

Valtioneuvoston selonteko pohjoismaisista rajaesteistä

Sisältö

1	Johdanto	3
2	Rajaestetyön keskeiset toimijat	6
3	Koronapandemian vaikutus rajaestetyöhön	10
4	Rajaestetyö hallituskauden aikana	13
4.1	Ratkaistut rajaesteet.....	14
4.2	Rajaesteet, jotka rajaesteneuvosto on todennut mahdottomiksi ratkaista.....	17
4.3	Rajaesteneuvoston käsiteltävänä olevat Suomen priorisoimat rajaesteet	18
4.4	Rajaesteneuvoston vuoden 2022 yhteiset teema-alueet	28
4.5	Suomea koskevat muiden maiden priorisoimat rajaesteet.....	32
4.6	Liikkuvuutta haittaavat viranomaiskäytännöt rajaestetietokannan ulkopuolella	35
5	Johtopäätökset.....	37

1 Johdanto

Pohjoismaisessa rajaestetyössä **rajaesteillä** tarkoitetaan sellaisia lakeja, julkisia sääntöjä tai käytäntöjä, jotka estävät yksilöiden vapaata liikkumista tai yritysten mahdollisuuksia toimia yli rajojen Pohjoismaissa. Esimerkiksi erilaiset verotus- ja korvaustasot Pohjoismaiden välillä eivät itsessään ole rajaeste. Rajaeste voi kuitenkin muodostua, mikäli yksityishenkilö tai yritys vapaata liikkuvuutta Pohjoismaiden välillä käytäessään joutuu huonompaan asemaan kuin sellainen toimija, joka pysyy omassa maassaan. Osa rajaesteistä voidaan ratkaista kansallisin toimin, mutta osa vaatii yhteispohjoismaista koordinaatiota. Suomen vastuulla on poistaa ne rajaesteet, jotka johtuvat Suomen lainsäädännöstä tai sen tulkinnasta, ja muiden maiden vastuulla ovat vastaavasti niiden lainsäädännöstä johtuvat esteet. Osa rajaesteistä voidaan poistaa muuttamalla tai tarkentamalla ohjeistuksia, mutta joskus ratkaiseminen voi vaatia muutoksia maiden lainsäädäntöön.

Rajaesteiden poistaminen ja ennaltaehkäisy on kirjattu pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmaan:

Pohjoismaiden on oltava maailman parhaiten integroitunut alue. Suomi pyrkii helpottamaan kansalaisten liikkuvuutta Pohjoismaiden välillä. Suomi toimii aktiivisesti olemassa olevien rajaesteiden poistamiseksi ja pyrkii ottamaan huomioon, ettei uusia rajaesteitä synny Pohjoismaiden välille uutta lainsäädäntöä laadittaessa. (s. 56)

Lainvalmistelussa edistetään pohjoismaista yhteistyötä, etenkin EU-direktiivien voimaansaattamiseksi, jottei synny uusia rajaesteitä Euroopassa. (s.86)¹

¹ Valtioneuvosto. 2019. *Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta*. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161931>

Rajaestetyö on keskeinen osa pohjoismaisen integraation toteuttamista ja liikkuvuuden edistämistä Pohjolassa. Vapaa liikkuvuus on ollut yhteistyön keskiössä jo virallisen yhteistyön alusta asti ja esimerkiksi **passivapaus** (1957) ja **yhteiset työmarkkinat** (1954) ovat esimerkkejä tätä tukevista toimista. Virallisen hallitusten välisen pohjoismaisen yhteistyön oikeudellisena kehyksenä toimivassa **Helsingin sopimuksessa** (1962) tähdätään mm. lainsäädäntöjen yhtenäistämiseen, maiden välisen liikenteen helpottamiseen ja rajaseutujen asukkaille koituvan haitan minimoimiseen. Vuonna 2019 Pohjoismaiden pääministerit allekirjoittivat yhteisen vision, jonka mukaan Pohjola tulee maailman kestävin ja integroitunein alue vuoteen 2030 mennessä. Tämän vision toteutumisessa rajaestetyöllä on keskeinen rooli.²

Yksilön kannalta vapaa liikkuvuus on pohjimmiltaan perusoikeuksiin liittyvä kysymys, josta tuhannet pohjoismaalaiset hyötyvät päivittäin. Rajaesteiden purkaminen on myös kansantalouden kannalta järkevää, sillä rajat ylittävä taloudellinen vuorovaikutus vahvistaa elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja ylläpitää raja-alueiden elinvoimaa. Kantava ajatus on, että vapaan liikkuvuuden edistäminen Pohjoismaiden välillä hyödyttää kaikkia osapuolia, olipa kyseessä asuminen, opiskelu, työskentely tai yrittäjyys.

Olemassa olevien rajaesteiden purkamisen lisäksi rajaestetyö keskittyy ennaltaehkäisemään uusien rajaesteiden syntymistä eli uusia lakeja säädettäessä pyritään ottamaan huomioon esimerkiksi muiden pohjoismaiden lainsäädäntö niin, ettei uusia rajaesteitä synny. Ennaltaehkäisevällä työllä on suuri merkitys, sillä jos rajaesteitä ei oteta huomioon lainsäädäntötyössä, syntyy uusia rajaesteitä jatkuvasti lainsäädännön uudistamisen myötä. *Lainkirjoittajan oppaan* mukaan:

*Samalla tavoin on kansallista lainsäädäntöä valmisteltaessa huolehdittava siitä, että Pohjoismaiden välille ei synny rajaesteitä ja että olemassa olevat esteet poistetaan (6.4.2 Syrjintäkiellon periaate).*³

Viime vuosien poikkeukselliset ajat ovat eri tavalla myös korostaneet pohjoismaisen yhteistyön merkitystä. Pandemiakriisi osoitti rajayhteistyön merkittävyyden. Suomen puheenjohtajuuskaudella Pohjoismaiden ministerineuvostossa 2021 rajakysymykset olivat prioriteetti niin pohjoismaisten yhteistyöministerien kuin useiden sektoriministerien agendalla. Suomen ja Ruotsin tulevien Nato-jäsenyyksien myötä pohjoismaisessa yhteistyössä alkaa uusi vaihe, joka osaltaan myös korostaa pohjoismaisen integraa-

² Pohjoismaiden ministerineuvosto. 2019. *Visio 2030*.

<https://www.norden.org/fi/julkilausuma/visio-2030>

³ *Lainkirjoittajan opas*. 2013. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 37/2013. Verkkoersio, viitattu 15.9.2022. <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>

tion tärkeyttä. Esteetön yhteistyö ja kauppa Pohjolassa korostuu entisestään nykyisessä poliittisessa tilanteessa Venäjän laajennettua sotaansa Ukrainassa. On tärkeää varmistaa, että rajaesteiden poistamiseksi työskennellään aktiivisesti.

Hallitus on työskennellyt aktiivisesti rajaesteiden ratkaisemiseksi hallituskauden aikana. Selonteko lisää tietoa rajaestetyöstä esittelemällä kentän relevanttien toimijoiden työtä ja rooleja rajaestetyössä. Tiedon lisääminen on tärkeää rajaesteiden ratkaisemisen sekä uusien esteiden synnyn ennaltaehkäisemisen kannalta. Edellinen selonteko rajaesteistä on vuodelta 2012, jonka jälkeen rajaestetyö on kehittynyt. Selonteossa käsiteltävät rajaesteet on ajallisesti rajattu koskemaan nykyistä hallituskautta eli vuosia 2019-2022. Päähuomio on niissä rajaesteissä, jotka koskevat Suomea ja joiden ratkaisemiseen Suomen viranomaiset voivat omilla toimillaan vaikuttaa.

Selonteko on valmisteltu ulkoministeriössä. Valmistelussa on konsultoitu laajasti muita ministeriöitä, asianomaisia viranomaisia sekä rajaestetoimijoita. Selontekoluonnos on ollut kommentoitavissa sähköisessä lausuntopalvelussa 14.10.- 30.10.2022.

2 Rajaestetyön keskeiset toimijat

Suomessa rajaesteiden hallinnointia ei ole keskitetty tietyn viranomaisen alaisuuteen, vaan kukin ministeriö ja viranomainen on vastuussa omasta hallinnonalastaan ja sitä koskevista rajaesteistä. Ministeriöiden välistä yhteistyötä on organisoitu mm. siten, että rajaesteneuvoston suomalainen jäsen on yhteydessä ministeriöihin rajaestekysymyksissä. Lisäksi Pohjola-Nordenin Suomen pohjoismainen rajaesteverkosto, jossa on jäseniä eri ministeriöistä ja viranomaisista, kokoontuu säännöllisesti ennen Rajaesteneuvoston kokouksia keskustelemaan rajaesteistä.

Rajaestetyö on keskeinen osa **Pohjoismaiden ministerineuvoston** ja sen eri ministerikokoonpanojen toimintaa, joka kattaa monia politiikan aloja. Ministerineuvoston alaisuudessa toimii useita tärkeitä rajaestetoimijoita. Lisäksi ministerineuvosto on merkittävä rajaestetyön rahoittaja.

Pohjoismaiset yhteistyöministerit ovat saaneet pääministereiltä tehtäväksi johtaa ja koordinoita ministerineuvoston työtä, jossa Pohjolasta pyritään tekemään vision mukaisesti maailman integroitunein alue vuoteen 2030 mennessä. Kesäkuussa 2022 antamassaan yhteisessä julkilausumassa yhteistyöministerit toteavat, että he ovat erityisessä vastuussa rajaestekysymyksistä ja että heillä on tärkeä vastuu pohjoismaisen näkökulman ylläpitämisestä maiden välillä sekä kansallisissa hallituksissa⁴.

Rajaesteneuvosto on vuonna 2014 perustettu ministerineuvoston alaisuudessa toimiva yhteistyöelin, jonka edustajat ovat poliittisesti nimettyjä itsenäisiä toimijoita. Neuvostossa on yksi edustaja jokaisesta Pohjoismaasta sekä Ahvenanmaalta, Färsaarilta ja Grönlannista. Lisäksi mukana on edustaja Pohjoismaiden neuvostosta sekä ministerineuvoston pääsihteeri. Rajaesteneuvoston ydintehtävä on identifioida ja priorisoida rajaesteitä sekä esittää ratkaisuehdotuksia, joita maiden toimivaltaiset viranomaiset voivat toimeenpanna rajaesteiden poistamiseksi. Rajaesteneuvosto ei voi itse ratkaista rajaesteitä, mutta sen tarkoitus on tuoda ongelmat ja ratkaisuehdotukset toimivaltaisten kansallisten viranomaisten tietoisuuteen.

⁴ Pohjoismaisten yhteistyöministerien julkilausuma. 2022.

<https://www.norden.org/fi/declaration/pohjoismaisten-yhteistyoministerien-julkilausuma>

Rajaesteneuvoston jäsenet priorisoivat vuosittain tärkeinä pitämiään rajaesteitä. Priorisoitavat rajaesteet valitaan pääasiassa Pohjoismaiden ministerineuvoston **rajaestetietokantaan**⁵ rekisteröityjen esteiden joukosta, mutta joissakin tapauksissa rajaesteneuvosto voi priorisoida myös esteen, jota ei vielä ole ehditty rekisteröidä tietokantaan. Priorisoidut rajaesteet joko ratkaistaan tai ne todetaan mahdottomiksi ratkaista. Rajaeste voidaan todeta mahdottomaksi ratkaista perustuen rajaesteneuvoston vastuuviranomaisilta saamiin vastauksiin. Este voidaan kuitenkin nostaa takaisin käsitteilyyn, mikäli sen ratkaisemiseksi löytyy myöhemmin poliittista tahtoa. Perustamisensa jälkeen rajaesteneuvosto on edistänyt 80 rajaesteen ratkaisemista, joista osa on ratkaistu ja osa todettu mahdottomiksi ratkaista. Vuosina 2019 - 2021 rajaesteneuvosto on käsitellyt reilut 50 rajaestettä, joista tässä vaiheessa 20 on saatu ratkaistua ja 9 todettu mahdottomiksi ratkaista.⁶

Suomen puheenjohtajuuskaudella Pohjoismaiden ministerineuvostossa vuonna 2021 rajaesteneuvostolle neuvoteltiin uusi mandaatti, joka edelleen vahvistaa ja selkeyttää neuvoston roolia rajaestetyössä ja tiivistää yhteistyötä eri tahojen välillä. Paremman tilannekuvan ylläpitämiseksi pohjoismaisen yhteistyön ministerit ovat myös päättäneet tiivistää omaa vuoropuheluaan rajaesteneuvoston kanssa. Uuden mandaatin mukaan neuvoston olisi ratkaistava viidestä kahdeksaan rajaestettä vuodessa ja priorisoidut rajaesteet tulisi ratkaista viidessä vuodessa.

