

SRR 3/2012 rd

**STATSRÅDETS REDOGÖRELSE TILL RIKSDAGEN
OM GRÄNSHINDER I NORDEN**

Statsrådet avger en redogörelse till riksdagen angående gränshinder mellan de nordiska länderna. Med gränshinder avses i denna redogörelse sådana skillnader i lagstiftningen eller tillämpningen av denna mellan de nordiska länderna, som kan försvåra de jämlika verksamhetsbetingelserna för enskilda individer eller företag i ett annat nordiskt land. Gränshindren är en fråga som konkret inverkar på medborgarnas liv i Norden och som man med gemensamma krafter handgripligen kan ta itu med. Gränshinderarbetet var en av de absoluta huvudfrågorna under det finländska ordförandeskapet för nordiskt samarbete år 2011 och det var även ett huvudtema under diskussionerna vid Nordiska rådets 63:e session senhösten 2011.

En del hinder kan elimineras genom nationella beslut, medan andra förutsätter samnordiska åtgärder. En förebyggande verksamhet förutsätter ett konsekvent arbete som inbegriper hela förvaltningen. I april 2012 kommer man att i samtliga nordiska parlament anordna en särskild temadiskussion om eliminering av gränshinder och hur detta arbete skall kunna påskyndas. Målsättningen för diskussionen är att åstadkomma konkreta åtgärder för att effektivisera arbetet. Statsrådets redogörelse tar fram en del allmänna nationella åtgärder för att förhindra uppkomsten av nya gränshinder, vissa nationella åtgärder för att avskaffa existerande gränshinder samt några gränshinder som förutsätter ett samnordiskt arbete.

I regeringsprogrammet år 2011 konstateras att *”när regeringen fortsätter och fördjupar det gränshinderssamarbete mellan de nordiska länderna som främjar rörlighet och umgänge fäster den särskild uppmärksamhet vid sådana problem som drabbar enskilda medborgare och som beror på bristfällig samordning, såsom motstridiga pensions- och socialpolitiska avgöranden”*.

Ur individens synvinkel är fri rörlighet en fråga som i grund och botten sammanhänger med de grundläggande rättigheterna och som tusentals nordiska medborgare dagligen drar nytta av. Eliminering av gränshindren är också förnuftigt ur nationalekonomisk synvinkel; den gränsöverskridande ekonomiska växelverkan förstärker verksamhetsförutsättningarna för näringslivet och upprätthåller gränsområdenas livskraft. Den bärande tanken är att främja den fria rörligheten som, oberoende av om det gäller boende, studier, arbete eller företagarsverksamhet, är till nytta för samtliga parter.

1 Mot ett gränslöst Norden

Ända sedan det officiella nordiska samarbetet påbörjades på 1950-talet har man inom ramen för detta omhuldat idén om ett öppet och gränslöst Norden, där de nordiska medborgarna fritt kan röra sig över gränserna (passfritt område 1957), arbeta på samma villkor i hela Norden (avtalet om en gemensam arbetsmarknad 1954) och åtnjuta samma rättigheter till socialskydd (nordiska socialskyddsavtalet år 1955). Trots de betydelsefulla framsteg som vidtagits mot ett Norden utan gränser, finns det fortfarande rikligt med gränshinder för rörligheten inom Norden, vilka i praktiken försvårar en gränsöverskridande verksamhet. En stor del av dessa hinder hör ihop med olika sociala förmåner och arbetsmarknaden.

