

POHJOISMAIDEN AIKA ON NYT
POHJOISMAISEN KANSALAISUUDEN EDELLYTYKSIÄ
JA MAHDOLLISUUKSIA

Sten Palmgren JA Gunnar Wetterberg

Tänkesmedjan Agenda 2017
ISBN 978-952-93-8420-4 (inb)
ISBN 978-952-93-8421-1 (PDF)
Käännökset: Pauhu Ab
Kuvat: Sebastian Dahlström
Paino: Fram, Vasa

SISÄLTÖ

1	Pohjoismaiden neuvostossa tehty aloite	6
2	Aikaisempia aloitteita ja esimerkkejä pohjoismaalaisten oikeuksista	9
3	Kansalaisuus käsitteenä	13
4	Mahdollisuus toteuttaa pohjoismainen kansalaisuus	17
	<i>Mitä pohjoismainen kansalaisuus merkitsisi?</i>	17
	<i>Oikeusympäristö EU/ETA-oikeus mukaan lukien</i>	19
5	Pohjoismainen kansalaisuus ja pohjoismainen oikeusyhteistyö	25
	<i>Onko Pohjoismaiden aika nyt?</i>	32
6	Yhteenvedo eri näkemyksistä ja vaihtoehtoista	35
	<i>Kunnianhimoinen malli – pohjoismainen ”kotiseutuoikeus”</i>	35
	<i>Sopimusmalli</i>	36
	<i>Pragmaattinen malli</i>	37
7	Mahdollisuudet edetä yhteistyössä	38
	Kirjallisuus	41
	Pohjoismaiden yhteinen kansalaisuus - käytännön visio	45

TÄMÄN RAPORTIN LÄHTÖKOHTANA on Pohjoismaiden neuvostossa tehty aloite pohjoismaisesta kansalaisuudesta. Raportissa pohditaan mahdollisuutta toteuttaa yhteiskansalaisuus Pohjoismaissa. Ajatus Pohjoismaiden yhteisestä kansalaisuudesta liittyy läheisesti visioon tiiviimmästä yhteistyöstä Pohjoismaiden välillä muodossa tai toisessa.

Viime aikoina samanlaisten lakien säätämiseen tähtäävä oikeudellinen yhteistyö Pohjoismaiden välillä on tullut jälleen ajankohtaiseksi eri yhteyksissä. Pohjoismaiset yhteistyöministerit ovat julistaneet, että Pohjoismaista tulisi kehittää maailman integroiduin alue.

On luonnollista, että Pohjoismaat hakeutuvat lähemmäksi toisiaan aikana, jona poliittinen jännitys lisääntyy, terrorismin uhka kasvaa ja EU:n kehitys on epävarmaa. Kukaan ei tiedä, miten lähentymisen tulisi tapahtua, mutta vaihtoehtoja on aina arkisen yhteistyön lisäämisestä jonkinlaisen pohjoismaisen yhteisön luomiseen ja viime kädessä pohjoismaisen liittovaltion perustamiseen.

Raportissa pohditaan, mitä pohjoismainen kansalaisuus tarkoittaisi, miten lainsäädäntötyötä on aikaisemmin tehty, miltä se voisi näyttää nyt ja miten pitkälle pohjoismaisen yhteistyön voisi viedä.

POHJOISMAINEN KANSALAISSUUS – KIRJOITTAJAT

Sten Palmgren

Sten Palmgren on oik.lis. ja entinen oikeusministeriön lainsäädäntöneuvos. Hän on työskennellyt laintarkastusyksikössä, eurooppaoikeuden yksikössä ja julkisoikeuden yksikössä. Useamman vuoden Palmgren toimi ministeriön edustajana Pohjoismaiden neuvoston lainsäädäntökysymysten virkamieskomiteassa, ja vuosina 2014–2015 hän oli Suomen edustajana Rajaesteneuvostossa. Palmgren on myös ollut aktiivinen eri yhdistyksissä ja toiminut mm. Pohjoismaiden hallinnollisen liiton Suomen osaston puheenjohtajana.

Gunmar Wetterberg

Gunnar Wetterberg on alkujaan historioitsija ja diplomaatti. Hän on toiminut ministerineuvoksena Ruotsin valtiovarainministeriössä, jossa hän vastasi ns. pitkäaikaiselvityksistä vuosina 1992 ja 1995. Työskennelyään Ruotsin kuntaliiton johtajana ja Ruotsin akateemisten keskusjärjestön yhteiskuntapolitiikan päällikkönä hän on nykyään kokoaikainen kirjailija. Wetterberg on kirjoittanut elämäkerrat Axel Oxenstiernasta ja Arvid Hornista ja julkaissut Ruotsin keskuspankkia ja Wallenbergin sukua käsittelevät monografiat. Wetterberg herätti suurta kohua ehdottaessaan syksyllä 2009 viiden Pohjoismaan yhdistymistä liittovaltioksi. Hän käsitteli aihetta myös Pohjoismaiden neuvoston ja Pohjoismaiden ministerineuvoston vuosikirjassa 2010: Förbundsstaten Norden (Pohjolan liittovaltio).

POHJOISMAIDEN YHTEINEN KANSALAISUUS

I Pohjoismaiden Neuvostossa tehty aloite

POHJOISMAIDEN NEUVOSTON KESKIRYHMÄ teki vuonna 2015 aloitteen pohjoismaisesta kansalaisuudesta (asianumero 1168/medborger). Aloite kuuluu:

Pohjoismaiden neuvosto otti ensimmäisenä käyttöön kansalaisten vapaan liikkuvuuden, jolloin passia ei ole tarvinnut näyttää Pohjoismaiden rajoilla. Nykyään maiden välillä on kuitenkin useita rajaesteitä, jotka estävät pohjoismaalaisia asettumasta vapaasti asumaan, työskentelemään tai opiskelemaan Pohjoismaihin. Pohjoismaiden yhteiset markkinat vaativat, että myös arjen rajaesteet poistetaan. Tämä edistää työllisyyttä ja koulutusmahdollisuuksia Pohjoismaissa.

Esimerkkejä on monia: tanskalainen perhe, joka on työskennellyt ja perustanut perheen Norjassa, ei voi ilmoittaa lapsiaan tanskalaiseen kouluun, jollei heillä ole tanskalaista henkilötunnusta. Ruotsalainen opiskelija, joka on asunut Tanskassa useita vuosia, ja jolla on tanskalainen isä ja tanskalainen avopuoliso, joutuu ottamaan vastaan työn saadakseen opintotukea Tanskasta. Ruotsissa asuva suomalainen ei voi äänestää Ruotsin eduskunta- tai eurovaaleissa, sillä siihen vaaditaan Ruotsin kansalaisuus.

Rajaesteneuvosto on tehnyt työtä kaikkien näiden haasteiden eteen yhdessä Pohjoismaiden ministerineuvoston kanssa, mutta heidän tarkoituksena on vain korjata järjestelmä, joka ei vastaa Pohjoismaiden kansalaisten odottamia ja ansaitsemia standardeja. Nyt on mahdollista

olla sekä Tanskan että Islannin kansalainen, sillä Ruotsi, Suomi, Islanti ja Tanska sallivat kaksoiskansalaisuuden – mutta ei Norja. Tämä ei ole optimaalinen tilanne, jos toiveena on yhtenäinen Pohjola.

Tilannetta mutkistaa myös se, että kolme viidestä maasta kuuluu EU:hun ja osa Euroopan talousalueeseen. Tämä tarkoittaa sitä, että kaikki ovat sitoutuneet sopimusoikeudelliseen perustuslakiin, jonka mukaan ruotsalaista ja italialaista ei saa kohdella eri tavoin esim. Norjassa. Mahdollinen konflikti syntyy pohjoismaisen sosiaaliturvasopimuksen kanssa, joka takaa Pohjoismaiden kansalaisille mahdollisuuden asettua asumiaan mihin tahansa Pohjoismaahan myös silloin, kun he joutuvat työttömiksi ja saavat sosiaalitukea. Tanska on esimerkiksi useamman kerran käännäntänyt pohjoismaalaisia siinä pelossa, että heitä syytetään Pohjoismaan kansalaisen positiivisesta erityiskohdeltusta – ja näin ollen toimisivat EU:n perussopimuksissa määrättyä syrjinnän vastaista periaatetta vastaan.

Mutta meidän tulee voida tehdä ero Pohjoismaiden ja Euroopan kansalaisten välillä puhtaasti juridisesti sallimalla Pohjoismaiden kansalaisten positiivinen erityiskohdeltu. Muuten riskinä on, että pohjoismaainen yhteistyö menettää merkityksensä.

Voinemme todeta, että nykyinen pohjoismaainen kansalaisuusjärjestelmä on kykenemätön tukemaan ajatusta pohjoismaisesta yhteistyöstä.

Nyt on korkea aika, että pohjoismaainen yhteistyö siirtyy pape-rittomasta ja löyhästä seurustelusubteesta muodolliseen avioliittoon, joka pystyy kohtaamaan kansalaistensa elämän ja tarpeet. Kaikkia Pohjoismaiden kansalaisia tulee kohdella samalla tavalla Pohjoismaissa, joissa he asuvat. Heillä tulee olla samat oikeudet ja velvollisuudet siellä, missä valitsevat elävänsä.

Pohjoismaiden yhteinen kansalaisuus tukee pohjoismaisen yhteistyön ydintä eli kansalaisyhteiskunnan harrasta omistautumista ja vilpittömää toivetta kehittää yhteiskuntiamme yhdessä. Pohjoismaiden yhteinen kansalaisuus vähentäisi tehokkaasti maiden välisten rajoiteiden paljoutta ja loisi siten entistä paremmat edellytykset tehdä Pohjoismaista tiedon, tavaroiden, työvoiman ja henkilöiden markkinat suuremmissa eurooppalaisissa raameissa.

Pohjoismaisen kansalaisuuden ei ole tarkoitus korvata oman maan kansalaisuutta, vaan täydentää sitä. Tämä ratkaisisi konfliktin EU:n syrjinnän vastaisen periaatteen kanssa, sillä meidän tulee pitää kiinni siitä, että pohjoismainen yhteistyö ja integraatio sekä ulottuu että sen tulee ulottua syvemmälle kuin Euroopan tasolla tehtävän yhteistyön, sillä pohjoismaalaiset ovat siskoja ja veljiä enemmän kuin kaukaisia sukulaisia.

Keskiryhmä ehdottaa, että Pohjoismaiden neuvosto suosittelee Pohjoismaiden hallituksille

että ehdotus Pohjoismaiden yhteisestä kansalaisuudesta nostetaan esiin yhteispohjoismaisilla agendoilla tarkoituksena työstää konkreettinen ehdotus yhteisen kansalaisuuden käyttöön ottamiseksi, mikä alentaa pohjoismaalaisten kynnyksiä ja antaa heille mahdollisuuden toimia tasa-arvoisesti kyseisessä Pohjoismaassa asuvien kansalaisten kanssa. Pohjoismaiden yhteisen kansalaisuuden on tarkoitus täydentää oman maan kansalaisuutta, ja samalla tavoitteena on luoda yhteispohjoismainen henkilötunnusjärjestelmä.

2 AIKAISEMPIA ALOITTEITA JA ESIMERKKEJÄ POHJOISMAALAISTEN OIKEUKSISTA

AJATUS POHJOISMAISESTA YHTEISKANSALAISSUUDESTA on sukua pohdinnoille pohjoismaisesta liittovaltiosta tai vaihtoehtoisesti valtioliitosta. Tällaiset ajatukset olivat vahvasti pinnalla 1800-luvun lopulla, mutta ne ovat eri yhteyksissä nousseet aika-ajoin esille myöhemminkin ja jälleen voimistuneet viime vuosina.¹

Syksyllä 1943 Tanskan Pohjola-Norden teki aloitteen, jonka tarkoituksena oli selvittää, onko *yhteispohjoismainen kansalaisuus* mahdollinen toteuttaa. Aloitteeseen suhtauduttiin toteamalla, että ”se lienee pikemminkin lähtöisin halusta tuoda julki Tanskan intressi luoda läheisemmät suhteet muihin Pohjoismaihin maan silloisessa tilanteessa kuin uskosta siihen, että tällainen askel on mahdollinen”. Seuraavana vuonna (1944) ilmestyi Knud Larsenin (Tanskan sisäministeriön kansliapäällikkö) kirjoitus ”Nordisk Statsborgerrett” (Pohjoismainen kansalaisuus). Kirjoittaja ehdottaa, että eri Pohjoismaiden kesken voitaisiin solmia yhteisiä tehtäviä koskeva sopimus siten, että yhteistyötä tekevät maat muodostaisivat liiton näiden tehtävien toteuttamiseksi. Tähän pohjautuen kansalaisilla näissä maissa olisi ”forbundsborgerret” (”liittovaltiokansalaisuus”), ja siksi maiden liitolla tulisi olla lainsäädäntövaltaa, jotta liittovaltiokansalaisuuden saaminen ja menettäminen tapahtuu yhteisin säännöin. Liittovaltiokansalaisuus olisi sidoksissa kyseisen maan kansalaisuuteen.

Professori Nils Herlitz otti asian esille aloitteessaan Ruotsin valtiopäivien ensimmäisessä kamarissa (nro 114/1947). Siinä esitettiin selvityksen laatimista siitä, voitaisiinko Tanskan, Suomen, Islannin ja Norjan kansalaisille antaa enemmän sellaisia

1 *Strang s. 16–20, Wetterberg s. 30 ja 60.*

oikeuksia ja etuuksia, jotka Ruotsin lain mukaan kuuluvat Ruotsin kansalaisille.²

Mietinnössä SOU 1949:45 ei ehdotettu pohjoismaista yhteiskansalaisuutta vaan siinä esitettiin ”toisen Pohjoismaan kansalaisen rinnastamista mahdollisuuksien mukaan oman maan kansalaisiin. Se johtaisi vähitellen siihen, että kansalaisuuden yhdessä Pohjoismaassa voitaisiin katsoa tosiasiallisesti vaikkakaan ei muodollisesti lähestyvän yhteiskansalaisuutta.”³ Ehdotus toteutettaisiin niin, että kunkin maan kansalaisuuslainsäädäntöön lisättäisiin erityissäännöksiä, joita olisi tarkoitus soveltaa suhteissa muihin Pohjoismaihin.

Jälkimmäinen ehdotus eli yhteistyön tekeminen kansalaisuuslainsäädännön laatimisessa, mutta luomatta liittovaltiota tai valtioliittoa, oli ajankohtainen jo 1880-luvulla, kun tanskalais-norjalais-ruotsalainen komitea sai tehtäväkseen laatia ehdotuksen ”mahdollisimman samankaltaisesta kansalaisuuslainsäädännöstä näille kolmelle maalle”. Komitea jätti 1890 mietinnön, joka johti Tanskassa ja Ruotsissa lainsäädäntötoimiin mutta ei Norjassa, jossa uusi laki oli astunut voimaan 1888.

Ensimmäisen maailmansodan jälkeen kysymys otettiin uudelleen esille ja uusia kansalaisuuslakeja astui voimaan Tanskassa, Norjassa ja Ruotsissa. Edellä mainitussa mietinnössä SOU 1949:45 ehdotettiin kyseisten lakien uudistamista (Tanskassa *infødsret*, Norjassa *statsborgerrett*, Ruotsissa *medborgarskap*). Ehdotetut periaatteelliset muutokset koskivat ”naimisissa olevan naisen asemaa kansalaisuusnäkökulmasta”, pohjoismaisen yhteisön laajentamista kansalaisuusosoikeuden alalla kirjaamalla lakiin Pohjoismaiden välisiä suhteita koskevia erityissäännöksiä ja kysymystä siitä, missä iässä lapsi ei enää seuraa vanhempiaan, jos heidän kansalaisuutensa muuttuu.

