

Päivi Leino-Sandberg – Liisa Leppävirta – Samuli Miettinen



Lakimies
2/2016
s. 195–218

Onko pohjoismaisella oikeudellisella yhteistyöllä tulevaisuutta Euroopan unionissa?

HAKUSANAT: EU-oikeus, pohjoismainen yhteistyö, valtiosopimukset, toimivalta

1. Johdanto

Pohjoismaisen oikeudellisen yhteistyön juuret ulottuvat 1800-luvun lopun pohjoismaisiin juristikokouksiin.¹ Oikeudellista yhteistyötä on pääasiassa tehty yhteispohjoismaisen lainvalmistelun kautta tai pohjoismaisina valtiosopimuksina. Merkittävä osa Pohjoismaiden välillä tehdyistä sopimuksista on neuvoteltu pohjoismaisen ministerineuvoston myötävaikutuksella. Pohjoismaisen yhteistyön raamit luova perussopimus eli yhteistyösopimus Islannin, Norjan, Ruotsin, Suomen ja Tanskan välillä (Helsingin sopimus, SopS 28/1962) allekirjoitettiin 23.3.1962. Sopimusta on sittemmin päivitetty useita kertoja. Sopimuksen 1 artiklan mukaan ”[s]opimuspuolten on pyrittävä säilyttämään ja edelleen kehittämään maiden välistä yhteistyötä oikeudellisella, sivistyksellisellä, sosiaalisella ja taloudellisella alalla, sekä liikenne- ja ympäristönsuojelukysymyksissä”.

Pohjoismaiden Euroopan talousalueen (ETA) jäsenyys ja erityisesti Suomen ja Ruotsin liittyminen Euroopan unioniin vuonna 1995 aiheuttivat tarpeen pohtia uudelleen pohjoismaisen yhteistyön toteuttamista. Oli löydettävä uusia

* *Päivi Leino-Sandberg*, OTT, akatemitutkija, eurooppaoikeuden dosentti, Helsingin yliopisto. *Liisa Leppävirta*, OTM, tohtorikoulutettava, Helsingin yliopisto. *Samuli Miettinen*, OTT, ma. yliopistonlehtori, eurooppaoikeuden dosentti, Helsingin yliopisto.

Artikkeli perustuu Pohjoismaisen ministerineuvoston toimeksiannosta tehtyyn selvitystyöhön, jossa kirjoittajat selvittivät, minkälaisia sopimusmuutoksia pohjoismaisiin valtiosopimuksiin on tehty Suomen ja Ruotsin EU-jäsenyyden aikana ja onko EU-sääntelyllä ollut vaikutusta näihin muutoksiin. Leino-Sandberg on vastannut hankkeen toteuttamisesta ja sen johtopäätöksistä. Leppävirta on vastannut tarkasteltavien sopimusmuutosten identifioimisesta ja niiden sisällöllisestä tarkastelusta. Miettinen laati raporttiin ensimmäisen luonnoksen EU:n toimivaltaa koskevasta jaksosta. Selvitystyössä suureksi avuksi ovat olleet useiden suomalaisten ministeriöiden pohjoismaisesta yhteistyöstä vastaavat virkamiehet. Erityiskiitos kuuluu Kaija Suvannolle ulkoasiainministeriön oikeuspalvelusta. Rapport över ändringar i de nordiska avtalen efter 1 januari 1995, i synnerhet ur ett EU-rättsligt perspektiv on saatavilla osoitteessa: <http://www.norden.org/sv/publikationer>.

1. *Henrik Wenander*: Fri rörlighet i Norden – Nordiska gränshinder i rättslig belysning. Juristförlaget i Lund 2014 s. 16.

työmenetelmiä ja erityisiä painopistealueita. Selvitystyön perusteella pohjoismaisen yhteistyön peruspilareiksi määriteltiin Euroopan integraatioon liittyvät kysymykset, kysymykset, jotka koskevat Pohjoismaiden lähialueita, sekä kysymykset, jotka koskevat perinteistä pohjoismaista kulttuuriyhteistyötä.² Tässä artikkelissa tarkastellaan tapoja, joilla perinteinen pohjoismainen oikeudellinen yhteistyö ja EU-yhteistyö on sovitettu yhteen kahdenkymmenen viime vuoden aikana, jolloin Suomi ja Ruotsi ovat olleet Euroopan unionin jäseniä.

EU:n perussopimukset eivät sisällä nimenomaisia yleisiä määräyksiä pohjoismaisesta yhteistyöstä. Toisin on esimerkiksi Benelux-alueen alueellisen liiton kohdalla, josta on erikseen määrätty sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta (SEUT).³ Benelux-alueen osalta kolmen jäsenvaltion (Belgian, Alankomaiden ja Luxemburgin) keskeinen yhteistyö on perussopimuksissa rajattu tilanteisiin, joissa niiden keskinäinen integraatio on yhteensopivaa unionin toiminnan kanssa ja edistää yhteismarkkinoiden tavoitteita.⁴ Myös Yhdistyneiden kuningaskuntien ja Irlannin erityisestä asemasta on perussopimuksissa määräyksiä erityisesti suhteessa maiden yhteiseen matkustusalueeseen (Common Travel Area).⁵

Suomen ja Ruotsin varsinaisissa EU-liittymisasiakirjoissa ei myöskään ole määräyksiä pohjoismaisesta yhteistyöstä. Sitä vastoin sopimuspuolet antoivat unioniin liittyessään yhteisen julistuksen N:o 28 pohjoismaisesta yhteistyöstä, jossa sopimuspuolet totesivat, että ”Ruotsi ja Suomi Euroopan unionin jäseninä aikovat jatkaa yhteisön lainsäädäntöä ja Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mui[ta] määräyksiä täysin noudattaen Pohjoismaiden yhteistyötä keskenään sekä muiden maiden ja alueiden kanssa”. EU-tuomioistuin on oikeuskäytännössään korostanut, että julistus ei sellaisenaan takaa pohjoismaiselle yhteistyölle sellaista erityisasemaa, joka joillakin muilla alueellisilla ratkaisuilla on vahvemmin itse sitovissa sopimusteksteissä. Tuomioistuin on viitannut siihen, että julistuksen N:o 28 mukaan pohjoismainen yhteistyö tulee toteuttaa unionin lainsäädäntöä noudattaen.⁶

Pohjoismaisesta oikeudellisesta yhteistyöstä tai valtiosopimuksista ei ole luovuttu lisääntyneen Euroopan unionin yhteistyön vuoksi, mutta EU:n yhteistyöstä on aiheutunut paineita muuttaa pohjoismaisia sopimuksia. Osalla poh-

2. HE 142/1995 vp Pohjoismaiden välillä tehdyn yhteistyösopimuksen muuttamista koskevan sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä s. 1.

3. Ks. SEUT 350 artikla.

4. Ks. asia C-473/93 *komissio v Luxembourg*, 2.7.1996 kohta 42–43. Vrt. esim. lausunto 2/91 *ILO* 19.3.1993 kohdat 13–21, jossa oli sallittua tehdä unionin vähimmäissääntelyä pidemmälle meneviä ratkaisuja suhteessa kolmansiin valtioihin.

5. Yhteiseen matkustusalueeseen liittyen ks. erityisesti Lissabonin sopimukseen liitetty Yhdistyneitä kuningaskuntia ja Irlantia koskeva pöytäkirja N:o 20 (EUVL C 326, 26.10.2012 s. 47–390) s. 293. Schengenin yhteistyön suhteen myös Pohjoismailla on oma erityisjärjestelynsä.

6. Asia C-435/06 C, 27.11.2007 kohdat 63–64.

joismaisista sopimuksista, kuten esimerkiksi pohjoismaisella avioliittokonventiolla (SopS 20/1931), on pitkälle ulottuva historia. EU-oikeuden dynaamisuus on aiheuttanut päivitystarpeita sopimukseen, koska pala palalta unionin sääntely on levinnyt pohjoismaisen sopimuksen kattamille alueille. Kun EU-sääntely tulee kattamaan pohjoismaisen sopimuksen kanssa päällekkäisiä kysymyksiä, on selvittettävä, miltä osin sopimus ja EU-sääntely kattavat samoja kysymyksiä, miltä osin sopimus ja EU-sääntely eroavat sisällöllisesti ja miltä osin pohjoismaisessa sopimuksessa on sellaisia määräyksiä, joita EU-sääntely ei kata. Tämän perusteella voidaan arvioida pohjoismaisen yhteistyön jatkamisen mielekkyyttä.

Jos EU-sääntely tulee kattamaan pohjoismaisella sopimuksella säänneltäviä alaa, niiden jäsenvaltioiden, joita EU-sääntely sitoo, on keskinäisissä suhteissaan noudatettava EU-sääntelyä. Jos yhtenäinen sääntely halutaan säilyttää Pohjoismaiden kesken, tulee pohjoismainen sopimus mukauttaa EU-sääntelyn kanssa yhteensopivaksi. Koska Euroopan unionin perussopimuksissa ei ole erityistä pohjoismaista yhteistyötä tai pohjoismaisia sopimuksia koskevaa poikkeusta, ratkaistaan näiden suhde EU-sääntelyyn kunkin sopimuksen osalta erikseen arvioimalla EU-sääntelyn vaikutuksia yksittäiseen sopimukseen.⁷

Arviointi on työlästä, ja lopulta vain EU-tuomioistuin voi ratkaista pohjoismaisen sopimuksen yhteensopivuuden EU-lainsäädännön kanssa. Toistaiseksi pohjoismaisten sopimusten yhteensopivuutta EU-sääntelyn kanssa on kuitenkin arvioitu unionin tuomioistuimessa vain harvoin.⁸ EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisuissa on vuoden 1995 jälkeen käsitelty joitakin asioita, joissa on arvioitu, millä tavoin pohjoismainen sopimus tai lainsäädäntöyhteistyö vaikuttaa EU-oikeuden tulkintaan.⁹

Toinen vaihtoehto on poikkeuksen neuvottelemineen EU-sääntelyyn, jonka nojalla lähtökohtaisesti EU-sääntelyn sitomat Pohjoismaat voivat jatkaa poh-

7. Kansainvälisen perheoikeuden alalla Pohjoismaiden sopimusten osalta omaksutun hallitun vetäytymisen strategiasta ks. *Markku Helin*: Pohjoismaisen avioliittokonvention uudet määräykset. Lakimies 2008 s. 1043–1057, s. 1044.

8. Tiedossa ei ole Suomea vastaan nostettuja rikkomuskanteita, jotka koskisivat pohjoismaisen sopimuksen yhteensopivuutta EU-oikeuden kanssa. Sen sijaan komissio on käynyt EU Pilot -menettelyn puitteissa kirjeenvaihtoa Suomen viranomaisien kanssa liittyen terveydenhuollon alan henkilöstön ammattipätevyyden tunnustamista koskevaan sopimukseen (SopS 2/1994). Asia ei edennyt epävirallista vaihetta pidemmälle (menettelyn tunniste 5247/13/MARK).