Processen om det Gränslösa Norden igångsattes på finländskt initiativ i början av 2000-talet. Samarbetsministrarna beslöt våren 2001 att låta göra en utredning om de nordiska invånarnas ömsesidiga rättigheter. Till utredningsman utsågs minister Ole Norrback. Hans slutrapport överlämnades vid Nordiska rådets session år 2002. Sverige fortsatte på det spår som Norrbacks utredning öppnade och tog på ett synbart sätt fram frågan om gränshinder under sin ordförandeperiod år 2003. Sverige utsåg samtidigt den förre danske statsministern Poul Schlüter till sin särskilde representant för gränshinder. Schlüter fortsatte som samarbetsministrarnas särskilde representant under Islands (2004) och Danmarks (2005) ordförandeperioder, vilket bl.a. ledde till utredningen *”De nordiska länderna – en arbetsplats, en hemmamarknad”*. Under

Norges ordförandeskap år 2006 utsågs däremot två s.k. pådrivare till två för gränshinderproblematiken centrala ministerråd (ministerrådet för social- och hälsopolitik samt ministerrådet för närings-, energi- och regionalpolitik).

Trots många utspel och utredningar avancerade försöken att nå konkreta resultat – att verkligen avskaffa och förhindra gränshinder – ändå relativt trögt. Under Finlands ordförandeskap år 2007 försökte man få i gång den tämligen avstannade processen genom att tillsätta en ”gränshindertrojka” bestående av representanter för Finland, det följande ordförandelandet Sverige och ministerrådets sekretariat. Till ordförande utsågs generalsekreteraren för Pohjola-Norden i Finland Larserik Häggman. Trojkan överlät sin slutrapport till ministerrådets samarbetskommitté (NSK) hösten 2007. I rapporten identifierade trojkan ett dussintal gränshinder som realistiskt och kostnadsfritt kunde elimineras inom en snar framtid.

Det nordiska statsministtermötet i Punkaharju sommaren 2007 utgjorde ett slags vändpunkt för gränshinderarbetet: statsministrarna betonade som en del av de samnordiska globaliseringssträvandena vikten av gränshinderarbete för välbefindandet och konkurrenskraften i Norden. I den gemensamma kommunikén föreslog statsministrarna att *”de nordiska ländernas regeringar utarbetar en konkret förteckning över åtgärder för att häva de gränshinder för människors utgång och rörlighet samt företags verksamhet som fortfarande föreligger i Norden.”*

Sålunda uppnåddes efter talrika undersökningar angående gränshinderarbetet ett skede, då konkreta åtgärder och resultat i sista hand uttryckligen förankrades på högsta möjliga politiska beslutsnivå. Utgående från detta beslöt statsministrarna vid ett sammanträde hösten 2007 i samband med Nordiska rådets session att grunda ett av nationella representanter sammansatt s.k. Gränshinderforum. Till ordförande för forumet, som inledde sin verksamhet i början av år 2008, valdes minister Ole Norrback som redan innehade lång erfarenhet av dessa frågor. Gränshinderforumet har lyckats höja profilen för gränshinderarbetet och effektivisera myndigheternas arbete genom att upprätthålla ett oavslått ”tryck” för att lösa gränshinderfrågor. Forumet producerar också konkreta förslag för att eliminera hinder. Forumet rapporterar årligen till statsministrarna om sina resultat.

Men även Gränshinderforumet är emellertid bara ett rådgivande organ. Det nordiska samarbetet är i grund och botten ett uttryck för ländernas gemensamma önskan att främja det nära umgänget länderna emellan och att sträva efter att åstadkomma gemensamma bestämmelser på så många områden som möjligt. Samarbetet är emellertid till sin natur dock inte i samma mån rättsligt bindande som till exempel EU-bestämmelserna. I sista hand krävs det alltid politisk vilja och konkreta lagstiftningsåtgärder för att genomföra denna vilja.

I december 2010 anordnades i Köpenhamn en omfattande nordisk lagstiftningskonferens, varvid man behandlade olika metoder att förbättra den nordiska koordineringen inom lagstiftningsarbetet. Konferensen fick en uppföljning i form av ett seminarium i slutet av november 2011 i Stockholm, då man diskuterade de finansiella kostnader som gränshindren förorsakade.