² SOU 1949:45, s. 41.

³ SOU 1949:45, s. 43.

Tämän jälkeen Pohjoismaat, Suomi mukaan lukien, ovat tehneet yhteistyötä kansalaisuuslainsäädännön alalla helpottamalla kansalaisuuden myöntämistä toisen Pohjoismaan kansalaiselle. Kuitenkaan minkäänlaisia yhteisiä kansalaisuuslakeja ei ole. Pohjoismaat ovat sen sijaan tehneet pohjoismaisilla sopimuksilla ja kansallisilla säännöksillä kansalaisuuden saamisen toisen Pohjoismaan kansalaiselle helpommaksi.⁴

Viime aikojen huomiota herättäneisiin ehdotuksiin kuuluu Wetterbergin ehdotus ”pohjoismaisesta liittovaltiosta”. Hän ei kehittele pitemmälle ajatusta pohjoismaiden kansalaisuudesta, mutta hän näkee kansalaisuuden liittovaltion ensimmäisenä toteutettavana tehtävänä ja toteaa, että muiden Pohjoismaiden kansalaisilla on jo käytännössä pitkälle meneviä oikeuksia muissa Pohjoismaissa sekä pohjoismaisten sopimusten ja konventioiden että ETA-sopimuksen nojalla.⁵

Pohjoismaisen yhteistyön perusta on kirjattu pohjoismaiseen yhteistyösopimukseen eli niin kutsuttuun Helsingin sopimukseen, joka astui voimaan 1962. Sopimus sisältää useita pitkälle meneviä velvoitteita kehittää pohjoismaista lainsäädäntöä ja suhteita eri alueilla, jotta tavoite yhteistyön syventämisestä saavutettaisiin (katso artikla 1). Tärkeä periaatteellinen säännös on kirjattu artiklaan 2. Sen mukaan maiden tulee lakeja ja muita säännöksiä laatiessaan kohdella muiden Pohjoismaiden kansalaisia yhdenvertaisesti oman maan kansalaisten kanssa. Säännös koskee yhteistyösopimuksen soveltamisaluetta. Poikkeuksia artiklan ensimmäisestä kappaleesta voidaan toki tehdä, jos kansalaisuusvaatimus johtuu perustuslaista, on tarpeen muiden kansainvälisten velvoitteiden johdosta tai jos tämä muista erityisistä syistä katsotaan tarpeelliseksi.

4 *Katso esim. NU 1965:8. Pohjoismaiden kansalaisille helpotuksia kansalaisuuden saamiselle toisesta Pohjoismaasta ym.*

5 *Wetterberg s. 57.*

Helsingin sopimuksen perustavanlaatuiset määräykset pohjautuvat moniin tarkempia ja yksityiskohtaisempia sääntöjä sisältäviin konventioihin ja muihin maiden välisiin sopimuksiin – yhteensä niitä on noin 60. Esimerkkeinä voidaan mainita sopimus passintarkastuksen poistamisesta rajoilta, oikeus käyttää omaa kieltään toisen Pohjoismaan viranomaisten kanssa asioidessaan, sosiaaliturva-, sosiaaliapu- ja sosiaalipalvelusopimukset, pohjoismainen koulutusyhteistyö lukiotasolla, sopimus kaksinkertaisen verotuksen poistamisesta, kansainvälis-yksityisoikeudelliset määräykset avioliitosta, lapseksiottamisesta ja holhouksesta, perinnöstä, testamentista ja perunkirjoituksesta, sopimus elatusavun perimisestä pakkotoimin, terveyden- ja sairaanhoito- henkilöstöä koskeva sopimus pohjoismaisista työmarkkinoista sekä sopimukset kulttuuri- ja ympäristöyhteistyöstä.

3 KANSALAISSUUS KÄSITTEENÄ

KÄSITE ”KANSALAISSUUS” (RUOTSIKSI *medborgarskap*, tanskaksi *statsborgerskab*, norjaksi *statsborgerskap*) liittyy vahvasti kansallisvaltioon. Kansalaisuuslainsäädäntö koskee ihmisiä, joilla katsotaan olevan riittävän vahva intressiyhteys valtioon.⁶ Kansallisvaltioiden synnyn myötä käsitteestä kansalaisuus on tullut muodollinen kriteeri sille ryhmälle ihmisiä, jolla on jossakin valtiossa tällainen intressiyhteys ja siihen kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet. Aikaisemmin ero valtion omien kansalaisten ja ulkomaalaisten välillä oli tiukka.⁷

Kansalaisuus on myös tunneperäinen kokemus kuulumisesta johonkin tiettyyn kansallisvaltioon. Side voi perustua kansalaisuuden lisäksi vakituiseen asumiseen maassa (mikä voidaan määritellä monin tavoin) ja tosiasiallisen toimeentulon hankkimiseen kyseisessä valtiossa.⁸

Kansalaisuus on perinteisesti tuonut joitakin perustavia oikeuksia ja velvollisuuksia. Niihin kuuluu oikeus oleskella, työkennellä ja harjoittaa elinkeinotoimintaa tai ammattia omassa maassaan sekä saada diplomaattista suojaa muilta valtioilta. Kansalaisuuteen on aikaisemmin liittynyt myös äänioikeus ja vaalikelpoisuus vaaleissa sekä joitakin muita perusoikeuksia kuten sananvapaus sekä yhdistymis- ja kokoontumisvapaus. Myös monet taloudelliset ja sosiaaliset etuudet ovat olleet sidoksissa kansalaisuuteen. Kansalaisuudesta ja siitä johtuvista oikeuksista on seurannut myös velvollisuuksia. Niihin kuuluu korostunut lojaliteettivelvollisuus valtiota kohtaan ja velvollisuus osallistua maanpuolustukseen.⁹

6 *Ross s. 285.*

7 *Jyränki (2003) s. 69–70, Rosas s. 227.*

8 *Bruzelius s. 415, Ross s. 285.*

9 *Rosas s. 227, Warming et al. s. 95–110, Andenaes s. 80–90, Zable s. 44 ja 507 (Tanskan perustuslaissa on Islannin kansalaisia koskevia erityismääräyksiä).*

Erityisesti toisen maailmansodan jälkeen ero omien kansalaisten ja ulkomaan kansalaisten oikeudellisen aseman välillä on kaventunut. Tätä oikeuden alaa koskevat kansainväliset sopimukset ovat tähdänneet ulkomaalaisten oikeudellisen aseman parantamiseen. Suomessa toteutettiin vuonna 1995 perusoikeus-uudistus, mikä tarkoitti, että kansalaisuus lakkasi olemasta kriteeri useimpien siihen liittyvien oikeuksien saamiselle. Oikeudet koskevat siis ”jokaista”, eivätkä vain Suomen kansalaisia.¹⁰

Kansalaisuuteen ovat edelleen sidoksissa muun muassa ääni-oikeus ja vaalikelpoisuus valtiollisissa vaaleissa, oikeus osallistua kansanäänestyksiin, kansalaisaloitteen tekeminen sekä pääsy tiettyihin valtiollisiin virkoihin ja kansalaisen ehdoton oikeus palata kotimaahansa ja oleskella maassa.¹¹ Myös asevelvollisuus koskee pelkästään Suomen kansalaisia.

Oleskeluluvalla voidaan sanoa olevan nykyään kansalaisuutta suurempi merkitys taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien saamiselle. Sama koskee myös unionin kansalaisten oikeuksia eli niiden, jotka ovat jonkun muun EU-maan kuin asuinmaansa kansalaisia.

Vaikka kansalaisuus on perinteisesti ollut sidoksissa kansallisvaltioon tai liittovaltioon, niin ei välttämättä tarvitse olla. Kansalaisuus voi olla muodossa tai toisessa sidoksissa myös valtioliittoon tai kansainyhteisöön.

Liittovaltiossa kansalaisuus voi antaa lähes samat oikeudet

¹⁰ *Jyränki s. 116 och 393, Rosas s. 228.*

¹¹ *”Kansalaisten ehdoton oikeus palata kotimaahansa ja oleskella maassa liittyvät siihen, että kansalaisuus, valtion alue ja kansansuvereniteetti ovat perinteisesti ja erottamattomasti liittyneet yhteen: ainoastaan kotimaassaan kansalainen voi de facto täysin sekä nauttia valtion suojaa että käyttää osallistumisoikeuttaan sekä muita oikeuksia ja vapauksia, jotka liittyvät olennaisesti poliittiseen toimintaan ja vaikuttamiseen. Unionin kansalaisuus on tuonut joitakin lisäsvyöjä tähän muuttamatta kuitenkaan täysin aikaisempaa ajattelutapaa.” Jyränki s. 116.*

kuin kansallisvaltiossa, kun taas kansalaisuus osavaltioissa on luonteeltaan enemmänkin alueellista.

Myös kansallisvaltiossa voi olla jonkinlainen alueellinen kansalaisuus. Ahvenanmaan kotiseutuoikeus muistuttaa tällaista, sillä äänioikeus maakuntapäivillä sekä oikeus harjoittaa elinkeinoa sekä omistaa ja hallinnoida kiinteää omaisuutta on sidoksissa kotiseutuoikeuteen.¹²

Valtioliitossa kansalaisuus liittoon kuuluvassa valtiossa on ”normaali” kansalaisuus, kun taas kansalaisuus liittovaltiossa rajoittuu enemmän tiettyihin oikeuksiin. Esimerkkinä tästä on unionin kansalaisuus Euroopan unionissa.

EU:ssa jäsenvaltion kansalaiset ovat myös unionin kansalaisia eli EU-kansalaisia, ja heillä on siitä johtuvia oikeuksia, joista tärkeimpiä ovat vapaa liikkuvuus, äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa sekä äänioikeus sekä vaalikelpoisuus asuinmaansa kunnallisvaaleissa.¹³ EUT-sopimuksen 20 artiklan mukaan jokainen jäsenvaltion kansalainen on myös unionin kansalainen. Unionin kansalaisuus täydentää, mutta ei korvaa jäsenvaltion kansalaisuutta.

Myös Pohjoismaissa on nähty eräänlainen pohjoismaisen yhteiskansalaisuuden aihio. Maiden kansalaiset kuuluvat toisin sanoen yhteisöön (Pohjoismaat), johon kuulumisen tuo oikeuksia tai etuisuuksia, joita ei muilla ulkomaalaisilla ole. Nämä oikeudet voivat perustua Pohjoismaiden välisiin muodollisiin sopimuksiin, mutta ne voivat myös johtua kansallisesta lainsäädännöstä kussa-

¹² *Ahvenanmaan itsehallintolaki (1144/1991) luku 2.*

¹³ *Unionin kansalaisuuden merkitys käy ilmi SEUT:n artikloista 20–25, jotka käsittelevät oikeutta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, äänioikeutta, vaalikelpoisuutta kunnallisvaaleissa ja Euroopan parlamentin vaaleissa, oikeudesta saada muiden jäsenvaltioiden diplomaatti- ja konsuliviranomaisilta suojelua oleskellessaan kolmannen maan alueella ja oikeudesta vedota Euroopan parlamenttiin ja kääntyä Euroopan oikeusasiamiehen puoleen.*

kin yksittäisessä Pohjoismaassa. Tärkeimpiin näistä oikeuksista kuuluvat säännökset kansalaisuudesta, oikeus palata kotimaahansa ja oleskella toisessa Pohjoismaassa, oikeus käyttää omaa äidinkieltään, sosiaaliset ja taloudelliset oikeudet sekä koulutusta koskevat säännökset.

Yhteenvetona voidaan sanoa, ettei ole olemassa mitään oikeussäännöstöä, jota voitaisiin kutsua ”pohjoismaiseksi kansalaisuudeksi”.¹⁴ Sitä vastoin käsitettä voidaan käyttää kuvaamaan pohjoismaisia sopimuksia, joihin perustuvat esimerkiksi passivapaus Pohjoismaissa, pohjoismaiset työmarkkinat sekä se tosiseikka, että monella alueella lait muistuttavat toisiaan. Käsitettä voidaan käyttää myös tällaista poliittista tavoitetta kuvaavana iskulauseena tai tavoitteena, johon kannattaa pyrkiä.

14 Vrt. Suksi, s. 66: ”Pohjoismaat näyttävät käsittävän kansalaisuuden oikeudellisena kategoriana, johon Pohjoismaiden kansalaiset voivat saada helpotuksia hakiessaan kansalaisuutta. Se perustellaan sillä, että Pohjoismaat ovat niin samanlaisia, että jo muutaman vuoden oleskelu toisessa Pohjoismaassa voi vapauttaa hakijan pitemmästä asumisaikavaatimuksesta toisessa Pohjoismaassa. Pohjoismaiden välillä vaikuttaa olevan implisiittinen samankaltaisuus, joka viittaa konstitutionaaliseen identiteettiin.”

4 MAHDOLLISUUS TOTEUTTAA POHJOISMAINEN KANSALAISSUUS

MITÄ POHJOISMAINEN KANSALAISSUUS MERKITSISI?

JOS AJATELLAAN PERINTEISTÄ kansalaisuuden käsitettä, ”pohjoismainen kansalaisuus” käsitteenä tarkoittaisi kansalaisuutta kaikissa Pohjoismaissa (vrt. unionin kansalaisuus = kansalaisuus unionissa; pohjoismainen kansalaisuus = kansalaisuus Pohjoismaissa). Kansalaisuus merkitsisi siis täysią kansalaisen oikeuksia kaikissa maissa kuten oikeutta äänestää ja asettua ehdokkaaksi poliittisissa vaaleissa.

Koska kansalaisuus liittyy läheisesti ”kansan” käsitteeseen,¹⁵ ”aito” pohjoismainen kansalaisuus edellyttäisi jonkinlaista Pohjoismaiden välistä valtioliittoa – tai ainakin jonkinlaista ylikansalaisuutta. Kappaleessa 6 kehitellään ajatuksia siitä, miten tällainen valtioliitto voitaisiin toteuttaa.

Voidaan myös ajatella, kuten edellä kävi ilmi, että ”pohjoismainen kansalaisuus” tarkoittaisi jotain muuta kuin täysią kansalaisen oikeuksia. Tällainen ”kansalaisuus” voisi tarkoittaa esimerkiksi oikeutta pohjoismaiseen henkilötunnukseen, täysin vapaaseen liikkuvuuteen, oikeutta palveluihin ja yritystoiminnan harjoittamiseen. Oikeuksien/velvollisuuksien paletti voitaisiin laatia sen mukaan, mitä pidettäisiin poliittisesti ja juridisesti mahdollisena.¹⁶

¹⁵ Katso esim. Jyränki s. 116

¹⁶ Vrt. Rosas s. 231: ”Käsitettä pohjoismainen kansalaisuus käytetään toisaalta jonkinlaisena yleiskäsitteenä, johon sisältyvät pohjoismaisten sopimusten määräykset ja kansalliset säännökset, jotka antavat Pohjoismaiden kansalaisille tietyn aseman toisessa Pohjoismaassa, ja toisaalta ideologisena periaatteena, joka korostaa nordismia ja tarvetta yhteisille järjestelyille.”

Pohjoismaiden kansalaisuudesta käytävän keskustelun tulee siis keskittyä siihen, mitä halutaan oikeastaan saavuttaa eli mikä on tavoitetaso. Onko kyse nykyisenlaisen pohjoismaisen oikeusyhteistyön jatkamisesta ja mahdollisesta kehittämisestä ja rajaesteiden poistamisesta sekä niiden syntymisen ehkäisemisestä vai Pohjoismaiden entistä suuremmasta lähentymisestä poliittisesti, taloudellisesti ja perustuslaillisesti. Ensin tulee siis päättää tavoitetaso ja sen jälkeen tunnustella poliittisia ja oikeudellisia mahdollisuuksia.

