



Vastaus Pohjoismaiden neuvoston kirjalliseen kysymykseen E24/2016 maiden toimista vapaan liikkuvuuden edistämiseksi

Pohjoismaiden neuvosto kysyy Pohjoismaiden hallituksilta:

1 Millä perusteella maiden hallitukset arvioivat sen, mitä rajaesteitä tai liikkuvuutta rajoittavaa lainsäädäntöä on tärkeää pyrkiä muuttamaan ja millainen lainsäädäntö voidaan jättää ennalleen? Painaako eri vaihtoehtoja punnittaessa vaakakupissa niiden (oman maan) kansalaisten lukumäärä, joita rajaeste koskettaa omakohtaisesti, niiden kansalaisten lukumäärä, joita rajaeste MAHDOLLISESTI tulee koskettamaan, vai yhteiskunnalle koitua mahdollinen rahallinen hyöty suhteutettuna lainsäädännöllisten muutosten aiheuttamiin kustannuksiin? Vai pohjautuuko päätös kenties johonkin muuhun näkökohtaan?

2 Miten hallitukset viestivät ympäröivälle maailmalle ja sidosryhmilleen, että ne EIVÄT aio ratkaista rajaestettä / muuttaa lainsäädäntöä liikkuvuuden helpottamiseksi Pohjolassa sekä tämän päätöksen mahdollisista syistä?

3 Arvioidaanko ne ihmiset, jotka esimerkiksi asuvat yhdessä Pohjoismaassa ja työskentelevät toisessa, samoin perustein kuin omassa maassa työskentelevät kansalaiset ja vaikuttaako se maiden intoon ratkaista mahdollisia lainsäädännöllisiä ongelmia? Miten voidaan turvata se, että ne, jotka hyödyntävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, eivät joudu asuin- ja työskentelymaan tavallisia kansalaisia heikompaan asemaan? Kenellä on päävastuu siitä, että näin ei tule tapahtumaan?

4 Kenen puoleen maiden viranomaiset ohjaavat ne ihmiset, jotka itsestään riippumatta joutuvat kärsimään siitä, että maat eivät kansallisesti pääse yksimielisyyteen vastuukysymyksistä eri tilanteissa ja jotka päätöstä odottaessaan joutuvat vaikeaan taloudelliseen tilanteeseen?

5 Millaisia ovat viranomaisten ja hallitusten väliset yhteydenpidon prosessit, joilla voidaan varmistaa se, että esimerkiksi Pohjoismaiden ministerineuvoston sihteeristön kirjeisiin ja yhteydenottoihin vastataan kohtuullisessa ajassa? Onko tällaiselle kirjeenvaihdolle asetettu aikarajoja?

6 Onko kansallisilla viranomaisilla pysyvä tehtävä yksinkertaistaa sääntöjä niin, että vapaata liikkuvuutta voidaan siten edistää?

7 Onko paikallisviranomaisilla tällä hetkellä velvollisuus raportoida keskustasolle ja edelleen maan hallitukselle sellaisista laeista ja säännöissä olevista puutteista ja eroavaisuuksista, jotka saattavat johtaa siihen, että oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen hyödyntävät ihmiset voivat joutua hankalaan asemaan?

8 Onko olemassa pohjoismaisia areenoja, joiden avulla taataan, että Pohjoismaat tulkitsevat ja soveltavat pohjoismaisia sopimuksia samalla tavoin ja sopimusten alkuperäisen tarkoituksen mukaisesti, vai onko pohjoismaisten sopimusten tulkinta tai soveltaminen asia, jonka kukin maa tekee omalla tavallaan?

9 Millaisin kansallisin prosessein tai rutiinein voidaan minimoida se riski, että uudella kansallisella lainsäädännöllä luodaan tahattomasti esteitä vapaalle liikkuvuudelle Pohjolassa?

Pohjoismaiden vastaukset:

Pohjoismaiden ministerineuvostossa vastuu rajaestekysymysten koordinoinnista on Pohjoismaisilla yhteistyöministeriöllä (MR-SAM). Pohjoismaiden ministerineuvosto on nimittänyt vuosille 2014–2017 rajaesteneuvoston, jossa on mukana kansallisia asiantuntijoita sekä Pohjoismaiden ministerineuvoston pääsihteeri ja Pohjoismaiden neuvoston edustaja. Rajaesteneuvoston tavoitteena on poistaa Pohjoismaiden välisiä rajaesteitä, ehkäistä uusien syntymistä ja tehostaa neuvontapalveluiden toimintaa. Rajaesteryhmän puheenjohtaja edustaa Pohjoismaiden ministerineuvostossa kyseisenä vuonna puheenjohtajana toimivaa maata. Vuonna 2016 rajaesteneuvoston puheenjohtajana toimi Suomen edustaja tohtori Risto E. J. Penttilä. Vuonna 2017 puheenjohtajana tulee toimimaan Norjan edustaja Sven Ludvigsen.



Rajaesteneuvosto valitsee joka vuosi joukon rajaesteitä, joita se erityisesti aikoo priorisoida työssään. Vuoden 2016 aikana on onnistuttu poistamaan 12 rajaestettä: kahdeksan rajaestettä ratkaistiin ja neljä päätettiin asianomaisten viranomaisten toimesta poistaa.

