



Pohjoismainen lainsäädäntöyhteistyö – ohjelma ja periaatteet

I Johdanto

Pohjoismaisella lainsäädäntöyhteistyöllä, etenkin oikeusministerien yhteistyöllä, on pitkät, jo yli satavuotiset perinteet. Yhteistyön pohjana on vuoden 1962 pohjoismainen yhteistyösopimus (Helsingin sopimus).

Lainsäädäntöyhteistyöllä pyritään edistämään yhteisten peruseriaatteiden toteutumista pohjoismaisessa lainsäädännössä Pohjoismaissa yhteisesti hyväksytyjen arvojen pohjalta.

Helsingin sopimuksen mukaan lakeja ja muita määräyksiä laadittaessa Pohjoismaissa on muiden Pohjoismaiden kansalaisia kohdeltava yhdenvertaisesti oman maan kansalaisten kanssa. Lisäksi Pohjoismaiden on pyrittävä mahdollisimman suureen yhdenmukaisuuteen yksityisoikeuden alalla, yhdenmukaisiin rikosta ja rikoksen seuraamuksia koskeviin säännöksiin ja muun lainsäädännön yhtenäistämiseen silloin, kun se on tarkoituksenmukaista.

Lainsäädäntöyhteistyöllä pyritään niin ikään varmistamaan EU- ja ETA-säädösten sekä oikeussektorin muiden kansainvälisten velvoitteiden yhdenmukainen täytäntöönpano Pohjoismaissa.

Pohjoismaiden oikeusministerien yhteistyö perustuu yhteistyöohjelmaan, jossa määritellään yhteistyön tärkeimmät painopisteet ja hallinnolliset puitteet. Yhteistyöohjelmaa täydentävät yksivuotisen puheenjohtajuusohjelman konkreettiset aloitteet ja tavoitteet.

II Pohjoismaisen lainsäädäntöyhteistyön periaatteet

1. Perusarvot

Pohjoismaisen lainsäädäntöyhteistyön tavoitteena on vahvistaa alueen demokraattisia päätöksentekoprosesseja ja edistää Pohjolassa asuvien ja oleskelevien oikeusturvaa. Lakien ja säädösten sisältöä ja muotoilua koskevalla yhteistyöllä pyritään lisäämään lainsäädännön läpinäkyvyyttä kansalaisille. Yhteiset historialliset perinteet ja arvot auttavat edistämään lainsäädännön yhtenäistämistä, joka voi osaltaan vahvistaa pohjoismaista kanssakäymistä ja yhteenkuuluvuutta. Samanaikaisesti on silti mahdollista tehdä toisistaan poikkeavia ratkaisuja, jotka ilmentävät tosiasiallisia eroja, erilaisia arvokäsityksiä tai uusien kokemusten tarvetta.

2. Pohjoismainen hyöty

Pohjoismaisessa lainsäädäntöyhteistyössä painotetaan pohjoismaisen hyödyn periaatetta. Yhteistyö onkin lähtökohtaisesti kohdistettava alueille, joilla pohjoismaista hyötyä on saavutettavissa.

Arvioitaessa täyttääkö jokin toiminta pohjoismaisen hyödyn vaatimukset painotetaan seuraavia seikkoja:

- Toiminnalla, joka muuten voitaisiin hoitaa kansallisesti, saavutetaan yhteispohjoismaisin ratkaisuin todistettavasti myönteisiä vaikutuksia Pohjoismaiden asukkaille.
- Toiminta ilmentää ja edistää pohjoismaista yhteenkuuluvuutta.
- Toiminta parantaa pohjoismaista osaamista ja kilpailukykyä.
- Toiminta helpottaa joissakin tapauksissa Pohjoismaiden välistä kanssakäymistä.

Pohjoismaisen hyödyn vaatimus ei merkitse sitä, että yhteistyön on välttämättä johdettava identtisiin säädöksiin Pohjoismaissa. Pohjoismaista hyötyä voivat tuottaa myös selkeästi määritellyt ja rakennetut yhteistyöruutiinit. Lainsäädäntöyhteistyöhön kuuluu näin ollen osana myös tiedon ja konkreettisten tietojen muun muassa muissa Pohjoismaissa voimassa olevasta lainsäädännöstä ja tehdyistä säädösehdotuksista. Tällaisten tietojen saaminen voi hyödyttää muiden maiden lainsäädäntötyötä.

