikationer 2024:37.

CIR nr 125 af 26/09/2005 Fastlæggelse af nærmere rammer for samarbejdet mellem den danske regering og Grønlands landsstyre i henhold til § 2, stk. 2, i lov nr. 577 af 24. juni 2005 om Grønlands landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler.

CIR nr 126 af 26/09/2005 Fastlæggelse af nærmere rammer for samarbejdet mellem den danske regering og Færøernes landsstyre i henhold til § 2, stk. 2, i lov nr. 579 af 24. juni 2005 om Færøernes landsstyres indgåelse af folkeretlige aftaler.

Circular Note to the United Nations 7.11.2005, JTF. File No.8 U.107: <https://english.stm.dk/media/xqijt2ui/fogl-circular-note-regarding-the-authorisation-arrangement-2005.pdf>.

De självstyrande områdena och det nordiska samarbetet. Generalsekreterarens kartläggning, ANP 2006:743, Nordiska ministerrådet, 2006: <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:769073/FULLTEXT01.pdf>.

Det färöiska landsstyrets lista över övertagna sakområden: <https://www.lms.fo/fo/logir-og-reglur/dagfesting-fyri-naer-yvirtoekur-eru-framdar>.

Fælles principerklæring mellem Danmarks Regering og Færøernes Landsstyre om Færøernes medvirken og inddragelse i udenrigs- og sikkerhedspolitikken den 29. marts 2005.

Fælles principerklæring mellem Regeringen og Grønlands Landsstyre om Grønlands inddragelse i udenrigs- og sikkerhedspolitikken, 14. maj 2003.

Folkrättslig utredning om Ålands internationella särställning och rättsliga frågor som gäller Rysslands konsulat i Mariehamn. Utrikesministeriets publikationer 2023:19.

Grønlands udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske Strategi for 2024–2033 – en Arktisk Strategi.

International Håndbog 2021, Sagsnr: 2021–6915, Journal. Nr.: 09.35.

International Law Commission: Draft Articles on the Responsibility of International Organizations, 3rd June 2011, UN Doc A/CN.4/L.778.

International Law Commission: Draft articles on Responsibility of States for internationally wrongful acts adopted by the International Law Commission at its fifty-third session (2001), Report of the International Law Commission on the work of its Fifty-third session, Official Records of the General Assembly, Fifty-sixth session, Supplement No. 10 (A/56/10), chp.IV.E..1. International Law Commission: Draft Articles on the Responsibility of States for

Internationally Wrongful Acts, with commentaries. Yearbook of the International Law Commission, 2001, Vol. II, Part Two. United Nations, UN Doc. A/56/10.

Kommissorium for Udenrigs-, Sikkerheds-, og Forsvarspolitisk Kontaktudvalg mellem Danmarks regering, Færøernes landsstyre og Grønlands Naalakkersuisut, 4 oktober 2021.

Landsstyrelseforslag. Færøernes ansøgning om at blive fulgyldig medlem af Nordisk Råd, Nordisk Ministerråd og omfattet af alle nordiske aftaler og konventioner, Nordisk Råd B 313/præsidiat, 5.10.2016: https://www.norden.org/sites/default/files/2025-08/B_313_pr%C3%A6sidiet.pdf.

Memorandum of Understanding between The Ministry of Defence of Denmark, the Ministry of Defence of Finland, the Ministry for Foreign Affairs of Iceland, the Ministry of Defence of Norway and the Ministry of Defence of Sweden on Nordic Defence Cooperation (NORDEFCO). 6 May 2025:

https://defmin.fi/documents/236553176/238659714/06052025_NORDEFCO_MoU_final.pdf/3f19c543-455c-fcca-acc0-2f7b886d8798/06052025_NORDEFCO_MoU_final.pdf?t=1762157124104.

Memorandum of Understanding on Enhanced Cooperation between the European Union and the Government of the Faroe Islands, 14.3.2024: <https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2024/20240321%20Signed%20MoU.pdf>.

Multiannual Indicative Programme 2021-2027 for EU Cooperation with Greenland, 8.3.2022: https://international-partnerships.ec.europa.eu/countries/greenland_en.

Nordic Added Value in Inter-ministerial Nordic Co-operation: Past and Present Perspectives. Nordisk Ministerråd, 2024: <https://pub.norden.org/temanord2024-529/>.

Nordisk Ministerråd, Samarbetsministrarna – MR-SAM, 4 april. Juridisk udredning forud for en eventuel revision af Helsingforsaftalen.

Nordiska rådets Rekommendation nr. 20/2024, A 1990/PRE om en nordisk försvars- och säkerhetskommision där även parlamentariker ingår: <https://www.norden.org/sv/node/93185>.

Nordiska regeringarnas svar på Nordiska rådets Rekommendation nr. 20/2024, Försvarsministeriet (Finland) 20.1.2025.

Nordiska ministerrådet. Lika behandling i Norden. TemaNord 1995:549. København: Nordisk ministerråd, 1995.

Nordiska ministerrådets policy för integrering av hållbar utveckling, jämställdhet och ett barnrätts- och ungdomsperspektiv 2021–2024, PolitikNord; 2020:717: <https://pub.norden.org/politiknord2020-717/>.

Nordiska ministerrådets samarbetsprogram för samarbetsministrarna (MR-SAM) 2025–2030: <https://pub.norden.org/politiknord2024-714/index.html>.

Nordiska ministerrådets samarbetsprogram för social- och hälsopolitik 2025–2030. Vägen mot Vision 2030: <https://pub.norden.org/politiknord2024-742/index.html>.

Nordisk råds internasjonale strategi vedtatt på Nordisk råds temasesjon i Reykjavík 15. mars 2023.

Norge og EØS: Utvikling og erfaringer, Norges offentlige utredninger 2024:7.

Normalstadgar för samnordiska institutioner beslutade av MR-SAM 30.9.1999, med senare ändringar.

Notification, Act on Greenland Self-Government 7.10.2009: <https://stm.dk/media/zbalfp3/10-notifikation-af-7-oktober-2009-til-fn-s-generalsekretaer-om-selvstyreløven.pdf>.

Oppdatering av Helsingforsavtalen. En rapport fra Nordisk råds arbeidsgruppe 2024: <https://pub.norden.org/politikkord2024-711/1-innledning.html>.

Oversigt over sagsområder, der er overtaget af Grønlands hjemmestyre (I og II) henholdsvis Grønlands Selvstyre (III): <https://stm.dk/media/stlby3z1/gr-oversigt-over-sagsomraader.pdf>.

Oversigt over sagsområder overtaget af de færøske myndigheder, opdateret 29.7.2024: <https://stm.dk/media/qi2ht4iq/fo-oversigt-over-sagsomraader-290724.pdf>.

Præsidiets betænkning over Landsstyreforslag om Færøernes ansøgning om at blive fuldgældigt medlem af Nordisk Råd, Nordisk Ministerråd og omfattet af alle nordiske aftaler og konventioner B 313/ præsidiets, 2.11.2017: https://www.norden.org/sites/default/files/2025-08/Bet%20B_313_pr%C3%A6sidiet%20%281%29.pdf.

