Tulevaisuusvaliokunta 4.5.2018

Kimmo Sasi

Mikä on pohjoismaisen yhteistyön historia, nykytila ja tulevaisuus

- Pohjoismaiden tulevaisuuden haasteet

Vahva historiallinen perusta

Pohjoismailla on vahva yhteinen valtiollinen ja historiallinen perusta. Viikingit ovat tulleet pohjoismaista. Kaikki pohjoismaat muodostivat yhteisen valtion Kalmarin unionissa 1397-1523. Jäsenvaltakunnilla oli omat lakinsa ja valtaneuvostonsa, mutta yhteinen kuningas. Päätökset tehtiin pääosin Tanskassa. Tämän jälkeen Ruotsi ja Tanska kilpailivat ja sotivat keskenään vuoteen 1809 asti.

Skandinavismi vaikutti voimakkaasti 1800-luvun puolivälissä Ruotsin, Norjan ja Tanskan politiikkaan. Ajatus oli siirtyä vihollisuudesta veljeyteen ja korostaa kulttuurisia ja histroriallisia siteitä.

Nordismi korostaa pohjoismaiden kulttuuri- ja poliittista yhteistyötä. Pohjoismaiden neuvosto perustettiin 1952. Se on valtioiden parlamenttien välinen yhteinen parlamentti. Pohjoismaiden ministerineuvosto perustettiin 1971. Se koostuu useista eri alojen ministereiden neuvostoista.

Pohjoismaita yhdistää historian lisäksi yhteinen kieli (skandinaviska), uskonto (luterilaisuus), protestanttinen etiikka. Lisäksi harvaanasutuissa maissa paikallinen kansalaistoiminta on ollut aina tärkeää. Myös säätyerot ovat olleet vähäisempiä kuin monissa maissa.

Pohjoismaissa yhteiskuntamalliksi on kehittynyt pohjoismainen hyvinvointiyhteiskunta. Se tarkoittaa kattavaa sosiaaliturvajärjestelmää, jolla pyritään vähentämään henkilökohtaisia riskejä ja edistämään työhön osallistumista. Olennaista on, että pyritään ehkäisemään syrjäytymistä ja pitämään kaikki kiinni yhteiskunnan aktiviteeteissä. Lisäksi tunnusomaista on hallinnon avoimuus (painovapausasetus 1766) ja vähäinen korruptio. Kun julkisessa hallinnossa käytetään valtaa veronmaksajien hyväksi eikä omien erityisintressien ajamiseen, syntyy luottamus demokraattiseen järjestelmään.

Suomi on tullut Ruotsin valtakunnan osana osaksi "länttä" ja pohjoismaita. Suomi on valtiollisesti aina halunnut olla osa länttä. Sotien tuloksena Suomi saattoi liittyä Pohjoismaiden neuvostoon vasta 1955.

Saavutukset

Pohjoismaisesta yhteistyöstä luotiin syvin integraatio Euroopassa II maailmansodan jälkeen. Passivapaus ja vapaat työmarkkinat (1954), samat sosiaalietuuden kuin oman maan kansalaisille 1955. Yhdenmukainen lainsäädäntötyö käynnistetttiin (patentti 1954, avioliittolainsäädäntö 1955, kaksoisverotuksesta luopuminen 1956, rikollisten luovuttaminen 1958, tuomioiden täytäntöönpano toisessa pohjoismaassa 1962, lääkereseptien kelpoisuus 1965, kielisopimus 1966, tutkintojen kelpoisuus 1966, kunnallinen äänioikeus 1973).

1970-luvulta lähtien perustettu lukuisia instituutteja, rahastoja ja toimistoja, hyväksytty ohjelmia ja strategioita, perustettu palkintoja.

Perussopimus Helsingin sopimus 1962 toteaa: 1. art: "Sopimuspuolten on pyrittävä säilyttämään ja edelleen kehittämään maiden välistä yhteistyötä oikeudellisella, sivistyksellisellä, sosiaalisella ja taloudellisella alalla, sekä liikenne- ja ympäristönsuojelukysymyksissä. Oikeudellisessa yhteistyössä tavoitteena on, että pohjoismaiden kansalaisia on kohdeltava yhdenvertaisesti oman maan kansalaisten kanssa (art 2). Lisäksi keskinäiselle lainsäädäntöharmonisoinnille asetetaan korkeat tavoitteet.