Kunnianhimoiset tavoitteet ammutaan helposti alas ennen kuin mahdollisuuksia on edes analysoitu ja tutkittu tarkemmin. Prosessin syvenemisen voi helposti estää väittämällä, että tiiviimpi yhteistyö ”ei ole realistinen”, jos tehtävää ei anneta toimeksi ja ankkuroida korkealta poliittiselta tasolta.

Ensisijaisesti kyse on oletettavasti yksityishenkilöiden ja yritysten vapaan liikkuvuuden helpottamisesta ja lainsäädäntötyön uudelleen elvyttämisestä. Myöhemmin kyseeseen voi tulla pyrkiminen korkeampiin tavoitteisiin kuten pohjoismaisen yhtenäisyyden tunteen vahvistamiseen, pohjoismaiseen yhteistyöhön eri tasoilla ja viime kädessä pohjoismaisen valtioliiton tai liittovaltion luomiseen.

Olisi luontevaa jatkaa työtä ensisijaisesti niin kutsuttujen rajaesteiden poistamiseksi eli yritystoimintaa ja vapaata liikkuvuutta hankaloittavien sääntöjen muuttamiseen. Painopiste on tällöin yhteispohjoismaisen henkilötunnuksen luomisessa¹⁷,

17 *Kosk. Rajaesteneuvoston työtä, katso esim. ”Viisikymmentäkuusi pohjoismaista yhdistelmää. Pohjoismaiden liikkuvuuden strategia ja toimintasuunnitelma 2014 – 2017.” Pohjoismaiden neuvostossa käydään keskustelua pohjoismaisen henkilötunnuksen käyttöönotosta. Käynnissä on myös yhteisen sähköisen tunnistamisjärjestelmän luomiseen tähtäävä hanke, joka on aloitettu sähköistä tunnistamisjärjestelmää koskevan EU-asetuksen pohjalta. Asetus astuu voimaan vuodenvaihteessa. Ks. TemaNord 2016:508.*

sosiaalivakuutusjärjestelmän kehittämisessä (joka on suuressa määrin EU:n säätelemä) ja liikkuvuutta haittaavien verotusky-symysten yhteen sovittamisessa.

Työtä rajaesteiden poistamiseksi ja uusien esteiden syntymisen ehkäisemiseksi johtaa tällä hetkellä Rajaesteneuvosto, joka raportoi Pohjoismaiden ministerineuvostolle ja Pohjoismaiden neuvostolle.

Rajaesteneuvoston työn tavoitteet asetettiin Pohjoismaiden pääministerien yhteisessä julkilausumassa Pohjoismaiden neuvoston kokouksessa 2013. Ne kuuluvat:

- toimia avoimien ja toimivien työmarkkinoiden puolesta
- luoda parhaat mahdolliset edellytykset pohjoismaisille yrityksille toimia yli rajojen
- turvata EU-lainsäädännön toteuttaminen mahdollisimman yhtenäisesti Pohjoismaissa maiden välistä jatkuvaa keskusteluyhteyttä hyödyntäen
- toimia sen puolesta, että Pohjoismaat neuvottelevat tarpeen vaatiessa keskenään, kun uusia lakeja ja määräyksiä säädetään tai lakeja muutetaan, jotta rajaesteitä ei syntyisi.

Rajaesteneuvoston vuosikertomus ja rajaestetietokanta antavat työstä yleiskuvan.¹⁸ Niistä selviää, minkälaisia rajaesteitä on tunnistettu, miten ne on ratkaistu tai miten ne aiotaan ratkaista.

OIKEUSYMPÄRISTÖ EU/ETA-OIKEUS MUKAAN LUKIEN

LÄHTÖKOHTA ON, ETTÄ valtioilla on kansainvälisen oikeuden mukaan oikeus itse määrittellä, ketkä ovat sen kansalaisia. Joitakin rajoituksia on tosin olemassa valtion oikeudelle lukea kansanryhmiä kansalaisikseen, varsinkin sellaisissa tapauksissa, joissa se tapahtuu heidän omaa tahtoaan vastaan.¹⁹

¹⁸ *Rajaesteneuvoston raportit ja rajaestetietokanta ovat Pohjoismaiden neuvoston kotisivuilla www.norden.org.*

¹⁹ *Rosas s. 230.*

Toinen lähtökohta on, että ylikansallisuuden tuominen jossain muodossa pohjoismaiseen yhteistyöhön edellyttää uusien lakien säätämistä jäsenmaissa sekä perustuslakimuutoksia tai maiden välisiä sopimuksia, jotka solmitaan perustuslain vaatimukset määränemmistöstä huomioon ottaen. Myös jotkut oikeudet, esimerkiksi äänioikeuden saaminen valtiollisissa vaaleissa, vaativat perustuslain muutoksen.

Kansainvälisten sopimusten tuomat velvoitteet ja etenkin EU-oikeuden asettamat rajoitukset ovat kolmas huomioon otettava lähtökohta. EU:n jäsenvaltioilla on sinänsä valtuudet määrittellä, ketkä ovat niiden kansalaisia.²⁰ Jäsenvaltioiden tulee kuitenkin ottaa huomioon lojaliteettiperiaate unionia kohtaan, ja ne eivät saa missään tapauksessa syyllistyä unionin kansalaisten syrjintään. Syrjintäkielto kansallisuuden (kansalaisuuden) perusteella on yksi EU:n perussopimusten perusperiaatteista.²¹

Kysymys siitä, voivatko Pohjoismaat jatkaa ja jopa syventää oikeudellista yhteistyötään kuuluessaan EU-oikeuden piiriin, on monimutkainen ja monitasoinen asia. Aihetta on käsitelty tutkimuksessa melko vähän tai pinnallisesti, ja vasta viime aikoina siitä on tehty muutama perusteellisempi tutkimus.²²

²⁰ Jyränki s. 117.

²¹ Leino-Sandberg et al. s. 17: ”Jäsenvaltioilla on EU-oikeuden mukaan velvollisuus pyrkiä poistamaan ristiriidat solmimiensa kansainvälisten sopimusten ja EU-oikeuden väliltä. Ristiriitoja voi syntyä pelkästään siksi, että sopimus asettaa jäsenvaltioiden kansalaiset epäyhdenvertaiseen asemaan. SEUT:n artikla 18 kieltää syrjinnän kansalaisuuden perusteella. Siksi pohjoismaiden kansalaisten asemaa parantavat sopimukset, jotka eivät anna samoja oikeuksia myös muille EU-kansalaisille, voivat rikkoa EU-oikeutta.”

²² Katso Stoor, NAT 2015, joka viittaa Henrik Kruusen tutkimukseen pohjoismaisista työmarkkinoista ja Henrik Wennanderin kirjaan Pohjoismaiden rajaesteistä. Stoorin artikkeli NAT:ssä pohjautuu selvitykselle, jonka hän on tehnyt pohjoismaisesta sosiaalisopimuksesta. Päivi Leino-Sandberg et al. on puolestaan laatinut pohjoismaisista sopimuksista selvityksen, jossa annetaan paljon tilaa EU-oikeuden aiheuttamalle problematiikalle (TemaNord 2016:520).

EU-oikeuden mukainen syrjäntäkielto on kirjattu Euroopan unionin toimintaa koskevan sopimuksen artiklaan 18 (SEUT) ("Kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjäntä on kiellettyä perussopimusten soveltamisalalla, sanotun kuitenkin rajoittamatta perussopimusten erityismääräysten soveltamista.") ja artiklaan 45.1–2 ("Turvataan työntekijöiden vapaa liikkuvuus unionissa. Se merkitsee, että kaikki kansalaisuuteen perustuva jäsenvaltioiden työntekijöiden syrjäntä työsopimusten tekemisessä sekä palkkauksessa ja muissa työehdoissa poistetaan.").

Syrjäntäkielto ei sopimuksen mukaan estä erityiskohtelua, joka perustuu yleiseen järjestykseen, turvallisuuteen ja terveyteen. Se ei koske myöskään virkasuhteeseen ottamista.

Suomen ja Ruotsin liittyessä Euroopan unioniin maat antoivat Pohjoismaiden yhteistyöstä yhteisen julistuksen, joka liitettiin liittymisasiakirjoihin.²³ Sen mukaan "sopimuspuolet toteavat, että Norja²⁴, Ruotsi ja Suomi Euroopan unionin jäsenenä aikovat jatkaa yhteisön lainsäädäntöä ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen muiden määräyksiä täysin noudattaen Pohjoismaiden yhteistyötä keskenään sekä muiden maiden ja alueiden kanssa". Julistuksen oikeudellinen merkitys on jonkin verran epäselvä, mutta on selvää, että sillä on rajoitteensa, koska Pohjoismaat ovat sitoutuneet noudattamaan EU:n perussopimuksia (sisältäen syrjäntäkiellon kansalaisuuden perusteella).

Pohjoismainen yhteistyösopimus eli niin kutsuttu Helsingin sopimus, jota voisi kutsua pohjoismaiden perussopimukseksi, säättää artiklassa 1, että Pohjoismaiden tulee pyrkiä säilyttämään ja edelleen kehittämään maiden välistä yhteistyötä oikeudellisella, sivistyksellisellä, sosiaalisella ja taloudellisella alalla sekä liikenne- ja ympäristönsuojelukysymyksissä. Sopimuspuolten on

23 Liittymisasiakirjan pöytäkirja 28.

24 Norja mainitaan siksi, koska Norja neuvotteli jäsenyydestä. Tanska oli jo tuolloin jäsen.

neuvoteltava keskenään niistä yhteisesti kiinnostavista kysymyksistä, joita käsitellään eurooppalaisissa ja muissa kansainvälisissä järjestöissä ja konferensseissa.

Artiklan 3 mukaan sopimuspuolten tulee helpottaa Pohjoismaiden kansalaisten kansalaisoikeuden saamista muussa Pohjoismaassa.

Artiklan 2 mukaan muiden Pohjoismaiden kansalaisia on kohdeltava yhdenvertaisesti oman maan kansalaisten kanssa lakeja ja muita määräyksiä laadittaessa. Tämä koskee yhteissopimuksen soveltamisaluetta. Ensimmäisen kappaleen määräyksistä voidaan kuitenkin poiketa, jos kansalaisuusvaatimus johtuu perustuslaista, on tarpeen muiden kansainvälisten velvoitteiden johdosta tai jos tämä muista erityisistä syistä katsotaan tarpeelliseksi.²⁵

Helsingin sopimus sisältää melko tiukkoja velvoitteita ottaa lainsäädännössä muiden Pohjoismaiden kansalaiset huomioon. Ratkaiseva ja perustava kysymys pohjoismaisessa (oikeudellisessa ja poliittisessa) yhteistyössä on se, onko Pohjoismaiden kansalaisen tai Pohjoismaassa asuvan muun EU-kansalaisen positiivinen

25 *Helsingin sopimuksen muuttamisen hyväksymistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 142/1995 vp s. 2–3) todetaan, että Helsingin sopimuksen säännös yhdenvertaisesta kohtelusta ei ole verrattavissa EU-oikeuden syrjäntäkiellon periaatteeseen ennen kaikkea siksi, että EU:n oikeusjärjestelmä on ylikansallinen kun taas Helsingin sopimus perustuu vapaaehtoiseen konsensusjärjestelmään. Sen katsotaan johtavan siihen, että periaatetta yhdenvertaisesta kohtelusta sovelletaan valtioiden sisällä, mikä takaa, että yhdenvertaisen kohtelun periaate ei ole ristiriidassa EU- tai ETA-yhteistyön velvoitteiden kanssa. Sopimuksen 2 artiklassa mainitaan nimenomaisesti mahdollisuus poiketa yhdenvertaisuuden periaatteesta Pohjoismaiden kansalaisten osalta, jos se on välttämätöntä muiden kansainvälisten velvoitteiden vuoksi. Hallituksen esityksessä todetaan myös, että EU-oikeuden syrjimättömyyslauseke ei koske Islantia ja Norjaa, jotka noudattavat ETA-sopimuksen rajoittavampaa lauseketta ja Helsingin sopimusta. Katso Leino-Sandberg et. al. s. 34.*

erityiskohtelu missään määrin mahdollista. Vaikka lähtökohta on, että kaikki erityiskohtelu kansallisuuden perusteella on kielletty, ei ole poissuljettu, että yksittäisissä kysymyksissä voi olla pelivaraa. EU:n perussopimuksia tarkasteltaessa pelivara on lähtökohtaisesti pieni tai olematon, mutta käytännössä vai-
kuttaa siltä kuin pohjoismainen yhteistyö ja siihen perustuva positiivinen erityiskohtelu jossain määrin sallitaan. Kyseessä on kuitenkin oikeudellisesti epäselvä alue, vaikka on selvää, ettei sellaisia uusia määräyksiä voi laatia, jotka selvästi syrjivät muita unionin kansalaisia.²⁶

Kun kyse on kansallisesta lainsäädännöstä (tässä tapauksessa Suomen), todettiin edellä, että perustuslain säännökset perusoikeuksista koskevat jokaista eivätkä vain Suomen kansalaisia, vaikka poikkeuksia on (kuten äänioikeus valtiollisissa vaaleissa). Yksittäisissä laeissa voi toki olla säännöksiä Pohjoismaiden kansalaisten oikeuksista.

Ulkomaalaislain (301/2004) 50 a pykälän 3 momentissa (360/2007) todetaan, että oleskeluluvan myöntäminen Pohjoismaan kansalaisen perheenjäsenelle tai tämän alaikäiselle lapselle ei edellytä, että ulkomaalaisen toimeentulo on turvattu. Pykälässä 157 on määräyksiä maahan saapumisesta ilman passia ja oikeudesta oleskella maassa rekisteröitymättä. Pykälän 158 a (432/2010) mukaan Pohjoismaan kansalaisen perheenjäsenellä on oleskeluoikeus, vaikka hänen toimeentulonsa ei olisi turvattu.

Myös kansalaisuuslaissa (359/2003) on Pohjoismaiden kansalaisia koskevia poikkeuksia. Pykälän 21 (579/2011) mukaan Tanskan, Islannin, Norjan ja Ruotsin kansalaiselle voidaan myöntää Suomen kansalaisuus kahden vuoden Suomessa asumisen jälkeen,

²⁶ *On myös syytä panna merkille, että "EU eroaa muista kansainvälisistä organisaatioista, koska EU:n säännöt eivät koske pelkästään jäsenvaltioiden välisiä subteita vaan myös yksittäisten ihmisten ja jäsenvaltioiden sekä yksittäisten ihmisten keskinäisiä subteita". Warnling et al. s. 270.*

vaikka muiden ulkomaalaisten osalta asumisaika on viisi vuotta.²⁷

Kielilainsäädäntö antaa Pohjoismaiden kansalaisille oikeuden käyttää tietyin edellytyksin omaa kieltään asioidessa viranomaisten kanssa.²⁸

27 Poikkeuksia ei kyseenalaistettu esitöissä. Katso HE 80/2010 vp, PeVM 8/2010 vp, HE 235/2002 vp ja PeVM 8/2002 vp.

28 Esimerkiksi sosiaalihuoltolaki 40 §, Oikeudenkäymiskaari 4:2 ja Hallintolaki 26 §.

5 POHJOISMAINEN KANSALAISUUS JA POHJOISMAINEN OIKEUSYHTEISTYÖ

POHJOISMAINEN OIKEUSYHTEISTYÖ SELLAISENA, kun se on tällä hetkellä, sai alkunsa 1800-luvun lopussa skandinavismien aatteiden levitessä. Kuitenkin jo varhaisesta ajasta lähtien Pohjoismaat ovat vaikuttaneet toisiinsa ja ottaneet vaikutteita toisiltaan. Ruotsin vaikutus on ollut suuri myös silloin, kun Suomen suurruhtinaskunta kuului Venäjään.