9. Ks. asiat C-50/05 *Nikula*, 18.7.2006 ja C-319/02 *Manninen*, 7.9.2004, joissa käsitellään Pohjoismaiden välillä tulo- ja varallisuusveroja koskevan kaksinkertaisen verotuksen välttämiseksi tehdyn sopimuksen vaikutusta EU-oikeuden tulkintaan, asia C-389/99 *Rundgren*, 10.5.2001, jossa käsitellään pohjoismaisen sosiaaliturvasopimuksen tietyn määräyksen soveltamisen merkitystä Euroopan unionin sosiaaliturva-asetuksen tulkinnessa sekä asia C-435/06 C, joka koski Pohjoismaiden yhteistyönä yhdenmukaistettua kansallista lainsäädäntöä (laki huoltoa tai hoitoa koskevan päätöksen täytäntöönpanoa varten tapahtuvasta luovuttamisesta Islantiin, Norjaan, Ruotsiin tai Tanskaan, 761/1970).

joismaisen sopimuksen soveltamista. Kolmas vaihtoehto on pohjoismaisen sopimuksen maantieteellisen soveltamisalan rajoittaminen niin, että sitä sovelletaan vain osaan Pohjoismaista. Ilman erityisjärjestelyä pohjoismainen yhteistyö väistyy EU-yhteistyön tieltä niiden jäsenvaltioiden osalta, joita EU-sääntely (tai mahdollinen ETA-sääntely) koskee. Erityisen keskeistä pohjoismaisen sopimuksen säilyttämisen mielekkyyttä arvioitaessa on EU-sääntelyn alueellinen kattavuus.

Suomi, Ruotsi ja Tanska ovat Euroopan unionin jäseniä. Tanska on ollut Euroopan unionin jäsen jo ennen Suomea ja Ruotsia, mutta Tanska ei lähtökohtaisesti osallistu unionin oikeus- ja sisäasioiden alalla tehtävään yhteistyöhön.¹⁰ Kaikki Pohjoismaat, mukaan lukien ne Pohjoismaat, jotka eivät ole EU:n jäsenvaltioita, kuuluvat EU:n, Islannin, Norjan ja Liechtensteinin vuonna 1994 muodostamaan Euroopan talousalueeseen. Tämä käsittää sisämarkkinoiden neljä perusvapautta, kilpailusääntelyä sekä eräitä liitännäisiä kysymyksiä, joita toteutetaan EU:n lainsäädäntötoimin. Sisämarkkinalainsäädännön tulisi soveltua yhtälailla Islantiin ja Norjaan kuin Suomeen, Ruotsiin ja Tanskaan ja siksi myös soveltua näiden ETA:n jäsenvaltioiden keskinäisiin suhteisiin.¹¹

Tiettyjen jäsenvaltioiden hallintoon kuuluvilla alueilla on myös erityisaseimia EU-oikeudessa. Ahvenanmaan asemasta määrätään Suomen, Ruotsin ja Itävallan liittymissopimuksen toisessa pöytäkirjassa erityisesti verotuksen ja maanomistuksen suhteen. Färsearit jäi EU:n ulkopuolelle Tanskan liittymissopimuksen yhteydessä.¹² Grönlanti on ollut vuoden 1985 jälkeen EU:n ulkopuolinen alue, johon sovelletaan vain assosiaatiota koskevaa erityissääntelyä.¹³ Pohjoismaiset sopimukset ovatkin käytännössä olleet keino ulottaa EU-sääntely koskemaan näitä alueita tai niitä Pohjoismaita, joita sääntely ei muuten koskisi.¹⁴ Näin on pystytty säilyttämään sääntelyn yhtenäisyys Pohjoismaissa.

10. Asiasta järjestettiin 3.12.2015 Tanskassa kansanäänestys, jonka tuloksena Tanska tulee nykyisen mallin mukaisesti jäämään oikeus- ja sisäasioiden alan yhteistyön ulkopuolelle niin sanotulla opt-out -järjestelyllä. Tanska soveltaa kuitenkin erityisjärjestelyn perusteella EU:n elatusapuasetusta. Ks. tarkemmin *Markku Helin: Suomen kansainvälinen perhe- ja perintöoikeus*. Talentum 2013 s. 568.

11. Ks. myös *Wenander* 2014 s. 49–59.

12. Ks. nykyinen SEUT 355 artiklan 5(a) kohta.

13. Ks. Sopimus Grönlannista 1984, Treaty amending, with regard to Greenland, the Treaties establishing the European Communities (EUVL L 29, 1.2.1985 s. 1–7), nykyisin SEUT 198–204 artiklat, Grönlannin osalta erityisesti SEUT 204 artikla.

14. Sopimus eräiden terveyden- ja sairaanhoidon henkilöstöryhmien sekä eläinlääkäreiden yhteisistä pohjoismaisista työmarkkinoista (SopS 2/1994) on esimerkki sopimuksesta, jonka säilyttäminen tällä hetkellä on tarpeen enää sen vuoksi, että Färsearilla ja Grönlannissa tutkintonsa suorittaneet eivät joutuisi huonompaan asemaan tutkintonsa tunnustamisen suhteen. Ks. tarkemmin jäljempänä.

2. EU-oikeudelliset reunaehdot pohjoismaiselle yhteistyölle

Unionin kullakin politiikan alalla perussopimuksilla annetun toimivallan luonne ratkaisee, minkälainen vaikutus sillä on jäsenvaltion toimivaltaan. Näin ollen unionin toimivalta vaikuttaa myös siihen, voivatko jäsenvaltiot tehdä keskenään kansainvälisiä sopimuksia. Se voi myös vaikuttaa siihen, minkälaisia ne voivat olla. Unionilla on kolme pääasiallista, SEUT 2 artiklassa kuvattua toimivaltalajia: yksinomainen,¹⁵ jaettu¹⁶ ja täydentävä toimivalta.¹⁷ Unionilla on tämän lisäksi joitain tähän kategorisointiin kuulumattomia toimivalta-alueita.¹⁸

Yksinomaisen toimivallan aloilla vain unioni voi antaa lainsäädäntöä ja tehdä sopimuksia kolmansien valtioiden kanssa. Jaetun toimivallan aloilla sekä unionilla että jäsenvaltioilla voi olla lainsäädäntövaltaa ja toimivalta tehdä sopimuksia kolmansien valtioiden kanssa. Lista toimialoista ei ole tyhjentävä, mutta se sisältää jaetun toimivallan pääalat. Joillakin jaetun toimivallan aloilla perussopimuksissa tarkennetaan, että unionin toimivalta ei sulje pois jäsenvaltion toimia.¹⁹ Täydentävän toimivallan aloilla unioni voi toteuttaa jäsenvaltioiden toimintaa tukevia, yhteensovittavia tai täydentäviä toimia syrjäyttämättä jäsenvaltioiden toimivaltaa. SEUT 2 artiklan 5 kohdan mukaan täydentävän toimivallan perusteella annetut unionin säädökset eivät voi käsittää jäsenvaltioiden lakien ja asetusten yhdenmukaistamista.

Täydentävän toimivallan luonteen vuoksi on epätodennäköistä, että kyseisen toimivallan nojalla annettu sääntely voisi luoda unionille yksinomaisen ulkosuhdetoimivallan. Unionin täydentävän toimivallan ja jaetun tai yksinomaisen toimivallan välinen tulkinta on joskus vaikeaa muun muassa siksi, että täydentävän toimivallan aloilla hyväksyttävät toimet saattavat vaikuttaa myös johonkin muun tyyppiseen unionin toimivallan käyttöön.²⁰ Esimerkiksi kah-

15. Yksinomaisen toimivallan aloja ovat: tulliliitto; sisämarkkinoiden toimintaa varten tarvittavien kilpailusääntöjen vahvistaminen; niiden jäsenvaltioiden rahapolitiikka, joiden rahayksikkö on euro; meren elollisten luonnonvarojen säilyttäminen osana yhteistä kalastuspolitiikkaa sekä yhteinen kauppapolitiikka (SEUT 3 artiklan 1 kohta).

16. Jaetun toimivallan alat ovat: sisämarkkinat, sosiaalipolitiikka EUT-sopimuksessa määriteltynä näkökohtien osalta; taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus; maatalous ja kalastus, meren elollisten luonnonvarojen säilyttäminen lukuun ottamatta; ympäristö; kuluttajansuoja; liikenne; Euroopan laajuiset verkot; energia; vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue; kansanterveyteen liittyvät yhteiset turvallisuuskysymykset EUT-sopimuksessa määriteltynä näkökohtien osalta (SEUT 4 artikla).

17. Täydentävän tai tukitoimivallan aloja ovat: ihmisten terveyden suojeleminen ja kohentaminen; teollisuus; kulttuuri; matkailu; yleissivistävä koulutus, ammatillinen koulutus, nuoriso ja urheilu; pelastuspalvelu ja hallinnollinen yhteistyö (SEUT 6 artikla).

18. Ks. SEUT 2 ja 5 artiklat.

19. Ks. SEUT 4 artiklan 3 ja 4 kohdat.

20. Ks. esimerkiksi terveyden suojeleminen ja sisämarkkinat, asia C-380/03 *Saksa v Euroopan parlamentti ja neuvosto*, 12.12.2006, jossa terveyttä suojaava ja tupakointia ehkäisevä lainsäädäntö

den jäsenvaltion välinen kulttuurisopimus on todettu joidenkin säännösten osalta unionin oikeuden vastaiseksi, koska se mahdollisti perussopimusten vastaisen työntekijöiden kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän.²¹ Helsingin sopimuksessa luetellut pohjoismaiset yhteistyöalat sijoittuvat unionin toimivalta-luokituksen kaikille tasoille: yksinomaiseen, jaettuun ja täydentävään toimivaltaan. Sillä, mihin unionin toimivaltaluoikkaan yhteistyön ala kuuluu, on merkitystä pohjoismaisten sopimusten kannalta.²²

Perussopimuksissa on lisäksi erikseen määrättyä unionin ulkosuhdetoimivallasta. SEUT 3 artiklan 2 kohdan mukaan kolmessa eri tavoin määritellyssä tilanteessa vain unionilla on toimivalta tehdä sopimuksia kolmansien valtioiden kanssa. Unionilla on yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälisiä sopimuksia silloin, kun ”[1] sopimuksen tekemisestä on säädetty lainsäätäjäsijestyksessä hyväksytyssä unionin säädöksessä tai kun [2] tämä on välttämätöntä, jotta unioni voi käyttää sisäistä toimivaltaansa, tai [3] siltä osin kuin se voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta”.

Unionin toimivalta tehdä sopimuksia kolmansien kanssa voi johtua nimenomaisesta EU-lainsäädännössä olevasta säännöksestä tai, useammin, unionin lainsäädännön tilasta. Jos suunnitellun sopimuksen käsittämistä asioista on olemassa EU-säädöksiä, sopimuksen mahdolliset vaikutukset niihin arvioidaan sopimuksen ja EU-säädösten tapauskohtaiseen, konkreettiseen ja kokonaisvaltaiseen tarkasteluun ja vertailuun perustuen.²³ Jaetun toimivallan aloilla unionin yksinomainen ulkosuhdetoimivalta riippuu siitä, miten unioni on käyttänyt

hyväksyttiin sisämarkkinaoikeusperustalla sivuuttaen terveyden alan tukitoimivallan rajoitteet.

