

Till statsrådet Britta Lejon

Regeringen beslutade den 10 maj 2001 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att undersöka de rättsliga förutsättningarna för att svenska kommuner skall kunna samarbeta med finska och andra utländska kommuner i gemensamma offentlighetsrättsliga samarbetsorgan. Samma dag förordnade statsrådet Britta Lejon generaldirektören Peder Törnvall till särskild utredare.

Den 13 juni 2001 förordnades som sakkunniga i utredningen förbundsjuristen Christer Hjert, utredaren Hasse Knutsson och departementsrådet Barbro Rosensvärd.

Som experter i utredningen förordnades samma dag departementssekreteraren Marika Dagenbrink, numera kanslirådet Niclas Falkendal, kommunchefen Staffan Isling, rättsakkunniga Åsa Nord, departementssekreteraren Åsa Norrman, kanslirådet Anders Nyström, utvecklingschefen Christer Persson, numera ämnesrådet Kristina Svahn Starrsjö och departementssekreteraren Hanna Wiik. Den 31 augusti 2001 entledigades Hanna Wiik och den 5 november 2001 förordnades departementssekreteraren Ann Årefeldt som expert.

Sekreterare åt utredningen har varit numera rådmannen Ulf Ljungdahl fr.o.m. den 18 juni 2001 t.o.m. den 1 januari 2002 varefter han förordnades som expert. Han har fr.o.m. den 1 januari 2002 fungerat som huvudsekreterare. Sedan den 14 januari 2002 har hovrättsassessorn Anna Täcklind varit sekreterare åt utredningen.

Utredningen, som har antagit namnet Gränskommun-utredningen, får härmed överlämna betänkandet Ett internationellt kommunalförbund (SOU 2002:84) med bilagedel (SOU 2002:85).

Utredningsuppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i oktober 2002

Peder Törnvall

/Ulf Ljungdahl

Anna Täcklind

Innehåll

Sammanfattning	9
Yhteenveto	15
Summary	21
Förslag till internationell överenskommelse och författning	27
Förslag till internationell överenskommelse mellan Sverige och Finland om kommunalt samarbete över riksgränsen.....	27
Förslag till lag (2003:000) om gränskommunalt sam- arbete mellan Sverige och främmande stat	32
1 Inledning.....	33
1.1 Utredningens uppdrag	33
1.2 Avgränsning och inriktning av uppdraget	34
1.3 Uppdragets genomförande	36
1.4 Betänkandets disposition	37
2 Bakgrund.....	39
2.1 Allmänt	39
2.2 Kommunalt samarbete över den svenska gränsen.....	40
2.2.1 Samarbete över den svensk-finska riksgränsen	41
2.2.2 Andra exempel på samarbete över riksgränsen	42
3 Kan ett offentligrättsligt samarbetsorgan inrättas utan en grundlagsändring?	43
3.1 RF och Sveriges förhållande till andra stater	43

3.1.1	Allmänt om 10 kap. RF.....	43
3.1.2	10 kap. 5 § fjärde stycket RF	44
3.1.3	Begreppen rättskipning och förvaltning	49
3.1.4	Exempel på samarbete med tillämpning av 10 kap.5 § RF	50
3.2	Uttrycket mellanfolklig organisation eller internationell inrättning eller samfällighet i 10 kap. 5 § fjärde stycket RF	54
3.2.1	Principer för grundlagstolkning.....	54
3.2.2	Begreppet mellanfolklig organisation	55
3.2.3	Begreppet internationell inrättning eller samfällighet.....	56
4	Ett internationellt kommunalförbund - överväganden och förslag	59
4.1	Inledning	59
4.2	Ett internationellt kommunalförbund	60
4.2.1	Inledning.....	60
4.2.2	Tänkbara lösningar	61
4.2.3	Närmare överväganden kring de olika alternativen.....	63
4.3	Bildandet av ett internationellt kommunalförbund.....	64
4.4	Innehållet i den internationella överenskommelsen.....	66
4.4.1	Det internationella kommunalförbundets befogenheter	66
4.4.2	Den beslutande församlingen.....	71
4.4.3	Det internationella kommunalförbundets säte.....	72
4.4.4	De grundläggande kraven på fri- och rättigheter m.m.....	73
4.4.5	Beslutsfattande i särskilda fall.....	74
4.4.6	Finansieringen	75
4.4.7	Val av tillämplig lag	75
4.4.8	Överklagande.....	79
4.4.9	Tillsynen.....	81
4.5	Innehållet i lagen om gränskommunalt samarbete mellan Sverige och främmande stat	82

5	Konsekvenser av utredningens förslag.....	85
5.1	Allmänt	85
5.2	Ekonomiska konsekvenser	85
5.3	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	87
5.4	Ikraftträdande.....	87
6	Kommentar till internationell överenskommelse och författning	89
6.1	Förslaget till internationell överenskommelse mellan Sverige och Finland om kommunalt samarbete över riksgränsen.....	89
6.2	Förslaget till lag (2003:000) om gränskommunalt samarbete mellan Sverige och främmande stat	95
Bilagor		
1	Direktiven (dir. 2001:39)	97
2	Gränssamarbete under ett decennium	105
3	Nordiska och europeiska överenskommelser.....	117
4	Svensk och finsk kommunalrätt.....	131
5	Källförteckning.....	155

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningens uppgift har varit att undersöka de rättsliga förutsättningarna för att svenska och finska kommuner skall kunna samarbeta i gemensamma offentligrättsliga samarbetsorgan som så långt som möjligt motsvarar kommunalförbund enligt kommunallagen (1991:900). Det har också innefattat att överväga vilka befogenheter ett gemensamt samarbetsorgan bör ha. Vidare har det varit utredningens uppgift att utreda hur beslut skall fattas i ett samarbetsorgan, hur den medborgerliga insynen i samarbetsorganets verksamhet skall regleras, vilken lagstiftning som skall tillämpas på verksamheten, hur tillsyn över den skall utövas och vad som skall gälla vid överklagande av beslut, hur samarbetsorganets verksamhet skall finansieras samt de kommunal-ekonomiska för- och nackdelarna med den föreslagna samverkansformen. I uppdraget har ingått att utarbeta förslag till en internationell överenskommelse, om utredningen skulle komma fram till att samarbetsorganet borde inrättas genom en sådan överenskommelse.

Gällande regler

De svenska kommunerna och landstingen har enligt dagens lagstiftning rätt att samarbeta med utländska kommuner, landsting eller liknande lokala eller regionala enheter genom olika privaträttsliga former såsom exempelvis aktiebolag och stiftelser. Någon möjlighet att samarbeta på det offentligrättsliga området genom ett samarbetsorgan liknande ett svenskt kommunalförbund finns emellertid inte.

Överväganden och förslag

Utredningens överväganden och förslag är resultatet av dels utredningens eget arbete, dels arbete tillsammans med den parallella arbetsgrupp i Finland som behandlar samma frågor. När det nedan talas om kommuner avses såväl primärkommuner som landstingskommuner.

Ett internationellt kommunalförbund

Ett offentligrättsligt samarbetsorgan mellan svenska och finska kommuner kan utformas på olika sätt beroende på vilka krav som ställs på det. Genom att ge samarbetsorganet formen av en egen juridisk person kan flera fördelar uppnås såsom att det får möjlighet att söka EU-medel. Ett offentligrättsligt samarbetsorgan i form av ett internationellt kommunalförbund uppfyller detta krav. Det blir inte ett kommunalförbund enligt nationell lagstiftning utan en internationell inrättning eller samfällighet. Men genom att göra nationell lagstiftning om kommunalförbundsorganisation och arbetsformer tillämplig på det internationella kommunalförbundet kan man skapa ett samarbetsorgan som även ger goda förutsättningar för politiskt beslutsfattande och ansvarsutkrävande i demokratiska former.

För att ett internationellt kommunalförbund skall kunna bildas krävs - med hänsyn till reglerna i 10 kap. regeringsformen, RF, och folkrättsliga principer - att det sker genom en internationell överenskommelse. Av samma hänsyn följer även att kommunalförbundets befogenheter skall anges i överenskommelsen. Det nu sagda innebär att det krävs en ny internationell överenskommelse varje gång som ett nytt internationellt kommunalförbund skall bildas. Om en sådan överenskommelse sluts mellan staterna kan de kommuner som överenskommelsen avser inleda samarbete i ett internationellt kommunalförbund - om de så vill.

Haparanda kommun i Sverige och Torneå stad i Finland har framfört önskemål om att kunna ingå i ett internationellt kommunalförbund. Utredningen föreslår därför att en internationell överenskommelse träffas mellan Sverige och Finland med syftet att ett internationellt kommunalförbund bildas mellan Haparanda kommun och Torneå stad. Utredningen har utarbetat ett förslag till en sådan överenskommelse. Denna kan också bli

modell för senare överenskommelser om internationella kommunalförbund mellan andra kommuner.

En internationell överenskommelse om kommunalt samarbete över riksgräns

Bestämmelserna i 10 kap. RF om överlåtelse av offentligrättsliga uppgifter till andra stater eller internationella organisationer och de folkrättsliga principerna innebär att flera frågor om det internationella kommunalförbundet måste regleras i den internationella överenskommelsen.

Det internationella kommunalförbundets *befogenheter* måste framgå av den internationella överenskommelsen. Med hänsyn till de synpunkter på lämpliga samarbetsområden som Haparanda kommun har lämnat föreslår utredningen att det internationella kommunalförbundet mellan Haparanda och Torneå får ha hand om kommunala angelägenheter inom följande områden: samhällsplanering, kultur- och fritidsverksamhet, undervisning och utbildning samt uppsökande verksamhet, dagverksamhet, rehabiliterande insatser, missbruksvård, familjerådgivning och social jour inom socialtjänstens område. Räddningstjänsten har inte tagits med eftersom de båda kommunernas formella beslutsbefogenheter vad gäller samarbete på det området är begränsade. Hur långt samarbetet mellan Haparanda och Torneå inom förbundets ram kan sträcka sig bestäms i övrigt av den nationella lagstiftningen i Sverige och Finland. Enligt en princip om minsta gemensamma nämnare sätts gränsen för samarbetet inom de olika områdena av det lands lagstiftning som är mest restriktiv när det gäller den kommunala kompetensen på det aktuella området.

I ett internationellt kommunalförbund måste det finnas *en beslutande församling*. Med hänsyn till respektive lands suveränitetskrav är det angeläget att kommunerna har lika många ledamöter och ersättare i en sådan församling samt att personerna väljs i enlighet med respektive lands kommunala mandatperiod. Utredningen föreslår att detta slås fast i den internationella överenskommelsen.

Det internationella kommunalförbundet måste ha en *sät sorts* i en av medlemskommunerna. Utredningen föreslår att kommunerna själva får bestämma i vilket land och i vilken ort förbundet skall ha sitt säte.

De grundläggande fri- och rättigheterna, rättsskyddet och andra krav på god förvaltning enligt Sveriges och Finlands grundlagar bör upprätthållas av det internationella kommunalförbundet och dess medlemskommuner. Vidare bör rätten för medlemmarna i kommunerna att i sina kontakter med förbundet få använda *språken svenska, finska eller meänkieli* tydligt skyddas. Ett krav på oförändrade rättigheter för medlemmarna i de kommuner som ingår i förbundet bör slås fast i den internationella överenskommelsen. Genom detta säkerställs att kommunmedlemmarna inte kommer i ett sämre läge av den anledningen att det bildas ett internationellt kommunalförbund som handhar viss verksamhet.

Beslut som fattas av det internationella kommunalförbundet kommer i regel enligt såväl svensk som finsk lagstiftning att avgöras genom enkel majoritet. För den händelse förbundet skulle komma att fatta beslut som ingriper i enskilda personers grundläggande fri- och rättigheter och som därmed kan sägas innebära utövande av *betydande offentlig makt* har den finska arbetsgruppen framfört önskemål om att sådana beslut skall fattas med två tredjedelars majoritet. Begreppet betydande offentlig makt motsvarar väsentligen det svenska begreppet myndighetsutövning. Eftersom det är angeläget att inte inskränka det internationella kommunalförbundets möjligheter till samarbete bör denna regel skrivas in i den internationella överenskommelsen. Det blir det internationella kommunalförbundets sak att se till att regeln tillämpas i de enskilda fallen.

Den internationella överenskommelsen bör innehålla regler om vilken lagstiftning som skall tillämpas på det internationella kommunalförbundets verksamhet – den inre såväl som den yttre. Utredningen har strävat efter att utforma dessa regler om *lagval* så att de ger klara besked om vilken lag som skall tillämpas, beaktar kommunmedlemmarnas intressen av att behålla sina rättigheter och tar hänsyn till svenska och finska suveränitetsintressen.

Vad gäller kommunalförbundets inre verksamhet, dvs. organiseringen av dess förvaltning, dess inre arbete, revision och granskning av förvaltning och ekonomi, finansiering, personalens ställning, tjänsteansvar samt därmed sammanhängande frågor stannar utredningen för det förslaget att lagen i det land där sätesorten är belägen skall gälla. Eftersom den svenska och den finska lagstiftningen om kommunalförbund har det mesta gemensamt, blir resultatet av denna lösning att reglerna om förbundets inre verksamhet blir i stort sett desamma oberoende av om förbundet har sitt säte i Sverige eller Finland.

I fråga om det internationella kommunalförbundets yttre verksamhet, dvs. beslut och åtgärder som gäller tillhandahållande av tjänster och service m.m. och som riktar sig till medlemmarna i de kommuner som ingår i förbundet, gör utredningen den bedömningen att sådan verksamhet i största möjliga mån bör regleras av svensk lag vad gäller svenska kommunmedlemmar och finsk lag vad gäller finska kommunmedlemmar. För att nå detta mål föreslår utredningen att lagen i det land där den som berörs av beslutet eller åtgärden har sitt hemvist eller säte skall tillämpas på sådan förbundsverksamhet som riktar sig till enskilda kommunmedlemmar.

Vid valet av vilken domstol som är behörig att pröva ett *överklagande* av det internationella kommunalförbundets beslut finner utredningen att den lämpligaste lösningen är att låta den sökandes hemvist eller säte avgöra var så skall ske. Detta innebär i princip att svenska kommunmedlemmar överklagar förbundsbeslut hos svenska domstolar som tillämpar svensk lag medan finska kommunmedlemmar överklagar besluten hos finska domstolar som tillämpar finsk lag.

Vad gäller *rätten att ta del av allmänna handlingar* hos det internationella kommunalförbundet föreslår utredningen som huvudregel att svensk och finsk lagstiftning om allmänna handlingars offentlighet skall gälla för svenska respektive finska medborgare.

För det fall en person saknar hemvist eller säte i medlemskommun föreslår utredningen att val av tillämplig lag eller domstol bedöms utifrån nuvarande eller tidigare vistelse i medlemskommun.

Med hänsyn till att det internationella kommunalförbundet kommer att bedriva verksamhet enligt såväl svensk som finsk lagstiftning anser utredningen att respektive lands tillsynsmyndigheter bör ha rätt att utöva *tillsyn* över förbundets verksamhet oavsett var denna bedrivs. Svenska tillsynsmyndigheter skall utöva tillsyn över förbundsverksamhet som bedrivs enligt svensk lag och finska tillsynsmyndigheter tillsyn över den finska delen av verksamheten.

En lag om gränskommunalt samarbete

För att det internationella kommunalförbundet skall kunna påbörja sin verksamhet kräver reglerna i 8 och 10 kap. RF att behörigheten för den svenska kommunen att ingå och verka i det internationella kommunalförbundet regleras genom lag. Utredningen föreslår därför en lag som innehåller uppgifter om tillämplig internationell överenskommelse, vilka kommuner som ingår i det internationella kommunalförbundet samt de samarbetsområden på vilka förbundet får samarbeta. Lagen har utformats så att den nu aktuella överenskommelsen - och ev. framtida överenskommelser om internationella kommunalförbund - anges i en bilaga till lagen. I bilagan anges också på vilka områden samarbete får ske.

Yhteenveto

Tehtävä

Selvityksen tarkoituksena on ollut tutkia ruotsalaisten ja suomalaisten kuntien oikeudelliset edellytykset tehdä yhteistyötä yhteisissä julkisoikeudellisissa yhteistyöelimissä, jotka niin pitkälle kuin mahdollista vastaavat kunnallislain (1991:900) mukaisia kuntayhtymiä. Selvityksen tehtävänä on ollut myös pohtia, mitä valtuuksia yhteisellä yhteistyöelimellä tulee olla. Edelleen on selvityksen tehtävänä ollut selvittää, miten yhteistyöelimen päätökset tehdään, miten kansalaisten mahdollisuus valvoa yhteistyöelimen toimintaa säädetään, mitä lainsäädäntöä toimintaan sovelletaan, miten sitä valvotaan ja mikä on voimassa päätöksistä valitettaessa, miten yhteistyöelimen toiminta rahoitetaan sekä ehdotetun yhteistyömuodon kunnallistaloudelliset hyödyt ja haitat. Tehtävään on sisältynyt valtioiden välisen kansainvälisen yhteistyösopimuksen laatiminen siinä tapauksessa, että selvitys päättyy lopputulokseen, että yhteistyöelin pitäisi perustaa tällaisella sopimuksella.

Voimassa olevat säännöt

Ruotsalaisilla kunnilla ja maakäräjillä on nykyisen lainsäädännön mukaan oikeus olla yhteistyössä ulkomaisten kuntien, maakäräjien ja vastaavien paikallisten ja alueellisten yksiköiden kanssa yksityisoikeudellisten käytäntöjen kuten osakeyhtiöiden ja rahastojen kautta. Mahdollisuutta tehdä yhteistyötä julkisoikeudellisella alueella ruotsalaisen kuntayhtymätyyppisen yhteistyöelimen kautta ei kuitenkaan ole.

Mietintöjä ja ehdotuksia

Selvityksen mietinnöt ja ehdotukset ovat osaksi oman työn, osaksi samoja asioita pohtivan rinnakkaisen suomalaisen työryhmän kanssa käydyn yhteistyön tulosta. Kun alla olevassa puhutaan kunnista, sillä tarkoitetaan sekä peruskuntia että maakäräjäkuntia.

Kansainvälinen kuntayhtymä

Ruotsin ja Suomen kuntien välinen julkisoikeudellinen yhteistyöelin voidaan muodostaa eri tavoin riippuen siitä, mitä vaatimuksia sille asetetaan. Antamalla yhteistyöelimelle juridisen henkilön asema, saavutetaan useita etuja, se voi esimerkiksi anoa EU-rahoitusta. Julkisoikeudellinen yhteistyöelin kansainvälisen kuntayhtymän muodossa täyttää tämän vaatimuksen. Siitä ei tule kansallisen lainsäädännön mukaista kuntayhtymää vaan kansainvälinen laitos tai yhteisö. Mutta tekemällä kansallisen kuntayhtymän organisaatiota ja toimintamuotoja koskeva lainsäädäntö sovellettavaksi kansainvälisessä kuntayhtymässä voidaan luoda yhteistyöelin, jolla on hyvät edellytykset myös poliittiseen päätöksentekoon ja demokratiakäytännön mukaiseen vastuuvaatimukseen.

Kansainvälisen kuntayhtymän perustaminen vaatii – hallitusmuodon, RF, 10 kpl:n säännökset ja kansainvälisoikeudelliset periaatteet huomioon ottaen – kansainvälistä sopimusta. Samasta syystä seuraa, että kuntayhtymän valtuudet on määriteltävä sopimuksessa. Edellisen noudattaminen merkitsee, että joka kerta kun uusi kansainvälinen kuntayhtymä perustetaan, vaaditaan uusi kansainvälinen sopimus. Jos tällainen sopimus solmitaan kahden valtion välillä, voivat ne kunnat, joita sopimus koskee aloittaa yhteistyön kansainvälisessä kuntayhtymässä – jos ne sitä haluavat.

Haaparannan kunta Ruotsissa ja Tornion kaupunki Suomessa ovat esittäneet toivomuksen kansainväliseen kuntayhtymään kuulumisesta. Selvitys ehdottaa siksi, että Ruotsi ja Suomi solmivat sopimuksen, jonka tarkoituksena on, että Haaparannan kunta ja Tornion kaupunki muodostavat kansainvälisen kuntayhtymän. Selvitys on laatinut ehdotuksen tällaiseksi sopimukseksi. Tästä voi samalla tulla malli muiden kuntien välisiä kansainvälisiä kuntayhtymiä koskeville sopimuksille.

Kansainvälinen sopimus valtakunnan rajan yli tapahtuvasta kunnallisesta yhteistyöstä.

Hallitusmuodon 10 kpl:n määräykset julkisoikeudellisten tehtävien luovuttamisesta muille valtioille tai kansainvälisille organisaatioille ja kansainvälisoikeudelliset periaatteet merkitsevät, että useista kansainvälisen kuntayhtymän asioista on säädettävä kansainvälisellä sopimuksella.

Kansainvälisen kuntayhtymän valtuuksien on käytävä ilmi kansainvälisestä sopimuksesta. Sen perusteella, mitä Haaparannan kunta on esittänyt sopivista yhteistyöalueista, selvitys ehdottaa, että Haaparannan ja Tornion välinen kansainvälinen kuntayhtymä saa toimia seuraavien kunnallisten toimintojen puitteissa: yhdyskuntasuunnittelu, kulttuuri- ja vapaa-ajantoimi, opetus ja koulutus sekä etsivä sosiaalityö, päiväkeskustyö, kuntoutustoimenpiteet, päihdetyö, perheneuvonta ja sosiaalitoimen sosiaalipäivystys. Pelastustointia ei ole otettu mukaan, koska kuntien muodolliset päätöksentekovaltuudet yhteistyötä ajatellen tällä alueella ovat rajoitetut. Kuinka pitkälle Haaparannan ja Tornion yhteistyö kuntayhtymässä voi edetä, riippuu muilta osin kansallisesta ruotsalaisesta ja suomalaisesta lainsäädännöstä. Pienimmän yhteisen nimittäjän periaatteen mukaisesti yhteistyön raja eri alueilla asetetaan sen maan lain mukaiseksi, joka on tiukempi kunnallisen kompetenssin suhteen kyseessä olevassa asiassa.

Kansainvälisessä kuntayhtymässä on oltava yksi päättävä elin. Molempien maiden suvereniteettivaatimuksen huomioon ottaen on tärkeää, että molemmilla kunnilla on yhtä monta jäsentä ja varajäsentä tässä elimessä ja että nämä henkilöt valitaan kummankin maan kunnallisen vaalikauden voimasuhteiden mukaisesti. Selvitys esittää, että tämä määrätään kansainvälisessä sopimuksessa.

Kansainvälisellä kuntayhtymällä on oltava kotipaikka jommassakummassa jäsenkunnassa. Selvitys ehdottaa, että kunnat itse päättävät, missä maassa ja missä paikassa yhtymän kotipaikka on.

Kansainvälisen kuntayhtymän ja sen jäsenkuntien on pidettävä huolta siitä, että Ruotsin ja Suomen perustuslakien mukaisia perusvapauksia ja -oikeuksia, oikeusturvaa ja muita hyvän hallintotavan mukaisia vaatimuksia noudatetaan. Edelleen on kuntalaisten oikeus käyttää ruotsin, suomen ja meänkieltä ottaessaan yhteyttä kuntayhtymään turvattava selkeästi. Kuntayhtymässä mukana olevien kuntien jäsenten oikeuksien

pysyminen muuttumattomina on säädettävä kansainvälisessä sopimuksessa. Täten taataan, että kuntalaiset näissä kunnissa eivät joudu huonompaan asemaan siitä syystä, että perustetaan kansainvälinen kuntayhtymä, joka huolehtii tietyistä toiminnoista.

Kansainvälisen kuntayhtymän tekemät päätökset ratkaistaan yleensä niin ruotsalaisen kuin suomalaisenkin lainsäädännön mukaisesti yksinkertaisella enemmistöllä. Siinä tapauksessa, että yhtymä päättäisi asioista, jotka vaikuttavat yksittäisen henkilön perusvapauksiin ja -oikeuksiin ja jotka siten merkitsisivät merkittävää julkisen vallan käyttöä on suomalainen työryhmä ehdottanut, että tällaiset päätökset tehtäisiin kahden kolmasosan enemmistöllä. Käsite merkittävä julkinen valta vastaa oleellisesti ruotsalaista käsitettä viranomaisen vallankäyttö. Koska on tärkeää, että kansainvälisen kuntayhtymän mahdollisuuksia tehdä yhteistyötä, ei rajoiteta, on tämä sääntö kirjoitettava kansainväliseen sopimukseen. Kansainvälisen kuntayhtymän vastuulle jää huolehtia siitä, että sääntöä sovelletaan yksittäisissä tapauksissa.

Kansainvälisessä sopimuksessa on oltava säännöt siitä, mitä lainsäädäntöä sovelletaan kansainvälisen kuntayhtymän toimintaan – sekä sisäiseen että ulkoiseen. Selvityksessä on pyritty muotoilemaan nämä lakivalintaa koskevat säännöt niin, että ne sanovat selvästi mitä lakia sovelletaan, ja että ne vaalivat kuntalaisten etua säilyttää omat oikeutensa sekä huomioivat ruotsalaiset ja suomalaiset suvereniteettiedut.

Mitä kuntayhtymän sisäiseen toimintaan, ts. sen hallinnon järjestämiseen, omaan toimintaan, tilintarkastukseen ja hallinnon ja taloudenpidon tarkastamiseen, rahoitukseen, henkilöstön asemaan, virkamiesvastuuseen sekä näihin liittyviin asioihin tulee, päätyy selvitys siihen lopputulokseen, että sen maan lakia, missä yhtymän kotipaikka on, noudatetaan. Koska Suomen ja Ruotsin kuntayhtymiä koskevissa laissa suurin osa on yhteistä, tämä ratkaisu johtaa siihen, että säännöt sisäisestä toiminnasta ovat suurin piirtein samat riippumatta siitä, onko kotipaikka Suomessa vai Ruotsissa.

Mitä kansainvälisen kuntayhtymän ulkoiseen toimintaan tulee, ts. niihin päätöksiin ja toimenpiteisiin, jotka koskevat palvelujen ynnä muun sellaisen tarjoamista kuntayhtymän kuntien jäsenille, todetaan selvityksessä, että sellainen toiminta on niin pitkälle kuin mahdollista, säädettävä Ruotsin lain mukaan silloin kun kyseessä on ruotsalaisen kunnan jäsen ja Suomen lain mukaan silloin kun on kyse suomalaisen kunnan jäsenestä. Jotta tähän tavoitteeseen

päästäisiin, selvitys ehdottaa, että yksittäiseen kuntalaiseen kohdistuvan kuntayhtymätoiminnan osalta noudatetaan lakia siinä maassa, jossa sillä, jota päätös tai toimenpide koskee on asuin- tai toimipaikka.

Mitä tulee tuomioistuimeen, jolle annetaan valtuudet käsitellä kansainvälisen kuntayhtymän päätöksestä tehtyä valitusta, on sopivin ratkaisu antaa hakijan kotipaikkakunnan tai toimipaikkakunnan ratkaista, missä se käsitellään. Tämä tarkoittaa käytännössä, että ruotsalaisen kunnan jäsenet valittavat kuntayhtymän päätöksistä ruotsalaisiin tuomioistuihin, jotka soveltavat Ruotsin lakia kun taas suomalaisen kunnan jäsenet valittavat päätöksistä suomalaisiin, Suomen lakia soveltaviin tuomioistuihin.

Mitä tulee kansalaisten kansainvälisen kuntayhtymän asiakirjojen saatavuutta koskevaan oikeuteen, ehdottaa selvitys pääsäännöksi, että ruotsalainen ja suomalainen laki yleisten asiakirjojen julkisuudesta on voimassa Ruotsin ja vastaavasti Suomen kansalaisille.

Siinä tapauksessa, että henkilöllä, jota kuntayhtymän päätös koskee, ei ole koti- eikä toimipaikkaa Suomessa eikä Ruotsissa, selitys ehdottaa, että yhtymä sekä tuomioistuimet soveltavat Ruotsin lakia siinä tapauksessa, että henkilö väliaikaisesti oleskelee tai on oleskellut Ruotsissa ja Suomen lakia siinä tapauksessa, että henkilö väliaikaisesti oleskelee tai on oleskellut Suomessa.

Ottaen huomioon sen, että kansainvälinen kuntayhtymä toimii sekä Suomen että Ruotsin lain mukaisesti on selvitys sitä mieltä, että molempien maiden valvontaviranomaisilla on oikeus valvoa yhtymän toimintaa huolimatta siitä, missä tämä toiminta tapahtuu. Ruotsin valvontaviranomaiset valvovat Ruotsin lain mukaisesti harjoitettua kuntayhtymätoimintaa ja Suomen valvontaviranomaiset valvovat suomalaista toiminnan osaa.

Rajakunnallista yhteistyötä koskeva laki

Jotta kansainvälinen kuntayhtymä voisi aloittaa toimintansa, edellyttävät hallitusmuodon 8 ja 10 kappaleen säännöt, että ruotsalaisen kunnan valtuudet toimia kansainvälisessä kuntayhtymässä säädetään laissa. Selvitys ehdottaa sen vuoksi, että laaditaan laki, joka sisältää sovellettavan kansainvälisen sopimuksen sisällön, kansainväliseen kuntayhtymään kuuluvat kunnat sekä ne yhteistyöalueet, joiden puitteissa yhtymä voi tehdä yhteistyötä.

Jotta kansainvälisten kuntayhtymien perustamista tulevaisuudessa helpotettaisiin, selvitys ehdottaa, että hyväksytään yleinen laki, joka mahdollistaa rajakunnallisen yhteistyön julkisoikeudellisessa muodossa ruotsalaisen kunnan tai maakäräjien ja vieraan valtakunnan tai vastaavan paikallisen tai alueellisen yksikön kanssa ja että yksittäisen yhteistyön laajuus käy ilmi lakiin laadittavasta liitteestä.

Summary

The assignment

The assignment for the Commission was to investigate the legal preconditions for Swedish and Finnish municipalities being able to collaborate in joint public law cooperating bodies, which as far as possible correspond to local government associations in accordance with the Local Government Act (1991:900). This also included deliberating upon what powers a joint cooperating body should have. Furthermore, it was a task for the Commission to investigate how decisions should be made within a cooperating body, how the insight by citizens into the operations of the cooperating bodies should be governed, what legislation shall apply to the operation, how supervision should be conducted and what should apply in connection with appeals against decisions, how the cooperating body's operation should be financed and also the municipal financial advantages and disadvantages with the proposed form of cooperation. The assignment also included preparing proposals for an international agreement, if the Commission should conclude that the cooperating body must be established through such an agreement.

Existing law

The Swedish municipalities and county councils are, according to current legislation, empowered to cooperate with foreign municipalities, county councils and similar local or regional entities through various private law forms, such as for example corporations and foundations. However, there is no similar possibility for collaboration within the public law field through a cooperating body resembling a Swedish local government association.

Deliberations and proposals

The deliberations and proposals of the Commission are the result of, first, the Commission's own work, second, work together with the parallel working group in Finland, which is dealing with the same issues. References to municipalities below means both primary municipalities and county council municipalities.

An international local government association

A public law body for cooperation between Swedish and Finnish municipalities may be structured in different ways depending upon the requirements that are imposed on it. By giving the cooperating body the form of a legal entity, several advantages are achieved, such as it being given an opportunity to apply for EU funds. A public law cooperating body in the form of an international local government association satisfies this requirement. It will not be a local government association according to national legislation but an international institution or association. However, by making national legislation regarding the structure and working forms of the local government association applicable to such international local government association, one can create a cooperating body that also provides good conditions for political decision-making and demands on accountability in democratic forms.

In order to be able to form an international local government association, it is required, having regard to the rules contained in Chapter 10 of the Instrument of Government (Regeringsformen – RF) and principles of international law, that this is done through an international agreement. For the same considerations, it also follows that the powers of the local government association should be prescribed in the agreement. This means that a new international agreement is required every time that a new international local government association should be formed. If such an agreement is concluded between the States, the municipalities to which the agreement refers can commence cooperation in an international local government association - if they wish to do so.

The Municipality of Haparanda in Sweden and the City of Torneå in Finland have indicated their desire to be able to enter into an international local government association. The Commission therefore proposes that an international agreement be concluded between Sweden and Finland, with the aim of forming

an international local government association between the Municipality of Haparanda and the City of Torneå. The Commission has prepared a proposal for such an agreement. This may also be a model for later agreements regarding international local government associations between other municipalities.

An international agreement regarding local government cooperation across national borders

The provisions contained in Chapter 10, RF regarding transfer of public law functions to other States or international organisations and the principles of international law mean that several issues regarding the international local government association must be governed by the international agreement.