3. Lainsäädännön yhtenäisyys

Lainsäädäntöyhteistyön tavoite on pohjoismaisen lainsäädännön yhtenäistäminen. Kuten edellä todettiin, tämä ei tarkoita sitä, että säännökset välttämättä olisivat identtiset. Pohjoismainen lainsäädännön yhtenäisyys kattaa myös lainsäädännön rakenteellisen yhtenäisyyden ja yksimielisyyden eri oikeudenalojen kantavista periaatteista.

Pohjoismaisen lainsäädäntöyhteistyön laajuus, tarve ja luonne voivat vaihdella oikeusaloittain. Yksityisoikeuden alalla on perinteisesti ollut pitkälti mahdollista saavuttaa laaja lainsäädännön yhtenäisyys Pohjoismaiden kesken. Tätä yhteistyötä tulee jatkaa ja kehittää edelleen. Lisäksi pohjoismaisen yhteistyön tarve kasvaa jatkuvasti rikosoikeuden ja oikeudenkäytön aloilla. Aloilla, joilla ei voida lainsäädännön yhtenäisyyttä ei voida odottaa saavutettavan, esimerkiksi toisistaan poikkeavien moraalisten arvokäsitysten tai institutionaalisen kehityksen erilaisuuden vuoksi, tiedon ja kokemusten vaihto saattaa kuitenkin olla hyödyllistä.

4. Tavoitteiden konkretisointi

Kaikessa pohjoismaisessa lainsäädäntöyhteistyössä on tehtävä selväksi, mihin yhteistyöllä pyritään. On määriteltävä täsmällisesti, onko tavoitteena tiettyjen konkreettisten ongelmien ratkaisu, pohjoismaisen lainsäädännön yhtenäisyyden säilyttäminen ja kehittäminen vai yleinen koordinointi Pohjoismaiden välisen tiedonvaihdon avulla.

Yhteistyö on järjestettävä siten, että konkreettiset tavoitteet täyttyvät mahdollisimman hyvin.

III Pohjoismaisen lainsäädäntöyhteistyön organisatorinen ja taloudellinen kehys

1. Yhteistyön organisointi

Ylin vastuu yhteistyöstä on oikeusministereillä. Ministerit käsittelevät vuotuisessa kokouksessaan poliittisesti ajankohtaisia yhteispohjoismaisia asioita, erityisesti tarvetta käynnistää yhteistyö Pohjoismaiden lainsäädännön yhtenäisyyden säilyttämiseksi tai muiden yhteispohjoismaisten ratkaisujen löytämiseksi tiettyihin ongelmiin.

Lainsäädäntökysymysten pohjoismainen virkamieskomitea (NÄL) koostuu johtavista virkamiehistä, jotka vastaavat lainsäädäntötyöstä kunkin Pohjoismaan oikeusministeriössä. Komitea vastaa oikeusministerien vuotuisen kokouksen valmistelusta ja seurannasta. Se nimittää työryhmiä ja käynnistää yhteispohjoismaisia hankkeita. Vuotuisten puheenjohtajuusohjelmien päälinjaukset käydään läpi virkamieskomiteassa hyvissä ajoin ennen niiden voimaantuloa.

Tiettyjä lainsäädäntöyhteistyön tehtäviä varten voidaan asettaa työryhmiä. Työryhmät asettaa virkamieskomitea oikeusministerien päätöksen perusteella, ja nämä työryhmät työskentelevät ministerineuvoston alaisina. Työryhmien tehtävänä on toimeksiantonsa puitteissa muun muassa käydä keskusteluja, antaa tarvittaessa ehdotuksia tietyistä aiheista, laatia raportteja ja järjestää seminaareja. Työryhmät voivat tarpeen mukaan saada rahoitusta yksittäisiin hankkeisiin.

Virkamieskomitea ja työryhmät toimivat tarvittaessa yhteistyössä ministerineuvoston muiden virkamieskomiteoiden ja niiden asettamien työryhmien kanssa. Virkamieskomitea voi nimetä jäseniä tällaisiin sektorien välisiin työryhmiin.