Redegørelse nr. R 11, Folketinget 2022–23 (2. Samling). Redegørelse om rigsfælleskabet 2023.

Redogörelse för Nordiska ministerrådets arbete med barn och unga 2024–2025, PolitikNord; 2025:726: <https://pub.norden.org/politikkord2025-726/>.

Reformen av självstyrelselagen för Åland. Statsrådets projekt nr OM005:00/2025.

Rekommandation 21/2024, A 1989/PRE, Oppdatering af Helsingforsavtalen: https://www.norden.org/sites/default/files/2025-03/Rek%2021_2024.pdf.

Svar på rekommandation 21/2024, Oppdatering av Helsingforsavtalet, VN/1405/2024, VN/1405/2024-UM-19, 11.2.2025.

Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm 5–16 June 1972, A/CONF/48/14/Rev.1.

Stoltenberg, Thorvald, Nordisk samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk. Forslag overlevert de nordiske utenriksministere på ekstraordinært nordisk utenriksministermøte, 9. Februar 2009.

Udenrigsministeriets notat om § 6-nævnets afgørelse og Færøernes og Grønlands muligheder for at opnå medlemskab af internationale organisationer i eget navn, 19.12.2025, sagsnummer 24/43284.

Valtiosopimusopas, nätpublikation: <https://um.fi/web/valtiosopimusopas/etusivu>.

VEJ nr 9575 af 06/07/2018. Udenrigsministeriets vejledning vedrørende traktatindgåelse.

VEJ nr 9594 af 09/07/2021. Vejledning om administrative forskrifter.

VEJ nr 9964 af 23/11/2023. Vejledning om lov kvalitet.

VEJ nr 9000 af 02/01/2023. Vejledning om ministeriers behandling af sager vedrørende Færøerne.

VEJ nr 9001 af 02/01/2023. Vejledning om ministeriers behandling af sager vedrørende Grønland.

Ålands självstyrelse i utveckling. Självstyrelsesarbetsgruppens 2018 riktlinjeförslag. Betänkanden och utlåtanden 14/2018.

Ålands landskapsregerings meddelande 4/2015–2016 om fullvärdigt medlemskap för Åland i det formella nordiska samarbetet.

Ålands landskapsregerings externpolitiska meddelande nr 4/2024–2025 till Ålands lagting.

Ålands ställning i lagberedningen och i EU-ärenden. Anvisningar för ministeriernas handläggare. Justitieministeriets publikation 8/2012.

Litteratur

á Rógvi, Kári, Revideringar av självstyrelselagstiftningen för Färöarna, s. 143–161 i verket Sia Spiliopoulou Åkermark – Gunilla Herolf (red.), Självstyrelser i Norden i ett fredsperspektiv: Färöarna, Grönland och Åland. Mariehamn: Ålands Fredsinstitut, Nordiska rådet, 2015.

á Rógvi, Kári – Larsen, Bárður, The background and filling-out character of Danish law in Faroese law. Ugeskrift for Retsvæsen U.2013B.25.

Ackrén, Maria, Territoriella autonomier i världen: en empirisk studie över de självstyrande områdena i världen. Mariehamn: Ålands Fredsinstitut, 2005.

Ackrén, Maria, Development of Autonomy in Greenland - From Home Rule to Self-Government. Autonomy Arrangements in the World, 2nd edition, 2022.

Ackrén, Maria, Foreign Policy in Greenland. Routledge, 2025.

Ackrén, Maria – Sundberg, Jan, Exploring the Role of the Regional Parties in the Nordic Autonomies: Why Entrenched Self-Government Matters. Journal of Autonomy and Security Studies 3(2) 2019, s. 8–36.

Adler-Nissen, Rebecca – Gad, Ulrik P., Introduction: Postimperial sovereignty games in the Nordic region. Cooperation and Conflict 49(1) 2014, s. 3–32.

Akintug, Hasan, The EU referendums on Åland: An overview of the EU debates in the Åland Parliament during autumn 1994. Ålands Fredsinstitut, 2020.

Alfredsson, Gudmundur, Greenland and the right to external self-determination: a dissertation. Thesis, Harvard Law School, 1982.

Almqvist, Jessica, Dualismen i en alltmer juridiskt komplex värld, s. 33–55 i verket Anna-Sara Lind – Rebecca Thorburn Stern – Inger Österdahl (red.), Folkrätten i svensk rätt. Lund: Studentlitteratur, 2024.

Andersen, Torben M. – Holmström, Bengt – Honkapohja, Seppo – Korkman, Sixten – Söderström Tson, Hans – Vartiainen, Juhana, The Nordic Model. Embracing globalization and sharing risks. The Research Institute of the Finnish Economy (ETLA), ETLA B232. Taloustieto Oy, 2007.

Aust, Anthony, Modern Treaty Law and Practice. Cambridge: Cambridge University Press, cop. 2007.

Aust, Anthony – Dörr, Oliver, Vienna Convention on the Law of Treaties (1969). Oxford Public International Law, Max Planck Encyclopedias of International Law 2023: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1498>. (Alla länkar besökta 2.3.2026)

Backer, Inge Lorange, Styrket nordisk lovsamarbeid: Muligheter och utfordringer. Nordisk ministerråd, 2018.

Baranowska, Grażyna – Engström, Viljam – Paige, Phillipa, Tamsin, § 7.3 International Organisations, s. 259–272 i verket S. González Hauck – R. Kunz – M. Milas (red.), Public International Law: A Multi-Perspective Approach (1st ed.). London: Routledge, 2024.

Bernitz, Ulf, 'Nordic Legislative Cooperation in the New Europe – A Challenge for the Nordic Countries in the EU Perspective', Scandinavian Studies in Law, 39, s. 29–42, 2000.

Bernitz, Ulf – Kjellgren, Anders, Europarättens grunder. Sjätte upplagan. Stockholm: Norstedts juridik, 2018.

Bring, Ove, On the Expression "The Special Status of Åland under international Law": a Formula with Potential, s. 71–81 i verket Gudmundur Alfredsson – Göran Lindholm (red.), The Autonomy of the Åland Islands: Constitutional and International Law Challenges, Leiden, The Netherlands: Brill, 2024.

Bull, Thomas, Institutions and Division of Powers, s. 43–66 i verket Helle Krunke – Björg Thorarensen (red.), The Nordic Constitutions. A Comparative and Contextual Study. Hart, 2020.

Buns, Melina, Antonia, Nordic environmental and climate policies and cooperation, s. 240–251 i verket Nina Græger – Ruth Hemstad – Peter Nedergaard – Peter Stadius (eds.), Handbook of Nordic Cooperation. Edgar Elgar Publishing Limited, 2025.

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

Cameron, Ian, Swedish Parliamentary Participation in the Making and Implementation of Treaties. Nordic Journal of International Law 74, 2005, s. 429–482.