The international local government association's powers must be stated in the international agreement. Taking into account the views on appropriate areas of cooperation submitted by the Municipality of Haparanda, the Commission proposes that the international local government association between Haparanda and Torneå should be responsible for municipal affairs within the following areas: social planning, culture and leisure activities, education and training together with visiting activities, day activities, rehabilitative work, care of drug and alcohol abusers, family advise services and on-call service within the Social Services. The rescue services have not been included, as the formal decision-making powers of the municipalities, as regards cooperation in this area, are limited. How far the cooperation between Haparanda and Torneå may extend within the framework of the association is generally decided by the respective national legislation in Sweden and Finland. According to the principle of the least common denominator, the limit for cooperation between the various areas is set by the legislation of the country that is most restrictive in relation to the municipal powers for the sector in question.

An international local government association must have a decision-making assembly. Having regard to the respective country's demands for sovereignty, it is important that the municipalities have equal numbers of members and deputies in such an assembly and also that these people are elected in accordance with the respective country's local government mandate period. The Commission proposes that this is laid down in the international agreement.

The international local government association must have a place of its principal seat in one of the member municipalities. The Commission proposed that the municipalities themselves may decide in which country and in which district the association should have its seat.

The fundamental freedoms and rights, the protection of the law and other requirements relating to official administration, according to the constitutional law of Sweden and Finland, should be observed by the international local government association and its member municipalities. Furthermore, the right for members of the municipalities, in their contacts with the association, to use the Swedish, Finnish or Meänkieli languages should be clearly protected. A requirement for unchanged rights for the members of the municipalities included in the association should be laid down in the international agreement. Through this, it will be ensured that the members of the municipalities will not be in a weaker situation because an international local government association has been formed with responsibilities for certain operations.

Decisions that are made by the international local government association will normally, according to both Swedish and Finnish legislation, be determined by a simple majority. In the event that the association should make a decision that adversely affects the fundamental freedoms and rights of an individual and can thereby be said to involve the exercise of substantial official power, the Finnish working group has indicated its desire that such a decision should be made by two-thirds majority. The concept of substantial official power essentially corresponds with the Swedish concept of exercise of official power. As it is important not to limit the opportunities of the international association for cooperation, this rule should be incorporated into the international local government agreement. It would thus be a matter for the international local government association to ensure that the rule is applied in each individual case.

The international agreement should contain rules regarding which legislation should be applied to the international local government association's operations – both internally and externally. The Commission has endeavoured to formulate these rules as a choice of law so that they give clear information on which law should be applied, take into account the interests of the members of the municipalities to retain their rights and take into account the interests of Swedish and Finnish sovereignty.

As regards the internal operation of the local government association, i.e. the organisation of its administration, its internal work, audit and review of management and finances, funding, status of personnel, official responsibility of officers together with issues related thereto, the Commission opted for the proposal that the law in the country where the seat is located should be applied. As the Swedish and Finnish legislation regarding local government associations is largely uniform, the result of this solution is that the rules regarding the association's inner operations would in broad terms be the same, irrespective of whether the association has its seat in Sweden or Finland.

As regards the external operation of the local government association, i.e. decisions and measures that apply to the provisions of facilities and services, etc., and which are orientated towards the members in the municipalities included in the association, the Commission makes the assessment that such an operation should to the largest extent possible be governed by Swedish law as regards members of Swedish municipalities and Finnish laws as regard members of Finnish municipalities. In order to achieve this object, the Commission proposes that the law in the country where the person who is affected by the decision or the measure is resident or located should be applied to such operations of the association as are orientated towards individual members of the municipalities.

When choosing which court is competent to consider appeals of the international local government association's decision, the Commission considers that the most important solution is to allow the applicant's residence or seat to determine where this should be done. This basically means that members of Swedish municipalities appeal against decisions of the association to Swedish courts, which apply Swedish law, while members of Finnish municipalities appeal against decisions to Finnish courts, which apply Finnish law.

As regards the right of access to official documents held by the international local government association, the Commission proposes that the main rule should be that Swedish and Finnish legislation on access to official documents should apply for Swedish and Finnish nationals respectively.

In those cases when a person who is affected by an association decision is neither resident nor seated in Sweden or Finland, the Commission proposes that the association and respective courts should apply Swedish law if the person in question is temporarily

staying or has stayed in Sweden and Finnish law if the person is temporarily staying or has stayed in Finland.

Having regard to that the international local government association will conduct operations according to both Swedish and Finnish legislation, the Commission considers that the respective country's supervisory authority should be entitled to exercise supervision of the association's operations irrespective of where it is conducted. The Swedish supervisory authorities shall exercise supervision of the association operations that are conducted according to Swedish law and Finnish supervisory authorities exercise supervision of the Finnish part of the operation.

A Local Government Border Cooperation Act

In order for the international local government association to be able to commence its operations, the rules contained in Chapters 8 and 10 of RF require that the competence of a Swedish municipality to enter into and operate within the international local government association should be governed by law. The Commission therefore proposes an act containing details of the applicable international agreement, the municipalities that are parties of the international local government association, and the areas for collaboration in which the association may cooperate. In order to facilitate the formation of future international local government associations, the Commission proposes that a law is passed which facilitates border municipal cooperation in public law form between Swedish municipalities or county councils and the municipalities of a foreign power or similar local or regional entity and that the scope of the individual cooperation is stated in an appendix to the act.

Förslag till internationell överenskommelse och författning

Förslag till internationell överenskommelse mellan Sverige och Finland om kommunalt samarbete över riksgränsen

Sverige och Finland, nedan kallade parterna,

som anser det önskvärt att kommunerna genom ett nyinrättat organ tillåts att medverka till att utveckla den gemenskap som redan finns mellan länderna,

som särskilt med hänsyn till behoven i gränsområdena vill underlätta för kommunerna att ta till vara de fördelar som kan uppnås för den kommunala verksamheten genom samarbete med kommun i det andra landet, och

som anser att samarbete mellan svenska och finska kommuner kan vara särskilt ägnat att främja de regionalpolitiska strävandena i gränsområden,
har enats om följande.

Artikel 1

Parterna upprättar härmed ett ständigt offentligrättsligt samarbetsorgan varigenom Haparanda kommun i Sverige och Torneå stad i Finland får samarbeta i enlighet med vad som anges i denna överenskommelse.

Samarbetsorganet skall ha internationell rättskapacitet. Det skall vidare ha den rättshandlingsförmåga inom parternas territorium som är nödvändig för att fullgöra sina uppgifter och uppfylla sina ändamål.

Artikel 2

Samarbetsorganet får, inom ramen för respektive medlemskommuns behörighet enligt nationell rätt, ha hand om följande angelägenheter

- 1) samhällsplanering,
- 2) kultur- och fritidsverksamhet,
- 3) undervisning och utbildning samt
- 4) uppsökande verksamhet, dagverksamhet, rehabiliterande insatser, missbruksvård, familjerådgivning och social jour inom socialtjänstens område.

Artikel 3

Samarbetsorganet skall ha en beslutande församling.

Den beslutande församlingen skall bestå av lika många ledamöter och ersättare från respektive land.

Mandatperioden för ledamöter och ersättare i samarbetsorganets beslutande församling skall motsvara mandatperioden för respektive lands kommun.

Artikel 4

De i artikel 1 angivna kommunerna bestämmer sätesort för samarbetsorganet.

Artikel 5

Samarbetsorganet och dess medlemmar skall inom ramen för samarbetet trygga förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna, rättsskyddet och andra krav på god förvaltning i enlighet med Sveriges och Finlands grundlagar.

Artikel 6

Vid kontakter med samarbetsorganet har den enskilde rätt att använda svenska, finska eller meänkieli och att få expeditioner på svenska eller finska samt att få muntlig översättning till meänkieli.

Samarbetsorganets stiftelseurkund och regler skall avfattas på både svenska och finska. Dessa skall betraktas som original och äga lika giltighet. På begäran skall den enskilde få sådana handlingar muntligen översatta till meänkieli.

Möteskallelser och protokoll för samarbetsorganets beslutande församling skall upprättas på både svenska och finska. På begäran skall den enskilde få handlingarna muntligen översatta till meänkieli. Samarbetsorganet beslutar om vilket språk som skall användas för möteskallelser och protokoll för samarbetsorganets övriga organ.

Artikel 7

Beslut av samarbetsorganet som innebär utövande av betydande offentlig makt fattas med två tredjedelars majoritet.

Artikel 8

Om inte något annat bestäms i denna internationella överenskommelse tillämpas

- 1) på organiseringen av samarbetsorganets förvaltning, dess inre arbete, revision och granskning av förvaltning och ekonomi, finansiering, personalens ställning, tjänsteansvar samt därmed sammanhängande frågor det lands lag där organet har sin sätesort.
- 2) i fråga om förvaltningsförfarande samt beslut och aktivt handlande som berör kommunmedlem det lands lag där kommunmedlemmen har sitt hemvist eller säte.
- 3) i fråga om överklagande av samarbetsorganets beslut det lands lag där den som söker ändring har sitt hemvist eller säte.
- 4) i fråga om rätt att ta del av handlingar hos samarbetsorganet det lands lag där den sökande är medborgare eller har sitt hemvist.

Saknar personen hemvist eller säte i medlemskommun gäller i fråga som avses i punkterna 2-4 det lands lag, svensk eller finsk, där han eller hon tillfälligt vistas eller har vistats.

Artikel 9

Respektive lands statliga tillsynsmyndigheter har rätt att utöva tillsyn över samarbetsorganets verksamhet oavsett var denna bedrivs. Svenska tillsynsmyndigheter har rätt att utöva tillsyn över den verksamhet som samarbetsorganet bedriver enligt svensk lag. Finska tillsynsmyndigheter har rätt att utöva tillsyn över den verksamhet som samarbetsorganet bedriver enligt finsk lag.

Tjänstemän och andra befattningshavare vid samarbetsorganet skall ifråga om tillsyn jämföras med tjänstemän och andra befattningshavare vid svenska respektive finska kommunala myndigheter.

Artikel 10

- 1) Tvist mellan parterna om tolkningen eller tillämpningen av detta avtal skall lösas genom förhandlingar eller på annat sätt som parterna enas om.
- 2) Förhandlingar skall inledas inom tre månader från den tidpunkt då den ena parten underrättat den andra genom notifikation med begäran om förhandlingar.
- 3) Om förhandlingar inte inletts på sätt som anges i punkt 1 i denna artikel inom tre månader, kan den på endera partens begäran hänskjutas till slutlig och bindande skiljedom i enlighet med Permanenta skiljedomstolens fakultativa bestämmelser för skiljedom mellan stater. Skiljemännen skall vara tre till antalet.

Artikel 11

Denna överenskommelse träder i kraft en månad efter det att den sista av de notifikationer, som underrättar den andra parten om att de internrättsliga åtgärder som är nödvändiga för avtalets ikraftträdande har fullgjorts, mottagits av den andra parten.

Artikel 12

Denna överenskommelse och eventuella bilagor därtill kan ändras genom överenskommelse mellan de avtalsslutande parterna.

Artikel 13

Denna överenskommelse kan sägas upp genom att den ena parten genom notifikation underrättar den andra parten härom. För det fall att sådan underrättelse mottages upphör överenskommelsen att vara i kraft ett år efter mottagandet av notifikationen.

Förslag till lag (2003:000) om gränskommunalt samarbete mellan Sverige och främmande stat

Gränskommunalt samarbete i offentlighetsrättslig form mellan svensk kommun eller landsting och främmande stats kommun eller annan liknande lokal eller regional enhet får ske i enlighet med och i den utsträckning som följer av de överenskommelser som anges i bilagan till denna lag och är i kraft i förhållande till Sverige. Överenskommelserna skall gälla som svensk lag.

Bilaga till lagen (2003:000) om gränskommunalt samarbete mellan Sverige och främmande stat

Tillämplig överenskommelse	Samarbetsorgan	Samarbetsområden
SÖ 2003:00; Den internationella överenskommelsen mellan Sverige och Finland om kommunalt samarbete över riksgränsen	Samarbetsorganet mellan Haparanda kommun, Sverige, och Torneå stad, Finland	1) Samhällsplanering 2) Kultur- och fritidsverksamhet 3) Undervisning och utbildning samt 4) Uppsökande verksamhet, dagverksamhet, rehabiliterande insatser, missbruksvård, familjerådgivning och social jour inom socialtjänstens område

1 Inledning

1.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 10 maj 2001 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att undersöka de rättsliga förutsättningarna för att svenska och finska kommuner skall kunna samarbeta i gemensamma offentligrättsliga samarbetsorgan. Enligt utredningsdirektiven (dir. 2001:39) skall olika samverkansformer övervägas men den form som föreslås bör så långt det är möjligt motsvara kommunalförbund enligt kommunallagen (1991:900), KL. Samverkansformen bör få en sådan utformning att den på sikt kan användas även när svenska kommuner samarbetar med andra utländska kommuner.

Utredaren skall överväga vilka befogenheter ett gemensamt samarbetsorgan bör ha, samt om samarbetet bör omfatta alla kommunala verksamhetsområden eller avgränsas till några särskilt angivna områden. En fråga i detta sammanhang är om ett sådant organ bör ges möjlighet att ägna sig åt förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning.

Andra frågor som skall utredas är hur beslut skall fattas i ett samarbetsorgan, hur den medborgerliga insynen i ett samarbetsorgans verksamhet skall regleras, vilken lagstiftning som skall tillämpas på verksamheten i ett samarbetsorgan, hur tillsyn över ett samarbetsorgans verksamhet skall utövas och vad som skall gälla vid överklagande av ett sådant organs beslut, samt hur verksamheten i ett samarbetsorgan skall finansieras. Även de kommunalekonomiska för- och nackdelarna med den samverkansform som föreslås skall utredas.

Utredaren skall beakta de internationella överenskommelser som finns på området och följa arbetet med revideringen av gränsöverskenskommelsen mellan Sverige och Finland.

En utgångspunkt för uppdraget skall vara att de förslag som presenteras inte skall innefatta ändringar i regeringsformen, RF.

Utredaren skall därför överväga om gemensamma offentlighetsrättsliga samarbetsorgan på kommunal nivå bör inrättas genom en internationell överenskommelse, eller genom något annat förfarande som inte kräver ändringar i RF. Om utredaren förordar en internationell överenskommelse skall ett förslag till en sådan utarbetas.

Om utredaren skulle komma fram till att en reform inte går att genomföra utan ändringar i RF skall utredaren snarast redovisa detta till regeringen.

Utredaren skall lämna förslag till de övriga författningsändringar och andra åtgärder som kan behövas.

Utredningens direktiv bifogas i sin helhet som bilaga 1.

1.2 Avgränsning och inriktning av uppdraget

När det gäller huvudfrågan om val av samverkansform har utredningen tolkat direktiven så att med ett offentlighetsrättsligt samarbetsorgan avses dels något annat än privaträttsliga former som aktiebolag och stiftelser, dels en separat juridisk person. En av de brister som direktiven pekar på är att de nuvarande samarbetsformerna inte möjliggör ansökningar om medel till EU-projekt. Detta förutsätter att de offentlighetsrättsliga organ som skall övervägas får formen av separata juridiska personer, dvs. organisationer som har rättskapacitet på liknande sätt som en fysisk person och kan sluta avtal, ha egna fordringar och skulder etc. Med anledning av vad som nu sagts har utredningen ansett det vara uteslutet att överväga samverkansformen gemensam nämnd som ett alternativ.

Begreppet *kommun* används i såväl KL som dagligt tal om vad som i RF benämns primärkommuner. KL:s begrepp landsting motsvaras i RF av landstingskommun. Begreppen används inte alltid konsekvent. När direktiven talar om kommuner avses i första hand primärkommuner och inte landstingskommuner. Eftersom det är fullt möjligt att även landsting kan vara i behov av ett fördjupat gränskommunalt samarbete och därför bör omfattas av utredningsarbetet avser utredningen såväl primärkommuner som landstingskommuner när det i det följande talas om kommuner och kommunala angelägenheter.

Det samarbete som i dag pågår i delar av Tornedalen sträcker sig så långt det är möjligt utan att det blir fråga om överlåtelse av förvaltningsuppgift, dvs. så långt RF tillåter utan att en tillämpning

av 10 kap. 5 § RF aktualiseras. Ett *fördjupat* samarbete torde både i praktiken och formellt förutsätta att det skapas en möjlighet att överlämna *förvaltningsuppgifter* till samverkansorganet. I annat fall förefaller det mindre meningsfullt att möjliggöra en offentlig-rättslig samverkansform. Detta innebär att en tillämpning av bestämmelserna i 10 kap. 5 § RF om överlåtelse av förvaltningsuppgifter till icke-svenska organ aktualiseras.

En ytterligare utgångspunkt för utredningens arbete är att det inte är aktuellt att skapa ett organ till vilket *rättskipningsuppgifter* skall överlämnas. Gränsen mellan förvaltning och rättskipning är som framgår av redovisningen i avsnitt 3.1.3 i och för sig inte klar och torde i viss utsträckning rent faktiskt bero på vilket organ som utför viss uppgift. En utgångspunkt för utredningens arbete är dock att även om det gränskommunala samarbetsorganet ges rätt till myndighetsutövning, skall detta inte påverka svenska kommunmedlemmars möjligheter att överklaga kommunala beslut enligt svensk lagstiftning (och motsvarande för finska kommunmedlemmar). Liksom i dag skall en kommunmedlem på denna sidan den svensk/finska gränsen kunna få ett kommunalt beslut överprövat i svenska domstolar.

I 10 kap. 5 § fjärde stycket RF föreskrivs att rättskipnings- eller förvaltningsuppgift får överlämnas till - förutom annan stat - *mellanfolklig organisation eller utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet*. En genomgång av förarbetena till bestämmelsen skall göras för att visa vad lagstiftaren avsett med uttrycken och om ett tänkt offentligrättsligt samarbetsorgan för gränskommunalt samarbete omfattas av bestämmelsen.

Den *första* frågan som behöver besvaras är alltså om det är möjligt - och lämpligt - att öppna möjligheter till ett fördjupat gränskommunalt samarbete via ett offentligrättsligt samarbetsorgan. Detta organ skall enligt utredningens direktiv så långt det är möjligt motsvara kommunalförbund. En *andra* fråga som behöver besvaras är således om det är möjligt att utforma ett offentligrättsligt samarbetsorgan som både har formen av ett mellanstatligt organ och i stora drag motsvarar ett kommunalförbund enligt den svenska kommunallagen.

Sedan man tagit ställning till huvudfrågan - den om val av form för samarbetet - skall enligt direktiven en rad frågor om den närmare regleringen av samarbetsorganet övervägas; vilka befogenheter organet bör ha, hur beslut skall fattas i organet, hur den medborgerliga insynen skall regleras etc. Frågan om vilka befogenheter organet skall ha är som tidigare sagts viktig för vilken

samverkansform som skall väljas. Även övriga frågor kan ha samband med valet av samverkansform eftersom t.ex. den medborgerliga insynen kan påverka valet. I den mån dessa frågeställningar är sekundära i förhållande till valet av samverkansform övervägs de sedan ställning tagits i fråga om samverkansform.

Om utredningen kom fram till att en reform inte gick att genomföra utan ändringar i RF, skulle utredningen enligt direktiven redovisa detta till regeringen. Utredningen har bedömt en reform vara möjlig utan grundlagsändring.

1.3 Uppdragets genomförande

Utredningen hade sitt första möte den 25 september 2001 och har därefter haft sex sammanträden med samtliga sakkunniga och experter.

Utredaren och sekretariatet har vid fyra tillfällen sammanträffat och samrått med det finska inrikesministeriets arbetsgrupp för gränskommunalt samarbete. Arbetsgruppen har direktiv som i princip motsvarar utredningens.

Utredaren och sekretariatet har medverkat i ett av Nordiska Ministerrådet, Nordkalottkommittén och Provincia Bothniensis anordnat seminarium om framtid och utveckling på Nordkalotten. Sammanträffande och diskussioner har även skett med företrädare för Haparanda kommun samt Öresundskomiteen, Malmö kommun och Köpenhamns kommun.

Härutöver har skriftlig information erhållits från Haparanda kommun, Övertorneå kommun och Pajala kommun om på vilka områden och i vilka kommunala frågor kommunerna vill samarbeta med finska kommuner.

Utredningen har genom jur.kand. Vilhelm Persson undersökt gällande rätt beträffande kommunala samverkansformer m.m. i Danmark och i Norge. Undersökningen framgår av bilaga 1 i SOU 2002:85 (se särskild bilagedel till detta betänkande).

Vidare har utredningen genom jur.stud. Heidi Karlander låtit kartlägga det gränsregionala samarbetet utanför Norden för tiden efter år 1993. Heidi Karlander redovisar kartläggningen i uppsatsen "Gränsöverskridande samarbete på lokal och regional nivå inom EU". Den ingår som bilaga 2 i SOU 2002:85 (se särskild bilagedel till detta betänkande).

En del av utredningens arbete har varit att kartlägga de kommunalekonomiska för- och nackdelarna med den samverkans-

form som föreslås. För att göra denna kartläggning har utredningen anlitat konsulten Harald Berg. Undersökningen framgår av bilaga 3 i SOU 2002:85 (se särskild bilagedel till detta betänkande).

För innehållet i bilagorna svarar respektive författare.

Enligt direktiven skulle utredningen redovisa sitt uppdrag senast den 31 maj 2002. Efter hemställan från utredningen beslöt regeringen att utredningen skulle redovisa sitt uppdrag senast den 31 oktober 2002.

1.4 Betänkandets disposition

Efter de vanliga inledande avsnitten innehåller betänkandet ett kort kapitel (2) om svenska kommuners samarbete med utländska kommuner. Den som är mer intresserad av kommunalt samarbete över riksgränsen hänvisas till bilaga 2 och 3.

I kap. 3 behandlar utredningen frågan om bildandet av ett offentligt samarbetsorgan kräver en grundlagsändring.

I kap. 4 presenterar utredningen sina förslag och övervägandena bakom dessa. Kapitlet behandlar närmare hur ett internationellt kommunalförbund mellan i första hand Haparanda kommun i Sverige och Torneå stad i Finland kan bildas genom en internationell överenskommelse, den internationella överenskommelsens innehåll samt kompletterande lagstiftning.

De sista kapitlen innehåller utredningens bedömning av förslagets inverkan på den kommunala ekonomin och självstyrelsen (kap. 5) och en kommentar till internationell överenskommelse och författning (kap. 6).

Till betänkandet hör fem bilagor.

Bilaga 1 innehåller utredningens direktiv.

I bilaga 2 presenteras en närmare bakgrund till tidigare kommunalt samarbete över den svenska gränsen.

Utredningen lämnar i bilaga 3 en kort beskrivning av nordiska och europeiska överenskommelser samt en ingående analys av det första tilläggsprotokollet till den europeiska ramkonventionen.

I bilaga 4 lämnas en redogörelse för svensk och finsk kommunalrätt.

Bilaga 5 innehåller källförteckning.

2 Bakgrund

2.1 Allmänt

I det nordiska och europeiska samarbete som växt fram under årens lopp intar samverkan mellan lokala och regionala samhällsorgan en självklar och framträdande plats. Inom de nordiska länderna har historiska förhållanden tillsammans med en gemensam grundsyn i viktiga samhällsfrågor medfört betydande likheter särskilt på det kommunala området. Till de gemensamma dragen hör den kommunala självstyrelsen, den egna beskattningsrätten och den grundläggande befogenheten att sköta lokala samhällsangelägenheter. En annan betydelsefull likhet ligger i rätten att samarbeta över kommungränser. Dessa gemensamma drag utgör självfallet positiva förutsättningar för ett samarbete över riksgränserna. Detsamma gäller myndigheternas rätt att kommunicera med sina motsvarigheter i ett annat land utan att gå via utrikesförvaltningen.

I takt med att befolkningstillväxten minskar i de kommuner som ligger i norra Sverige är det naturligt att dessa undersöker möjligheterna att samarbeta på olika områden med utländska kommuner som ligger nära den svenska gränsen, i syfte att tillgodose de krav som kommunmedlemmarna ställer på sin kommun samt för att tillvarata de ekonomiska resurserna på bästa sätt. De svenska kommunerna har enligt dagens lagstiftning rätt att samarbeta med utländska kommuner genom olika privaträttsliga former såsom aktiebolag och stiftelser. Någon möjlighet att samarbeta på det offentlighetsrättsliga området genom ett samarbetsorgan liknande ett svenskt kommunalförbund finns emellertid inte. Med hänsyn härtill är förutsättningarna för samverkan mellan svenska kommuner och utländska kommuner på många områden beskurna. Genom att skapa en ny sådan rättsfigur skulle möjligheten för svenska och utländska kommuner att samarbeta förbättras.

2.2 Kommunalt samarbete över den svenska gränsen

Svenska kommuner – liksom kommuner i övriga nordiska länder – är särskilda rättssubjekt som i sina mellanhavanden med andra rättssubjekt handlar för egen räkning.

Ett avtal som en kommun träffar i eget namn med exempelvis en utländsk kommun är inte någon internationell överenskommelse i RF:s mening. Den svenska rättsordningen tillerkänner inte ett sådant avtal några folkrättsliga effekter.

En svensk kommun har inte enligt RF eller annan svensk lag någon befogenhet att träffa avtal för svenska statens räkning. Svenska staten blir inte heller på annan grund bunden av de avtal som svenska kommuner såsom särskilda rättssubjekt kan komma att träffa.

RF lägger dock inte några hinder i vägen för en svensk kommuns samarbete med t.ex. en annan nordisk kommun. Samarbetet med en utländsk kommun får emellertid inte utan särskilt författningsstöd innebära att den svenska kommunen avsäger sig sin beslutanderätt i något hänseende till en utländsk kommun eller att den överläter myndighetsutövning i Sverige till utländsk kommun. Sådana kompetensavsägelser får inte heller ske i svenska kommuners samarbete med varandra (prop. 1977/78:44 s. 4).

Frågan om en svensk kommuns allmänna befogenhet att samarbeta med en utländsk kommun är således i första hand en fråga om vad som innefattas i kommunernas allmänna kompetens enligt KL. I 2 kap. 1 § i denna lag anges att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan (den s.k. lokaliseringsprincipen).

I praktiskt taget alla de gränsregioner i Norden där det förekommer gränsregionalt samarbete sker detta i fasta former, huvudsakligen i kommittéer. Samarbete kan också ske i stiftelser, ekonomiska föreningar eller aktiebolag.

Ett bolag eller ett annat särskilt rättssubjekt har enligt svensk rätt säte enbart i ett land. Ett gränsregionalt samarbete i ett bolag kan således inte få övernationell eller dubbelnationell status. Bolaget måste vara registrerat i något av länderna.

Riksdagen kan genom speciallagstiftning utvidga kommunernas och landstingens kompetens. Exempel på en sådan kompetensutvidgande lag med internationell inriktning är lagen (2001:151)

om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd.

Svenska kommuner och landsting får enligt 3 kap. 20 § KL bilda kommunalförbund och lämna över värden av kommunala angelägenheter till sådana förbund. Ett kommunalförbund är en gemensam offentligrättslig juridisk person som således har egen rättskapacitet och är fristående i förhållande till sina medlemskommuner. Kommunalförbundet har i stort sett samma organisatoriska uppbyggnad som en kommun. Kommunerna kan överlämna i princip alla typer av uppgifter till ett kommunalförbund, även sådana som innebär myndighetsutövning. Samverkansformen kommunalförbund beskrivs närmare i bilaga 4.

Det är i dag inte rättsligt möjligt för svenska kommuner och landsting att bilda kommunalförbund eller andra former av offentligrättsliga samarbetsorgan tillsammans med utländska kommuner eller liknande lokala eller regionala enheter. Ett fördjupat samarbete i någon form av offentligrättsligt organ förutsätter således att en ny rättslig figur skapas. Detta innebär att ett stort antal juridiska frågeställningar uppkommer.

2.2.1 Samarbete över den svensk-finska riksgränsen

I Norrbottens län pågår ett omfattande samarbete mellan de finska och svenska kommunerna på vardera sidan av riksgränsen. Detta samarbete har bl.a. tagit sig uttryck i skapandet av samarbets- och intresseorganet Tornedalsrådet, i vilket de svenska kommunerna Haparanda, Övertorneå, Pajala och Kiruna samt de finska kommunerna Torneå, Övertorneå, Pello, Kolari, Muonio och Enontekiö ingår. Dessutom ingår de norska kommunerna Storfjord, Kåfjord och Kautokeino. Tornedalsrådet har som uppgift att verka för Tornedalens gemensamma intressen och att öka samarbetet inom bl.a. näringslivet.

Det mest framträdande exemplet i sammanhanget är det omfattande samarbete inom en rad olika områden, bl.a. kultur, fritid, miljö, utbildning, hälsoskydd och turism, som sker mellan Haparanda kommun och Torneå stad. De båda kommunerna har som målsättning att effektivisera, utvidga och utveckla detta samarbete och de har därför bildat det informella samarbetsorganet Provincia Bothniensis. Andra exempel på gränsnära samarbete i länet är att Kiruna kommun har ingått överenskommelser med Enontekiö kommun om samarbete inom räddningstjänsten och att

Pajala kommun samarbetar med finska kommuner i frågor som rör bl.a. räddningstjänst, skola och näringslivsutveckling. Vårdcentralerna i Övertorneå och finska Övertorneå samarbetar om helgjourer.

2.2.2 Andra exempel på samarbete över riksgränsen

I Öresundsregionen har den fasta förbindelsen över Öresund inneburit ett ökat gränssamarbete mellan de danska och svenska kommunerna på vardera sidan av sundet. Ett samarbete mellan den svenska och den danska regeringen pågår för att undanröja hinder och problem, både på statlig och kommunal nivå, för att öka rörligheten och integrationen över sundet. Regeringarna arbetar med att följa upp rapporten "Öresund - en region blir till", som presenterades i maj 1999. Rapporten kartlägger gränshinder men syftar främst till att identifiera konkreta åtgärder för att underlätta integrationsprocessen.

Danska amter och svenska kommuner samarbetar för att synliggöra regionen nationellt och internationellt och därigenom skapa en grundval för ökad tillväxt. För detta syfte har samarbetsorganet Öresundskomiteen skapats.

Vad gäller samarbetet mellan svenska och norska kommuner kan särskilt nämnas det s.k. ARKO-samarbetet i Arvika-Kongsvingerområdet, som är en väletablerad del av det svensk-norska gränssamarbetet. Samarbetet innefattar främst gränsöverskridande projekt beträffande turism och näringsliv.

I likhet med i Öresundsregionen bedriver regeringen ett konkret integrationsfrämjande arbete tillsammans med den norska respektive den finska regeringen. Syftet är att underlätta rörligheten över gränserna för enskilda och företag genom att bl.a. avlägsna olika gränshinder.

I Tornedalen samarbetar Sverige och Finland även genom den svensk-finska gränsöverskridande överenskommelsen. Denna överenskommelse mellan staterna reglerar frågor om byggande i och skydd mot förorening av gränsvattendragen samt fiske. Enligt lagen (1971:850) med anledning av gränsöverskridande överenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland gäller denna överenskommelse som svensk lag. Samarbetsorganet, Gränsöverskridande kommissionen, utses av regeringen i respektive stat. Gränsöverskridande överenskommelsen är för närvarande föremål för revidering.

3 Kan ett offentligrättsligt samarbetsorgan inrättas utan en grundlagsändring?

3.1 RF och Sveriges förhållande till andra stater

3.1.1 Allmänt om 10 kap. RF

RF sätter gränser för svenska kommuners möjligheter att samverka med utländska kommuner i offentligrättslig ordning. Utredningens förslag till samarbetsorgan skall enligt direktiven vara sådant att det inte kräver ändringar i RF. Därför måste utredningen överväga och ta ställning till frågan om ett offentligrättsligt samarbetsorgan kan inrättas inom den ram som RF ger för överlåtelse av svenska förvaltningsuppgifter.

En av grundsatserna bakom RF är att konstitutionell kompetens - dvs. beslutanderätt som direkt grundar sig på RF - inte kan överlätas, såvida inte grundlagen uttryckligen medger det. Principen gäller inte bara i förhållande till inhemska organ utan även gentemot utländska och mellanfolkliga organ. Likaså vilar RF:s föreskrifter om rättsskipning och förvaltning på förutsättningen att dessa funktioner skall fullgöras av svenska organ. Funktionerna kan således inte överlätas utan grundlagsstöd.