Pohjoismaiden oikeusministerit ovat asettaneet myös muita, pysyväisluonteisempia työryhmiä. Nämä työryhmät – erityisesti pohjoismainen perheoikeuden asiantuntijaryhmä, pohjoismainen rikosoikeuden asiantuntijaryhmä sekä EU:n tulevaisuutta pohtiva työryhmä – työskentelevät ministerineuvosta riippumattomasti ja saavat ohjeistuksensa suoraan oikeusministereiltä ja raportoivat suoraan kuhunkin maahan.

2. Lainsäädäntöyhteistyö

Perinteistä pysyvää lainsäädäntöyhteistyötä tehdään osittain epävirallisesti virkamiestasolla ministeriöiden ja ministerien välillä, osittain erikseen asetetuissa työryhmissä. Jos käsiteltävä asia-alue kuuluu eri ammattiministeriöiden hallinnonalaan, yhteistyöhön osallistuvat kaikki ministeriöt, joita asia koskee. Suuri osa lainsäädäntöyhteistyöstä tehdään

yksityisoikeuden (kuten perhe-, vahingonkorvaus-, yhtiö-, kuluttaja- tai kuljetusoikeuden) alalla.

Virkamieskomitea vastaa siitä, että pohjoismaista lainsäädäntöyhteistyötä toteutetaan ministerien päätösten mukaisesti ja käy tarvittaessa läpi Pohjoismaiden oikeusministerien lainvalmisteluohjelmat. Tarkoituksena on arvioida, sisältävätkö ohjelmat sellaisia säädösehdotuksia, joilla on merkitystä pohjoismaisen yhteistyön kannalta.

Kun jokin Pohjoismaa harkitsee uutta lainsäädäntöä alalle, joka perinteisesti on kuulunut pohjoismaisen lainsäädäntöyhteistyön piiriin, sen on ilmoitettava suunnitelmistaan muille Pohjoismaille ja tehtävä aloite virkamieskomiteassa tai suoria epävirallisia yhteyksiä käyttäen lähemmistä keskusteluista ja mahdollisesta lainsäädännön yhteensovittamisesta. Näin varmistetaan se, että kyseinen maa hyötyy valmistelutyössään muiden Pohjoismaiden näkemyksistä ja että se tiedottaa asiasta muille maille, joilla siten saattaa olla mahdollisuus vaikuttaa lain valmisteluun sen laadusta ja luonteesta riippuen.

Virkamieskomitea huolehtii siitä, että tietoa mietinnöistä ja säädösehdotuksista vaihdetaan jatkuvasti maiden välillä ja tekee tarvittaessa aloitteita yhteistyön käynnistämisestä asianmukaisten hallintoviranomaisten välillä lainsäädännön voimaan saattamiseksi.

3. Keskustelu Pohjoismaiden neuvoston kanssa

Pohjoismaiden oikeusministerit pyrkivät käynnistämään keskustelun Pohjoismaiden neuvoston kanssa molempien toimialoihin liittyvissä kysymyksissä, kuten yhteistyöohjelman laatimisessa ja muokkaamisessa sekä puheenjohtajuusohjelmien laatimisessa.

4. Hankevarojen jakautuminen

Virkamieskomitea on laatinut ohjeet ministerineuvoston hankevarojen käytöstä. Ohjeet täydentävät Pohjoismaiden ministerien antamia ohjeita. Pohjoismaiden ministerineuvoston hankesopimuksia koskevat vakioehdot sisältävät erityismääräyksiä muun muassa hankkeiden läpiviemisestä.

Ministerit tai virkamieskomitea voivat vuotuisen budjettinsa rajoissa päättää oikeussektoriin liittyvien konferenssien, seminaarien, tutkimustöiden tai opintojen taloudellisesta tukemisesta.

Pohjoismaisen ministerineuvoston varoista voidaan tukea vain sellaista toimintaa, joka tuottaa pohjoismaista hyötyä. Rahoituksen myöntämisessä etusijalla ovat toiminnot, jotka kuuluvat yhteistyöohjelman tai nykyisen tai edellisen vuoden puheenjohtajuusohjelmien piiriin. Tukea voidaan myöntää myös muille jatkuvan pohjoismaisen lainsäädäntöyhteistyön piiriin kuuluville toiminnoille.

Varoja voidaan konkreettisen arvioinnin perusteella myöntää myös ulkoisille hankkeille, mikäli niiden todetaan täyttävän pohjoismaisen hyödyn kriteerit.