Pohjoismaiden investointipankki perustettiin 1976. Pankin pääoma on (maksettu ja pyydettäessä maksettava) 6.142m€.

Murros

Tanska liittyi EU:n jäseneksi 1973. Se siirsi Tanskan huomiota pohjoismaiden ulkopuolelle. Suomi ja Ruotsi liittyivät EU:n jäseniksi 1995. EU on samalla kehittynyt nopeasti ja viimeistään neljän vapauden (ihmiset, tavarat,pääomat ja palvelut) toteutuessa 1993 EU-yhteistyöstä tuli syvempää kuin pohjoismaisesta yhteistyöstä. Myös Suomen ja Ruotsin kiinnostus siirtyi EU-asioiden käsittelyyn. Virkamiehet joutuvat käsittelemään lainsäädäntöasiat, joiden aikatauluun ei voi vaikuttaa, ensin. Tämä on johtanut virkakunnassa puutteellisiin resursseihin pohjoismaisten asioiden valmistelun osalta ja myös kiinnostuksen vähenemiseen.

EU-lainsäädäntöön sovelletaan etusijaperiaatetta. Pohjoismaisen yhteistyön osalta Suomi ja Ruotsin antoivat liittymissopimukseen liittyen julistuksen N:o 28 pohjoismaisesta yhteistyöstä. Siinä todetaan: "Ruotsi ja Suomi EU:n jäseninä aikovat jatkaa yhteisön lainsäädäntöä ja EU:sta tehdyn sopimuksen muita määräyksiä täysin noudattaen Pohjoismaiden yhteistyötä keskenään sekä muiden maiden ja alueiden kanssa."

Kylmän sodan päättymisen jälkeen Itämeren alueella on kolme pienehköä valtiota, joiden itsenäisyyden vahvistamisestta pohjoismaisella yhteistyöllä oli merkittävä rooli.

Tulevaisuus

Pohjoismaiset pääministerit ovat 2016 asettaneet tavoitteeksi tehdä pohjoismaista maailman integroiduin alue.

Tutkimusten mukaan (2017) yli 90% pohjoismalaisista pitää pohjoismaista yhteistyötä tärkeänä tai erittäin tärkeänä ja erittäin tärkeänä 60%.. Tähän on vaikuttanut kansainvälinen kehitys. Turvallisuus- ja puolustuspolitiikkaa pidetään yhtenä tärkeimmistä yhteistyöalueista. Yhteistyön tiivistämistä kannattaa 68% vastaajista. Suurimpana hyötynä pidetään mahdollisuutta työskentelyyn, opiskeluun ja asumiseen pohjoismaissa.

Pohjoismaat ovat saaneet myönteistä kansainvälistä huomiota sijoittumalla eri ranking-listoilla hyvissä asioissa 10 parhaan joukkoon.

Liittovaltio

Syvinta integraatiota edustaisi pohjoismaiden muodostama liittovaltio. Tätä on ehdottanut mm. Gunnar Wetterberg (2010). Hän perustelee ajatusta seuraavasti: yhteinen kulttuuri ja historia, jako aiheuttaa kustannuksia, liittovaltio olisi G20 jäsen, yhteismarkkinat, vaikutusvalta kansainvälisissä asioissa.

On kysyttävä voivatko maat, joilla on eri ratkaisut turvallisuuspolitiikassa ja eurooppalaisessa integraatiossa, muodostaa liittovaltiota. Edellytys olisi, että maat valitsisivat yhteisen liittoutumis- ja EU-ratkaisun. EU:n ulkopuolella liittovaltion hyöty olisi merkittävästi suurempi.

Ajatus ei lyhyellä tähtäimellä ole ajankohtainen. Turvallisuutilanteen ja EU-yhteistyön kriisiytyminen vasta voisivat tehdä hankkeen ajankohtaiseksi.

Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka

Ulkopolitiikassa yhteistyö on tiivistä nykyisin ja monessa organisaatiossa on rotaatio pohjoismaiden kesken. Varsinkin YK-yhteistyö toimii hyvin.