Vuonna 2022 rajaesteneuvosto keskittyy neljään laajempaan teema-alueeseen, jotka ovat digitalisaatio, pohjoismaisten ammattitutkintojen vastavuoroinen tunnustaminen, veroasiat sekä väestörekisteriyhteistyö. Teema-alueiden tarkoitus on tukea pohjoismaisen yhteistyön visiota ja lisätä työn poliittista merkitystä. Nykyisten prioriteettien lisäksi neuvosto on aiempina vuosina työskennellyt myös seuraavien teema-alueiden parissa: rajat ylittävät tilastot, toisistaan poikkeavat rakennusmääräykset, maakohtaiset sähköisen viestinnän estot (Geoblokkaus) sekä rajat ylittävä liikenneyhteistyö.

Rajaesteneuvoston sihteeristö tukee rajaesteneuvoston työtä mm. koordinoimalla, laatimalla kokousmateriaalit ja vastaamalla kokousten käytännön suunnittelusta ja toteutuksesta. Sihteeristö ylläpitää ja päivittää rajaestetietokantaa, jonne muiden toimijoiden sihteeristölle raportoimat rajaesteet kootaan. Lisäksi sihteeristö toimii koordinoivassa roolissa eri toimijoiden välisessä rajaesteyhteistyössä.

Pohjoismaiden neuvoston rajaesteryhmässä on jäsenenä 14 parlamentaarikkoa neuvoston kaikista jäsenmaista, valiokunnista ja puolueyhdistä. Ryhmän tehtävänä

⁵ Rajaestetietokanta: <https://www.norden.org/fi/rajaestetietokanta>

⁶ Pohjoismaiden ministerineuvosto. 2022. *Gränshinderrådets verksamhetsrapport 20/21*. Politik-Nord 2022:701 <https://www.norden.org/fi/node/71257>

on tukea rajaesteneuvoston työtä ja luoda parlamentaarista painetta rajaestekysymyksissä, jotka ovat laajapohjaisia tai jotka rajaesteneuvosto on todennut mahdottomiksi ratkaista. Lisäksi rajaesteryhmä toimii yhdyssiteenä Pohjoismaiden neuvoston valio-kuntien välisessä sekä Pohjoismaiden neuvoston ja Pohjoismaiden ministerineuvoston välisessä rajaestetyössä. Yksi rajaesteryhmän jäsen on mukana myös rajaesteneuvostossa varsinaisena jäsenenä.

Pohjola-Nordenin Suomen pohjoismainen rajaesteverkosto on suomalainen rajaesteverkosto, jossa on mukana edustajat eri viranomaisista ja ministeriöistä, neuvontapalveluista, Pohjola-Nordenista sekä Rajaesteneuvostosta ja Pohjoismaiden neuvoston rajaesteryhmästä. Verkosto edistää tiedonvaihtoa eri toimijoiden välillä, ratkoo ja ennaltaehkäisee rajaesteitä ja toimii kansallisen tason valmistelevana kokouksena ennen rajaesteneuvoston kokouksia. Toimikunnan sihteerin tehtävää hoitaa Info Pohjola.

Pohjoismaissa toimii neljä eri neuvontapalvelua, jotka pyrkivät tiedottamalla ja henkilökohtaisen opastuksen avulla lisäämään liikkuvuutta Pohjoismaiden välillä. **Info Pohjola** on Pohjoismaiden ministerineuvoston yhteispohjoismainen neuvontapalvelu, joka toimii kaikissa viidessä Pohjoismaassa sekä Ahvenanmaalla, Färsaarilla ja Grönlannissa. Suomessa Info Pohjolaa hallinnoi Pohjola-Norden. Info Pohjola edistää liikkuvuutta tiedottamalla opiskelusta, työskentelystä ja yrittämisestä Pohjoismaissa ja on suunnattu kaikille, jotka muuttavat, opiskelevat, työskentelevät tai suunnittelevat yrityksen perustamista Pohjoismaissa. Info Pohjolan verkkosivuilla tietoa annetaan suomeksi, norjaksi, norjaksi, ruotsiksi, tanskaksi ja englanniksi, joiden lisäksi asiakas voi ottaa yhteyttä neuvontapalveluun myös fäärin tai grönlannin kielillä. Info Pohjola järjestää tapahtumia ja tiedotusta niin kansalaisille, viranomaisille ja päättäjille kuin muillekin yhteiskunnan toimijoille. Info Pohjolan vuonna 2021 saamat kysymykset koskivat useimmiten sosiaalivakuutusta (16,9 %), työskentelyä (13,9 %), kansalaisuutta ja äänioikeutta (11,5 %), väestökirjanpitoa (11,1 %), opiskelua (10,0 %), tulleja ja veroja (9,3 %) sekä muuttamista yleisesti (9,2 %) ⁷.

Info Pohjolan lisäksi Pohjoismaissa toimii kolme alueellista rajaneuvontapalvelua Øresunddirekt, Rajaneuvonta Ruotsi-Suomi-Norja (tunnettiin aiemmin Pohjoiskalotin rajaneuvontana), sekä Grensetjänsten Norge-Sverige. Alueellisten rajaneuvontapalveluiden vuosittainen toimintasuunnitelma laaditaan yhdessä ministerineuvoston rajaesteneuvoston sihteeristön kanssa. Vaikka toimipisteet sijaitsevat raja-alueilla, ne toimivat käytännössä kansallisina palveluina eli vastaavat koko maasta tuleviin kysymyksiin.

⁷ Pohjoismaiden ministerineuvosto 2022. *Info Pohjolan vuosikertomus 2021*. PolitikNord 2022:703. <https://www.norden.org/fi/publication/info-pohjolan-vuosikertomus-2021>

Kolmesta alueellisesta rajaneuvontapalvelusta **Rajaneuvonta Ruotsi-Suomi-Norja** toimii myös Suomessa. Sillä on kaksi toimipistettä (Torniossa ja Norjan Skibotnissa) ja sen toiminta kattaa kolme maata. Rajaneuvonta Ruotsi-Suomi-Norja palvelee henkilökohtaisesti sekä yritys- että yksityisasiakkaita kolmella kielellä (suomeksi, norjaksi ja ruotsiksi). Toimintaa tukee laaja viranomaisverkosto kussakin maassa. Asiakas saa tarpeelliset työkalut ja tiedot siitä, miten rajanylitys tapahtuu joustavasti ja oikein. Rajaneuvonnan toiminta helpottaa osaltaan vastuuviranomaisten neuvontataakkaa. Vuonna 2021 rajaneuvontapalvelut julkaisivat uuden digitaalisen työkalun helpottamaan rajaongelmien raportointia. Dittgransproblem.com ja rajaongelma.com -palvelun kautta yksityishenkilöt ja yritykset voivat raportoida kohtaamiansa rajaongelmia sekä antaa ratkaisuehdotuksia ja seurata prosessia raportoinnin jälkeen.

Rajaestetyössä neuvontapalveluilla on keskeinen rooli rajaesteiden identifioimisessa ja raportoinnissa eteenpäin. Neuvontapalvelut keräävät tietoa rajaesteistä ja muista liikkuvuutta haittaavista ongelmista Pohjoismaiden välillä ja raportoivat todetut ongelmat eteenpäin rajaestetietokantaan. Näin neuvontapalvelut edesauttavat, että rajaesteet tulevat viranomaisten ja myös kansalaisten tietoon.

Myös **Euroopan unionin** sääntely vaikuttaa Pohjoismaiden välisiin rajaesteisiin. Kansallisen lainsäädännön lisäksi myös EU-direktiivien toimeenpano kansallisesti voi aiheuttaa rajaesteistä Pohjoismaiden välille. EU-direktiivien toimeenpano koskee kaikkia Pohjoismaita, sillä vaikka Islanti ja Norja eivät ole EU:n jäsenmaita, ovat ne EFTA-maina osa Euroopan talousaluetta (ETA) ja noudattavat direktiivejä soveltuvin osin. Rajaesteiden välttämiseksi direktiivejä pyritään toimeenpanemaan yhteneväisesti Pohjoismaiden kesken.

Uusien rajaesteiden syntymisen lisäksi päätökset EU-tasolla voivat edesauttaa rajaesteiden ratkaisua. Myös EU pyrkii edistämään liikkuvuutta maiden välillä ja yhdenmu-kaistamaan jäsenmaidensa lainsäädäntöjä. Jos Pohjoismaiden väliseen rajaesteseen liittyvä kysymys on käsittelyssä EU-tasolla, voivat maat halutessaan odottaa EU-päätöstä kysymykseen sen sijaan että ratkaisivat sen Pohjoismaiden kesken.

EU-tasolla SOLVIT-verkosto työskentelee liikkuvuutta haittaavien esteiden parissa. Verkostoon kuuluu valtionhallinnon edustajia kaikista EU-maista sekä Islannista, Norjasta ja Liechtensteinista. SOLVIT –verkosto käsittelee yritysten ja kansalaisten kohtaamia viranomaisyhteistyön ongelmia, jotka voivat johtua esimerkiksi lainsäädännön virheellisestä soveltamisesta, puutteellisesta päätöksenteosta tai EU-lainsäädännön virheellisestä implementoinnista kyseisessä maassa. SOLVIT-verkosto tekee yhteistyötä pohjoismaisten rajaestetoimijoiden kanssa.

3 Koronapandemian vaikutus rajaestetyöhön

Koronapandemia on vaikuttanut rajaestetyöhön merkittävästi. Maiden käyttöön ottamien matkustusrajoitusten seurauksena syntyi suuri määrä ns. **rajahäiriöitä**, jotka vaikuttivat erityisesti raja-alueilla asuvien ja työskentelevien arkipäivään. Näitä rajahäiriöitä ei määritellä varsinaisiksi rajaesteiksi ja monet niistä ovat ratkenneet, kun matkustusrajoituksia on pandemiatilanteen helpotettua purettu. Vuosien 2020 ja 2021 aikana ns. varsinaiset rajaesteet ovat saaneet vähemmän huomiota ja resursseja, kun pandemiasta johtuvia häiriöitä on priorisoitu. Esimerkiksi rajan yli matkustamista koskevat määräykset ja niiden tulkinnan selvittäminen työllistivät neuvontapalveluita korona-aikana enemmän kuin tavanomaiset rajaesteet. Normaali rajaestetyö ei kuitenkaan ole pysähtynyt pandemian aikana vaan on edennyt tilanteesta huolimatta.

Tilapäisten rajahäiriöiden lisäksi pandemia on nostanut esiin uusia aiemmin piilossa olleita rajaesteitä, kun uusia toimintatapoja on otettu käyttöön. Esimerkiksi etätönn merkittävä lisääntyminen on nostanut esiin kysymyksiä liittyen toiseen maahan tehtävän etätönn sosiaaliturvaan ja verotukseen liittyen. Tästä syystä onkin tärkeää tarkastella pandemian aikaisia rajaesteitä ja rajahäiriöitä, jotta voidaan varmistaa, ettei häiriöistä synny uusia varsinaisia rajaesteitä. Tuleviin poikkeustilanteisiin on varauduttava entistä paremmin ja kehitettävä rajaestetyötä kokonaisuutena.