5. Tasa-arvonäkökulman integrointi

Oikeussektorin pohjoismaisen lainsäädäntöyhteistyön organisoinnissa pyritään yhteistyöministerien antamien sukupuolten tasa-arvoa koskevien ohjeiden mukaisesti siihen, että työryhmissä ja vastaavissa elimissä on molemmilla sukupuolilla vähintään 40 prosentin edustus. Tasa-arvonäkökulman huomioon ottamista painotetaan oikeussektorilla myös hankevaroja jaettaessa ja aloitteita käynnistettäessä.

IV Pohjoismainen lainsäädäntöyhteistyö ja kansainvälinen oikeuskehitys

1. Taustaa

Pohjoismaista lainsäädäntöyhteistyötä on syytä tarkastella kansainvälisen oikeuskehityksen valossa. EU:n ja ETA:n sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen peruseriaatteiden myötä suuri osa Eurooppaa on saanut laajan yhteisen säännösten. Kansainvälisesti kattavan säännösten kehittäminen on lisääntynyt aloilla, jotka aiemmin kuuluivat yksinomaan kansallisen lainsäädännön piiriin.

Pohjoismaisen lainsäädäntöyhteistyön tarkoituksena on vaikuttaa tehokkaasti säännösten kehittämiseen kansainvälisillä foorumeilla. Uuden kansainvälisen säännösten esityövaiheessa tehtävällä pohjoismaisella yhteistyöllä pyritään parantamaan säännösten laatua. Pohjoismaisen lainsäädännön yhtenäisyys voi joissakin tapauksissa voimistaa pohjoismaisten oikeuspoliittisten arvojen vaikutusta Euroopassa. Toimiva pohjoismainen yhteistyö oikeuden alalla on myös eurooppalaisen yhteistyön voimavara. Pohjoismaisen lainsäädäntöyhteistyön on määrä varmistaa, että Pohjoismaiden hyväksymät kansainväliset veloitteet saatetaan tehokkaasti osaksi kunkin Pohjoismaan kansallista lainsäädäntöä, mikä kehittää pohjoismaisen lainsäädännön yhtenäistämistä.

2. Yhteistyö EU- ja ETA-kysymyksissä

Yhä suurempi osa uudesta lainsäädännöstä juontaa juurensa EU:sta tai ETA:sta. Siksi yhteistyö EU- ja ETA-kysymyksissä on tärkeä osa pohjoismaista lainsäädäntöyhteistyötä.

Erityisen tärkeää on tehdä yhteistyötä EU- ja ETA-säädösehdotusten vaikutusten arvioinnissa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa EU:n päätöksentekoprosessia. Virkamieskomitea käy tarvittaessa läpi tärkeimmät EU- ja ETA-säädösehdotukset selvittääkseen, ovatko Pohjoismaiden väliset neuvottelut tarpeen säädösten valmistelussa tai soveltamisessa kansalliseen lainsäädäntöön.

Joissakin asioissa saattaa olla tarpeen tehdä yhteispohjoismaisia aloitteita uusiksi EU- tai ETA-säädösehdotuksiksi tai olemassa olevan EU- tai ETA-lainsäädännön muutoksiksi pohjoismaisten kokemusten ja arvioiden perusteella.

Pohjoismaat ovat viime vuosina tehneet epävirallista, mutta merkittävää ja tehokasta lainsäädäntöyhteistyötä, jonka tarkoituksena on ollut edistää pohjoismaisen lainsäädännön yhtenäisyyttä viemällä läpi yhteisiä säädösehdotuksia, kuten direktiiviehdotuksia.

Yhteistyö koskee ensisijaisesti sellaisia säädösehdotuksia, jotka kaikki Pohjoismaat voivat viedä läpi ja joita kaikissa Pohjoismaissa voidaan noudattaa eli ETA-sopimuksen piiriin kuuluvia säädösehdotuksia. Laaja yhteistyö säädösehdotusten läpivientitasolla voi kuitenkin olla hyödyllistä myös ETA-sopimuksen ulkopuolelle jäävien säädösehdotusten osalta.

Lainsäädäntöyhteistyö tulee yleensä ajankohtaiseksi, kun kyseessä ovat säädösehdotukset, jotka jättävät kansalliseen lainsäädäntöön jonkin verran vapautta, kuten direktiivit. Yhteistyötä tehdään myös kansallisen lainsäädännön puitteissa, mikä on tarpeellista, jotta säädökset toimisivat tyydyttävästi. Yhteistyötä tehdään nimellisesti oikeusaloilla, joilla Pohjoismailla on yhteinen oikeusperinne.