Sveriges förhållande till andra stater regleras i 10 kap. RF. I detta kapitel finns bestämmelser om befogenheten att ingå överenskommelser med andra stater, den procedur som skall iaktas och vad som annars skall gälla om ordningen för beslut angående rikets förhållande till andra stater. Överenskommelse med annan stat eller med mellanfolklig organisation ingås av regeringen (10 kap. 1 §). Regeringens befogenhet i detta hänseende ingår i uppgiften att styra riket (1 kap. 6 §).

Bestämmelsen i 10 kap. 2 § RF begränsar regeringens kompetens att ingå bindande internationella överenskommelser och innebär att riksdagen i vissa fall måste godkänna en sådan överenskommelse innan regeringen får ingå den.

Regeringen får bemyndiga förvaltningsmyndighet att ingå internationell överenskommelse i fråga där överenskommelsen inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan (10 kap. 3 § RF). Något sådant bemyndigande har såvitt kunnat utrönas aldrig lämnats till en kommunal förvaltningsmyndighet (jfr prop. 1977/78:44 s. 3).

3.1.2 10 kap. 5 § fjärde stycket RF

Historik

RF bygger på förutsättningen att rättskipning och förvaltning ombesörjs av svenska organ. RF medger emellertid att offentligrättsliga uppgifter i vissa fall överläts till utländska eller internationella organ. Bestämmelserna härom finns i 10 kap. 5 § RF (ofta kallad EG-paragrafen). Av intresse i detta sammanhang är närmast bestämmelsens fjärde stycke.

När ursprunget till dagens 10 kap. 5 § infördes år 1965 i 81 § i 1809 års RF betonades (se bl.a. KU 1964:19 s. 61) att beslut i den ordning som var föreskriven för grundlagstiftning skulle vara det normala ("Endast om delegationsfrågan är mycket brådskande bör den alternativt föreslagna vägen med beslut av en riksdag med kvalificerad majoritet få användas."). Praktiskt sett var emellertid det viktiga med bestämmelsen att det blev möjligt att fatta definitivt beslut med en gång. Därmed blev det möjligt att ingå den motsvarande internationella överenskommelsen snabbare än som annars hade varit möjligt. (Se prop. 1964:140 s. 101 ff., SOU 1972:15 s. 185 och Holmberg/Stjernqvist s. 351 f.)

Motsvarigheten till dagens fjärde stycke var en nyhet i 1974 års regeringsform. Bestämmelsen (dåvarande 10 kap. 5 § andra stycket) hade följande lydelse.

Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift som ej enligt denna regeringsform tillkommer riksdagen, regeringen eller annat i regeringsformen angivet organ kan överlåtas till annan stat, till mellanfolklig organisation eller till utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet, om riksdagen förordnar om det genom ett beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig, eller genom beslut i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Förslaget bakom bestämmelsen lades fram av Grundlagberedningen (SOU 1972:15 s. 185 ff.). Enligt beredningen innebar

de i beredningens förslag till RF intagna bestämmelserna om rättskipning och förvaltning bl.a. att varken rättskipning eller förvaltning kan överlåtas till utländska eller mellanfolkliga organ utan uttryckligt grundlagsstöd. Beredningen förklarade att ett sådant stöd i viss utsträckning ges i 5 § andra stycket (nuvarande fjärde). Det alltmer ökande internationella samarbetet gjorde det emellertid enligt beredningen önskvärt att kunna överföra rättskipnings- och förvaltningsuppgifter till icke svenska organ i större omfattning och i något enklare form än som förutsattes normalt i första stycket (numera andra stycket).

Beredningen förklarade inte närmare vad som avsågs med uttrycket *utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet* annat än att bestämmelsen hade utformats så att den i största möjliga utsträckning skulle beakta de skiftande former i vilka det internationella samarbetet då bedrevs eller kunde komma att bedrivas (SOU 1972:15 s. 187). Det synes alltså vara fråga om olika former av folkrättsliga subjekt. Frågan om huruvida gränsöverskridande kommunalförbund omfattades av bestämmelsen berördes inte i propositionen 1973:90.

Bestämmelsen i det (nuvarande) fjärde stycket justerades utan någon ändring i sak den 1 januari 1980 (SFS 1979:933, se SOU 1978:34 och prop. 1978/79:195).

I samband med ändringar i RF den 1 januari 1986 (SFS 1985:865) då 10 kap. 5 § RF fick ett nytt andra stycke flyttades bestämmelserna i det tidigare andra stycket till ett nytt tredje stycke. Samtidigt justerades bestämmelsen som nu återfinns i fjärde stycket i sak genom att möjligheterna att till icke-svenska organ överlåta offentlighetsliga uppgifter som inte direkt grundar sig på RF vidgades något genom att uttrycket "som ej enligt denna regeringsform tillkommer riksdagen, regeringen eller annat i regeringsformen angivet organ" ändrades till "som ej direkt grundar sig på denna regeringsform". Vidare reserverades kravet på särskild beslutsordning för överlåtelse av uppgifter som innefattar myndighetsutövning. Riksdagen fick även möjlighet att i lag bemyndiga regeringen eller annan myndighet att i särskilda fall besluta om sådan överlåtelse (prop. 1984/85:61 s. 14 ff.).

När det gäller frågan om särskild beslutsordning anförde Utredningen med uppdrag att göra en översyn av 10 kap. 5 § RF (SOU 1984:14 s. 92 ff.):

Vi förordar, att tillämpningsområdet för regeln om särskild beslutsordning vid överlåtelse av offentlighetsliga uppgifter

bestämmas med användande av ett kriterium, som *direkt* tar sikte på uppgifternas art och markerar, att dessa skall vara så väsentliga, att de inte utan vidare kan överlätas till icke-svenskt organ. Kriteriet bör vara oberoende av vilket organ som vid överlåtelse tillfället har uppgiften och oberoende av i vilken typ av normer föreskrifter om uppgiften finnes. Det förefaller därvid naturligt att knyta an till ett annat stadgande i RF, som just avser delegation av beslutskompetens och som innefattar restriktioner beträffande överlåtelse av viktigare funktioner.

Enligt RF 11:6 tredje stycket kan förvaltningsuppgift - samma term som används i 10:5 - överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Innefattar uppgiften *myndighetsutövning* skall det ske med stöd av lag. Behovet av speciella garantier gör sig rimligen främst gällande, då enskilt subjekt ges befogenhet att med stöd av offentligrättsliga regler utöva "offentlig makt". Det är i sådant fall försiktighet är påkallad, med hänsyn till att viktiga regler om handläggningen av ärenden hos myndighet, som insyn och om kontroll helt eller delvis bortfaller vid en delegation till enskilt subjekt. Begreppet myndighetsutövning har alltså här använts för att definiera sådana särskilt viktiga funktioner som inte utan lagstöd får överföras till enskilt subjekt.

På motsvarande sätt har det i RF 11:7 stadgade förbudet mot inblandning i förvaltningsmyndigheternas verksamhet avgränsats (bl.a.) med hjälp av detta begrepp. Därmed markeras att regeringen och övriga myndigheter liksom de representativa politiska församlingarna inte får bestämma hur förvaltningsmyndigheterna skall besluta i konkreta ärenden, som är speciellt känsliga ur rättsskyddssynpunkt, och där det därför i överensstämmelse med den svenska rättstraditionen befunnits särskilt angeläget att befästa myndigheternas självständiga och oberoende ställning.

I samband med de ändringar i RF som föranleddes av Sveriges inträde i Europeiska unionen (SFS 1994:1375 m.fl.) fick 10 kap. 5 § RF ett nytt första stycke vilket fick till följd att de aktuella bestämmelserna sedan dess återfinns i paragrafens fjärde stycke (se SOU 1993:14, Ds 1993:36, prop. 1993/94:114). Den nya lydelsen trädde i kraft den 1 december 1994 (bet. 1993/94:KU21, rskr. 1993/94:275, bet. 1994/95:KU9, rskr. 1994/95:24).

Bestämmelsens nuvarande lydelse

10 kap. 5 § fjärde stycket RF innehåller i dag tre olika delar eller moment:

Första momentet

Rättskipnings- eller förvaltningsuppgift som ej direkt grundar sig på denna regeringsform kan, i annat fall än som avses i första stycket, genom beslut av riksdagen överlätas till annan stat, till mellanfolklig organisation eller till utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet.

Andra momentet

Riksdagen får också i lag bemyndiga regeringen eller annan myndighet att i särskilda fall besluta om sådan överlåtelse.

Tredje momentet

Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall riksdagens förordnande ske genom ett beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Riksdagens beslut i fråga om sådan överlåtelse kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Enligt *första momentet* i fjärde stycket kan således rättskipnings- och förvaltningsuppgifter som inte direkt grundar sig på RF överlätas till icke-svenska organ. Bestämmelsen behandlar överlåtelse av beslutanderätt i enskilda ärenden. Den syftar alltså, liksom när det gäller överlåtelse av normgivningskompetens enligt paragrafens andra stycke, på en överlåtelse av rätten att fatta beslut som direkt och utan mellankommande svensk rättsakt blir gällande här i landet (SOU 1993:14 s. 135). När det i fjärde stycket gäller överlåtelse av rättskipnings- och förvaltningsuppgifter är kretsen av mottagare inte lika snävt avgränsad som i andra stycket. Sådana funktioner kan överlätas till en annan stat, till en mellanfolklig organisation (som Sverige inte behöver vara ansluten till) eller till en utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet.

Anslutningen till den mellanfolkliga organisationen kan ske "i form av fullt medlemskap" eller "i annan form för medverkan däri" (prop. 1964:140 s. 133), t.ex. associering (Holmberg/Stjernqvist s. 352).

I det *tredje momentet* föreskrivs en särskild beslutsordning; om uppgiften innefattar myndighetsutövning, skall riksdagens förordnande ske genom ett beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Riksdagens beslut i fråga om sådan överlåtelse

kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Utmärkande för myndighetsutövning brukar anses vara att det rör sig om beslut eller andra åtgärder som ytterst är uttryck för samhällets maktbefogenheter. Åtgärderna skall komma till stånd och få sina rättsverkningar mot den enskilde med stöd av offentligrättsliga regler. En åtgärd skall vidare beslutas ensidigt av det allmännas företrädare och av ett rättssubjekt som intar en monopolställning på så sätt att ingen enskild kan vidta samma åtgärd med motsvarande verkan. Det kan t.ex. vara fråga om att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande (se SOU 1972:15 s. 123, prop. 1973:90 s. 397 och Holmberg/Stjernqvist s. 377). Rättsskipningsuppgifter innefattar generellt sett myndighetsutövning (prop. 1984/85:61 s. 30).

RF använder termen myndighet för att beteckna samtliga statliga och kommunala organ utom riksdag och de beslutande kommunala församlingarna. Regeringen och domstolarna är alltså myndigheter. Andra myndigheter än dessa betecknas förvaltningsmyndigheter. Privaträttsliga rättssubjekt är inte myndigheter även om de enligt 11 kap. 6 § tredje stycket RF anförtrotts förvaltningsuppgifter (Karnov 1 s. 4).

Enligt det fjärde styckets *andra moment* får riksdagen i lag bemyndiga regeringen eller annan myndighet att i särskilda fall besluta om överlåtelse av rättsskipnings- eller förvaltningsuppgift. Enligt Utredningen med uppdrag att göra en översyn av 10 kap. 5 § RF (SOU 1984:14) bör inte krävas att riksdagen tar ställning till varje konkret uppgiftsöverföring. En sådan behöver inte nödvändigtvis ske direkt genom riksdagens beslut. Riksdagen måste vara oförhindrad att i lag - som skedde i ärendet angående övervakningskonventionen - uppdra åt regeringen eller annan myndighet att besluta om överlåtelse i det enskilda fallet (a. a. s. 94). Departementschefen ansåg att möjligheten behövdes framför allt i sådana fall då det är fråga inte om ett generellt beslut om överlåtelse av uppgifter av en viss typ utan beslut om överlåtelse av rättsskipnings- eller förvaltningsuppgifter i särskilda fall (prop. 1984/85:61 s. 17).

3.1.3 Begreppen rättskipning och förvaltning

Redovisningen i föregående avsnitt gör att det kan finnas anledning att kort belysa begreppen rättskipning och förvaltning samt dra en gräns mellan dem.

I 1 kap. 8 § RF föreskrivs att det för rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. I bestämmelsen har rättskipningen och förvaltningen framställts som två parallella former av offentlig verksamhet, skilda åt genom sina olika arbetsuppgifter. Frågan är då vad de båda begreppen rättskipning och förvaltning egentligen betyder. Grundlagberedningen hade föreslagit en annan lydelse som avsåg att närmare beskriva vad domstolar respektive förvaltningsmyndigheter hade för uppgifter: "Domstolarna avgör rättstvister, tillämpar strafflag och prövar eljest rättsfrågor [...] Statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter verkställer de beslutande organens föreskrifter" (se förslaget till 1 kap. 7 § RF i SOU 1972:15 s. 17).

Föredragande statsrådet anförde i denna del (prop. 1973:90 s. 233):

Enligt gängse terminologi benämns domstolarnas dömande verksamhet rättskipning medan förvaltningsmyndigheternas uppgifter brukar anges vara förvaltning. Det är enligt min uppfattning inte meningsfullt att i RF:s inledningskapitel söka ge en närmare karakteristik av den roll som dessa olika samhällsorgan spelar. Över huvud taget torde det inte vara möjligt att i några korta satser ge en rättvisande beskrivning av de likheter och olikheter som finns mellan domstolarnas och förvaltningsmyndigheternas verksamhet. Jag föreslår därför att i förevarande paragraf endast slås fast att för rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.

Även om det alltså inte finns någon definition av begreppen rättskipning och förvaltning i RF kan de båda uttalandena tjäna som beskrivning av vad som avses.

I en kommentar till RF sägs att verksamhetens uppdelning i rättskipning och förvaltning är av rent formell art; ombesörjs verksamheten av domstol kallas den rättskipning, handhas den av förvaltningsmyndighet utgör den förvaltning (Petrén/Ragnemalm s. 34). Utgångspunkten är således vad domstolarna respektive förvaltningsmyndigheterna faktiskt har för uppgifter (se även SOU 1991:106 Del A, s. 45 ff.). Oavsett hur en verksamhets materiella

innehåll gestaltar sig synes det främmande för RF:s terminologi att beteckna den som rättskipning om den ombesörjs av annat organ än sådant som enligt 1 kap. 8 § RF inrättats för just rättskipning, dvs. domstol.

3.1.4 Exempel på samarbete med tillämpning av 10 kap.5 § RF

Eurocontrol

Europeiska organisationen för säkrare flygtrafiktjänst (Eurocontrol) skapades genom den internationella Eurocontrolkonventionen om samarbete för luftfartens säkerhet och den multilaterala överenskommelsen om s.k. undervägsavgifter. Eurocontrol meddelar föreskrifter om samt påför och driver in undervägsavgifter.

Vid Sveriges tillträde till överenskommelserna uppkom frågan om det var konstitutionellt möjligt att överlåta dessa uppgifter till Eurocontrol. I propositionen om Sveriges tillträde framhölls att riksdagens direkt på RF grundade konstitutionella befogenhet att genom lag meddela föreskrifter om bl.a. avgifter till staten föll inom ramen för 10 kap. 5 § första stycket (nuvarande andra stycket) (prop 1993/94:104 s. 35 f.). RF:s bestämmelser möjliggjorde därför överförandet av de befogenheter som tillkom Luftfartsverket att meddela föreskrifter om undervägsavgifter till Eurocontrol. Detta krävde dock att riksdagen beslutade i frågan i den ordning som gäller för stiftande av grundlag (se bet. 1993/94:TU19 och 1994/95:TU1).

Tillträde till den multilaterala överenskommelsen innebar att även annan hantering av undervägsavgifterna än som avser fastställande av avgifternas storlek överfördes till Eurocontrol, exempelvis påförande av en avgift för en viss flygning eller fakturering. Detta ansågs vara sådana förvaltningsuppgifter som enligt 10 kap. 5 § tredje stycket (nuvarande fjärde stycket) RF kan överlåtas till bl.a. mellanfolklig organisation. Några konstitutionella hinder mot att överföra uppgifter som visserligen inte innebär normgivning men som rör avgiftshanteringen i övrigt till Eurocontrol fanns således inte.

Lagen (1997:201) om befogenhet att besluta om fisket inom Torne älvs fiskeområde

För Torneälvsområdet finns en gränsälvsöverenskommelse mellan Finland och Sverige. Genom överenskommelsen har staterna gemensamt inrättat en ständig kommission, Finsk-svenska gränsälvscommissionen (Gränsälvscommissionen). Enligt lagen (1971:850) med anledning av gränsälvsöverenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland skall denna överenskommelse gälla som svensk lag. I en bilaga till överenskommelsen finns en stadga för fisket inom Torne älvs fiskeområde. Denna stadga har genomförts i svensk rätt genom inkorporation.

I kungörelsen (1971:1018) om tillämpning av stadgan för fisket inom Torne älvs fiskeområde föreskrivs att stadgan skall gälla i Sverige så länge gränsälvsöverenskommelsen är i kraft. Kungörelsen har ändrats vid två tillfällen, år 1979 och år 1987, på grund av nya överenskommelser mellan länderna.

Ändringen av kungörelsen år 1987 (SFS 1987:976) innebar bl.a. att regeringen överlät till Gränsälvscommissionen att i ökad utsträckning besluta om föreskrifter för fisket. Högsta domstolen har i NJA 1996 s. 370 konstaterat att regeringens överlåtelse av befogenhet till en mellanfolklig organisation att meddela föreskrifter strider mot den i RF angivna ordningen, som kräver beslut av riksdagen.

Med anledning av domen från Högsta domstolen infördes år 1997 lagen (1997:201) om befogenhet att besluta om fisket inom Torne älvs fiskeområde. Lagen innebär att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bemyndigas att meddela sådana föreskrifter om fisket inom Torne älvs fiskeområde som behövs för att uppfylla gränsälvsöverenskommelsen och sådana ändringar i stadgan för fisket som Sverige och Finland kommer överens om. I lagen föreskrivs också att regeringen får överlämna till Gränsälvscommissionen att i särskilda fall besluta i frågor om fisket inom fiskeområdet.

För att bl.a. ge Gränsälvscommissionen de beslutsbefogenheter som förutsätts i gränsälvsöverenskommelsen krävdes dels att uppgifter som innebär myndighetsutövning skulle överlämnas till kommissionen, dels att riksdagen gav kommissionen befogenhet att meddela föreskrifter om fisket i älven. Detta anfördes i propositionen till lagen (prop. 1996/97:94 s. 4 f.). Regeringen ansåg dock att lagstiftningsärendet borde begränsas till vad som var oundgängligen nödvändigt och föreslog därför bl.a. en rätt för

regeringen att med stöd av 10 kap. 5 § fjärde stycket RF överlämna åt Gränsälvscommissionen att besluta i särskilda fall i fråga om fisket. Någon befogenhet för commissionen att meddela föreskrifter föreslogs således inte. Eftersom överlåtelsen avsåg förvaltningsuppgifter som innefattade myndighetsutövning krävdes riksdagsbeslut med kvalificerad majoritet.

Med stöd av det ovan nämnda bemyndigandet har regeringen utfärdat en förordning med de fiskebestämmelser som har överenskommit med Finland. Förordningen om fisket i Torne älvs fiskeområde är publicerad i Fiskeriverkets författningssamling (FIFS 1997:12) och kompletterar kungörelsen (1971:1018) om tillämpning av stadgan för fisket inom Torne älvs fiskeområde. I förordningen lämnas inte annat bemyndigande till Gränsälvscommissionen än att handlägga ärenden om dispensgivning från föreskrifterna.

Gränsälvsutredningen har i betänkandet Det finsk-svenska gränsälvsarbetet (SOU 1998:39) sett över den gällande gränsälvsöverenskommelsen och har bl.a. ansett att det inte är ändamålsenligt att föreskriftsrätt i frågor av övergripande nationell eller internationell natur skall ligga hos en organisation av regional karaktär. Utredningen har därför föreslagit att återstående normgivningsrätt hos Gränsälvscommissionen bör tas bort. Sådan rätt finns vad avser bestämmelser om fasta fiskeredskap (kapitel 5, artikel 2) och upplåtande av fiskerätt genom fiskekort (kapitel 5, artikel 7).

Utredningen har vidare föreslagit en alternativ form för gränsälvsarbetet, som bl.a. går ut på att bestämmelserna om byggande i vatten och vattenföreningar i den svenska och finska lagstiftningen, på respektive lands sida i gränsälvsområdet, bör kunna ersätta huvuddelen av bestämmelserna i den nuvarande gränsälvsöverenskommelsen. Betänkandet bereds för närvarande inom Miljödepartementet.

Lagen (1986:1283) om suveränitetsholmarna i Torne, Muonio och Könkämä älvar

Genom freden i Fredrikshamn år 1809 mellan Sverige och Ryssland kom bl.a. Torne, Muonio och Könkämä älvar att utgöra gräns mellan Sverige och Finland. I älvarna skulle i princip holmarna öster om strömfåran tillhöra Ryssland, medan holmarna väster därom skulle tillhöra Sverige. De hemman som låg längs gräns-

älvarna hade i stor utsträckning ägor på båda sidor om älvarna samt på holmarna i dessa. I fredsfördraget stadgades att invånarna i gränstrakterna inom en treårsperiod genom ägoutbyten skulle samla sina ägor i något av länderna. I syfte att precisera gränsdragningen och villkoren för det åsyftade ägoutbytet träffades senare en gränsregleringstraktat. Denna innefattade inte något krav på att ägoutbytet skulle omfatta holmarna. I stället stadgades att de tidigare ägarna för alltid skulle vara tillförsäkrade åtnjutandet av ägor på holmarna, även om holmarna genom gränslinjen skulle komma att tillhöra det andra landet. Senare föreskrevs att holmarna skulle skiftas så att ägoblandningen upphörde så långt som möjligt. För kvarvarande holmar skulle gränsregleringstraktaten gälla.

Suveränitetsholmarna har i fastighetsrättsligt hänseende behandlats olika i Sverige och Finland. Genom en överenskommelse år 1986 med Finland bekräftades att konstruktionen med suveränitetsholmarna skulle bestå. Vidare preciserades rättsläget på punkter där tidigare överenskommelser var ofullständiga och otydliga. Överenskommelsen bygger på principen att den territoriella rättsordningen skall gälla på suveränitetsholmarna med undantag för frågor av fastighetsrättslig karaktär. Detta innebär att finsk fastighetsrätt gäller på de finska holmarna i Sverige och vice versa. Beträffande det undantagna rättsområdet gäller vidare att domstolar och myndigheter i det land vars rätt skall tillämpas är behöriga att handlägga ärenden om sådana frågor. (Prop. 1986/87:38 s. 4 ff.)

Enligt lagen (1986:1283) om suveränitetsholmarna i Torne, Muonio och Könkämä älvar skall överenskommelsen gälla som svensk lag.

Propositionen om godkännande av överenskommelsen (prop. 1986/87:38) innehöll inte någon redovisning av bestämmelserna i 10 kap. 5 § RF. Lagutskottet (LU 1986/87:9 s. 4 f.) inhämtade yttrande från Konstitutionsutskottet i frågan, som hänvisade till stadgandet i 10 kap. 5 § tredje stycket (nuvarande fjärde stycket) RF som medger att rättskipnings- eller förvaltningsuppgift genom beslut av riksdagen kan överlätas till bl.a. annan stat. Utskottet pekade på att om uppgiften innefattar myndighetsutövning skall riksdagens förordnande ske genom ett beslut varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Lagutskottet instämde i bedömningen att 10 kap. 5 § tredje stycket RF var tillämpligt.

3.2 Uttrycket mellanfolklig organisation eller internationell inrättning eller samfällighet i 10 kap. 5 § fjärde stycket RF

Om ett offentligt samarbetsorgan skall inrättas med stöd av en överenskommelse mellan Sverige och Finland uppkommer frågan om ett sådant förbund är en mellanfolklig organisation eller en internationell inrättning eller samfällighet enligt 10 kap. 5 § fjärde stycket RF.

3.2.1 Principer för grundlagstolkning

I 1809 års regeringsform föreskrevs : "Grundlagarna skola efter deras ordalydelse i varje särskilt fall tillämpas" (84 §). När bestämmelsen tillkom år 1809 (då i 83 §) var syftet att förhindra tidigare godtyckliga tolkningar av grundlagen.

Författningsutredningen (FU) ansåg att paragrafen inte borde få någon motsvarighet i en ny regeringsform. FU framhöll att föreskriften hade tolkats på olika sätt och att dess vanliga roll hade varit att åberopas som ett ytterligare belegg för att den tolkning av ett grundlagsstadgande som man av andra skäl förordat var den rätta. Givetvis, fortsatte FU, förutsattes att grundlag liksom annan lag skulle noggrant följas. Någon särskild regel för tolkning av grundlag varken kunde eller borde uppställas; det var enligt FU naturligt att grundlag tolkas enligt samma grunder som gäller för lagtolkning i allmänhet. Någon närmare utläggning om vad som avsågs med dessa grunder gjordes dock inte (SOU 1963:17 s. 513, se även Algotsson s. 69). Grundlagberedningen upprepade FU:s yttrande (SOU 1972:15 s. 319) och i grundlagspropositionen år 1973 (nr 90) föreslogs inte någon föreskrift om grundlagstolkning.

Även i doktrinen är den allmänt vedertagna uppfattningen att grundlagstolkning skall ske enligt samma principer som lagtolkning i allmänhet (se t.ex. Holmberg/Stjernquist s. 19 ff.). Tolkning av allmän lag skall primärt grundas på regelns *ordalydelse* även om det i dess förarbeten har gjorts uttalanden som tyder på att avsikten med regeln har varit en annan (se t.ex. lagrådet i prop. 1997/98:45 Del 2, s. 513 ff.). Även om det är svårt att urskilja några särskilda principer för tolkning av grundlag talar legalitetsskäl för en strikt grundlagstolkning (a. prop. Del 1, s. 560 f., se även bet. 1997/98:KU8y). För det fall en bokstavstolkning leder till en slutsats i strid med ändamålet med bestämmelsen och resultatet

framstår som direkt stötande för allmän rättsuppfattning och får orimliga praktiska eller rättsliga konsekvenser, har det inte ansetts vara möjligt att hävda en ren bokstavstolkning (se a. KU-betänkande, se även SOU 2001:19 s. 101 f.).

En jämförelse kan göras med Wienkonventionen om traktaträtten (SÖ 1975:1) enligt vilken (art. 31.1) en traktat skall tolkas "ärligt i överensstämmelse med den gängse meningen av traktatens uttryck sedda i sitt sammanhang och mot bakgrunden av traktatens ändamål och syfte".

Några av de traditionella tolkningsförfarandena är

- logisk-grammatisk (inkl. lexikal) tolkning
- systematisk tolkning
- subjektiv och objektiv tolkning

Den nedan gjorda tolkningen av det aktuella uttrycket i 10 kap. 5 § fjärde stycket RF begränsar sig i princip till en lexikal analys och en tolkning utifrån förarbetena till bestämmelsen och ändamålet med regeln.

3.2.2 Begreppet mellanfolklig organisation

En lexikal analys av uttrycket *mellanfolklig organisation* ger följande.

mellanfolklig - internationell (Sv. Ak. Ordb.), som avser relationer mellan folken i olika länder (NE:s ordbok).

organisation - allmänt om något som är organiserat så att det fungerar på ett ändamålsenligt sätt; inrättning, ordnande, ordning; särskilt om anordning varigenom arbete fördelas på lämpligaste sätt och samarbete åstadkoms för uppnående av visst syfte; även något konkretare om det sätt varpå något är organiserat; även för visst ändamål organiserad sammanslutning av personer, företag, föreningar o. d. (Sv. Ak. Ordb.), upprättande av system (för något) genom planering och ordnande, även större samordnad grupp med viss målsättning (NE:s ordbok).

Förfarbetena till bestämmelsen i RF ger inte någon närmare vägledning om hur uttrycket *mellanfolklig organisation* skall tolkas.

Så långt torde vara klart att som mellanfolkliga organisationer i RF:s mening endast betraktas organisationer som är rättssubjekt enligt folkrätten. Så är fallet huvudsakligen med organisationer som är sammanslutningar av stater (Holmberg/Stjernquist s. 345). Vid sidan av de mellanstatliga organisationerna finns t.ex. av enskilda stater upprättade institutioner med multinationella uppgifter.

Också privata internationella sammanslutningar har under senare decennier tillkommit för skilda ändamål. Dessa går under den internationella beteckningen NGO:s (International Non-Government Organizations). Det förekommer även att vissa internationella organisationer är blandade i det att medlemmarna är såväl stater eller statliga myndigheter som enskilda fysiska eller juridiska personer (Eek m.fl. s. 111).

Ett organ för samarbete mellan kommuner passar dåligt in i beskrivningen av en mellanfolklig organisation. Även om det inte är självklart hur man folkrättsligt i skilda situationer skall betrakta en kommun som avtalspart i ett internationellt förhållande är så mycket klart att en kommuns samarbete med en grannkommun på andra sidan av en nationsgräns inte betraktas som en överenskommelse med en annan stat (Holmberg/Stjernquist s. 345).

3.2.3 Begreppet internationell inrättning eller samfällighet

Frågan är då vad som inryms i uttrycket *internationell inrättning eller samfällighet*.

En lexikal analys av uttrycket ger följande bild.

internationell - något som är gemensamt för eller gäller eller används av eller har avseende på flera (eller alla) nationer; som omfattar eller sträcker sig till (medlemmar av) flera (eller alla) nationer; mellanfolklig, mellanstatlig; världsomfattande (Sv. Ak. Ordb.), som berör flera (ofta många) länder, jfr mellanfolklig, mellanstatlig (= som rör relationerna mellan stater, jfr internationell, mellanfolklig) (NE:s ordbok)

inrättning - något som är inrättat eller grundat eller stiftat; en institution; konkret; offentlig institution eller institut eller anstalt (Sv. Ak. Ordb.), (del av) organisation som (i fasta lokaler) utför viss typ av tjänster åt allmänheten (mest om samhällliga organisationer) (NE:s ordbok)

samfällighet - abstr. om förhållandet att två eller flera äger/nyttjar något gemensamt eller utför vissa arbeten gemensamt och delar avkastningen; även juridiskt om något som ägs eller nyttjas av två eller flera gemensamt, t.ex. samfälld egendom; även sammanfattande om två eller flera personer eller hemman eller organisationer o. d. som äger eller nyttjar något gemensamt eller som sammanslutit sig för gemensam verksamhet eller står i nära förbindelse med varandra;

särskilt om kommun o. d. (Sv. Ak. Ordb.), organisation som samordnar viss verksamhet (NE:s ordbok)

En jämförelse kan göras med den översättning av uttrycket som återfinns i "The Constitution of Sweden" s. 38; "international institution or community". Uttrycket *institution* motsvarar inrättning medan *community* är en allmän beskrivning av en gemenskap, dvs. samfällighet.

En tolkning utifrån det sammanhang bestämmelsen i RF återfinns i, dvs. i första hand det aktuella kapitlet och i andra hand den aktuella grundlagen, ger följande.

Bestämmelsen (10 kap. 5 § fjärde stycket) återfinns i det kapitel i RF som reglerar förhållandet till *andra stater*. Bestämmelsen bör tolkas i ljuset därav. Samtidigt kan rubriken inte tolkas för bokstavligt eftersom det materiella innehållet i kapitlet uppenbart reglerar även förhållandet till "internationell inrättning eller samfällighet", dvs. annat än "andra stater". Denna omständighet gör att uttrycket "andra stater" bör tolkas förhållandevis extensivt (se även SOU 1972:15 s. 181; organisationer med "statsrättsliga" befogenheter.). En anledning till att man valt att ange fler kategorier än mellanfolkliga organisationer är att det internationella samarbetet, då som nu, inte i alla avseenden kan karaktäriseras som samarbete mellan stater. Det bör också noteras att regeringen i prop. 2001/02:72 har föreslagit att rubriken till 10 kap. skall ändras till "Förhållandet till andra stater och mellanfolkliga organisationer". Förslaget har antagits som vilande av riksdagen (bet. 2001/02:KU18).

Uttrycket *inrättning* används i RF endast i den aktuella bestämmelsen. Någon ytterligare ledning av det sammanhang i vilket det förekommer ges därför inte. Uttrycket *samfällighet* förekommer - förutom i 10 kap. 5 § fjärde stycket - även i 8 kap. 2 § och 11 kap. 6 §. I båda bestämmelserna används uttrycket som en allmän beskrivning av enskilda sammanslutningar (jfr prop. 1973:90 s. 301m och 396ö och Grundlagberedningens förslag /SOU 1972:15/ dels till 7 kap. 1 § "och andra enskilda sammanslutningar", dels till 10 kap. 4 § andra stycket "bolag, förening, stiftelse eller annan sådan samfällighet").