Rauhanturvaoperaatioissa pohjoismaat toimivat pääsääntöisesti yhdessä.

kiinnostuksen kohde. Pohjoismaita eivät enää uhkaa Saksa ja Neuvostoliitto. Nyt ainoa uhka on Venäjä. Suomeen ja Ruotsiin ulottuu EU:n solidaarisuuslauseke. Sen sisältö on kuitenkin epäselvä. Siksi pohjoismaat joutuvat vahvistamaan yhteistyösuhdettaan Yhdysvaltoihin.

Thorvald Stoltenberg laati ehdotuksen Pohjoismaiden ulko- ja turvallisuuspoliittisesta yhteistyöstä 2009. Siinä hän teki 13 ehdotusta yhteisten järjestelmien ja yksiköiden rakentamisesta. Hän ehdotti myös pohjoismaista solidaarisuusjulistusta, jossa ne selvittäisivät miten ne aikovat reagoida, jos jokin Pohjoismaa joutuu ulkoisen hyökkäyksen tai asiattoman oainostuksen kohteeksi.

Nordefco perustettiin 2009. Sillä pyritään vahvistamaan jäsenmaiden puolustusvalmiutta. Sen puitteissa maat voivat sopia, millä alueilla ja miten ne tekevät yhteistyötä.

Pohjoismaiden sotaharjoitukset yhdessä muiden maiden kanssa antavat kuvaa yhteistoiminnasta ja -kyvystä. Sillä on merkitystä arvioitaessa tilannetta kriisin puhjetessa.

Totuus turvallisuuspolitiikasta kuitenkin on, että sopimuksettomassa tilassa avunantovelvoitteen suhteen, tilanne on sekava ja luo epävarmuutta. Suomessa onkin kysyttävä halutessamme tukea Ruotsilta, onko Suomi valmis auttamaan Ruotsia, jos vieras valta hyökkää Gotlantiin.

Pohjoismainen solidaarisuuslauseke onkin perusteltu.

Lainsäädäntöyhteistyö

Pohjoismaiden keskinen lainsäädäntöyhteistyö on heikentynyt merkittävästi. Nykyisin enemmänkin pohjoismaisia sopimuksia sopeutetaan kehittyvään EU-lainsäädäntöön. Lisäksi EU:n direktiivejä pannaan eri tavoin täytäntöön eri pohjoismaissa. Tämä tarkoittaa sitä, että integraatio paremminkin heikkenee kuin syvenee.

Norden2.0 hankkeessa esitettiin pohjoismaisen lainsäädäntöyhteistyön revitalisointia. Tämän johdosta prof Backer valmisteli raportin. Hän esittää, että ministerineuvostot tekisivät aloitteita alueista, joilla lainsäädäntöä pitäisi yhdenmukaistaa. Säännöstön saatavuutta pitäisi parantaa, oikeusyhteistyötä pitäisi parantaa, valmisteilla olevista hankkeista pitäisi olla yhteinen valmisteluarkisto, rajaesteet pitäisi välttää. Alueita, joilla lainsäädäntöyhteistyö olisi tarpeen ovat: digitalisaatio, terveys, osakeyhtiö, avoliitto, ulkomaalaislainsäädäntö, rikosoikeus, ihmisoikeussopimusten täytäntöönpaano.

Pohjoismaisen yhteistyön syventämisen kannalta keskeinen on lainsäädännön harmonisointi. Tosiasiassa digitalisaatio tekee rajat ylittävän toiminnan viranomaisasioissa olennaisesti hankalammaksi.

Ratkaisu on, että valituilla alueilla tehdään pohjoismaiden kesken puitelainsäädäntöä. Siinä lain rakenne on yhdenmukainen ja joissakin vähäisissä asioissa annetaan maakohtaista liikkumavaraa. Lisäksi lainvalmistelussa on arvioitava muiden pohjoismaiden vastaavat lait. Lisäksi direktiivien implementoinnissa on pyrittävä yhdenmukaisuuteen.

Rajaestetyö

Suurempien haasteiden ollessa vaikeasti tavoitettavissa suuren merkityksen on saanut rajaesteyhteistyö. Tavoitteena on, että ruotsalainen ambulanssi voi hakea potilaan Tornionjoen toiselta puolelta ja kuljettaa sairaalaan. Rajaesteiden purkamiseksi on perustettu rajaesteneuvosto.