Yhteistyö voidaan käynnistää monilla tavoin. Yhteisaloilla, kuten perhe- tai rikosoikeuden alalla aloitteen tekee useimmiten jokin alalla toimivista pohjoismaisista työryhmistä. Yhteistyö voi käynnistyä myös epävirallisesti virkamiestasolla, esimerkiksi NÄL:n aloitteesta. Pohjoismaiden ministerineuvosto ei tue näitä virkamiestason kokouksia taloudellisesti.

Kaikkien Pohjoismaiden ei tarvitse valita samoja lainsäädäntöratkaisuja. Yhteisymmärrys käynnissä olevien yhteisten säädösehdotusten ymmärryksestä ja tulkinnoista on erittäin merkittävää.

3. Yhteistyö muilla kansainvälisillä foorumeilla

Pohjoismaiseen lainsäädäntöyhteistyöhön kuuluu pohjoismaisen kanssakäymisen ja keskustelun edistäminen sekä tarvittaessa toimintojen yhteensovittaminen virkamiestasolla ja poliittisella tasolla käytäessä neuvotteluja kansainvälisillä foorumeilla, kuten Euroopan neuvostossa ja YK:ssa.

Pohjoismaiden ministerineuvoston toiminnan ulkopuolella Pohjoismaat osallistuvat myös muihin virkamiestason alueellisiin yhteistyöfoorumeihin, kuten muun muassa poliisiyhteistyön käsittävään Baltic Sea Task Forceen. Tähän yhteistyöhön osallistuvat myös muut Itämeren rannikkomaat.

V Oikeussektorin muu yhteistyö

Pohjoismaainen lainsäädäntöyhteistyön lisäksi käytännön yhteistyötä tehdään jatkuvasti koko oikeussektorilla. Hallinnollisella tasolla järjestetään muun muassa Pohjoismaiden tuomioistuinhallinnon henkilöstön, valtiosyyttäjien, ylimmän poliisijohdon ja kriminaalihuoltoviranomaisten tapaamisia.

VI Yhteistyö Viron, Latvian ja Liettuan kanssa

Pohjoismaiden sekä Viron, Latvian ja Liettuan oikeusministerit tapaavat kerran vuodessa. Kokouksia valmistelemaan on asetettu erityinen työryhmä. Puheenjohtajuus on kiertävä, ja sihteerintehtäviä hoitaa Pohjoismaiden ministerineuvoston sihteeristö.

Baltian maiden kanssa tehtävä yhteistyö on alkaisemmin keskittynyt demokratian kehittämisen tukemiseen Baltian maissa sekä lainsäädännön yhtenäisyyden edistämiseen. Siitä on kuitenkin kehittynyt kahdeksan valtion (NB8) välinen tasavertainen yhteistyö, jonka lähtökohtana on, että jatkuva ja tiiviimpi alueellinen yhteistyö on tärkeää laajentuneessa EU:ssa ja suhteissa muihin maihin.

Yhteistyötä tehdään myös keskushallinnon virkamiesseminaarien, muiden viranomaisseminaarien sekä muun muassa tuomioistuinten henkilöstön seminaarien järjestämisessä.

Lisäksi Pohjoismaiden ministerineuvoston puitteiden ulkopuolella järjestetään virkamiestason pohjoismais-balttilaisia kokouksia Brysselissä. Niiden tarkoituksena on kartoittaa tarvetta ja mahdollisuuksia sovittaa yhteen ajatuksia EU-säädösehdotuksista.

VII Raportointi ja arviointi

Virkamieskomitean alaisten virallisten työryhmien on vuosittain raportoitava saavutetuista tuloksista.

Raportti annetaan ministerineuvoston tilanneraporttilomakkeella, ja se on osa oikeussektorin vuosittaista raportointia käynnissä olevista ja jo toteutetuista toimista. Työn tulokset viedään tarvittavilta osin vuotuisen oikeusministerikokouksen käsiteltäväksi.

Tämä yhteistyöohjelma on voimassa toistaiseksi, mutta sitä on arvioitava ja tarvittaessa muokattava viimeistään vuonna 2009.