Rajaesteneuvoston mandaatti on poliittinen, ja organisaatio on joustava ja kevyt. Sen tavoitteena on käsitellä rajaesteitä pohjoismaisella tasolla. Vastuu rajaesteiden ratkaisemisesta on asianomaisilla viranomaisilla, joilla on vastuu eri sisältökysymyksistä. Tämä tarkoittaa, että poliittisella tahdolla on todella merkitystä rajaesteiden ratkaisemisessa. Rajaesteneuvoston toiminta ja mandaatti tullaan arvioimaan vuonna 2017 ja uusimaan vuonna 2018.

Pohjoismaiden ministerineuvoston Haloo Pohjola -neuvontapalvelu toimii kaikissa Pohjoismaissa sekä Ahvenanmaalla, Grönlannissa ja Färsaarilla. Se keskittyy tiedottamaan kansalaisia vapaasta liikkuvuudesta. Tämän lisäksi työtä tehdään Öresund Direkt -tiedotuspisteessä, Norjan rajapalvelussa (Grensetjensten) sekä Pohjoiskalotin rajaneuvonnassa Tornio/Haaparannassa. Epävirallista pohjoismaista yhteistyötä tehdään myös virkamiestapaamisissa, joissa keskustellaan ajankohtaisista rajaesteistä ja tehdään ehdotuksia niiden ratkaisemiseksi. Yksi esimerkki tällaisesta yhteistyöstä on pohjoismaisen työttömyysvakuutusryhmä.

Ei ole olemassa mitään keskitettyä reittiä, jota kautta pohjoismaiden kansalaiset voisivat esittää valituksia heitä kohtainista rajaesteistä. Valitukset osoitetaan asianmukaisille viranomaisille, joilla on vastuu asiasisällöstä kansallisesti.

Pohjoismaisten sopimusten osalta on olemassa erilaisia järjestelyjä, joilla turvataan sopimusten yhdenmukainen soveltaminen. Pohjoismaisten sopimusten soveltamiseen liittyvät kysymykset käsitellään yleensä Pohjoismaiden ministerineuvostossa ja sen virkamieskomiteoissa. Niissä ei kuitenkaan käsitellä yksittäisiä valituksia, vaan sopimusten toimivuutta yleisesti. Osassa sopimuksista on kuitenkin erityisiä määräyksiä, joilla turvataan niiden yhdenmukainen soveltaminen.

Myös EU:n/ETA:n säännöillä on vaikutusta rajaesteisiin Pohjolassa. Esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaate on yksi keskeinen lähtökohta vapaalle liikkuvuudelle EU/ETA-alueella ja EU/ETA-maiden sosiaaliturvaa koskevien sääntöjen koordinoinnille. Yhdenvertaisuusperiaatteen tarkoituksena on taata se, että ne, jotka hyödyntävät oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, eivät joudu heikompaan asemaan kuin samassa maassa asuvat tai työskentelevät henkilöt.

Hallituksilla ja parlamenteilla Pohjoismaissa sekä Ahvenanmaalla, Färsaarilla ja Grönlannissa on tapana tarkastella uusia lakiehdotuksia nimenomaan siitä näkökulmasta, millainen vaikutus niillä mahdollisesti on taloudellisesti, tasa-arvoon ja EU-yhteistyöhön. Färsaarilla on käytössä prosessi kansallisen lainsäädännön täytäntöönpanossa, jossa uutta lainsäädäntöä seulotaan mahdollisten rajaesteiden varalta jo valmisteluvaiheessa. Muualla Pohjolassa vain Islannissa on hyväksytty muodollinen vaatimus, jonka mukaan lakiehdotuksen mahdolliset vaikutukset yritysten ja yksityishenkilöiden rajat ylittäviin kontakteihin tulee tutkia. Ahvenanmaalla tehdään yleensä selvitys lakiehdotuksen vaikutuksista suhteessa Suomen ja Ruotsin lainsäädäntöön. Muissa maissa on käytössä suunta- viivoja tai käytäntöjä, jotka ovat luonteeltaan vähemmän sitovia sen suhteen, miten lakiehdotuksia tehtäessä on syytä huomioida muiden Pohjoismaiden oikeudellinen tila.

Suomi

Suomessa rajaesteiden hallinnointia ei ole keskitetty tietyn viranomaisen alaisuuteen, vaan kukin ministeriö ja viranomainen on vastuussa omasta hallinnonalastaan ja sitä koskevista rajaesteistä. Ministeriöiden välinen yhteistyö on organisoitu muun muassa niin, että rajaesteneuvoston suomalainen jäsen on rajaestekysymyksissä yhteydessä ministeriöihin. Lisäksi Pohjola-Nordenin neuvoo-antava komitea kokoontuu säännöllisesti keskustelemaan rajaesteistä koskevista ajankohtaisista kysymyksistä. Komiteassa on mukana rajaestekysymysten kannalta keskeisiä viranomaisia, ministeriöitä, eduskuntaedustajia sekä neuvontapalveluiden edustajia. Ulkoministeriön pohjoismaisen yhteistyön sihteeristö järjestää



myös säännöllisesti tapaamisia sektoriministeriöiden edustajien kanssa. Myös rajaesteneuvoston edustaja on kutsuttu näihin tapaamisiin, joissa osapuolet voivat keskustella rajaesteistä.