Ministerrådet avger årligen en redogörelse för gränshindren vid Nordiska rådets sessioner, så även hösten 2011. Under år 2011 lyckades man (fram till sessionen) eliminera 13 hinder. År 2011 i september hade ministerrådet uppgjort en förteckning över sammanlagt ett fyrtiotal identifierbara gränshinder, som man arbetade med. Trots de ökade ansträngningarna förefaller antalet gränshinder att snarare växa.

2 Gränshinderarbetet idag

Gränshinderarbetet, dvs. åtgärder som syftar till en minskning av gränshindren, sker längs två parallella spår. Å ena sidan strävar man efter att eliminera existerande och som besvärliga upplevda hinder (detta förutsätter ofta en granskning av lagstiftningen i ett eller flera länder). Å andra sidan strävar man efter preventiva åtgärder i samband med gränshinderarbetet; vid det nationella lagstiftningsarbetet och i verkställigheten av EU-direktiven som en del av detta bör man se till att de nordiska länderna på grund av bristfällig koordinering eller samstämmighet inte skapar nya hinder. I detta nu är situationen fortfarande den att samtidigt som gamla hinder med stor möda avskaffas, uppkommer hela tiden nya hinder.

De nordiska samarbetsministrarna har bitt Nordiska ministerrådets sekretariat att för varje samarbetsministermöte inkomma med en översikt över aktuella aktiviteter och frågor inom gränshinderarbetet. Under Finlands ordförandeskap år 2011 strävade man dessutom efter att alla ministerråden inom olika politiska sektorer och de dem underlydande tjänstemannakommittéerna skulle under årets förlopp ha behandlat gränshinder vid åtminstone ett sammanträde. De nordiska nationella sektorministerierna har i början av år 2011 utsett sina egna kontaktpersoner för att underlätta kontakt och informationsutbyte i frågor rörande gränshinder.

Nordiska ministerrådets databank, portalen Hallå Norden, som fungerar i alla nordiska länder och som i Finland administreras av Pohjola-Norden, fungerar som en stödtjänst för gränshinderarbetet. Den informerar i konkreta frågor beträffande rörligheten och erbjuder information om gränshinder både för privatpersoner och för företag. Den åländska infotjänsten Hallå Norden inledde sin verksamhet i början av år 2011. Ministerrådet stöder också ett flertal regionala aktörer som arbetar med gränshinder (bl. a. Nordkalottens nya gränstjänst).

I december 2010 tillsatte tjänstemannakommittéerna för social- och hälsopolitik samt för arbetslivet en arbetsgrupp i avsikt att undersöka gränshindren i anslutning till social- och arbetsmarknadspolitik. Arbetsgruppen listade 36 gränshinder. Arbetsgruppen kommer i april 2012 i sin slutrapport att framlägga rekommendationer om de tillvägagångssätt som kunde eliminera de kartlagda hindren.

Samarbetsministrarna beslöt i februari 2012 att igångsätta förberedelser för ett nordiskt verksamhetsprogram för gränshinder. Detta verksamhetsprogram skulle träda i kraft 1.1.2014.

Finlands samarbetsminister Alexander Stubb har tillsammans med den tidigare presidenten för Nordiska rådet Bertel Haarder och ordföranden för gränshinderforumet Ole Norrback sänt en skrivelse till talmännen för parlamenten i de nordiska länderna och självstyrelseområdena i syfte att anordna en samtidig nordisk parlamentarisk diskussion om gränshinder. Initiativet togs väl emot och projektet förverkligas i Finland 25.4.2012. Presidenten för Nordiska rådet Kimmo Sasi och ordföranden för gränshinderforumet har till talmännen sänt en uppföljnings-skrivelse om de frågor som enligt NR:s och gränshinderforumets åsikt borde behandlas i samband med diskussionen. Tanken är att en så bred politisk förankring som möjligt skulle göra gränshinderarbetet synligare och sätta fart på det konkreta arbetet till exempel med tanke på preventiva åtgärder i lagberedningen.