Neuvontapalveluilla ja rajaesteneuvostolla on ollut pandemian aikana tärkeä rooli, sillä ne ovat identifioineet liikkuvuutta haittaavia ongelmia ja raportoineet niistä. Rajaesteneuvoston sihteeristö on Info Pohjolan ja rajaneuvontapalveluiden keräämien tietojen perusteella laatinut yhteensä 21 raporttia, joissa on raportoitu 121 koronaan liittyvästä rajahäiriöstä. Valtaosa häiriöistä on sittemmin poistunut, kun maat ovat koronatilanteen helpotuttua poistaneet rajoituksia.

Kerättyjen tietojen mukaan koronasta johtuvat rajahäiriöt voidaan yhdistää kahden tyyppiin kansallisiin päätöksiin: toisaalta rajoitukset rajat ylittävässä liikenteessä ja

maahantuloon liittyvät todistus-, testi- ja karanteenivaatimukset, ja toisaalta muut maan sisäiset rajoitukset.⁸

Rajaesteneuvosto on identifioinut neljä yleistä haastetta, jotka koskevat korona-ajan rajahäiriöitä:

- 1) Työvelvollisuuden ulottuvuus rajojen sulkutilan yhteydessä
- 2) Tarve selkeälle tiedolle ja määräysten yhdenmukaiselle tulkinnalle
- 3) Pohjoismaiden noudattamat erilaiset kansalliset strategiat tartuntojen vähentämiseksi ja torjumiseksi
- 4) Raja-alueiden puuttuminen.⁸

Rajaesteneuvosto on yhdessä rajaneuvontojen kanssa toteuttanut kolme kyselytutkimusta rajoitusten vaikutuksesta erityisesti raja-alueiden asukkaiden arkeen. Vastauksissa nousi esiin kolme aihetta:

- 1) koordinoinnin tarve pohjoismaisella tasolla
- 2) epävarmuus siitä, onko viranomaistieto päivitettyä ja otetaanko siinä huomioon raja-alueiden tarpeet
- 3) huoli ja harmi kriisin aiheuttamista uusista rajaesteistä.⁸

Osana Suomen puheenjohtajuusohjelmaa Pohjoismaiden ministerineuvostossa 2021 toteutettiin **tutkimushanke**⁹, jonka tarkoituksena oli selvittää matkustusrajoitusten vaikutuksia raja-alueisiin ja pohjoismaiseen yhteistyöhön. Hankkeen toteutti Suomen ulkopoliittinen instituutti ja tuloksena syntynyt raportti julkaistiin marraskuussa 2021. Hanke keskittyy erityisesti raja-alueisiin ja matkustusrajoitusten laajempiin vaikutuksiin mm. Pohjoismaiden väliseen luottamukseen. Tutkimustuloksissa nousee esiin samoja aiheita kuin muidenkin toimijoiden tekemissä selvityksissä.

⁸ Pohjoismaiden ministerineuvosto 2021. *Yhteistyöministerien rajaeste- ja liikkuvuusselonteko Pohjoismaiden neuvoston istuntoon 2021.*

<https://www.norden.org/fi/case/rajaesteselonteko-asiakirja-122021>

⁹ Creutz et al. 2021. *Nordic cooperation amid pandemic travel restrictions*. FIIA-raportti 68. Suomen ulkopoliittinen instituutti.

<https://www.fiia.fi/julkaisu/nordic-cooperation-amid-pandemic-travel-restrictions>.

Tutkimuksen tuloksia esittelevän raportin mukaan matkustusrajoitukset ovat lisänneet epävarmuutta raja-alueilla. Tämä voi vaikuttaa siihen, että ihmiset harkitsevat entistä tarkemmin uskaltavatko, he esimerkiksi ottaa vastaan työtä toiselta puolen rajaa tai tehdä yhteistyötä yli rajojen. Luottamus pohjoismaiseen yhteistyöhön ja erityisesti liikkuvuuteen raja-alueilla on laskenut. Rajoitukset ovat vaikuttaneet luottamukseen sekä naapurimaiden viranomaisiin että kansallisiin viranomaisiin monien kokiessa, että päätökset tehtiin pääkaupungeissa ottamatta rajaseutuja ja niiden erityispiirteitä tarpeeksi hyvin huomioon. Rajoitukset ovat myös aiheuttaneet jännitteitä maiden välille.

Raportissa nousee esiin, että luotettavan tiedon puute vaikeuttaa rajan yli tapahtuvan liikkeen vaikutusten arviointia. Sen lisäksi, että luotettavaa tilastoa ei ole esimerkiksi rajatyöntekijöiden tai rajan ylitysten määrästä, on raja-alueiden määritelmä usein kapea, ja keskustelussa on esimerkiksi keskitytty vain ihmisiin, jotka pendelöivät rajakunnista töihin naapurimaahan. Todellisuudessa rajojen yli tapahtuva liike on monitasoista, eikä kyse vain ihmisistä, jotka pendelöivät rajan yli. Rajat ylittävät verkostot ovat integroituneita ja monitahoisia ja esimerkiksi yli rajojen tapahtuvan liiketoiminnan vaikutukset ulottuvat rajakuntia laajemmalle alueelle. Raportista käy ilmi myös, että seuraukset eivät ole olleet samanlaisia rajojen eri puolilla tai eri raja-alueilla. Tähän vaikuttavat esimerkiksi alueiden elinkeinorakenne ja se kumpaan suuntaan työvoima liikkuu rajan yli.

4 Rajaestetyö hallituskauden aikana

Tässä luvussa käsitellään vuosina 2019-2022 ratkaistuja ja käsiteltyjä rajaesteitä, jotka koskevat Suomea ja joiden ratkaisemiseksi viranomaiset Suomessa ovat työskennelleet. Lista ei ole tyhjentävä vaan siinä nostetaan esiin relevanteimmat esteet. Listaa on työstetty yhteistyössä ministeriöiden ja muiden viranomaisten sekä rajaestetoimijoiden kanssa.

Rajaesteneuvostolla on keskeinen rooli pohjoismaisessa rajaestetyössä. Rajaesteneuvoston jäsenet priorisoivat vuosittain tärkeinä pitämiään esteitä, joiden ratkaisemiseksi he työskentelevät yhteistyössä maidensa viranomaisten kanssa. Merkittävä osa Suomen viranomaisten käsittelemistä rajaesteistä on myös rajaesteneuvoston priorisoimia. Rajaesteneuvosto työskentelee esteiden parissa, kunnes ne saadaan ratkaistua tai ne todetaan mahdottomiksi ratkaista perustuen kansallisilta viranomailta saatuihin tietoihin. Luvussa luetellut esteet jakautuvat näin kolmeen kategoriaan: ratkaistut, mahdottomiksi ratkaista todetut ja käsittelyssä olevat. Rajaesteneuvoston määritelmän mukaan rajaeste on virallisesti ratkaistu vasta kun se on kokouksessaan todennut esteen ratkaistuksi. Rajaesteneuvoston jäsen ehdottaa estettä ratkaistuksi. Tämä edellyttää lain tai ohjeistuksen muutoksen hyväksymistä ja luottamusta siihen, että hyväksytty keino todella ratkaisee ongelman.

Jokaisen esitellyn rajaesteen kohdalla on lyhyesti kuvailtu rajaestettä ja sen parissa tehtyä työtä. Lisäksi rajaesteen nimen jälkeen sulkeisiin on merkitty esteen alkuperäinen ruotsinkielinen nimi sekä sarjanumero. Näiden perusteella esteen voi hakea rajaestetietokannasta⁵, jossa on saatavilla lisätietoa rajaesteen tilanteesta. Luvussa käsiteltyjen rajaesteiden lisäksi Pohjoismaiden välillä on ratkaistu ja käsitelty myös monia muita esteitä ja näistä löytyy lisätietoa esimerkiksi rajaestetietokannasta tai rajaesteneuvoston toimintakertomuksista.

Luvussa 4.1 esitellään ratkaistuja rajaesteitä ja luvussa 4.2 esteistä, jotka on todettu mahdottomiksi ratkaista. Luvussa 4.3 käsitellään rajaesteitä, joita ei vielä ole ratkaistu, mutta joiden parissa työskennellään. Luvussa 4.4 käsitellään rajaesteneuvoston yhteisten teema-alueiden parissa tehtyä työtä. Luvussa 4.5 esitellään käsittelyssä olevia rajaesteitä, joita Suomen edustaja rajaesteneuvostossa ei ole priorisoinut, mutta jotka koskevat Suomea. Lopuksi luvussa 4.6 käsitellään ongelmatilanteita, joita ei ole määritelty rajaesteiksi tai lisätty rajaestetietokantaan. Ne voivat kuitenkin vaikuttaa liikkuvuuteen maiden välillä ja niitä on käsitelty esimerkiksi Pohjola-Nordenin rajaesteverkoston kokouksissa.

4.1 Ratkaistut rajaesteet

Luottokelpoisuus muissa Pohjoismaissa:

(Kreditvärdighet, för t.ex. gränspendlare i Norden 14-046)

Rajaesteen kuvaus: Henkilön luottotiedot ovat maakohtaisia. Tämä voi aiheuttaa ongelmia henkilölle, joka asuu yhdessä maassa ja työskentelee toisessa esim. luottokortin, pankkilainan ja puhelinliittymän saannissa. Maissa on käytössä myös erilaisia luottokelpoisuusjärjestelmiä ja hyvät luottotiedot yhdessä maassa eivät välttämättä takaa luottokelpoisuutta toisessa, sillä luottolaitokset voivat arvioida, että velan periminen toisesta maasta on vaivalloista. Myös tietojen siirrossa toiseen Pohjoismaahan on hankaluuksia.

Tilanne: Suomen ja Ruotsin rajalla liikkuvat eivät koe tätä ongelmaksi, ja rajaneuvonta Ruotsi-Suomi-Norjan Swedbankista saaman tiedon mukaan ”Luotonanto ulkomailla työskentelevälle henkilölle on mahdollista. Rajatyöntekijä, jota verotetaan Ruotsissa, on ongelmaton koska silloin tulotiedot löytyvät Ruotsin luottotiedoista. Henkilön, joka on töissä muualla kuin rajakunnassa tulee osoittaa luotonottokykynsä käytännössä palkkakuittien, työsopimuksen ja ulkomaisen luottohäiriömerkinnän puuttumisen kautta.”

Yksi keino edistää luottotietojen arvioimista on positiivisen luottorekisterin käyttöönotto. Eduskunta hyväksyi 27.6.2022 positiivista luottotietorekisteriä koskevan lain (739/2022) ja siihen liittyviä muita lainmuutoksia. Rekisterin laajamittainen käyttö alkaa 1.4.2024.

Rajaesteneuvosto on lopettanut rajaesteen käsittelyn ja todennut sen juridisesti ratkaistuksi vuonna 2022.

Sosiaalietuuksien maksaminen tilanteissa, joissa on epäselvää, mikä maa on maksuvelvollinen:

(Utbetalningar av sociala förmåner vid tvivel om vilket land som har betalningsansvaret 14-166)

Rajaesteen kuvaus: EU-oikeuden peruserä on, että rajatyöntekijää koskee vain yhden maan lainsäädäntö. Pääsääntö on, että rajatyöntekijät kuuluvat työskentelymaansa lainsäädännön piiriin riippumatta siitä, missä maassa he asuvat. Jos työntekijä työskentelee kahdessa tai useammassa maassa, voi kuitenkin olla epäselvää, minkä maan lainsäädäntöä pitäisi soveltaa. Tämä voi johtaa tilanteeseen, jossa työntekijä jää ilman sosiaalietuuksia, kun maat eivät pääse keskenään yhteisymmärrykseen maksuvastuusta.

Tilanne: EU:n vuonna 2010 voimaan tullut sosiaaliturvaa koskeva koordinaatioasetus (883/2004) sisältää säännön jonka mukaan epäselvissä tapauksissa voidaan tukea alkaa maksaa tilapäisesti. EESSI-järjestelmän (Electronic Exchange of Social Security Information) käyttöönoton myötä Pohjoismaiden sosiaaliviranomaisten mahdollisuudet etuuksien väliaikaiseen maksamiseen ovat kasvaneet. Rajaesteneuvoston kokouksessa kesäkuussa 2021 rajaeste todettiin ratkaistuksi.