Myös kansalaisyhteiskunnalla, työmarkkinaosapuolilla sekä eduskunnalla on oma roolinsa rajaestetyössä. Tanska teki omalla puheenjohtajakaudellaan vuonna 2015 aloitteen työmarkkinaosapuolten osallistamiseksi rajaestetyöhön. Myös pääministerit antoivat asiasta julkilausuman. Tämän jälkeen on järjestetty aihetta käsitteleviä kansallisia kokouksia työmarkkinaosapuolten kanssa. Suomessa tällainen järjestettiin syksyllä 2016. Eduskunnalla on valmistelevalle lainsäädäntötyössä, sopimuksia vahvistettaessa ja itse lainsäädäntötyössä tärkeä rooli huolehtia siitä, ettei uusia rajaesteitä synny.

Vuonna 2016 Suomi on ollut Pohjoismaiden ministerineuvoston puheenjohtaja. Yksi Suomen painopistealueista vuoden aikana on ollut nimenomaan rajaestetyö. Tavoitteena on ollut panostaa rajaesteiden poistamiseen ja parantaa yritysten ja kansalaisten liikkuvuutta, millä on myönteinen vaikutus myös talouskasvuun. Ennaltaehkäisevää työtä pidetään hyvin tärkeänä, ja on myös tärkeää kiinnittää huomiota EU-direktiivien erilaiseen täytäntöönpanoon eri Pohjoismaissa, sillä se voi johtaa uusien rajaesteiden syntymiseen. Puheenjohtajamaalla on myös oikeus tehdä aloitteita priorisointihankkeiksi, ja yksi Suomen puheenjohtajuuden priorisointihankkeista on Tilastokeskuksen tutkimus liikkuvuustilastoista eri Pohjoismaiden välillä. Kolmivuotisen hankkeen (2016–2018) tavoitteena on hankkia enemmän tietoa liikkuvuudesta ja rajaesteistä. Lisäksi Pohjoismainen yhteistyökomitea (NSK) järjesti 8.12.2016 rajaesteisiin keskittyneen kokouksen Tornio-Haaparannassa. Myös rajaesteneuvosto piti kokouksen samassa paikassa.

Vuonna 2016 Suomi on priorisoinut seuraavia rajaesteitä: Norjan tulli- ja arvonlisäsäännöt pohjoismaisille yrityksille, erilaiset rakennusstandardit, ammattipätevyyden tunnustaminen, rajatyöntekijöiden verokäytäntö sekä Haloo Pohjola -neuvontapalvelun laajentaminen koskemaan myös yrityksiä. Mainituista esteistä ensimmäinen on saatu ratkaistua 1.1.2017 alkaen, ja viimeinen eli yrityksille tarkoitettu portaali tullaan ottamaan käyttöön vuoden 2016 lopussa.

Tanska

Hallitus solmi kaikkien Tanskan kansankäräjien puolueiden kanssa vuonna 2013 sopimuksen rajaesteiden poistamiseksi. Sopimus on edelleen voimassa ja siinä on tunnistettu joukko erilaisia rajaesteitä, joiden poistaminen tai purkaminen on Tanskan viranomaisten tehtävä. Pohjoismaiden neuvoston Tanskan valtuuskunnalle luovutetaan vuosittain raportti ajankohtaisesta rajaestetilanteesta.

Rajaesteet olivat myös keskeinen osa-alue Tanskan toimiessa Pohjoismaiden ministerineuvoston puheenjohtajana vuonna 2015. Osana puheenjohtajuutta 30. huhtikuuta 2015 Kööpenhaminassa järjestettiin konferenssi, jossa pohdittiin kasvua ja rajaesteitä. Työmarkkina- ja elinkeinoelämän järjestöjen edustajista koostunut neuvoo-antava ryhmä esitteli konferenssissa ehdotuksia rajaesteisiin liittyvistä panostusalueista. Asianomaiset tanskalaisviranomaiset ovat sittemmin työstäneet rajaestekysymyksiä eteenpäin. Hallitus on puolestaan pitänyt säännöllisesti yhteyttä työmarkkinaosapuoliin ja tanskalaisiin elinkeinoelämän järjestöihin rajaesteiden tunnistamiseksi ja ratkaisuvaihtoehtojen löytämiseksi niiden poistamiseksi.

Tanskan ja Ruotsin välillä olevien rajaesteiden poistamiseksi on perustettu oma työryhmä, jossa on mukana molempien maiden edustaja rajaesteneuvostossa sekä maiden hallitusten virkamiehiä. Työryhmä kokoontuu kerran vuodessa tai tarpeen mukaan.

Lisäksi Tanskan hallitus pyrkii toimimaan niin, että Tanskan valtakunnan (Grönlanti, Färsaaret ja Tanska) sisällä ei synny rajaesteitä tai että syntyneet esteet poistetaan. Hallitus on saattanut työn päätökseen ja tunnistanut sellaiset rajaesteet Tanskan valtakunnan alueella ja muualla Pohjolassa, joilla on merkitystä Färsaarille ja Grönlannille. Tanska panostaakin nyt yhdessä Färsaarten ja Grönlannin kanssa niihin kysymyksiin, jotka on syytä saada ratkaistua.