On huomionarvoista, että korkeat suomalaiset virkamiehet ja poliitikot kiinnostuivat pohjoismaisesta yhteistyöstä 1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alussa jo ennen kuin Suomesta tuli itsenäinen valtio. Yhteistyöllä oli todennäköisesti keskeinen rooli kansakunnan rakentamisessa.

Lainsäädäntötyö oli 1800-luvulla pitkiä aikoja pysähdyksissä ja pääsi käyntiin vasta 1860-luvun valtiopäivillä. Teollinen, taloudellinen ja sosiaalinen kehitys 1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alussa vaati luonnollisesti uutta lainsäädäntöä muun muassa sopimus-, työ-, yhtiö- ja perheoikeuden aloilla sekä vekseli- ja shekkioikeudessa. Pyrkimys luoda näillä oikeuden aloilla samankaltainen pohjoismainen lainsäädäntö oli luonteva ja tällä ajanjaksolla säädettiin useita samansisältöisiä lakeja.

Myös toisen maailmansodan jälkeen pohjoismainen lainsäädäntötyö oli aktiivista, erityisesti 1950- ja 1960-luvuilla. Sodan jälkeen laadittiin pohjoismaisena yhteistyönä patentteja, tavaramerkkejä, mallisuoja ja tekijänoikeutta koskevia lakeja. Myös osakeyhtiölaki laadittiin 1970-luvulla yhteistyönä, ja siitä tehtiin suurelta osin samansisältöinen. Yhteisen valmistelun pohjalta laadittiin myös pohjoismaiset kauppalait 1980-luvulla.²⁹ Laki-

29 Nordiska köplagar. Förslag av den nordiska arbetsgruppen för köplagstiftning. Pohjoisllmaiset kauppalait. Pohjoismaisen kauppalakityöryhmän ehdotus. NU 1984:5.

hanke on merilain ohella viimeinen suuri yhteispohjoismainen lainvalmisteluhanke, vaikka yhteistyö onkin jatkunut aktiivisena muussa muodossa.

Helsingin sopimus, joka on juridisesti sitova sopimus Pohjoismaiden välillä, solmittiin vuonna 1962, ja se astui voimaan samana vuonna. Sopimus sisältää pohjoismaista lainsäädäntöyhteistyötä koskevia velvoittavia ja yksityiskohtaisia säännöksiä. Tässä on syytä siteerata erityisesti artikloita 4–6:

4 ARTIKLA

SOPIMUSPUOLTEN ON JATKETTAVA lakiyhteistyötä mahdollisimman suuren yhdenmukaisuuden saavuttamiseksi yksityisoikeuden alalla.

5 ARTIKLA

SOPIMUSPUOLTEN OLISI PYRITTÄVÄ yhdenmukaistamaan rikosta ja rikoksen seuraamuksia koskevat säännöksensä. Toisessa Pohjoismaassa tehdyn rikoksen tutkinnan ja syytteesen panon tulisi mahdollisimman laajalti voida tapahtua myös toisessa Pohjoismaassa.

6 ARTIKLA

SOPIMUSPUOLTEN ON PYRITTÄVÄ muunkin kuin edellä mainitun lainsäädännön keskinäiseen yhtenäistämiseen sellaisilla aloilla, joilla tämä näyttää tarkoituksenmukaiselta.

Vain kymmenen vuotta Helsingin sopimuksen solmimisen jälkeen pohjoismainen lainsäädäntöyhteistyö oli kriisissä.³⁰ Se heijastui Helsingissä järjestetyn 26:nneen Pohjoismaisen juristiko-

30 *Wilhelmsson on osoittanut pohjoismaisen lainsäädäntöyhteistyön paradoksaalisuuden siinä, että se oli parempaa ennen Helsingin sopimusta kuin sen jälkeen. Katso Wilhelmsson, s. 119.*

kouksen keskusteluissa. *Curt Olsson* piti kokouksen avajaispuheen, ja sen otsikko kuului ”Pohjoismaisen oikeusyksikön ongelmat tänään”.³¹ Keskustelua käytiin ilmapiirissä, jossa Nordek-hanke yhteis pohjoismaisen talousalueen luomiseksi oli kariutunut ja kehitys yhteistyön aloittamiseksi ETA:n eli Euroopan silloisen talousyhteisön kanssa alkanut.

Olsson ilmaisi huolensa Euroopan integraation seurauksista ja totesi muun muassa, että pohjoismaisen oikeuden kehittämisen vaikeutuu, jos jonkin maan kaikki parhaat lainsäätäjävoimat omistavat aikansa pelkästään ETA:lle. Hän vastasi puheenvuorossaan myös kritiikkiin, jota on usein esitetty pohjoismaisen oikeuden kehittämistä kohtaan. Kriitikot ovat esittäneet, että työ olisi aikaa vievää ja hidasta, lisäksi saavutetut tulokset eivät aina vastaisi työmäärää. Olsson on kuitenkin vahvasti läheisen yhteistyön kannalla: ”Olen omalta osaltani varma siitä, että lainsäädännön yhtenäistämistä eli varsinaisesta *tavoitteesta* luopuminen olisi katastrofaalinen takaisku huolimatta siitä työmäärästä, jota se edellyttää. Helsingin sopimuksen 4 artiklassa puhutaan juuri yhdenmukaisuudesta eikä pelkästään rajoitetusta harmonisoinnista: ---”.³²

Silloinen Ruotsin oikeusministeri *Carl Lidbom*, joka tunnettiin värikkäänä miehenä, vastasi Olssonin puheenvuoroon täyslaidallisella. Hän esitti, että pohjoismaisen lainsäädäntöyhteistyö klassisessa muodossaan on epäajanmukainen ja aikansa elänyt. Hän aloitti vastauksensa esittämällä ensiksi joukon kysymyksiä:

Millaisia mahdollisuuksia meillä on säilyttää pohjoismaisen oikeusyksikkö ja kehittää sitä aikana, jona yhteiskunta muuttuu paljon aikaisempaa nopeammin ja lakien elinikä näyttää lyhe-

31 *Newvottelut 26:nnessa Pohjoismaisessa juristikokouksessa Helsingissä* 1972, s. 23–34.

32 *A.a. s. 29.*

nevän koko ajan, minkä lisäksi kaikki Pohjoismaat käyttävät lakeja poliittisina instrumentteina vaikuttaakseen yhteiskunnan kehitykseen ja ihmisten sosiaalisiin oloihin?

Miten paljon tilaa jää pohjoismaiselle oikeusyksikölle, jos kaksi viidestä Pohjoismaasta liittyy pian ETA:n jäseneksi?³³

Lidbom vastaa itse kysymyksiinsä:

Syvempi analyysi tulee joka tapauksessa osoittamaan, että samansisältöisten lakien laatimisen politiikka nojaa melko aihnutlaatuisiin edellytyksiin, jotka ovat nykyään todellisuutta melko harvoin.

Rinnakkaisten selvitysten laatiminen viidessä Pohjoismaassa sekä rinnakkaiset ministeriö- ja eduskuntakäsittelyt ovat raskaita ja monimutkaisia prosesseja – erityisesti, jos tavoitteena on laatia mahdollisimman samansisältöisiä lakeja. Kokemus on osoittanut, että työ on pääsääntöisesti vuosia kestäväää kompromissien tekemistä yksityiskohdista ja lakipykälien loputonta hiomista. On melko selvää, ettei tämä voi olla mikään hyvä työskentelytapa. Tällaisella työllä ei voi myöskään olla suuria menestymisen mahdollisuuksia, kun kyse on laeista, joita voidaan joutua muutamaaan muutaman vuoden välein tai jotka koskevat eri Pohjoismaiden kiistanalaisia sosiaalisia tai taloudellisia intressejä.³⁴

Tuonaikaisessa keskustelussa näkyy kuilu, jonka toisella puolella on perinteinen nordismi – jolla tarkoitetaan mahdollisimman yhtenäisiä pohjoismaisia lakeja – ja toisella puolella asennemuutos, jonka mukaan yksittäisten maiden tulee saada kulkea omaa polkuaan tarvitsematta ottaa huomioon muita. Tästä kuilusta tuli vielä näkyvämpi yhdeksän vuotta myöhemmin Pohjoismaisessa juristikokouksessa Tukholmassa. Myös siellä Lidbom, tuolloin kansanedustaja, on keskustelussa aktiivinen ja esittää muun muassa:

³³ *A.a. s. 54*

³⁴ *A.a. s. 56 – 57.*

”Toisinaan tuntuu siltä, että vaatimus lakien yhdenmukaistamisesta Pohjoismaissa otetaan esiin keinona, jolla voidaan vaikeuttaa tai viivyttää sellaisten lakien laatimista, joista asian esittäjä ei pidä. Samansisältöisten lakien laatiminen neljän tai viiden Pohjoismaan kesken vie turvallisen paljon aikaa ja voi olla aivan varma, ettei mitään mullistavia muutoksia voi tapahtua, jos lähtee sille tielle. Siinä ei ole sinänsä mitään kummallista, että konservatiiviset ihmiset pitävät tällaista etuna.

Toisin kuin on joskus väitetty, olen pohjoismaisen yhteistyön lämmin kannattaja myös lainsäädännön osalta. Pohjoismailla on paljon annettavaa toisilleen, niin kokemuksia, ajatuksia kuin ideoita. En kuitenkaan kannata itsetarkoituksellista pohjoismaisten lakien yhtenäistämistä. -- Hallituksessa ollessani jouduin muutaman kerran bylkäämään monta vuotta työn alla olleet pohjoismaiset lainsäädäntöbankkeet, koska Ruotsin kansallisia etuja ei voitu sovittaa yhteen muiden Pohjoismaiden pyrkimysten kanssa. Eniten huomiota herättänyt tapaus koski Ruotsin avioerolakien uudistusta, jonka tavoitteena oli aviopuolisoiden kohtelu itsenäisinä yksilöinä, joilla on oikeus itse päättää, haluavatko he jatkaa avioliittoaan vai eivät.”³⁵

Lidbom edustaa kärsimätöntä poliitikkoa, joka haluaa nopeita yhteiskunnallisia uudistuksia lainsäädäntöä muuttamalla.³⁶ Pohjoismaamieliset juristit taas maalataan, jos ei ihan taaksepäin katsojiksi niin ainakin kehityksen jarruiksi.

Keskustelu pohjoismaisesta oikeudellisesta yhteistyöstä ei päättynyt tähän. Sitä on käyty laajalla pohjalla monissa pohjoismaisissa seminaareissa, juridisissa ja pohjoismaisissa aikakauslehdissä, pamfleteissa ja päivälehdissä.

Tässä yhteydessä on syytä ottaa esiin lukuisten keskusteluis-

³⁵ *Neuvottelut 29:nnessä Pohjoismaisessa juristikokouksessa Tukholmassa 1981, s. 282.*

³⁶ *Tästä ryhdyttiin käyttämään tuohon aikaan ruotsiksi sanaa ”Lidbomeri”, millä tarkoitettiin, että on tärkeää säätää lakeja nopeasti, vaikka lainsäädännön laatu voi kärsiä.*

sa esitettyjen puheenvuorojen joukosta *Leif Sevónin* puheenvuoro, joka on julkaistu Suomen Lainopillisen Yhdistyksen aikakauskirjassa JFT:ssä vuonna 2009.³⁷

Sevón aloittaa artikkelinsa mainitsemalla Scandinavian Studies in Law -julkaisun katsauksen, jonka sävy on melko pessimistinen – siinä *Christina Ramberg* toteaa muun muassa, että pohjoismaiset sopimuslait ovat nykyään kuolleita kirjaimia ja Jan Rambergin kirjoitus ”The Vanishing Scandinavian Sales Law” on paljon puhuva. Tämän jälkeen Sevón viittaa oikeusministerien välillä käytyyn keskusteluun ministerikokouksessa 2006 norjalaisen alustuksen pohjalta. Ministerit päättivät tuolloin uusista yhteistyörakenteista, jotka sopivat paremmin senhetkiseen kansainväliseen tilanteeseen ja joilla oli poliittista relevanssia ja intressiä. Ministerit totesivat, että yhteistyö on edelleen elävää ja tehokasta, mutta sitä tehdään toisella tavalla kuin ennen. Kehitys on kulkenut suurista pohjoismaisista lainsäädäntöprojekteista enemmän ad hoc -pohjaiseen ja operatiiviseen yhteistyöhön. Se liittyy ministereiden mukaan siihen, että lainsäädäntöprosessi on nopeampi ja politisoituneempi kuin aikaisemmin. – Nämä kehityslinjat eivät toki tee pohjoismaisesta yhteistyöstä vähemmän ajankohtaista ja hyödyllistä. On tarkoituksenmukaista ja melko yksinkertaista hyödyntää myös toisten Pohjoismaiden kokemuksia. Pohjoismaat voivat kehittyä paremmiksi myös kansainvälisen yhteistyön tekemisessä. Lopuksi ministerit totesivat, että yhteistyön vahvuus on sen epämuodollisuus, pragmaattisuus ja hyötyyn pohjaavuus. Siksi yhteistyömuodoista on syytä tehdä näkyvämpiä. Se luo myös pohjan välttämättömälle sisäiselle ja ulkoiselle keskustelulle, jota on tärkeä käydä yhteistyön sisällöstä ja muodoista.

37 *Pohjoismainen lainsäädäntöyhteistyö – muinaisjäänne vai tulevaisuutta?* JFT 3-4/2009. Sevón on toiminut muun muassa Suomen oikeusministeriön lainvalmisteluosaston päällikkönä.

Sevón osoittaa yhden olennaisen kohdan norjalaisten perusteluissa: yksi syy yhteistyön elvyttämiseen on väestön liikkuvuus ja rajat ylittävän yritystoiminnan kasvu. Liikkuvuuden helpottamiseksi olisi toivottavaa poistaa tai ainakin vähentää esimerkiksi niitä ongelmia, jotka syntyvät avioliitto- ja perintölainsäädännön eroista muutettaessa Pohjoismaasta toiseen. Pohjoismaiselle yritystoiminnalle lainsäädännön eroista aiheutuu ylimääräisiä kaupantekokustannuksia – samoin esimerkiksi *corporate governance* -sääntöjen eroavaisuuksista. Suomen osakeyhtiölainsäädännön uudistamisessa on käytetty yhtenäistämistä vastaan puhuvana argumenttina sitä, että lainsäädäntö on myös kilpailukeino.³⁸ Sevón kuitenkin toteaa: ”Minusta on valitettavaa, että osakeyhtiöoikeuden alalla vallinnut lakien samankaltaisuus on rapautumassa.” Hän jatkaa toteamalla, että lakien valmisteluun tulee voida käyttää aikaa silloin, kun ne ovat voimassa kauemmin kuin seuraaviin vaaleihin ja Pohjoismaiden yhteinen oikeuskäytäntö ja samankaltainen näkymys oikeustieteestä on etu. Tuleekin kysyä, kumpi on huonompi vaihtoehto: työn hidas eteneminen vai se, ettei sitä tehdä lainkaan. Yhteistyöllä tulee olla monesta syystä erilaisia päämääriä. Toisinaan kyse voi olla ongelmien tunnistamisesta ja kartoittamisesta. Onko muissa Pohjoismaissa törmätty sellaisiin ongelmiin, joita yhdessä maassa on esiintynyt?