Tullivelka ja vakuuden varaaminen maahantuonnin yhteydessä:

(Tull och deposition i samband med överförel av varor 14-062)

Rajaesteen kuvaus: Kun tavaroita viedään Suomesta Norjaan myytäväksi, täytyy kaikista tuotteista maksaa arvonlisävero rajanylityksen yhteydessä. Kun myymättömät tuotteet viedään pois maasta rajan yli, voi myymättömistä tuotteista hakea takaisinmaksua maksettuihin veroihin. Takaisinmaksu voi Norjassa kestää jopa vuoden.

Tilanne: Kysymystä on käsitelty Suomen ja Norjan tulliviranomaisten kesken. Norjan hallitus ei aio muuttaa lakeja, mutta tulee yksinkertaistamaan tulli- ja veromenettelyjään sekä lyhentämään takaisinmaksun käsittelyaikoja.

Suomen tulli on jo aiemmin yksinkertaistanut omaa vastaavaa tullimenettelyään yksityishenkilöille (käsityöläiset). Kun tuotteita tuodaan myytäväksi Suomeen, sovelletaan rajalla väliaikaisen maahantuonnin menettelyä (DA 234 art. kohta 1). Menettelyn mukaan maahan tullessa täytetään lomake 613, jossa ilmoitetaan tuotteiden määrä ja

arvo, ja poistuessa maasta jätetään tulli-ilmoitus myydyistä tavaroista (tullimenettely 4053).

Rajaesteneuvosto on todennut vuonna 2021 esteen ratkaistuksi Suomen osalta ja myös Norjan osalta edellyttäen, että Norja tehostaa menettelyään. Norjan uusien käytäntöjen täytäntöönpanossa on kuitenkin ilmennyt ongelmia ja takaisinmaksuajat ovat edelleen pitkiä.

Pitkät käsittelyajat EU-asioissa:

(Långa handläggningstider i EU-ärenden 14-042)

Rajaesteen kuvaus: Sosiaali- ja työttömyysturvatukien käsittelyajat vaihtelevat Pohjoismaissa viranomaisten resurssien mukaan. EU-asioissa käsittelyajat voivat pidentyä myös siksi, että, toimivaltaiset viranomaiset tarvitsevat tietoja vastaavilta viranomaisilta toisessa maassa.

Tilanne: Yksi tapa lyhentää käsittelyaikoja on, että viranomaisissa työskentelevät ihmiset tuntevat toisensa ja heillä on kokemusta rajat ylittävien asioiden hoitamisesta. Vuonna 2018 järjestettiin seminaari pohjoismaisissa instituutioissa työskenteleville käsittelijöille. Seminaarin tarkoitus oli parantaa yhteistyötä instituutioiden välillä ja lyhentää käsittelyaikoja. Seminaarin tuloksena yhteydet instituutioiden välillä paranivat. Käsittelijöiden välisestä yhteistyöstä keskustellaan pohjoismaisten sosiaaliturvainstituutioiden vuosittaisissa kokouksissa. EESSI-järjestelmän käyttöönotto helpottaa teknistä kommunikaatiota maiden välillä.

Rajaesteneuvosto on lopettanut asian käsittelyn ja este on merkitty ratkaistuksi vuonna 2021. Neuvosto katsoo, ettei voi edistää asian ratkaisua vaan sosiaaliturvaviranomaisten vuotuiset neuvottelut ovat oikea etenemisväylä. Neuvosto voi kuitenkin edelleen priorisoida rajaesteitä, jotka liittyvät pitkiin käsittelyaikoihin.

Potilasmatkojen korvaus Suomen ja Norjan välillä:

(Ersättning för patientresa mellan Norge och Finland/Sverige 14-164)

Rajaesteen kuvaus: Rajatyöntekijä, joka asuu Suomessa tai Ruotsissa, mutta työskentelee Norjassa, on verovelvollinen Norjassa ja kuuluu Norjan sosiaaliturvan piiriin. Työntekijä ei kuitenkaan saa korvausta matkoista kotoaan Suomesta tai Ruotsista sairaalaan Norjan puolella toisin kuin Norjassa asuvat.

Tilanne: Suomi pitää kysymystä ratkaistuna Suomen osalta, sillä EU-asetuksen mukaan potilaalla on oikeus hoitoon kotimaassaan ja valtio korvaa matkan lähimpään hoitopaikkaan. Potilas joka asuu Suomessa, mutta työskentelee Norjassa, on siis oikeutettu hoitoon myös Suomessa, jos hän sairastuu kotonaan, eikä työpaikalla. Kuitenkin, jos maa vaatii, että potilaan on tultava sinne hoitoon, tulee maan korvata kulut ja ylläpito.

Rajaesteneuvosto on todennut esteen ratkaistuksi vuonna 2021.

4.2 Rajaesteet, jotka rajaesteneuvosto on todennut mahdottomiksi ratkaista

Työkyvyttömyysetuuksien laskeminen tilanteessa, jossa henkilö on työskennellyt useammassa maassa:

(Beräkning av förmån vid arbetsoförmåga efter arbete i flera nordiska länder 14-006)

Rajaesteen kuvaus: Edellytykset työkyvyttömyyseläkkeen myöntämiselle eroavat Pohjoismaiden välillä. Jos työntekijä todetaan työkyvyttömäksi ja hän on aiemmin työskennellyt toisessa maassa, voi työkyvyttömyysetuuden määrä olla pienempi kuin tilanteessa, jossa hän ei olisi työskennellyt useammassa maassa.

Tilanne: Ongelma johtuu siitä, että maiden lainsäädännöt koskien työkyvyttömyyden ajalta maksettavia etuuksia eroavat toisistaan merkittävästi. Esteen ratkaisemiseksi tarvittavat lakimuutokset Pohjoismaissa olisivat laajoja. Koska yhteisen lääketieteellisen määritelmän luominen työkyvyttömyydelle on osoittautunut mahdottomaksi, on rajaesteneuvosto päättänyt lopettaa asian käsittelyn 2021 ja este on määritelty mahdottomaksi ratkaista.

4.3 Rajaesteneuvoston käsiteltävänä olevat Suomen priorisoimat rajaesteet

Tässä luvussa esitellään esimerkkejä parhaillaan käsiteltävistä Suomea koskevista rajaesteistä. Luvussa esitellyt esteet ovat myös rajaesteneuvoston priorisoimia.

Tiedonvaihto ulkomaille, kun kaksoiskansalainen menehtyy:

(Kommunikation till utlandet då personer med dubbelt medborgarskap avlider 19-026)

Rajaesteen kuvaus: Suomen ja Ruotsin välinen tietojenvaihto kuolleista kansalaisistaan ei toimi aukottomasti. Jos Suomen ja Ruotsin kaksoiskansalainen kuolee Ruotsissa, eivät omaiset ja viranomaiset Suomessa saa tästä välttämättä tietoa.

Tilanne: Tällä hetkellä Ruotsi lähettää Suomeen postitse Ruotsissa kuolleiden Suomen kansalaisten tiedot, paitsi kaksoiskansalaisten osalta. Toisin kuin Suomessa, Ruotsissa rekisteröidään vain yksi kansalaisuus, ei kaksoiskansalaisuutta. Tällä voi olla vaikutuksia esimerkiksi kuolinpesän hoitoon. Kaksoiskansalaisten kohdalla omaisia neuvotaan hankkimaan vainajasta ote Skatteverketiltä (Ruotsin verovirasto) ja toimittamaan se Suomeen digi- ja väestötietovirastolle (DVV).

Suomi toimittaa kuolleiden Ruotsin kansalaisten (myös kaksoiskansalaisten) tiedot Ruotsiin niiden kuolintapausten osalta, jotka on ilmoitettu DVV:lle ja tallennettu käsin väestöntietojärjestelmään. Niitä kuolintapauksia, jotka on tallennettu VTJ:hin sähköisesti sairaaloissa ja muissa terveydenhoidon toimintayksiköissä ilman DVV:n manuaalikäsitelyä ei tällä hetkellä toimiteta Ruotsiin.

Pohjoismaiset väestörekisteriviranomaiset ovat keskustelleet asiasta ja olleet kiinnostuneita viemään asiaa eteenpäin ja kehittämään tiedonvaihtoa Pohjoismaiden välisen muuttosopimuksen mukaisen Nordicmoving-järjestelmän kautta. Rajaesteneuvosto on keskustellut laajemmasta väestörekisteritietojen vaihdosta syyskuussa 2021 yhteistyöministeriöiden kanssa, jotka pitivät asiaa tärkeänä. DVV:ssa on työstyetty esitys rajaesteen poistamiseksi sekä Pohjoismaiden välisen tiedonvaihdon kehittämiseksi. Esiityksen mukaan monikansalaisuuksien tulisi näkyä kaikkien Pohjoismaiden väestörekistereissä ja henkilöillä mahdollisesti olevat muiden Pohjoismaiden henkilötunnukset tulisi rekisteröidä kaikkiin Pohjoismaiden väestörekistereihin. Lisäksi tietojenvaihto

voitaisiin toteuttaa rajapintojen avulla, mistä tulisi sopia kaikkien Pohjoismaiden yhteisellä valtiosopimuksella.

Vuonna 2019 ryhdyttiin suunnittelemaan tietojen toimittamisen automatisointia, mutta haasteeksi nousi se, miten tiedot saadaan sähköisesti turvallisesti siirrettyä Suomen ja Ruotsin viranomaisten välillä, eikä hanke edennyt.

DVV on ehdottanut Skatteverketille kuolleiden tietojen toimittamisesta poimintalistoina sopivin väliajoin, sekä prosessista ja poiminta-ajankohdista sopimisesta tarkemmin, mutta asia ei ole edennyt. Skatteverketin kanssa on myös pyritty selvittämään, miten muita henkilötietomuutoksia Ruotsin kansalaisista Suomessa voidaan toimittaa Ruotsiin. Puutteet tiedon liikkumisessa maiden välillä koskevat myös muita osa-alueita. Muun muassa muuttuneet osoitetiedot toisessa Pohjoismaassa eivät päivity väestötietojärjestelmään automaattisesti. Suomi pyytää kuitenkin vaalien yhteydessä Ruotsissa asuvien Suomen kansalaisten voimassa olevat osoitteet ja päivittää selvät tapaukset väestötietojärjestelmään.

Pohjoismaiden välistä väestön rekisteröintiä koskevaa sopimusta (SopS 96/2006) tulisi arvioida rajaesteen 19-026 sekä mahdollisesti muiden rajaesteiden näkökulmasta, ja tarvittaessa tulisi käynnistää neuvottelut sopimuksen päivittämisestä. Tässä voidaan soveltuvin osin käyttää mallina Suomen ja Viron välillä 21.9.2022 tehtyä sopimusta väestön rekisteröinnistä, jossa on sovittu säännöllisestä tietojenvaihdosta sähköisessä muodossa.

Oikeus työttömyyskorvaukseen lomautuksen ja irtisanomisen jälkeen, kun henkilö on työskennellyt Suomessa tai Norjassa:

(Rätt till arbetslöshetsersättning efter permittering och uppsägning efter arbete i Norge och Finland 14-022)

Rajaesteen kuvaus: Ruotsin lainsäädäntö ei tunne käsitettä lomautus, joten pitkän lomautusjakson jälkeen (Suomessa tai Norjassa työskentelevä) rajatyöntekijä voi menettää oikeutensa saada työttömyysturvaa Ruotsissa.

Tilanne: Esteen poistaminen on hankalaa ja vaatisi lakimuutoksia joko Suomen, Norjan tai Ruotsin lainsäädännössä. Kansalliset säännöt ovat maissa periaatteeltaan erilaiset ja tästä syystä niiden harmonisointi on monissa tapauksissa haastavaa. Poikkeuksien tai soveltuvuussääntöjen lisääminen taas voisi johtaa siihen, että säännöt

olisi ristiriidassa EU:n yhdenvertaisuusperiaatteiden kanssa. Suomen sosiaali- ja terveysministeriö on todennut, että kysymys voidaan ratkaista vain Ruotsissa muuttamalla lomautus- käsitteen tulkintaa. Ruotsin työmarkkinaministeriö (arbetsmarknadsdepartement) on käsitellyt kysymystä, mutta ei ole vielä saanut sitä ratkaistua.