3 Allmänna nationella åtgärder för att förhindra uppkomsten av nya hinder

En preventiv verksamhet för att förhindra uppkomsten av gränshinder förutsätter en konsekvent och informativ verksamhet inom de nationella administrationerna. För att förhindra uppkomsten av nya hinder kunde man bland annat tillgripa följande åtgärder:

- Den politiska ledningen bör tillräckligt ofta ge en klar signal om att nya obefogade gränshinder inte får skapas.
- Man går igenom de administrativa bestämmelser, som definierar den praxis som gäller nordisk jämförelse och koordinering vid beredningen av ny nationell lagstiftning och implementering av EU-direktiv. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt gränshinderproblematiken och det praktiska förverkligandet av instruktioner.
- Den parlamentariska kontrollen av lagberedningen systematiseras så att man vid beredningen av nya lagförslag kan bekräfta att gränshinderproblematiken beaktats.
- Den verkställande förvaltningen bör klart informeras om att gränshinderarbetet är viktigt.
- Resultaten av gränshinderarbetet bör regelbundet utvärderas.

4 Hinder som kan lösas genom nationella beslut och eventuella åtgärder

Nedan följer några exempel på åtgärder som kan lösas genom nationella beslut och genom granskning av den relevanta lagstiftningen.

- 4.1 Finlands s.k. 4-månaders bestämmelse formulerades före utvidgningen av EU år 2004; en person som flyttar från ett EU/EES-land bör arbeta i 4 månader eller inneha ett arbetsavtal för minst 4 månader för att kunna omfattas av det boenderelaterade socialskyddet, ifall han inte anses ha flyttat permanent till Finland. Bestämmelsen inverkar i synnerhet på säsongarbetande svenskar och norrmäns beredskap att söka sig över gränsen för att arbeta (i synnerhet i Lappland och Åland). Frågan har tillsvidare behandlats av både social- och hälsovårdsministeriet och Sata-kommittén.

Social- och hälsovårdsministeriet tillsatte våren 2011 en Solmu IV-arbetsgrupp med uppgift att uppgöra ett förslag till förnyelse av lagen om tillämpning av lagstiftningen om bosättningsbaserad social trygghet och om granskning av den härtill nära hörande lagstiftningen. Syftet med arbetet är att den nationella lagstiftningen skulle mera konsekvent definiera när anslutningen till det boenderelaterade försäkringsskyddets krets börjar och upphör samt föreslå så gemensamma kriterier som möjligt för när en person anses som boende i landet med hänsyn till olika rättigheter och skyldigheter.

En lösning till problematiken eftersträvas i samband med Solmu IV-projektet. Social- och hälsovårdsministeriet är den ansvariga myndigheten.

- 4.2 Arbetspraktik i annat nordiskt land är enligt lagen inte möjlig om inte arbetsgivaren är en finsk juridisk person. Problemet hänger ihop med försäkringspraxis. Lagen om offentlig arbetskraftsservice (1295/2002) tar inte i och för sig ställning till om arbetsmarknadsåtgärder (arbetspraktik, förberedelse för arbetslivet, arbetserfarenhet) kan ske utomlands. I praktiken inverkar bestämmelserna angående försäkringsskydd på hur arbetsmarknadsåtgärderna anordnas utomlands. I sagda lag stadgas att olycksfall som inträffat genom en arbetsmarknadsåtgärd eller en yrkessjukdom som förorsakats av denna ersätts med statsmedel enligt samma grunder som det stadgas om arbetsolycksfall i lagen om olycksfallsförsäkring. Lagen om olycksfallsförsäkring tillämpas inte på en arbetare som arbetar för en utländsk arbetsgivare utomlands eller i hemlandet. Av ovan nämnda skäl kan arbetsmarknadsåtgärder inte äga rum vid arbete för en utländsk arbetsgivare.