21. Asia 235/87 *Matteucci v Communauté française de Belgique*, 27. 9.1998, jossa Belgian ja Saksan välinen vuoden 1956 kulttuurin alan sopimus antoi sopimusvaltioiden kansalaisille etusijan stipendeihin toisten jäsenvaltioiden kansalaisten suhteen. Tämä katsottiin työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan asetuksen mukaisen syrjintäkiellon vastaiseksi, kun hakija oli sopimukseen kuulumattomasta jäsenvaltiosta saapunut työntekijä. Vrt. asia C-3/91 *Exportur v. LOR ja Confiserie du Tech*, 10.11.1992, jossa todettiin, ettei unionilla ollut toimivaltaa immateriaalioikeuden alalla eikä näin ollen vuoden 1973 sopimus Ranskan ja Espanjan välillä koskien suojeltuja tuotteiden nimiä ollut unionin sisämarkkinaoikeuden vastainen.
22. Jos Helsingin sopimuksessa mainitut yhteistyöalat ”oikeudellisella, sivistyksellisellä, sosiaalisella ja taloudellisella alalla, sekä liikenne- ja ympäristönsuojelukysymyksissä” sijoitetaan unionin toimivaltakehikkoon, voidaan todeta, että unionilla on jaettua toimivaltaa oikeudellisen yhteistyön aloilla, mutta perussopimukset rajaavat sen koskemaan tiettyjä, esimerkiksi rajat ylittäviä tilanteita koskevia kysymyksiä. Liikennettä ja ympäristönsuojelua koskevat kysymykset kuuluvat unionin ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan. Sivistykseen liittyvä toimivalta on pääosin täydentävää toimivaltaa. Sosiaalisissa kysymyksissä ja taloudellisella alalla toimivallan jako on tulkinnanvaraisempi, ja esimerkiksi sosiaaliturvaa on säännelty joissain kysymyksissä EU-tasolla, kun taas joidenkin muiden kysymysten katsotaan kuuluvan kansalliseen toimivaltaan.
23. Unionin tuomioistuimen lausunto 1/13 *Haagin yleissopimus*, 14.10.2014 kohta 74; asia C-114/12 *komissio v neuvosto*, 4.9.2014 kohta 74; Unionin tuomioistuimen lausunto 1/03 *Luiganon yleissopimus*, 7.2.2006 kohdat 124–126.

toimivaltaansa. Unionin ulkosuhdetoimivalta on lähtökohtaisesti jaetun toimivallan politiikanaloilla yksinomaista siltä osin, kuin kansainvälinen sopimus voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta. Täten unionin ulkosuhdetoimivalta voi olla yksinomaista myös aloilla, jotka lähtökohtaisesti kuuluvat jaetun toimivallan aloihin, ja näin sulkea pois jäsenvaltioiden sopimukset kolmansien osapuolten kanssa. Tätä pääosin EU-tuomioistuimen *ERTA*-oikeuskäytännöstä²⁴ johdettua sääntöä on sovellettu joissakin tapauksissa verraten laajasti: yksinomainen toimivalta syntyy jo silloin, kun EU-säädökset ”suurilta osin kattavat” alan, jota jäsenvaltion ja kolmannen osapuolen sopimus koskee. Jäsenvaltioiden tulee ottaa huomioon myös EU-oikeuden tuleva tila harkitessaan EU-oikeuden suhdetta uuteen kolmansien valtioiden kanssa tehtyyn kansainväliseen sopimukseen.²⁵

Unionin yksinomainen ulkosuhdetoimivalta on keskeinen kysymys pohdittaessa pohjoismaisia yhteistyömahdollisuuksia. EU:n jäsenvaltio ei voi ylläpitää eikä tehdä uusia sopimuksia kolmansien valtioiden kanssa, jos unionilla on yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus. SEUT 3 artiklan 2 kohdassa asetettujen kriteerien soveltaminen edellyttää käytännössä tapauskohtaista arviointia, unionin oikeuden hyvää tuntemista sekä tulkintaa siitä, missä tilanteessa sopimus voisi muuttaa yhteisten sääntöjen ulottuvuutta. Unionin ja sen jäsenvaltioiden toimivallan käyttöä ohjaa EU-oikeuden näkökulmasta myös lojaliteettiperiaatteena tunnettu vilpittömän yhteistyön periaate. Jäsenvaltioiden tulee suhteissaan kolmansiin maihin noudattaa vilpittöntä yhteistyötä unioniin ja toisiin sen jäsenvaltioihin nähden.²⁶

Euroopan unionin perussopimukset käsittelevät jäsenvaltioiden liittymistä edeltäviä kansainvälisiä velvoitteita eri tavoin kuin jäsenvaltion liittyttyä syntyneitä.²⁷ Jäsenvaltiot voivat jatkaa uusien kansainvälisten sopimusten tekemistä siltä osin, kuin nämä ovat sopusoinnussa unionin oikeuden ja EU:n ulkosuhdetoimivallan kanssa. Liittymisensä jälkeen jäsenvaltiot eivät kuitenkaan voi käyttää sellaista toimivaltaa, joka kuuluu unionille. SEUT 351 artiklassa hyväksytään nimenomaisesti tietyiltä osin ennen liittymistä tehtyjen kansainvälisten

24. Asia 22/70 *komissio v neuvosto*, 31.3.1971 (*ERTA*).

25. Ks. esim. asia C-205/06 *komissio v Itävalta*, 3.3.2009; C-118/07 *komissio v Suomi*, 19.11.2009 ja C-249/06 *komissio v Ruotsi*, 3.3.2009 sekä lausunto 1/03 *Luganon yleissopimus* kohdat 124–126. Allan Rosas on analysoinut viimeaikaista unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä ja mainitsee siviilioikeuden alan oikeudellisen yhteistyön esimerkkinä alasta, jolla EU-sääntely on jatkuvasti laajentunut. Erityisesti tämän alan kehittämisellä on merkitystä pohjoismaisen yhteistyön näkökulmasta. Allan Rosas: *EU External Relations: Exclusive Competence Revisited*. Fordham International Law Journal 2015 s. 1073–1096, s. 1095–1096.

26. SEU 4 artiklan 3 kohta. Aiheesta esim. Marcus Klamert: *The Principle of Loyalty in EU Law*. Oxford University Press 2014.

27. Ks. esimerkiksi jako teoksessa Jan Klabbers: *Treaty Conflict and the European Union*. Cambridge University Press 2009 s. 115–149 ja 175–226.

sopimusten voimassaolon jatkuminen.²⁸ SEUT 351 artiklan mukaan jäsenvaltioilla on kuitenkin velvollisuus pyrkiä poistamaan ristiriidat tekemiensä kansainvälisten sopimusten ja unionin oikeuden väliltä.

Unionin oikeus mahdollistaa eräissä tilanteissa myös sen, että unioni valtuuttaa jäsenvaltiot toimimaan unionin yksinomaisten ulkosuhdetoimivallan alalla.²⁹ Pohjoismaisen yhteistyön kannalta kiinnostava unionin oikeuteen sisältyvä valtuutus on perheoikeuden alan sopimuksentekomekanismia koskeva EU-asetus, koska pohjoismaiden välillä elatusapusaatavien perimisestä pakko-toimin tehty sopimus (SopS 8/1963) sekä pohjoismaiden välinen avioliitto, lapseksiottamista ja holhousta koskeva sopimus (SopS 20/1931) kuuluvat osittain asetuksen soveltamisalaan.³⁰ Tämä merkitsee, että jos kyseisiä sopimuksia olisi tarve muuttaa, ne olisi alistettava asetuksessa säädettyyn ennakkoilmoitus- ja valtuutusmenettelyyn siltä osin kuin kyse olisi asioista, jotka kuuluvat unio-

28. Ks. *Klabbers* 2009 s. 115–149 (aiemmat sopimukset) ja 175–226 (jäsenyyden jälkeen tehdyt sopimukset); pohjoismaisen käytännön suhteen s. 203–205. Jäsenyyttä edeltävistä sopimuksista ks. myös *Panos Koutrakos*: EU International Relations Law. Second edition. Hart Publishing 2015 s. 321–350.

29. Ks. esim. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1219/2012, annettu 12 päivänä joulukuuta 2012, jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisiä kahdenvälisiä investointisopimuksia koskevasta siirtymäkauden järjestelyistä (EUVL L 351, 20.12.2012 s. 40–46) koskien kahdenvälisiä investointisopimuksia, jotka Lissabonin sopimuksen myötä määriteltiin EU:n yksinomaiseen toimivaltaan. Ennen Lissabonin sopimusta samanlaista tematiikkaa myös muilla aloilla, ks. *Allan Rosas*: The Status in EU Law of International Agreements Concluded by EU Member States. *Fordham International Law Journal* 2011 s. 1304–1345, joka viittaa seuraaviin yksityisoikeuden alan sopimuksentekomekanismia koskeviin asetuksiin: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 662/2009, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, sellaisista erityiskysymyksistä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä tehtävien sopimusten neuvottelemiseen ja tekemiseen sovellettavasta menettelystä, jotka koskevat sopimukseen perustuviin ja sopimukseen perustumattomiin velvoitteisiin sovellettavaa lakia (EUVL L 200, 31.7.2009 s. 25–30) ja Neuvoston asetus (EY) N:o 664/2009, annettu 7 päivänä heinäkuuta 2009, jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisten sellaisten sopimusten neuvottelemiseen ja tekemiseen sovellettavasta menettelystä, jotka koskevat tuomioistuimen toimivaltaa, tuomioiden ja päätösten tunnustamista ja täytäntöönpanoa avioliittoa, vanhempainvastuuta ja elatusvelvoitteita koskevissa asioissa sekä elatusvelvoitteisiin liittyvissä asioissa sovellettavaa lakia (EUVL L 200, 31.7.2009 s. 46–51) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) n:o 847/2004, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisten lentoliikennesopimusten neuvottelemisesta ja täytäntöönpanosta (EUVL L 157, 30.4.2004 s. 7–17) ns. Open-Skies -ratkaisujen jälkeen.

30. Asetuksen 664/2009 1 artiklan 2 kohdan mukaan sopimus on alistettava komission ennakkoilmoitus- ja valtuutusmekanismiin silloin, kun jäsenvaltiot haluavat neuvotella sopimuksista, joka kuuluu ”kokonaan tai osittain tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevissa asioissa 27 päivänä marraskuuta 2003 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2201/2003 ja toimivallasta, sovellettavasta laista, päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta sekä yhteistyöstä elatusvelvoitteita koskevissa asioissa 18 päivänä joulukuuta 2008 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 4/2009 soveltamisalaan, siltä osin kuin nämä kysymykset kuuluvat yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan”.

nin yksinomaiseen ulkosuhdetoimivaltaan. Sopimuksentekomekanismi on poikkeuksellinen järjestely, joka on voimassa vain asetuksessa nimenomaisesti määritellyissä kysymyksissä.

Edellä kuvatusta unionin oikeudellisesta kehyksestä johtuen pohjoismaisia sopimuksia on pitänyt muuttaa useita kertoja EU-sääntelyn kehittymisen myötä. Kun yhä useampi pohjoismaisen yhteistyön aiemmin kattama ala tulee EU-sääntelyn kattamaksi, on perusteltua kysyä, onko pohjoismaisella oikeudellisella yhteistyöllä tulevaisuutta.³¹ Toistaiseksi pohjoismaiset sopimukset on kuitenkin pyritty pääsääntöisesti säilyttämään EU-yhteistyön rinnalla. Pohjoismaisten sopimusten ja EU-oikeuden yhteensovittamista tehtäessä on hyödynnetty useita erilaisia oikeudellisia ratkaisuja, joilla on pyritty siihen, että yhtenäisyys Pohjoismaiden sääntelyssä säilyy EU-oikeuden asettamista rajoitteista huolimatta. Seuraavassa jaksossa tarkastellaan näitä yhteensovittamisen tapoja.