Rajaestettä käsitellään myös EU:ssa osana asetuksen 883/2004 uudistamispakettia, jossa ovat mukana rajan yli työskentelevien työttömyysetuuksien maksuvastuuta koskevat säännökset. Periaatteellisena muutoksena ehdotuksessa on se, että työskentelemaa vastaisi työttömyysetuuksien maksamisesta henkilölle, joka on täyttänyt tietyn vakuutuskausivaatimuksen työskentelymaassa. Tämä ratkaisu voisi helpottaa tilanteita, joissa asuinmaan ja työskentelymaan lainsäädännöissä on periaatteellisia eroavaisuuksia. Uudistamisen neuvottelutilanne EU:ssa on kuitenkin haastava.

Rajat ylittävät arvokuljetukset:

(Värdetransport över gränsen 15-002)

Rajaesteen kuvaus: Ruotsissa ja Suomessa on erilaiset vaatimukset koskien arvokuljetusyriytysten käyttämää kuljetusvälineistöä ja henkilöstön koulutusta. Jotta suomalainen vartiointiyritys voisi toimia Ruotsissa, täytyy sen täyttää Ruotsin tiukemmat vaatimukset, mikä vaikeuttaa yritysten toimintaa yli rajojen. Käytännössä tämä tarkoittaa, että suomalainen arvokuljetusauto ei voi hakea euroja Haaparannalta vaan ne täytyy kuljettaa Haaparannalta Tukholmaan ja sieltä euromaahan.

Tilanne: Suomi ja Ruotsi keskustelivat rajaesteestä keväällä 2022 ja sopivat, että asiaan pyritään vielä viimeisen kerran löytämään ratkaisu. Asiasta on kesän ja syksyn 2022 aikana neuvoteltu Ruotsin oikeusministeriön kanssa. Ruotsissa ei ole suunnitelmassa lainsäädännön muuttaminen rajaesteen poistamiseksi. Ruotsissa on käytössä lupaprosessi, jota Ruotsin laki edellyttää maassa toimiville sellaisille ulkomaisille yrityksille, joilla ei ole toimipistettä Ruotsissa. Nykyinen lainsäädäntö ei estä suomalaisten yritysten toimintaa Ruotsissa, kunhan ne hakevat tarvittavaa lisenssiä ja täyttävät ehdot. Kysymyksen merkitys on myös laskenut seteleiden käytön vähentyessä.

Ruotsin kanssa käytyjen keskustelun perusteella Suomi esittää, että rajaesteneuvosto lopettaa asian käsittelyn ja että este poistetaan ratkaisemattomana.

Konserniavustuksen myöntäminen toisiin Pohjoismaihin:

(Koncernbidrag över gränserna i Norden 17-006)

Rajaesteen kuvaus: Suomi, Norja ja Ruotsi eivät myönnä verovähennystä toisessa Pohjoismaassa toimivalle tytäryritykselle maksetusta konserniavustuksesta.

Tilanne: Suomessa tuli 1.1.2021 voimaan lainmuutos (HE 185/2020), joka mahdollistaa Euroopan talousalueella sijaitsevan tytäryhtiön lopullisten tappioiden vähentämisen emoyhtiön verotuksessa erityisenä konsernivähennyksenä. Muissa tapauksissa vähennystä ei voi saada. Suomessa ulkomaisen tytäryhtiön lopullisten tappioiden huomioon ottaminen ei tapahdu siis konserniavustuksen kautta, vaan EU-oikeuden mukaiset lopulliset tappiot vähennetään kotimaisen emoyhtiön verotuksessa konsernivähennyksenä lain edellytysten täytyessä.

Valtionvarainministeriön asettama työryhmä on selvittänyt konserniavustusten tarkoitusta ja verotusta ja myös rajaeste on ollut osa tätä selvitystä. Työryhmän työ päättyi 31.12.2021, eikä se tehnyt konserniverotusta koskevia ehdotuksia.

Suomessa ei tällä hetkellä ole vireillä konserniavustusta koskevia lainsäädäntöhankkeita. Suomen lainsäädäntö täyttää EU-oikeuden asettamat vaatimukset. Erillisiä säännöksiä, jotka koskisivat vain Pohjoismaihin annettavia konserniavustuksia, ei ole mahdollista EU:n sijoittautumisvapautta koskevien säännösten takia säätää. Ei ole myöskään tarkoituksenmukaista laajentaa konserniavustuksen alueellista soveltamisalaa koskemaan koko EU- ja ETA -alueita.

Vaatimukset henkilönumerosta ja henkilötodistuksesta aiheuttavat ongelmia rajan yli kulkijoille:

(Krav på personnummer och ID-handlingar ett problem för gränsgångare 14-134)

Rajaesteen kuvaus: Kansalliset vaatimukset henkilönumerosta ja tunnistautumiseen tarvittavista asiakirjoista aiheuttavat ongelmia rajan yli kulkijoille mm. postissa ja pankissa. Useissa maissa on yleistä, että sopimuksia tehdessä käytetään kansallista henkilönumeroa tunnistautumiseen, mutta rajan yli kulkevan henkilön tai maassa tilapäisesti oleskelevan ei ole tätä välttämättä mahdollista saada. Ulkomainen henkilö voi Ruotsissa saada tilapäistä oleskelua varten tilapäisen henkilötunnuksen (samord-

ningsnummer) ja Suomessa henkilötunnuksen. Norjassa rajankävijät saavat verotunnuksen, mutta sillä ei voi ilmoittautua työttömäksi eikä tarkastella omia tietojaan eri viranomaisissa.

Suomi on ollut aktiivisesti edesauttamassa henkilötunnuksen rekisteröintiin liittyvien pohjoismaisten haasteiden ratkaisemista.

Tilanne: Suomalaisen henkilötunnuksen saaminen on mahdollista, vaikka henkilö asuisi Suomessa vain tilapäisesti, jos henkilötunnus tarvitaan esimerkiksi työskentelyyn, opiskeluun tai muuhun vastaavaan olosuhteeseen liittyvien velvollisuuksien tai oikeuksien toteuttamiseksi tai muusta erityisestä perustellusta syystä (661/2009 9§). Vireillä oleva henkilötunnuksen uudistamishanke (VM183:00/2020) helpottaisi edelleen ulkomaalaisten mahdollisuutta saada suomalainen henkilötunnus. Suomen väestötietojärjestelmään tallennetaan jo nykyisin muiden Pohjoismaiden ja Viron henkilötunnukset ja käytäntöä on tarkoitus laajentaa kattamaan myös muut ulkomaiset henkilönumerot ensirekisteröinnin yhteydessä. Osana VM:n DigilD-hanketta (VM161:00/2020) ulkomaalaisille luotaisiin myös digitaalinen tunnistusväline, jolla olisi mahdollista asioida sähköisesti Suomessa.

Yksi tapa helpottaa tunnistautumista toisessa maassa olisi, että Pohjoismaat hyväksyisivät muiden Pohjoismaiden henkilötunnukset, mutta tämä ei ole mahdollista.

EU-tasolla käynnissä on yhteinen **eIDAS-tunnistautumishanke**, jonka tavoitteena on, mahdollistaa EU-maiden kansalaisten tunnistautuminen oman maansa tunnistusvälineillä palveluihin muissa EU-maissa. Myös Islanti ja Norja ovat mukana hankkeessa. Jokainen maa luo oman sähköisen tunnistusvälineensä, joka on yhteensopiva eIDAS-asetuksen kanssa.

Ennen kuin kansallista tunnistusvälinettä voi käyttää eIDAS-verkostossa, tulee maan ensin notifioida tunnistusvälineensä Euroopan komissiolle, ja sen tulee läpäistä vertaisarviointi. Vertaisarvioinnilla varmistetaan, että kunkin maan tunnistusväline on riittävän turvallinen ja luotettava myös rajat ylittävässä käytössä. Notifioinnin jälkeen muiden maiden on tunnustettava tunnistusväline 12 kuukauden kuluessa. Norjassa, Tanskassa ja Ruotsissa eIDAS on otettu jo joiltakin osin käyttöön, mutta toistaiseksi näistä vain tanskalaisella tunnistusvälineellä on mahdollista tunnistautua suomalaisiin palveluihin.

Suomen kansallinen eIDAS-hanke (VM025:00/2022) on mennyt 15.9.2022 käsiteltäväksi eduskuntaan (HE 133/2022), ja tarkoitus on, että lait tulevat voimaan 1.9.2023. Hallituksen esityksen tavoitteina on uudistaa henkilötunnusjärjestelmää mahdollista-

malla henkilötunnuksen myöntäminen ulkomaalaisille nykyistä laajemmin, mahdollistamalla sähköinen etärekisteröityminen väestötietojärjestelmään ja kehittämällä väestötietojärjestelmän identiteetinhallintaa.

Uusi tunnistusväline notifioidaan eIDAS-tunnistusvälineeksi vuoden 2023 puolella. Suomi.fi-tunnistus on tukenut eIDAS-tunnistautumista helmikuusta 2019 alkaen.

Pohjoismaista yhteistyötä on tehty NOBID-hankkeessa, jolla on kartoitettu mahdollisuuksia tunnistautumiseen Baltiassa ja Pohjoismaissa. Maat ovat kuitenkin päättäneet keskittyä eIDAS-hankkeeseen. Tällä hetkellä pohjoismaista yhteistyötä asiakokonaisuudessa tehdään erityisesti EU-komission rahoitushaussa, jossa haetaan rahoitusta identiteettilompakkoon liittyvien ratkaisujen pilotointiin.

Yksityishenkilöiden ja yritysten kohtaamat ongelmat pankkitilin avaamisessa:

(Problem med bankkonto för gränspendlare och företag i Norden 20-031)

Rajaesteiden kuvaus: Yksityishenkilöt ja yritykset ovat raportoineet ongelmista avata pankkitili toisessa Pohjoismaassa. EU-lainsäädännön mukaan Euroopan talousalueeseen kuuluvassa maassa laillisesti asuvilla yksityishenkilöillä on oikeus avata pankkitili toisessa EU-maassa. Tilin avaamisen lisäksi ongelmia on myös tilin sulkemisessa. Yksityishenkilöiden ja yritysten kohtaamien ongelmien syyt voivat olla moninaiset, ja eroja voi esiintyä näiden asiakasryhmien välillä. Myös ratkaisuvaihtoehdot voivat vastaavasti olla moninaiset.

Tilanne: On mahdollista, että ongelmia aiheuttavat käytännössä pikemminkin pankkien käytänteet, eivätkä niinkään säännöt tai lait. Lainsäädännön mukaisia oikeuksia ja velvoitteita koskevan tiedon lisääminen pankeissa voisi olla yksi keino, mutta myöskään mahdollisia sääntelyn tarkennuksia ei tulisi tässä vaiheessa sulkea ulos keinovaikeimasta. Suomessa selvitetään parhaillaan yritysten ja yksityishenkilöiden mahdollisia ongelmia tilien avaamisessa ja sulkemisessa. Yritysten osalta tämä liittyy myös hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan ”Selvitetään tarve säätää pienyritysten oikeudesta saada elinkeinon harjoittamisen kannalta välttämättömät palvelut, kuten pankki- ja vakuutus- sekä tietoliikennepalvelut.”

Lisävaatimukset toisessa Pohjoismaassa täyttyneiden työ- ja vakuutuskausien yhteen laskemiselle työttömyyskorvausta haettaessa:

(Ytterligare krav på utfört arbete för att kunna sammanlägga arbets- och försäkringsperioder från ett annat land vid ansökan om arbetslöshetsersättning 14-090)

Rajaesteen kuvaus: Useat maat ml. Suomi asettavat lisäehdoksi toisessa Pohjoismaassa täyttyneiden työ- ja vakuutuskausien yhteen laskemiselle sen, että asianomainen henkilö on työskennellyt maassa tietyn ajan ennen työttömyyttä.