En tolkning utifrån lagstiftarens syfte med bestämmelsen talar närmast *för* att ett gränsöverskridande offentlighetsrättsligt samarbetsorgan med kommuner som medlemmar inryms i uttrycket internationell inrättning eller samfällighet. Enligt Grundlagberedningen var det just det alltmer ökande internationella

samarbetet som gjorde det önskvärt att i något enklare form och i större omfattning kunna överföra rättskipnings- och förvaltningsuppgifter till icke svenska organ (SOU 1972:15 s. 186). Departementschefen invände inte mot beredningens resonemang (prop. 1973:90 s. 364 ff.). Bestämmelsen utformades så att den i största möjliga utsträckning skulle beakta de skiftande former i vilka det internationella samarbetet då bedrevs eller kunde komma att bedrivas (SOU 1972:15 s. 187).

Slutsatsen av det tolkningsunderlag som lämnats är att uttrycket *internationell inrättning eller samfällighet* bör ges en förhållandevis vid innebörd. Någon motstridighet mellan olika tolkningar har inte påvisats utan slutsatsen är att man vid tillkomsten av 10 kap. 5 § fjärde stycket RF medvetet valde ett vagt uttryck just i syfte att täcka in även framtida - då okända - internationella samarbetsformer.

Det torde inte finnas anledning att göra en djupare analys av uttrycket *internationell inrättning eller samfällighet* än den som gjorts ovan. Tolkningen av uttrycket innebär således att ett offentligrättsligt samarbetsorgan mellan svenska och utländska kommuner bör betraktas som en internationell inrättning eller samfällighet i RF:s mening. En internationell inrättning eller samfällighet kan med stöd i 10 kap. 5 § fjärde stycket RF ges förvaltningsuppgifter. Ett sådant samarbetsorgan får, med direktivens ordval, betecknas som en ny rättslig figur.

4 Ett internationellt kommunalförbund - överväganden och förslag

4.1 Inledning

Utredningens bedömning: Kommunalförbundsmodellen är väl etablerad som samverkansform i både Sverige och Finland. Kommunalförbund bör därför väljas som modell för offentlig-rättsliga organ för gränskommunalt samarbete.

Ett offentligrättsligt samarbetsorgan kan utformas på olika sätt. Enligt direktiven är tanken att ett sådant organ skall vara en egen juridisk person. Ett kommunalförbund uppfyller - i motsats till en gemensam nämnd - det kravet.

De regelverk som styr svensk respektive finsk kommunal verksamhet är förhållandevis lika. Detta talar för en lösning där man i allt väsentligt bygger ett offentligrättsligt samarbetsorgan på befintlig lagstiftning om kommunalförbund resp. samkommun, som är benämningen på kommunalförbund i Finland.

För en sådan lösning talar även det faktum att kommunalförbundsmodellen har funnits - och använts - under lång tid i både Sverige och Finland. Kommunalförbundet är en samverkansform som ger klara förutsättningar för politiskt beslutsfattande och ansvarsutkrävande i demokratiska former.

Med hänsyn till detta och eftersom kommunalförbundet som samverkansform är väl etablerad finns det ingen anledning att överväga andra lösningar.

Genom en internationell överenskommelse kan grunden skapas för vad som kan karaktäriseras som ett *internationellt kommunalförbund*. Även om ett sådant inte bildas eller kan agera under förhållanden som är identiska med kommunalförbund mellan svenska kommuner är likheterna i praktiken så stora att ett internationellt kommunalförbund i stort bör kunna likställas med ett svenskt sådant. Om ett internationellt kommunalförbund ges

säte i Sverige (se nedan avsnitt 4.4.3) kommer förbundet även att i stora drag kunna verka enligt reglerna om kommunalförbund i den svenska kommunallagen.

Det internationella kommunalförbundet föreslås i överenskommelsen benämnas inte som ett kommunalförbund utan som ett "samarbetsorgan". Det förutsätts att kommunerna utöver regleringen i avtalet följer även nationella regler om kommunalförbund respektive samkommuner i tillämpliga delar. Ett uttryckligt benämning av samarbetsorganet som ett kommunalförbund hade förutsatt en noggrann genomgång och analys av begreppets användning i svensk lagstiftning för att tillförsäkra sig att det var möjligt att använda uttrycket. En sökning på uttrycket kommunalförbund i Rixlex ger 111 träffar. Nämnd genomgång och analys har inte varit möjlig inom ramen för utredningens arbete.

4.2 Ett internationellt kommunalförbund

Utredningens förslag: Mellan Sverige och Finland ingås en internationell överenskommelse om bildande av ett internationellt kommunalförbund. Överenskommelsen förutsätter att förvaltningsuppgifter överlämnas till förbundet. Vidare skall den internationella överenskommelsen inkorporeras i svensk rätt genom en lag.

4.2.1 Inledning

Frågan uppkommer härpå hur man bildar ett internationellt kommunalförbund och hur ett sådant förbund ges sin behörighet inom ramen för bestämmelserna i 10 kap. 5 § fjärde stycket RF.

Utredningen har (se avsnitt 3.2.3) kommit fram till att ett offentlighetsligt samarbetsorgan mellan svenska och finska (eller andra utländska) kommuner är att betrakta som en internationell inrättning eller samfällighet. Till en sådan kan enligt 10 kap. 5 § fjärde stycket RF förvaltningsuppgifter överlåtas.

Ett antal alternativ är tänkbara som lösningar på frågan hur man skapar ett internationellt kommunalförbund och hur ett sådant förbund ges sin behörighet inom ramen för bestämmelserna i 10 kap. 5 § fjärde stycket RF. I det följande beskrivs kort tre sådana alternativ. Det bör redan här framhållas att den endast är de två första alternativen som i egentlig mening utgör olika modeller för

hur frågan om internationella kommunalförbund kan lösas. Alternativ 3 är endast en variant av alternativ 2 och utgör i förhållande till Finland inget särskilt alternativ. Den egentliga skillnaden mellan alternativ 1 och 2 är vem som skapar kommunalförbundet: staterna eller kommunerna.

En fråga som bör uppmärksammas i detta sammanhang är om ett internationellt kommunalförbund får s.k. *internationell rättsskapacitet*. Härmed avses primärt behörighet att ingå avtal på det internationella planet. Häri torde även innefattas t.ex. behörighet att ansöka om EU-medel. Internationell rättsskapacitet kan endast tilldelas en internationell inrättning eller samfällighet av dess grundare. Normalt har endast stater internationell rättsskapacitet. Kommuner kan dock sägas ha tillerkänts viss rättsskapacitet på det internationella planet i enskilda fall. Kommuner har t.ex. rätt att ansöka om bidrag från EU inom Interreg-programmet. Enligt allmänna rättsliga principer gäller även den begränsningen att den som överlåter visst mandat inte kan överlåta större rättsskapacitet än han själv har.

I de tre alternativ som skisseras nedan finns flera möjliga överlåtare av förvaltningsuppgifter. Huvudregeln enligt RF är att det är riksdagen som är överlåtare. Det är dock möjligt för riksdagen att delegera rätten att överlåta förvaltningsuppgifter (se alternativ 3). Enligt 10 kap. 5 § fjärde stycket RF får riksdagen i lag bemyndiga regeringen eller annan myndighet - t.ex. kommunal myndighet - att i särskilda fall besluta om sådan överlåtelse. Oavsett på vilken nivå rätten att överlåta förvaltningsuppgifter läggs blir ett framtida internationellt kommunalförbund - i egenskap av juridisk person med kommunala uppgifter - enligt utredningens uppfattning behörigt att ansöka om EU-medel.

4.2.2 Tänkbara lösningar

Alternativ 1

Ett första alternativ är att man genom en internationell överenskommelse reglerar samtliga frågor som rör bildandet av ett internationellt kommunalförbund. I den internationella överenskommelsen skapas först ett kommunalförbund som därpå ges viss kompetens. Vidare regleras övriga frågor om kommunalförbundets verksamhet, eventuella konfliktsituationer etc. Lösningen innebär

således att det skapas ett specifikt internationellt kommunalförbund.

Överenskommelsen måste genomföras i svensk rätt genom lag bl.a. eftersom det handlar om kommunal verksamhet (8 kap. 5 § RF). Överenskommelsen måste därför godkännas av riksdagen (10 kap. 2 § RF). Riksdagens godkännande av överenskommelsen sker i samband med att den nödvändiga lagstiftningen antas.

Alternativ 2

I en internationell överenskommelse ges kommuner i Sverige och Finland rätt att samarbeta genom ett internationellt kommunalförbund. I överenskommelsen anges även att omfattningen av förbundets behörighet beslutas nationellt genom lag. Med stöd i den internationella överenskommelsen ingås kommunalförbund som sedan eventuellt erhåller förvaltningsuppgifter direkt från riksdagen.

I praktiken kan således skapandet av ett internationellt kommunalförbund gå till så att berörda svenska och finska kommuner bildar ett kommunalförbund som inte (ännu) har någon behörighet (ett skalförbund). För det fall förbundet avses fullgöra förvaltningsuppgifter anmäler berörda kommuner till respektive regering vilken behörighet de vill att förbundet skall ha. Regeringen lägger fram ett förslag i frågan till riksdagen. Riksdagen beslutar därefter genom en särskild lag (10 kap. 5 § fjärde stycket och 8 kap. 5 § RF) om behörighet för det aktuella förbundet. Motsvarande lagstiftningsåtgärder sker från finsk sida.

Alternativ 3

Enligt 10 kap. 5 § fjärde stycket RF kan riksdagen bemyndiga regeringen eller annan myndighet att överlåta förvaltningsuppgifter i särskilda fall (*andra momentet*, se avsnitt 3.1.2). Bemyndigandefallet är ett alternativ endast för svenskt vidkommande. Något finsk motsvarighet till den aktuella bestämmelsen i 10 kap. 5 § fjärde stycket RF finns inte. Alternativ 3 skiljer sig från alternativ 2 endast såtillvida att riksdagen delegerat sin beslutanderätt.

4.2.3 Närmare överväganden kring de olika alternativen

Huvudfrågan är om en lösning enligt alternativ 1 eller alternativ 2 skall väljas.

Den nuvarande lydelsen av 10 kap. 5 § fjärde stycket RF förutsätter att det finns ett internationellt organ att överlämna förvaltningsuppgifter till, dvs. att organet redan existerar när behörighetsöverlåtelsen sker. Det internationella kommunalförbundet måste således bildas innan eller senast i samband med att det ges förvaltningsuppgifter. Ett internationellt kommunalförbund är en internationell samfällighet eller inrättning. Sådana är i likhet med mellanstatliga organisationer att betrakta som folkrättsliga subjekt. Enligt folkrättens principer skapas en internationell inrättning eller samfällighet genom en överenskommelse mellan stater.

Enligt RF ingås överenskommelse med annan stat (eller med mellanfolklig organisation) av regeringen (10 kap. 1 § RF). Regeringen får dock inte ingå för Sverige bindande internationell överenskommelse utan att riksdagen dessförinnan har godkänt denna, bland annat om överenskommelsen förutsätter att lagen ändras eller upphävs eller att ny lag stiftas eller om den i övrigt gäller ämne i vilket riksdagen skall besluta (10 kap. 2 § första stycket RF). I förevarande fall krävs lagstiftningsåtgärder bl.a. eftersom det handlar om kommunernas befogenheter (8 kap. 5 § RF). Den överenskommelse som de svenska och finska regeringarna arbetar fram måste således godkännas av riksdagen. Det bör också erinras om att eftersom det i 10 kap. 5 § fjärde stycket RF är föreskrivet en särskild beslutsordning för riksdagens beslut i fråga om överlämnande av förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning skall samma beslutsordning iakttas vid godkännandet av överenskommelsen (10 kap. 2 § andra stycket RF).

Analysen av rättslaget ger vid handen att varken folkrättsliga principer eller RF medger en lösning enligt alternativ 2. En överenskommelse mellan en svensk kommun och en finsk kommun om att samarbeta i offentligrättslig ordning förutsätter nämligen en internationell överenskommelse då det är fråga om bildandet av ett internationellt organ. Vidare måste även kommunalförbundets verksamhetsområden anges i den internationella överenskommelsen bl.a. eftersom riksdagen vid sitt ställningstagande måste kunna överblicka vilka förvaltningsuppgifter det är som överläts till det internationella organet. Det

innebär att förbundets befogenheter begränsas till de verksamhetsområden som anges i överenskommelsen. Genom lag inkorporeras den internationella överenskommelsen i svensk rätt. Samtidigt godkänner riksdagen överenskommelsen.

Den uppenbara nackdelen med en lösning enligt alternativ 1 är att den är en engångslösning som kräver en ny internationell överenskommelse för varje nytt internationellt kommunalförbund. Vidare kan det ta förhållandevis lång tid - åtminstone omkring ett år - att bilda varje kommunalförbund just eftersom det krävs en internationell överenskommelse. Samtidigt kan ett första internationellt kommunalförbund tjäna som förebild för senare förbund.

4.3 Bildandet av ett internationellt kommunalförbund

Utredningens förslag: Haparanda kommun i Sverige och Torneå stad i Finland ges möjlighet att bilda ett internationellt kommunalförbund. Det internationella kommunalförbundet bildas genom en internationell överenskommelse mellan Sverige och Finland.

Bildandet av ett internationellt kommunalförbund förutsätter att det finns ett tydligt intresse från de blivande medlemskommunernas sida att bilda ett sådant förbund. Utredningen har frågat de svenska kommuner som är medlemmar i Tornedalsrådet, dvs. kommunerna i Haparanda, Övertorneå, Pajala och Kiruna, samt Provincia Bothniensis, om kommunerna är intresserade av att ingå i ett internationellt kommunalförbund och på vilka områden samarbete kan tänkas ske. Haparanda, Övertorneå och Pajala kommuner har förklarat sig positiva till en förändring i lagstiftningen som möjliggör samarbete över den svenska och finska gränsen.

Haparanda kommun har förklarat att den har ett nära samarbete med Torneå stad och att Haparanda kommun ser möjligheter till ett fördjupat samarbete i ett gemensamt samverkansorgan.

Såväl Övertorneå och Pajala kommuner har i skrivelser till utredningen mer allmänt redogjort för dels nuvarande möjligheter till samarbete, dels önskningsområden om vad som bör tillåtas inom ramen för en internationell överenskommelse. Några mer detaljerade förslag till utformning av ett internationellt kommunalförbund

mellan de båda svenska kommunerna och några finska kommuner har emellertid inte lämnats.

Haparanda kommun och Torneå stad har sedan tidigare ett väl fungerande samarbete och en stark önskan att stärka och utveckla det genom ett internationellt kommunalförbund. Utredningen föreslår därför att det från svensk sida vidtas de åtgärder som är nödvändiga för att göra det möjligt att bilda ett sådant förbund mellan de båda kommunerna. Detta kommunalförbund kan sedan användas som modell för andra kommuner, landsting, nationella kommunalförbund samt landskapsförbund och samkommuner som vill bilda internationella kommunalförbund.

Den internationella överenskommelse som reglerar bildandet av det internationella kommunalförbundet måste bli relativt detaljerad. I överenskommelsen skall regleras bl.a. hur det internationella kommunalförbundet bildas, de områden på vilket förbundet - inom ramen för respektive lands nationella rätt - får samarbeta, kommunalförbundets sätesort, mandatperioden för ledamöter och ersättare i kommunalförbundets beslutande församling, antalet ledamöter och ersättare, kraven på tillgodoseendet av bl.a. de grundläggande fri- och rättigheterna, formen för beslutsfattande i kommunalförbundet, frågor om tillämplig lagstiftning och överklagande av beslut samt rätten för ländernas tillsynsmyndigheter att utöva tillsyn.

Utredningens förslag till internationell överenskommelse utgör resultatet av dels utredningens arbete på det nationella planet, dels utredningens diskussioner med den parallella finska arbetsgruppen.

4.4 Innehållet i den internationella överenskommelsen

4.4.1 Det internationella kommunalförbundets befogenheter

Utredningens förslag: Det internationella kommunalförbundet får, inom ramen för respektive medlemskommuns behörighet enligt nationell rätt, ha hand om frågor om samhällsplanering, kultur- och fritidsverksamhet, undervisning och utbildning samt uppsökande verksamhet, dagverksamhet, rehabiliterande insatser, missbruksvård, familjerådgivning och social jour inom socialtjänstens område.

Det internationella kommunalförbundet har internationell rättskapacitet. Det skall vidare ha den rättshandlingsförmåga inom parternas territorium som är nödvändig för att fullgöra sina uppgifter och uppfylla sina ändamål.

Allmänt

De *fördelar* som finns för kommunerna med att samarbeta på olika verksamhetsområden i ett internationellt kommunalförbund är många. Genom denna organisationsform blir förbundet en juridisk person som har möjlighet att exempelvis söka EU-medel för gemensamma projekt mellan svenska och finska kommuner och ingå avtal med andra internationella organisationer. Vidare kan man se andra såväl ekonomiska som praktiska fördelar med ett sådant förbund. På så sätt kan kommunerna på båda sidor om gränsen exempelvis gemensamt investera i byggnader, sköta drift och anställa personal. Om det skulle visa sig att kommunalförbundet getts rätt att samarbeta på något område men att det sedan visar sig att *nackdelarna* överväger fördelarna med hänsyn till att ett sådant samarbete blir för komplicerat eller dyrt får kommunalförbundet avstå från att samarbeta i den delen. Slutligen kan tilläggas att förbundet, i jämförelse med informella samverkansformer, kan ha fördelar från kommunaldemokratisk synpunkt.

Allmänt om de kommunala verksamhetsområdena

Överlåtelse av förvaltningsuppgifter till en internationell inrättning eller samfällighet förutsätter enligt 10 kap. 5 § fjärde stycket RF beslut av riksdagen. Bland annat för att riksdagen skall kunna

överblicka vilka förvaltningsuppgifter som överläts till det internationella kommunalförbundet måste det i överenskommelsen preciseras på vilka områden förbundet skall ha befogenhet att samarbeta. Om det är fråga om en uppgift som innefattar myndighetsutövning måste riksdagen besluta med kvalificerad majoritet eller i den ordning som gäller för stiftande av grundlag och i annat fall med enkel majoritet.

Frågan är då hur preciserat de olika verksamhetsområdena måste anges. Sannolikt är det tillräckligt med ett begrepp som förklarar verksamheten för att preciseringskravet skall anses uppfyllt. Förutsättningen härför är naturligtvis att begreppet inte är alltför vitt i sin ordalydelse. Genom att exempelvis ange "kultur- och fritidsverksamhet" får kravet på precisering anses vara uppfyllt. När riksdagen sedan godkänt överenskommelsen och fattat beslut om överlåtelsen kan det internationella kommunalförbundet påbörja samarbetet på de särskilda områdena. Omfattningen av förbundets möjligheter att samarbeta bestäms av de båda ländernas respektive nationella lagstiftning. Den princip som därvid skall tillämpas i det internationella kommunalförbundet är principen om minsta gemensamma nämnare, dvs. gränsen för samarbetet sätts av det lands lagstiftning som är mest restriktiv när det gäller den kommunala kompetensen. Detta ligger väl i linje med den europeiska ramkonventionen om samarbete över riksgränser mellan lokala och regionala samhällsorgan från år 1980 (SÖ 1981:23) enligt vilken (artikel 2) samarbete över riksgränserna skall äga rum inom ramen för de lokala och regionala samhällsorganens befogenheter enligt nationell lagstiftning och att sådana befogenheter inte skall ändras till sin omfattning och natur av konventionen (se närmare i bilaga 3).

För det fall att det internationella kommunalförbundet i framtiden vill utöka området för samarbetet krävs det en revidering av den internationella överenskommelsen. Med hänsyn till det nu sagda blir det således inte aktuellt att låta det internationella kommunalförbundet samarbeta på de områden kommunerna själva finner lämpliga utan endast på områden som angetts i den internationella överenskommelsen.

De kommunala verksamhetsområdena innefattande myndighetsutövning

Verksamhetsområden som innefattar förvaltningsuppgifter utan myndighetsutövning kommer sannolikt vara förhållandevis enkla att samarbeta på för det internationella kommunalförbundet. Det är i sådana fall fråga om frivillig eller sådan obligatorisk verksamhet där det inte är aktuellt med myndighetsutövning mot enskilda. Frågan utredningen ställer sig är därför om det finns skäl att begränsa förbundets samarbetsområden till den delen och således avstå från att tillåta det från att samarbeta på områden som innefattar förvaltningsuppgifter med myndighetsutövning.

Om man tillåter att det internationella kommunalförbundet samarbetar i frågor som även rör myndighetsutövning uppkommer frågor såsom vem som ansvarar för tillsynen över personalen m.m.

Utredningen har stannat för den lösningen att skäl inte finns att begränsa förbundets verksamhetsområden endast till förvaltningsuppgifter som inte omfattar myndighetsutövning. Utredningen anser att det kan finnas områden även inom den obligatoriska sektorn som innefattar myndighetsutövning mot enskilda personer och som det internationella kommunalförbundet bör få samarbeta på. Eftersom varje lands nationella rätt kommer att utgöra ramen för samarbete på de olika områdena blir samarbetsmöjligheterna på de områden som innefattar myndighetsutövning sannolikt inte särskilt omfattande.

Samarbetsområdena i kommunalförbundet mellan Haparanda kommun och Torneå stad

Haparanda kommun har till utredningen förklarat att den önskar ingå samarbete med Torneå stad på de nedan angivna områdena.

Samhällsplanering

Inom detta område anser Haparanda kommun att det finns möjligheter att samarbeta i fråga om gemensamma utvecklingsprojekt kring stadsplanering såsom långsiktiga utvecklingsplaner samt översikts- och detaljplaner innan juridiskt bindande beslut fattas av respektive lands kommun. Vidare önskas ett samarbete i fråga om byautveckling, näringslivsutveckling och frågor rörande infrastruktur samt kommunikationer.

Kultur- och fritidsverksamhet

Haparanda kommun tänker sig ett samarbete i fråga om fritidsanläggningar, gemensamma kulturarrangemang, turismfrågor och turistbyrå, bibliotek och museum.

Utbildningsområdet

Frågor rörande förskola, sarskola, grundskola och gymnasieskola är tänkbara samsarbetsområden enligt Haparanda kommun. Vidare finns möjligheter att på sikt samverka kring högskolefrågor.

Räddningstjänst

Kommunen ser möjligheter att samarbeta i fråga om verksamhet inom räddningstjänstlagen.

Socialtjänst

I framtiden anser kommunen att den kan samverka inom uppsökande verksamhet för äldre och funktionshindrade, dagverksamhet för äldre, funktionshindrade och psykiskt långtidssjuka, allmänt rehabiliterande insatser för långtidssjuka och långtidsarbetslösa, förebyggande missbruksvård och öppenvård-sinsatser för narkotikamissbrukare, familjeterapeutiska insatser och social jour.

Det finns inget i svensk och sannolikt inte heller i finsk lagstiftning som hindrar att Haparanda kommun och Torneå stad samarbetar i ett internationellt kommunalförbund på de av Haparanda kommun angivna områdena med undantag för räddningstjänstens område. Vad gäller samarbete på räddningstjänstens område trädde i Finland en ny lag om bildande av räddningsområden i kraft från den 1 januari 2002 (se finsk lag nr 1214/2001). I lagen föreskrivs om en ny regional förvaltningsmodell som innebär att en enskild kommun inte längre kommer att ansvara för räddningsväsendet utan att ansvaret i stället kommer att ligga hos en större, regional organisation som består av räddningsområdets kommuner i form av en samkommun. En ny räddningslag, som kommer att reglera hur förvaltningsmodellen skall utformas, är

under utarbetande i Finland. Lagen kommer att träda i kraft i början av 2004. Enligt utkast till lagen skall den juridiska behörigheten, som tillkommer räddningsväsendet i dess egenskap av juridisk person, utövas av en samkommun som bildas av alla kommuner inom räddningsområdet. Samkommunen kommer att ansvara för räddningsväsendets uppgifter. Alternativt kommer detta att kunna ske av någon av kommunerna inom räddningsområdet med stöd av ett avtal som kommunerna inom området har ingått. Det nu sagda innebär att Torneå stad inte kommer att ha behörighet att avtala om samarbete inom räddningstjänsten då det ankommer på den regionala organisationen. Såvitt avser Haparanda kommun kan även sägas att kommunen ingår i Östra Norrbottens räddningstjänstförbund tillsammans med Övertorneå och Kalix kommuner. Med hänsyn härtill har inte heller Haparanda kommun någon behörighet att ingå ett dylikt samarbete med Torneå stad då sådana beslut måste fattas av räddningstjänstförbundet och inte av kommunen ensam. Kommunen kan dock utträda ur räddningstjänstförbundet och sedan välja en annan lösning för sin räddningstjänst. I fråga om samarbete på övriga områden utgör ramen för samarbetet av de båda ländernas lagar, kommunallagen och annan lagstiftning som reglerar kommunal verksamhet. Det lands lagstiftning som är mest restriktiv när det gäller den kommunala kompetensen är som nyss nämnades den vilken avgör omfattningen av samarbetet.

Vad gäller kravet på precisering av förvaltningsuppgifter som skall överlätas till ett dylikt förbund kan följande sägas.

För att klargöra vad som avses med utbildningsområdet bör detta benämnas undervisning och utbildning.

Vidare måste ordet "socialtjänst" anses vara alltför vitt och bör därför preciseras. Det sker lämpligen genom att ange de närmare områden Haparanda kommun förklarar att samarbete planeras ske på.

Sammantaget föreslår utredningen att det internationella kommunalförbundet mellan Haparanda kommun och Torneå stad tillåts att samarbeta på följande områden: samhällsplanering, kultur- och fritidsverksamhet, undervisning och utbildning samt uppsökande verksamhet, dagverksamhet, rehabiliterande insatser, missbruksvård, familjerådgivning och social jour inom socialtjänstens område.

Internationell rättskapacitet och rättshandlingsförmåga

Genom att ge det internationella kommunalförbundet internationell rättskapacitet blir det ett rättssubjekt på det folkrättsliga planet. Förbundet kan därigenom påta sig skyldigheter och ha rättigheter såsom att ingå avtal med annan stat eller internationella organisationer samt söka EU-medel. Förbundet bör även ha rättshandlingsförmåga i de stater som är parter i överenskommelsen. Med begreppet avses förbundets rätt att påta sig skyldigheter och ha rättigheter inom sitt territorium.

4.4.2 Den beslutande församlingen

Utredningens förslag: Det internationella kommunalförbundet skall ha en beslutande församling.

Den beslutande församlingen skall bestå av lika många ledamöter och ersättare från respektive land.

Mandatperioden för ledamöter och ersättare i det internationella kommunalförbundets beslutande församling skall följa respektive lands kommunala mandatperiod.

Det internationella kommunalförbundet skall ha en beslutande församling. Detta bör framgå av den internationella överenskommelsen.

Respektive lands suveränitetskrav gör det angeläget att kommunerna har lika många ledamöter och ersättare. Om så inte är fallet kan beslutsförfarandet bli orättvist då de som har flest ledamöter och ersättare ges möjlighet att fatta beslut mot den andra kommunens vilja. Genom att ha lika många företrädare från varje kommun motverkas en sådan utgång.

Ett förfarande som skulle innebära att reglerna i det land där förbundet har sitt säte avgjorde tidsramarna för tillsättandet av ledamöter och ersättare i det internationella kommunalförbundets beslutande församling synes vara en olycklig lösning då det kan bli besvärligt för den kommun som inte har sätet i "sitt" land att tillsätta lämpliga personer mitt under en pågående mandatperiod. Den lämpligaste lösningen är i stället enligt utredningens uppfattning att detta följer av respektive lands kommunala mandatperiod.

I de svenska och finska kommunallagarna finns regler i övrigt om hur ledamöter och ersättare i de nationella kommunal-

förbundens beslutande församlingar skall väljas. Utredningen anser att dessa regler passar väl även för det internationella kommunalförbundet. Valsättet behöver inte regleras särskilt i den internationella överenskommelsen.

4.4.3 Det internationella kommunalförbundets säte

Utredningens förslag: Haparanda kommun och Torneå stad bestämmer sätesort för det internationella kommunalförbundet.

En juridisk person måste såväl enligt svensk som finsk lagstiftning ha ett säte. Ett internationellt kommunalförbund kan ges säte antingen i ett av länderna eller i båda. Vad som talar för att låta förbundet ha säte i såväl Sverige som Finland är att det innebär att båda länderna får lika god inblick i vilka regler som skall tillämpas. Vidare kan det innebära att förbundet kan utnyttja olika fördelar i de båda länderna beroende på var det anger att dess säte ligger. En sådan lösning kan emellertid innebära att inrättandet av ett internationellt kommunalförbund blir komplicerat och tungrott. Det skulle innebära ett omfattande arbete att tillgodose båda ländernas lagstiftning och även svårigheter att upprätta en väl fungerande organisation. Att låta det internationella kommunalförbundet endast ha ett säte kan därför vara att föredra även om det kan tänkas att en kommun från det ena landet har svårt att acceptera att det andra landet får "förmånen" att ha förbundets säte i sitt land då det kan anses vara till nackdel för den förstnämnda kommunen. Genom att välja en sådan lösning är det betydligt enklare att inrätta och driva ett internationellt kommunalförbund. Fördelarna med att låta förbundet endast ha en sätesort överväger enligt utredningens uppfattning varför denna lösning förespråkas. Den nu gjorda bedömningen öppnar också dörren för en tillfredsställande lösning av frågan om vilken lagstiftning som skall tillämpas på förbundet och dess verksamhet. Frågan om lagval behandlas vidare nedan (avsnitt 4.4.7).

4.4.4 De grundläggande kraven på fri- och rättigheter m.m.

Utredningens förslag: Det internationella kommunalförbundet och dess medlemmar skall inom ramen för samarbetet trygga förverkligandet av de grundläggande fri- och rättigheterna, rättsskyddet och andra krav på god förvaltning i enlighet med Sveriges och Finlands grundlagar.

Vid kontakter med det internationella kommunalförbundet har den enskilde rätt att använda svenska, finska eller meänkieli och att få expeditioner på svenska eller finska samt att få muntlig översättning till meänkieli.

Det internationella kommunalförbundets stiftelseurkund och regler skall avfattas på både svenska och finska. Dessa skall betraktas som original och äga lika giltighet. På begäran skall den enskilde få sådana handlingar muntligen översatta till meänkieli.

Möteskallelser och protokoll för det internationella kommunalförbundets beslutande församling skall upprättas på både svenska och finska. På begäran skall den enskilde få handlingarna muntligen översatta till meänkieli. Det internationella kommunalförbundet beslutar om vilket språk som skall användas för möteskallelser och protokoll för kommunalförbundets övriga organ.

I 2 kap. RF regleras de grundläggande fri- och rättigheterna. I de diskussioner som förts med den finska arbetsgruppen har de finska representanterna framfört krav på att de grundläggande fri- och rättigheterna, kraven på rättsskydd och god förvaltning samt rätten att använda svenska eller finska nämns i den internationella överenskommelsen. Genom att reglera dessa rättigheter i den internationella överenskommelsen tydliggörs att kommunmedlemmarnas respektive nationella rättigheter inte får inskränkas genom att svenska och finska kommuner ges möjlighet att samarbeta i ett kommunalförbund över riksgränsen (ett försämringsförbud). Kommunmedlemmarna på såväl den svenska som den finska sidan skall således ha samma rättigheter som de skulle ha haft om något internationellt kommunalförbund inte funnits. Det gäller exempelvis de språkliga rättigheter som följer av den finska grundlagen och av den svenska lagen (1999:1176) om rätt att använda finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar. Denna rätt gäller oinskränkt för invånare i Gällivare, Haparanda, Kiruna, Pajala och Övertorneå kommuner. Det nu sagda innebär även att det internationella kommunalförbundet skall

kunna tillhandahålla skriftliga handlingar på såväl svenska som finska. Skyldighet att tillförsäkra kommunmedlemmarna de grundläggande fri- och rättigheter, rättsskydd och krav på god förvaltning ankommer på såväl det internationella kommunalförbundet självt som dess medlemmar.

Med hänsyn till vad som nu sagts föreslås att det i den internationella överenskommelsen införs en regel som innebär att kommunmedlemmarna i såväl den svenska kommunen som i den finska kommunen skall vara tillförsäkrade samma rättigheter som om den aktuella kommunala verksamheten bedrevs i traditionella former.