Toisinaan yhteistyössä voi olla kyse yhteisten suuntalinjojen löytämisestä sellaisissa kysymyksissä, jota ei esimerkiksi lakiteknisistä syistä voida ratkaista laatimalla identtinen lakiteksti. On kuitenkin sellaisia tilanteita, joissa pitäisi löytyä hyvät perusteet laatia yhdessä myös lakitekstejä. Tässä kehitys on Sevónin mukaan kulkenut taaksepäin. Oikeuden samankaltaisuus ei tarkoita välttämättä, että jollakin oikeuden alalla syntyy samanlainen ongelma ja se voidaan ratkaista samalla tavalla. Myös yhteispohjoismainen

³⁸ Sevón s. 548.

lainsäädäntö toimii kansallisessa kontekstissa, mikä voi vaikuttaa esiin nouseviin kysymyksiin. Yleisesti tunnustetaan, että Pohjoismaissa on monella alueella samanlaiset arvot. Siksi ongelmat on usein mahdollista ratkaista samalla tavalla eri maissa. Sen ansiosta Pohjoismaat voivat muodostaa samanlaisen kannan moniin kysymyksiin toimiessaan kansainvälisissä organisaatioissa, jotka laativat sopimuksia ja muuta lainsäädäntöä. On tärkeää varjella tätä, eikä antaa esimerkiksi yhteisen lainsäädännön rapautua.³⁹

Keskustelu pohjoismaisesta lainsäädäntöyhteistyöstä jatkuu. Ei ole epäilystäkään siitä, etteikö yhteistyön tarpeellisuudesta oltaisi samaa mieltä. Erimielisyyttä on tavoitetasosta ja tavasta, jolla yhteistyötä tehdään.

ONKO POHJOISMAIDEN AIKA NYT?

EDELLÄ MAINITTU POHJOISMAIDEN oikeusministereiden kannanotto vuodelta 2016 on selkeä vahvistus siitä, että pohjoismaiden lainsäädäntötyö on muuttanut muotoaan. Lainsäädännön harmonisointitavoitteesta on loitonnut – eikä edes Helsingin sopimuksen veloitteita yritetä enää täyttää,⁴⁰ vaikka erilaisen pragmaattisen yhteistyön merkitystä ja tärkeyttä painotetaan.

Varsinainen lain harmonisointityö on siis jo pitemmän aikaa ollut pysähdyksissä. Uusia tuulia on kuitenkin alkanut puhaltaa pohjoismaisessa keskustelussa, ja myös Pohjoismaiden ministerineuvostossa on käynnissä uudenlaista liikehdintää. Syynä on Itämeren alueen kasvanut jännitys ja EU:n kehityksen epävarmuus, mitä on lisännyt erityisesti Britannian EU-erosta päättänyt kansanäänestys. Poliittisesti epävarmoina aikoina on luonnollista, että Pohjoismaat etsiytyvät lähemmäksi toisiaan.

³⁹ *A.a. s. 549.*

⁴⁰ *Vrt. Wilhelmsson.*

Suomelle tämä on ollut luontevaa politiikkaa aina huonoina aikoina.

Pohjoismaiset yhteistyöministerit päättivät syyskuussa 2016, että Pohjolasta tulee maailman integroiduin alue. Siksi ”Pohjoismaisen lainsäädäntötyön elvyttämistä” ryhdytään selvittämään. Tavoitteena on pohjoismaisen yhteistyön kehittäminen ja integraation vahvistaminen, mikä on myös tehokas keino estää rajaesteiden syntyminen. On siis olemassa konkreettisia suunnitelmia aloittaa uudelleen lainsäädäntöyhteistyö, joka tähtää yhtenäisempien lakien säätämiseen. Kehitettäväksi oikeudena-loiksi on suunniteltu yritystoimintaa, verotusta ja sosiaaliturvaa.

Toinen tätä aikaa kuvaava merkki on, että Helsingissä elokuussa 2017 järjestettävän Pohjoismaisen juristikokouksen yksi teema on ”Paluu proaktiiviseen yhteistyöhön – onko aika kypsä?”.

Itsestään selvä läheisemmän yhteistyön ja tiiviimmän integraation edellytys on, että poliittinen tahto on selkeästi ilmaistu ja hyvin ankkuroitu. Lisäksi virkamiesten niin Suomessa kuin Islannissa tulee olla kielitaitoisia ja motivoituneita. Jälkimmäinen edellytys on niin tärkeä, että se tulee ottaa huomioon jo virkamiehiä rekrytoitaessa.

Toinen tiiviimmän yhteistyön edellytys on, että työ keskitetään tärkeisiin ja realistisiin projekteihin. Kokemus on osoittanut, että ongelmat syntyvät, kun ryhdytään keskustelemaan yksityiskohdista. ”Piru asuu yksityiskohdissa” on tapana sanoa, kun yhteistyöprojektit kariutuvat erimielisyyksiin. Ongelma voidaan ratkaista oikeastaan vain kahdella tavalla. Toinen tapa on, ettei pyritä identtisiin vaan ainoastaan samankaltaisiin lakeihin, jotka voivat olla yksityiskohdiltaan erilaisia. Toinen tapa on säätää samanlaisia lakeja joistakin tietyistä kysymyksistä ja ottaa huomioon alusta lähtien, että se edellyttää kaikilta kompromissien tekemistä. Paras tapa organisoida työ on todennäköisesti yhteis-pohjoismaisen asiantuntijakomitean asettaminen. Perinteinen

komiteatyö on luultavimmin myös tämän päivän maailmassa tehokkain työskentelytapa, koska virkamiehet ovat yleensä niin kiireisiä ja ylikuormitettuja omassa työssään, etteivät heidän resurssinsa riitä. Komiteatyö on itsessään aikaa vievää, mutta se tulee vain hyväksyä.

Lainsäädäntötyön elvyttäminen tulisi ensi sijassa suunnata oikeudellisen ympäristön selkeyttämiseen ja yksinkertaistamiseen, jotta ihmisten ja yritysten olisi helpompi liikkua yli rajojen. Ensi kädessä voisi olla viisasta keskittyä sellaiseen lainsäädäntöön, joka ei ole poliittisesti latautunut tai jonka alalla poliittiset arvot ovat samankaltaiset. Esimerkkinä voisi tässä yhteydessä ajatella saamisoikeutta. Myös sopimusoikeus ja kuluttajansuojalainsäädäntö ovat esimerkkejä lainsäädännöstä, joka on tärkeää sekä yrityksille että niiden asiakkaille ja arvopohjaltaan kutakuinkin yhteneväistä. Samankaltainen yhtiöoikeudellinen lainsäädäntö olisi yritysten näkökulmasta toivottavaa, mutta maiden välillä on eroja siinä, miten yksityiskohtaiseen säätelyyn ne ovat valmiita. Yhteinen osakeyhtiölaki vaatisi siis yksimielisyyttä siitä, miten yksityiskohtiin menevää tai liberaalia yritystoiminnan tulisi olla.

6 YHTEENVETO ERI NÄKEMYKSISTÄ JA VAIHTOEHDOSTA

KUNNIAANHIMOINEN MALLI – POHJOISMAINEN ”KOTISEUTUOIKEUS”

POHJOISMAISEN KANSALAISUUDEN – tai ehkä pikemminkin pohjoismaisen kotiseutuoikeuden – toteuttaminen kunnianhimoisen mallin mukaan tarkoittaisi, että jotkut perustavanlaatuiset oikeudet kytkettäisiin kotiseutuoikeuteen, ennen kaikkea ehdoton oikeus asua, oleskella ja tehdä työtä kaikissa Pohjoismaissa sekä saada sosiaalisia ja taloudellisia etuuksia samoin edellytyksin kuin maan kansalaiset. Myös äänioikeus valtiollisissa vaaleissa olisi sidottu pohjoismaiseen kotiseutuoikeuteen. Se ei välttämättä tarkoittaisi, että voisi äänestää kaikissa maissa yhtä aikaa vaan oikeus voitaisiin rajata maahan, jossa kyseisenä ajankohtana vakituisesti asuu. Vakituinen asuminen pitäisi tietenkin määritellä yhtäläisellä tavalla.

”Oikea” pohjoismainen kansalaisuus edellyttäisi jonkinlaista Pohjoismaiden välistä valtioliittoa. Myös ”löysä” valtioliitto tekisi ”oikean” kansalaisuuden käyttöönotosta helpompaa. Löysä valtioliitto merkitsisi ylikansallista päätöksentekoa jossakin muodossa, esimerkiksi Pohjoismaiden neuvostolla voisi olla päätösvaltaa joissakin tietyissä kysymyksissä. Malleja päätösvalan – eräänlaisen lainsäädäntövallan – antamiseen Pohjoismaiden neuvostolle on monia. Käytännössä helpoin tapa toteuttaa tällainen lainsäädäntövallan siirto olisi todennäköisesti se, että neuvostolla olisi oikeus antaa jäsenmaille direktiivejä, jotka velvoittaisivat niitä säätämään tietynlaisia lakeja. Direktiivin sitovuus voisi vaihdella, samoin sen antama liikkumavapaus. Tällaisen järjestelmän toteuttaminen vaatisi poliittisesti todennäköisesti sitä,

että Pohjoismaiden neuvoston päätökset olisivat yksimielisiä.

Pohjoismaiden neuvostolla tulisi tämän mallin mukaan olla lainsäädäntövaltaa työelämään, yritystoimintaan, koulutukseen sekä todennäköisesti jossain määrin myös sosiaalietuuksiin ja verotukseen liittyvissä kysymyksissä.

Kaikki tämä tietenkin vaatisi kussakin maassa muutoksia perustuslakiin, mutta malli ei menisi niin pitkälle kuin pohjoismainen unioni, jossa olisi yhteinen valtionpäämies ja yhteinen parlamentti. Pohjoismaiden neuvosto toimisi ainoastaan joissakin tietyissä kysymyksissä parlamentin tavoin.

Olellainen kysymys on, kenellä olisi oikeus saada pohjoismainen kansalaisuus ja millä perusteilla sen saisi tai voisi hakeuksesta myöntää. Oikeutta pohjoismaiseen kansalaisuuteen ei voida kytkeä pelkästään jonkin Pohjoismaan kansalaisuuteen, sillä EU-oikeus kieltää syrjinnän kansalaisuuden perusteella ja edellyttää yhdenvertaista kohtelua. Mahdollisesti oikeus pohjoismaiseen kansalaisuuteen voisi olla EU/ETA-kansalaisella, joka asuu vakituisesti jossakin Pohjoismaassa.

SOPIMUSMALLI

SOPIMUSMALLI RAKENTUU POHJOISMAIDEN välisille sopimuksille ja se koskisi ennen kaikkea pohjoismaista henkilötunnusta, mutta myös muuta sellaista, mikä edistää ihmisten ja yritysten vapaata liikkuvuutta Pohjoismaissa. Keskeisiä kysymyksiä ovat esimerkiksi koulutus, verotus, työturvallisuus ja sosiaalietuudet. EU-oikeuden kieltämä syrjintä kansalaisuuden perusteella rajoittaa merkittävästi tällaisten sopimusten solmimista.

Samoin kuten edellä oikeuksia on vaikea kytkeä Pohjoismaan kansalaisuuteen, joten ne pitäisi sen sijaan liittää EU/ETA-kan-

salaisuuteen + vakituiseen asumiseen Pohjoismaassa.

PRAGMAATTINEN MALLI

PRAGMAATTINEN MALLI TARKOITTAISI epämuodollista pohjoismaista yhteistyötä ilman muodollisia sopimuksia. Kukin maa tekisi kansallisesti sellaisia ratkaisuja, jotka helpottaisivat ihmisten ja yritysten vapaata liikkuvuutta ja ehkäisisivät rajaesteiden syntymistä.

Tämän mallin etu on, että se on suhteellisen helppo toteuttaa, mutta se edellyttää tiivistä ja toimivaa yhteistyötä sekä poliittisella että virkamiestasolla.

Myös tämä malli tulee rakentaa siten, etteivät Pohjoismaat samalla syyllisty unionin kansalaisten syrjintään.

Pragmaattiseen malliin kuuluu, että maat tekevät seurausanalyysin lakiehdotuksista, jotka vaikuttavat liikkuvuuteen Pohjoismaissa ja että ne tarpeen vaatiessa konsultoivat toisiaan ennen lakimuutosten toteuttamista.

Pragmaattista mallia sovelletaan jo tänä päivänä, mutta sitä voisi kehittää aktiivisemmin ja tavoitteellisemmin. Siihen ei kuulu pelkästään lainsäädäntöyhteistyö vaan myös lainsäädännön soveltamiseen liittyvä yhteistyö sekä viranomaismääräykset koskien esimerkiksi verotusta, työsuojelua ja sosiaalietuuksia.

Aktiivista, pragmaattista yhteistyötä pitäisi tehdä erityisesti silloin, kun toimeenpannaan EU-direktiivejä. Yhteistyön yhtenä tavoitteena olisi direktiivin vaatimusten ja toteuttamistapojen analysointi yhteistyössä. Toinen tavoite olisi varmistaa, että direktiivin toimeenpano tapahtuu mahdollisimman yhtenäisesti kaikissa Pohjoismaissa eikä luo uusia rajaesteitä.

7 MAHDOLLISUUDET EDETÄ YHTEISTYÖSSÄ

LUKUISAT YRITYKSET TIIVISTÄÄ pohjoismaista yhteistyötä ovat valuneet vuosien mittaan hiekkaan eri syistä. Edellä esitettyjä aloitteita pohjoismaisen kansalaisuuden toteuttamiseksi ei ole toteutettu. Yritys luoda yhteispohjoismainen talousalue (Nordek) epäonnistui osittain ulkopoliittisista syistä ja osittain siksi, että Euroopan integraatio eteni nopeasti ja Pohjoismaat alkoivat suunnata katsettaan kohti silloista ETA-aluetta.

Pohjoismaisen yhteistyön syventämiseen suhtauduttiin innostuneesti niinkin myöhään kuin vuonna 1972 Pohjoismaisessa juristikokouksessa. *Allan Rosas* totesi, että ainakin *pohjoismaisella* tasolla voisi olla mahdollista ottaa käyttöön laajempi kansakäsitys, joka toisi joitakin – vaikkakaan ei kaikkia – kansalaisuuteen kuuluvia vapauksia ja oikeuksia siinä asuinmaassa, jonka kansalainen ei ole. Hän perusti ajatuksensa siihen, että Pohjoismaat alkavat olla kypsiä tämänkaltaiselle yhteiskuntiansa ja yhteenkuuluvuutensa uudelleen määrittelylle.⁴¹

Allan Rosasin vuonna 1972 esitetyn väitteen mukaan meidän tulee antaa *talous- ja sosiaalisektorilla* kaikille ihmisille, myös muille kuin Pohjoismaiden kansalaisille, suurelta osin samat oikeudet kuin oman maan kansalaisille. Pääsääntöisesti nämä oikeudet on luontevaa antaa kaikille ulkomaalaisille, eikä siis vain pohjoismaalaisille. *Poliittisen demokratian* suhteen hänen perusteenssä oli, että pohjoismaiset erityisjärjestelyt näyttäytyvät luonnollisina.⁴² Nämä kannat esitettiin tietenkin jo kauan ennen kuin Suomesta tuli EU:n jäsen.