Tanskan edustaja rajaesteneuvostossa on vuonna 2016 priorisoinut seuraavaa neljää rajaestettä: (1) oikeus virkavapaaseen poliittisten tehtävien takia, (2) hoitoa tarvitsevien henkilöiden siirto, (3) vakituudessa työsuhteessa oleviin kulttuurityöntekijöihin liittyvät ongelmat Ruotsissa ja (4) tanskalaisten yrittäjien Norjassa tekemien toimeksiantojen verotus Norjassa.

Islanti

Ministeriöillä Islannissa ei ole virallista prosessia, jonka avulla arvioitaisiin, mitkä olemassa olevista säännöistä olisi rajaestenäkökulmasta syytä muuttaa. Rajaesteitä pyritään poistamaan Pohjoismaisen yhteistyön puitteissa, mutta toisaalta ministeriöissä ei ole virallista prosessia, jonka myötä muille maille kerrottaisiin, mitä esteitä ei ole saatu ratkaistua ja miksi.

Yleisesti ottaen tilanne Islannissa on sama kuin muualla Pohjolassa eli että ne, jotka hyödyntävät mahdollisuutta vapaaseen liikkuvuuteen Pohjolassa, voivat joutua ennakoimattomaan tilanteeseen, koska säännöt eri maissa eivät aina ole samat. Tämän välttämiseksi ja minimoimiseksi hallintoviranomaiset informoivat mahdollisista rajaesteistä aina kun se on tarpeen. Lisäksi eri Pohjoismaissa on Haloo Pohjolan toimistoja. Kyseessä on Pohjoismaiden ministerineuvoston neuvontapalvelu, joka toimii koordinoitusti kaikkialla Pohjolassa. Se jakaa tietoa eri maiden järjestelmistä sekä käytännön tietoa niille, jotka ovat aikeissa muuttaa, työskennellä tai opiskella toisessa Pohjoismaassa. Tällä tavoin kansalaiset voivat saada tietoa mahdollisista edessä olevista rajaesteistä. Rajaestetyön helpottamiseksi ja rajaesteiden poistamiseksi Haloo Pohjola välittää tietoa Pohjoismaiden välillä olevista rajaesteistä myös Pohjoismaiden ministerineuvostoon ja Pohjoismaiden asianomaisille viranomaisille.

Eräs keskeinen elementti työssä on se, että Pohjoismaat koordinoivat lainsäädäntöään ja sääntöjään paljon nykyistä enemmän, jotta ne, jotka hyödyntävät oikeutta vapaaseen liikkuvuuteen, eivät joutuisi kohtaamaan rajaesteitä. Tällä hetkellä on olemassa aiempaa suurempaa poliittista kiinnostusta lainsäädäntötyön koordinoimiseksi Pohjoismaiden kesken niin, että EU:n direktiivien täytäntöönpano kansalliseen lainsäädäntöön ei synnytä maissa uusia rajaesteitä, vrt. ajan-kohtainen Pohjoismaiden ministerineuvoston uudistustyö "Nyt Norden 2.0".

Yleisesti ottaen Islannin viranomaiset kehottavat rajaesteiden takia vaikeuksiin joutuneita kansalaisiaan ottamaan yhteyttä asian kannalta keskeisiin viranomaistahoihin. Näin toimitaan riippumatta henkilön kohtaaman vaikeuden syystä. Yleisesti ottaen Islannin viranomaiset vastaavat kirjeisiin ja kyselyihin kohtuullisessa ajassa hyvän hallintotavan mukaisesti.

Islannissa ei ole pysyvää viranomaistahoa, jonka tehtävänä olisi ehdottaa tai ottaa käyttöön sääntömuutoksia, joiden avulla Pohjoismaiden välistä vapaata liikkuvuutta voidaan helpottaa. Muiden Pohjoismaiden tavoin Islanti pitää kuitenkin tärkeänä, että maiden välistä liikkuvuutta mahdollisesti rajoittavat tarpeettomat rajaesteet kyetään poistamaan.

Maan paikallisviranomaisilla ei ole velvollisuutta tuoda esiin tai raportoida ylemmälle viranomaistaholle säännöissä olevista puutteista tai eroavaisuuksista, jotka voivat johtaa ongelmiin kansalaisten halutessa käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen. Paikallisia viranomaisia ja laitoksia on kuitenkin kehoitettu kiinnittämään huomiota niihin yhteensä 35 rajaesteeseen, jotka liittyvät sosiaaliturvaan, työmarkkinoihin ja sosiaalipalveluihin ja jotka on määritelty Pohjoismaiden ministerineuvoston vuonna 2012 julkaisemassa raportissa **Rajaesteet Pohjoismaissa sosiaali- ja työmarkkinakysymyksissä: Tiivistetty kuvaus rajaesteistä ratkaisuehdotuksineen.**

Hallituksen vuonna 2009 tekemän päätöksen mukaan lakeja ja asetuksia valmisteltaessa uusien rajaesteiden ehkäisemiseksi on syytä selvittää, miten kyseinen lainsäädäntö vaikuttaa kansalaisten ja yritysten mahdollisuuksiin luoda kontakte-



ja maiden rajojen yli. Islannin pääministerin kanslian juridisen toimiston työtehtäviin kuuluu tarkistaa, että muut ministeriöt käyvät lakiehdotukset kriittisesti läpi nimenomaan tästä näkökulmasta.