4.4.5 Beslutsfattande i särskilda fall

Utredningens förslag: Beslut av det internationella kommunalförbundet som innebär utövande av betydande offentlig makt fattas med två tredjedelars majoritet.

Huvudregeln för beslut i det internationella kommunalförbundet är att dessa skall fattas med enkel majoritet. Detta följer av såväl svensk som finsk lagstiftning. Sedan den parallella finska arbetsgruppen har framfört önskemål om att vissa beslut skall fattas med två tredjedelars majoritet har det framkommit skäl för undantag från huvudregeln. Skälet till det är den regel som finns i finsk rätt om att viss maktutövning utgör ”betydande offentlig makt” (se nedan under avsnitt 6.1). Begreppet betydande offentlig makt liknar i mångt och mycket det svenska begreppet myndighetsutövning. Enligt förarbetena till den finska lagstiftningen anses med betydande offentlig makt t.ex. rätt att efter självständig prövning använda maktmedel eller på något annat konkret sätt ingripa i en enskild persons grundläggande fri- och rättigheter. Med hänsyn till den finska arbetsgruppens synpunkter och till principen om minsta gemensamma nämnare (se avsnitt 4.4.1) bör en regel om betydande offentlig makt tas in i den internationella överenskommelsen för att det internationella kommunalförbundet skall kunna ges möjlighet att samarbeta på ett område där sådan maktutövning kan bli aktuell. Någon exakt definition av alla de situationer där det kan bli fråga om betydande offentlig makt kan inte närmare anges. Med hänsyn härtill får det åligga det

internationella kommunalförbundet att avgöra i vilka fall det är fråga om betydande offentlig makt.

4.4.6 Finansieringen

Utredningens bedömning: Finansieringen av det internationella kommunalförbundets verksamhet bestäms genom avtal av förbundets medlemmar. Med hänsyn härtill behöver någon reglering i den internationella överenskommelsen inte ske.

De kommuner som ingår i det internationella kommunalförbundet bör själva komma överens om hur förbundets verksamhet skall finansieras enligt den ordning som följer av den nationella lagstiftningen om kommunalförbund. Finansieringen behöver enligt utredningens mening inte regleras särskilt i den internationella överenskommelsen.

4.4.7 Val av tillämplig lag

Utredningens förslag: Om inte något annat bestäms i den internationella överenskommelsen tillämpas

- 1) på organiseringen av det internationella kommunalförbundets förvaltning, dess inre arbete, revision och granskning av förvaltning och ekonomi, finansiering, personalens ställning, tjänsteansvar samt därmed sammanhängande frågor det lands lag där förbundet har sin sätesort.
- 2) i fråga om förvaltningsförfarande samt beslut och aktivt handlande som berör kommunmedlem det lands lag där kommunmedlemmen har sitt hemvist eller säte.
- 3) i fråga om överklagande av det internationella kommunalförbundets beslut det lands lag där den som söker ändring har sitt hemvist eller säte.
- 4) i fråga om rätt att ta del av handlingar hos det internationella kommunalförbundet det lands lag där den sökande är medborgare eller har sitt hemvist.

Saknar personen hemvist eller säte i medlemskommun gäller i fråga som avses i punkterna 2-4 det lands lag, svensk eller finsk, där han eller hon tillfälligt vistas eller har vistats.

Frågan vilket lands lagstiftning som skall tillämpas på det internationella kommunalförbundet (lagval) gäller såväl förbundets inre som dess yttre verksamhet. Denna fråga måste lösas i den internationella överenskommelsen. Reglerna bör utformas så att de så långt möjligt ger klara besked om vilken lag som skall tillämpas, beaktar kommunmedlemmarnas intresse av att behålla sina rättigheter och tar hänsyn till svenska och finska suveränitetsintressen.

I fråga om den inre verksamheten, dvs. organiseringen av det internationella kommunalförbundet, arbetsformer, revision och granskning av förvaltning och ekonomi, finansiering, personalens ställning, tjänsteansvar samt därmed sammanhängande frågor bör placeringen av förbundets säte vara avgörande. Denna lösning är enkel och fyller rimliga krav på tydlighet. För ett internationellt kommunalförbund mellan svenska och finska kommuner ger den också ett i sak tillfredsställande resultat eftersom den lagstiftning som framför allt blir aktuell, dvs. svenska och finska regler om kommunalförbund respektive samkommuner, är relativt lika. Reglerna om förbundets inre verksamhet blir alltså i stort sett desamma oberoende av om förbundet har sitt säte i den svenska eller den finska kommunen.

En annan fråga är vilken lagstiftning som skall gälla när det internationella kommunalförbundet driver verksamhet gentemot kommunmedlemmarna eller andra i de kommuner som ingår i förbundet (dess yttre verksamhet). En samverkan mellan en svensk och en finsk kommun genom ett sådant förbund innebär i praktiken att det kommer att finnas två parallella regelverk som gör anspråk på att tillämpas på samarbetet, dels den finska regleringen, dels den svenska regleringen. Det blir också denna lagstiftning som ligger till grund för prövning i domstol av ett överklagat beslut från förbundet.

Kommunal verksamhet i Sverige regleras av svensk lagstiftning och kommunal verksamhet i Finland regleras av finsk lagstiftning. Den svenska delen i ett svensk-finskt samarbete genom ett internationellt kommunalförbund är tänkt att ges sitt mandat - via riksdagen - av den eller de svenska kommuner eller landsting som ingår i förbundet. Förbundets verksamhet för medlemmarna i de svenska kommunerna blir ett fullgörande i annan form av dessa kommuners uppgifter. Motsvarande gäller för de finska kommunerna och deras medlemmar. Detta är den givna utgångspunkten. Den leder enligt utredningens mening till slutsatsen att den verksamhet som bedrivs av ett internationellt kommunal-

förbund i största möjliga mån bör regleras av lagstiftningen i respektive land. För svenska kommunmedlemmar gäller svensk lag och för finska kommunmedlemmar gäller finsk lag. Detta innebär att förbundet kommer att behöva tillämpa båda ländernas lagstiftning parallellt. Det kan bli särskilt aktuellt när det är fråga om myndighetsutövning mot enskild.

Ett alternativ till en sådan ordning är att man inför reglering som styr vilket lands lag som skall tillämpas på varje verksamhet, t.ex. att frivillig kommunal verksamhet skall stödja sig på respektive lands kommunallag medan man på det obligatoriska området (speciallagstiftningen) i varje särskilt fall anvisar tillämplig lag, dvs. att *endera* landet lagstiftning är tillämplig. En sådan reglering riskerar emellertid att bli detaljerad och svåröverskådlig. Det kräver också omfattande genomgångar och analyser av svensk och finsk lagstiftning. Man måste ju vara säker på att regleringen inte kommer att leda till att den kommunala servicen försämras i någon av de svenska eller finska kommunerna som ingår i förbundet.

Mot denna bakgrund föredrar utredningen det förra alternativet, som innebär att de svenska och finska regelverken tillämpas parallellt i förbundets yttre verksamhet. Därigenom undviker man att svensk kommunal verksamhet drivs enligt finsk lag eller att finsk kommunal verksamhet bedrivs enligt svensk lag. Om förbundet tillhandahåller tjänster och nyttigheter åt enskilda bör svensk lag tillämpas på svenska kommunmedlemmar och finsk lag på finska kommunmedlemmar. Detsamma bör gälla när domstol prövar överklaganden av förbundsbeslut. En sådan lösning åstadkoms enligt utredningens mening bäst genom att lagen i det land där den som berörs av beslutet har sitt hemvist eller säte görs tillämplig på sådan förbundsverksamhet som riktar sig mot enskilda. Utredningen föreslår att en bestämmelse med den innebörden tas in i den internationella överenskommelsen. Utredningen har inte funnit det lämpligt att helt eller delvis välja någon annan anknytningspunkt, t.ex. en fastighets belägenhet, såsom avgörande för lagvalet.

Svenska och finska medborgares rätt att ta del av handlingar hos det internationella kommunalförbundet kommer till allmänt uttryck i utredningens förslag att tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna i det internationella kommunalförbundets verksamhet skall slås fast i den internationella överenskommelsen (avsnitt 4.4.4). För att göra lagvalet på detta område tydligt bör den internationella överenskommelsen innehålla en bestämmelse om att lagen i det land, Sverige eller Finland, där den sökande är

medborgare eller har sitt hemvist skall tillämpas i fråga om rätten att få ta del av handlingar hos det internationella kommunalförbundet. Frågan om följdändringar i den nationella lagstiftningen måste sannolikt utredas närmare, något som utredningen inte haft möjlighet att göra.

Om förbundet skulle bedriva verksamhet mot fysisk eller juridisk person som saknar hemvist eller säte i såväl Sverige som Finland anser utredningen att valet av lag skall avgöras av var personen tillfälligt vistas eller har vistats, i Sverige eller i Finland.

Frågor om tillämplig lag kan uppkomma även i det internationella kommunalförbundets övriga verksamhet på såväl det privaträttsliga som det offentlighetsrättsliga området. På dessa områden agerar förbundet som vilken juridisk person som helst om inget annat särskilt sägs i den internationella överenskommelsen om bildandet av förbundet eller i den nationella lagstiftningen. Utredningen anser inte att det behövs några särskilda regler om lagval i detta sammanhang.

Den föreslagna ordningen innebär sannolikt inte några större problem för det internationella kommunalförbundet. Om t.ex. ett kommunalförbund mellan Haparanda kommun och Torneå stad beslutar att uppföra och driva en gemensam skola lokaliserad till Haparanda skall själva utbildningsverksamheten bedrivas enligt - och uppfylla de krav som ställs i - den svenska respektive den finska lagstiftningen. Själva byggandet av skolan med frågor om bygglov etc. regleras av svensk lagstiftning. För svenska elever i skolan gäller svensk skollagstiftning och för finska elever gäller finsk skollagstiftning. Om en svensk kommunmedlem eller en annan person som vistas i Sverige får vård av det internationella kommunalförbundet för sitt missbruk tillämpas svensk lagstiftning. Ett annat exempel är om förbundet bildar ett aktiebolag. Då måste detta ges säte i endera landet vilket får till följd att detta lands aktiebolagsrättsliga lagstiftning skall tillämpas.

Utredningen utgår från att det internationella kommunalförbundet, när det är nödvändigt, håller isär "svenska" och "finska" ärenden och genom interna anvisningar klargör i vilka ärenden och situationer svenska respektive finska regler skall tillämpas.

4.4.8 Överklagande

Utredningens förslag: På överklagande av det internationella kommunalförbundets beslut tillämpas det lands lag där den som söker ändring har sitt hemvist eller säte.

Saknar personen hemvist eller säte i medlemskommun gäller i fråga som avses i punkterna 2-4 det lands lag, svensk eller finsk, där han eller hon tillfälligt vistas eller har vistats.

Det är självklart att det internationella kommunalförbundets beslut måste kunna överklagas i samma utsträckning som när verksamheten sköts av den svenska eller den finska kommunen. Då uppkommer frågan om svensk och finsk domstols behörighet (jurisdiktion) att pröva sådana överklaganden. Den lösning av lagvalsfrågan som utredningen har redovisat ovan (se avsnitt 4.4.7) pekar vidare mot en lösning av jurisdiktionsfrågan som innebär att det finns två parallella vägar att överklaga beslut som fattats av ett internationellt kommunalförbund, dels i svensk domstol, dels i finsk domstol. Detta betyder att konfliktsituationer kan uppstå.

Avgörande för frågan om vilken domstol som är behörig att pröva ett överklagat kommunalt beslut är som regel kommunmedlemmens hemvist eller säte (för det fall medlemmen är en juridisk person).

När det gäller beslut som är direkt inriktade på en enskild individ, vilket normalt är fallet vid beslut som kan överklagas genom förvaltningsbesvär, torde det i praktiken vara uteslutet med parallella klagomöjligheter, eftersom endast den personen som beslutet rör har rätt att överklaga. Man kan tänka sig att det internationella kommunalförbundet fattar likartade beslut för en svensk och en finsk person, med tillämpning av svensk respektive finsk lag, och att båda överklagar hos svensk respektive finsk domstol. I sådana fall är det enligt utredningens uppfattning inget att invända mot att den svenska domstolen, med tillämpning av den svenska lagen, ändrar beslutet vad gäller den svenska personen, medan den finska domstolen, med tillämpning av den finska lagen, lämnar den finska personens överklagande utan bifall. Det ligger väl i linje med den ovan redovisade principen om att det lands lag som är mest restriktiv (se avsnitt 4.4.1) anger den yttre ramen för samarbetet.

Annorlunda förhåller det sig med beslut som inte är individanknutet utan riktar sig till en större eller mindre grupp av kom-

munmedlemmar och som kan överklagas av vilken kommunmedlem som helst. Beslut av detta slag som fattas av svenska och finska kommuner kan bli föremål för laglighetsprövning/kommunalbesvär i Sverige och Finland. När det internationella kommunalförbundet fattar sådana beslut bör de kunna överklagas på motsvarande sätt. Det kan i dessa fall vara ett enda förbundsbeslut som riktar sig till både svenska och finska kommunmedlemmar. Utredningen anser att beslutet bör kunna överklagas av svenska kommunmedlemmar hos svensk domstol och av finska kommunmedlemmar hos finsk domstol.

I den situationen att ett beslut av förbundet överklagas till både svensk och finsk domstol kan olika scenarier tänkas. Båda domstolarna kan komma fram till i princip samma ståndpunkt: att det kommunala beslutet är lagligt och att överklagandet således inte skall vinna bifall eller också finner de att det kommunala beslutet är olagligt och därför skall upphävas. Domstolarna skulle dock kunna komma till olika beslut. Den svenska domstolen skulle kunna konstatera att beslutet enligt svensk rätt är lagligt samtidigt som finsk domstol konstaterar att beslutet enligt finsk rätt är olagligt. Variationer på ungefär samma tema är möjliga. Ett beslut av en domstol att ogiltigförklara ett förbundsbeslut sätter en gräns för de inblandade kommunerna. Även detta är i linje med principen om det lands lag som är mest restriktiv i fråga om en kommuns behörighet och anger den yttre ramen för samarbetet. En konsekvens härav är att förbundet är tvunget att följa ett beslut av ett lands domstolar som innebär ett ogiltigförklarande oavsett om det andra landets domstolar kommer till ett annat resultat.

Om förbundet skulle bedriva verksamhet mot fysisk eller juridisk person som saknar hemvist eller säte i såväl Sverige som Finland anser utredningen att frågan om till vilken domstol överklagande skall ske - i likhet med valet av lag - skall avgöras av var personen tillfälligt vistas eller har vitstats, i Sverige eller i Finland.

4.4.9 Tillsynen

Utredningens förslag: Respektive lands statliga tillsynsmyndigheter ges rätt att utöva tillsyn enligt nationell lag över det internationella kommunalförbundets verksamhet.

Tjänstemän och andra befattningshavare vid det internationella kommunalförbundet jämföras ifråga om tillsyn med tjänstemän och andra befattningshavare vid svenska respektive finska kommunala myndigheter.

Granskningen av det internationella kommunalförbundets ekonomi och förvaltning kommer med utredningens förslag (se avsnitt 4.4.7) att ske enligt antingen svenska eller finska regler om revision i kommunalförbund/samkommuner. Var förbundet har sitt säte avgör om svensk eller finsk lagstiftning skall tillämpas.

Det internationella kommunalförbundet är i många avseenden att jämföras med ett nationellt kommunalförbund. Det kommer att bedriva verksamhet som annars skulle ha skötts av svenska och finska kommuner. Deras verksamhet är på flera områden underkastad statlig tillsyn. De svenska och finska tillsynsmyndigheterna bör kunna utöva motsvarande tillsyn om verksamheten överlämnats till ett internationellt kommunalförbund. De svenska tillsynsmyndigheterna - Statens skolverk, Socialstyrelsen, länsstyrelserna, JO, JK m.fl. - måste kunna kontrollera den del av förbundets verksamhet som bedrivs för svenska kommunmedlemmar eller annan person enligt svensk lagstiftning, vare sig det sker i Sverige eller i Finland. Motsvarande bör gälla i fråga om den finska tillsynen. En tillsyn av nu nämnt slag förutsätter inte någon överlåtelse av förvaltningsuppgifter. Om exempelvis finska tillsynsmyndigheter utövar tillsyn över den del av en skolverksamhet som bedrivs för finska elever enligt finsk lagstiftning på den svenska sidan förutsätter inte det någon överlåtelse av förvaltningsuppgifter till Finland trots att verksamheten bedrivs på svenskt territorium eftersom det måste anses vara ett primärt finskt intresse att utöva tillsyn över den finska delen av verksamheten.

Utredningen har stannat för en lösning som medger rätt för båda ländernas tillsynsmyndigheter att utöva tillsyn över kommunalförbundets verksamhet i de delar den sker enligt respektive lands lagstiftning samt att tjänstemän och andra befattningshavare vid det internationella kommunalförbundet är att jämföras med

tjänstemän och andra befattningshavare vid svenska respektive finska kommunala myndigheter. Utredningen föreslår att en bestämmelse av den innebörden tas in i den internationella överenskommelsen.

Därutöver kommer det sannolikt även att krävas ändringar i författningar som reglerar den statliga tillsynen, exempelvis lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän och lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn. En översyn av bl.a. dessa författningar är därför påkallad. För närvarande pågår en utredning om den statliga tillsynen. Utredningen har lämnat ett delbetänkande (SOU 2002:14). Med hänsyn härtill och då vår utredning inte inom ramen för sitt arbete har haft möjlighet att närmare se över tillsynslagstiftningen föreslås att denna fråga utreds separat.

4.5 Innehållet i lagen om gränskommunalt samarbete mellan Sverige och främmande stat

Utredningens förslag: En ny lag föreslås som möjliggör gränskommunalt samarbete i offentlighetslaglig form mellan svensk kommun eller landsting och främmande stats kommun eller annan liknande lokal eller regional enhet i den omfattning som följer av överenskommelser som anges i bilagan till lagen. I bilagan till lagen anges sedan tillämplig överenskommelse, kommuner som ingår i det internationella kommunalförbundet samt samarbetsområden. Genom lag inkorporeras den internationella överenskommelsen i svensk rätt.

Enligt 8 kap. 5 § RF måste det internationella kommunalförbundets verksamhet regleras i lag och enligt 10 kap. 5 § fjärde stycket RF krävs för överlåtelsen av förvaltningsuppgifter till förbundet ett särskilt beslut av riksdagen, utöver beslutet att godkänna den internationella överenskommelsen. Genom att det antas en lag där det dels föreskrivs att gränskommunalt samarbete i offentlighetslaglig form mellan svensk kommun eller landsting och främmande stats kommun eller annan liknande lokal eller regional enhet får ske i enlighet med och i den utsträckning som följer av de överenskommelser som anges i bilagan till lagen, dels föreskrivs att överenskommelserna skall gälla som svensk lag, får kraven i RF anses uppfyllda. Överenskommelsen blir därmed inkorporerad i

svensk rätt. Av bilagan skall framgå aktuell överenskommelse, det internationella kommunalförbundet och dess medlemmar samt tillåtna verksamhetsområden. I förevarande fall består samarbetsorganet av det internationella kommunalförbundet mellan Haparanda kommun i Sverige och Torneå stad i Finland och de samarbetsområden på vilka de får samarbeta är samhällsplanering, kultur- och fritidsverksamhet, undervisning och utbildning samt uppsökande verksamhet, dagverksamhet, rehabiliterande insatser, missbruksvård, familjerådgivning och social jour inom socialtjänstens område.

5 Konsekvenser av utredningens förslag

5.1 Allmänt

I detta kapitel redovisas utredningens bedömningar av vilka ekonomiska konsekvenser våra förslag kan få och om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen.

Enligt 15 § kommittéförordningen (1998:1474) skall konsekvensbeskrivningar även redovisas när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män samt för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Utredningens bedömning är dock att förslagen inte har några konsekvenser i dessa avseenden.

5.2 Ekonomiska konsekvenser

Enligt 14 § kommittéförordningen skall utredningen, för det fall dess förslag påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, redovisa en beräkning av dessa konsekvenser.

Utredningen gör i denna del följande bedömning. Genom förslaget ges en svensk kommun möjlighet att samarbeta med en finsk kommun i ett internationellt kommunalförbund. Detta innebär en utvidgning i förhållande till vad som gäller i dag. Ett bildande av ett dylikt kommunalförbund kommer med största sannolikhet att innebära att kostnader och intäkter kommer att påverka i första hand de kommuner som är medlemmar i förbundet. Några exakta beräkningar med angivande av dessa kostnader och intäkter är inte möjliga att göra. Däremot kan man anta att vissa konsekvenser är mer eller mindre sannolika. Nedan

anges några av dessa ekonomiska för- och nackdelar som kan tänkas uppstå i ett dylikt kommunalförbund.

Kommunalekonomiska fördelar

En gemensam organisation torde medföra ett bättre resursnyttjande genom att medvetenheten och kunskapen om varandras resurser och kompetens ökar. Det ekonomiska mervärdet avgörs av hur tydligt integrationstanken får genomslag i organisationen. Speciellt märkbart kan detta vara i möjligheterna att kunna samnyttja svårrekryterad personal med specialistkompetens.

En gemensam långsiktig planering av verksamheterna i medlemskommunerna torde innebära att framtida resursnyttjande av lokaler och personal gör det möjligt att undvika parallella investeringar i lokaler och material och nyanställningar av personal då verksamheterna kan koncentreras till gemensamma enheter med gemensam personal. Exempel på detta kan vara utbildningsprogram inom gymnasieskolan, idrotts- och kulturanläggningar.

Kommunalekonomiska nackdelar

Det kan tänkas att ett byte från nuvarande samverkansformer till formen ett internationellt kommunalförbund kan innebära ett dyrare demokratisystem med troliga krav på simultantolkningar vid fler sammanträden än nu samt krav på mer formella översättningar av dokument. Även revisionen blir sannolikt dyrare. Dessa fördyringar bedöms ofta uppväga de besparingar som en enklare beslutsprocess kan ge. Vad gäller effekterna på de statliga skatteinkomsterna får dessa bedömas som försumbara.

Slutsatser

Även om ett internationellt kommunalförbund kan tänkas innebära en del negativa ekonomiska konsekvenser under en övergångstid är det sannolikt så att de samverkande kommunerna inte kommer att samverka genom ett kommunalförbund på områden där det visar sig kommunalekonomiskt ofördelaktigt på lång sikt. Dessa generella slutsatser är tillämpliga även på samarbetet mellan Haparanda kommun och Torneå stad.

5.3 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Principen om kommunal självstyrelse finns inskriven i både RF och KL. Den gäller relationen mellan staten och den kommunala nivån.

Det internationella kommunalförbundet som utredningen föreslår har offentlighetslig status och befogenhet att fatta beslut med gränsöverskridande verkan. Förbundet kan därmed sägas ha ett inslag av överstatlighet och påverka den statliga suveräniteten. På det sättet har utredningens förslag en bäring på relationen mellan stat och kommun.

Förslaget innebär dock inte någon inskränkning av det kommunala handlingsutrymmet i förhållande till staten. Man skulle tvärtom kunna säga att detta utrymme ökar, i den meningen att kommunen får tillgång till ytterligare en organisatorisk form för att bedriva sin verksamhet. Att samverka i ett internationellt kommunalförbund är frivilligt för kommunerna. Företrädare för kommunen är ledamöter i förbundets beslutande organ. Kommunen har lika stort inflytande i ett internationellt kommunalförbund som den skulle ha i ett vanligt nationellt kommunalförbund. Ett internationellt kommunalförbund skall bildas i former som är förenliga med RF:s regler om normgivning rörande kommunerna. Mot den bakgrunden anser utredningen att förslaget ligger väl i linje med principen om den kommunala självstyrelsen.

5.4 Ikraftträdande

Utredningens förhoppning är att arbetet med den internationella överenskommelsen kan färdigställas samtidigt som lagen kan komma att träda i kraft, den 1 januari 2004.

6 Kommentar till internationell överenskommelse och författning

6.1 Förslaget till internationell överenskommelse mellan Sverige och Finland om kommunalt samarbete över riksgränsen

Artikel 1

Artikeln anger bildandet av det internationella kommunalförbundet, som alltså utgör ett offentligrättsligt samarbetsorgan. Där anges också vilka kommuner som är medlemmar i förbundet. Formerna för bildandet av förbundet har ingående beskrivits i avsnitt 4.3. Begreppen internationell rättskapacitet och rätts-handlingsförmåga förklaras närmare i avsnitt 4.4.1.

Artikel 2

Artikeln anger närmare på vilka områden det internationella kommunalförbundet har rätt att samarbeta.

Med begreppet *samhällsplanering* avses gemensamma utvecklingsprojekt om stadsplaneringen såsom långsiktiga utvecklingsplaner samt översikts- och detaljplaner. I begreppet ingår vidare byautveckling, näringslivsutveckling, infrastrukturfrågor och kommunikation. Samarbetet skall huvudsakligen avse gemensam planering inför kommande beslut som skall fattas i respektive kommun. Det är således inte fråga om att förbundet skall fatta juridiskt bindande beslut om exempelvis olika kommunala planer.

Med begreppet *kultur- och fritidsverksamhet* avses frågor om drift av fritidsanläggningar, gemensamma kulturarrangemang, turismfrågor och turistbyrå, bibliotek och museum.

Begreppet *undervisning och utbildning* avser primärt den verksamhet som framgår av skollagen (1985:1100). Med undervisning

och utbildning menas all verksamhet som bedrivs inom förskola, grundskola, gymnasiekola, särskola, specialskola och sameskola. Även andra särskilda utbildningsformer ingår i begreppet såsom om ett barn till följd av sjukdom eller av annat skäl inte kan delta i skolundervisningen. I begreppet undervisning och utbildning avses även utbildning som anordnas för vuxna såsom kommunal vuxenutbildning, vuxenutbildning för utvecklingsstörda och svenskundervisning för invandrare samt andra särskilda utbildningsformer. Högskoleverksamhet i den delen detta hänförs till den kommunala verksamheten innefattas också i begreppet.

På socialtjänstens område får samarbete ske i fråga om uppsökande verksamhet, dagverksamhet, rehabiliterande insatser, missbruksvård, familjerådgivning och social jour. Ramen för samarbetet såvitt avser svensk lagstiftning utgörs av de regler som finns i socialtjänstlagen (2001:453).

Med *uppsökande verksamhet* avses verksamhet för äldre och funktionshindrade.

Dagverksamhet syftar till olika former av verksamhet för äldre, funktionshindrade och psykiskt långtidssjuka.

Med *rehabiliterande insatser* avses verksamhet för långtidssjuka och långtidsarbetslösa.

Med begreppet *missbruksvård* innefattas såväl förebyggande av missbruk som vård av detsamma.

I begreppet *familjerådgivning* innefattas möjligheter att hjälpa familjer som är i behov av olika sorters åtgärder såsom besök och kontakt av professionell personal.

I begreppet *social jour* avses jour- och beredskapsverksamhet vid akuta händelser och ärenden kvällar, nätter och helger.

Omfattningen av samarbetet bestäms av dels den internationella överenskommelsen mellan Sverige och Finland om kommunalt samarbete över riksgränsen, dels den nationella lagstiftningen i Sverige och i Finland. Principen om minsta gemensamma nämnare framgår av artikeln och innebär att den mest restriktiva nationella lagstiftningen avgör omfattningen av möjligt samarbete mellan de båda kommunerna.

Artikel 3

Artikelns första stycke anger att det internationella kommunalförbundet skall ha en beslutande församling.

Av artikeln andra stycke framgår att antalet ledamöter och ersättare skall vara representerade med lika antal från respektive land.

I tredje stycket anges ett undantag från regeln i artikel 8 punkt 1 om att sätet avgör vilken lagstiftning som skall tillämpas vid förbundets inre verksamhet genom att föreskriva att mandatperioden för ledamöter och ersättare i förbundets beslutande församling skall följa mandatperioden för respektive lands kommun. Reglerna för tillsättandet av ledamöterna och ersättarna följer respektive lands lagstiftning. Hur exempelvis svenska ledamöter och ersättare väljs i svenska kommunalförbund framgår av 3 kap. KL.

Artikel 4

Av artikeln framgår att det är kommunerna som är medlemmar i det internationella kommunalförbundet som själva bestämmer var förbundet skall ha sitt säte.

Artikel 5

Artikeln ger uttryck för ett s.k. försämringsförbud som innebär att en kommunmedlem i den svenska kommunen och en kommunmedlem i den finska kommunen är tillförsäkrade samma rättigheter som om beslutet fattats av hemkommunen direkt.

Med *grundläggande fri- och rättigheter* avses detsamma som framgår av 2 kap. RF. I begreppet innefattas bl.a. att varje medborgare har rätt att få inhämta upplysningar och ta del av handlingar i det internationella kommunalförbundet som om detta var en svensk respektive finsk kommun.

Med *rättskydd* avses krav på samma juridiska rättigheter som om något internationellt kommunalförbund inte funnits. Med begreppet avses exempelvis att var och en har rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipnings-

organ. I rättsskyddet innefattas exempelvis offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång (se 21 § i Finlands grundlag).

God förvaltning innebär att det internationella kommunalförbundet måste utföra sina uppgifter på samma sätt som om något sådant förbund inte funnits. I förvaltningen - liksom när det är fråga om rättssäkerhet - skall kommunalförbundet bl.a. fästa avseende vid kraven på jämlikhet (se 6 § i Finlands grundlag), de grundläggande språkliga rättigheterna (se 17 § i Finlands grundlag), rätten att bli hörd, kravet på beslutsmotivering och rätten att söka ändring. I begreppet innefattas även att bestämmelserna om de grundläggande fri- och rättigheterna beaktas. (Se den finska propositionen RP 72/2002 s. 5, 30 ff., 49 ff. och 62 ff.).

Artikel 6

Artikeln innehåller regler som ger kommunmedlemmar från båda kommuner rättigheter i fråga om möjligheten att vid kontakter med det internationella kommunalförbundet använda svenska, finska eller meänkieli, jfr lagen (1999:1176) om rätt att använda finska och meänkieli hos förvaltningsmyndigheter och domstolar.

Det internationella kommunalförbundet bestämmer självt vilket språk som skall användas vid sammanträden i verksamheten.

Artikel 7

Artikeln reglerar hur det internationella kommunalförbundets beslutsfattande skall ske i de särskilda fall då det är fråga om utövande av betydande offentlig makt.

Begreppet betydande offentlig makt kommer från den finska lagstiftningen och korresponderar i stort med vårt begrepp myndighetsutövning. Enligt förarbetena till den finska grundlagen anses som betydande offentlig makt till exempel rätt att efter självständig prövning använda maktmedel eller att på något annat konkret sätt ingripa i en enskild persons grundläggande fri- och rättigheter. Det kan exempelvis röra sig om vård. Den svenska definitionen av myndighetsutövning behandlas närmare i avsnitt 3.1.2.

Någon exakt definition av alla de situationer där det kan bli fråga om betydande offentlig makt kan inte närmare anges. Med hänsyn härtill får det annars åligga det internationella kommunalförbundet att undersöka i vilka fall det är fråga om betydande offentlig makt och i dylika fatta beslut med två tredjedelars majoritet. Förbundet bör reglera på vilka områden det kan bli fråga om beslut som kräver två tredjedelars majoritet. Detta sker lämpligen i kommunalförbundets reglemente.

Artikel 8

Av första punkten framgår att det är det internationella kommunalförbundets säte som avgör vilket lands lag som skall tillämpas ifråga om dess inre verksamhet.

Med förbundets *organisering av förvaltning, inre arbete, revision och granskning av förvaltning och ekonomi samt finansiering* avses att ange vilka regler i framför allt lagstiftningen om kommunalförbund/samkommuner som skall vara tillämpliga på det internationella kommunalförbundet. Förbundets säte avgör om det är svensk eller finsk lag som skall tillämpas på dessa områden.

Med *personalens ställning* avses regler om anställningsvillkor enligt lagar och kollektivavtal. Om sätet är i Sverige gäller exempelvis lagen (1982:80) om anställningsskydd och de svenska reglerna om kollektivavtal.

I begreppet *tjänsteansvar* innefattas regler om straffrättsliga och skadeståndsrättsliga frågor för det internationella kommunalförbundets personal. Om sätet är beläget i Sverige gäller exempelvis reglerna i 20 kap. brottsbalken om tjänstefel m.m. och 3 kap. skadeståndslagen (1975:404) om skadeståndsansvar för arbetsgivaren och det allmänna.

Med begreppet *därmed sammanhängande frågor* avses andra frågor som kan uppkomma i samband med det internationella kommunalförbundets administrativa verksamhet.