Toinen esimerkki kunnianhimoisesta, mutta enemmän tai vähemmän hiekkaan valuneesta hankkeesta on laaja selvityspro-

⁴¹ *Rosas, s. 242.*

⁴² *A.a. s. 413.*

jekti, jossa tutkittiin pohjoismaista perhe-, perintö- ja lapsioikeutta. Selvitys toteutettiin 2000-luvun alussa pohjoismaisten oikeusministereiden toimesta.⁴³

On melko selvää, että Pohjoismaat olivat ennen Tanskan, Suomen ja Ruotsin EU-jäsenyyttä kypsiä tiiviimmälle yhteistyölle ja jopa jonkinlaisen pohjoismaisen unionin perustamiselle. Yhteistyömahdollisuudet heikkenivät merkittävästi, kun maat päättivät osallistua Euroopan integraatioon kukin itsenäisesti, ei ryhmänä. Ensimmäisenä EU:n täysjäseneksi liittyi Tanska ja kymmenen vuotta myöhemmin Suomi ja Ruotsi, minkä seurauksena maat jättivät EFTA:n. Islanti ja Norja taas päättivät jäädä EFTA:n jäseniksi ja hoitaa suhteensa EU:hun ETA-sopimuksen välityksellä.

Tämän jälkeen kaikki merkittävimmät yritykset tehdä tiiviimpää oikeudellista yhteistyötä Pohjoismaiden välillä ovat kariutuneet resurssipulaan, EU-jäsenyydestä johtuvaan haluttomuuteen ja suuressa määrin myös juridisiin hankaluuksiin, jotka juontuvat EU:n perussopimuksista, jotka kieltävät syrjinnän kansalaisuuden perusteella.

EU:n tuleva kehityssuunta on kirjoittamishetkellä mitä suurimmassa määrin ennakoimaton. Britannian aikomus lähteä unionista, nationalistiset virtaukset ja heikentynyt turvallisuuspoliittinen tilanne tekevät tulevaisuudesta epävarman. Toisaalta epävarmuuden voidaan ajatella tiivistävän Euroopan integraatiota turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa – mahdollisesti myös pakolais- ja maahanmuuttopolitiikassa ja sen myötä myös sosiaalisissa kysymyksissä. Toisaalta nationalistiset virtaukset voivat johtaa disintegraatioon – unionin vaikutusvalta voi vähentyä keskeisillä oikeuden aloilla ja tulevaisuudessa keskitytään mahdollisesti vain taloudelliseen yhteistyöhön.

Tässä epävarmassa tilanteessa on luonnollista, jos Pohjois-

⁴³ Katso Agell et. al., *Lødrup ja Danielsens*.

maat etsivät yhteisiä kantoja ja ratkaisuja. Melko yhtenäisenä poliittisena ryhmänä Pohjoismailla on todellista vaikutusvaltaa kansainvälisissä suhteissa ja ne voivat vaikuttaa kehitykseen edellyttäen, että ne pystyvät laatimaan yhteisiä poliittisia kannanottoja. Eri yhteyksissä on tapana korostaa, että Pohjoismaissa asuu 25 miljoonaa ihmistä ja alueen talous kuuluu maailman 10–12 suurimman joukkoon.

Väittämäni edellä sanotun perusteella on, että Pohjoismaiden on nyt korkea aika asemoida itsensä suhteessa kansainväliseen kehitykseen Euroopassa ja Euroopan unionissa. Visioista ei ole todellakaan puutetta,⁴⁴ ja enää ei ole asianmukaista torjua ehdotuksia tiiviimmästä pohjoismaisesta yhteistyöstä ”epärealistisina”. Tällä hetkellä on hyvin hankalaa, ellei mahdotonta arvioida, mikä on ”realismia”.

Lisäksi Pohjoismaissa pitäisi ymmärtää, että tiiviimmän pohjoismaisen yhteistyön tulisi olla riippumaton EU:n kehityksestä, mikä on erittäin tärkeää. Tiiviimpi pohjoismainen yhteistyö on tarpeen, jos EU:n disintegraatio kiihtyy, mutta yhteistyötä tarvitaan vähintään yhtä paljon, jos integraatio syvenee.

EU-oikeuden asettamat esteet pohjoismaisen yhteistyön tiivistämiselle ja pohjoismaalaisten positiiviselle erityiskohtelulle tulee ottaa esiin Euroopan komissiossa. Jos Pohjoismaat haluavat vakavissaan syventää yhteistyötä, niiden tulee aloittaa neuvottelut unionin kanssa. Viime kädessä Pohjoismaiden tulee neuvotella EU:n perussopimusten muuttamisesta, mikä voisi tapahtua seuraavan sopimusmuutoksen yhteydessä. Muutosopimusten laatiminen tulee ajankohtaiseksi ennemmin tai myöhemmin.

Tämä tarkoittaisi, että Pohjoismaat ryhtyvät luomaan Pohjoismaiden yhteisöä, pohjoismaista unionia tai muunlaista pohjoismaista valtioliittoa EU:n sisällä. Äärimmäisessä muodossaan

⁴⁴ Katso esim. *Strang ja Wetterberg*.

yhteistyöstä voisi syntyä pohjoismainen liittovaltio, joka olisi EU:n jäsen samaan tapaan kuin Saksa osavaltioineen tällä hetkellä.

Liittovaltio näyttää tällä hetkellä tietenkin epärealistiselta monellakin tapaa, erityisesti koska Islanti ja Norja eivät kuulu EU:hun. Se tarkoittaa, että lähitulevaisuudessa kukin Pohjoismaa hoitaa itsenäisesti EU-suhteensa. Se ei merkitse sitä, että Pohjoismaiden olisi mahdotonta neuvotella EU:n kanssa sellainen ratkaisu, joka tiivistäisi pohjoismaista integraatiota ja tekisi mahdolliseksi ”pohjoismaisen kansalaisuuden” toteuttamisen jossakin muodossa.

KIRJALLISUUS

Abrahamsson, Olle: Det nordiska lagstiftningssamarbetets framtid i ett EU-perspektiv. *Svensk Juristtidning* 2001, s. 1–11.

Agell, Anders: Nordisk äktenskapsrätt. En jämförande studie av dansk, finsk, isländsk, norsk och svensk äktenskapsrätt med diskussion av reformbehov och harmoniseringsmöjligheter. *Nord* 2003:2

Andenaes, Johs.: Statsforfatningen i Norge. Niende utgave ved Arne Fliflet. Oslo 2004.

Bruzelius, Karin M.: Förhandlingarna vid Nordiska Juristmötet 1984, del II.

Buskjær Christensen, Mette – Fenger, Niels: Nordisk samarbejde om gennemførelse af EU- og EØS-lovgivning. Realiteter og perspektiver. *TemaNord* 2009:575.

Denielsen, Svend: Nordisk børneret II. *Nord* 2003:14.

Jyränki, Antero: Valta ja vapaus. Helsinki 2003.

Jyränki, Antero – Husa, Jaakko: Konstitutionell rätt. Helsingfors 2015.

- Jääskinen, Niilo: Internationella normer i nordisk rätt. *Europa-rättslig Tidskrift* 2005, s. 520–531.
- Lødrup, Peter – Agell, Anders – Singer, Anna: *Nordisk børneret I*. Nord 2003:4.
- Päivi Leino-Sandberg – Liisa Leppävirta – Samuli Miettinen: Rapport över ändringar i de nordiska avtalen efter 1 januari 1995, i synnerhet ur ett EU-rättsligt perspektiv. *TemaNord* 2016:520.
- Norrback, Ole: *Nordbornas rättigheter – slutrapport*. ANP 2012:719. Köpenhamn 2002.
- Ross, Alf: *Dansk statsforfatningsret I*. Tredie, gennemarbejde udgave ved Ole Espersen. København 1980.
- Sevón, Leif ”Nordiskt lagstiftningssamarbete – forntid eller framtid?” *Tidskrift utgiven av Juridiska föreningen i Finland (JFT)* 2009, s. 545–550.
- Stoor, Håkan: Översyn av den nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster. Utredning på uppdrag av Nordiska ministerrådet 2015. (Opublicerad)
- Stoor, Håkan: Får Norden vara bättre? – Den nordiska biståndskonventionen och EU-rätten. *Nordisk Administrativt Tidsskrift* nr. 2/2015.
- Strang, Johan: *Nordiska gemenskaper: En vision för samarbetet*.
- Suksi, Markku: *Markers of Nordic Constitutional Identity*. *Retfaerd* (2014):4 s. 66–91.
- Warling – Nerep, Wiweka – Annika Lagerqvist – Veloz Roca – Jane Reichel: *Statsrättens grunder*. Stockholm 2005.
- Wenander, Henrik: *Fri rörlighet i Norden: Nordiska gränshinder i rättslig belysning*. Juristförlaget i Lund 2014.
- Wetterberg, Gunnar: *Förbundsstaten Norden*. *TemaNord* 2010:582.

Wilhelmsson, Thomas: Det bristfälliga nordiska lagstiftnings-samarbetet och Helsingforsfördraget. Varför bryter de nordiska justitieministerierna mot lagen – kan något göras? Artikel i festskrift till Edward Andersson, omtryckt i TemaNord 2005:516.

Nordisk samarbejde om gennemførelse af EU- og EØS-lovgivning: Realiteter og perspektiver. Buskjær Christensen, Mette – Fenger, Niels. TemaNord 2009:575.

Femtiosex nordiska kombinationer. Strategi och handlingsplan för nordisk mobilitet 2014 – 2017.

Förhandlingarna vid det Nordiska Juristmötet 1984. Band I – II. Lagstiftningspolitik (Rapport från ett nordiskt seminarium). TemaNord 2005:516.

Lika behandling i Norden (Tema Nord 1995:549).

Nordens tid är nu. Nyt Norden 2.0 næste fase af reformarbejdet. ANP 2016:777

Nordic Digital Identification Tema Nord 2016:508

Nordiska lagstiftningskonferensen 16–17 november 2010, Köpenhamn. Nordiska ministerrådet ANP 2011:707.

Utvecklingen av det nordiska lagstiftnings-samarbetet under inverkan av EU och EES. TemaNord 2000:614).

POHJOISMAIDEN YHTEINEN KANSALAISSUUS - KÄYTÄNNÖN VISIO

ARKIPÄIVÄ JA TULEVAISUUS

STEN PALMGRENIN SELVITYS pohjoismaisen kansalaisuuden edellytyksistä nostaa yhteisen kansalaisuuden esiin seuraavana askeleena kohti tavoitteellista pohjoismaista aatetta. Yhteinen kansalaisuus toimisi kannustimena yhteispohjoismaisille ponnistuksille tässä ja nyt, mutta suuntaisi katseen myös eteenpäin kohti jotain suurempaa ja vielä mullistavampaa. Kansalaisuushankkeen etu projektina on se, että siinä voidaan keskittyä arkeen vaikuttaviin asioihin. Se olisi jo hyvä. Visio Pohjoismaiden yhteisestä kansalaisuudesta on mahdollisuus, mutta vain siinä tapauksessa, että sen toteuttamista ajaisivat useat tahot.

Pohjoismaainen yhteistyö tarvitsee suuria, mutta selkeitä projekteja. Se on 1900-luvun oppi. Pohjoismaiden välillä on nyt olemassa tietty kulttuurinen yhteenkuuluvuus, joka voidaan jäljittää kirjallisten lähteiden alkujuurille asti, mutta tämä yhteenkuuluvuus ei ole koskaan ollut tarpeeksi vahva, jotta se olisi voittanut kansalliset valtataistelut ja tavoitteet. Ulkopuoliset suurvallat tekivät oman osansa sen eteen, että Kalmarin unioni hajotettaisiin, ja ettei se koskaan heräisi uudelleen henkiin nykyaikaan ulottuvista yrityksistä huolimatta.

1800-luvun puolivälissä skandinavismi oli poliittisesta näkökulmasta katsottuna epäonnistunut, mutta skandinavismi itsessään oli siemen jostain lupaavammasta. Skandinavistiopiskelijoista tuli dosentteja ja virkamiehiä. Varttuneessa iässä he voittivat poliittiset pettymyksensä ja siirsivät unelmansa satoihin skandinaavisiin ja pohjoismaisiin organisaatioihin ja yhteisöihin. Eri alat, tutkimus tieteenalana ja ammattikunnat kokoontuivat pohjoismaisissa yhteyksissä.

Nykyään epäluottamus ja valtataistelut ovat kauttaaltaan tyyntyneet samalla, kun supervaltojen valtataistelu ei myöskään enää vedä Pohjoismaita eri suuntiin. Ruotsi ei enää ole yhtä hallitseva isovelji kuin 1950- ja 1960-luvuilla; viime vuosikymmenten aikana muut maat ovat tärkeissä yhteyksissä olleet menestyksekkäämpiä. Samanarvoisten osapuolien kanssa on helpompi syventää yhteistyötä ja viedä sitä eteenpäin.

PÄÄTÖKSET, JOTKA VIERITTÄVÄT KIVIÄ

ON OLEMASSA PÄÄTÖKSIÄ, jotka edesauttavat pitkän tapahtumaketjun laukaisemista. Yhteisellä kansalaisuudella on juuri tällainen potentiaali, mutta se ei kuitenkaan ole ensimmäinen askel. Skandinavian rahaliitto muodostettiin yli sata vuotta sitten. Nykyään liitto on jo lähes unohtunut, mutta se jätti pysyvät jäljet – eikä pelkästään norjalaisten, tanskalaisten ja ruotsalaisten lompakoihin, joissa edelleen kilisevät kruunut päättyneen unionin muistoksi.

Rahaunioni oli ympäröivässä maailmassa tapahtuvien muutosten hedelmä. 1850- ja 1860-luvuilla monet elinkeinoelämän miehet unelmoivat universaalista valuutasta kultakannan turvissa. Dynastian perustaja A. O. Wallenberg taivutteli Ruotsin valtiovallat lyömään kultafrangin Ruotsin rahaksi, näin valmistauduttiin siirtymään keisari Napoleon III:n kannattamaan maailmanvaluuttaan.

Saksan-Ranskan sota 1870–1871 syöksi Napoleonin ja murskasi unelmat yhteisestä kansainvälisestä valuutasta. Mutta Ranskan suuret sotakorvaukset maksettiin kultana, ja näin Saksalla oli varaa siirtyä kultakantaan. Pohjoismaille oli tärkeää seurata mahdollisimman pian perässä ja siirtyä hopeasta kultaan.

Jotkut viisaat pragmatit näkivät mahdollisuuden hyödyntää tätä muutosta ja muodostaa rahaunioni, ei yhtä mahtipontista

sellaista kuin keisarillinen unelma, mutta kuitenkin. Kultakantaan siirtymisen yhteydessä 1873 sovittiin Skandinavian rahaliiton perustamisesta. Suomen markka kytkettiin kultakantaan samanaikaisesti, mutta tsaarivallassa Skandinavian naapureihin yhdistyminen oli arkaluontoinen asia. Suomen kultakantaan siirtyminen olikin kytköksissä latinalaiseen rahaliittoon, joka oli nykytilanteen merkillinen edeltäjä, ja Suomi ainoa pohjoismainen euromaa.

Rahaliitto toi kruunut ja äyrit yhteiseksi nimittäjäksi. Tanska ja Ruotsi muodostivat liiton jo 1873, Norja valitsi pidemmän siirtymäajan ja tuli mukaan kaksi vuotta myöhemmin.