Mikäli pääministerin kanslia katsoo, että tietty ehdotus olisi pitänyt käydä kriittisesti läpi rajaestenäkökulmasta mutta näin ei ole tapahtunut, kyseisen ministeriön tulee korjata asia. Lakiehdotusten valmisteluun liittyviä vaatimuksia ollaan tiukentamassa asteittain. Ehdotusten kriittinen läpikäynti ja mahdollisesti muiden Pohjoismaiden vastaavan lainsäädännön huomioiminen saattaa tulevaisuudessa sisältyä aina automaattisesti valmistelutyöhön. Itse asiassa tätä tapahtuu usein jo nyt, kun se katsotaan tarpeelliseksi.

Norja

Norjassa kullakin ministeriöllä on vastuu arvioida ja käsitellä sen vastuualueelle kuuluvia rajaesteitä.

Vuonna 2016 Norjan edustaja rajaesteneuvostossa Svein Ludvigsen on työskennellyt eritoten seuraavien kahdeksan rajaesteen parissa:

EU-asioiden pitkät käsittelyajat (yhdessä Islannin kanssa), Norjan isyysvapaa, sairauskorvaus potilaiden matkoista Norjan ja Suomen/Ruotsin välillä (yhdessä Suomen kanssa), rajatyöntekijöiden verokäytäntö (yhdessä Ruotsin kanssa), Norjan verokäytäntö, joka vaikeuttaa toimeksiantojen vastaanottamista rakennusallalla (yhdessä Tanskan kanssa), färsaarelaisien opiskelijoiden verovähennys Norjassa, Norjan tulli- ja arvonlisäverosäännöt pohjoismaisille yrityksille sekä rajanylitys moottorikelkalla Norjan ja Ruotsin välisellä rajalla. Ludvigsen keskusteli vuoden 2016 alussa kunkin vastuuministeriön kanssa mainittujen rajaesteiden ratkaisemisesta. Kuluneena vuonna poistettiin kaksi rajaestettä Norjan käytäntöä muuttamalla. Yksi rajaeste hyväksyttiin poliittisesti hyvinvointietuutena (isyysvapaa) eikä se vaadi enää ratkaisua. Muiden esteiden osalta todettakoon, että kyse ei ole yksinomaan Norjan aiheuttamista rajaesteistä ja että niihin voidaan löytää ratkaisu vuoropuhelulla ja yhteistyöllä.

Moottorikelkoilla tehtäviin rajanylityksiin liittyvä rajaeste ratkaistiin Norjan ja Ruotsin yhteistyöministeriöiden allekirjoitetulla 9. marraskuuta 2016 sopimuksella, jolla moottorikelkka-ajokortti hyväksytään sekä Ruotsissa että Norjassa. Rajaesteneuvosto ilmoittaa vuosiraportissaan rajaesteiden aiheuttamat taloudelliset kustannukset. Vuosiraportti 2016 valmistuu joulukuussa.

Pohjoismaiden ministerineuvoston puheenjohtajuus siirtyy vuonna 2017 Norjalle. Samalla Norjan edustajasta rajaesteneuvostossa Svein Ludvigsenista tulee neuvoston puheenjohtaja. Myös Norja aikoo nostaa rajaestekysymykset esiin puheenjohtajuuskauden aikana. Se aikoo eritoten selvittää, miten olemassa olevan rajaestetietokannan laatu voidaan varmistaa niin, että siitä käy ilmi todelliset rajaesteet, joita voidaan seurata.

Norjan yhteistyöministeri Elisabeth Vik Aspaker ja Svein Ludvigsen tulevat kutsumaan eri rajaestetoimistot säännöllisesti tiedotuskokouksiin. Myös työmarkkinoiden osapuolet kutsutaan mukaan pohtimaan rajaestekysymyksiä erityisesti elinkeinoelämän näkökulmasta.

Yhteistyöministeri tekee myös tiivistä rajaesteyhteistyötä Norden-yhdistyksen kanssa.

Ruotsi

Ulkoministeriön EU-yksikkö koordinoi Ruotsissa rajaestetyötä rajaesteneuvoston suuntaan. Se myös valmistelee rajaesteisiin liittyviä kysymyksiä asianomaisten ministeriöiden kanssa. Hallituksen edustaja rajaesteneuvostossa kutsuu ministeriöt ja ulkopuoliset neuvontapalvelut valmisteleviin kokouksiin ennen rajaesteneuvoston varsinaista kokousta. Kokouk-



seen kutsutaan myös Pohjoismaiden ministerineuvoston sihteeristön edustajia. Valmistelemissa kokouksissa keskustellaan Ruotsin kannalta keskeisistä rajaesteistä, jotka olisi hyvä saada ratkaistua. Lisäksi neuvontapalvelut voivat nostaa esiin ja tuoda näkyväksi uusia esteitä, joihin ne törmäävät toiminnassaan.