Tilanne: Suomessa vaaditaan, että työttömyyskorvauksen hakija on työskennellyt Suomessa vähintään neljä viikkoa välittömästi ennen työttömyyttä. Suomessa on kuitenkin kaksi poikkeusta neljän viikon ehtoon, kun kyseessä on työskentely toisessa Pohjoismaassa. Tämän vuoksi tilanteet, joissa neljän viikon ehtoa vaaditaan ovat vähemmistössä. Poikkeustilanteet ovat:

- **Pohjoismaiseen sosiaaliturvasopimukseen** sisältyvän säädöksen nojalla henkilö saa Suomeen palatessaan lukea hyväkseen toisessa Pohjoismaassa täyttyneet kaudet ilman neljän viikon työskentelyä palkansaajana Suomessa, tai neljän kuukauden työskentelyä yrittäjänä Suomessa. Edellytyksenä on, että toisesta Pohjoismaasta palaava henkilö on viimeisen viiden vuoden aikana saanut työttömyyspäivärahaa Suomesta, tai kuulunut Suomen työttömyysturvalainsäädännön piiriin. Jälkimmäinen edellytys täyttyy, kun henkilö on ollut Suomessa vähintään yhden viikon työssäoloehtoon luettavassa palkkatyössä, tai harjoittanut vähintään neljä kuukautta työssäoloehtoon luettavaa yritystoimintaa. Jos henkilö ei täytä em. paluuedellytystä, edellytetään vähintään neljän viikon työskentelyä, ennen kuin toisessa Pohjoismaassa täyttyneet työ- ja vakuutuskaudet voidaan lukea Suomen työssäoloehtoon.
- **Rajatyöntekijöiltä ei edellytetä neljän viikon työskentelyä** ennen työn työssäoloehtoon lukemista. Varsinaisten rajatyöntekijöiden lisäksi ei edellytetä neljän viikon työskentelyä myöskään heiltä, joiden toisessa maassa tapahtuneen työskentelyn aikaiseksi asuinmaaksi on katsottu kuitenkin Suomi esimerkiksi tänne jääneiden siteiden perusteella. Useimmiten em. 'Suomessa asuneet' kuuluvat myös pohjoismaisen paluuoikeuden piiriin.

Asia on käsittelyssä EU-tasolla osana asetuksen 883/2004 uudistamispakettia. Tämän asian kohdalla neuvotteluissa on löydetty ratkaisu ja asetuksen 64 artiklaan on tulossa neljän viikon työskentelyaikavaatimus kausien yhteen laskemiseen työttömyysetuuksissa, kun koko paketti jossain vaiheessa hyväksytään. Jollei kuukauden aikaraja täyty viimeisessä työskentelymaassa, on edellinen työskentelymaa vastuussa

työttömyysturvasta edellyttäen, että siellä täytetty kausi on vähintään kuukauden pituinen. Jos tämäkään ehto ei täyty, toimivaltaiseksi valtioksi tulee viimeisin työskentelyvaltio.

EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaisesti henkilön kannalta edullisempi sääntely kansallisessa lainsäädännössä on aina mahdollista, eli jäsenvaltion ei ole pakollista vaatia neljän viikon työskentelyaikaa kausien yhteen laskemiseksi. Näin ollen asetuksen uudistamisesta ei ole muodostumassa uutta rajaestettä Pohjoismaiden välillä liikkujille.

Kansalliset rajoitukset tutkimusrahoitushauissa:

(Nationella begränsningar på forskningsmedel 14-074)

Rajaesteen kuvaus: Suomessa, Islannissa ja Ruotsissa on rajoituksia kansallisten tutkimusrahojen hakemiselle, mikä rajoittaa tutkimusta pohjoismaisella tasolla.

Tilanne: Tilannetta on Suomessa selvitetty yhteistyössä merkittävimmän tieteellisen tutkimuksen rahoittajan Suomen Akatemian kanssa. Suomen Akatemian tutkimusrahoitusta voidaan myöntää myös muuhun kuin suomalaiseen suorituspaikkaan. Hankkeen vastuullisella johtajalla tulee kuitenkin olla kiinteät yhteydet Suomeen monivuotisen tutkimushankkeen toteuttamiseksi. Suomessa siis myös ulkomainen tutkija/toimija voi hakea ja saada kansallista tutkimusrahaa, mutta tutkimuksen tulee edistää suomalaista tiedettä tai osaamista. Kansainvälisten yhteistyöorganisaatioiden Nordforskin, HERA:n (Humanities in the European Research Area) ja NorFACE:n kautta rahoitetaan projekteja yli rajojen. Suomen Akademia arvioi, että se käyttää 35 % rahoituksestaan kansainvälisiin ohjelmiin ja tutkijavaihtoihin⁶.

Suomi on esittänyt estettä ratkaistuksi vuonna 2021, mutta säännöt pitää vielä selvittää Islannin ja Ruotsin osalta. Rajaesteneuvoston sihteeristö ja opetuksen ministerineuvosto selvittävät asiaa. NordForskin arvioinnissa (2022)¹⁰ todetaan, että Nordforskin toteuttamien virtuaalisten yhteisrahoitusten ansiosta myös innovaatorahoittajat ovat voineet osallistua toimintaan.

¹⁰ Jakobsen et al. 2022. *Evaluation of NordForsk*. Pohjoismaiden ministerineuvosto. <https://www.norden.org/en/publication/evaluation-nordforsk>

Oikeus virkavapaaseen luottamustehtävien suorittamiseksi toisessa maassa:

(Rätt till tjänstledighet för politiska uppdrag för en person som bor i ett land och arbetar i ett annat land 14-132)

Rajaesteen kuvaus: Pohjoismaissa luottamustoimiin valituilla henkilöillä on oikeus saada virkavapaata poliittisten tehtävien suorittamiseen. Oikeus koskee kuitenkin ainoastaan henkilöitä, jotka asuvat, työskentelevät ja hoitavat poliittisia tehtäviä samassa maassa. Rajatyöntekijällä, joka tulee valituksi luottamustehtävään asuinmaassaan ei ole samaa oikeutta virkavapaaseen työskentelymaassaan.

Tilanne: Este on uusi prioriteetti Suomen listalla. Rajaestettä on kuitenkin aiemmin käsitelty muiden maiden osalta ja esimerkiksi Ruotsissa on tullut voimaan elokuussa 2022 uusi lainsäädäntö, jonka mukaan henkilö voi saada Ruotsista virkavapaata luottamustehtävien hoitamiseen toisessa ETA-maassa, Sveitsissä tai Iso-Britanniassa (SFS 2022:102). Asian selvittämiseksi on perustettu rajaesteneuvoston ja rajaesteryhmän yhteinen työryhmä, jonka tehtävänä on edistää esteen poistamista.

Suomessa asia kuuluu VM:lle ja sen ratkaiseminen vaatisi muutoksia lainsäädäntöön. Tällä hetkellä Suomen valtion virkamies voi saada virkavapaata luottamustehtävään suoraan säädökseen perustuen vain valtion virkamieslain (750/1994, jäljempänä VML) 23.2 §:ssä säädetyissä tilanteissa eli toimiessaan kansanedustajana, valtioneuvoston jäsenenä tai Suomesta valittuna Euroopan parlamentin edustajana. Muita luottamustehtäviä varten virkamies voi hakea VML:n 23.1 §:ään perustuen harkinnanvaraista virkavapaata.

Suomalaisen perintöveron ja ruotsalaisen pääomatuloveron yhteensovitus:

(Samordning av finsk arvsskatt och svensk kapitalinkomstskatt 20-029)

Rajaesteen kuvaus: Jos Suomessa asuva henkilö saa perintönä Ruotsissa sijaitsevan asunnon ja myy tämän asunnon, joutuu hän maksamaan asunnosta ensin n. 30 % luovutusvoittoveron Ruotsiin. Lisäksi Suomen verottaja verottaa perintöä sen kauppahinnan mukaan hyvittämättä jo maksettua luovutusvoittoveroa. Ongelmana on, etteivät Suomen ja Ruotsin perintövero- ja myyntivoittoverojärjestelmät keskustele keskenään. Pohjoismainen verosopimus kieltää kaksinkertaisen verotuksen, mutta koska kyseessä on kaksi eri verolajia, ei kyse teoriassa ole kaksinkertaisesta verotuksesta.

Tilanne: Rajaeste on uusi prioriteetti Suomen listalla. Vero-ongelmat on nostettu myös rajaesteneuvoston uudeksi teema-alueeksi (ks. luku 4.4).

Vastaavia ongelmia voi syntyä jatkossa myös Suomen ja Norjan (tai Islannin tai Tanskan) välille, sillä myös Norja luopui perintöverotuksesta ja irtautui Pohjoismaiden välisestä perintö- ja lahjaverosopimuksesta vuonna 2014.

Omaishoidontukea ei voi saada, jolleivät sekä hoitaja että hoidettava kuulu Ruotsin sosiaaliturvan piiriin:

(Man kan inte få närståendepenning om inte både vårdare och den sjuke är försäkrade i Sverige 17-004)

Rajaesteen kuvaus: Ruotsissa työskentelevä, mutta toisessa maassa asuva henkilö ei ole oikeutettu omaishoidontukeen, jos hoidettava ei kuulu Ruotsin sosiaaliturvan piiriin. Ruotsissa omaishoidontuki haetaan Försäkringskassanin (vakuutuskassa) kautta ja edellytyksenä tuen saamiselle on, että sekä hoitaja, että hoidettava asuvat Ruotsissa.

Tilanne: Este on uusi prioriteetti Suomen listalla, mutta estettä on aiemmin käsitelty Tanskan ja Ruotsin välillä. Asia koskee kuitenkin myös Suomen ja Ruotsin raja-alueita sekä Ahvenanmaata, sillä monet perheet asuvat molemmin puolin rajaa.

Ongelma voitaisiin ratkaista, jos Ruotsi avaisi etuuden myös maan ulkopuolella asuville. Ruotsin sosiaaliministeriö kuitenkin katsoo, että mikäli etuus avattaisiin, täytyisi sen ulottua koko EU:n alueelle eikä vain Pohjoismaihin. Tästä syystä ongelman ratkaisemiseksi tulisi omaishoidontuki tarkistaa laajemmin.

Asiasta on keskusteltu myös EU-tasolla, silloin kun kyse on EU:n sosiaaliturva-asetuksen piirin kuuluvasta etuuksista. Suomen tuki ei kuitenkaan kuulu näihin etuuksiin. Suomessa etuus on harkinnanvarainen sosiaalituki, josta vastaavat kunnat. Suomessa on tarkoitus keskustella kuntien kanssa siitä, että omaishoidon tukea myönnettäisiin asuinkunnasta riippumatta.

4.4 Rajaesteneuvoston vuoden 2022 yhteiset teema-alueet

Rajaesteneuvosto on identifioinut laajempia teema-alueita, joiden parissa tehdyn työn tarkoitus on tukea pohjoismaisen yhteistyön visiota ja lisätä työn poliittista merkitystä. Tässä luvussa esitellään neljä neuvoston vuonna 2022 priorisoimaa teema-aluetta. Osan parissa neuvosto on työskennellyt myös aiempina vuosina, kun taas osa on uusia.

Julkisen sektorin digitaaliset kommunikaatiovälineet eivät toimi yli rajojen:

(Digitala verktyg för att kommunicera med det offentliga fungerar inte över de nordiska gränserna 17-010)

Rajaesteen kuvaus: Suomalaisilla digitaalisilla tunnistautumistavoilla (mm. pankkitunnukset) ei voi tunnistautua ja kirjautua toisen Pohjoismaan viranomaisen verkkosivuille ja asioida siellä. Tämä tekee käytännössä mahdottomaksi asioimisen mm. omissa työeläke- ja veroasioissa toisessa Pohjoismaassa.