I andra punkten framgår vilket lands lag som skall tillämpas för kommunmedlemmen när det är fråga om förvaltningsförfarande samt beslut och aktivt handlande som rör denne eller denna. Här avses regler av det slag som finns i bl.a. förvaltningslagen (1986:223) om hur myndigheter utövar sin förvaltning. Det avgörande för valet av lag är kommunmedlemmens hemvist eller säte. Om exempelvis en person med hemvist i Haparanda kommun

fått en förmån genom förbundet och vill överklaga det skall det ske enligt svensk rätt.

I tredje punkten framgår vilket lands lag som skall tillämpas när det är fråga om överklagande av det internationella kommunalförbundets beslut. Även i detta avseende är det kommunmedlemmens hemvist eller säte som bestämmer vilket lands lag som skall tillämpas och vart överklagande skall ske. Om exempelvis en person från Haparanda kommun vill överklaga ett beslut av förbundet skall detta ske enligt svensk lagstiftning och till svensk domstol.

I fjärde punkten anges att valet av vilket lands lag som skall tillämpas i fråga om rätten att få del av allmänna handlingar hos det internationella kommunalförbundet bestäms av i vilket land, Sverige eller Finland, sökanden är medborgare eller har sitt hemvist.

För en fysisk eller juridisk person som inte har hemvist eller säte i varken Sverige eller Finland och som berörs i frågor som i övrigt överensstämmer med punkterna 2-4 gäller att personens vistelseplats är det avgörande vid val av lag, svensk eller finsk rätt. Om exempelvis en tysk medborgare bosatt i Tyskland kommer till Haparanda kommun och erhåller vård för sitt missbruk är det svensk lagstiftning som blir tillämplig då personen i fråga vistas i Sverige. Om personen skulle vilja överklaga ett beslut som fattats av det internationella kommunalförbundet är det vederbörandes vistelseplats, som avgör vart överklagande skall ske, dvs. till svensk domstol och i enlighet med svensk lag.

Artikel 9

Artikeln ger statliga tillsynsmyndigheter i båda länderna rätt att utöva tillsyn över det internationella kommunalförbundets verksamhet även om det bedrivs i det andra landet. Tillsynsmyndigheterna har emellertid endast rätt att utöva sådan tillsyn i enlighet med dess lands lagstiftning och ges inte genom artikeln rätt att inkräkta på det andra landets tillsynsmyndigheters verksamhet.

Artikel 10

Artikeln innehåller bestämmelser om det närmare förfarandet vid tvister.

Artikel 11

Artikel 11 anger hur överenskommelsen träder i kraft.

Artikel 12

Artikel 12 reglerar hur ändringar av överenskommelsen och eventuella bilagor sker.

Artikel 13

Av artikel 13 framgår hur överenskommelsen sägs upp.

6.2 Förslaget till lag (2003:000) om gränskommunalt samarbete mellan Sverige och främmande stat

Genom lagen anges dels att en svensk kommun eller landsting och en främmande stats kommun eller annan liknande lokal eller regional enhet får samarbeta gränskommunalt i offentligrättslig form i den omfattning som framgår i bilagan till lagen, dels att överenskommelserna skall gälla som svensk lag.

I bilagan till lagen hänvisas till tillämplig överenskommelse, vilka kommuner som ingår i det internationella kommunalförbundet samt på vilka områden förbundet får samarbeta.

Kommittédirektiv



Utökade rättsliga förutsättningar för
kommunalt samarbete över riksgåräsen

Dir.
2001:39

Beslut vid regeringssammanträde den 10 maj 2001.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall undersöka de rättsliga förutsättningarna för att svenska kommuner skall kunna samarbeta med finska och andra utländska kommuner i gemensamma offentligrättsliga sarnbetsorgan.

Utredaren skall lämna förslag till de författningsändringar och andra åtgärder som kan behövas. En utgångspunkt för uppdraget skall vara att det förslag som presenteras inte skall innefatta ändringar i regeringsformen.

Bakgrund

Svenska kommuners allmänna befogenhet att samarbeta med utländska kommuner

Svenska kommuner – liksom kommuner i övriga nordiska länder – är särskilda rättssubjekt som i sina mellanhavanden med andra rättssubjekt handlar för egen räkning.

Ett avtal som en kommun träffar i eget namn med exempelvis en utländsk kommun är inte någon internationell överenskommelse i regeringsformens mening. Den svenska rättsordningen tillerkänner inte ett sådant avtal några folkrättsliga effekter.

En svensk kommun har inte enligt regeringsformen eller annan svensk lag någon befogenhet att träffa avtal för svenska statens räkning. Svenska staten blir inte heller på annan grund bunden av de avtal som svenska kommuner såsom särskilda rättssubjekt kan komma att träffa.

Regeringsformen lägger dock inte några hinder i vägen för en svensk kommuns samarbete med t.ex. en annan nordisk kommun. Samarbetet med en utländsk kommun får emellertid inte utan särskilt författningsstöd innebära att den svenska kommunen avsäger sig sin beslutanderätt i något hänseende till en utländsk kommun eller att den överläter myndighetsutövning i Sverige till utländsk kommun. Sådana kompetensavsägelse får inte heller ske i svenska kommuners samarbete med varandra (prop. 1977/78:44 s. 4).

Frågan om en svensk kommuns allmänna befogenhet att samarbeta med en utländsk kommun är således i första hand en fråga om vad som innefattas i kommunernas allmänna kompetens enligt kommunallagen (1991:900). I 2 kap. 1 § i denna lag anges att kommuner och landsting själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

Riksdagen kan genom speciallagstiftning utvidga kommunernas och landstingens kompetens. Exempel på sådana kompetensutvidgande lagar med internationell inriktning är lagen (1986:753) om kommunal tjänsteexport och lagen (1994:693) om rätt för kommuner och landsting att lämna internationell katastrofhjälp och annat bistånd.

Överenskommelsen mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser (SÖ 1978:1)

Den 26 maj 1977 ingick Danmark, Finland, Norge och Sverige en överenskommelse om kommunalt samarbete över riksgränser. Överenskommelsen var huvudsakligen en bekräftelse på att nordiska kommuner får ingå samarbetsavtal över riksgränserna och avsikten var inte att vidga kommunernas kompetens enligt nationell lag. Överenskommelsen ratificerades av Sverige den 9 mars 1978 och påkallade inte lagstiftning i något av de berörda länderna (se prop. 1977/78:44).

Enligt överenskommelsen erkänner fördragsslutande stat en rätt för kommuner i det egna landet att samarbeta med kommuner i annat fördragsslutande land om värden av sina angelägenheter, i den mån hinder för sådant samarbete inte finns enligt det egna

landets lagar och övriga bestämmelser om kommunernas befogenhet, organisation och verksamhet. Vidare klargörs att erkännandet inte innebär något medgivande av att en kommun skall ha befogenhet att överföra myndighetsutövning till en kommun i ett annat nordiskt land.

Europeisk ramkonvention om samarbete över riksgränser mellan lokala och regionala samhällsorgan (SÖ 1981:23)

Sverige undertecknade den 21 maj 1980 Europarådets ramkonvention om samarbete över riksgränser mellan lokala och regionala samhällsorgan. För Sveriges del har konventionens tillämpningsområde begränsats till att avse kommuner, landsting och kommunalförbund.

I huvuddrag innebär konventionen att de avtalsslutande parterna förbinder sig att underlätta och främja samarbete över riksgränserna mellan lokala och regionala samhällsorgan, dvs. kommuner, myndigheter och andra organ som utövar lokal och regional verksamhet. Vederbörlig hänsyn skall tas till varje parts särskilda konstitutionella bestämmelser. Med samarbete över riksgränserna avses alla gemensamma åtgärder som syftar till att stärka och främja grannrelationerna mellan lokala och regionala samhällsorgan inom två eller flera avtalsslutande parts jurisdiktion, samt träffandet av de avtal och överenskommelser som är nödvändiga i detta syfte. En avtalsslutande part kan ange vissa frågor som parten vill utesluta från konventionens tillämpningsområde.

I en bilaga till konventionen finns olika modeller för hur de överenskommelser och avtal som träffas kan utformas. Till konventionen finns två tilläggsprotokoll.

Kommunalt samarbete över den svensk-finska riksgränsen

I Norrbottens län pågår ett omfattande samarbete mellan de finska och svenska kommunerna på vardera sidan riksgränsen. Detta samarbete har bl.a. tagit sig uttryck i skapandet av samarbets- och intresseorganet Tornedalsrådet, i vilket de svenska kommunerna Haparanda, Övertorneå, Pajala och Kiruna samt de finska kommunerna Torneå, Övertorneå, Pello, Kolari, Muonio och

Enontekiö ingår. Dessutom ingår den norska kommunen Storfjord. Tornedalsrådet har som uppgift att verka för Tornedalens gemensamma intressen och öka samarbetet inom bl.a. näringslivet.

Det mest framträdande exemplet i sammanhanget är det omfattande samarbete inom en rad olika områden som sker mellan Haparanda kommun och Torneå stad. De båda kommunerna har som målsättning att effektivisera, utvidga och utveckla detta samarbete och de har därför bildat det informella samarbetsorganet Provincia Bothniensis. Andra exempel på gränsnära samarbete i länet är att Kiruna kommun har ingått överenskommelser med Enontekiö kommun om samarbete inom räddningstjänsten och att Pajala kommun samarbetar med finska kommuner i frågor som rör bl.a. räddningstjänst, skola och näringslivsutveckling. Vårdcentralerna i Övertorneå och finska Övertorneå samarbetar om helgjourer.

Andra exempel på samarbete över riksgårnsen

I Öresundsregionen har den fasta förbindelsen över Öresund inneburit ett ökat gränssamarbete mellan de danska och svenska kommunerna på vardera sidan av sundet. Ett samarbete mellan den svenska och den danska regeringen pågår för att undanröja hinder och problem, både på statlig och kommunal nivå, för att öka rörligheten och integrationen över sundet. Regeringarna arbetar med att följa upp rapporten "Öresund - en region blir till", som presenterades i maj 1999. Rapporten kartlägger gränshinder men syftar främst till att identifiera konkreta åtgärder för att underlätta integrationsprocessen.

Danska amter och svenska kommuner samarbetar för att synliggöra regionen nationellt och internationellt och därigenom skapa en grundval för ökad tillväxt. För detta syfte har samarbetsorganet "Öresundskomiteen" tillskapats.

Vad gäller samarbetet mellan svenska och norska kommuner kan särskilt nämnas det s.k. ARKO-samarbetet i Arvika-Kongsvingerområdet, som är en väletablerad del av det svensk-norska gränssamarbetet. Samarbetet innefattar främst gränsöverskridande projekt beträffande turism och näringsliv.

I likhet med i Öresundsregionen bedriver regeringen ett konkret integrationsfrämjande arbete tillsammans med den norska respektive den finska regeringen. Syftet är att underlätta

rörligheten över gränserna för enskilda och företag genom att bl.a. avlägsna olika gränshinder.

I Tornedalen samarbetar Sverige och Finland även i enlighet med den finsk-svenska gränsälvsöverenskommelsen. Denna överenskommelse mellan staterna reglerar frågor om byggande i och skydd mot förorening av gränsvattendragen samt fiske. Enligt lagen (1971:850) med anledning av gränsälvsöverenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland gäller denna överenskommelse som svensk lag. Samarbetsorganet, Gränsälvskommissionen, utses av regeringen i respektive stat. Gränsälvsöverenskommelsen är för närvarande föremål för revidering.

Behovet av en utredning

Former för kommunalt samarbete över riksgränsen

I praktiskt taget alla de gränsregioner i Norden där det finns gränsregionalt samarbete sker samarbetet i fasta former, huvudsakligen i kommittéer. Samarbete kan också ske i stiftelser, ekonomiska föreningar eller aktiebolag.

Svenska kommuner och landsting får enligt 3 kap. 2 § kommunallagen bilda kommunalförbund och lämna över värden av kommunala angelägenheter till sådana förbund. Ett kommunalförbund är en gemensam offentligrättslig juridisk person, som har egen rättskapacitet och som är fristående i förhållande till sina medlemskommuner. Det är dock inte rättsligt möjligt för svenska kommuner och landsting att bilda kommunalförbund eller andra former av offentligrättsliga samarbetsorgan tillsammans med utländska kommuner. Ett fördjupat samarbete i någon form av offentligrättsligt organ förutsätter således att en ny rättslig figur tillskapas. Detta innebär att ett stort antal juridiska frågeställningar uppkommer.

Fördjupade samarbetsmöjligheter behövs

Dävarande Civildepartementet inrättade år 1991 Arbetsgruppen om samarbete över riksgränser. Arbetsgruppen redovisade i departementspromemorian Gränssamarbete i utveckling (Ds 1994:67) en kartläggning av bl.a. svenska kommuners och landstings pågående och planerade samarbete över riksgrensarna.

Arbetsgruppen redogjorde också för olika hinder för samarbetet och presenterade förslag till åtgärder som kunde underlätta detta.

Justitiedepartementet samarbetar sedan några år tillbaka med det finska inrikesministeriet i syfte att undersöka på vilket sätt det kommunala samarbetet över den svensk-finska riksgränsen i området kring Bottenviken kan fördjupas. Arbetet har hittills resulterat i en preliminär analys av förutsättningarna enligt svensk lagstiftning för att kunna bilda gemensamma kommunalförbund eller andra former av offentligrättsliga samarbetsorgan. Resultatet av detta arbete har redovisats i februari 2000 i en promemoria som remitterats i begränsad omfattning, bl.a. till de berörda svenska kommunerna, Svenska Kommunförbundet och det finska inrikesministeriet.

Under det pågående arbetet har företrädare för bl.a. Haparanda kommun framhållit att de svenska och finska kommunerna på båda sidor om riksgränsen har ett stort behov av att det gränsnära samarbetet fördjupas och att rättsliga förutsättningar behöver skapas för ett sådant samarbete. Ett skäl som har anförts är att det är nödvändigt att utveckla samarbetet, bl.a. för att kunna bibehålla och förbättra servicenivån i kommunerna.

Utgångspunkten för samarbetet mellan Justitiedepartementet och det finska inrikesministeriet har varit att det skall vara möjligt för svenska och finska kommuner att fatta beslut i ett gemensamt organ. I dag måste de samarbetande kommunerna i vissa fall fatta likalydande beslut i respektive fullmäktige, vilket kommunerna upplever som opraktiskt och svårhanterligt. Haparanda kommun har också pekat på att det nuvarande samarbetsorganet Provincia Bothniensis inte kan ansöka om medel till EU-projekt eftersom samarbetsorganet inte har någon formell juridisk status. I stället måste antingen Haparanda kommun eller Torneå stad anges som sökande.

De berörda kommunerna har i skrivelser och yttranden angett olika verksamhetsområden som särskilt angelägna för ett samarbetsorgan att kunna handha. Haparanda kommun har i detta sammanhang bl.a. pekat på frågor som rör gymnasieskolan, fritidsanläggningar och samhällsplanering.

Mot denna bakgrund är det för regeringen tydligt att de rättsliga förutsättningarna för ett kommunalt samarbete över riksgränsen bör utredas.

Uppdraget

En särskild utredare skall undersöka de rättsliga förutsättningarna för att svenska och finska kommuner skall kunna samarbeta i gemensamma offentligrättsliga samarbetsorgan. Olika samverkansformer skall övervägas men den form som föreslås bör så långt det är möjligt motsvara kommunalförbund enligt kommunallagen (1991:900). Samverkansformen bör få en sådan utformning att den på sikt kan användas även när svenska kommuner samarbetar med andra utländska kommuner.

Utredaren skall överväga vilka befogenheter ett gemensamt samarbetsorgan bör ha, samt om samarbetet bör omfatta alla kommunala verksamhetsområden eller avgränsas till några särskilt angivna områden. En fråga i detta sammanhang är om ett sådant organ bör ges möjlighet att ägna sig åt förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning.

Andra frågor som skall utredas är hur beslut skall fattas i ett samarbetsorgan, hur den medborgerliga insynen i ett samarbetsorgans verksamhet skall regleras, vilken lagstiftning skall tillämpas på verksamheten i ett samarbetsorgan, hur tillsyn över ett samarbetsorgans verksamhet skall utövas och vad som skall gälla vid överklagande av ett sådant organs beslut, samt hur verksamheten i ett samarbetsorgan skall finansieras. Även de kommunalekonomiska för- och nackdelarna med den samverkansform som föreslås skall utredas.

Utredaren skall beakta de mellanstatliga överenskommelser som finns på området och följa arbetet med revideringen av gränsälvöverenskommelsen.

Det är i dag konstitutionellt möjligt att genom en mellanstatlig överenskommelse bilda ett gemensamt organ, till vilket förvaltningsuppgifter under vissa förutsättningar kan överlåtas enligt 10 kap. 5 § fjärde stycket regeringsformen. En utgångspunkt för uppdraget skall vara att de förslag som presenteras inte skall innefatta ändringar i regeringsformen. Utredaren skall därför överväga om gemensamma offentligrättsliga samarbetsorgan på kommunal nivå bör inrättas genom en mellanstatlig överenskommelse, eller genom något annat förfarande som inte kräver ändringar i regeringsformen. Om utredaren förordar en mellanstatlig överenskommelse skall ett förslag till en sådan utarbetas.

Om utredaren skulle komma fram till att en reform inte går att genomföra utan ändringar i regeringsformen skall utredaren snarast redovisa detta till regeringen. Ytterligare överväganden rörande uppdraget kan i så fall behöva göras.

Utredaren skall lämna förslag till de övriga författningsändringar och andra åtgärder som kan behövas.

Samråd och avrapportering

Utredaren skall i sitt arbete samråda med det finska inrikesministeriet. Utredaren skall redovisa resultatet av arbetet till regeringen senast den 31 maj 2002.

(Justitiedepartementet)

Gränssamarbete under ett decennium

Arbetsgruppen om samarbete över riksgårnsen

För att följa upp den nordiska samarbetsöverenskommelsen och den europeiska ramkonventionen (se bilaga 3) inrättades år 1991 Arbetsgruppen om samarbete över riksgårnsen i dåvarande Civildepartementet. I arbetsgruppen ingick representanter för Civildepartementet, Utrikesdepartementet, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet. Arbetsgruppen gjorde en kartläggning av svenska kommuners, landstings och länsstyrelsers pågående och planerade samarbete över riksgårnserna. De erfarenheter som kom fram redovisades i departementspromemorian Gränssamarbete i utveckling (Ds 1994:67). I promemorian lades också fram förslag till åtgärder som angavs kunna underlätta det framtida gränssamarbetet.

På initiativ av arbetsgruppen gjordes en enkätundersökning med syfte att få klarlagt om de berörda samhällsorganen ansåg att det fanns hinder för att genomföra ett önskvärt samarbete över riksgårnsen. Resultatet av undersökningen visade att man på en del håll upplevde att hinder fanns för sådant samarbete. En genomgång av de framkomna hindren visade att de är av skiftande slag. Flertalet har att göra med olikheter i de berörda ländernas administrativa system. Olikheterna är ofta av den karaktären att de innebär svårigheter för den enskilde medborgaren men detta medför i sin tur svårigheter även för myndigheternas ömsesidiga samverkan. Andra hinder har att göra med lokala eller regionala förhållanden. Det kan t.ex. handla om invanda kontaktmönster och sättet att uppfatta riksgårnsen. I en särskild punkt redovisas problem för samarbete med räddningstjänsten. Orsaken till detta sägs i promemorian (s. 95) vara bl.a. organisatoriska skillnader i fråga om huvudmannaskap, jour och beredskap. Även olikheter i teknisk standard försvårar samarbetet. Detsamma sägs gälla det

faktum att myndighetsutövning i princip endast kan ske i det egna landet.

I enkätundersökningen uppger hälften av kommunerna samt en majoritet av landstingen och länsstyrelserna att de har planer på ytterligare samarbete. Framtidsplanerna går i huvudsak ut på att vidareutveckla och fördjupa det samarbete som redan pågår. Exempel på verksamhet där ett utvidgat gränssamarbete kan vara aktuellt är miljövard och räddningstjänst (s. 97).

Under rubriken "Formella hinder bör brytas ned och andra problem analyseras" anges (s. 97 f.):

Ett viktigt syfte med de överenskommelser som träffats på nordisk och europeisk nivå är att få till stånd en utveckling där formella hinder för samarbete bryts ned. Under senare år har olika åtgärder vidtagits för att stimulera och underlätta samarbete över riksgränserna. Arbetsgruppens studier och kontakter visar dock att det fortfarande finns problem för ett fördjupat gränssamarbete. De redovisade hindren är av skiftande slag och innehåll. I en del fall är hindren av formell karaktär. I andra fall gäller det tillämpningen av den nationella lagstiftningen.

För att utveckla samverkan mellan samhällsorgan anses de personella och ekonomiska resurserna otillräckliga. En del kommuner upplever också svårigheter med att finna lämpliga former för samarbetet. En orsak till detta är att kontakter och samarbete nästan uteslutande förekommer med motsvarande myndigheter i grannlandet. Olikheter i huvudmannaskap, organisation och arbetsrutiner gör att en samverkan har svårt att växa fram.

Arbetsgruppen anser att de formella hinder som kommit fram i undersökningen bör utredas närmare och undanröjas om det finns motiv för det. Det är också väsentligt att analysera problem som hänger samman med tillämpningen av nationell lagstiftning. I en del fall har det också framkommit att oklarhet råder om vilka bestämmelser som gäller. I detta sammanhang bör övervägas om en särskilt försöksverksamhet med avreglering bör prövas i någon gränsregion. Erfarenheterna från de nordiska ländernas frikommunförsök¹ bör därvid tas till vara.

¹ Anm. Riksdagen beslöt i juni 1984 att en försöksverksamhet med ökad kommunal självstyrelse - det s.k. frikommunförsöket - skulle bedrivas i högst nio kommuner och tre landsting. Så småningom utvidgades försöket så att 36 kommuner och fyra landsting kom att medverka. Försöket avslutades vid utgången av år 1991 (Hilborn m.fl. s. 18).

Finska regeringens proposition RP 191/1998 rd

Sommaren 1997 kom dåvarande svenske inrikesministern Jörgen Andersson och den dåvarande finske förvaltningsministern Jouni Backman överens om att Sverige och Finland gemensamt skulle undersöka vilka möjligheter det finns att underlätta det kommunala samarbetet över riksgränsen i området kring Bottenviken. Arbetets inriktning skulle vara att utreda om det var rättsligt möjligt att bilda gemensamma kommunalförbund, som även skulle kunna ägna sig åt myndighetsutövning. Inrikesdepartementet och det finska Inrikesministeriet enades om att, som ett första steg, undersöka de rättsliga förutsättningarna för att kunna bilda gemensamma kommunalförbund eller någon annan form av offentligrättsliga organ. I promemorian Gränskommunalt samarbete redovisas resultatet av det arbete som hittills bedrivits från svensk sida (se avsnitt härom nedan).

I oktober 1998 lade den finska regeringen i proposition RP 191/1998 rd fram ett förslag till den finska riksdagen om att det skulle stiftas en lag med stöd av vilken kommuner i Finland tillsammans med kommuner i Sverige skulle kunna bilda gemensamma offentligrättsliga samkommuner i enlighet med kommunallagen i Finland eller kommunalförbund i enlighet med kommunallagen i Sverige. Lagen föreslogs ge befogenheter att överföra myndighetsutövning till en för kommunerna gemensam organisation och på det sättet komplettera för de finländska och de svenska kommunernas del de arrangemang som har avtalats i överenskommelsen mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser.

Syftet med propositionen sades vara att göra det möjligt för kommuner i Finland och Sverige att bilda en gemensam organisation för samarbetet som skulle kunna utöva beslutanderätt. Det föreslogs bl.a. att den offentlig makten i en gemensam samkommun eller ett gemensamt kommunalförbund utövas av ett kollegialt organ som skall ha ledamöter från vardera landet (se lagförslagets 4 §).

I ett svar på regeringens proposition förkastade den finska riksdagen lagförslaget (RSv 288/1998 rd) och anförde att den förutsatte att regeringen så snart som möjligt utreder möjligheterna att efter en ingående beredning ordna samarbete mellan kommuner i Sverige och Finland, som tillåter myndighetsutövning inom vissa angivna uppgifter. Samarbetet regleras antingen genom en överenskommelse mellan Sverige och Finland eller genom särskild

lagstiftning. Riksdagens svar grundade sig bl.a. på förvaltningsutskottets betänkande (nr 28/1998 rd) i frågan.

Förvaltningsutskottet anförde i sitt yttrande att det behövs en författning som tillåter utveckling och utvidgning av samarbetet mellan svenska och finländska kommuner. Förvaltningsutskottet hänvisade dock till de författningsrättsliga problem som tas upp i ett yttrande från grundlagsutskottet.

I grundlagsutskottets utlåtande (39/1998 rd) anfördes:

En vedertagen princip i grundlagsutskottets praxis är att offentlig makt i Finland kan utövas endast av finländska myndigheter och att offentlig makt i de finländska myndigheternas namn kan utövas bara av de tjänstemän som med tanke på 84 § regeringsformen har lagligen utnämnts till sina tjänster (t.ex. GrUU 4/1989 rd och 13/1998 rd). Lagförslagets 4 § garanterar alltid en möjlighet för den finländska parten i samarbetet att delta i beslutsfattande. Förslaget ser dock ut att i princip tillåta att majoriteten i ett organ som utövar offentlig makt utgörs av representanterna för det andra landet. Frågans principiella betydelse framhävs i och med att förslaget inte på något sätt avgränsar de kommunala uppgifter som kan bli föremål för samarbete. Å andra sidan är det uppenbart att samarbetet i större utsträckning kan komma i fråga närmast mellan så kallade gränskommuner. Utskottets uppfattning är att sådant samarbete som avses i lagen passar in i dagens suveränitetsuppfattning och ryms inom de gränser 1 och 2 §§ regeringsformen anger.

Lagförslagets 3 § ger resp. kommuner rätt att komma överens om vilketdera landets lag som skall tillämpas på samarbetsorganets förvaltning. Enligt motiveringen till propositionen (RP, s. 3/II) bestäms också besvärssystemet på basis av avtalet. Likväl skall enligt 16 § 2 mom. regeringsformen rätten att söka ändring tryggas i lag. Den dimension som har skrivits in i lagförslagets 3 § i motiveringen till propositionen står sålunda i strid med ifrågavarande lagrum i regeringsformen och även med bestämmelserna om suveränitet och domsrätt. Med tanke på grundlagens bestämmelser om suveränitet och lagstiftande makt är det obestridligt att 3 § inte heller kan innebära en fri rätt för finländska kommuner att komma överens om vilketdera landets förvaltningsrättsliga och materiella lagstiftning som skall tillämpas i samarbetet. Kommunerna kan inte genom avtal frita sig från att tillämpa till exempel grundlagsfästa språkliga rättigheter (RF 14 §), handlingars offentlighet (RF 10 § 2 mom.) eller garantier för god förvaltning (RF 16 § 2 mom.) eller till exempel vår lagstiftning om undervisningsväsendet. En förutsättning för att lagförslaget skall

kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning är sålunda att möjligheten att komma överens i 3 § i lagen klart avgränsas att gälla endast ordnande av den interna förvaltningen i samarbetsorganet.

Avslutningsvis konstaterar utskottet att det skulle vara naturligare att ordna det gränsöverskridande samarbete som avses i propositionen genom ett statsfördrag mellan staterna än genom lagstiftningsåtgärder i båda länderna i enlighet med propositionen. Om frågan regleras genom en lag bör det enligt utskottet av den tillräckligt klart framgå på vilka områden utövning av offentlig makt kan komma i fråga i samarbetet.

Promemorian Gränskommunalt samarbete

I Justitiedepartementets promemoria Gränskommunalt samarbete (februari 2000) redovisas resultatet av det arbete som hittills bedrivits från svensk sida beträffande möjligheterna att underlätta det kommunala samarbetet över riksgränsen i området kring Bottenviken.

I promemorian konstateras (s. 24) att de kontakter med berörda kommuner på båda sidor av den svensk-finska gränsen visar att det föreligger ett stort behov av att det gränsnära samarbetet fördjupas genom att rättsliga förutsättningar ges för ett sådant samarbete. Även inom områden som Norrbottens läns landsting är huvudman för, exempelvis sjukvårdsområdet, finns ett sådant behov. Av den finska propositionen med förslag till lag om samarbete mellan kommuner i Finland och Sverige framgår också att representanter för de berörda kommunerna har ansett det nödvändigt att utveckla samarbetet, bl.a. för att kunna bibehålla och förbättra servicenivån i kommunerna.

I promemorian sägs vidare (s. 25) att det inte är rättsligt möjligt för svenska kommuner och landsting att bilda kommunalförbund eller andra former av offentligrättsliga organ tillsammans med utländska kommuner och att ett fördjupat samarbete därför förutsätter att en ny rättsliga figur tillskapas. Detta innebär i sin tur att ett stort antal juridiska frågeställningar uppkommer. Utgångspunkten i promemorian, liksom för den finska propositionen, är dock att svenska kommunalförbund eller finska samkommuner skulle kunna tjäna som förebild vid bildandet av ett gemensamt organ.

Två alternativ redovisas när det gäller hur ett gemensamt organ skall bildas:

1. Gemensamma offentligrättsliga organ bildas genom en internationell överenskommelse mellan Sverige och Finland. Till sådana organ kan förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning överlåtas av riksdagen enligt 10 kap. 5 § fjärde stycket RF. Detta alternativ kräver troligen inte någon grundlagsändring.
2. Samverkan sker i enlighet med kommunalförbundsmodellen. Detta alternativ kräver en grundlagsändring, som tidigast kan träda i kraft år 2003.

I promemorian pekas på vissa frågor som behöver lösas i det fortsatta arbetet:

- *Hur skall beslut fattas i ett gemensamt organ?* - En lösning skulle kunna vara att den beslutande församlingen, på motsvarande sätt som gäller i Gränsälvscommissionen, skall bestå av ett lika stort antal ledamöter från varje land.
- *Hur skall den medborgerliga insynen i ett gemensamt organs verksamhet regleras?* - En naturlig utgångspunkt är för svensk del att offentlighet skall gälla i den verksamhet som bedrivs av ett gemensamt organ.
- *Vad skall gälla vid överklagande av ett gemensamt organs beslut?* - Överförandet av kommunala förvaltningsuppgifter till gemensamma offentligrättsliga organ får inte innebära att medborgarnas rätt till överklagande inskränks.
- *Vilket lands lag skall tillämpas på verksamheten i ett gemensamt organ?* - Enligt den finska grundlagen är det obestriddigt att finska kommuner inte kan ges fri rätt att komma överens om vilket lands förvaltningsrättsliga och materiella lagstiftning som skall tillämpas i samarbetet. Frågan om tillämplig lag måste lösas i det fortsatta arbetet.
- *Inom vilka sakområden skall samverkan ske?* - För att samarbete skall kunna ske inom ett sakområde krävs att de nationella bestämmelserna inom ett sådant område, bl.a. vad gäller ansvarsfördelning, inte är allt för olikartade. Det är därför angeläget för det fortsatta arbetet att det klarläggs inom vilka områden som samverkan lämpligast skall kunna ske.
- *Hur skall verksamheten i ett gemensamt organ finansieras?* - Ett gemensamt organ kan enligt de ramar som sätts av RF inte ges

befogenhet att meddela föreskrifter. En lösning skulle kunna vara att medlemmarna i ett gemensamt organ i stället bestämmer i avtal hur verksamheten skall finansieras.

Oavsett vilket alternativ som väljs är det enligt promemorian (s. 29) troligt att det krävs någon form av internationell överenskommelse mellan Sverige och Finland, som i vart fall reglerar förutsättningarna för bildande av gemensamma offentligrättsliga organ. I sammanhanget kan den europeiska ramkonventionen (se bilaga 3) med tilläggsprotokoll i viss mån tjäna som utgångspunkt. Denna konvention innehåller olika modeller och förslag till avtal, stadgar och kontrakt om samarbete över riksgränser mellan lokala och regionala samhällsorgan. Dessa förslag kan beroende av innehållet i och tillämpningsområdet för nationell lagstiftning antingen tas i omedelbart bruk eller göras beroende av antagande av ett mellanstatligt avtal som reglerar avtalens användning. Avgörande för det fortsatta arbetet är dock bl.a. de berörda kommunernas synpunkter på denna promemoria.

Promemorian har remitterats i begränsad omfattning. Remissinstansernas synpunkter på reformbehov redovisas i avsnitten nedan.