Creutz, Katja – Spiliopoulou Åkernark, Sia, The Faroe Islands, Greenland and the Åland Islands in Nordic Cooperation, FIIA report 69. Helsinki: FIIA, Finnish Institute of International Affairs, 2021.

Eeckhout, Piet, EU External Relations Law (2. ed.). Oxford University Press, 2011.

Ehrenkrona, Carl Henrik, 'Sveriges internationella avtal och dessas genomförande i svensk lagstiftning — några reflexioner' i SvJT s. 779–790, 2015.

Engström, Viljam, *Constructing the Powers of International Institutions*. The Erik Castrén Institute of International Law and Human Rights, Vol. 14. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2012.

Erke, Lásse-Ivvár, (Larsen Eirik), *Recognition of the Sámi People in Constitutions, the Right to Self-Determination, and to Free, Prior and Informed Consent*. Sámi Sociopolitical Journal 1/2025, s. 4–30.

Esko, Anna, *The concept of autonomy and the case of Åland Islands*. JFT 2–3/2025, s. 147–166.

Etzold, Tobias, *The Nordic Council of Ministers: Aspirations for More Political Relevance*. Politics and Governance, Volume 8, Issue 4, 2020, s. 11–20.

Finck, Michèle, *Subnational authorities in EU law*, Oxford: Oxford University Press, 2017.

Forrai Ørskov, Frederik – Liimatainen, Tuire – Turva, Essi – Berg, Emilia, *Nordic Added Value in Inter-ministerial Nordic Co-operation: Past and Present Perspectives*, TemaNord, 2024:529, Copenhagen: Nordisk Ministerråd, 2024.

Gray, Christine D. *International Law and the Use of Force*. Fourth edition. Oxford University Press, 2018.

Götz, Norbert – Haggrén, Heidi – Hilson, Mary, ‘Nordic cooperation in the voluntary sector’ s. 49–68 i verket Johan Strang (red.), *Nordic Cooperation. A European region in transition*. Boca Raton FL: Routledge, 2015.

Hannikainen, Lauri, *Finland’s Specific Obligations Relating to Åland’s Autonomy under international and National Law*, s. 52–58, i verket Gudmundur Alfredsson – Göran Lindholm (red.), *The Autonomy of the Åland Islands: Constitutional and International Law Challenges*, Leiden, The Netherlands: Brill, 2024.

Haukeland Fredriksen, Halvard, ‘Bridging the Widening Gap between the EU Treaties and the Agreement on the European Economic Area’, *European Law Journal*. Volume 18, Issue 6, 2012.

Heinikoski, Salla – Hyttinen, Tatu, *The Impact of COVID-19 on the Free Movement Regime in the North*, *Nordic Journal of International Law* 91, 2022, s. 80–100.

Herolf, Gunilla, *Säkerhet och självstyrelse – Färöarna, Grönland och Åland*, s. 51–69 i verket Sia Spiliopoulou Åkermark – Gunilla Herolf (red.), *Självstyrelser i Norden i ett fredsperspektiv: Färöarna, Grönland och Åland*. Mariehamn: Ålands Fredsinstitut, Nordiska rådet, 2015.

Hofmann, Rainer – Heger, Alexander – Malkmus, Moritz, *The Åland Islands and European Union Law: Current Issues and Perspectives*, s. 172–197 i verket Gudmundur Alfredsson – Göran Lindholm (red.), *The Autonomy of the Åland Islands: Constitutional and International Law Challenges*, Leiden, The Netherlands: Brill, 2024

Husa, Jaakko – Nuotio, Kimmo – Pihlajamäki, Heikki ‘Nordic law: between tradition and dynamism’, *Nordic law*. Intersentia, Antwerpen, s. 1–39, 2007.

Jákupsstovu, Beinta – Berg, Regin, *The Faroe Islands’ Security Policy in a Process of Devolution*. Stjórnsmál & stjórnsýsla 2(8) 2012, s. 413–430.

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

Kaila, Heidi, 'Dialogen mellan de nordiska domstolarna, EU-domstolen och Eftadomstolen – ett samarbete i allas intresse', JFT 4/2024, s. 330–380, 2024.

Karlsson, Agneta – Lindström, Bjarne – Van Well, Lisa, Mot den tredje generationens regionpolitik: lärdomar från Nordens autonomier och perifera ö-regioner. Stockholm: Nordregio, 2009.

Kettunen, Pauli – Pedersen, Klaus, Introduction. The Past and Future of the Nordic Welfare State. Nordic Social Review 2009/1 N°9, s. 19–25.

Klabbers, Jan, Treaty conflict and the European Union. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

Klabbers, Jan, International Law. Third Edition. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

Kolb, Robert – Milanov, Momchil, Dualism/Monism. Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law 2020: <https://oxcon.ouplaw.com/display/10.1093/law-mpeccol/law-mpeccol-e248>.

Koskenniemi, Martti, The politics of international law. Hart Publishing, 2011.

Koskenniemi, Martti – Leino, Päivi, Fragmentation of International Law? Postmodern Anxieties, Leiden Journal of International Law, Vol. 15, Issue 3, 2005, s. 553–579.

Krunke, Helle, The Danish Lisbon Judgment, Danish Supreme Court, Case 199/2012, Judgment of 20 February 2013, European Constitutional Law Review, 10, 2014, s. 542–570.

Krunke, Helle, Impact of the EU/EEA on the Nordic Constitutional Systems, s. 167–202 i verket Helle Krunke – Björg Thorarensen (red.), The Nordic Constitutions. A Comparative and Contextual Study. Volume 23 in the Hart Studies in Comparative Public Law. Oxford: Hart Publishing, 2020.

Krunke, Helle – Baumbach, Trine, The Role of the Danish Constitution in European and Transnational Governance s. 269–313 i verket A. Albi – S. Bardutzky (red.), National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2019.

Krunke, Helle – Thorarensen, Björg, Concluding Thoughts, s. 203–218 i verket Helle Krunke – Björg Thorarensen (red.), The Nordic Constitutions. A Comparative and Contextual Study. Volume 23 in the Hart Studies in Comparative Public Law. Oxford: Hart Publishing, 2020.

Langford, Malcolm – Berge, Beate Kathrine, Oslo Law Review, Vol. 6, Iss. 3, 2019, s.198–228.

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

Leino-Sandberg, Päivi – Leppävirta, Liisa – Miettinen, Samuli, Selvitys pohjoismaisiin sopimuksiin tehdystä muutoksista 1. tammikuuta 1995 jälkeen erityisesti EU-oikeuden näkökulmasta, TemaNord, 2016:521, Copenhagen: Nordisk Ministerråd. 2016.

Letto-Vanamo, Pia – Tamm, Ditlev, 'Cooperation in the field of law' s. 93–107 i verket Johan Strang (red.), *Nordic Cooperation. A European region in transition*. Boca Raton FL: Routledge, 2015.

Letto-Vanamo, Pia – Tamm, Ditlev, 'Nordic Legal Mind' i verket Pia Letto-Vanamo – Ditlev Tamm – Bent Ole Gram Mortensen (eds.), *Nordic Law in European Context. Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice*, vol. 73, Springer, Cham, s. 1–19, 2019.