Rahaliiton myötä seteleitä ja kolikoita oli mahdollista käyttää rajojen yli, mutta yhtenä valuutta-alueena toimimiseen tarvittiin useampia keskuspankkien välisiä yhteistyömekanismeja. Jo tässä mielessä päätös rahaliitosta toimi katalysaattorina. Yhteistyö helpottui päätös toisensa jälkeen. Takaisku koettiin Ruotsin ja Norjan välisen unionin purkautuessa 1905, ja osa sopimuksista irtisanottiin. Yhteistyö palautui kuitenkin ja kesti, kunnes ensimmäisen maailmansodan koettelemuksista tuli ylivoimaisia. Ensimmäisinä sodan jälkeisinä vuosina useammat johtavat poliitikot ja liikemiehet toivoivat unionin paluuta, mutta vähitellen nämä suunnitelmat laitettiin jäähylle.

Monetaarinen yhteistyö vaati kuitenkin enemmän. 1800-luvun toisen puoliskon aikana Skandinavian juristit alkoivat siirtyä yhteisistä kokouksista Sten Palmgrenin esiin nostamiin yhteistä lainsäädäntöä koskeviin projekteihin.

Pohjoismainen juristiyhteistyö oli yksi 1800-luvun skandinavismien kauneimmista hedelmistä. Ensimmäisen ilmentymänsä se sai 1861, kun Ruotsi ja Tanska sopivat siviiliasioiden tuomioiden täytäntöönpanosta ja tiedoksiannosta. 7. toukokuuta 1880 kolme Skandinavian maata hyväksyi yhteisen vekselilain, joka oli ensimmäinen yhteinen skandinaavinen laki. Yhteispohjois-

mainen sekkilainsäädäntö astui ruotsalaisten osalta voimaan 1898. Vekseli- ja sekkilainsäädäntöä voisi melkein pitää rahaliitossa tehdyn yhteistyön jatkeena – sekeistä oli tulossa tärkeä osa maksujärjestelmää.

Kivet vierivät kuitenkin edelleen. Hallitukset asettivat pohjoismaisia siviili- ja perheoikeuden komissioita. Yksi sen tärkeimmistä tuloksista oli, että Pohjoismaat työstivät yhteisen avioliittokaaren, mikä tarkoitti naisten oikeuksien huomattavaa paranemista. Pohjoismainen lainsäädäntöyhteistyö edisti tärkeällä tavalla naisten vapautumista ja vahvaa asemaa Pohjoismaissa. Yhteistyön ansiosta yhteispohjoismaisesta avioliittolainsäädännöstä tuli radikaalimpi ja kaukonäköisempi kuin muualla. Pohjoismainen avioliittokaari oli tärkeä askel naisten vapautumisessa verrattuna tasa-arvoiseen hyvinvointiin, joka nykyään on Pohjoismaiden erityispiirre maailmalla.

Samanlainen vaikutus oli sopimuksella Pohjoismaiden yhteisistä työmarkkinoista 1960-luvulla. Se, että ihmiset voisivat työskennellä toistensa maissa, tarkoitti sitä, että Pohjoismaat tulivat kansalaisten arkipäivään, mutta myös useiden erilaisten järjestelmien ja instituutioiden sopeuttamista, jotta yhteistyö toimisi sujuvasti.

YHTEINEN KANSALAISSUUS KATALYSAATTORINA

MAALLIKKONA TULKITSEN STEN Palmgrenin selvityksen pohjoismaisen kansalaisuuden edellytyksistä siten, että pohjoismaisten valtioiden olisi täysin mahdollista sopia käytännöstä, joka toisi kansalaisille mahdollisuuden kätevästi hankkia toisen maan kansalaisuuden. Niin kauan kun valtiot ovat erillisiä toisistaan, on vaikea kuvitella yhteistä kansalaisuutta tai että toisen maan kansalaisuus myönnettäisiin automaattisesti toisessa maassa, mutta koeajasta voisi luultavasti tehdä lyhyen sekä koeajan pe-

rusteita rajoittaa.

Jo tällaisilla askelilla olisi suuri merkitys. Palmgren korostaa, että työskentely- ja oleskeluluvalla on nykyään suurempi käytännön merkitys kuin itse kansalaisuudella, mutta että kansalaisuudella on edelleen suuri symbolinen merkitys varsinkin ihmisille itselleen. Vladimir Majakovski kirjoitti aikanaan teoksen *Stichi o sovetskom passporte – Riimejä Neuvostoliiton passista* – joka on hyvin omalaatuinen tulkinta tästä symbolisesta arvosta. Useimmille meistä passin esittämiseen rajaa ylittäessä liittyy vahva tunne.

Tällainen kansalaisuussopimus olisi tärkeä vaatimus tuleville panostuksille ja askel syventää pohjoismaisen arkipäivän sisältöä. Jos yhteisen kansalaisuuden tarkoitus on symboloida, että maiden asukkaat voivat esteettä toimia toisissa maissa, niin tehtävää on vielä paljon. Henkilötunnuksen ja muiden toimintojen koordinoiminen, kuten Palmgren ehdottaa, olisi järkevää ja toivottavaa kehitystä.

Palmgren viittaa rajaesteneuvostoon. On arvokasta, että tämä neuvosto on olemassa, mutta minun on vaikea nähdä jonkinlaisena vastaantulemisena, että se nyt nostetaan esiin tärkeimpänä instrumenttina maiden lähentymiseksi toisiaan kohti. Rajaesteneuvoston työskentelytapaan kuuluu se, että yksittäisten maiden lakeihin suhtaudutaan itsestään selvinä, ja neuvosto ainoastaan yrittää hioa kulmia silloin, kun ne hirtävät toisiaan. Rajaesteneuvoston olemassaolosta uhkaa tulla pelkkä pohjoismainen veruke eteenpäin menemiselle.

Yhteinen kansalaisuussopimus olisi selvä merkki siitä, että tämä on riittämätöntä. Sen sijaan, että eri asioita painottavia lakeja yritettäisiin sovittelua, pohjoismaisten hallitusten pitäisi identifioida ne alueet, joilla pohjoismainen lainsäädäntöyhteistyö voitaisiin aloittaa uudelleen. Kansalaisuusnäkökulmasta katsottuna veroja ja sosiaalivakuutuksia koskeva lainsäädäntö olisi kaikkein

tärkein, mutta myös yhteispohjoismaisella osakeyhtiölailla on tärkeitä toimintoja täytettävänä.

POHJOISMAAT JA EU

VIIME VUOSINA VASTA-ARGUMENTTI yhteispohjoismaista lainsäädäntöä kohtaan on ollut Euroopan unionissa tehtävä työ. Olivatpa maat sitten EU-jäseniä tai kuuluivat Euroopan talousalueeseen (ETA), niillä on jo nyt ja tulee olemaan yhä useampia yhteisiä säännöksiä. Tällä tavalla oikeussäännöt yhdenmukaistavat Euroopan tietä.

Riippumatta täysin siitä, minkä painoarvon tälle argumentille antaa, pohjoismaiset valtiot ovat valitettavasti laiminlyöneet eurooppalaisen yhteistyön tuoman mahdollisuuden keskinäiseen yhteensovittamiseen. Laiminlyöntiin kuuluu se, että jokainen maa on kääntänyt ja soveltanut Euroopan säännöstöjä omin päin sen sijaan, että muodostettaisiin yhteisiä työpajoja käännösten koordinoimiseksi. Joskus käännökset on tehty jopa eri EU-kielistä. Juristiystäviltäni olen ymmärtänyt, että näin ollen EU-lainsäädäntö on toisinaan aiheuttanut uusia rajaesteitä ilman päätä eikä häntää. Tämän vuoksi Pohjoismaiden neuvoston tulisi toimia välittömästi, jos ministerineuvosto ei tee aloitetta.

Varsinainen vastaväite on kuitenkin toinen. EU:lla ei ole minkäänlaista lainsäädäntökompetenssia useilla ihmisten arkipäivää koskevilla alueilla. Kun on kyse veroista, sosiaalivakuutuksista ja hyvinvointipalveluista, valtiot tekevät itse päätökset. Toivottavasti kestää ylipäättään kauan, ennen kuin tähän tulee joku muutos (vaikka yritysverotuksen yhtenäistämiseksi voikin löytyä argumentteja).

Hyvinvointi, sen laajuus ja rahoitus ovat vahvasti riippuvaisia siitä luottamuksesta, joka kyseisissä yhteiskunnissa on olemassa. Luultavasti vie ainakin muutaman sukupolven verran ennen

kuin sellaisten järjestelmien pohjalla olevat arvostukset ovat niin “eurooppalaistuneita”, että yhteisille EU-säännöille löytyy perusteita. Eurokriisin aikana käydyistä tukipanostuksista koskevasta keskusteluista näkyi selvästi, että epäluulo muiden maiden järjestelmien toimivuutta kohtaan oli melkein esteenä Euroopan laajan talouskriisin kannalta välttämättömille toimenpiteille. 28 EU-maan väliset erot arvoissa ja yhteiskuntarakenteissa ovat liian suuria, jotta yhteensovittaminen ja koordinointi toimisivat. Kuka luulee, että Saksa oli valmistautunut maksamaan työmarkkinatukea Kreikalle?

Pohjoismaissa asenne on erilainen. Täällä asioiden koordinoiminen on ulottuvillamme. Yhteiset arvot ovat pohjoismaisen yhteistyön tärkein etu. Historioitsija Eva Österberg on joskus huomauttanut, että jos minkä tahansa perustavaa laatua olevan suhteen pintaa raaputtaa, esiin tulee tasa-arvoinen talonpoikaisyhteiskunta. Yhteiskuntarakenteet ovat niin pitkään olleet samanlaiset, että me tunnistamme itsemme toistemme käyttäytymisessä ja instituutioissa.

Pohjoismaissa maksetaan veroja, luotetaan julkisilla varoilla rahoitettuun kouluun ja terveydenhuoltoon ja pidetään luonnollisena sitä, että kun käy huonosti, selviytymiseen on saatavilla kunnallista ja/tai valtiollista tukea. Järjestelmien väärinkäyttö ei ole niin suurta, etteikö niillä olisi vahva kansan tuki.

Siksi Pohjoismailla olisi mahdollisuus mennä vieläkin pidemmälle kuin muulla EU:lla, kun on kyse arkaluontoisista alueista, jotka edellyttävät, että maiden asukkaat luottavat siihen, että naapureilla on sama näkemys velvollisuuksien ja etujen välisestä balanssista, kuin heillä itsellään. Naapurimaata kohtaan koetaan usein luottamusta, että se on jollain tavalla kunnollinen. Tämä on yksi tärkeimmistä pohjoismaisen yhteistyön resursseista, ja sitä kannattaisi hyödyntää paljon nykyistä enemmän. Samankaltaiset arvot ja toisiaan kohtaan tunnettu luottamus mahdollistavat

yhteisten järjestelmien rakentamisen. Verojen, sosiaalivakuutusten ja hyvinvointiyhteiskunnan palvelujen koordinoiminen olisi huomattavasti vähemmän ongelmallista Pohjoismaissa kuin se olisi koko EU:ssa.

Jos Pohjoismaat päättäisivät toteuttaa tällaisen harmonisoinnin, se voisi toimia esimerkkinä koko Euroopan unionin pyrkimyksille. Asioiden koordinoiminen toisi voimakasta kasvupotentiaalia Pohjoismaiden talouksille, yrityksille ja kansalaisille. Yhteinen kansalaisuus toimisi tällaisen kehityksen liikkeellepanevana voimana.

POHJOISMAISET TYÖMARKKINAT 2.0

POHJOISMAAT SAAVAT SUURINTA hyötyä toisistaan arjessa. Myös sen kautta, että pohjoismaisesta yhteistyöstä tulee näkyvä arjessa, se voi voittaa kansan tuen ja voidaan viedä sellaisille uusille alueille, joilla maiden väliset siteet ovat läheisemmät.

Siksi oli nerokasta, että viiden Pohjoismaan poliitikot 1960-luvulla tekivät yhteisistä työmarkkinoista suuren projektin. Niin kauan kuin muistamme, ihmiset ovat hakeutuneet Pohjoismaiden rajojen yli työskennelläkseen naapurimaassa, mutta 1900-luvulla uudet säännöt ja rajat hankaloittivat rajatyöntekijöiden elämää. Yhteisten työmarkkinoiden perustamisen kautta lähtökohdaksi tuli, että kaikilla pohjoismaalaisilla oli oikeus työskennellä kaikissa Pohjoismaissa. Se helpotti maiden välisiä kasvavia virtoja, mikä vuorostaan tarkoitti sitä, että yhä useammat ihmiset loivat uusia siteitä ja kontakteja naapurimaihin. Yhteisillä työmarkkinoilla oli myös suuri taloudellinen merkitys: yksilöille se tarkoitti korkeampien tulojen ja uusien työtehtävien mahdollisuutta, sillä maat lievittivät pullonkauloja markkinoiden ylikuumentuessa ja laajensivat niitä talouden laahatessa perässä.

Pohjoismaiden yhteiset työmarkkinat tulivat vain puoliiksi valmiiksi 1960-luvulla. Verot, sosiaalivakuutukset ja virkaeläkkeet

ovat yhtä suppeita kansallisesti kuin ne ovat aina olleet. Naapurimaassa työskennelleet joutuvat usein vaikeisiin tilanteisiin, kun heidän sosiaalietunsa sovitetaan yhteen, oli kyse sitten sairausvakuutuksista tai eläkkeistä. Teknisesti katsottuna järjestelmien väliset erot ovat suuria, varsinkin punnitessa sitä, mitä yleisten järjestelmien tulee kattaa ja mitä maksetaan työmarkkinoiden vakuutusjärjestelmien kautta. Tämä vuorostaan on syy suuriin eroihin verojärjestelmien ja julkisten sosiaalimaksujen välillä. Jos näistä tehtäisiin pohjoismaisia, yhteisistä työmarkkinoista tulisi paljon yksinkertaisemmat.

Pohjoismaisesta kansalaisuusprojektista tulisi tässä kohtaa liikkeellepaneva ja eteenpäin vievä voima. Jos totumme siihen ajatukseen, että olemme Pohjoismaan kansalaisia, miksi emme silloin maksaisi veroja ja nauttisi turvallisuudesta samalla tavalla riippumatta siitä, missä työskentelemme ja asumme? Pohjoismaiset työmarkkinat 2.0 on projekti, joka voisi tuoda pohjoismaiselle kansalaisuudelle suurimman ja tärkeimmän sisällön. Pohjoismaalaisten määrä lisääntyisi arjessamme samalla, kun tämä tarkoittaisi yhä useammille ihmisille uusia urapolkuja läpi työelämän.

Miten tämä kaikki on mahdollista? Annetaan lakien tehdä työt. Järkevintä nordismin kannalta olisi liittyä osaksi juridista yhteistyötä. Pohjoismaiden neuvoston ja ministerineuvoston pitäisi tarttua tosissaan lainsäädäntöön, joka on nykyään rajatyöntekijöiden esteenä. Sen sijaan, että lähdetään liikkeelle olemassa olevista kansallisista säännöksistä ja yritetään sovittaa niitä, pitäisi tarttua samoihin toimenpiteisiin kuin sata vuotta sitten. Niistä alueista, joilla yhteiset työmarkkinat ovat nykyisin edellytys, pitäisi tulla yhteisen lainsäädännön kohteita. Pohjoismaiden ministerineuvoston pitäisi ensimmäiseksi perustaa juristikomissio, jonka tehtävä olisi tehdä suunnitelma tälle työlle.

Luulen, että pidemmällä tähtäimellä kyseeseen voisi tulla

yhteinen työolainsäädäntö, sillä sosiaalivakuutusten harmonisoidut säännöt ja yhteinen työn verotus veisivät pohjoismaista integraatiota usean askeleen pidemmälle. Tämä vaikuttaisi suoraan monien kansalaisten arkeen, urapolkuihin ja tulevaisuuden näkymiin. Jos Pohjoismaat vielä kerran toisivat uusia mahdollisuuksia kansalaisten arkeen, se lisäisi mahdollisuuksia päästä vieläkin pidemmälle tulevaisuudessa. Ehkä silloin aukeaa myös mahdollisuuksia valtioiden väliseen lähempään yhteistyöhön, kuten Palmgrenin visiossa.