Arbets- och näringsministeriet har i januari 2012 tillsatt en arbetsgrupp med tre parter för att bedöma villkoren för och inverkan av användandet av tjänster på arbetsplatsen utan arbetsförhållande. Gruppen skall bedöma arbetsmarknadsåtgärder (arbetspraktik,

förberedelse för arbetslivet och arbetserfarenhet) samt arbetspraktik på arbetsplatsen som ingår i arbetskraftsskolningen. Även arrangerande av arbetsmarknadsåtgärder utomlands kommer troligen att behandlas i arbetsgruppen. Tillåtelse av arbetspraktik i ett annat nordiskt land utan en finsk arbetsgivare skulle förutsätta en lagändring. Arbets- och näringsministeriet är den ansvariga myndigheten.

- 4.3 Ersättning av resor över gränsen för anställningsintervjuer; en nordisk arbetssökande är berättigad till reseersättning för resa inom landet, men inte till ett annat nordiskt land.

EU har krävt att Sverige ändrar sin lagstiftning och sedan i följd beviljar Sverige ersättning för resor till EES-länder. I Norge är en lagändring under beredning.

I Finland ersätts resekostnader för anställningsintervjuer med ett rörlighetsunderstöd, varom närmare stadgas i statsrådets förordning angående förmåner som hör till offentligt arbetskraftsservice (1346/2022). Enligt 4 § i förordningen förutsätter beviljandet av rörlighetsunderstöd för att täcka resekostnaderna att arbetsplatsen är belägen i Finland eller att underhandlingar om ett anställningsförhållande äger rum i Finland. Finland borde ändra förordningen så att arbets- och näringsbyråerna skulle ha rätt att bevilja ersättning också för anställningsintervjuer till ett annat nordiskt land. Arbets- och näringsministeriet är den ansvariga myndigheten.

- 4.4 Beaktande av dansk investeringspension i beskattningen: I Danmark existerar vid sidan av andra pensioner en s.k. investeringspension, som kan lyftas som ett engångsbelopp i samband med pensioneringen. Danmark inkräver då en skattelikhande avgift. Då det formellt inte rör sig om en skatt utan om en särskild avgift, beskattar Finland den ifrågavarande investeringspensionen på nytt.

Sverige har genomfört en lagändring som eliminerar problemet. En förändring av situationen i Finland skulle kräva lagändring. Finansministeriet är den ansvariga myndigheten.

5 Gränshinder som förutsätter samnordisk beredning

- 5.1 Samordning av bestämmelserna angående förtids/sjukpensionering; problemet gäller framför allt återflyttare från Sverige. Sverige beviljar i praktiken inte längre förtidspensioner på grund av försvagad hälsa som en följd av sjukdom utan enbart sjuk/aktivitetsersättning. Under denna tid hänvisas dessa personer till rehabilitering/terapi (även i Norge existerar en motsvarande trend). En i Finland bosatt person som delvis arbetat i Sverige och nu erhållit sjukpension kan inte åtnjuta sin i Sverige införtjänade pension ifall han inte deltar i arbetsmarknadsrehabilitering i Sverige. Följden är i värsta fall en dramatiskt sänkt inkomst och anlitande av andra former av socialhjälp.

Gränshinderforumet har rekommenderat – tillsvidare utan resultat – att länderna skulle godkänna boendelandets på medicinska grunder fattade pensionsbeslut. Den ansvariga myndigheten är social- och hälsovårdsministeriet.

- 5.2 Mervärdesskatt på arbetsmaskiner: En företagare som förflyttar sig från Norge till Finland (eller tvärtom) tillsammans med sin arbetsmaskin är tvungen att deponera en garantisumma motsvarande mervärdesskatten på arbetsmaskinen i fråga. I princip återbetalas depositionen för arbetsmaskinen när man återvänder till ursprungslandet,

men beloppet kan på grund av slitage av maskinen vara lägre och å andra sidan kan återbetalningen ofta dröja i flera (upp till 6) veckor. Lagen i Norge är i detta fall entydig, medan lagstiftningen i Finland åter ger möjlighet till en viss flexibilitet (t.ex. för snöplogning i närheten av gränsen). De möjligtvis även mycket höga garantisummorna förorsakar akuta likviditetsproblem i synnerhet för små och medelstora företag.