Tilanne: Pohjoismaiden ministerineuvoston CBDS-ohjelma (Cross-Border Digital Services programme) keskittyy rajat ylittäviin digitaalisiin palveluihin ja edistää rajat ylittävän kommunikaation yksinkertaistamista julkisella sektorilla ja heille jotka asuvat tai toimivat Pohjoismaissa ja Baltiassa.

Osana CBDS-ohjelmaa Pohjoismaiden digitalisaatioasioiden ministerineuvosto (MR-digital) on perustanut NOBID-hankkeen, jonka tavoitteena on maakohtaisia sähköisiä tunnistamisratkaisuja hyödyntämällä varmistaa kansalaisten pääsy muiden maiden julkisiin palveluihin. Tunnistamisessa hyödynnetään EU:n yhteistä eIDAS-infrastruktuuria. (Lisätietoa eIDAS-hankkeesta ks. luku 4.3 rajaeste 14-134)

Maailman sujuvinta maiden välistä arkea ja liikkuvuutta digitalisaation avulla – hanke käynnistettiin osana Suomen Pohjoismaiden ministerineuvoston puheenjohtajuusohjelmaa vuonna 2021. Hanke on valtiovarainministeriön alaisuudessa, mutta poikkihallinnollinen (valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, oikeusministeriö) ja se sijoittuu vuosille 2021-2023. Hankkeen tarkoituksena on luoda toimintamalli ja käytänteitä rajat ylittävän tiedonvaihdon vahvistamiseksi ja tehostamiseksi. Kehitettävällä toimintamallilla pyritään sujuvoittamaan ihmisten ja yritysten rajat ylittävää arkea ja liikkumista edistämällä viranomaisten välistä tiedon vaihtoa Pohjoismaissa ja Baltiassa.

Kehitettävän tiedonvaihtomallin tavoitteena on luoda ratkaisumallikehikko, joka tarjoaa ratkaisuja siihen, miten erilaisia yhteentoimivuushaasteita voitaisiin ratkoa ja ennaltaehkäistä maiden välillä.

Hanke keskittyy erityisesti kolmeen kokonaisuuteen, jotka ovat: opiskelemaan toiseen maahan, terveydenhuollon palvelujen käyttö toisessa maassa ja maiden lainsäädännön säädöstietohaku. Hankkeen ensimmäisessä osassa toteutettiin nykytilanteen selvitys, joka mahdollistaa kohdistetut ja vaikuttavat toimenpiteet hankeaikana. Selvitys julkaistiin marraskuussa 2021.

Selvityksen mukaan tiedonvaihtoa on kehitetty jo joillakin sektoreille joidenkin maiden välillä ja että tarvittavaa digitaalista infrastruktuuria on olemassa. Haasteena kuitenkin on se, etteivät eri maiden tietojärjestelmät vielä toimi riittävästi yhteen, niissä käytetty kieli ja sanasto eivät ole yhdenmukaisia ja tietoja on täytetty niihin eri tavoin. Lisäksi osa haasteista liittyy maiden erilaiseen lainsäädäntöön.¹¹

On huomioitava, että pelkkä rajat ylittävän sähköisen tunnistamisen ratkaisu ei yksinään tuo helpotusta rajat ylittävään asiointiin Pohjoismaissa vaan samaan aikaan tulee edistää myös pohjoismaisten henkilötunnusjärjestelmien tiedonvaihtoon ja henkilötunnuksen myöntämiseen liittyvien ongelmien ratkaisemista (viittaus rajaesteisiin 14-134 ja 19-026). Ilman henkilötunnusta sähköisen asioinnin mahdollisuudet kaikissa Pohjoismaissa ovat hyvin rajallista.

Ammattipätevyksien tunnustaminen:

(Erkännande av yrkeskvalifikationer 14-122)

Rajaesteen kuvaus: Monissa ammateissa Pohjoismaissa on asetettu erityisiä pätevyysvaatimuksia. Koska nämä vaatimukset usein poikkeavat muiden Pohjoismaiden vaatimuksista, voi tämä vaikeuttaa niiden henkilöiden työllistymistä, joilla on toisessa Pohjoismaassa hankittu ammattipätevyys. Erityisesti rakennusalalla on esimerkiksi Norjassa hyvin täsmällisiä pätevyysvaatimuksia eri tehtäviin.

¹¹ Dahl et al. 2021. *Baseline study of cross-border data exchange in the Nordic and Baltic countries*. TemaNord 2021:547. Pohjoismaiden ministerineuvosto.

<https://pub.norden.org/temanord2021-547/>

Tilanne: Pohjoismainen työelämäalan ministerineuvosto (MR-A) ja koulutus- ja tutkimusministerineuvosto (MR-U) ovat yhteistyössä rajaesteneuvoston kanssa käynnistäneet hankkeen, jonka tarkoituksena on ratkaista toimialakohtaisia esteitä maiden väliselle liikkuvuudelle. Projekti keskittyy erityisesti kuuteen rakennusalan esteeseen, jotka voitaisiin ratkaista pohjoismaisten toimien avulla. Toimeksiannon toteuttaa Resonans Nordic AS ja se päättyy marraskuussa 2022.

Työelämäalan ministerineuvosto (MR-A) ja virkamieskomitea (ÄK-A) ovat käynnistäneet pilottihankkeen, jossa selvityksestä *Lösningssorienterad kartläggning av branschreglerade yrkeskvalifikationer* (15.12.2020) poimitaan muutamia tapauksia, joita lähdetään viemään eteenpäin. Osana tätä hanketta ovat Suomen Työturvallisuuskeskus ja Ruotsin SSG (Standard Solution Group) yhteistyönä tilanneet selvityksen työturvallisuuskortista (arbetssäkerhetskort, occupational safety card).

Lisäksi pohjoismaisen ministerineuvoston koulutus- ja tutkimusvirkamieskomitea (ÄK-U) on perustanut ad hoc-ryhmän, jonka tarkoituksena on kartoittaa mahdollisuuksia läheisempään pohjoismaiseen yhteistyöhön ja taata ammatillisten koulutusvaatimusten reilu ja yksinkertainen tunnustaminen. Ryhmän mandaatti on voimassa vuoden 2022 loppuun. Käynnissä on myös parlamentaarisen rajaesteryhmän hanke, jossa rajaesteneuvosto on mukana rahoitusosuudella. Hankkeen tarkoitus on järjestää dialogikokouksia ja konferenssi aiheesta asianosaisten kesken ja hanketta valmistellaan yhdessä ajatushautomoiden kanssa.

Toukokuussa 2022 allekirjoitettiin muokattu Pohjoismainen julistus korkea-asteen tutkintojen tunnustamisesta koskeva Reykjavikin julistus, jonka tavoitteena on varmistaa pohjoismaissa hankittujen korkeakoulututkintojen tunnustaminen muissa Pohjoismaissa.

Väestörekisteriyhteistyö:

Rajaesteen kuvaus: Pohjoismaiden välillä ei ole toistaiseksi onnistuttu rakentamaan sujuvaa ja saumatonta menettelyä väestötietojen vaihtamiseen ja tämä on usein osoittautunut juurisyyksi moniin hankaliin rajaesteisiin (esim. Tiedonvaihto ulkomaille, kun kaksoiskansalainen menehtyy 19-026).

Tilanne: Rajaesteneuvosto on elokuussa 2022 lähettänyt yhteistyöministereille kirjeen väestötietoviranomaisten yhteistyön kehittämistä. Aloite on valmisteltu Suomessa yhteistyössä rajaesteneuvoston suomalaisen jäsenen Kimmo Sasin ja viran-

omaisten kanssa. Kirjeessä ehdotetaan väestötietoviranomaisten edustajista koostuvan asiantuntijaryhmän perustamista. Ryhmän tehtävänä olisi selvittää kuinka automaattinen tiedonvaihto Pohjoismaiden välillä voisi tapahtua. Lisäksi kirjeessä ehdotetaan, että Pohjoismaat laatisivat sopimuksen automaattisesta henkilötietojen vaihdosta maiden väestötietoviranomaisten välillä.

Verotuskysymykset:

Rajaesteen kuvaus: Pohjoismaiden välillä on useita verotukseen liittyviä rajaesteitä ja ongelmia. Tällä hetkellä kartoitetaan, miten pohjoismaista kahdenkertaisen verotuksen ehkäisevää sopimusta pitäisi muuttaa, jotta verotus ei aiheuttaisi rajaesteitä.

Tilanne: Vero-ongelmien käsittelyä varten on perustettu Rajaesteneuvoston ja Pohjoismaiden neuvoston rajaesteryhmän yhteinen työryhmä, joka on identifioinut 12 verotukseen liittyvää ongelmaa. Ryhmä on aloittanut projektin, joka tarkastelee koronan jälkeisiä työmarkkinoita sekä Pohjoismaiden verotussopimuksen uudistamista.

Verokysymyksiä on käsitelty aiemmin vuonna 2020 julkaistussa rajaesteneuvoston tilaamassa raportissa¹² joka käsittelee vero- ja tullialoja Pohjoismaissa rajaestenäkö-kulmasta. Raportissa esitellään konkreettisia ongelmia, jotka koskevat tavaroiden liik-kumista yli rajojen Pohjoismaiden välillä ja annetaan näihin ratkaisuehdotuksia.

¹² Jaakkola. 2020. *Varuhandel på lika villkor?: Tull och moms i Norden ur ett gränshinderperspektiv*. Pohjoismaiden ministerineuvosto.

<http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1469177/FULLTEXT02.pdf>.

4.5 Suomea koskevat muiden maiden priorisoimat rajaesteet

Färsaarelaisten ja grönlantilaisten ajokorttien tunnustaminen:

(Erkännande av färöiska körkort 14-128 & Erkännande av grönländska körkort 14-172)

Rajaesteen kuvaus: Kun henkilö muuttaa toiseen Pohjoismaahan, vaihdetaan toisessa Pohjoismaassa myönnetty ajokortti asuinmaan ajokorttiin. Färsaarilla ja Grönlannissa myönnettyä ajokorttia ei kuitenkaan voi vaihtaa Suomessa suomalaiseen ajokorttiin, sillä ajokortit on myönnetty EU:n ulkopuolella. Färsaaret ja Grönlanti eivät ole mukana Suomen, Norjan, Ruotsin ja Tanskan välisessä sopimuksessa (12.11.1985) ajokorttien tunnustamisesta ja ajoneuvojen rekisteröimisestä, eikä sopimukseen ole mahdollista liittyä jälkikäteen. Sama ongelma on aiemmin koskenut myös Ruotsia, mutta Ruotsin osalta rajaeste on ratkaistu jo aiemmin.

Tilanne: Suomessa ongelmana on, että Färsaarilla tai Grönlannissa myönnetty A1-, A2-, A- tai B-luokkaa vastaava ajokortti on voimassa enintään vuoden ajokortin haltijan maahan saapumisesta. Jotta ajokortin voi vaihtaa suomalaiseen, täytyy ajokortin haltijan suorittaa vastaava kuljettajantutkinto Suomessa.

Asian ratkaisemiseen hallitus on tehnyt esityksen ajokorttilain muuttamiseksi (HE 70/2022 vp), mihin sisältyy ehdotus, että Färsaarilla ja Grönlannissa myönnettyjen B-luokan ja moottoripyöräluokkaa vastaavien ajokorttien vaihtaminen suomalaiseen ajokorttiin olisi mahdollista ilman kuljettajantutkinnon suorittamista. Lisäksi färsaarelaiset ja grönlantilaiset ajokortit olisivat voimassa kaksi vuotta ajokortin haltijan väestörekisteriin merkitsemisestä aiemman yhden vuoden sijaan.

Jos lakiesitys hyväksytään ja laki tulee voimaan, ratkeaa rajaeste manner-Suomen osalta. Ahvenanmaan maakunnalla on oma ajokorttilainsäädäntönsä. Maakunta kaavaillee ehdotetun muutoksen huomioimista, kun Ahvenanmaan lainsäädäntöä ajokorteista uudistetaan tulevaisuudessa.