3. Pohjoismaisten sopimusten ja EU-yhteistyön yhteensovittamisen tavat

3.1. EU-lainsäädäntöön sisältyvät valtuutukset

Silloin, kun säädeltävä kysymys kuuluu unionin toimivaltaan, jäsenvaltioiden mahdollisuus toimia alalla on riippuvainen EU-lainsäädännön sisällöstä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että EU-sääntelyssä tulee olla säädös, jonka nojalla jäsenvaltiot voivat toimia. Yksi mahdollinen keino on joko yleisten kansainvälistä yhteistyötä tai nimenomaisten pohjoismaista yhteistyötä koskevien poikkeusten sisällyttäminen EU-lainsäädäntöön. EU-sääntelyssä on mahdollistettu nimenomaisesti pohjoismaisen sopimuksen soveltaminen EU-sääntelyn sijaan ainakin Bryssel IIa -asetuksessa³² ja elatusapuaasetuksessa.³³ Vaikutuksiltaan vastaava, mutta ei pelkästään pohjoismaisiin sopimuksiin rajoittuva poikkeus

31. Ks. esim. HE 26/2007 vp laiksi ammattipätevyyden tunnustamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi s. 9, jossa käsitellään koulutuksen alan pohjoismaisia sopimuksia ja todetaan, että erästä poikkeusta lukuun ottamatta ne ovat jääneet vaille käytännön merkitystä.

32. Neuvoston asetus (EY) N:o 2201/2003, annettu 27 päivänä marraskuuta 2003 tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevista asioista ja asetuksen (EY) N:o 1347/2000 kumoamisesta (EUVL L 338, 23.12.2003 s. 1–29) 59 artiklan 2 kohta.

33. Neuvoston asetus (EY) N:o 4/2009, annettu 18 päivänä joulukuuta 2008, toimivallasta, sovellettavasta laista, päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta sekä yhteistyöstä elatusvelvoitteita koskevista asioista (EUVL L 7, 10.1.2009 s. 1–79) 69 artiklan 3 kohta.

on ainakin asiakirjojen tiedoksiantoa koskevassa EU-asetuksessa³⁴ ja todisteiden vastaanottamista koskevassa EU-asetuksessa.³⁵ Eurooppalaista pidätysmääräystä koskevassa puitepäätöksessä on mahdollistettu kahdenvälisten tai monenkeskisten sopimusten tekeminen, jos niiden avulla voidaan syventää tai laajentaa puitepäätöksen sisältöä ja ne yksinkertaistavat tai helpottavat pidätysmääräyksen kohteena olevien henkilöiden luovuttamista.³⁶ Eurooppalainen pidätysmääräys onkin toiminut pohjoismaista pidätysmääräystä koskevan sopimuksen ja pohjoismaisen luovutuslainsäädännön uudistamisen keskeisenä innoittajana ja sääntelyn mallina.³⁷ Pohjoismainen pidätysmääräys korvaa eurooppalaisen pidätysmääräyksen suhteessa niihin Pohjoismaihin, jotka ovat EU:n jäsenvaltioita.³⁸

Yhteistä näille poikkeuksille on, että niissä mahdollistetaan EU:n jäsenvaltioille, joita EU-sääntely muuten sitoisi, sellaisten sopimusten tekeminen, jotka edelleen yksinkertaistavat tai helpottavat EU-sääntelyssä tarkoitettua menettelyä. Suppeammassa alueellisessa yhteistyössä voidaan edetä pidemmälle kuin EU-sääntelyssä, mutta yhteistyön tavoitteiden tulee olla EU-sääntelyn kanssa yhdenmukaisia. Edellä kuvatut poikkeukset ovat mahdollistaneet pohjoismaisen yhteistyön jatkamisen sellaisenaan ilman muutoksia edellä mainituilla aloilla voimassa olleisiin pohjoismaisiin sopimuksiin. Pohjoismaista pidätysmääräystä koskeva sopimus muodostaa tästä osittain poikkeuksen, koska EU:n pidätysmääräyksen pohjalta uudistettiin ja modernisoitiin myös pohjoismainen pidätysmääräys, joka aiemmin perustui yhteispohjoismaisen lainvalmistelun perusteella tehtyyn kansalliseen lainsäädäntöön.

34. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1393/2007, annettu 13 päivänä marraskuuta 2007, oikeudenkäynti- ja muiden asiakirjojen tiedoksiannosta jäsenvaltioissa siviili- tai kauppaoikeudellisissa asioissa (asiakirjojen tiedoksianto) ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1348/2000 kumoamisesta (EUVL L 324, 10.12.2007 s. 79–120) 20 artiklan 2 ja 3 kohdat.

35. Neuvoston asetus (EY) N:o 1206/2001, annettu 28 päivänä toukokuuta 2001, jäsenvaltioiden tuomioistuinten välisestä yhteistyöstä siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa tapahtuvassa todisteiden vastaanottamisessa (EYVL L 174, 27.6.2001 s. 1–24) 21 artikla.

36. 2002/584/YOS: Neuvoston puitepäätös, tehty 13 päivänä kesäkuuta 2002, eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamisenettelyistä (EYVL L 190, 18.7.2002 s. 1–20) 31 artiklan 2 kohta.

37. Ruotsin hallituksen esitys: regeringens proposition 2010/11:158, Överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder s. 39.

38. HE 51/2007 vp rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevan Pohjoismaiden välisen sopimuksen (Pohjoismainen pidätysmääräys) hyväksymiseksi ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi s. 9.

3.2. Pohjoismaista yhteistyötä koskevat poikkeukset, jotka ovat edellyttäneet muutoksia pohjoismaisiin sopimuksiin

Edellisessä jaksossa (3.1.) kuvattu EU-sääntely on ollut luonteeltaan sellaista, että poikkeuksen perusteella pohjoismaisen sopimuksen soveltamista on voitu jatkaa sellaisenaan. Jos kyse on ollut nimenomaan pohjoismaista yhteistyötä koskevasta poikkeuksesta EU-sääntelyssä, on kuitenkin tavallisempaa, että poikkeuksen ohella on jouduttu muuttamaan myös pohjoismaista sopimusta. Tällaisia nimenomaan pohjoismaista yhteistyötä koskevia poikkeuksia on neuvoteltu Schengenin yhteistyöhön liittyen sekä perhe- ja perintöoikeuden alalla avioliittokonventioon ja pohjoismaiseen perintösopimukseen liittyen.

Pohjoismaiden välillä on ollut vuodesta 1957 voimassa sopimus passintarkastuksen poistamisesta Pohjoismaiden välisillä rajoilla (SopS 10/1958).³⁹ Sopimuksen pääasiallisena tarkoituksena on ollut poistaa passintarkastukset Pohjoismaiden välisillä rajoilla niin Pohjoismaiden kansalaisten kuin muidenkin Pohjoismaiden välillä liikkuvien henkilöiden osalta. Myös Schengen-yhteistyö käynnistyi Euroopan unionin ulkopuolella hallitusten välisinä sopimuksina ja yhteistyönä. Schengenin säännöstö siirrettiin osaksi Euroopan unionin oikeutta Amsterdamin sopimukseen liitetyllä pöytäkirjalla Schengenin säännöstön sisällyttämisestä osaksi Euroopan unionia.⁴⁰ EU-jäsenyyden myötä Pohjoismaiden harkittavaksi tuli myös liittyminen Schengenin yhteistyöhön. Pohjoismaat päättivät pyrkiä yhteisesti ratkaisuun, jonka pohjalta kukin Pohjoismaa voisi osallistua Schengen-yhteistyöhön säilyttäen silti pohjoismaisen passi- ja liikkumisvapauden.⁴¹

Neuvottelut käytiin yhteisesti kaikkien Pohjoismaiden ja Schengen-valtioiden välillä. Suomen, Ruotsin ja Tanskan liittymissopimukset ja Norjan ja Islannin yhteistyösopimus allekirjoitettiin 19.12.1996. Suomen liittymissopimuksen 5 artiklassa todetaan, että sopimuksen määräykset eivät rajoita pohjoismaisen passiunionin puitteissa tapahtuvaa yhteistyötä, jos yhteistyö ei ole ristiriidassa liittymissopimuksen kanssa tai estä sopimuksen soveltamista. Vastaavaa muotoilua on käytetty myös Ruotsin ja Tanskan liittymissopimuksissa.⁴² Pohjoismaiseen sopimukseen tehtiin sisällöllisiä muutoksia 18.9.2000 allekirjoitetulla

39. Sopimus on osa niin sanottua pohjoismaista passiunionia, jolla tarkoitetaan kokonaisuutta, jonka muodostaa tämä sopimus ja pöytäkirja Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaisten vapauttamisesta velvollisuudesta omata passi sekä oleskelulupa muussa Pohjoismaassa kuin kotimaassa oleskellessaan siihen tehtyine muutoksineen (SopS 17/1954).

40. Amsterdamin sopimus (EYVL C 340, 10.11.1997 s. 1–144) s. 93.

41. HE 20/1998 vp Suomen liittymisestä tarkastusten asteittaista lakkauttamista yhteisillä rajoilla koskeviin Schengenin sopimuksiin tehdyn pöytäkirjan ja sopimuksen sekä yhteistyöstä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla Islannin ja Norjan kanssa tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä niihin liittyviksi laeiksi s. 7–8.

42. EYVL L 239, 22.9.2000 s. 106–114. Muotoilultaan hieman eroava, mutta asiallisesti vastaava määräys on Islannin ja Norjan osallistumissopimuksessa. Ks. myös pöytäkirja N:o 19 osaksi

sopimuksella (SopS 30/2001), jolla sopimus mukautettiin Euroopan unionin kehitykseen ja pyrittiin karsimaan mahdolliset ristiriidat sopimuksen ja Schengen-yhteistyön välillä.⁴³

Pohjoismaiseen avioliittokonventioon on tehty useita muutoksia Suomen ja Ruotsin EU-jäsenyyden aikana.⁴⁴ Yhden muutostarpeista aiheutti Bryssel II -asetus,⁴⁵ jonka tuomioistuimen kansainvälistä toimivaltaa asumus- ja avioeroasioissa ja eräissä liitännäisasioissa koskevat säännöt kattoivat kysymyksiä, joita käsiteltiin myös pohjoismaisessa avioliittokonventiossa.⁴⁶ Asetukseen sisältyvän nimenomaisen määräyksen mukaan EU-asetus korvasi EU:n jäsenvaltioiden osalta asetuksen voimaantullessa voimassa olevat yleissopimukset, jotka on tehty kahden tai useamman jäsenvaltion välillä ja jotka koskivat asetuksessa säänneltyjä asioita.⁴⁷ Tämä olisi siis tarkoittanut sitä, että Suomi ja Ruotsi eivät olisi voineet soveltaa keskinäisissä suhteissaan avioliittokonventiota siltä osin kuin asetuksessa oli säädetty samoista kysymyksistä. Suomi ja Ruotsi neuvottelivat poikkeuksen tähän pääsääntöön, jonka mukaan ne voivat ilmoittaa soveltavansa pohjoismaista avioliittokonventiota keskinäisissä suhteissaan asetuksen sijaan. Molemmat jäsenvaltiot ilmoittivat poikkeuksen mukaisesti soveltavansa avioliittokonventiota.⁴⁸

Asetukseen sisällytetty poikkeus ei kuitenkaan ollut ehdoton, vaan sen mukaan EU-kansalaisia tulisi kohdella tasa-arvoisesti kansallisuudesta riippumatta.⁴⁹ Tämä ehto aiheutti varsinaisen tarpeen muuttaa pohjoismaista sopimusta, koska sopimuksessa oli kansalaisuuteen perustuva määräys, jota pidettiin syrjivänä.⁵⁰ Pohjoismaista sopimusta muutettiin vastaamaan asetusta siltä osin kuin

Euroopan unionia sisällytetystä Schengenin säännöstöstä (EUVL C 326, 26.10.2012 s. 47–390) s. 290.