Kukin ministeriö vastaa oman vastuualueensa puitteissa niistä rajaesteistä, joita Ruotsi on halunnut rajaesteneuvos tassa priorisoida. Tämä voi tapahtua esimerkiksi rajat ylittävänä viranomaisyhteistyönä tai kohdistettuina tiedotustoimina. Mikäli estettä ei ole mahdollista ratkaista ministeriö- tai viranomaistasolla tai jos se ei ole sopivaa muista syistä, ministeriöt voivat päättää, että ne eivät pyrikään ratkaisemaan estettä. Töitä tehdään jatkuvasti myös niiden rajaesteiden osalta, joita ei ole luokiteltu ns. priorisoiduiksi rajaesteiksi.

Ruotsin yhteistyöministeri informoi Pohjoismaiden neuvoston Ruotsin valtuuskuntaa säännöllisesti pohjoismaisen rajaestetyön etenemisestä. Ruotsin valtiopäivien vahva kiinnostus rajaestekysymystä kohtaan näkyy myös valtiopäiväedustajien jättämässä lukuisissa aiheita käsittelevissä aloitteissa ja välikysymyksissä.

Pohjoismaiden pääministerit ilmoittivat vuonna 2015, että työmarkkinaosapuolet tulee osallistaa mukaan työhön rajaesteiden poistamiseksi. Tämän johdosta Ruotsin yhteistyöministeri kutsui maan työmarkkinaosapuolet, elinkeinoelämän ja kauppakamarin huhtikuussa 2016 pyöreään pöydän neuvotteluun aiheesta.

Ruotsi priorisoi vuonna 2016 seuraavia rajaesteitä:

- Kaupallinen matkustajalähtöliikenne Ruotsin ja Norjan välillä.
- Ruotsalaisten moottorikelkankuljettajien kelpoisuus ajaa Norjassa.
- Oikeus läheishoitorahaan (omaishoidontukeen), joka täyttyy vain jos sekä hoitaja että hoidettava kuuluvat Ruotsin sairausvakuutuksen piiriin.
- Julkisten palvelujen digitalisaation yhteentoimimattomuus maiden rajojen yli.

Vuonna 2018 Ruotsi on Pohjoismaiden ministerineuvoston ja rajaesteneuvoston puheenjohtajamaa.

Ahvenanmaa

Tietoa rajaesteistä tulee kansalaisilta, yrityksiltä ja organisaatioilta. Rajaesteneuvoston edustajan työtä tukevat lisäksi itsehallintoelimet, Haloo Pohjolan toimisto sekä parempaan sääntelyyn keskittynyt Regelrådet, jossa Ahvenanmaan elinkeinoelämä on edustettuna. Regelrådet, jota johtaa Ahvenanmaan elinkeinoministeri, on samalla myös rajaesteneuvoston edustajan kontaktiryhmä.

Ne rajaesteet, joissa Ahvenanmaalla on lainsäädäntövalta, käsitellään maakuntahallinnossa. Monet Ahvenanmaata koskevista rajaesteistä kuuluvat kuitenkin Suomen lainsäädäntövallan piiriin. Tällaisissa tapauksissa otetaan yhteyttä Suomen valtion viranomaisiin Ahvenanmaalla, rajaesteneuvoston Suomen edustajaan sekä Suomen hallitukseen Ahvenanmaan kannan esiin tuomiseksi.

Kun Ahvenanmaan maakunnan hallitus valmistele uutta lainsäädäntöä, samalla laaditaan usein kuvaus oikeudellisesta tilanteesta Ahvenanmaan lähiympäristössä – eritoten Suomessa ja Ruotsissa, mutta myös muualla Pohjolassa. Rajaestekysymys on päivittäin mukana lainsäädäntöprosessissa, sillä ahvenanmaalaiselle yhteiskunnalle on ensiarvoisen tärkeää pystyä toimimaan joustavasti lähiympäristönsä kanssa. Lainsäädäntöön vaikuttaa usein myös EU-lainsäädäntö, jonka tavoitteena on pääosin helpottaa ihmisten, tavaroiden, palveluiden jne. vapaata liikkuvuutta. Esiin nousevat rajaesteet kuuluvat kuitenkin vain harvoin Ahvenanmaan lainsäädäntövallan piiriin. Niissä tapauksissa, joissa voi olla kyse rajaesteistä, maakunnan hallitus toimii nopeasti ratkaisun löytämiseksi.

Maakunnan hallitus priorisoi seuraavia rajaesteitä:

- *erilaiset rakennusmääräykset*; rajaesteneuvostolla on nyttemmin asiassa lähinnä tarkkailijan asema, sillä kansalliset rakennusviranomaiset ovat aktivoituneet kysymyksessä



- *ei oikeutta opintotukeen ulkomailla tehdyn työn jälkeen*; tämä on ratkaistu, sillä Suomi, Ruotsi ja Norja ovat poistaneet kotipaikkavaatimuksen lainsäädännöstään
- *Ahvenanmaan sähkönsiirtomaksut*; tämä on poistettu rajaesteneuvoston työlistalta.

Vuonna 2016 on syntynyt uusia esteitä:

- *työkyvyn lääketieteellisen arvioinnin erot eri maissa*
- *oikeus läheishoitorahaan (omaishoidontukeen) täyttyy vain jos sekä hoitaja että hoidettava kuuluvat Ruotsin sairausvakuutuksen piiriin.*

Grönlanti

Lähetetyssä vastausluonnoksessa todetaan, että *”ei ole olemassa mitään keskitettyä reittiä, jota kautta pohjoismaiden kansalaiset voisivat esittää valituksia heitä kohdanneista rajaesteistä. Valitukset osoitetaan asianmukaisille viranomaisille, joilla on vastuu asiasäällöstä kansallisesti”*.