Joukko rajaesteitä onkin saatu poistettua. Suurimpia ongelmia ovat tällä hetkellä digitaaliseen tunnistautumiseen liittyvät ongelmat. Ministerineuvostoon onkin perustettu erityinen digiministerineuvosto. Ratkaisu mitä ilmeisemmin tulee olemaan jonkinlainen digikansalaisuus ja henkilökohtainen tunnistautuminen oman maan välinein toisessa pohjoismaassa.

Suurempia ongelmia on Norjan verokäytännöissä ja erilaisissa sosiaaliturvakäytännöissä (kuntoutetaanko vai päästetäänkö eläkkeelle). Suomen osalta käsittelyssä ovat tällä hetkellä potilasmatkan korvaaminen Suomen ja Norjan välillä, arvokuljetukset rajan yli, tullit ja talletukset vietäessä työkoneita käyttöön toisessa maassa, oikeus työttömyyskorvaukseen irtisanottaessa/lomautettaessa (Ruotsissa ei ole lomautusta).

Kieli

Skandinaaviskan taito on heikentynyt Suomessa ja Islannissa. Skandinaaviskan säilyttämisellä on suuri juuriin liittyvä merkitys. Englannin käyttö kuitenkin lisääntyy. Suomessa haasteena on virkakunnan kielitaidot pohjoismaisissa kokouksissa.

Pohjoismaat ja arktinen alue

Pohjoismaille yhteistyö arktisella alueella on sijaintinsa vuoksi luontevaa ja tarpeen. Jatkuvaa tasapainottelua käydään ympäristöarvojen ja luonnonvarojen hyödyntämisen välillä.

On tehty useita selvityksiä infrastruktuurihankkeista ja taloudellisesta yhteistyöstä alueella. Riippumaton asiantuntijatyöryhmä esitti raportissaan Kasvua Pohjoisesta. Miten Norja, Ruotsi ja Suomi voivat saada aikaan kestävää kasvua arktisella alueella (VNK julkaisu 1/2015) neljää kasvun ajuria: 1) nesteytetty maakaasu ja uusiutuva energia, 2) vihreä kaivostoiminta, 3) matkailun kehittäminen ja 4) jääoloihin ja kylmään ilmanalaan liittyvä osaaminen. Työryhmä esitti neljää välinettä: 1) yksi säätelyjärjestelmä, 2) yksi osaamis- ja työvoimavaranto, 3) yksi pitkän aikavälin liikenne- ja infrastruktuurisuunnitelma sekä 4) yksi ääni arktisen alueen kansainvälisessä yhteistyössä.

Paavo Lipponen esitti selvityksessään (Pohjoinen tahtotila) merkittäviä investointeja ja raideyhteyden rakentamista Pohjkois-Suomesta jäämerelle.

Ongelma on, että selvitysten jälkeen ne konkretisoituvat vain vähäisessä määrin. Suomen ja Norjan välillä on rajaesteitä, jotka vaikeuttavat suomalaisten toimimista Norjassa. Vaikeudet poistuvat varsin hitaasti.

Yhteismarkkina

Pohjoismaista on kuitenkin kehittynyt merkittävä alhaisen kynnyksen markkina. Monet yritykset suuntaavat kotimarkkinoiden jälkeen pohjoismaisille markkinoille ja sieltä edelleen eurooppalaisille markkinoille.

Myös yritykset kasvavat helpoimmin fuusioilla pohjoismaisten kesken. Tästä esimerkkinä ovat pankit, teräs- ja energiayhtiöt.

Markkinoita voidaan edistää yhteisellä sääntelyllä. Siitä paras esimerkki on sähkömarkkinat. Se tuo merkittävää tehokkuutta jaa taloudellista sääntöä pohjoismaisille markkinoille. Näitä yhteistoiminnan alueita pitäisi etsiä.

Lopuksi

Pohjoismainen yhteistyö luo merkittäviä poliittisia yhteyksiä. Muista maista voidaan helposti ottaa parhaita käytäntöjä. Liikkuminen pohjoismaiden välillä on helpompaa kuin EU:ssa.

Pohjoismaisen yhteistyön politiikassa on haaste. Nykyään tehdään paljon strategioita ja annetaan hyviä lausumia. Niiden toteutumista vähemmän seuranaan.

Yhteistyössä pitäisikin siksi keskittyä jatkossa konkreettisiin vaikuttaviin hankkeisiin. Vähemmän asioita mutta enemmän vaikutusta.