43. Ks. muutossopimuksen 2 ja 3 artiklat (SopS 30/2001).

44. Suomalaisesta ja ruotsalaisesta perinteestä erityisaseman säilyttämisestä perhe- ja jäämistöasioissa ks. tarkemmin *Maarit Jänterä-Jareborg: The Nordic Input on the EU's Cooperation in Family and Succession Law – Exporting Union Law through Nordic Exceptions*. Teoksessa Burkhard Hess – Maria Bergström – Eva Storskrubb (eds.): *EU Civil Justice: Current Issues and Future Outlook*. Hart Publishing 2016 s. 143–159 ja *Maarit Jänterä-Jareborg: Överenskommelsen av den 1 juni 2012 om ändring av den nordiska arvskonventionen*. Teoksessa *Utviklingen i nordisk arverett – tegn i tiden*. TemaNord 2013:517 s. 67–94.

45. Neuvoston asetus (EY) N:o 1347/2000, annettu 29 päivänä toukokuuta 2000, tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja yhteisten lasten huoltoa koskeissa asioissa (EYVL L 160, 30.6.2000 s. 19–36).

46. HE 67/2001 vp pohjoismaisen avioliittokonvention muuttamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi kyseisen sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta s. 4.

47. Asetuksen 36 artiklan 1 kohta.

48. HE 67/2001 vp s. 4.

49. Ks. asetuksen 36 artiklan 2 kohta.

50. Ks. *Maarit Vallinen – Markku Helin: Avioliiton purkaminen Suomen kansainvälisen yksityis- ja prosessioikeuden mukaan – tilanne Bryssel II -asetuksen ja pohjoismaisen avioliittokonvention muutosten voimaan tultua*. Lakimies 2001 s. 638–658, s. 643–644.

sopimuksessa määrättiin viranomaisten toimivallasta tutkia asumus- tai avioeroasioita silloin, kun aviopuolisot ovat jonkin sopimusvaltion kansalaisia ja heillä on kotipaikka jossakin sopimusvaltiossa sekä eräistä liitännäisasiosta.⁵¹ Lisäksi asetukseen tehdyssä poikkeuksessa huomioitiin pohjoismaisen sopimuksen tuleva kehitys ehdolla, jonka mukaan Suomi ja Ruotsi voivat tehdä uusia sopimuksia asetuksen soveltamisalalla ainoastaan siten, että niiden toimivaltaperusteet ovat asetuksen mukaiset. Asetuksessa sitoutettiin käytännössä pohjoismaisen yhteistyön osapuolet EU-asetuksen mukaiseen sääntelyyn tulevien sopimusmuutosten osalta. EU-asetus korvattiin pian uudella Bryssel IIa -asetuksella.⁵² Uuteen asetukseen otettiin vastaava poikkeus Suomen ja Ruotsin osalta.⁵³

Perhe- ja jäämistöoikeuden alalle sijoittuu myös toinen EU-oikeuden ja pohjoismaisen sopimuksen konfliktitilanne. Pohjoismainen perintöä, testamenttia ja pesänselvitystä koskeva sopimus on alun perin tehty 19.11.1934 (SopS 21/1935). EU-sääntelyn tuoman muutospaineen ohella perintösopimuksen muuttamiseen ryhdyttiin, koska sitä pidettiin osittain vanhentuneena. Muutosopimus (SopS 60/2015) koskee pääsääntöisesti lainvalintasääntöjä. Koska Suomen ja Ruotsin on sovellettava EU:n perintöasetuksen⁵⁴ säännöksiä sovellettavasta laista, muutettiin pohjoismaisen perintösopimuksen säännökset vastaamaan asiasisällöltään kyseisen asetuksen säännöksiä, jotta yhtenäisyys saatiin säilytettyä kaikkien Pohjoismaiden kesken.⁵⁵

EU:n perintöasetuksessa on kuitenkin Suomea ja Ruotsia koskeva poikkeus. Poikkeuksella määriteltiin, että tiettyjen kysymysten osalta jäsenvaltiot voivat asetuksen sijaan soveltaa pohjoismaista perintösopimusta.⁵⁶ Poikkeus on sup-

51. HE 67/2001 vp s. 4.

52. Neuvoston asetus (EY) N:o 2201/2003, annettu 27 päivänä marraskuuta 2003 tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta avioliittoa ja vanhempainvastuuta koskevista asioista ja asetuksen (EY) N:o 1347/2000 kumoamisesta (EUVL L 338, 23.12.2003 s. 1–29).

53. Bryssel IIa -asetukseen otettua pohjoismaista poikkeusta on tulkittu unionin tuomioistuimesa ennakkoratkaisuasiassa C-435/06 C, jossa poikkeusta tulkittiin suppeasti.

54. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 650/2012, annettu 4 päivänä heinäkuuta 2012, toimivallasta, sovellettavasta laista, päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta ja virallisten asiakirjojen hyväksymisestä ja täytäntöönpanosta perintöasioissa sekä eurooppalaisen perintötodistuksen käyttöönotosta (EUVL L 201, 27.7.2012 s. 107–134).

55. HE 361/2014 vp pohjoismaisen perintösopimuksen muuttamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, perintöasioista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen soveltamisesta ja perintökaaren 26 luvun 20 §:n muuttamisesta s. 5 ja 10.

56. Asetuksen 75 artiklan 3 kohdan mukaan ”[t]ämä asetus ei estä jäsenvaltioita, jotka ovat Suomen, Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välisen 19 päivänä marraskuuta 1934 tehdyn perintöä, testamenttia ja pesänselvitystä koskevan sopimuksen osapuolia, soveltamasta sopimusta, sellaisena kuin se on tarkistettuna kyseisten valtioiden 1 päivänä kesäkuuta 2012 tekemällä hallitustenvälisellä sopimuksella, siltä osin kuin siinä määrätään a) sopimuksessa

pea, eikä tarkoita sitä, että Suomi ja Ruotsi voisivat soveltaa pohjoismaista sopimusta kokonaisuudessaan asetuksen sijaan Tanskan, Norjan ja Islannin tapaan. Koska sovellettavaa lakia koskevat säännöt yhdenmukaistettiin pohjoismaisen sopimuksen muutoksella, ei sovellettavan instrumentin vaihtelusta eri Pohjoismaissa kuitenkaan ennakoitu aiheutuvan ongelmia.⁵⁷

Aviovarallisuuteen sovellettavaa lakia koskevasta komission ehdotuksesta neuvotellaan parhaillaan Euroopan unionissa.⁵⁸ Nähtäväksi jää, minkälaiseen ratkaisuun siinä päädytään suhteessa pohjoismaiseen avioliittokonventioon ja aiheuttaako ratkaisu jälleen tarvetta muuttaa pohjoismaista sopimusta.⁵⁹

3.3. EU-sääntelyn täydentäminen pohjoismaisella sopimuksella

Edellä mainittuja perhe- ja jäämistöoikeuden alan sopimuksia voidaan pitää poikkeuksellisinä EU-sääntelyyn neuvotellun erityisjärjestelyn vuoksi, koska niiden avulla on mahdollistettu pohjoismaisen sopimuksen soveltamisen jatkaminen tilanteissa, joissa vastaavista kysymyksistä on olemassa EU-sääntelyä. Toisaalta poikkeuksista huolimatta myös pohjoismaista sopimusta on tullut muuttaa, joten poikkeusten luonne on ollut enemmän välineellinen kuin sisällöllinen. Tavallisempi tapa järjestää pohjoismaisen sopimuksen ja EU-sääntelyn suhde vaikuttaisi kuitenkin olevan pohjoismaisen sopimuksen mukauttaminen vastaamaan EU-sääntelyä ilman erityisiä pohjoismaisia poikkeuksia. Pääasiallisesti näissäkin tilanteissa pohjoismainen sopimus on kuitenkin katsottu tarpeelliseksi säilyttää, koska EU-sääntely ei ole kattanut kaikkia pohjoismaisessa sopimuksessa katettuja kysymyksiä tai joiltakin osin pohjoismaisessa sopimuksessa on sovittu pidemmälle menevästä integraatiosta kuin EU-instrumentissa.

määritellyistä kuolinpesän hallintoa koskevista menettelysäännöistä ja tähän liittyvästä sopimusvaltioiden viranomaisten myötävaikutuksesta, ja b) yksinkertaistetuista ja nopeutetuista menettelyistä perintöasioissa annettujen päätösten tunnustamista ja täytäntöönpanoa varten”. Järjestelyn käytännön merkityksestä ks. *Helin* 2013 s. 694–695.

57. HE 361/2014 vp s. 11.

58. COM (2011) 126 final, Komission ehdotus neuvoston asetukseksi tuomioistuimen toimivallasta, sovellettavasta laista sekä päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta aviovarallisuussuhteita koskevista asioissa ja COM(2011) 127 final, Komission ehdotus neuvoston asetukseksi tuomioistuimen toimivallasta, sovellettavasta laista sekä päätösten tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta rekisteröityjen parisuhteiden varallisuusuoikeudellisia vaikutuksia koskevista asioissa.

59. Suomen valtioneuvoston jatkoselvityksessä eduskunnalle on käsitelty pohjoismaista sopimusta koskevaa kysymystä. Kirjelmässä todetaan, että neuvottelujen kuluessa on pyritty läheisessä yhteistyössä Ruotsin kanssa siihen, että relevanttien pohjoismaisten sopimusten soveltamista voitaisiin jatkaa Suomen ja Ruotsin välisissä suhteissa (U-jatkokirje 14.11.2013, OM2013-00359, U-asia 8/2011).

Kolmas syy pohjoismaisen sopimuksen säilyttämiselle on ollut yhtenäisen sääntelyn alueellisen kattavuuden varmistaminen kaikissa Pohjoismaissa.

Pohjoismaiseen avioliittokonventioon helmikuussa 2000 tehty muutos (SopS 70/2002) ja eläkejärjestelmien mukaisen eläkeoikeuden sopeuttamista koskevaan sopimukseen tehty muutos (SopS 97/2002) ovat esimerkkejä pohjoismaisista sopimuksista, joiden sisältö on mukautettu vastaamaan EU-sääntelyä. Näissä kahdessa sopimuksessa sisällön linjaamiseen sovelletut mekanismit ja perustelut eroavat kuitenkin jonkin verran toisistaan.