Tiukan muodollisen tulkinnan mukaan tämä pitää paikkansa, mutta ei pidä unohtaa sitä, että Pohjoismaiden kansalaiset pitävät käytännössä Haloo Pohjolaa toimijana, jonka puoleen voi kääntyä, kun kokee tulleen kohdelluksi epäoikeudenmukaisesti.

Tämä on tärkeää, sillä myös Haloo Pohjolalla on oma roolinsa, kun asioita lähetetään Pohjoismaiden ministerineuvoston sihteeristöön laadun varmistamiseksi ja asian kirjaamiseksi rajaestetietokantaan. Grönlannin näkemyksen mukaan olisi-kin paikallaan suhteessa Pohjoismaiden neuvostoon tuoda esiin, että Grönlannissa on erityinen tilanne, kun kansalainen itse asiassa voi ottaa suoraan pohjoismaisen yhteistyön toimijaan yhteyttä ja tulla kuulluksi sekä saada apua konkreettisen rajaesteen nostamiseksi esiin rajaesteneuvostossa. Konkreettiset asiat tulee tuki edelleen ratkaista kansallisesti, mutta yhteistyöministerit ovat kuitenkin luoneet järjestelmän, joka antaa kansalaisille pääsyn suoraan osaksi pohjoismaista päätösprosessia, mikä lienee myös Pohjoismaiden neuvoston toiveiden mukaista.

Lopuksi todettakoon, että kaikki pohjoismaisen yhteistyön osapuolet arvostavat hyvää yhteistyötä rajaesteneuvoston, maiden edustajien ja Pohjoismaiden neuvoston edustajien kanssa.

Haloo Pohjola Grönlannissa

Haloo Pohjola -neuvontapalvelu avattiin Grönlantiin viimeisenä Pohjoismaana vuonna 2015. Samana vuonna Grönlannin itsehallinto nimitti edustajansa rajaesteneuvostoon. Haloo Pohjola toimii Grönlannin Pohjola -instituutin (NAPA) tiloissa Nuukissa. Haloo Pohjolassa ja siihen kuuluvassa paikallisverkostossa tehtävä työ tukee Grönlannin itsehallinnon tekemää rajaestetyötä.

Pohjois-Atlantilla sijaitsevan kahden pohjoismaisen naapurin eli Islannin ja Färsaarten tavoin Grönlannissaakaan ei ole työstä johtuvaan päivittäiseen pendelöintiin liittyviä rajaesteitä, mutta kylläkin muuntotyypisiä rajaesteitä aivan kuten muualla Pohjolassa. Mahdollisten pohjoismaisten rajaesteiden ohella Tanskan hallituksen Kansankäräjille antamassa tuoreessa rajaesteselonteossa vuodelta 2016 on mainittu joukko asioita, jotka liittyvät rajaesteisiin Tanskan valtakunnan alueella. Niitä pyritään ratkomaan suoraan Tanskan ja Grönlannin virnaomaisten välisten keskustelujen kautta.

Itsehallinnon lainsäädäntötyön yhteydessä lainvalmistelun pohjana käytetään ohjeita, joissa todetaan, että *”aluepoliittiset seuraukset tai seuraukset itsehallinnolle tai Tanskan valtakunnalle”* tulee ottaa huomioon. Lisäksi Grönlannin parlamentti eli Inatsisartut voi lainsäädäntötyön yhteydessä pyytää hallitukselta eli Naalakkersuisutilta lisätietoja konkreettisesta la-
kiehdotuksesta.



Naalakkersuisut osallistuu aktiivisesti Pohjoismaiden ministerineuvostossa tehtävään työhön ja tukee siellä päätettyjä painopistealueita.

Färsaaret

Pohjoismaisten yhteistyöministeriöiden tavoin myös Färsaaret pitää liikkuvuutta ja kasvupotentiaalia vaikeuttavien rajaesteiden purkamista hyvin tärkeänä. Kukin ministeriö tai viranomainen vastaa Färsaarilla omasta vastuualueestaan niin, että kyseisellä viranomaisella on vastuu rajaesteiden ennaltaehkäisemisestä ja purkamisesta. Viranomaiset tekevät yhteistyötä Färsaarten rajaesteneuvoston edustajan kanssa rajaesteneuvostossa käsiteltävistä rajaesteistä. Färsaarten maantieteellisen sijainnin ja koon takia rajaesteet koskettavat Färsaarilla usein varsin rajallista joukkoa ihmisiä, mutta siitä huolimatta esteet koetaan usein merkittävinä.

Muiden Pohjoismaiden tavoin myös Färsaarten tekemä rajaestetyö perustuu seuraavaan kolmeen lähtökohtaan: Olemassa olevien rajaesteiden purkaminen. Rajaesteneuvostossa käsiteltävät rajaesteet valitaan yhteistyössä viranomaisten, Haloo Pohjolan ja rajaesteneuvoston färsaarelaisedustajan kanssa.