Pohjoismaiseen sosiaalipalvelusopimukseen liittyvät rajaesteet:

Rajaesteen kuvaus: Rajaesteneuvoston priorisoimien rajaesteiden listalla on useita rajaesteitä, jotka johtuvat siitä, että oikeus sosiaalipalveluihin määritellään maissa eri tavoin.

Tilanne: Pohjoismaiden välillä liikkuviin henkilöihin sovelletaan yleensä EU:n sosiaaliturva-asetuksen määräyksiä. Pohjoismainen sosiaaliturvasopimus täydentää EU-lainsäädäntöä. Pohjoismaisen ministerineuvoston Sosiaali- ja terveystieteiden virkamieskomitea (ÄK-S) on elokuussa 2022 myöntänyt rahoituksen juridisen analyysin tilaamiseksi koskien pohjoismaista sosiaalipalvelusopimusta. Analyysi tulee tarkastelemaan erityisesti EU-lainsäädännön ja työryhmän (2017) jättämän pohjoismaista sosiaalipalvelusopimusta koskevan muutosesityksen, yhteensopivuutta. Tehtävän suorittamiseen valittu asiantuntija esittelee analyysin tulokset virkamieskomitealle helmikuussa 2023. Analyysin tulosten esittelemisen yhteydessä keskustellaan myös pohjoismaiseen sosiaalipalvelusopimukseen liittyvistä ratkaisemattomista rajaesteistä.

- Pohjoismailla on erilaisia sääntöjä koskien **liikuntarajoitteisille tarjottavia kuljetuspalveluita**. (Färdtjänst för funktionshindrade 14-136)
- Pohjoismaat arvioivat **oikeuden henkilökohtaiseen avustajaan** kansallisella tasolla ja henkilökohtaisten avustajien työsuhteen ehdot vaihtelevat maiden välillä. Tämä aiheuttaa ongelmia avustajaan oikeutetun henkilön muuttaessa maasta toiseen. (Personlig assistent vid flytt 14-124)
- Pohjoismaisen sosiaalipalvelusopimuksen perusteella vastuussa olevien viranomaisten tulee tehdä yhteistyötä, jotta **vanhus tai laitoshoidossa oleva henkilö voi muuttaa siihen maahan, johon hänellä on vahvin henkilökohtainen kytkös**. Tällä hetkellä ei kuitenkaan ole sääntöjä kustannusten jakamisesta. (Flytt för institutionaliserade personer 14-104)
- Toimintarajoitteinen henkilö, jolla on **oikeus ajoneuvonhankintatukeen** yhdessä maassa ei välttämättä ole oikeutettu tukeen toisessa, mikä voi aiheuttaa ongelmia toiseen maahan muutettaessa. (Flytt med fordon för personer med funktionsnedsättning 14-102)

Ulkomaisten työnantajien velvollisuus tehdä verovähennyksiä työntekijöiden Ruotsissa tekemän työn korvauksesta:

(Skyldighet för utländska arbetsgivare att göra skatteavdrag på ersättning för arbete som anställda utför i Sverige 21-032)

Rajaesteen kuvaus: Vuoden 2021 alussa tuli Ruotsissa voimaan uusia sääntöjä koskien ulkomaalaiselle työnantajalle Ruotsissa työskentelevien työntekijöiden verotusta. Uusien vaatimusten katsotaan voivan vaikuttaa liikkuvuuteen Pohjoismaiden välillä ja siihen, että työnantajat Ruotsin naapurimaissa välttävät Ruotsissa asuvan työvoiman käyttöä.

Tilanne: Vastaavaa uudistusta (taloudellinen työnantaja) suunnitellaan myös Suomessa ja se laajentaisi Suomen verotusoikeutta ulkomailta Suomeen työskentelemään tulevalle työntekijälle maksettavaan palkkaan, kun työntekijä työskentelee täällä sijaitsevalle taloudelliselle työnantajalle (VM070:00/2020).

Suomessa valmistellaan lainsäädäntöä (VM070:00/2020), jolla Ruotsia vastaava taloudellisen työnantajan käsite on tarkoitus ottaa käyttöön vuoden 2023 alusta. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2022. Lainsäädäntö poikkeaisi kuitenkin Ruotsin sääntelystä, sillä Suomessa on ollut ns. vuokratyösäännös voimassa jo vuodesta 2007 alkaen. Suomessa lainsäädäntö koskisi pääsääntöisesti tilanteita, joissa konsernin sisällä lähetettäisiin ulkomaisia työntekijöitä työskentelemään Suomessa. Sääntelyyn ei kuitenkaan sisältyisi ns. skatteavdrag- vähennyksen tapaista säännöstä. Ulkomaisille työnantajille, joilla ei ole kiinteää toimipaikkaa Suomessa, ei olisi myöskään hallituksen esitysluonnoksen mukaan tulossa rekisteröitymisvelvoitetta Suomeen. Taloudellista työnantajaa koskeva sääntely voi mahdollisesti vaikuttaa liikkuvuuteen maiden välillä. Voitaneen kuitenkin pitää epätodennäköisenä, että syy tähän olisi vastaava kuin johdannossa kuvattu haaste Ruotsissa.

4.6 Liikkuvuutta haittaavat viranomaiskäytännöt rajaestetietokannan ulkopuolella

Aiemmissä kappaleissa esiteltyjen rajaesteiden lisäksi liikkuvuutta voivat haitata monet muut esteet, joita ei toistaiseksi ole määritelty virallisiksi rajaesteisiksi tai merkitty rajaestetietokantaan. Pohjola-Nordenin rajaesteverkosto seuraa potentiaalisia esteitä, joista verkoston jäsenet raportoivat kokouksissa. Näitä ovat hallituskauden aikana olleet mm. lapsen rekisteröintiin, kansalaisuusilmoituksiin, rokotustodistuksiin, e-reseptiin, oppisopimuskoulutukseen, etätyöntekijän verotukseen ja sosiaaliturvaan sekä Ruotsin takuueläkkeeseen ja lisäeläkkeeseen liittyvät kysymykset. Lisäksi muilta viranomaisilta kuten Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastolta (Valvira) on saatu tietoa niiden vastuualueille kuuluvista esteistä.

Ruotsin takuueläkkeiden osalta on seurattu Ruotsin päätöksentekoprosessia, joka koskee ulkomaille maksussa olevien takuueläkkeiden maksamisen jatkamista. Ruotsalaisen takuueläkkeen maksaminen ulkomaille loppuu vuoden 2022 lopussa, mikä koskee arviolta 17 000 suomalaista. Kela tulee tiedottamaan muutoksen vaikutuksista.

Aikaisemmin Ruotsi lähetti ilmoituksen Suomen viranomaisille Suomen Tukholman edustuston kautta **Suomen kansalaisen saatua Ruotsin kansalaisuuden**. Ilmoitusta pyydettiin suoraan DVV:lle ja kesällä 2021 ilmoitusten lähettäminen keskeytettiin. Yhdessä Suomen Tukholman edustuston ja UM:n edustajan kanssa saatiin neuvoteltua Tukholman lääninhallituksen kanssa käytännön jatkamisesta ja tilanne on nyt korjaantunut.

Tällä hetkellä **sähköinen resepti** ei toimi Pohjoismaiden välillä. Suomessa on valmius reseptipalvelun laajentamiseen Pohjoismaihin, ja muissa Pohjoismaissa valmistellaan rajat ylittävän sähköisen reseptin käyttöönottoa, ja mm. Ruotsi on ottamassa sitä käyttöön 2023.

Valviran mukaan **palveluiden rajat ylittävään tarjontaan** liittyvä EU ja kansallinen sääntely ovat puutteellisia erityisesti etälääketieteen osalta. Tämä aiheuttaa nykyisin paljon tulkintaa ja ohjauksen tarvetta. Sääntelyn puute voi aiheuttaa tarpeettomia esteitä tai epävarmuutta potilaiden, henkilöstön ja palveluntuottajien liikkuvuudelle Pohjoismaista Suomeen ja päinvastoin. Valvira on tunnistanut sääntelyn puutteeseen liittyvät käytännön tulkinnan haasteet, ja yrittänyt tehdä sektorilla viime vuosina töitä yh-

tenäisen ohjeistuksen ja käytäntöjen luomiseksi. Valvira näkee tärkeänä, että rajat ylittävän terveydenhuollon sääntelytarve huomioitaisiin jatkossa lainsäädännössä ja sen kehittämistä koskevissa hankkeissa

Osittain asiasta säädelään EU-tasolla mutta sääntely on vaikeasti yhteen sovitettavissa eikä ota selkeästi kantaa kaikkiin ajankohtaisiin kysymyksiin.

5 Johtopäätökset

Rajaesteiden purkaminen ja ennaltaehkäisy ovat tärkeimpiä ulottuvuuksia Visio 2030:n toteutumisessa – Pohjolasta tehdään maailman parhaiten integroitunut alue. Työ kansalaisten liikkuvuuden helpottamiseksi on ollut keskeisesti nykyhallituksen agendalla hallitusohjelman mukaisesti. Suomen puheenjohtajuuskaudella Pohjoismaiden ministerineuvostossa vuonna 2021 rajakysymykset olivat keskusteltavana kaikissa yhteistyöministerien kokouksissa. Tähän vaikutti osaltaan myös koronapandemia, joka selkeästi nosti rajakysymykset kriisitilanteen keskiöön. Matkustusrajoitusten seurauksena syntyi suuri määrä erityisesti raja-alueilla asuvien arkipäivään vaikuttavia ns. rajahäiriöitä. Ongelmallisimpia rajoituksia ja niiden seurauksia voitiin kuitenkin merkittävästi lieventää rajaestetoimijoiden työn avulla. Näitä rajahäiriöitä ei määritellä varsinaisiksi rajaesteiksi ja suurin osa niistä on poistunut pandemiatilanteen helpotuttua.

Rajaesteneuvosto on jatkanut rajaestetapausten käsittelyä ja ratkaisemista. Neuvosto sai Suomen puheenjohtajuuskaudella aiempaa vahvemman ja selkeämmän roolin. Työ on teknistä ja moniulotteista johtuen maiden usein keskenään ristiriitaisista käytännöistä ja toisistaan poikkeavasta lainsäädännöstä. Neljällä rajaneuvontapalvelulla on hyvin aktiivinen rooli rajaesteiden käsittelyssä ministeriöiden ja muiden viranomaisten, Pohjoismaiden neuvoston rajaesteryhmän sekä järjestötahojen lisäksi.

Pohjoismainen rajaesteiden ratkaisemista varten luotu järjestely on ainutlaatuinen ja herättänyt kiinnostusta myös muualla maailmassa. Pohjoismaissa tehdään työtä joka päivä vapaan liikkuvuuden varmistamiseksi yli rajojen. Pohjoismaisella yhteistyöllä edistetään maiden välistä liikkuvuutta, oli kyseessä asuminen, opiskelu, työskentely tai yrittäjyys. Pandemian aikana koetuista vaikeuksista selviytyttiin entistä vahvemmin. Pohjoismaisen yhteistyön ja yhteenkuuluvuuden avulla, integraatiota syventämällä, kohtaamme haasteita paremmin niin kansallisesti, alueellisesti kuin globaalisti ja varmistamme pohjoismaisen yhteiskuntamallin toimivuuden myös tulevaisuudessa.

On tärkeää, että hallitus jatkaa työskentelyä rajaesteiden poistamiseksi. Selonteossa on nostettu esiin esimerkkejä rajaesteistä, joiden osalta työtä tulee jatkaa. Samoin tulee pyrkiä aktiivisesti vahvistamaan pohjoismaista yhteistyötä näissä kysymyksissä.

Pohjoismainen yhteistyö nauttii vahvaa tukea kansalaisten keskuudessa ja rajaestetyö on konkreettinen tapa edistää liikkuvuutta ja yhteenkuuluvuutta Pohjolassa. Rajaestetyö luo parhaimmillaan kilpailuetua koko Pohjolassa ja erityisesti raja-alueilla. Rajaestetyö onkin pohjoismaisen yhteistyön kulmakiviä.