Skattemyndigheten i Norge har fått i uppdrag att granska hur situationen kan korrigeras. Utredningen är oavslutad. Finansministeriet är den ansvarande myndigheten.

- 5.3 Standarder inom byggnadsbranschen: EU:s nya byggproduktförordning avser att avskaffa handelshinder för byggnadsprodukter inom den inre marknaden. Avsikten är att främja den fria rörligheten för byggnadsprodukter mellan medlemsländerna. Den nya förordningen kommer att träda i kraft i sin helhet 1.7.2013. Förordningen gäller dock inte kvalitetskraven för produkterna, utan härom besluts nationellt.

De nordiska länderna har infört sina egna – och ofta från varandra avvikande – bestämmelser i frågor rörande byggande (t.ex. den fria bredden på dörrar och passager, måtten på flyktvägarna). Olika nationella bestämmelser kan försvåra till exempel exportverksamheten av företag som producerar monteringsfärdiga hus/färdiga byggnadskomponenter, då företagen är tvungna att tillverka olika slags produkter för olika länder. Som nackdelar har framförts bland annat svagare konkurrens, förlust av fördelarna med storskalig produktion och slutligen en dyrare räkning för kunden.

En samnordisk arbetsgrupp som inledde sitt arbete på hösten 2011 definierar och behandlar som bäst skillnaderna i de nordiska kraven. Miljöministeriet är den ansvariga myndigheten.

- 5.4 Rehabilitering i boendelandet: ifall en person som bor i ett nordiskt land men arbetar i ett annat, råkar ut för en arbetsolycka eller på grund av sjukdom tvingas vara borta från arbetet en längre tid är det möjligt att han inte får behövlig rehabilitering i sitt boendeland utan tvingas resa till sitt arbetsland för rehabilitering. Detta sätter i värsta fall den allvarligt insjuknade/skadade i en synnerligen besvärlig situation, då rehabiliteringen kan kräva en nog så lång resa. Enligt EU-förordningarna 883/2004 och 1408/71 om samordning av socialskyddssystemen borde den ekonomiska kompensationen betalas av arbetslandet medan personen i fråga borde få sina rehabiliteringsåtgärder åtgärdade i boendelandet (i enlighet med boendelandets lagstiftning). Problemet är att sammanjämka rehabiliteringssystemen i olika länder.

Frågan är aktuell också i det nya nordiska socialskyddsavtalet, men kräver likväl ännu bilaterala överenskommelser.

I norr har man mellan Sverige och Finland förverkligat ett pilotprojekt som underlättat situationen men inte löst alla problem (ifall man inte kan komma överens om rehabiliteringen beviljas inte sådan). Finland och Sverige har påbörjat förhandlingar om ett bilateralt avtal som skulle lösa problemet angående rehabiliteringssituationer vid gränsöverskridning. Den ansvariga myndigheten är social- och hälsovårdsministeriet.

6 Slutsatser

Det centrala budskapet i statsrådets redogörelse om gränshinder i Norden är att arbetet för att främja den fria nordiska rörligheten och att avskaffa gränshinder länderna emellan bör fortsätta konsekvent och resolut. Detta förutsätter klar politisk vilja som också uppföljs med konkreta

ta åtgärder i lagberedningen och som kommuniceras tydligt till de behöriga myndigheterna. I regeringsprogrammet konstateras det att *"regeringen arbetar aktivt för att intensifiera det nordiska samarbetet"*. Med tanke på gränshinderarbetet åtar sig regeringen att:

- fortsätta och vidare fördjupa det nordiska gränshindersamarbetet
- vidta de i redogörelsen framförda åtgärder för att förhindra uppkomsten av nya hinder
- göra förslag för att röja hinder som kan lösas genom nationella beslut
- verka aktivt för att eliminera hinder som förutsätter samnordisk beredning.