Rajaesteitä koskevan tiedotustoiminnan lisääminen, eritoten Tórshavnissa sijaitsevan Haloo Pohjolan paikallistoimiston kanssa, joka aloitti toimintansa 2013.

Ennalta ehkäisevä rajaestetyö (tärkein lähtökohta). Färsaaret on panostanut huomattavasti ennalta ehkäisevään työhön tarttumalla nimenomaan lainsäädäntöprosessiin, josta rajaesteet saavat usein alkunsa. Näin Färsaaret on halunnut turvata sen, että Färsaarten maakuntapäivien hyväksymät lait eivät synnytä uusia rajaesteitä.

Färsaarten työmarkkinat ovat hyvin liikkuvat. Monet färsaarelaiset asuvat edelleen Färsaarilla, mutta työskentelevät josakin toisessa Pohjoismaassa. Kyse ei ole kuitenkaan päivittäisestä työmatkapedelöinnistä samaan tapaan kuin monilla muilla rajaseuduilla Pohjoismaissa, vaan työntekijöistä, jotka ovat pitkiä aikoja poissa Färsaarilta. Kohderyhmän kokemat rajaesteet voivatkin olla luonteeltaan erilaisia kuin tavallisessa päivittäisessä pendelöinnissä esiin nousevat esteet.

Färsaarten lainsäädännössä on tietyiltä osin huomioitu nimenomaan ne tilanteet, joissa henkilö ei asu ja työskentele samassa maassa.

Ei ole olemassa virallista valituselintä, jonka puoleen henkilö voisi kääntyä, mikäli hän itsestään riippumattomasta syystä joutuu tilanteeseen, missä Pohjoismaat ovat eri mieltä vastuutahosta. Färsaarten viranomaiset pyrkivät kuitenkin välttämään tällaisten tilanteiden syntymistä. Jotta tällaiselta vältyttäisiin, tärkeimpien pohjoismaisten sopimusten edistämiseksi tulee tehdä paljon yhteistyötä.

Färsaarten viranomaisilla ei ole myöskään virallista käytäntöä, jonka puitteissa muille maille ilmoitettaisiin tietyn rajaesteiden poistumisesta.

Färsaarten maakuntahallituksen puheenjohtajan kanslian tammikuussa 2015 lähettämän kirjeen mukaan kaikki lakiehdotukset tulee tarkistaa sekä jo olemassa olevien rajaesteiden (jotka löytyvät mm. rajaestetietokannasta) että lakiehdotuksen mahdollisesti synnyttämien uusien rajaesteiden näkökulmasta.

Lakiehdotukset käydään läpi yleisesti rajaestenäkölma huomioiden, mutta erityisen huolellisesti ne seulotaan työmarkkinoihin, sosiaalipalveluihin ja koulutukseen liittyvän lainsäädännön osalta Pohjoismaiden neuvoston rajaesteneuvostolle määrittelemän strategian mukaisesti.



Kun lakiehdotukset tarkistetaan rajaestenäkökulmasta, kyse ei ole pelkästään niiden vaikutuksesta pohjoismaiseen yhteistyöhön eli Färsaariin ja muihin Pohjoismaihin. On syytä myös tarkistaa se, onko lakiehdotuksella vaikutusta sellaisten ihmisten ja yritysten liikkuvuuteen, jotka toimivat ja työskentelevät Färsaarilla, Tanskassa ja Grönlannissa eli Tanskan valtakunnan alueella. Näin jo lakiehdotusta laadittaessa nähdään, millaisia vaikutuksia sillä voi olla rajaestenäkökulmasta. Tämän tulee myös käydä ilmi lakiehdotusta koskevissa huomautuksissa – vähintäänkin mitä tulee esimerkiksi lakiehdotuksen taloudellisiin vaikutuksiin tai vaikutuksiin suhteessa kansainvälisiin sopimuksiin. Tällä kaikella on eittämättä vaikutusta Färsaarilla tehtävään lainsäädäntöön niin, että Färsaaret pyrkii omalta osaltaan estämään uusien rajaesteiden syntymisen. Toimintatapa on kuitenkin rajoittunut koskemaan vain Färsaarten olosuhteita ja paikallista lainsäädäntöä. Toimilla ei ole vaikutusta muualla – eli niin kauan kuin muut Pohjoismaat eivät toimi samoin, mikään ei estä sitä, että muiden maiden kansallinen lainsäädäntö voi synnyttää rajaesteitä.

Yleisesti ottaen niin kansalaisten kuin viranomaisten – myös Pohjoismaiden ministerineuvoston – yhteydenottoihin pyritään vastaamaan kohtuullisessa ajassa, vaikka olemassa ei olekaan virallisia sääntöjä vastausaikojen pituudesta.

Rajaesteisiin on tärkeää kiinnittää huomiota. Me kiitämme Pohjoismaiden neuvostoa asian merkityksen ja laajuuden huomioimisesta sekä siitä, että se kiinnittää huomiota rajaesteisiin ja vapaan liikkuvuuden tulevaisuuden haasteisiin. Nämä kysymykset tulevat olemaan selkeästi esillä rajaestetyötä kehitettäessä, rajaesteneuvoston työn arvioinnissa sekä jatkotyön suunnittelussa.

Helsingissä 15.12.2016

Anne Berner
Pohjoismaiden yhteistyöministeri