Pelkästään matka työmarkkinat 2.0:aan olisi kuitenkin jo antoisa. Yhteinen lainsäädäntö ajaisi pidemmän päälle myös muiden sääntöjen harmonisoimista, mikä vaikuttaisi liikkuvuuteen. Tämä tarkoittaa sitä, että ammattiliittojen ja työnantajaorganisaatioiden täytyy tehdä yhteistyötä. Osittain siksi, että heillä olisi mahdollisuus vaikuttaa juristien työhön ja osittain siksi, että he voisivat harmonisoida sopimuksensa yli rajojen. Tämä tulisi tehdä niin, että tärkeät turvallisuusjärjestelmät, jotka pohjautuvat osapuolten välisiin sopimuksiin, olisivat myös yhteisiä yli rajojen. Se on edellytys lainsäädännön yhteistyön läpilyömiseksi.

Harmonisointiin voisi myös sisällyttää muita työmarkkinoiden mekanismeja. Pohjoismaat ovat olleet muita maita etevämpiä, mitä tulee aktiivisiin panostuksiin työttömien saamiseksi takaisin työmarkkinoille. Näin valtiot ovat voineet välttää uudelleenjärjestelyn, johon vapaakauppa ja globalisaatio joskus ovat johtaneet. Siksi vapaakauppa on ollut Pohjoismaissa vähemmän kiistanalainen kuin monessa muussa paikassa – tämä on eduksi kehitykselle, sillä Pohjoismaat saavat mitä suuremmassa määrin kiittää vientiä nopeasta edistymisestään kuluneena 150 vuotena. Mutta myös aktiiviset työmarkkinapoliittiset panokset pitäisi voida koordinoida paremmin kuin nykyään niin, että sopeutumistoimet hyötyisivät koko Pohjolan mahdollisuuksista, ei pelkästään oman maan.

Tähän voidaan lisätä vielä yrittäjien kasvava määrä. 1960-luvulla työmarkkinoita hallitsivat palkansaajat. Silloiset pienyrittäjät – maanviljelijät ja käsityöläiset – eivät olleet työelämän liikkuvimpia ryhmiä. Tekniikan kehittyminen on muuttanut tämän. Matkapuhelimet, internet ja helppokäyttöiset kirjanpito-ohjelmat kotitietokoneissa ovat tehneet yrityksen pyörittämisestä paljon helpompaa, kuin mitä se oli puoli vuosisataa sitten. Monet palkansaajat ovat hyödyntäneet tätä mahdollisuutta ja aloittaneet yritystoiminnan, ja näin he myös voivat hallita omaa ajankäyttöään. Monet yritykset myös käyttävät mieluummin konsultteja eri työtehtäviin kuin palkkaavat vakituista henkilökuntaa.

Juuri yksityisille elinkeinonharjoittajille Pohjoismaiden pitäisikin olla erityisen houkuttelevia. Erityistaitojaan tarjoavat saisivat yrittäjinä pari kolme kertaa enemmän potentiaalisia asiakkaita laajentaessaan markkinoita omasta maastaan kaikkiin viiteen maahan.

Myös yksityisten elinkeinonharjoittajien ja pienyrittäjien osalta tarvittaisiin panostusta liikkuvuuden helpottamiseksi. Verojen ja sosiaalivakuutusten harmonisointi tulisi huomioida heidän kannaltaan, mutta myös monet muut säännökset hyötyisivät yhteisistä panostuksista. Kun keväällä 2016 osallistuin korkean tason ryhmään, jossa käsiteltiin Pohjoismaiden ministerineuvoston tulevaisuutta, suomalainen kollegani Kimmo Sasi nosti esiin mahdollisuuden luoda yhteispohjoismainen osakeyhtiölaki. Tähän ideaan kannattaisi tarttua.

EI YKSIN LEIVÄSTÄ...

OLEN NYT PAINOTTANUT Pohjoismaiden yhteisen kansalaisuuden taloudellisia ja sosiaalisia aspekteja. Yhteisen kansalaisuuden tuoma yhteenkuuluvuus merkitsee vielä paljon enemmän. Pohjoismaiden neuvostolla on arvokasta kokemusta kulttuuriyhteistyön alueelta. Jos pohjoismaisesta kansalaisuudesta halutaan vielä konkreettisempaa, on tärkeää, että myös tätä yhteistyötä laajennetaan ja syvennetään. Valtioiden pitäisi helpottaa pohjoismaisen kirjallisuuspalkinnon ehdokkaina olevien kirjojen yhteispohjoismaista julkaisemista. Ja miksi vain kaunokirjallisuutta pitäisi palkita? Pohjoismaisen tietokirjapalkinnon pitäisi olla ihan yhtä tärkeässä asemassa, ja se auttaisi levittämään tietoa naapurimaista sekä niiden välisistä suhteista.

Korkeakouluilla voi olla tässä kaikkein tärkein rooli. Olemme tilanteessa, jossa lähes puolet nuorten ikäluokista jatkaa korkeakoulussa. Useiden ihmisten elämänkatsomus ja pyrkimykset muovautuvat yliopistoissa ja korkeakouluissa. Mitä enemmän Pohjoismaat voivat olla läsnä siellä, sitä vahvempi on yhteistyön ja tulevaisuuden ymmärryksen pohja.

Tehokkain panostus yliopisto- ja korkeakoulumaailmassa olisi yhteispohjoismaiset tutkijakoulut. Se olisi halvempaa, kuin laajemmin tehty tutkimusyhteistyö, ja sen vaikutus voi olla vielä paljon suurempi. Jo nyt monet yliopistot ovat huomanneet, että riittävän hyvää tutkijakoulutusta on vaikea tarjota itse. Siksi oppiaineiden sisällä on alettu tehdä yhteistyötä kansallisten tutkijakoulujen saralla. Jos tämä tehtäisiin pohjoismaisella tasolla, nämä tutkijakoulutukset voisivat lukeutua maailman parhaimpiin.

Tällaisten pohjoismaisten tutkijakoulujen vaikutus voisi aikanaan olla hyvinkin suuri. Koulutuksen suorittajat saisivat paremman tietämyksen toisten maiden akateemisista ympäristöistä. Tämä vuorostaan tarkoittaisi sitä, että he näkisivät oman

maan ja korkeakoulun lisäksi koko pohjoismaisen yliopistomaailman “kotinaan”. Mitä enemmän tutkijat ja yliopisto-opettajat tekisivät vaihtoja maiden välillä, sitä pohjoismaisempia myös peruskoulutuksista tulisi. Tämä vahvistaisi suurella määrällä pohjoismaista kansallistunnetta. Luulen, että tämä olisi helpoimmin toteutettavissa oleva askel, jonka Pohjoismaiden neuvosto ja ministerineuvosto voisivat ottaa, miksi ei vaikka heti? Nykyiset pohjoismaiseen tutkimusyhteistyöhön suunnatut varat olisivat luultavasti vieläkin suuremmaksi hyödyksi, jos ne käytettäisiin yhteisten tutkijakoulujen rahoittamiseen. Ei myöskään olisi mahdoton ajatus hakea EU-tukea tällaisiin panostuksiin, sillä koulu voitaisiin muodostaa unionin sisällä – ja se olisi tietenkin avoin myös muille kuin pohjoismaisille tutkijaopiskelijoille.

LAAJEMPI NÄKÖKULMA

VASTA YHTEISESSÄ VALTIOSSA Pohjoismaiden yhteinen kansalaisuus olisi automaattista ja luontevaa. Olen esittänyt perusteita tällaiselle liittovaltiolle Pohjoismaiden neuvoston ja ministerineuvoston vuosikirjassa 2010, *Förbundsstaten Norden* (Pohjoismaiden liittovaltio). Yhtenäinen Pohjola olisi yksi maailman 10–12 suurimmasta taloudesta, sillä olisi itsestään selvä paikka G20-ryhmässä, ja se kuuluisi vaikutusvaltaisimpiin maihin EU:ssa ja muissa kansainvälisissä organisaatioissa. Laajemman elinkeinoelämän ja työmarkkinoiden pohjan ansiosta kasvulla olisi paremmat edellytykset, ja asukkailla olisi valittavanaan useampia vaihtoehtoja työelämässä.

Liittovaltiossa yhteinen kansalaisuus olisi yksi liiton kanssa pitävistä tekijöistä. Se edistäisi yhtenäisyyden luomista siinä moninaisuudessa, joka myös liittovaltiossa olisi ominaista Pohjoismaille. Esikuvana minulla on tässä ollut Sveitsi: monistavuotisesta yhteisöstä huolimatta sen osilla on edelleen selvät

erityispiirteensä. Kantonit ovat kaiken valaliitolle jaettavan vallan pohjana, ja tärkeissä asioissa jokainen kantoni voi kulkea omaa tietään. Tällä tavalla myös Pohjoismaiden tulisi toimia.

Samalla yhteisestä kansalaisuudesta tulisi tärkeä lähtökohta liittovaltioiden jatkuvalla syventämiselle. Olen sitä mieltä, että liitto kannattaisi aloittaa minimitasolta – yhteinen lainsäädäntöelin, hallitus, ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä yhtenäinen talouspolitiikka – ja jatkaa sitten eteenpäin yhä useammille alueille siinä tahdissa ja laajuudessa, kuin maat ja kansalaiset haluavat. Saman liittovaltion kansalaisuus on silloin tärkeä psykologinen kannustin etsiä yhtenäisyyttä ja yhteistyötä useilla alueilla, etenkin kun tekniikan kehitys tekee tämän helpommaksi.

MIKSI LIITTOVALTIO ON PALJON ENEMMÄN KUIN ”TIIVIIMPI YHTEISTYÖ”

KUTEN STEN PALMGREN huomautti, pidin kirjassani itsestään selvänä, että yhteinen kansalaisuus olisi automaattinen seuraus liittovaltion muodostamisesta. Kun tein ehdotuksen Pohjoismaiden liittovaltiosta kohtasin vastustusta. Liittovaltiota ei kuulemma tarvita, vaan sama tavoite olisi mahdollista saavuttaa nykyisillä edellytyksillä ja tekemällä tiiviimpää ja syvempää yhteistyötä.

Tästä olen eri mieltä. Jos väestöt ja valtiot vähitellen päätäisivät muodostaa liittovaltion, yhteistyöllä olisi edellytykset toimia paljon jouhevammin ja nopeammin kuin nykyään. Tämän varmaan ymmärtävät kaikki, joilla on kokemusta neuvotteluista.

Ero nykyisen viiden itsenäisen valtion yhteistyön ja liittovaltiossa tehtävän yhteistyön välillä on perustavanlaatuinen. Nykyinen yhteistyö tapahtuu *ad hoc in casu*: jokainen neuvottelu on itsenäinen kokonaisuutensa, jossa viiden osallistujan on saavutettava yksimielisyys, jotta päästään jonkinlaiseen lopputulokseen.

Jos neuvottelut käydään liittovaltiossa, ehdot ovat täysin

erilaiset. Silloin uudet kysymykset tulevat listalle jatkumona. Silloin myös neuvottelutilanteen dynamiikka on erilainen: koska samat osapuolet tapaavat uudelleen ja uudelleen, on mahdollista aloittaa “vaihtokauppa” eri neuvottelujen välillä.

Tämä tarkoittaa sitä, että jokainen jäsen vuorollaan tekee myönnytyksiä – myönnytys yhtenä päivänä mahdollistaa menestyksen toisena päivänä. Yhteinen liittovaltio luo täysin erilaiset raamit ja edellytykset sopimuksille kuin löyhä yhteistyö. Kiinteämpi institutionaalinen raami tuo pohjoismaiseen kansalaisuuteen enemmän sisältöä, kuin mikä on mahdollista nykyisissä jäsentymättömissä raameissa.

NORDISMIN PARADOKSI

TOISEN MAAILMANSODAN JÄLKEEN poliitikot ajoivat pohjoismaista aatetta. Viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana poliittinen kiinnostus Pohjoismaita kohtaan on vähentynyt. Viisikymmentä vuotta sitten Pohjoismaiden neuvosto oli kokoonpano, joka oli matkalla marginaaliin. Pohjoismaiden ministerineuvostossa keskustellaan huolestuneina siitä, miten ministerit ja virkamiehet saataisiin osallistumaan kokouksiin sankemmin joukoin.

Yritykset ja kansalaiset ovat sen sijaan menneet edelle. Yhä useampi elinkeinoelämän sektori pohjautuu pohjoismaisuuteen – pankit, vakuutukset, metsä- ja energia-ala; yhä useampi nuori hakeutuu Norjaan, Pohjolan uuteen Amerikkaan. Kymmeniä tuhansia ruotsalaisia työskentelee Oslossa, ja Kööpenhamina on ajoittain lieventänyt Malmön nuorisotyöttömyyttä.

Mutta nuoriso ja elinkeinoelämä ovat oikeassa. Kun kiersin pääkaupunkiseutua kirjan kanssa, sain saman reaktion useammasa paikassa, varsinkin Helsingissä. “Ei nyt, kaikki toimii – mutta jos tulee kunnan kriisi niin silloin se olisi kyllä hyvä.”

Silloin oli 2010. Nyt kriisi on saanut muodon ja vaikuttaa

usealla eri tasolla, osa vaikutuksista on akuutteja, osa pidempikestoisia:

Lehman Brothers ja Kreikka ravisuttivat euroa ja Euroopan pankkijärjestelmää, mutta myös eurovaltioiden kyvyttömyyttä seurata omia sääntöjään. Kriisi on ohitettu, mutta 10–15 vuotta eteenpäin on vaikea sanoa tuleeko euro kestämaan.

Schengenin sopimus ei toimi ilman Dublinin sopimusta, eikä ehkä silloinkaan. Euroopan halki tulevat turvapaikanhakijoiden virrat ovat asettaneet Pohjoismaiden hallitukset koetukselle. Kyvyttömyydestä tehdä yhteistyötä on tullut suoranainen uhka sekä 1950-luvulla luotua pohjoismaista passiunionia että Skånen ja Själlannin orastavaa keskittymää kohtaan Juutinrauman alueella.

Brexit vähentää Euroopan kasvuvoimaa. Ilman Isoa-Britanniaa Pohjoismailla tulee olemaan vaikeampaa saada äänensä kuuluville omissa intresseissään EU:ssa.

Venäjän toimet Moldovassa, Georgiassa ja Ukrainassa ovat hyvin huolestuttavia. Venäjä on systemaattisesti tukenut separatisteja, jotka ovat irtautuneet ja perustaneet “itsenäisiä” valtioita. Riskiä, että samaa taktiikkaa käytettäisiin myös Baltian valtioita kohtaan, ei pidä jättää huomiotta.

Ympäröivän maailman epävarmuus tekee vakaisiin yhteyksiin tarttumisesta entistäkin tärkeämpää, tästä esimerkkinä ovat Pohjoismaat. Pohjoismaisen yhteistyön tulee käsitellä riittävän tärkeitä kysymyksiä, jotta johtavat poliitikot, päättäjät ja mielipidevaikuttajat kiinnostuisivat siitä. On viisasta olla rohkea. Siksi Pohjoismaiden yhteinen kansalaisuus on rakentava projekti lisääntyneen turvallisuuden ja hyvinvoinnin luomiseksi.

Näitä suuntauksia Pohjoismaiden neuvoston tulisi edistää.

Gunnar Wetterberg