Lindholm, Julia – Rasmussen, Elisabeth F., *Autonomy Representation in the European Parliament, Council and Commission*, s. 198–208 i verket Gudmundur Alfredsson – Göran Lindholm (red.), *The Autonomy of the Åland Islands: Constitutional and International Law Challenges*, Leiden, The Netherlands: Brill, 2024.

Lindroos-Hovinheimo, Susanna, *Europeiska unionens domstol: Behörighet, uppgifter och förfaranden*. Upplaga 1. Stockholm: Norstedts Juridik, 2022.

Lunde Saxi, Håkon, *Alignment but not Alliance: Nordic Operational Military Cooperation*, *Arctic Review on Law and Politics*, Vol. 13, 2022, s. 53–71, 2022.

Lyck, Lise, *Færøernes konstitutionelle status efter Anden Verdenskrig med hovedfokus på de økonomiske begivenheder i de senere år*, s. 134–142 i verket Sia Spiliopoulou Åkermark – Gunilla Herolf (red.), *Självstyrelser i Norden i ett fredsperspektiv: Färöarna, Grönland och Åland*. Mariehamn: Ålands Fredsinstitut, Nordiska rådet, 2015.

Malloy, Tove, *Danmarks rolle i Grønlands emanciperingsproces: Formynder eller fredsaktør?*, s. 107–133 i verket Sia Spiliopoulou Åkermark – Gunilla Herolf (red.), *Självstyrelser i Norden i ett fredsperspektiv: Färöarna, Grönland och Åland*. Mariehamn: Ålands Fredsinstitut, Nordiska rådet, 2015.

Martela, Frank – Greve, Bent – Rothstein, Bo – Saari, Juho, *The Nordic Exceptionalism: What Explains Why the Nordic Countries are Constantly Among the Happiest in the World*. In John F. Helliwell – Richard Layard – Jeffrey D. Sachs – Jan-Emmanuel De Neve – Lara B. Aknin – Haifang Huang – Shun Wang (eds.): *World Happiness Report 2020. Sustainable Development Solutions Network*, 2020.

Matz-Lück, Nele, *Framework Conventions as a Regulatory Tool*, *Goettingen Journal of International Law* 1 (2009) 3, s. 431–458.

Matz-Lück, Nele, *Treaties, Conflicts between*. Max Planck Encyclopedia of Public International Law. Oxford Public International Law 2010: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1485>.

Midtbøen, Arnfinn H. – Birkvad, Simon Roland – Erdal, Marta Bivand, *Citizenship in the Nordic Countries. Past, Present, Future*. Nordic Council of Ministers, TemaNord 2018:522.

Ojanen, Tuomas, *Human Rights in Nordic Constitutions and the Impact of International Obligations*, s. 133–166 i verket Helle Krunke – Björg Thorarensen (red.): *The Nordic Constitutions. A Comparative and Contextual Study*. Volume 23 in the Hart Studies in Comparative Public Law. Oxford: Hart Publishing, 2020.

Ojanen, Tuomas – Salminen, Janne, Finland: European Integration and International Human Rights Treaties as Sources of Domestic Constitutional Change and Dynamism, s. 359–404 i verket A. Albi – S. Bardutzky (red.), National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2019.

Olesen, Thorsten Borring – Strang, Johan, 'Cooperation in the Field of Law', s. 27–48 i verket Johan Strang (red.), Nordic Cooperation. A European region in transition. Boca Raton FL: Routledge, 2015.

Palmgren, Sten, Ålands självstyrelse. En introduktion för statsrådets tjänstemän. Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2023:11. Helsingfors: Justitieministeriet, 2023.

Pan, Min – Huntington, Henry P., China-U.S. Cooperation in the Arctic Ocean: Prospects for a new Arctic Exceptionalism? Marine Policy (168) 2024.

Paust, Jordan J., 'Transnational Freedom of Speech: Legal Aspects of the Helsinki Final Act', 45 Law and Contemporary Problems s. 53–70, 1982.

Petrén, Gustaf, 'Juridiska frågor vid Nordiska rådets 19:e session', SvJT, 1971, s. 593–596.

Popelier, Patricia, The need for sub-national constitutions in federal theory and practice. The Belgian case. Perspectives on Federalism, 4(2) 2012, s. 36–58.

Rosas, Allan, 'The Status in EU Law of International Agreements Concluded by EU Member States', 34 Fordham International Law Journal. 1304, 2011.

Rosas, Allan, The Demilitarisation and Neutralisation of The Åland Islands: Customary Law Aspects, s. 82–99 i verket Gudmundur Alfredsson – Göran Lindholm (red.), The Autonomy of the Åland Islands: Constitutional and International Law Challenges, Leiden, The Netherlands: Brill, (2024a).

Rosas, Allan, EU law and national law: A common legal system, EUI, LAW, AEL, Working Paper, 2024/01, (2024b).

Rosas, Allan – Armati, Lorna. EU constitutional law: An introduction. Third edition. Oxford, UK: Hart, 2018.

Rosas, Allan – Björkholm, Mikaela, Ålandsöarnas demilitarisering och neutralisering. Åbo; Pargas: Åbo Akademis förlag: Tidningsbokhandeln, 1990.

Saalbach, Klaus-Peter, The Geopolitics of the Faroe Islands, Universität Osnabrück, 2025: https://osnadocs.ub.uni-osnabrueck.de/bitstream/ds-2025092113504/1/Geopolitics_Faroe_Islands_2025_Saalbach.pdf.

Schermers, Henry G. – Blokker, Niels M., International Organizations or Institutions, Membership, Max Planck Encyclopedias of International Law, Oxford Public International Law, 2021: <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e505?prd=MPIL>.

Schütze, Robert, 'Integration-through-Law': grand theory, revisionist history. *European Law Open*. 2025;4(2) s. 162–200.

Silverström, Sören, The Competence of Autonomous Entities in the International Arena - With Special Reference to the Åland Islands in the European Union. *International Journal on Minority and Group Rights* (15) 2008, s. 259–271.

Silverström, Sören, Ålands konstitution i förändring: en studie om grundlagen, konstitutionalisering och Ålands sammansatta konstitution. Åbo, Finland: Åbo Akademis förlag, 2025.

Skaale Sjørður (red.), *The Right to National Self-Determination: The Faroe Islands and Greenland*. Leiden; Boston (Mass.): Nijhoff; Brill, 2004.

Spiliopoulou Åkermark, Sia, EU och lagberedningen på Åland. Ålands Fredsinstitut, 2021.

Spiliopoulou Åkermark, Sia, Ålands demilitarisering och neutralisering i en turbulent värld. *JFT* 5–6/2022, s. 542–557.

Spiliopoulou Åkermark, Sia, A Short Exploration of the Nexus of Autonomy, Culture and Security, s. 141–160 i verket Gudmundur Alfredsson – Göran Lindholm (red.), *The Autonomy of the Åland Islands: Constitutional and International Law Challenges*, Leiden, The Netherlands: Brill, 2024.