Avioliittokonventioon tehty muutos liittyi Luganon sopimukseen ja EU:n jäsenvaltioiden välillä neuvoteltuun Brysselin yleissopimukseen, joka korvattiin ennen tämän pohjoismaisen sopimuksen muutoksen voimaantuloa Bryssel I -asetuksella.⁶⁰ Tuomioistuimen toimivaltaa sekä tuomioiden täytäntöönpanoa yksityisoikeuden alalla koskeva Brysselin yleissopimus tehtiin 27.9.1968 silloisen Euroopan talousyhteisön jäsenvaltioiden kesken. Sopimus ulotettiin sen rajojen ulkopuolelle Luganossa 16.9.1988 tehdyllä sopimuksella. Sopimuksissa on yhdenmukaiset määräykset kansainvälisestä toimivallasta elatusapua koskevista asioista.

Pohjoismaista sopimusta päätettiin muuttaa poistamalla määräykset tuomioistuinten kansainvälisestä toimivallasta elatusvelvollisuutta koskevista asioista, koska pohjoismaisen sopimuksen kyseisiä määräyksiä pidettiin vanhentuneina. Brysselin ja Luganon sopimusten katsottiin avioliittokonventiota paremmin turvaavan elatukseen oikeutetun asemaa. Brysselin ja Luganon yleissopimukseen kirjatusta säännöstä johtui, että yleissopimuksia ei olisi voitu soveltaa Pohjoismaissa niiltä osin kuin olemassa olevissa pohjoismaisissa sopimuksissa oli niistä poikkeavia velvoitteita, vaan yleissopimusten sijaan olisi tullut soveltaa pohjoismaista sopimusta.⁶¹ Myös Brysselin sopimuksen korvanneen Bryssel I -asetuksen 71 artiklassa oli vastaava säännös. Tämän sopimuksen osalta on siis tehty valinta muuttaa sopimusta EU-sääntelyn soveltamiseksi, vaikka tähän ei olisi ollut EU-oikeudesta aiheutuvaa velvoitetta.

Kaikki Pohjoismaat ovat Luganon sopimuksen osapuolia. Brysselin yleissopimus on voimassa EU:n jäsenvaltioissa eli Suomessa, Ruotsissa ja Tanskassa. Brysselin yleissopimuksen korvannutta asetusta sovelletaan suoraan Suomessa ja Ruotsissa mutta ei Tanskassa.⁶² Poistamalla kyseiset määräykset pohjoismai-

60. Neuvoston asetus (EY) N:o 44/2001, annettu 22 päivänä joulukuuta 2000, tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla. (EYVL L 12, 16.1.2001 s. 1–23).

61. HE 66/2001 vp pohjoismaisen avioliittokonvention ja pohjoismaisen perintäkonvention muuttamisesta tehtyjen sopimusten hyväksymisestä sekä laeiksi mainittujen sopimusten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta s. 3.

62. Tanska on sittemmin 19.10.2005 tehnyt sopimuksen EU:n kanssa, jolla Bryssel I -asetuksen säännökset ulotettiin koskemaan myös Tanskaa (Euroopan yhteisön ja Tanskan kuningaskun-

sesta sopimuksesta voitiin Pohjoismaissa soveltaa Luganon ja Brysselin yleissopimusta.⁶³

Pohjoismaisen eläkeoikeuden sopeuttamista koskevan sopimuksen tavoitteena on ollut, etteivät eläkesyyt estäisi siirtymistä sellaisesta palveluksesta toisessa Pohjoismaassa, johon liittyy oikeus valtion eläkkeeseen, samanlaiseen palvelukseen jossakin toisessa Pohjoismaassa. Sopimuksen katsottiin sisältävän EU:n sosiaaliturva-asetuksen⁶⁴ määräyksistä eriaviä määräyksiä ja olevan osaksi ristiriidassa EU-sääntelyn kanssa. Sosiaaliturva-asetuksen keskeinen lähtökohta oli, että eläkkeensaaja saa eläkkeensä kustakin työskentelyvaltiosta erikseen, kun taas sopimuksen mukaan eläkkeen myöntää viimeinen maa muissakin maissa palvellun ajan osalta.⁶⁵

Suhde Euroopan unionin lainsäädäntöön ratkaistiin pohjoismaiseen sopimukseen otetulla yleislausekkeella, jossa EU-asetuksen soveltamiselle annettiin etusija.⁶⁶ Sopimus linjattiin myös sisällöllisesti EU-asetuksen kanssa ottamalla lähtökohdaksi se, että eläke maksetaan kustakin työskentelymaasta erikseen myös suhteessa niihin sopimusosapuoliin, joihin sosiaaliturva-asetusta ei sovellettaisi.

Pohjoismaisessa sosiaaliturvasopimuksessa (SopS 55/2014) ja terveydenhuollon alan yhteisiä työmarkkinoita koskevissa sopimuksissa (SopS 2/1994) EU-sääntely on omaksuttu pohjoismaiseen sopimukseen ja tämän lisäksi on laajennettu tai täydennetty EU-sääntelyn sisältöä. Molempien sopimusten osalta EU-sääntely on myös ajan kuluessa tullut kattamaan yhä laajemmin pohjoismaisen sopimuksen alaa.

Sosiaaliturvasopimusta muutettiin jo ETA-jäsenyyteen valmistautuessa. Sopimusmuutosten tarvetta pohtinut työryhmä katsoi tuolloin, että ETA-sopimuksen yhteydessä hyväksyttävät EU-säädökset ylikansallisena oikeutena merkitsevät käytännössä sitä, että Pohjoismaiden väliset sosiaaliturvaa koskevat sopimukset korvautuvat suurimmalta osin EU-säädöksillä, eli edellä mainitulla sosiaaliturva-asetuksella ja sen täytäntöönpanomenettelystä annetulla asetuk-

nan välinen sopimus tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla).

63. Ibid. s. 4.

64. Neuvoston asetus (ETY) N:o 1408/71, annettu 14 päivänä kesäkuuta 1971, sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä. (EYVL L 149, 5.7.1971 s. 2–50).

65. HE 172/2001 vp Pohjoismaiden välillä valtioiden eläkejärjestelmien mukaisen eläkeoikeuden sopeuttamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta s. 1–2. Sosiaaliturva-asetusta sovellettiin kuitenkin vain Suomen ja Tanskan valtion eläkejärjestelmiin, joten EU-oikeuden ja pohjoismaisen sopimuksen ristiriita koski tässä tilanteessa vain Suomea ja Tanskaa.

66. Sopimuksen 1 artiklan 3 kohta. Ks. myös sopimuksen artikkelit 5 ja 9, joissa on täsmennyksiä.

sella.⁶⁷ Pohjoismainen sopimus tehtiin tuolloin kattamaan vain ne tapaukset ja henkilöpiiri, joita silloinen EU-sääntely ei kattanut. Näissäkin tilanteissa pyrittiin siihen, että sosiaaliturvaoikeudet määräytyvät samoin periaattein kuin EU-asetuksissa. Sopimukseen otettiin lisäksi erityismääräyksiä, jotka katsottiin tarpeelliseksi nimenomaan Pohjoismaasta toiseen siirtyvien EU-säädösten soveltamspiiriin kuuluvien henkilöiden sosiaaliturvaoikeuksien kannalta. Sosiaaliturvasopimuksen asiallinen soveltamisala rajattiin kattamaan sama sosiaaliturvan ala kuin EU-asetukset. Sosiaalipalveluista, joita EU-sääntely ei kattanut, päätettiin tehdä erillinen pohjoismainen sopimus, eli pohjoismainen sosiaalipalvelusopimus.⁶⁸ Pohjoismaisella sopimuksella täydennettiin EU-sääntelyä ottamalla huomioon sellaiset henkilöt, joita asetus ei koskenut, kuten kolmansien valtioiden kansalaiset sekä henkilöt, joilla ei ole eikä ole ollut työntekijän muodollista asemaa.⁶⁹

Sosiaaliturvasopimukseen on tehty kaksi muutosta Suomen ja Ruotsin EU-jäsenyyden aikana. Ensimmäinen muutossopimus, jolla myös korvattiin aiempi vuonna 1992 tehty sopimus, allekirjoitettiin 18.8.2003 (SopS 136/2004). Toinen muutossopimus tehtiin 12.6.2012 (SopS 55/2014), ja sillä korvattiin niin ikään aiempi sopimus. Molempien 1.1.1995 jälkeen tehtyjen sopimusmuutosten keskeisenä tarkoituksena on ollut ottaa huomioon EU-lainsäädännössä aiheutuneet muutokset. Muutossopimusten tavoitteet ovat olleet keskenään yhteneväiset.⁷⁰

Sosiaaliturvasopimuksessa jo vuonna 1992 tehty ratkaisu suorasta viittauksesta EU:n lainsäädäntöön ja niiden soveltamisalan läheisestä yhteydestä aiheutti sen, että EU-lainsäädännön muutokset heijastuivat suoraan sopimukseen. Jälkimmäisen, vuoden 2012 sopimusmuutoksen tarkoituksena oli ottaa

67. Rapport från arbetsgruppen för revision av den nordiska konventionen om social trygghet till Nordiska Socialpolitiska Kommittén (AK/S), den 27 November 2001 s. 4. Neuvoston asetus (ETY) N:o 574/72, annettu 21 päivänä maaliskuuta 1972, sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä annetun asetuksen (ETY) N:o 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä. (EYVL L 74, 27.3.1972 s. 1–83).

68. HE 233/1992 vp pohjoismaisen sosiaaliturvasopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä s. 1–2.

69. Ks. myös sopimuksen johdanto-osa, jossa on käsitelty suhdetta EU:n sääntelyyn kattavasti.

70. Vuoden 2003 sopimusmuutoksen osalta sopimuksessa viitattu Euroopan unionin lainsäädäntö oli tässä välissä muuttunut siten, että asetus N:o 1408/71 kattoi myös opiskelijat ja kolmansien valtioiden kansalaiset (ei kuitenkaan ETA-maiden ja Tanskan osalta). Sopimusmuutoksen tavoitteena oli selkeyttää yhteisölainsäädännön ja pohjoismaisen sosiaaliturvasopimuksen suhdetta. Sopimuksessa sosiaaliturva-asetus kytkettiin sopimukseen siten, että asetuksen ai-neellisen soveltamisalan muuttuessa myös sopimuksen soveltamisala muuttui vastaavasti (HE 140/2003 vp pohjoismaisen sosiaaliturvasopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta s. 2).

huomioon sosiaaliturvan yhteensovittamista koskevat uudet EU-asetukset,⁷¹ jotka korvasivat aiemmat pohjoismaisessa sopimuksessa viitatu asetukset. Uusien asetusten myötä sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittaminen laajentui koskemaan kaikkia sosiaaliturvajärjestelmissä vakuutettuja henkilöitä riippumatta ansiotyön tekemisestä, minkä lisäksi myös kolmansien maiden kansalaiset lisättiin uuden asetuksen henkilölliseen soveltamisalaan.⁷² Viimeksi mainitut säännökset eivät kuitenkaan koske Tanskaa tai ETA-valtioita. Pohjoismaisella sopimuksella pyrittiin myös huomioimaan Tanskan, Färsearten ja Grönlannin välillä vallitseva valtioyhteys ja se, etteivät kaksi viimeksi mainittua ole EU:n jäseniä eivätkä kuulu ETA-sopimuksen piiriin.⁷³

Sosiaaliturva-asetuksen lähtökohtana on sen 8 artiklan 1 kohdan mukaisesti, että asetukset korvaa jäsenvaltioiden välillä sen soveltamisalalla sovellettavat sosiaaliturvasopimukset. Tähän sisältyy kuitenkin poikkeus sellaisten aiemmin voimassa olleiden sopimusmääräysten osalta, jotka ovat etuudensaajien kannalta edullisempia tai jotka johtuvat tietyistä historiallisista olosuhteista ja niiden vaikutus on ajallisesti rajoitettu.⁷⁴ Lisäksi asetuksen 8 artiklan 2 kohdan mukaan ”kaksi jäsenvaltiota tai useammat jäsenvaltiot voivat tarpeen mukaan tehdä toistensa kanssa sopimuksia, jotka ovat tämän asetuksen periaatteiden ja hengen mukaisia”.

71. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 883/2004, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta (EUVL L 166, 30.4.2004 s. 1–123) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 987/2009, annettu 16 päivänä syyskuuta 2009, sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) N:o 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä (EUVL L 284, 30.10.2009 s. 1–42).

72. HE 170/2012 vp s. 1 ja 3. Sopimuksen hyväksymistä koskevassa Suomen hallituksen esityksessä katsotaan, että asetuksen henkilöpiirin laajentuminen koskemaan kaikkia vakuutettuja henkilöitä on vähentänyt sopimuksen merkitystä Pohjoismaissa liikkuvien henkilöiden sosiaaliturvaan. Pohjoismaiden välillä tapahtuvalla yhteistyöllä katsottiin kuitenkin olevan edelleen merkitystä maiden välillä liikkuvien henkilöiden sosiaaliturvaoikeuksien turvaamiseksi. Hallituksen esityksen mukaan sosiaaliturvasopimus mahdollistaa tämän yhteistyön jatkumisen ja kehittämisen, ja sillä on vaikutusta rajaesteiden poistamiseen (HE 170/2012 vp s. 4). Sopimuksen hyväksymistä koskevassa Ruotsin hallituksen esityksessä on käsitelty kattavasti EU-säätelyn henkilöllistä soveltamisalaa suhteessa pohjoismaiseen sopimukseen ja perusteltu, miksi sopimuksella on edelleen keskeinen merkitys henkilöille, jotka eivät ole EU- tai ETA-valtion kansalaisia ja jotka liikkuvat pohjoismaiden välillä (regeringens proposition 2012/13:31 Nordisk konvention om social trygghet s. 16).

73. HE 170/2012 vp s. 3. Ks. myös EFTA-tuomioistuimen asia E-3/12, *Norja v Jonsson*, 20.3.2013, jossa Norjan Huippuvuoret olisi jäänyt ETA-sopimuksen ja näin myös sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle, jollei Pohjoismainen sosiaaliturvasopimus olisi viittaustekniikalla tehnyt asetuksesta sitovaa koko Norjan alueella.

74. Sosiaaliturva-asetuksessa oli säädetty vastaavasta järjestelystä Suomen ja Ruotsin liittyessä EU:n jäseniksi. Pohjoismainen sopimus on ilmoitettu asetuksen mukaisesti ja mainitaan myös voimassaolevan sosiaaliturva-asetuksen liitteessä II. Suomen, Ruotsin ja Tanskan ilmoitus koskee pohjoismaisen sopimuksen 7 artiklaa, joka koskee kotimatkaista aiheutuvien lisäkusannusten korvaamista.

Pohjoismainen sosiaaliturvasopimus nojautuu kumpaankin edellä mainittuun kohtaan. Sopimuksen 7 artiklan mukainen määräys kotimatkastasta aiheutuvien lisäkustannusten korvaamisesta nojaa asetuksen 8 artiklan 1 kohtaan ja on sen mukaisesti ilmoitettu asetuksen liitteeseen. Toisaalta sopimuksessa säädelään myös asioita, joista ei ole säädetty EU-asetuksessa tai jotka laajentavat sen alueellista soveltamisalaa. Sisällöllisesti pohjoismainen sopimus täydentää asetusta esimerkiksi siltä osin, että pohjoismaiden välillä on luovuttu työttömyyskorvausten ja sairaskulukorvausten takaisinperinnästä.⁷⁵

Sosiaaliturvasopimuksen muutostarpeita ennen Pohjoismaiden ETA-jäsenyyttä pohtinut työryhmä esitti erillisen pohjoismaisen sopimuksen tekemistä niihin sosiaalipalveluihin liittyen, jotka eivät kuuluneet sosiaaliturva-asetuksen ja sen täytäntöönpanomenettelyä koskevan asetuksen soveltamisalaan.⁷⁶ Sosiaalipalvelusopimus (SopS 69/1996) on edelleen voimassa, mutta sen uudistamistarvetta on hiljattain selvitetty arvioiden erityisesti EU-oikeudesta aiheutuvia muutostarpeita.⁷⁷ EU-lainsäädäntö on kehittynyt niin, että se kattaa myös sosiaalipalvelusopimuksen soveltamisalaan kuuluvaa sääntelyä.

Sopimus eräiden terveyden- ja sairaanhoidon henkilöstöryhmien sekä eläinlääkäreiden yhteisistä pohjoismaisista työmarkkinoista (SopS 2/1994) on alun perin tehty 14.6.1993 ennen Pohjoismaiden ETA-jäsenyyttä, mutta sopimuksen historia ulottuu pidemmälle. Sopimuksen tavoitteena on riittävien koulutusmahdollisuuksien sekä mahdollisimman yhtenäisen koulutuksen ja lainsäädännön takaaminen kaikissa sopimusvaltioissa sopimuksessa mainituille ammattiryhmille.⁷⁸ Pohjoismaat pitivät tarkoituksenmukaisena pysyttää alan yhteispohjoismainen sopimus ETA-sopimuksen rinnalla, vaikka ETA-sopimuksen myötä sovellettavaksi tuli myös EU:n tutkintojen tunnustamista koskeva lainsäädäntö. Sisällöllisesti sopimus täydentää EU:n sääntelyä esimerkiksi määräyksillä, jotka koskevat sääntelyn piiriin kuuluvia ammatteja ja erityispatentteja, jotka eivät kuulu ETA-sopimukseen sisältyvien säännösten piiriin.⁷⁹

75. Ruotsin hallituksen esitys: regeringens proposition 2012/13:31 s. 17. Ks. myös *Wenander* 2014 s. 79–80.

76. Ks. HE 29/1995 vp pohjoismaisen sosiaalipalvelusopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.

77. Ks. *Håkan Stoor*: Översyn av den nordiska konventionen om socialt bistånd och sociala tjänster. Januari 2015 erityisesti s. 12–18. Raportissa on analysoitu yksityiskohtaisesti sopimuksen suhdetta EU-lainsäädäntöön ja sopimuksen muuttamismahdollisuuksia.

78. HE 215/1993 vp Pohjoismaiden välillä eräiden terveyden- ja sairaanhoidon henkilöstöryhmien sekä eläinlääkäreiden yhteisistä pohjoismaisista työmarkkinoista tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä s. 1.

79. HE 215/1993 vp s. 4.

Suomen viranomaiset ovat käyneet komission kanssa niin sanotun EU Pilot -menettelyn⁸⁰ puitteissa kirjeenvaihtoa pohjoismaisen sopimuksen suhteesta EU:n ammattipätevyysdirektiiviin ja yleiseen syrjimättömyyden periaatteeseen. Keskustelua käytiin erityisesti siitä, ovatko direktiivin ja sopimuksen perusteella noudatettavat menettelyt erilaisia ja millä perusteella. Komissio on tiedustellut tätä asiaa erityisesti EU-oikeuden syrjimättömyysperiaatteen näkökulmasta.⁸¹ Asia ei edennyt EU Pilot -menettelyä pidemmälle.

Sopimuksen uudistamisesta on hiljattain sovittu Pohjoismaiden ministerineuvoston piirissä. Uudella sopimuksella on tarkoitus ottaa tutkintojen tunnustamisen perustaksi unionin ammattipätevyysdirektiivi, jota lähtökohtaisesti sovellettaisiin sellaisenaan kaikissa Pohjoismaissa.⁸² Direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle olisivat kuitenkin jääneet Grönlannissa ja Färsearilla suoritettut tutkinnot. Sopimuksessa katetaan kyseisten tutkintojen vastavuoroinen tunnustaminen Pohjoismaissa. Ratkaisu on esimerkki pohjoismaisesta sopimuksesta, jossa EU-sääntely on tullut pääosin kattamaan pohjoismaisen sopimuksen alan. Tässäkin tilanteessa on kuitenkin pidetty tarpeellisena täydentää edelleen pohjoismaisella sopimuksella EU-sääntelyä siten, että yhtenäisyys säilytetään myös Grönlannin ja Färsearten osalta. Nimenomaisesti Suomen näkökulmasta ratkaisuja voidaan pitää vähemmän merkityksellisinä.

4. Johtopäätökset

Pohjoismainen lainvalmisteluyhteistyö periytyy ajalta, jolloin Pohjoismaiden välisellä kanssakäymisellä oli huomattavan keskeinen asema. Siksi yhtenäiset säännöt olivat tärkeitä. Joidenkin Pohjoismaiden EU-jäsenyyden lisäksi maailma on muuttunut myös muilla tavoin esimerkiksi muidenkin lähialueen maiden liittyessä unionin jäseniksi.

Edellä kuvatut pohjoismaiset sopimukset ja niiden muutokset osoittavat, että pohjoismaista oikeudellista yhteistyötä on ollut mahdollisuus ylläpitää liisääntyneestä Euroopan unionin yhteistyöstä huolimatta. EU:n yhteistyöstä on kuitenkin aiheutunut myös paineita muuttaa pohjoismaisia sopimuksia huolimatta siitä, onko EU-tasolla onnistuttu neuvottelemaan Pohjoismaita koskeva

80. EU Pilot -menettely on luonteeltaan epävirallista EU:n jäsenvaltioiden ja komission välistä kirjeenvaihtoa. Tyypillisesti komission kysymykset liittyvät kansallisen lainsäädännön tai soveltamiskäytännön selvittämiseen.

81. Suomen vastaukset komissiolle EU Pilot -menettelyssä 22.8.2013 (asiakirjaviite STM2013-00256) ja 29.10.2013 (asiakirjaviite STM2013-00304).

82. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/36/EY, annettu 7 päivänä syyskuuta 2005, ammattipätevyyden tunnustamisesta (EUVL L 255, 30.9.2005 s. 22–142).

erityinen poikkeus EU-sääntelyyn. Muutosten taustalla on usein ollut nimenomaisesti halu säilyttää saavutettu yhtenäisyys Pohjoismaiden välillä sellaisissa tilanteissa, joissa siitä olisi EU-oikeuden kehityksen vuoksi muutoin jouduttu luopumaan.