Synpunkter på promemorian

Övertorneå kommun

De helt accepterade gränskommunala samarbetsområdena är kärnverksamheter som vård, viss utbildning och räddningstjänst. Det finns mycket goda geografiska, kulturella och språkliga förutsättningar för gränskommunalt samarbete, och i förlängningen även för en Region Tornedalen. Kommunen pekar på ett allt mer nödvändigt gränskommunalt samarbete: Ett krympande befolkningsunderlag och en hög medelålder innebär ett snabbt minskande underlag för nuvarande service. Detta gäller för gränsområdet i allmänhet och för de enskilda kommunerna i synnerhet. Flexibla möjligheter för gränskommunala samarbeten måste utvecklas snabbt.

Enligt kommunen kommer sannolikt de största behoven av gränskommunalt samarbete att även i fortsättningen finnas på områden som kräver en hög, samlad kompetens i befolkningens

närhet. Sjukvård, utbildningar och IT-kommunikationer är sådana områden.

När det gäller formen för gränskommunal samverkan förordas kommunalförbund eftersom denna formen har visat sig vara en fungerande lösning för svenska förhållanden och då bildandet av kommunalförbund är en samarbetsform som har långa traditioner i Finland.

Kiruna kommun

I de samarbetsavtal Kiruna kommun för närvarande har med Enontekiö kommun respektive Narvik kommun ser man inga anmärkningsvärda problem. När det gäller formen för samverkan vill Kiruna kommun betona medborgarinflytandet. Om skillnaden mellan de två presenterade alternativen kan hittas just i medborgarinflytande, då är kommunalförbundsmodellen att föredra. I annat fall förefaller en internationell överenskommelse acceptabel. Det förefaller också lämpligt att båda alternativen syftar till att precisera de ämnesområden inom vilka samarbetet skall verka.

Haparanda kommun

Haparanda kommuns yttrande har beretts tillsammans med Torneå stad.

Det finns många exempel på situationer där gränsen har varit ett hinder för ett förnuftigt samarbete, t.ex.

- inom den sociala sektorn kunde samarbetet utökas mycket mer, bl.a. inom psykiatrin och missbruksvården,
- samarbete inom räddningstjänsten hindras av de bägge ländernas olika författningar inom området.

De områden där Haparanda kommun och Torneå stad redan har ett utvecklat samarbete är turistnäringen, utbildningen, kulturen, fritidsverksamheten, räddningstjänsten samt teknik och service. En fördjupning av samarbetet på dessa områden skulle vara önskvärt men lagstiftningen sätter gränser. Områden där kommunerna gärna skulle ha framtida samarbetsprojekt är bl.a. kollektivtrafik, stadsplanering och social omsorg.

När det gäller formen för samverkan tilltalas kommunerna mindre av ett gemensamt offentligt organ bildat genom en överenskommelse mellan Finland och Sverige. Kommunalförbundsmodellen föredras av båda kommunerna. Problemet med det alternativet är att det kräver en grundlagsändring och kan träda i kraft tidigast år 2003. För att påskynda en lösning föreslår Haparanda kommun och Torneå stad att de får bli försökskommuner för kommunalförbundsmodell över riksgränsen. - Enligt kommunerna skulle samarbetsorganet inte få utöva tvingande makt, dvs. myndighetsutövning, mot tredje part genom rättsliga eller administrativa åtgärder. Den gemensamma myndigheten skulle enligt avtal kunna få utföra uppgifter för den andra parten, men inte i den andra offentliga myndighetens namn.

Pajala kommun

De mest konkreta samarbeten som Pajala kommun har med finska kommuner idag är bland annat inom renhållningsverksamheten; hushållsavfallet från kommunen deponeras på avfallstipp i finska Kolari. Största behovet av samarbete finns och kommer att finnas på områden som kräver en hög samlad kompetens i befolkningens närhet. Vård, omsorg, utbildning på alla nivåer och IT-kommunikationer är sådana områden.

När det gäller formen för gränskommunal samverkan förordar Pajala kommun kommunalförbund eftersom denna formen har visat sig vara en fungerande lösning i samarbeten mellan kommuner i Sverige och då bildandet av kommunalförbund är en samarbetsform som har långa traditioner i Finland.

Svenska kommunförbundet

Svenska kommunförbundet är ense med den uppfattning som förs fram i den remitterade promemorian om att det behöver skapas rättsliga förutsättningar för ett utvecklat samarbete mellan svenska och finländska kommuner i Tornedalen. Ett sådant utvecklat samarbete måste vidare - i enlighet med önskemål från de berörda kommunerna - kunna omfatta förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning.

I både de svenska och finska kommunallagarna finns möjligheter för kommunerna att nationellt samverka med varandra i särskilda

juridiska personer; i den svenska lagen genom kommunalförbund och i den finska genom samkommuner. Det är rimligt att framtida samarbete mellan svenska och finska kommuner sker efter dessa modeller. För både kommunalförbund och samkommuner finns regler om hur dessa beslut skall fattas, hur beslut skall överklagas, hur verksamheten skall finansieras etc. Dessutom gäller enligt båda ländernas lagstiftningar offentlighetsprincipen i verksamheten.

Dessa och andra frågor - utom möjligen offentlighetsprincipen - måste särskilt regleras om man i stället bildar gemensamma offentlighetsorgan genom en internationell överenskommelse mellan Sverige och Finland. Dessutom måste sannolikt organets verksamhetsområde preciseras i lag, vilket betyder att det krävs lagändringar för att kunna lägga till nya uppgifter som kommunerna önskar få med i samarbetet.

Nackdelen med kommunalförbund/samkommunmodellen är att den förutsätter ändringar i både den svenska och finska grundlagen, vilket i vart fall i Sverige kräver beslut av två riksdagar med mellanliggande val. Det innebär en tidsutdräkt för de berörda kommunerna. Ett alternativ är att man i avvaktan på sådana grundlagsändringar skyndsamt träffar en internationell överenskommelse som tillfälligt och provisoriskt reglerar de för kommunerna viktigaste samverkansfrågorna.

Enligt den svenska kommunallagen kan kommuner samarbeta genom att bilda en gemensam nämnd. Också det samverkansalternativet bör enligt kommunförbundet övervägas i det fortsatta arbetet.

I promemorian ställs frågan vilket lands lag som skall tillämpas på verksamheten i ett gemensamt organ. Den mest tilltalande lösningen från kommunal självstyrelsesynpunkt är att de samverkande kommunerna själva kommer överens om vilket lands lagstiftning som skall tillämpas både såvitt avser själva organet som den materiella lagstiftningen. Den valda lagen styr då också hur det gemensamma organets beslut överklagas. Eventuellt bör särregler övervägas i fråga om tillämplig lag i ärenden som omfattar myndighetsutövning inklusive överklaganden i sådana ärenden.

På frågan inom vilka sakområden samverkan kan ske bör stor vikt fästas vid de synpunkter som lämnas direkt från de berörda kommunerna.

När det gäller verksamhetens finansiering vill kommunförbundet hänvisa till den indirekta finansiering som förutsätts för både kommunalförbund och samkommuner. I det avseendet föreskriver 3 kap. 28 § i den svenska kommunallagen att förbundsordningen

skall ange fördelningen av förbundets kostnader mellan medlemmarna. En motsvarande reglering finns i 10 kap. 78 § i den finska lagen.

Det fortsatta arbetet bör enligt kommunförbundet bedrivas skyndsamt med sikte på kommunalförbunds /samkommunlösningar.

Norrbottens läns landsting

Norrbottens läns landsting bedriver sedan många år samarbete med hälso- och sjukvården i Finland. Det som framför allt berörs av samarbetet är jour- och ambulansverksamhet. Samarbetet regleras genom avtal.

Erfarenheterna av samarbetet är mycket goda och några större problem finns inte. Landstinget ser idag för egen del inget uppenbart behov av samverkan i gemensamma offentligrättsliga organ. Den samverkan gränskommunerna har skulle dock kunna underlättas av möjligheten att inrätta gränsöverskridande kommunalförbund. Samma sak kan i en framtid naturligtvis komma att gälla även landstinget.

Det finska justitieministeriet

Promemorian Gränskommunalt samarbete har genom det finska Inrikesministeriet skickats på remiss även i Finland. Länsstyrelsen i Lapplands län, Lapplands förbund och Pello kommun anser att samarbetsmöjligheterna behöver utvecklas. Finlands kommunförbund anser det vara ändamålsenligt att bilda ett gemensamt offentligrättsligt organ genom ett statsfördrag mellan finska och svenska staten. Från det finska inrikesministeriet har överlämnats ett yttrande från det finska justitieministeriet.

Justitieministeriets uppfattning sammanfaller med de synpunkter som det svenska justitiedepartementet framför i promemorian. Justitieministeriet anser att det skulle vara naturligt att ordna det utvidgade samarbetet genom ett statsfördrag och att det är nödvändigt att utreda ett antal frågor ytterligare.

Av den finska riksdagens utlåtande (se avsnittet om Finska regeringens proposition RP 191/1998 rd ovan) framgår att avsikten inte är att ge gränskommuner allmän behörighet att komma överens om vilken uppgift som helst som innefattar myndighets-

utövning utan det är fråga om "vissa angivna uppgifter". I den fortsatta beredningen av ärendet är det viktigt att utreda vilka ärenden som är sådana där kommunernas möjligheter att komma överens kan utvidgas. I det svenska justitiedepartementens promemoria hänvisas närmast till sjukvård och räddningstjänst i fråga om Finland och Sverige. Vad gäller rättsskydd och överklagande som är en del av det förstnämnda kan dessa frågor utvärderas först efter att man har fått veta i vilken utsträckning det är nödvändigt att tilldela kommuner befogenheter att komma överens också till exempel om den myndighetsutövning som innefattar förvaltningsbeslut som får överklagas. På samma sätt kan förhållandet mellan den behövliga överenskommelsen eller den särskilda lagstiftningen och Finlands grundlag utvärderas noggrannare först efter att man har fått veta vilka ärenden myndighetsutövning skall gälla och på vilket sätt man skall överenskomma om detta.

Det bör enligt Justitieministeriet noteras att Finlands grundlag inte innehåller bestämmelser som motsvarar 10 kap. 5 § i den svenska RF. Ärendet skall framför allt utvärderas ur grundlagens första paragrafs synvinkel. I paragrafens 1 mom. konstateras statens suveränitet, vilket täcker både inre och yttre suveränitet. Enligt paragrafens 3 mom. "deltar Finland i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt i syfte att utveckla samhället". I motiveringen till bestämmelsen anses detta ha betydelse för bedömningen av när en internationell förpliktelse kan anses stå i strid med bestämmelserna om suveränitet. Därför kan sådana internationella förpliktelser som är sedvanliga i modernt internationellt samarbete och som endast i ringa utsträckning påverkar statens suveränitet inte direkt strida mot grundlagens bestämmelser om suveränitet (RP 1/1998 rd).

För att också i andra avseende undvika konflikter skall man i den fortsatta beredningen av ärendet söka lämpliga lösningar till de frågor som grundlagsutskottet ställer i sitt utlåtande 39/1998 rd (se avsnittet om Finska regeringens proposition RP 191/1998 rd ovan). Även detta understryker behovet av att noga utreda de frågor i vilka det organ som eventuellt bildas skall utöva offentlig makt. Man skall också definiera den utövande offentliga maktens vikt och kvalitet.

Nordiska och europeiska överenskommelser

Allmänt

Ända sedan mitten av 1800-talet förekommer det samarbete mellan de nordiska länderna på lagstiftningens område. Två viktiga beståndsdelar i samarbetet är *Nordiska rådet* och den allmänna samarbetsöverenskommelsen mellan de nordiska länderna den 23 mars 1962, ändrad den 13 februari 1971 och vanligen kallas *Helsingforsavtalet*.

Helsingforsavtalet - som är en folkrättsligt bindande överenskommelse - innehöll i sin ursprungliga lydelse de grundläggande materiella bestämmelserna om det nordiska samarbetet på olika områden samt vissa allmänna bestämmelser om formerna för detta samarbete. Efter ett omfattande utredningsarbete inriktat i första hand på Nordiska rådet beslöts år 1971 att bestämmelserna om Nordiska rådet skulle ingå i Helsingforsavtalet. I detta upptogs vidare bestämmelser om ett nyupprättat Nordiskt ministerråd (se prop. 1971:53). Smärre ändringar beslöts år 1974 (prop. 1974:114). (Holmberg/Stjernqvist s. 971).

Enligt Helsingforsavtalets inledande artikel skall de fördragslutande parterna eftersträva att bevara och ytterligare utveckla samarbetet mellan länderna på det rättsliga, kulturella, sociala och ekonomiska området samt i fråga om samfärdseln och miljövården.

Den nordiska samarbetsöverenskommelsen

Nordiska rådet rekommenderade år 1969 regeringarna i de nordiska länderna att utreda behovet av och möjligheterna till sådana ändringar i kommunallagstiftningen och annan lagstiftning att fasta legala former kunde skapas för samarbete mellan kommuner över riksgränserna. År 1970 tillsatte regeringarna i Danmark, Finland, Norge och Sverige en expertkommitté, *Nordiska kommunal-*

rättskommittén. Denna fick i uppdrag att inventera dels det kommunala samarbete som bedrevs över riksgränserna eller bedömdes angeläget att få till stånd, dels vilka hinder i lagstiftningen som kunde föreligga för ett sådant arbete. Kommittén lade år 1973 fram sin rapport (NU 1973:1) Kommunalt samarbete över de nordiska riksgränserna. I oktober 1975 beslöt Nordiska ministerrådet att tillsätta en *arbetsgrupp* med uppdrag att på grundval av kommitténs rapport och ett avtalsutkast som hade utarbetats inom ministerrådets sekretariat lägga fram förslag till överenskommelse om gränskommunalt samarbete mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige. Arbetsgruppen överlämnade i januari 1976 sitt förslag (NU 1976:10) Nordisk konvention om gränskommunalt samarbete till Nordiska ministerrådet (prop. 1977/78:44 s. 2 f.). Arbetsgruppens förslag fick vid remissbehandlingen i Sverige i huvudsak ett positivt mottagande. Den föreslagna överenskommelsen ansågs främja och uppmuntra ett vidare samarbete över gränserna.

Överenskommelsen undertecknades vid ett möte mellan de nordiska samarbetsministrarna i maj 1977. I propositionen 1977/78:44 hemställdes om riksdagens godkännande av överenskommelsen. Riksdagen biföll propositionen (KU 1977/78:15, rskr. 1977/78:32). Den 9 mars 1978 beslöt regeringen att ratificera överenskommelsen (SÖ 1978:1).

I propositionen uttalade föredragande statsrådet (prop. 1977/78:44 s. 7 f.):

[...] framgår att ett livligt samarbete över de nordiska riksgränserna redan har kommit igång. Samarbetet har skett i varierande former alltifrån erfarenhetsutbyte och gemensamma utredningar till överenskommelser i fråga om bl.a. räddningstjänst, förlossningsvård och avloppsrening. Det rättsliga underlaget för samarbetet har dock i många fall framstått som oklart för kommunerna. Jag anser därför att det är mycket värdefullt att de nordiska kommunernas principiella rätt att samarbeta över riksgränserna bekräftas genom en överenskommelse om gränskommunalt samarbete. En sådan överenskommelse är ägnad att utveckla den samhörighet som finns mellan de nordiska länderna och att rikta kommunernas uppmärksamhet på samsamarbetsmöjligheterna och de fördelar som följer därmed.

Den nordiska samsamarbetsöverenskommelsen innebär huvudsakligen en bekräftelse på att kommunerna har rätt att samarbeta med kommun i annat fördragsslutande land i den mån hinder inte

föreligger enligt det egna landets lagar och övriga bestämmelser om kommunernas befogenheter, organisation och verksamhet (artikel 2 första stycket). Avsikten är alltså inte att vidga kommunernas kompetens enligt nationell lag utan endast att klargöra att denna i princip omfattar också ett gränskommunalt samarbete (a. a. s. 8).

I artikel 2 andra stycket klargörs att bekräftelsen i första stycket inte innebär något medgivande av att en kommun skulle ha befogenhet att överföra myndighetsutövning till kommun i annat nordiskt land.

Frågan om *formerna för samarbetet* diskuterades av arbetsgruppen i motiven till det förslag som låg till grund för överenskommelsen (NU 1976:10, se bilaga 2 i prop. 1977/78:44). Fördragande statsrådet uppgav att han i allt väsentligt kunde ansluta sig till vad arbetsgruppen hade anfört i motiven till sitt förslag. Arbetsgruppen anförde (se prop. 1977/78:44 s. 16):

Frågan om formerna för samarbetet behöver inte bli föremål för direkt överenskommelse i detta sammanhang. I flertalet samarbetsfall kan kommunerna träffa sina överenskommelser genom enkla avtal utan att anlita särskilda rättssubjekt. Kommunernas ev. behov av institutionella samarbetsformer får täckas genom anlitan av de samarbetsformer som tillhandahålls av privaträtten dvs. - för att ta exempel från svensk rätt - stiftelse, förening, aktiebolag, något som de nationella regelsystemen i och för sig torde medge. Nordisk kommun torde i och för sig, såvitt ankommer på nationell offentlig rätt, kunna vara aktieägare i ett utländskt nordiskt aktiebolag eller delägare i annat jämförligt utländskt nordiskt rättssubjekt, som svarar för sina förbindelser endast med egna ekonomiska resurser. För det alldeles övervägande antalet nu tänkbara samarbetsprojekt torde anlitan av privaträttsliga former framstå som ändamålsenligt. Det innebär att samarbetet f.n. hänvisas till ett färdigt och homogent nationellt och internationellt nordiskt rättssystem med väl genomtänkta lösningar till skydd för minoritetsintressen och för handläggning av ev. tvister mellan intressenterna.

Frågan om nordiska kommunalförbund eller andra offentlig-rättsliga organ för det gränsöverskridande kommunala samarbetet är utomordentligt svårlöst och får anstå till dess behovet av dylika organ är klart påvisat. Härav följer en begränsning av samarbetsmöjligheterna som får godtas. Frågan om offentlig-rättsliga organ för gränskommunalt samarbete omfattades inte Nordiska kommunalrättskommitténs utredningsuppdrag och berörs inte heller i dess

rapport. Att utan föregående utredning ta upp frågan om sådana offentligrättsliga organ torde vara uteslutet.

Den europeiska ramkonventionen

Europarådets parlamentariska (rådgivande) församling tog år 1966 initiativ till utarbetande av en konvention om samarbete över riksgränser mellan kommunala och regionala samhällsorgan. En av Europarådets ministerkommitté godkänd konvention lades fram för Europarådets parlamentariska församling i oktober 1979. Den svenska regeringen beslutade den 8 maj 1980 att konventionen skulle undertecknas. I propositionen 1980/81:77 hemställde regeringen att riksdagen skulle godkänna den europeiska ramkonventionen om samarbete över riksgränser mellan lokala och regionala samhällsorgan. Riksdagen biföll propositionen (KU 1980/81:14 och rskr. 1980/81:146). Regeringen beslöt ratificera konventionen den 5 mars 1981 (SÖ 1981:23). Även Finland har ratificerat konventionen.

I huvuddrag innebär den europeiska ramkonventionen att de avtalsslutande parterna förbinder sig att underlätta och främja samarbete över riksgränserna mellan lokala och regionala samhällsorgan. Därvid skall vederbörlig hänsyn tas till varje parts särskilda konstitutionella bestämmelser (artikel 1). Med samarbete över riksgränserna avses enligt konventionen alla gemensamma åtgärder som syftar till att stärka och främja grannrelationerna mellan lokala och regionala samhällsorgan inom två eller flera avtalsslutande parters jurisdiktion samt träffandet av de avtal och överenskommelser som är nödvändiga i detta syfte. Enligt konventionen är en utgångspunkt för samarbete över riksgränser att det skall äga rum inom ramen för de lokala och regionala samhällsorganens befogenheter enligt nationell lagstiftning och att sådana befogenheter inte skall ändras till sin omfattning och natur av konventionen (artikel 2). Med lokala och regionala samhällsorgan förstås kommuner, myndigheter och andra organ som utövar lokal och regional verksamhet. För svenskt vidkommande har avgetts en förklaring av innebörd att Sverige avser begränsa konventionens tillämpning till kommuner, landstingskommuner och kommunalförbund.

En annan utgångspunkt enligt konventionen är att avtal och överenskommelser om samarbete över riksgränsen skall träffas med vederbörlig hänsyn till varje avtalsslutande parts befogenheter

enligt nationell lagstiftning beträffande internationella relationer och inriktningen av den allmänna politiken och med hänsyn till de kontroll- eller tillsynsbestämmelser som gäller för lokala och regionala samhällsorgan (artikel 3 punkt 4).

I konventionen anges olika åtgärder som de avtalslutande parterna skall vidta för att underlätta ett samarbete över gränserna. Så skall t.ex. varje avtalslutande part försöka lösa alla juridiska, administrativa och tekniska problem som kan hindra en utveckling och ett smidigt genomförande av samarbetet över riksgränserna (artikel 4). Vidare skall varje avtalslutande part ansvara för att berörda lokala och regionala samhällsorgan underrättas om de handlingsmöjligheter som erbjuds dem enligt konventionen (artikel 7).

I en bilaga till konventionen finns olika modeller för hur de överenskommelser och avtal som träffas kan utformas. Avtalsmodellerna utformades mot bakgrund av två huvudkategorier av avtal som kan särskiljas med hänsyn till den nivå på vilken avtalet ingås: dels mellanstatliga avtalsmodeller om samarbete över riksgränser på lokal och regional nivå, dels förslag till avtal, kontrakt och stadgar som kan utgöra grundval för samarbete över riksgränser mellan lokala och regionala samhällsorgan. I bilagan anges att systemet med mellanstatliga avtal framför allt syftar till att exakt ange de ämnesområden, former och ramar som staterna förordar för lokala eller regionala myndigheters verksamhet och till att undanröja rättsliga osäkerhetsmoment som kan skapa problem, såsom definition av tillämplig lag, dömande myndigheter, möjligheter till överklagande, etc.

Till konventionen finns två tilläggsprotokoll. Det första tilläggsprotokollet (SÖ 1996:11) utgör en komplettering till ramkonventionen i syfte att stärka samarbete över riksgränser mellan lokala och regionala samhällsorgan och innebär i huvudsak att de avtalslutande parterna erkänner och respekterar rätten för lokala och regionala samhällsorgan under sin jurisdiktion att ingå avtal om samarbete över riksgränser med lokala och regionala samhällsorgan i andra stater. Den svenska regeringen beslutade att underteckna protokollet den 9 november 1995. Tilläggsprotokollet har ratificerats av Sverige men inte av Finland. Protokoll nr 2 (SÖ 1999:39), som regeringen beslutade att underteckna och ratificera den 29 april 1998, tar sikte på s.k. interregionalt samarbete, dvs. samarbete mellan samhällsorgan som inte är belägna längs en riksgräns.

På basis av ramkonventionen har Tyskland, delstaterna Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen och Nederländerna slutit ett avtal med syfte att möjliggöra för territoriella samhörigheter och myndigheter att samarbeta under offentlig lagstiftning. Avtalet tillåter bildandet av sammanslutningar och kommunala förbund för särskilda syften, slutandet av avtal under offentlig rätt och upprättandet av kommunala samarbetsorgan. Offentliga myndigheter får genom avtalet etablera gemensamma funktioner som om det vore angelägenheter under nationell lagstiftning. För att undvika att samarbetsorgan får överstatlig karaktär tillåts inte kommunala samarbetsorgan att utöva tvingande makt gentemot tredje part via rättsliga eller administrativa åtgärder. Däremot kan, enligt avtalet, en offentlig myndighet utföra uppgifter för en annan part, men inte i en annan offentlig myndighets namn. Det kommunala samarbetsorganet får vidare inte fatta beslut som är bindande för dess egna medlemmar. I övrigt skall bl.a. anges vilka uppgifter som skall handhas av det kommunala samarbetsorganet och platsen där samarbetsorganet skall ha sitt säte. Om inte annat anges i avtal skall det kommunala samarbetet fungera under den nationella lagstiftning som gäller i det land där huvudkontoret ligger. Syftet med avtalet är att möjliggöra gränsregionalt samarbete längs hela den holländsk-tyska gränsen. Ett liknande avtal som också möjliggör gränsregionalt samarbete under offentlig rätt är en konvention mellan Belgien, Nederländerna och Luxemburg (Benelux) från år 1986.

Närmare om det första tilläggsprotokollet

När det gäller frågan om tillämplig lag och överklagande torde det första tilläggsprotokoll (SÖ 1996:11) till den europeiska ramkonventionen spela en viktig roll. Som nyss sades har både Sverige och Finland ratificerat ramkonventionen medan endast Sverige ratificerat det första tilläggsprotokollet (regeringens skrivelse 1995/96:194 s. 111). Detta medför för svenskt vidkommande att tilläggsprotokollets bestämmelser är bindande och att det sätter vissa gränser för ett svensk-finskt samarbete. Enligt uppgift pågår i Finland arbete med att ratificera det första tilläggsprotokollet.

Som underlag för tolkningen av tilläggsprotokollets artiklar används nedan den *förklarande rapport* (Explanatory Report) som anknyter till protokollet.

I tilläggsprotokollets inledande artikel föreskrivs allmänt att lokala och regionala samhällsorgan (för svensk del kommuner, landsting och kommunalförbund i enlighet med den förklaring som avgavs beträffande ramkonventionens tillämplighet) har rätt att *ingå avtal om samarbete* över riksgränser med lokala och regionala samhällsorgan i andra stater inom motsvarande ansvarsområden enligt de förfaranden som fastställs i deras stadgar, i överensstämmelse med nationell lagstiftning och i den mån sådana avtal stämmer överens med partens internationella åtaganden (artikel 1 punkt 1).

Uttrycket "i överensstämmelse med nationell lagstiftning" innebär enligt den förklarande rapporten (paragraf 13):

that territorial communities or authorities must comply with the procedures or other rules laid down by the national law of the State to which they belong when concluding and implementing their agreements.

Enligt artikel 2 i tilläggsprotokollet skall beslut som fattas gemensamt enligt ett *avtal om samarbete* över riksgränser *genomföras* av lokala och regionala samhällsorgan inom deras nationella rättssystem i enlighet med deras nationella lagstiftning. Sålunda genomförda beslut skall anses ha samma rättskraft och rättsverkan som åtgärder vidtagna av dessa organ inom deras nationella rättssystem. - Bestämmelserna i denna artikel tar sikte på den situationen att de avtalslutande parterna inte bildat ett särskilt organ för samarbetet. (Enligt den förklarande rapporten /paragraf 16/ är artikel 2 avsedd att tillämpas även i vissa situationer där det bildats ett organ och detta avser att agera utanför sin allmänna behörighet, "but also in the cases when the transfrontier co-operation body intends to take measures which apply generally and is not empowered to do so in conformity with Articles 4 (2b) and 5 (2)".)

I praktiken går det till så att identiska beslut fattas i båda länderna. Dessa beslut verkställs sedan inom ramen för respektive nationellt rättssystem. Detta motsvarar i princip den ordning som idag gäller för t.ex. samarbetet mellan Haparanda kommun och Torneå stad där man bereder frågor i ett rådgivande organ ("advisory body") varpå likalydande beslut tas av respektive kommun.

Genom ett avtal om samarbete över riksgränser som ingås av lokala och regionala samhällsorgan kan upprättas ett *organ* för

samarbetet (artikel 3). Samarbetsorganet kan vara en juridisk person eller inte. Avtalet skall ange om organet med hänsyn till de uppgifter som det tilldelats och till bestämmelserna i nationell lagstiftning, skall anses vara ett *offentligrättsligt* eller ett *privaträttsligt* organ inom de nationella rättssystem till vilka de lokala och regionala samhällsorgan som ingår avtalet hör.

Det tycks således enligt tilläggsprotokollets inledande bestämmelser finnas flera tänkbara former av samarbetsorgan; ett offentligrättsligt organ som är en juridisk person (typ kommunalförbund) eller ett offentligrättsligt organ som inte är en juridisk person (typ gemensam nämnd) samt ett privaträttsligt organ som är en juridisk person (t.ex. aktiebolag) eller ett privaträttsligt organ som inte är en juridisk person.

Som framgår av de allmänna utgångspunkter som redovisas i avsnitt 1.2 är det för utredningens vidkommande i första hand ett *offentligrättsligt* organ, vilket är en *juridisk person*, som är omedelbart relevant.

Enligt artikel 4 punkt 1 skall organet i de fall då det är en juridisk person *bildas och verka* i enlighet med lagen hos den avtalsslutande part där det har sitt säte. Organets ställning som juridisk person erkänns av de andra avtalsslutande parterna som har lokala och regionala samhällsorgan som part i avtalet om samarbete över riksgrensarna i enlighet med deras nationella lagstiftning.

Organet för samarbete över riksgrensar skall enligt artikel 4 punkt 2 fullgöra de uppgifter som det har tilldelats av lokala och regionala samhällsorgan i enlighet med dess ändamål och på det sätt som föreskrivs i den nationella lag som gäller för organet. *Sälunda*

- a) skall åtgärder som vidtas av organet för samarbete över riksgrensar regleras av organets stadga och lagen i den stat där det har sitt säte,
- b) skall organet för samarbete över riksgrensar emellertid inte ha befogenhet att vidta åtgärder med allmän tillämpning¹ eller som kan påverka enskilda personers rättigheter och friheter,
- c) skall organet för samarbete över riksgrensar finansieras över de lokala och regionala samhällsorganens budget. Det skall inte ha befogenhet att lägga på avgifter av fiskal natur. Det får, om det är lämpligt, erhålla inkomster för tjänster som det till-

¹ Uttrycket "åtgärder med allmän tillämpning" tycks närmast avse normgivning: I den förklarande rapporten (paragraf 27) sägs "Such a body therefore cannot [...] engage in general law-making (for example, issue regulations or decrees) applying to all the citizens".

handahåller lokala och regionala samhällsorgan, användare eller tredje part,

- d) skall organet för samarbete över riksgränser ha en årlig beräknad budget och skall utarbeta en balansräkning, som skall godkännas av revisorer som är fristående från de lokala och regionala samhällsorgan som är part i avtalet.

För det fall samarbetsorganet är *offentligt* finns ytterligare bestämmelser i artikel 5 punkt 1: De avtalsslutande parterna får, om deras nationella lagstiftning tillåter det, besluta att, i enlighet med varje avtalsslutande parts rättssystem, åtgärder som organet vidtar skall ha samma rättskraft och rättsverkan som om de hade vidtagits av de lokala och regionala samhällsorgan som ingått avtal.²

Enligt tilläggsprotokollet skall åtgärder som vidtas av ett samarbetsorgan undergå samma kontroll som lagen hos varje avtalsslutande part föreskriver för åtgärder som vidtas av de lokala och regionala samhällsorgan som ingått samarbetsavtalet (artikel 6 punkt 1). Vidare skall åtgärder som vidtas av samarbetsorganet undergå den kontroll som föreskrivs i lagen i den stat där organet har sitt säte och dessutom med beaktande av lokala och regionala samhällsorgans intressen i andra stater. Organet för samarbete skall uppfylla de krav på information som ställs av myndigheterna i de stater till vilka de lokala och regionala samhällsorganen hör. De avtalsslutande parternas kontrollmyndigheter skall sträva efter att skapa möjligheter till lämplig samordning och information (artikel 6 punkt 2). Om det är fråga om ett samarbetsorgan som är *offentligt* skall åtgärder som vidtas av organet undergå samma kontroll som lagen hos varje avtalsslutande part föreskriver för åtgärder som vidtas av de lokala och regionala samhällsorgan som ingått avtalet (artikel 6 punkt 3).

Eventuella tvister som uppstår till följd av den verksamhet som ett organ för samarbete över riksgränser bedriver skall hänskjutas till domstolar som är behöriga enligt nationell rätt eller enligt ett internationellt avtal (artikel 7). Enligt den förklarande rapporten (paragraf 35) handlar artikel 7 om "disputes and access to courts".

Varje avtalsslutande part skall när den undertecknar detta protokoll eller när den deponerar sitt ratifikations-, godtagande-

² Enligt artikel 5 punkt 2 får i avtalet emellertid bestämmas att det tillkommer de lokala och regionala samhällsorgan som ingått avtalet att utföra sådan åtgärder, särskilt då åtgärderna kan påverka enskilda personers rättigheter, friheter och intressen. Varje avtalsslutande part får dessutom föreskriva att allmänna uppgifter inte kan tilldelas organet för samarbete över riksgränser och att ett sådant organ inte skall ha befogenhet att vidta åtgärder med allmän tillämpning.

eller godkännandeinstrument uppge om den kommer att tillämpa bestämmelserna i artiklarna 4 och 5 eller i endast en av dessa artiklar (artikel 8 punkt 1). En sådan förklaring får ändras vid vilken senare tidpunkt som helst (artikel 8 punkt 2).