Spiliopoulou Åkermark, Sia, De autonoma regionernas betydelse för Norden. *Maanpuolustuskurssiyhdistyksen Julkaisu*, 153 (2025), s. 26–29. (2025a)

Spiliopoulou Åkermark, Sia, International guarantees for territorial autonomies. Legal mechanisms, global considerations and the Åland Islands. Ålands fredsinstitut, 2025. (2025b)

Stephan, Sarah, *Making Autonomies Matter: Sub-State Actor Accommodation in the Nordic Council and the Nordic Council of Ministers: An analysis of the Institutional Framework for Accommodating the Faroe Islands, Greenland and Åland within Norden*. *European Diversity and Autonomy Papers EDAP* (3) 2014.

Stephan, Sarah, Självstyrelse och regional integration – nordiska lösningar, s. 70–87 i verket Sia Spiliopoulou Åkermark – Gunilla Herolf (red.), *Självstyrelser i Norden i ett fredsperspektiv: Färöarna, Grönland och Åland*. Mariehamn: Ålands Fredsinstitut, Nordiska rådet, 2015.

Stephan, Sarah, Greenland, the Faroes and Åland in Nordic and European Co-operation – Two Approaches towards Accommodating Autonomies. *International Journal on Minority and Group Rights* (24) 2017, s. 273–301.

Strang, Johan, *Nordiska Gemenskaper: En vision för samarbetet*. Nordiska rådet, 2012.

Suksi, Markku, Ålands konstitution: en sammanställning av material och tolkningar i anslutning till självstyrelselag för Åland. Åbo: Åbo Akademis förlag, 2005.

Suksi, Markku, Ålands ställning – rapport till Nordiska ministerrådets sekretariat med anledning av kartläggning av de självstyrande områdenas ställning i det nordiska samarbetet, bilaga 5, s. 65–105 i Nordiska ministerrådet, *De självstyrande områdena och det nordiska samarbetet*. Generalsekreterarens kartläggning, ANP 2006:743, Köpenhamn, 2006.

Suksi, Markku, *Sub-state governance through territorial autonomy: a comparative study in constitutional law of powers, procedures and institutions*, New York: Springer, 2011.

Suksi, Markku, 'Markers of Nordic Constitutional Identity', *Retfaerd*, vol. 34/2014, nr 4/147, s. 66–91, 2014.

Suksi, Markku, *Konstitutionella likheter och skillnader mellan de självstyrda områdena i Norden*, s. 8–26 i verket *Sia Spiliopoulou Åkermark – Gunilla Herolf (red.), Självstyrelser i Norden i ett fredsperspektiv: Färöarna, Grönland och Åland*. Mariehamn: Ålands Fredsinstitut, Nordiska rådet, 2015.

Suksi, Markku, *Common Roots of Nordic Constitutional Law? Some Observations on Legal-Historical Development and Relations between the Constitutional Systems of Five Nordic Countries*, s. 9–42 i verket *Helle Krunke – Björg Thorarensen (red.): The Nordic Constitutions. A Comparative and Contextual Study*. Volume 23 in the Hart Studies in Comparative Public Law. Oxford: Hart Publishing, 2020.

Suksi, Markku, *Legislative Competence in Matters Not Mentioned in Enumerations*, s. 36–51 i verket *Gudmundur Alfredsson – Göran Lindholm (red.), The Autonomy of the Åland Islands: Constitutional and International Law Challenges*, Leiden, The Netherlands: Brill, 2024.

Suontausta, Tauno, *Pohjoismaiden yhteistyösopimus [Det nordiska samarbetsavtalet]*. *Defensor Legis* 1/1962, s. 145–151.

Thorsteinsdóttir, Halldóra, *Globalisation and Court Practice in Iceland: New Case Law of the Supreme Court in Relation to the EEA Agreement and European Convention on Human Rights*, s. 151–165 i *L. Ervo et al. (red.), Rethinking Nordic Courts, Ius Gentium: Comparative Perspectives on Law and Justice* 90, 2021.

Thorarensen, Björg, *Stjórnskipunarréttur. Undirstöður og handhafar ríkisvalds*. Reykjavík: Bókaútgáfan CODEX, 2015.

Vik, H. H. – Østberg, S. A., *Deploying the Engagement Policy: The Significance of Legal Dualism in Norway's Support for Human Rights Treaties from the late 1970s*. *Nordic Journal of Human Rights*, Vol. 36(3), 2018, s. 304–321.

Villaverde, José Maria Lorenzo, *The Unsettled Question of Constitutional Framework and the Interpretative Authority in the Danish Rigsfælleskab*. *Perspectives on Federalism* (3) 2023, s. 1–29.

Warner-Søderholm, Gillia, *But we're not all Vikings! Intercultural Identity within a Nordic Context*, *Journal of Intercultural Communication* 12(2) 2012, s. 1–13.

Wenander, Henrik, *The Vision and Legal Reality of Regional Integration in the Nordic States*, s. 9–30 i verket *Katarina Hyltén-Cavallius – Jaana Paju (red.), Free Movement of Persons in the Nordic States: EU Law, EEA Law and Regional Cooperation*. Hart Publishing, 2023.

Wetterberg, Gunnar, *Föbundsstaten NORDEN*, *TemaNord* 2010:582. Nordiska ministerrådet, Köpenhamn 2010

Wilhelmsson, Thomas, 'Det bristfälliga nordiska lagstiftningssamarbetet och Helsingforsfördraget' i festskrift tillägnad professor Edward Andersson på hans 70-årsdag den 31 december 2003. Juridiska Föreningen i Finland, 2003. Artikeln är omtryckt i TemaNord 2005:516.

Wouters, Jan – De Smet, Leen, The Legal Position of Federal States and their Federated Entities in International Relations - The Case of Belgium. Institute for International Law Working Paper (7) 2001.

Xing, Wangwang – Yao, Li, Hong Kong as a separate customs territory: Past, present and prospect. Heliyon, Vol. 9(10), 2023, s. 1–14.

Österdahl, Inger, 'Försvarsklausulen i EU-fördraget – i ljuset av Sveriges ansökan om Natomedlemskap'. SIEPS. Februari 2023:2epa, 2023.

Österdahl, Inger, 'Sweden's Collective Defence Obligations or this is Not a Collective Defence Pact (or Is It?): Considerations of International and Constitutional Law.' Nordic Journal of International Law, 90(2), s. 127–160, 2021.

Elektroniska källor

Democracymatrix.com. Democracy Matrix: <https://www.democracymatrix.com/ranking>.

Domstol.dk. Retten på Færøerne: <https://www.domstol.dk/faeroerne/>.

Domstol.dk. Domstolene i Grønland: <https://www.domstol.dk/groenland/>.

Government.fo. Faroese Parliament Agrees 25 million DKK reduction of Danish block grant in 2023: <https://www.government.fo/en/news/news/faroese-parliament-agrees-25-million-dkk-reduction-of-danish-block-grant-in-2023>.