Pohjoismaisten sopimusten mukauttamista ja jatkamista puoltaa yhä joiltain osin Pohjoismaiden erilainen asema suhteessa Euroopan unionin piirissä tehtävään yhteistyöhön. Jos EU-sääntely kattaa esimerkiksi vain Suomen ja Ruotsin, tulee näiden kahden valtion lähtökohtaisesti noudattaa EU-sääntelyä keskinäisissä suhteissaan. Jotta yhtenäisyys säilytetään Pohjoismaissa, tulee pohjoismaisella sopimuksella sopia EU-sääntelyä vastaavista sisällöllisistä ratkaisuksista muiden Pohjoismaiden kanssa.⁸³ Näissä tilanteissa sääntelyn sisällön harmonisoinnilla saadaan säilytettyä pohjoismainen yhtenäisyys. Käytännössä tämä kuitenkin tarkoittaa sitä, että pohjoismaiset ratkaisut korvautuvat EU-sääntelyssä tehdyillä ratkaisuilla, jotka ulotetaan koskemaan myös EU-sääntelyn piiriin kuulumattomia Pohjoismaita. Näin on käytännössä käynyt myös tilanteissa, joissa Pohjoismaat ovat onnistuneet neuvottelemaan poikkeuksia EU-sääntelyyn, koska poikkeukset ovat olleet altaan rajattuja.

Tilanteet, joissa on päädytty siihen, että Pohjoismaat ovat neuvotelleet poikkeuksen EU-sääntelyyn, ovat kuuluneet Schengen-yhteistyötä lukuun ottamatta unionin oikeudellisen yhteistyön alaan, johon Tanska ei osallistu. Näin ollen poikkeusta EU-sääntelyyn ovat olleet neuvottelemassa vain Suomi ja Ruotsi. Poikkeukset ovat olleet luonteeltaan pääosin sellaisia, että ne ovat edellyttäneet sisällöllisiä muutoksia pohjoismaisiin sopimuksiin, jotta sopimukset olisivat sisällöllisesti yhteensopivia EU-sääntelyn kanssa. Voidaankin kysyä, onko pohjoismaisten sopimusten säilymisellä instrumenttina merkitystä, jos sääntelyn on kuitenkin sisällöllisesti oltava yhdenmukaista suhteessa EU-sääntelyyn, jonka sisältöön vain harvalla Pohjoismaalla on vaikutusmahdollisuuksia. Vain tiettyjä jäsenvaltioita koskevat erityisratkaisut ovat yleensä vaikeasti perusteltavissa neuvotteluissa, joissa on 25–26 muuta osallistujaa. Neuvottelumahdollisuuksia rajoittavat myös resurssikysymykset.⁸⁴ Suomen näkökulmasta pohjoismainen yhteistyö saattaa myös joissain tilanteissa olla vähemmän merkityksellistä kuin esimerkiksi yhteistyö Viron kanssa, jota niin ikään koskee EU-sääntely.

Pohjoismaiden ja sen eri alueiden erilainen asemoituminen suhteessa Euroopan unioniin on otettava huomioon myös tilanteissa, joissa EU-sääntely on ETA-alueen kannalta relevanttia ja koskee käytännössä kaikkia Pohjoismaita. Tutkintojen tunnustamista koskevan yllä mainitun pohjoismaisen sopimuksen

83. Tästä tilanteesta esimerkkinä on yllä kuvattu pohjoismainen perintösopimus.

84. *Anna Hyvärinen*: Suomen osallistuminen säädösvalmisteluun Euroopan unionissa. Teoksessa Jyrki Tala (toim.): Kohti laadukasta lainsäädäntöstrategiaa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 2007 s. 49–73, s. 61.

osalta tilanne on ollut se, että vaikka pohjoismaisen sopimuksen on katsottu menettäneen käytännön merkityksensä, siitä ei ole voitu luopua kokonaan, koska muutoin Grönlannissa ja Färsaarilla tutkintonsa suorittaneet joutuisivat heikompaan asemaan muissa Pohjoismaissa tutkintonsa suorittaneisiin nähden. Tällöin sopimuksen säilyttämistarve on koskenut vain näitä kahta itsehallintoaluetta. Ahvenmaan osalta problematiikka ei aktualisoidu samalla tavalla, koska Ahvenanmaa on osa Euroopan unionia.

Sääntelyn sisällöllisen kattavuuden osalta olemassa olevista pohjoismaisista sopimuksista, esimerkiksi sosiaaliturvasopimuksesta, löytyy ratkaisuja, jotka ovat samansuuntaisia mutta kehittävät yhteistyötä edelleen EU-sääntelyä pidemmälle. Nämä pidemmälle menevät ja mahdollisesti hyväksi havaitut ratkaisut on haluttu säilyttää, vaikka muilta osin EU-sääntely olisikin tullut kattamaan pohjoismaisen sopimuksen alaa. Myös pohjoismainen pidätysmääräys on esimerkki pohjoismaisesta sopimuksesta, joka toteuttaa EU:n integraatiotavoitetta EU-sääntelyn edellyttämää pidemmälle menevällä yhteistyöllä. Tietyn yhteistyön niin sanottu ”pidemmälle meneminen” on kuitenkin tulkinnanvarainen kysymys, ja nämäkin ratkaisut saattavat joskus olla ongelmallisia EU-oikeudellisen syrjimättömyyden periaatteen näkökulmasta. Ristiriitoja voi syntyä jo pelkästään siksi, että sopimus asettaa jäsenvaltioiden kansalaiset eriarvoiseen asemaan. SEUT 18 artikla kieltää kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän. Siksi sopimukset, jotka parantavat Pohjoismaiden kansalaisten asemaa antamatta vastaavia oikeuksia myös muille EU-kansalaisille, voivat rikkoa EU-oikeutta.⁸⁵

Uusia pohjoismaisia sopimuksia on Suomen EU-jäsenyyden jälkeen tehty vain vähän. Kirjallisuudessa puhutaankin toisinaan pohjoismaisen oikeudellisen yhteistyön kriisistä.⁸⁶ Pohjoismaat eivät onnistu saamaan yhteisiä tavoitteitaan unionin agendalle,⁸⁷ ja pohjoismaisen näkökulman esiin tuominen unionin tasolla koetaan vaikeaksi.⁸⁸ Pohjoismaisen yhteistyön ajatellaan toimivan

85. Kansalaisuuteen perustuvan syrjinnän kiellon periaatteen suhdetta pohjoismaiseen yhdenvertaisen kohtelun periaatteeseen on käsitelty kattavasti raportissa *Stoor* 2015 s. 24–36. Kansainvälisen yksityisoikeuden alalla kansalaisuusperiaatteen ja EU:n syrjintäkiellon periaatteesta ks. *Michael Bogdan: Amsterdamfördraget och medborgarskapets roll inom den svenska internationella privaträtten*. Teoksessa *Festskrift till Gösta Walin. Norstedts Juridik* 2002 s. 61–74, erityisesti s. 67–72.

86. Kootusti esimerkiksi *Leif Sevón: Nordisk lagstiftningsamarbete – forntid eller framtid? Juridiska Föreningens Tidskrift* 2009 s. 545–550.

87. Esim. *Pia Letto-Vanamo – Ditlev Tamm: Cooperation in the field of law*. Teoksessa Johan Strang (ed.): *Nordic Cooperation: A European region in transition*. Routledge 2016 s. 93–107, s. 104–105, joiden mukaan Pohjoismaat eivät menesty pyrkinessään muokkaamaan unionin lainsäädäntöagendaa.

88. Esim. *Helin* 2013 s. 687.

korkeintaan lisänä tai liitteenä unionin lainsäädäntötoimiin.⁸⁹ EU-sääntelyn ja pohjoismaisten sopimusten konfliktit ilmenevät enemmänkin tarpeessa päivittää vanhoja pohjoismaisia sopimuksia vastaamaan EU-sääntelyn kehitystä, jos sopimukset ylipäänsä halutaan jossakin muodossa säilyttää.

Pohjoismaisen yhteistyön myötä muodostuneen sääntelyn yhtenäisyyden ja sisällöllisen kattavuuden säilyttämiseksi on mahdollista löytää oikeudellisia ratkaisuja, mutta nämä vievät resursseja niin Euroopan unionin tason neuvotte- luissa kuin pohjoismaisten sopimusten päivittämisessä. Käytetyillä ratkaisuilla ei viime vuosien aikana ole saavutettu pohjoismaisen yhteistyön osalta enää uutta tai pidemmälle menevää yhteistyötä, vaan kyse on ollut nykytilan säilyttä- misestä. Pohjoismaisella valtiosopimusyhteistyöllä tiukasti EU-oikeuden avulla säännellyillä aloilla näyttäisikin olevan enemmän menneisyyttä kuin tulevai- suutta. Toisaalta Euroopan unionin yhteistyössä on edelleen aloja, joilla unio- nin toimivalta on heikkoa ja joilla taas perinteisesti on tehty pohjoismaista yh- teistyötä. Esimerkkinä tällaisesta alasta voidaan mainita koulutus.⁹⁰ Näillä aloilla pohjoismaisen yhteistyön tekemiselle jopa laajemmin ei ole EU:n asetta- mia rajoitteita. Voimassa on edelleen lukuisia pohjoismaisia valtiosopimuksia, joita ei ole muutettu Euroopan unionin piirissä tehtävän yhteistyön vuoksi.

Does Nordic legal co-operation have a future within the European Union?

PAIVI LEINO-SANDBERG, LL.D., Academy Research Fellow, University of Helsinki – LIISA LEPPÄVIRTA, LL.M., Doctoral Student, University of Helsinki – SAMULI MIETTINEN, LL.D., Postdoctoral Researcher, University of Helsinki – (pp. 195–218)

Nordic co-operation in the form of legally binding agreements has been a longstanding tradition. After the accession of Finland and Sweden to the European Union, the cir- cumstances have changed. The EU's exclusive competence limits the extent to which its Member States may conclude or maintain agreements with non-EU states or with each

89. Ks. esim. *Mette Buskjær Christensen – Niels Fenger: Nordisk samarbejde om gennemførelse af EU- og EØS-lovgivning. Realiteter og perspektiver. TemaNord 2009:595*, jotka selvittivät jä- senvaltioiden yhteistyötä EU-oikeuden täytäntöönpanossa, Pohjoismaisen yhteistyön aloilla tätä havaittiin, mutta muilla aloilla yhteistyö ja vertailu jäivät vähäiseen rooliin. Ks. myös Sten Palmgren (red.): *Lagstiftningspolitik – Nordiskt seminarium om lagstiftningspolitik. Te- maNord 2005:516*, erityisesti *Thomas Wilhelmsson: Det bristfälliga nordiska lagstiftningss- arbetet och Helsingfors-föredraget s. 117–127*. Poliittisista ehdotuksista esimerkiksi Karina Jutila – Terhi Tikkanen (eds.): *Together or apart? The Nordic Council and the EU 2009*, [http:// mittengruppen.org/wp-content/uploads/2014/02/Together-or-apart-INTERNET.pdf](http://mittengruppen.org/wp-content/uploads/2014/02/Together-or-apart-INTERNET.pdf).

90. Ks. sopimus Tanskan, Suomen, Islannin, Norjan ja Ruotsin välillä lukioita ja ammatillisia op- pilaitoksia koskevasta pohjoismaisesta koulutusyhteistyöstä (SopS 43/2008).

other. As ever greater areas of action fall within exclusive Union competence, the Nordic states' ability to maintain or develop harmonized rules that differ from EU law diminishes over time. This article explores the different ways Nordic and EU co-operation have been reconciled in the Nordic agreements and in EU legislation. In areas that are heavily regulated by the EU, the continuation of Nordic co-operation in practice entails substantive alignment with EU law. Nevertheless, when Nordic co-operation has provided added value, it has been possible to maintain this through a variety of techniques. Moreover, there are fields where the competence to legislate in the EU is narrow, which still leaves room for deeper Nordic co-operation.