Government.fo. Representations of the Faroe Islands abroad: <https://www.government.fo/en/foreign-relations/representations-of-the-faroe-islands-abroad>.

Lagtinget.ax. Sjálvstyrelsen idag. Den ekonomiska sjálvstyrelsen: https://www.lagtinget.ax/sjalfvstyrelsen/sjalfvstyrelsen-idag#den_ekonomiska_sjalfvstyrelsen.

Lagtinget.ax. Åland och EU: <https://www.lagtinget.ax/sjalfvstyrelsen/aland-och-eu>.

Naalakkersuisut.gl. Forsvaret øger sine aktiviteter i og omkring Grønland de kommende måneder: https://naalakkersuisut.gl/Nyheder/2025/06/0506_Forsvaret?sc_lang=da.

Naalakkersuisut.gl. Koalitionsaftale mellem Demokraatit, Inuit Ataqatigiit, Siumut og Atassut 2025: <https://naalakkersuisut.gl/-/media/filer/koalitionsaftale/koalitionsaftale-2025-dk.pdf>.

Naalakkersuisut.gl. Múte fra Bruxelles: Næste år åbner EU et kontor i Grønland: https://naalakkersuisut.gl/Nyheder/2023/12/1512_Mute_fra_Bruxelles?sc_lang=da.

Naalakkersuisut.gl. Nye ansigter på Grønlands repræsentationer: https://naalakkersuisut.gl/Nyheder/2021/05/2505_nye_ansigter?sc_lang=da.

Norden.org. Arbetsordning för Nordiska ministerrådet:
<https://www.norden.org/sv/information/arbetsordning-nordiska-ministerradet>.

Norden.org. Arbetsordning för Nordiska rådet:
<https://www.norden.org/sv/information/arbetsordning-nordiska-radet>.

Norden.org. Institutioner: <https://www.norden.org/sv/information/institutioner>.

Norden.org. Information om avtal och lagstiftning:
<https://www.norden.org/sv/information/avtal-och-lagstiftning>,.

Norden.org. Nordens hus och institut: <https://www.norden.org/sv/publication/nordens-hus-och-institut>.

Norden.org. Nordiska ministerrådets informationstjänst Info Norden:
<https://www.norden.org/sv/info-norden>

Norden.org. Nordiska rådet reformerar sig själv: Grönland, Färöarna och Åland får fast plats i rådets ledning: <https://www.norden.org/sv/news/nordiska-radet-reformerar-sig-sjalv-gronland-faroarna-och-aland-far-fast-plats-i-radets>.

Norden.org. Nordiska rådet, Strategi för fri rörlighet i Norden 2026–2030:
<https://www.norden.org/sv/publication/strategi-fri-rorlighet-i-norden-2026-2030>.

Norden.org. Om Nordiska ministerrådet: <https://www.norden.org/sv/information/om-nordiska-ministerradet>.

Norden.org. Om Nordiska ministerrådets gränshinderarbete:
<https://www.norden.org/sv/information/om-nordiska-ministerradets-granshinderarbete>.

Norden.org. Om Nordisk råds sessioner: <https://www.norden.org/sv/information/om-nordisk-rads-sessioner>.

Norden.org. Om ordförandeskapet i Nordiska ministerrådet:
<https://www.norden.org/sv/information/om-ordforandeskapet-i-nordiska-ministerradet>.

Nordicwelfare.org. Nordens välfärdscenters hemsida: <https://nordicwelfare.org/om-oss/>.

Regeringen.ax. Åland och EU: <https://www.regeringen.ax/aland-omvarlden/aland-eu>.

Regeringen.se. Nordiskt samarbete i fokus när ministern för civilt försvar besöker Helsingfors:
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/11/nordiskt-samarbete-i-fokus-nar-ministern-for-civilt-forsvar-besoker-helsingfors/>.

Regjeringen.no. Avtale om sikkerhets- og forsvarssamarbeid mellom EU og Norge. 28 May 2024:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/abc084fe921e403791ddb505622ba365/eu-norway-security-and-defence-partnership.pdf>.

Regjeringen.no. Cooperation on Schengen and Justice and Home affairs:
<https://www.regjeringen.no/en/topics/european-policy/Norways-relations-with-Europe/cooperation-schengen/id684929/>.

Riksombudsmanden.gl. Riksombudsmanden i Grønland:
<https://rigsombudsmanden.gl/rigsombuddet/rigsombudsmanden-i-groenland/>.

Stm.dk. Pressemøde den 17. juni 2025 med Landsstyreformand Jens-Frederik Nielsen og Lagmand Aksel V. Johannesen i forbindelse med Rigs- og kontaktudvalgsmøderne:
<https://stm.dk/presse/pressemoedearkiv/arkiv/pressemoede-17-juni-2025/>.

Stm.dk. Statsministeriets webblats om Färöarna:
<https://stm.dk/statsministeriet/rigsfaellesskabet/faeroeerne/>.

Worldhappiness.report. The World Happiness Report,
<https://www.worldhappiness.report/ed/2025/>.

Worldjusticeproject.org. World Justice Project, Rule of Law Index 2025
<https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/>.

Youtube.com. Seminarium om framtidens nordiska samarbete, 12.9.2025 i Mariehamn.
<https://www.youtube.com/live/iRdssTiqfzg?si=vsKWaXfLfRDciCtp>

Bilagor

Bilaga 1. Färöarnas lagstiftningsbehörighet och övertagna områden

Lista A och B i 1948 års lag utgjorde den ursprungliga fördelningen av sakområden mellan Danmark och Färöarna. Lista A omfattade färöiska sårättigheter som kunde övertas utan förhandling, medan Lista B krävde förhandling med riket innan övertagandet. Efter övertagandelagen (2005) och den färöiska lagtingslóg nr.41/2006 gäller däremot en öppen behörighetskatalog, där alla områden anses övertagna, utom de som anges i lagtingslagens negativlista (§ 1 stk. 2).

Följande tabeller visar i stora drag:

- A. Områden övertagna enligt hemstyrelselagen 1948 (den historiska uppdelningen)
- B. Negativlistan med icke-övertagna områden enligt lagtingslóg nr. 41/2006 § 1 stk. 2
- C. Områden som inte kan övertas av självstyret
- D. Områden övertagna enligt övertagandelagen 2005

Observera att texten är en förenklad översikt och fritt översatt till svenska. (Se Statsministeriets översikt samt landsstyrets förteckning över övertagna sakområden för en mer detaljerad beskrivning.)

A. Den historiska uppdelningen av behörighetsområden

Områden övertagna utan förhandling enligt HEMSTYRELSELAGEN (1948) Lista A

Sakområde	Status
Färöarnas egen styrelseordning	Övertaget
Kommunala sektorn	Övertaget
Planering och byggnad, brandväsen	Övertaget
Hälso- och sjukvård	Övertaget*
Socialskydd (försäkringar, semester, arbetsmiljö)	Övertaget*
Skatter, spelavgifter	Övertaget
Ekonomiförvaltning	Övertaget
Hamnavgifter	Övertaget
Skolväsendet, lärarutbildning	Övertaget
Kultur och arkiv (bibliotek, museer)	Övertaget
Natur- och kulturmiljö, byggnader	Övertaget
Infrastruktur	Övertaget
Lantbruk och fiske	Övertaget
Tillstånd (teater och biografer, nöjen) och säkerhet (gifter och vapen)	Övertaget
Försörjning och näringsregler, priskontroll, ransonering	Övertaget
Övriga rättsområden (inskrivning, expropriation, turistväsende, jämlikhetslagstiftning m.m.)	Övertaget

*Vissa delar kvar hos riket med statsbidrag enligt HL § 9.

Områden som kunde övertas efter förhandling enligt HEMSTYRELSELAGEN (1948) Lista B

Sakområde	Status
Folkekirken (folkkyrkan)	Övertaget
Polisväsende, åklagarmyndighet	Ej övertaget
Naturresurser, radio, luftfart	Naturresurser och radio övertaget
Jordfonden (offentlig markfond)	Övertaget
Import- och exportkontroll	Övertaget

B. Negativlista (sakområden som inte är övertagna enligt lagtingslóg nr. 41/2006 § 1 stk. 2)

Sakområde
Straffverkställighet (fängelser, kriminalvård)
Finansiella institutioner och tillsyn (försäkring och pension övertagen)
Luftfart
Sociala tjänster (endast en liten del ej övertagen)
Hälsoområdet (delvis övertaget, lagstiftas delvis på området)
Immaterialrätt (upphovsrätten övertagen, övrigt ej)
Pass
Polis, åklagare, straffprocess
Domstolar, processrätt
Advokatverksamhet, tillsyn och tillstånd
Särförsorg (specialomsorg) (endast en liten del ej övertagen)
Utlänningsområdet, gränskontroll

C. Områden som inte kan övertas av självstyret enligt ÖVERTAGANDELAGEN (2005) § 1 stk. 2 och DGL.

Sakområde	Status
Grundloven	Rikets kärnområde
Medborgarskap	Rikets kärnområde
Højesteret	Rikets kärnområde
Utrikes-, försvars- och säkerhetspolitik	Rikets kärnområde
Valuta- och penningpolitik	Rikets kärnområde

D. Områden övertagna enligt ÖVERTAGANDELAGEN (2005)

Sakområde	År (övertagande)
Medieansvar, juridisk hjälp, radio, TV-övervakning, auktioner, kablar m.m.	2006
Beredskap	2007
Folkekirken och trossamfund	2007
Bolagsrätt	2008
Helgdagslagstiftning	2008
Mått och vikt	2008
Meteorologi	2009
Förmögenhetsrätt	2010
Upphovsrätt	2010
Straffrätt	2010
Lotsområdet	2011
Person-, familje- och arvsrätt	2018
Kartläggning (land)	2019/2020
Hydrografi	2019/2020
Epidemiområdet	2024
Farledsmärken, fyrväsendet	2024
Sjörätt	2025

Bilaga 2. Grönlands lagstiftningsbehörighet och övertagna områden

Grönlands hemstyrelselag (1979) byggde på en successiv överföring av sakområden enligt §§ 4, 5 och 7. Genom självstyrelselagen för Grönland (2009) kan ett antal nya sakområden övertas.

Följande tabeller visar i stora drag:

- A. Områden övertagna enligt hemstyrelselagen § 4
- B. Områden övertagna enligt hemstyrelselagen § 7
- C. Områden övertagna enligt hemstyrelselagen § 5
- D. Områden övertagna enligt hemstyrelselagen § 7 (tillägg till C)
- E. Områden övertagna enligt självstyrelselagen §§ 2–4
- F. Förteckning över områden som kan övertas enligt självstyrelselagens bilaga Lista I och Lista II.
Några av dessa områden har redan övertagits av Grönland, vilket framgår av A-E.

Observera att texten är en förenklad översikt och fritt översatt till svenska. (Se Statsministeriets översikt över övertagna sakområden för en mer detaljerad beskrivning.)

A. Områden övertagna enligt HEMSTYRELSELAGEN (1979) § 4

Sakområde	År (övertaget)
Grönlands självstyrelseordning	1979
Kommunernas styrelseordning	1979
Skatter och avgifter	1980
Arbetskraftsreglering	1980
Yrkesmässigt fiske och fångst (del I)	1980
Naturvård, fredning	1981
Konfliktingripande – journalister (kollektivavtal)	1982
Dyrtidsreglering	1983
Näringslagstiftning	1985
Yrkesmässigt fiske (del II) (resterande)	1985
EFG-elevers rättsställning (grundläggande yrkesutbildning)	1985
Konfliktingripande - övrig arbetsmarknad (kollektivavtal)	1985
Löne- och anställningsvillkor (privat sektor)	1985
Konkurrenslagstiftning	1986
Mönstring av sjöfarande	1986
Samlingslokaler	1987
Radiostörningsdämpning m.m.	1987
Icke-kommersiell jakt och fiske	1989
Offentlig upphandling	1989
Kollektivavtal för hemstyrets personal	1991

Sakområde	År (övertaget)
Torkad fisk för hemmamarknaden	1993

B. Områden övertagna enligt HEMSTYRELSELAGEN (1979) § 7, jfr. § 4

Sakområde	År (övertaget)
Ortsnamn i Grönland	1984
Grönlands flagga	1985
Sommartid	1990
Expropriation på övertagna områden	1992
Undersökning och nyttjande av vattenresurser	1994
Hundar och djurskydd	1999
Ansvarsförhållanden på medieområdet	2001

C. Områden övertagna enligt HEMSTYRELSELAGEN (1979) § 5 (lagstiftning)

Sakområde	År (övertaget)
Grundskolan	1980
Arbets- och socialväsendet	1980
Lärarutbildning för grundskolan, socialpedagogisk utbildning	1980
Radio- och TV-verksamhet	1980
Kyrkan	1980
Biblioteksväsendet	1980
Yrkesutbildning	1981
Folkhögskolor	1981
Museiväsendet	1981
Markanvändning, stadsutveckling och bebyggelse	1981
Stöd till näringslivet	1985
Produktion och försäljning av grönländska produkter	1985
Bostadsförsörjning, bostadsstöd m.m.	1987
Central löneutbetalning	1989
Miljöförhållanden	1989
Hälso- och sjukvård	1992
Gymnasieutbildning	2009

D. Områden övertagna enligt HEMSTYRELSELAGEN (1979) § 7 (tillägg till C, § 5)

Sakområde	År (övertagande)
Försörjning, trafik m.m.	1986
El, vatten, värme, brandväsen, hamnar, vägar, telekommunikation	1987
Fiskeriundersökningar	1989
Civila uppgifter på flygplatser och Thule	1991

E. Områden övertagna enligt SJÄLVSTYRELSELAGEN (2009) §§ 2–4

Sakområde	År (övertagande)
Råstofområdet	2010
Arbetsmiljö offshore	2010
Bestämning av tiden	2023

F. Förteckningen över områden som kan övertas enligt SJÄLVSTYRELSELAGEN (2009), bilaga Lista I och II**Lista I: områden som självstyret kan överta ensidigt**

Sakområde
Arbetsskadeförsäkring
Hälsoområdet, resterande delar
Trafikområdet, färdsel
Förmögenhetsrätt (civilrätt)
Dykningsområdet

Lista II: områden som kräver förhandling med riket

Sakområde
Kriminalväsendet
Pass
Polis, åklagarmyndigheten, delar av straffprocess
Domstolar och processrätt
Kriminalrätten
Utlänningsområdet och gränskontroll
Personrätten
Familjerätten

Sakområde
Arvsrätten
Advokatverksamhet
Vapenområdet
Radiobaserade maritima nöd- och säkerhetstjänster
Radiokommunikationsområdet
Bolagsrätt, redovisning och revision
Livsmedels- och veterinärområdet
Luftfart
Immaterialrätt
Upphovsrätt
Skeppsvrak, vrakgods och djupförändringar
Säkerhet till sjöss
Fartygsregistrering och maritim civilrätt
Kartläggning
Farledsmärkning, fyrar och lotsområdet
Havsmiljö
Finansiell reglering och tillsyn
Råstofområdet
Arbetsmiljö
Meteorologi

Bilaga 3. Ålands och rikets behörighetsfördelning

Ålands och rikets behörighetsfördelning framgår av självstyrelselagen för Åland (1991).

Följande tabeller visar i stora drag:

- A. Områden som är exklusivt landskapets lagstiftningsbehörigheter enligt SjL 18 §
- B. Områden som kan överföras till Åland genom lag med lagtingets samtycke enligt SjL 29 §
- C. Områden som är exklusivt rikets lagstiftningsbehörigheter enligt SjL 27 §

Observera att detta är en förenklad översikt, som är fritt återgiven från lagtexten.

A. Ålands exklusiva lagstiftningsbehörighet enligt SJÄLVSTYRELSELAGEN 18 §

Sakområde	SjL 18 § punkt
Lagtingets och landskapsregeringens organisation	1
Landskapets tjänstemän	2
Arbetspensionsskydd för landskapets anställda (m.fl.)	2a
Landskapets flagga och vapen	3
Kommuner och kommunal förvaltning	4
Skatter som tillkommer landskapet/kommunerna	5
Allmän ordning och säkerhet (med undantag i 27 § 27, 34 och 35 p.)	6
Byggnad och planering	7
Expropriation (med undantag enligt 61 §)	8
Hyra och jordlega	9
Natur- och miljövård, vattenrätt, friluftsliv	10
Fornminnen och kulturhistoriskt skydd	11
Hälso- och sjukvård (med undantag i 27 § 24, 29 och 30 p.)	12
Socialvård, utskänkning av alkohol drycker	13
Undervisning, läroavtal, kultur, idrott, ungdomsarbete (med undantag i 27 § 39 p.)	14
Jord- och skogsbruk	15
Jakt och fiske, registrering av fiskefartyg	16
Djurskydd och veterinärväsen (med undantag i 27 § 31–33 p.)	17
Mark- och vattenresurser, produktion	18
Mineralresurser, inmutning och utvinning	19
Postväsendet, rundradio och TV (med begränsningar enligt 27 § 4 p.)	20
Vägar, kanaler, vägtrafik, båttrafik, lokala farleder	21
Näringsverksamhet (med hänsyn till undantagen i 11 §, 27 § samt 29 § 1 mom. 3–5 p.)	22
Främjande av sysselsättningen	23

Sakområde	SjL 18 § punkt
Statistik om förhållandena i landskapet*	24
Straff inom områden som hör till landskapets behörighet	25
Vite och tvångsmedel inom landskapets behörigheter	26
Övriga angelägenheter som enligt SjL ska hänföras till landskapets behörighet	27

B. Rikets exklusiva lagstiftningsbehörighet enligt SJÄLVSTYRELSELAGEN 27 §

Sakområde	SjL 27 § punkt
Grundlag	1
Rätt att vistas i landet, utövandet av yttrande-, förenings- och församlingsfrihet m.m.	2
Statsmyndigheternas organisation	3
Utrikesrelationer (med beaktande av bestämmelserna i 9 och 9 a kap.)	4
Rikets flagga och vapen (med undantag enligt 18 § 3 p.)	5
Släkt- och förnamn, förmynderskap, dödförklaring	6
Äktenskap, familj, barns ställning, adoption (med undantag enligt 10 §)	7
Föreningar, stiftelser, bolag, bokföring	8
Utlänningars rätt till fast egendom etc.	9
Upphovsrätt, patent, varumärke, konkurrens, konsumentskydd	10
Försäkringsavtal	11
Utrikeshandel	12
Handelssjöfart och farleder för handelssjöfart	13
Luftfart	14
Prisreglering för lantbruks- och fiskeriprodukter, exportfrämjande	15
Fastighetsbildning och -registrering	16
Gruvdrift och mineralfyndigheter (med undantag i 18 § 19 p.)	17
Kärnkraft, materialhantering	18
Mått, mätinstrument och standardisering	19
Ädelmetallkontroll	20
Arbetsrätt med undantag för tjänstekollektivavtal	21
Straffrätt (med undantag i 18 § 25 p.)	22
Rättskipning, förundersökning, verkställighet, utlämning för brott	23
Administrativa frihetsinskränkningar	24

Sakområde	SjL 27 § punkt
Kyrkolag och religionssamfund	25
Medborgarskap, utlänningslag, pass	26
Skjutvapen	27
Befolkningsskydd och beredskap	28
Smittsamma sjukdomar (människor), steriliseringslagstiftning, rättsmedicin	29
Behörighet inom hälso- och sjukvård, apotek, läkemedel, narkotika	30
Smittsamma djursjukdomar	31
Införselbud för djur och djurprodukter	32
Förebyggande av växtskadegörare	33
Försvarsväsendet och gränsbevakningen	34
Explosiva ämnen	35
Statliga skatter och avgifter (med undantag i 18 § 5 p.)	36
Sedelutgivning och valuta	37
Statistik för rikets behov*	38
Statsarkivalier	39
Televäsendet (med samtyckesregel för tillstånd)	40
Privaträttsliga angelägenheter som inte omfattas av landskapets behörighet	41
Övriga angelägenheter som enligt SjL ska hänföras till rikets behörighet	42

*Åland har en egen officiell statistikmyndighet, ÅSUB (Ålands statistik- och utredningsbyrå).

Bilaga 4. Kontaktpersonerna

Danmark	Rasmus Bøgh Johansen, Eva Egesborg Hansen
Finland	Maria Guseff, Ann-Sofie Stude
Färöarna	Sverri S. Joensen, Gunvør Balle
Grönland	Upaluk Poppel
Island	Edda Laxdal, Jóhanna Bryndís Bjarnadóttir
Norge	Ingrid Vikanes, Grete Borge
Sverige	Magdalena Demnert, Carina Mårtensson
Åland	Michaela Slotte, Pamela Baarman / Anni Savolainen