Några av de ovan redovisade artiklarna i tilläggsprotokollet är i kombination inte helt enkla att tolka; nämligen artiklarna 4 och 5. Av särskilt intresse är a) och b)-satserna i artikel 4. Med uttrycket "åtgärder som vidtas" i a)-satsen torde avses t.ex. förvaltningsbeslut som samarbetsorganet fattar. Rätten för kommunmedlem att överklaga ett sådant beslut till nationell domstol torde vara exempel på sådan rättighet och frihet som avses i b)-satsen.

Innebörden av de olika bestämmelserna i artikel 4 är inte självklar. Å ena sidan skall samarbetsorganets verksamhet ("verka") regleras av lagen i det land där organet har sitt säte. Beslut från samarbetsorganet ("åtgärder som vidtas") skall regleras av organets stadga och lagen i den stat där det har sitt säte. (Det framgår inte vad som får regleras i organets stadga; om det i stadgan får finnas bestämmelser om tillämplig lag utöver den i artikeln.) Å andra sidan får organet inte vidta åtgärder som kan påverka enskilda personers rättigheter och friheter, oavsett på vilken sida gränsen de bor. Vad som avses med detta uttryck är inte uppenbart. I princip varje förvaltningsbeslut av en kommun skulle kunna sägas ha effekter eller rättsverkningar för kommunmedlemmarna. Fråga är om artikel 4 utesluter samverkan på förvaltningsområdet. Eftersom det redan under lång tid före det att tilläggsprotokollet (och även ramkonventionen för den delen) antogs, pågick kommunalt samarbete på det frivilliga kommunala området, förefaller en sådan tolkning mindre sannolik. Snarare torde uttrycket "påverka enskilda personers rättigheter och friheter" ta sikte på att förbjuda *inskränkningar* av enskildas fri- och rättigheter.

I den förklarande rapporten (paragraf 27) sägs följande som kan belysa syftet med bestämmelsen.

However, Article 4 (paragraph 2, b and c) places an important restriction on the transfrontier co-operation body's ability to take action in that it prohibits it from taking acts which are inherent in the sovereignty and which belong exclusively to the territorial communities or authorities. Such a body therefore cannot:

[...]

b) take decisions capable of affecting the rights and freedoms of individuals or of the territorial communities or authorities party to the

agreement (compulsory-purchase decisions, or decisions to levy user fees, for instance)

Enligt den förklarande rapporten är syftet inte heller att ett samarbetsorgan enligt artikel 4 skall kunna ges allmän behörighet. Enligt rapporten följer detta av uttrycket "fullgöra de uppgifter som det tilldelats" i punkt 2: "Article 4 requires that such functions be 'assigned' and therefore specific. There is thus no question of the body's having general responsibilities" (paragraf 26).

Förhållandet mellan artiklarna 4 och 5 är inte uppenbart. En möjlig tolkning är att artikel 4 gäller varje samarbetsorgan som är en juridisk person och att artikel 5 innehåller *kompletterande* bestämmelser för det fall organet är offentligrättsligt. En sådan tolkning förefaller dock tveksam eftersom bestämmelserna i artiklarna 4 och 5, åtminstone vid en ytlig betraktelse, inte tycks vara helt förenliga. Enligt artikel 4 skall för organets *verksamhet* gälla lagen i det land organet har sitt säte. Vad som innefattas i begreppet verksamhet är inte klart. En extensiv tolkning av begreppet kan innebära att beslut av samarbetsorganet (typexempel på verksamhet) och följderna härav innefattas. Enligt artikel 5 skall åtgärder som vidtas av ett offentligrättsligt organ ha samma rättskraft och rättsverkan som om de hade vidtagits av de lokala och regionala samhällsorgan som ingått avtalet. (Med *rättskraft* avses allmänt egenskap som sägs tillkomma ett av domstol eller liknande organ träffat beslut som vunnit laga kraft. Med *rättsverkan* [eller rättsföljd] avses allmänt de verkningar av rättslig art som följer av ett beslut av domstol eller förvaltningsmyndighet.)

Den förklarande rapporten antyder samtidigt att syftet med artikel 5 varit något vidare än enbart rättsverkan och rättskraft (paragraf 28):

Article 5 allows the Contracting Parties to set up public law transfrontier co-operation bodies "*taking action*" (kurs. här) under public law in the territory of all territorial communities or authorities party to the agreement.

En annan möjlig tolkning är att artikel 4 endast gäller för det fall den juridiska personen är ett *privaträttsligt* organ och att artikel 5 gäller för det fall organet är *offentligrättsligt*, dvs. oavsett om organet är en juridisk person eller inte. En sådan tolkning har inte stöd i ordalydelsen men möjligen i den förklarande rapporten (se paragraf 23 nedan; "endowed with legal personality").

Sannolikt är artiklarna tänkta att reglera helt olika typer av samarbetsorgan. Detta vinner stöd av bestämmelsen i artikel 8 punkt 1 enligt vilken varje deltagarland vid ratifikation av tilläggsprotokollet skall uppge om det kommer att tillämpa bestämmelserna i artiklarna 4 och 5 eller endast en av dessa artiklar (en sådan förklaring får enligt artikel 8 punkt 2 ändras vid vilken senare tidpunkt som helst). Den senare tolkningen stöds även av följande uttalanden från den förklarande rapporten.

Articles 4 and 5 present two different concepts of the functioning of the co-operation body endowed with legal personality. The operative provisions of Article 4 follow a "double" legal logic, since the transfrontier co-operation body is governed solely by the national law of the State where it has its headquarters. On the other hand, the operative provisions of Article 5 follow a logic of legal pluralism, laying down that the body's measures have the same legal validity, wherever they are applied. (Paragraf 23)

[...]

Articles 4 and 5 provide for two different types of transfrontier co-operation bodies which can co-exist in a country or be alternative. For this purpose, Article 8 provides for Contracting Parties to declare, when signing the Protocol or when depositing its instrument of ratification, acceptance or approval, that they can accept the two types or only that provided for in Article 4 or in Article 5. (Paragraf 30)

[...]

Articles 4 and 5 make it possible to set up transfrontier co-operation bodies according to two different kinds of logic, and the Protocol does not oblige States to adopt both formulae. Article 8, in contrast, provides that each Contracting Party shall be free to indicate which formula it adopts. (Paragraf 37)

Tanken tycks således vara att artiklarna 4 och 5 inte i något avseende skall konkurrera med varandra. Avsikten tycks i stället vara att samarbetsorgan enligt artikel 4 skall kunna finnas parallellt ("co-exist") med samarbetsorgan enligt artikel 5 eller att man väljer att endast använda endera av samarbetsformen.

När det gäller bestämmelsen i artikel 4 punkt 1 uppkommer även frågan var ett svensk-finskt samarbetsorgan har sitt *säte*. Kommunalförbund mellan svenska kommuner skall ange ort för säte i förbundsordningen, se 3 kap. 28 § i den svenska kommunallagen. (Motsvarande bestämmelse saknas i den finska kommunallagen.)

Man utgår normalt från att en juridisk person skall ha ett säte. Det huvudsakliga (externa) skälet till att en juridisk person har säte på viss ort är, för svenskt vidkommande, att detta utgör utgångspunkt för rättegångsbalkens, RB, hemvistbegrepp, vilket i sin tur utgör utgångspunkt för t.ex. beskattningsort och bedömningen av behörig domstol i tvistemål (som regel där svaranden har sitt hemvist, se 10 kap. 1 § RB).

Svensk och finsk kommunalrätt

Kommunallagen

Kommunallagen (1991:900), KL, inleds med en grundläggande bestämmelse om indelningen i *kommuner* och *landsting* (1 kap. 1 §). Därmed är det klarlagt att KL är gemensam för de båda kommuntyperna. Bestämmelsen knyter an till 1 kap. 7 § regeringsformen, RF, där det slås fast att det i riket finns primärkommuner och landstingskommuner. Begreppet primärkommun har aldrig fått genomslag vare sig i författningsspråket eller i annat språkbruk. Inte heller termen landstingskommun har vunnit gehör i det allmänna språkbruket men har dock varit gängse term i författningar. Först genom 1991 års kommunallag har ett genombrott skett och en anpassning gjorts till det allmänna språkbruket (prop. 1990/91:117 s. 23 och Hilborn m.fl. s. 43).

Allmänintresset

KL:s andra kapitel innehåller bestämmelser om kommunernas och landstingens befogenheter. 1 § innehåller den grundläggande bestämmelsen om kommunernas och landstingens allmänna kompetens: Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

Förbudet att ge understöd åt enskilda

I den grundläggande kompetensbestämmelsen (2 kap. 1 § KL) ligger ett principiellt *förbud mot att ge understöd åt enskilda*,

eftersom det i regel inte kan vara ett allmänt intresse att sådant understöd lämnas. Undantag från förbudet att ge understöd åt enskilda finns i viss speciallagstiftning, t.ex. socialtjänstlagen (2001:453) (Hilborn m.fl. s. 55).

Lokaliseringsprincipen

Den grundläggande kompetensbestämmelsen ger också uttryck för den s.k. *lokaliseringsprincipen*. Den innebär i grunden att en kommunal åtgärd måste vara knuten till kommunens eller landstingets egna område eller dess invånare för att den skall anses som laglig. Principen är emellertid försedd med viktiga modifikationer, som har samband med befolkningens rörlighet och ofullkomlighet i kommunindelningen. Det är således inget som hindrar att en kommun engagerar sig i anordningar som närmast används av andra än de egna kommunmedlemmarna, exempelvis hotell i tätorter och flygtrafik förutsatt att dessa anordningar behövs för den egna kommunen. Inte ens riksområdet utgör i detta sammanhang någon undantagslös geografisk begränsning för kommunala insatser (Hilborn m.fl. s. 57).

Likställighetsprincipen

Kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat (2 kap. 2 § KL). Denna s.k. *likställighetsprincip* innebär att det inte är tillåtet för kommuner och landsting att särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar på annat än objektiv grund. För att en kommun eller ett landsting skall kunna behandla sina medlemmar olika fordras alltså att beslutet därom grundar sig på rationella hänsyn eller sakliga överväganden. Något godtycke får inte förekomma. Likställighetsprincipen innefattar inte något absolut förbud mot att en kommun eller ett landsting vid ett visst tillfälle tillhandahåller anläggningar eller tjänster som bara kommer vissa medlemmar till godo. Grundprincipen är dock att kommunen eller landstinget senare bereder även andra medlemmar samma nyttigheter (Hilborn m.fl. s. 60).

Retroaktivitetsförbudet

Kommuner och landsting får inte fatta beslut med tillbakaverkande kraft som är till nackdel för medlemmarna, om det inte finns synnerliga skäl för det (2 kap. 3 § KL). Det s.k. *retroaktivitetsförbudet* innebär att en kommun eller ett landsting inte har rätt att retroaktivt återkalla förmåner för medlemmarna eller att med retroaktiv verkan besluta om nya eller förhöjda pålagor för dem (Hilborn m.fl. s. 65).

Kommunal samverkan

Kommuner och landsting samverkar i dag i stor utsträckning inom både de *frivilliga* och de *obligatoriska verksamheterna*. Den *frivilliga verksamheten* framgår av 2 kap. 1 § KL. Är uppgiften *obligatorisk* måste kommunerna eller landstingen fullgöra den i den omfattning respektive lag kräver (jfr 2 kap. 4 § KL och 8 kap. 5 § RF). Minimnivån för att anse skyldigheten fullgjord kan däremot variera. En del obligatorisk verksamhet är att anse som myndighetsutövning mot enskild.

Samverkan sker antingen i formella eller i informella former. Vissa former är offentligrättsliga och andra privaträttsliga till sin karaktär. Den enklaste formen av samverkan föreligger när två eller flera kommuner eller landsting samordnar sitt beslutsförfarande genom att fatta likalydande beslut. Denna form av samverkan är informell och kan användas inom både frivilliga och obligatoriska verksamheter. Exempel på mer avancerade samverkansformer är samarbetsavtal eller gemensamt bildade företag eller kommunalförbund. Samverkan är som regel frivillig. På vissa områden har lagstiftaren förutsatt att kommunerna samverkar. Inom ett begränsat antal områden är samverkan dessutom obligatorisk.

Kommunalförbund var länge den enda offentligrättsliga formen för samverkan som kommuner och landsting kunde använda. Kommunalförbundet som samverkansform infördes första gången genom en lag år 1919. Kommunalförbundet har i mångt och mycket samma organisatoriska uppbyggnad som en kommun. Se närmare om kommunalförbund i nästa avsnitt. Från och med den 1 augusti 1997 är det emellertid möjligt för kommuner och landsting att samverka i ytterligare en offentligrättslig form, nämligen *gemensam nämnd*. Samverkansformen gemensam nämnd redovisas kort nedan.

Kommunalförbund

Den 1 januari 1998 infördes nya regler om kommunalförbund i KL. Tidigare reglerades denna samverkansform i kommunalförbunds-lagen (1985:894). Reglerna har förenklats och blivit mer flexibla för att passa de nya behov och förutsättningar som uppkommit. Lagändringarna innebär bl.a. att förbundsmedlemmarna har fått stor frihet att själva bestämma förbundets ändamål. En viktig nyhet är att en uppgift som lämnas över till ett kommunalförbund inte behöver vara gemensam för medlemmarna. Samverkan kan således avse både obligatoriska och frivilliga kommunala uppgifter.

Gemensam nämnd

Från och med den 1 augusti 1997 är det som tidigare sades möjligt för kommuner och landsting att samverka i en gemensam nämnd. Möjligheten för kommuner och landsting att tillsätta en gemensam nämnd skapar förutsättningar för att samarbeta inte bara över de geografiska gränserna utan även över huvudmannaskapsgränserna. Alla kommunala angelägenheter med undantag för civilt försvar kan bli föremål för samverkan i en gemensam nämnd. Regleringen tillåter inte bara att kommuner samverkar med andra kommuner och landsting med andra landsting. Kommuner får också samverka med landsting under förutsättning att den verksamhet man vill att den gemensamma nämnden skall sköta är gemensam. En gemensam nämnd får tillsättas för att fullgöra uppgifter enligt särskilda föreskrifter och bestämmelser för verksamheten i övrigt. Det innebär att en gemensam nämnd kan få uppgifter i samma utsträckning som inomkommunala nämnder (se t.ex. Hilborn m.fl. s. 132).

En gemensam nämnd är inte en egen juridisk person utan tillsätts i någon av de samverkande kommunerna eller landstingen och ingår i denna kommuns eller detta landstings organisation (3 kap. 3 a § KL).

Närmare om kommunalförbund

Bildande av ett kommunalförbund

Kommunalförbundet är en offentligrättslig juridisk person som har egen rättskapacitet och som är fristående i förhållande till de kommuner som är medlemmar i förbundet. I 3 kap. 20–28 §§ KL finns några av de bestämmelser om kommunalförbund som är av särskilt intresse i detta sammanhang.

Kommuner och landsting får enligt 3 kap. 20 § KL bilda kommunalförbund och lämna över värden av kommunala angelägenheter till sådana förbund. Ett kommunalförbund är bildat när förbundsordningen har antagits av medlemmarna eller vid den senare tidpunkt som anges i förbundsordningen. Förbundsmedlemmarna får själva bestämma hur förbundets varaktighet skall regleras. Varje förbundsmedlem har enligt 3 kap. 26 § samma lag en ovillkorlig rätt att lämna kommunalförbundet. Uppsägningstiden skall vara tre år men kortare tid kan bestämmas i förbundsordningen, som också reglerar förfarandet vid utträde.

Samverkan i kommunalförbund är möjlig för alla kommunala angelägenheter. Den verksamhet som skall bedrivas måste dock falla inom förbundsmedlemmarnas kompetens. De författningsbestämmelser som gäller för en kommun eller ett landstings verksamhet gäller fullt ut även när verksamheten bedrivs i ett kommunalförbund. Detta innebär bl.a. att förvaltningslagens (1986:223), FL, regler om serviceskyldighet, samverkan mellan myndigheter, allmänna krav på handläggningen av ärenden, inkommande handlingar etc. är tillämpliga även på kommunalförbund (1 och 31 §§).

Av 3 kap. 21 § KL framgår att kommunallagens regler i tillämpliga delar gäller även för kommunalförbund, om inte något annat sägs eller följer av bestämmelserna om kommuner och landsting i denna lag. I vissa fall är det uppenbart att KL:s bestämmelser inte är tillämpliga, exempelvis vad gäller bestämmelsen i 8 kap. 6 § KL om fastställande av skattesats, eftersom ett kommunalförbund inte har någon egen beskattningsrätt. Medlemmarna i ett kommunalförbund kan också i viss utsträckning bestämma att något annat skall gälla än vad som följer av KL.

Förbundsordningen

Enligt 3 kap. 27 § KL skall det för ett kommunalförbund finnas en förbundsordning med närmare bestämmelser om förbundet. Av 3 kap. 28 § KL framgår närmare vad som skall regleras i förbundsordningen. Många frågor angående kommunalförbundets organisation och arbetsformer får regleras av förbundsmedlemmarna i förbundsordningen. Det enda krav som ställs i KL på förbundets organisation är att det skall finnas en beslutade församling (3 kap. 23 §) och ett verkställande organ som sköter förvaltningen av förbundet (3 kap. 25 §). Förbundsordningen är det grundläggande dokument i vilket samarbetsformer m.m. läggs fast.

De förtroendevalda

De förtroendevalda i ett kommunalförbund bär samma personliga ansvar för hur verksamheten bedrivs som förtroendevalda i kommuner och landsting. I denna del måste man skilja på s.k. politiskt ansvar och juridiskt ansvar. Juridiskt ansvar kännetecknas av att en persons handlande eller underlåtenhet att handla kan föranleda att ansvar utkrävs i form av någon rättslig påföljd (straff, skadestånd, disciplinpåföljd). I flertalet fall bedöms det juridiska ansvaret av domstol. Ansvar utkrävs för juridiska felbedömningar även om handlandet kan ha varit kommunalpolitiskt försvarbart. Politiskt ansvar utkrävs av väljarna eller av partiet och kan avse juridiskt fullt korrekta beslut. Något juridiskt ansvar för politiska felbedömningar som i sig är lagliga kan därför inte förekomma (Hilborn m.fl. s. 177 f.)

Rätten till laglighetsprövning

Vidare gäller KL:s bestämmelser om laglighetsprövning (10 kap.) för beslut som fattats av förbundets beslutande församling samt för beslut som har fattats av förbundsstyrelsen, om inte beslutet är av rent förberedande eller verkställande art. Besluten får överklagas både av de kommuner och landsting som är medlemmar i förbundet och av deras medlemmar.

Rätten till laglighetsprövning - tidigare kommunalbesvär - gäller om det inte finns några särskilda föreskrifter i annan författning än KL om hur beslutet skall överklagas. Som framgår av uttrycket är

prövningen begränsad till lagligheten av ett beslut. Om överklagandet bifalls får beslutet bara upphävas men inte ersättas med ett nytt beslut (s.k. kassatorisk effekt).

Det ekonomiska ansvaret för verksamheten

För ett kommunalförbunds skulder står i första hand förbundets egna tillgångar till förfogande. Av 8 kap. 23 § KL framgår dock att medlemmarna bär det yttersta ansvaret för ett förbunds verksamhet. Medlemmarna är skyldiga att täcka brister när förbundet saknar tillgångar för att betala sina skulder. Varje medlem skall skjuta till så stor del av bristen som svarar mot medlemmens andel i skulden efter de grunder som anges i förbundsordningen. Enligt 3 kap. 28 § 11 KL skall förbundsordningen ange förbundsmedlemmarnas andelar i förbundets tillgångar och skulder samt fördelningen av förbundets kostnader mellan medlemmarna.

Kommuninvånarnas insyn

Ett kommunalförbund är en myndighet. Föreskrifterna om allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, TF, och sekretesslagen (1980:100) gäller därför. Enligt 2 kap. 5 § TF likställs beslutande kommunal församling med myndighet i fråga om allmänna handlingars offentlighet.

Allmänhetens möjligheter till insyn ändras således inte på grund av att en verksamhet förs över från en kommun till ett kommunalförbund. Exempelvis gäller utan inskränkning offentlighetsprincipen, som innebär att verksamheten i statliga och kommunala myndigheter skall ske i öppna former och under allmänhetens insyn så långt det är möjligt.

Behovet av offentlighet och insyn kan tillgodoses på olika sätt, exempelvis genom s.k. förhandlingsoffentlighet. Av 5 kap. 38 § KL framgår att fullmäktiges sammanträden är offentliga. Fullmäktige får dock besluta att överläggningen i ett visst ärende skall äga rum inom stängda dörrar.

Den s.k. handlingsoffentligheten innebär att varje svensk medborgare i princip har rätt att ta del av en allmän handling. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt särskilda regler anses inkommen till eller upprättad hos myndighet, t.ex. en kommunal myndighet. Av 14 kap. 5 § TF följer att även

utlänningar har medgivits tillgång till allmänna handlingar, men deras rätt kan inskränkas genom lag. Utlänningars tillgång till allmänna handlingar är således inte grundlagsskyddad, utan kan inskränkas genom lag. Någon särbehandlande lag finns inte för närvarande (Strömberg s. 9, se även SOU 2000:106 s. 134 f. och 310 f.).

Principen om allmänna handlingars offentlighet kan inte alltid tillämpas fullt ut. I vissa situationer kan viktiga allmänna eller enskilda intressen skadas av offentligheten. Rätten att ta del av allmänna handlingar kan då begränsas genom sekretess. Detta får enligt 2 kap. 2 § första stycket TF ske bara om det är påkallat med hänsyn till bl.a. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik, eller myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn.

Begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar skall enligt 2 kap. 2 § andra stycket TF anges noga i bestämmelse i en särskild lag eller, om så i visst fall befinns lämpligare, i annan lag till vilken den särskilda lagen hänvisar. Den särskilda lag som avses är sekretesslagen.

Samkommuner enligt den finska kommunallagen

Den finska kommunallagen (365/1995) föreskriver att kommunen sköter de uppgifter som den har åtagit sig med stöd av självstyrelsen och som stadgas för den i lag. Kommunerna får inte ges nya uppgifter eller skyldigheter eller fräntas uppgifter eller rättigheter på något annat sätt än genom lag. Kommunen sköter sina lagstadgade uppgifter själv eller i samarbete med andra kommuner. De tjänster som skötseln av uppgifterna förutsätter kan kommunen också beställa av andra tjänsteproducenter. (2 §)

Utan hinder av vad någon annan lag stadgar om formerna för samarbete mellan kommunerna kan en samkommun som bildats av kommunerna i fråga sköta uppgifter som enligt lag skall skötas av en kommun eller flera kommuner tillsammans. Likaså kan det överenskommas om att dessa uppgifter skall skötas av en annan kommun eller en samkommun som bildats av andra kommuner. (3 §)

En samkommun kan förvärva rättigheter och ingå förbindelser samt föra talan i domstolar och hos andra myndigheter. (80 §)

När det gäller samarbete mellan finska kommuner kan de med stöd av avtal sköta sina uppgifter tillsammans. Kommunerna kan

komma överens om att anförtro en annan kommun att sköta en uppgift för en eller flera kommuners räkning eller att uppgiften skall skötas av en samkommun. Om en kommuns skyldighet att höra till en samkommun inom något verksamhetsområde eller på ett visst område stadgas särskilt. (76 §)

En samkommun bildas genom ett avtal mellan kommunerna, vilket godkänns av fullmäktige (grundavtal). I grundavtalet skall bl.a. överenskommas om medlemskommunernas andelar i samkommunens tillgångar och deras ansvar för samkommunens skulder samt annat som gäller samkommunens ekonomi. Anmälan om bildande och upplösning av en samkommun skall göras till länsstyrelsen i det län där samkommunen har sin hemort. (78 §)

För finansieringen av sådana utgifter i samkommunen som inte kan täckas på något annat sätt svarar medlemskommunerna så som i grundavtalet har överenskommit om ansvarsfördelningen mellan kommunerna. (83 §)

En jämförelse mellan svensk och finsk reglering av kommunalförbund

För att få en bättre överblick över dels de formella förutsättningarna för bildande av svensk-finska kommunalförbund, dels om kommunmedlemmarnas rättigheter påverkas genom ett svensk-finskt kommunalförbund jämfört med ett kommunalförbund/en samkommun¹ mellan kommuner endast i det egna landet, görs här en jämförelse mellan bestämmelserna om kommunalförbund/samkommuner i - huvudsakligen - den svenska respektive den finska kommunallagen.

Svensk rätt - styckeindelning be- **Finsk rätt** - styckeindelning be-
nämns stycke (st.) nämns moment (mom.)

1 kap. 1 § 1 st. SKL

Sverige är indelat i kommuner och landsting.

Anm. Den kommunala självstyrelsen är grundlagsreglerad i

1 § 1 mom. FKL

Finland är indelat i kommuner. Kommuninvånarnas självstyrelse är tryggad i grundlag.

¹ I äldre finsk kommunallagstiftning användes begreppet *kommunalförbund*. Uttrycket *samkommun* tillkom 1993 och finns i 1995 års kommunallag. Se övergångsbestämmelserna till lagen (105 §) enligt vilken stadganden om kommunalförbund i andra lagar skall tillämpas utan hinder av denna lag på samkommuner, med undantag för stadgandena om samarbetsformer.

*båda länderna.*1 kap. 1 § 2 st. SKL

Dessa sköter på den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i denna lag eller i särskilda föreskrifter.

2 § 1 mom. 1 men. FKL

Kommunen sköter de uppgifter som den har åtagit sig med stöd av självstyrelsen och som stadgas för den i lag.

8 kap. 5 § RF

Grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestämmes i lag. I lag meddelas också föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden.

2 § 1 mom. 2 men. FKL

Kommunerna får inte ges nya uppgifter eller skyldigheter eller fräntas uppgifter eller rättigheter på något annat sätt än genom lag.

2 kap. 1 § SKL

Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

Saknar direkt motsvarighet i FKL. I 1 § 3 mom. FKL föreskrivs att kommunen skall sträva efter att främja sina invånares välfärd och en hållbar utveckling inom sitt område. - Dock kan kommunen enligt 2 § 2 mom. FKL med stöd av avtal även åta sig att sköta andra offentliga uppgifter än sådana som hör till dess självstyrelse.

3 kap. 20 § SKL

Kommuner och landsting får bilda kommunalförbund och lämna över värden av kommunala angelägenheter till sådana förbund.

Ett kommunalförbund är bildat när förbundsordningen har antagits av förbundsmedlemmarna eller vid den senare

76 § 1-2 mom. FKL

Kommuner kan med stöd av avtal sköta sina uppgifter tillsammans.

Kommunerna kan komma överens om att anförtro en annan kommun att sköta en uppgift för en eller flera kommuners räkning eller att uppgiften skall skötas av en

tidpunkt som anges i förbundsordningen. samkommun.

Saknar motsvarighet i svensk rätt

76 § 4 mom. FKL

Om en kommuns skyldighet att höra till en samkommun inom något verksamhetsområde eller på ett visst område stadgas särskilt.

3 kap. 21 § SKL

Om inget annat sägs eller följer av bestämmelserna om kommuner och landsting i denna lag, gäller dessa i tillämpliga delar även för kommunalförbund.

86 § 1 mom. och 2 mom. 1 men. FKL

I en samkommun gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om kommuner i 2, 3, 8 och 12-18 §, 19 § 1 mom., 2023, 27-29, 32, 33 och 37-43 § samt 6-9 kap. med undantag av skyldigheten enligt 65 § 2 mom. att täcka underskott. Vad som bestäms i 8 § 2 mom. tillämpas dock inte på en samkommun som avses i 76 § 4 mom.

Angående en samkommunstämmas offentlighet gäller vad 57 § 1 mom. stadgar om ett fullmäktigesammanträdes offentlighet.

3 kap. 22 § SKL

När ett kommunalförbund har hand om en angelägenhet som det finns bestämmelser om i en särskild författning, skall den författningens bestämmelser om kommuner eller landsting gälla för förbundet.

Om det i någon annan författning finns särskilda bestämmelser om kommunalförbund för ett visst ändamål, skall de gälla i stället för

Motsvaras av hänvisningen i 86 § till 2 § FKL (se ovan) av vilken följer att kommunen sköter de uppgifter som stadgas för den i lag.

bestämmelserna i denna lag.

3 kap. 23 § 1 st. SKL

I ett kommunalförbund skall det som beslutande församling finnas förbundsfullmäktige eller en förbundsdirektion.

81 § 1 mom. FKL

Samkommunens beslutanderätt utövas av medlemskommunerna vid en samkommunstämma eller också utövas beslutanderätten av det organ som väljs av medlemskommunerna och om vilket bestäms i grundavtalet.

3 kap. 23 § 2 st. SKL

Ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen väljs av förbundsmedlemmarnas fullmäktige enligt vad som anges i förbundsordningen.

81 § 3 mom. 2 men. FKL

Representanterna vid samkommunstemman väljs av medlemskommunernas kommunstyrelser eller av något annat kommunalt organ enligt fullmäktiges beslut.
Anm. Om beslutanderätten utövas av annat organ än samkommunstämma såsom samkommunfullmäktige väljs representanter på samma sätt.

3 kap. 23 § 3 st. SKL

Varje förbundsmedlem skall vara representerad i den beslutande församlingen med minst en ledamot och en ersättare. Antalet ersättare skall vara lika många som antalet ledamöter.

Saknar direkt motsvarighet, dock att i 78 § 3 mom. 2 FKL föreskrivs att antalet ledamöter skall framgå av grundavtalet, se nedan.

3 kap. 24 § SKL

Den beslutande församlingen väljs för fyra år, om inte en kortare mandattid anges i förbundsordningen.

Se 84 § FKL nedan

Mandattiden räknas från och med den 1 januari året efter det då val av fullmäktige har ägt rum i hela landet, om inte annat

anges i förbundsordningen.

3 kap. 25 § SKL

Den beslutande församlingen skall tillsätta en förbundsstyrelse. Om ett förbund är organiserat med förbundsdirektion, skall direktionen också vara förbundsstyrelse.

Den beslutande församlingen skall tillsätta de organ som utöver förbundsstyrelsen behövs för att fullgöra kommunalförbundets uppgifter.

3 kap. 26 § SKL

En förbundsmedlem har rätt att utträda ur ett kommunalförbund.

Uppsägningstiden skall vid utträde vara tre år, om inte kortare tid anges i förbundsordningen.

3 kap. 27 § SKL

För ett kommunalförbund skall det finnas en förbundsordning med närmare bestämmelser om förbundet. Förbundsordningen skall fastställas av förbundsmedlemmarnas fullmäktige.

3 kap. 28 § SKL

Förbundsordningen skall ange
1. kommunalförbundets namn

81 § 2 mom. FKL

En samkommun kan också ha andra organ enligt vad som bestäms i grundavtalet.

Anm. Enligt 78 § 3 mom. 4 FKL gäller även att det av grundavtalet skall framgå vilket av samkommunens organ som bevakar samkommunens intressen, tecknar firma etc., se nedan.

84 § FKL

En medlemskommun får utträda ur samkommunen. Har något annat inte överenskommit i grundavtalet, sker utträdet vid utgången av fullmäktiges mandattid, om medlemskommunen har anmält detta före utgången av kalenderåret före mandatidens slut.

Anm. Enligt 9 § 1 mom. FKL utses ledamöterna och ersättarna i fullmäktige genom kommunalval för de fyra kalenderår som följer efter valåret.

78 § 1 mom. FKL

En samkommun bildas genom ett avtal mellan kommunerna, vilket godkänns av fullmäktige (*grundavtal*).

78 § 3 mom. FKL

I grundavtalet skall överenskommas om

- och den ort där förbundet skall ha sitt säte, förbundets medlemmar och ändamål,
2. förbundets organisation, organens befogenheter och inbördes förhållanden samt om interimorgan får inrättas och om förbundsstyrelsen skall få vara ställföreträdare för förbundsfullmäktige,
 3. antalet ledamöter och ersättare i den beslutande församlingen och hur förbundsmedlemmarna skall vara representerade samt mandattiden i de fall som anges i 24 §,
 4. antalet revisorer och revisorsersättare och deras mandattid,
 5. i fråga om förbund med förbundsledning, på vilket sätt och vilken av förbundsmedlemmarna som skall utse revisorer och revisorsersättare,
 6. om en förbundsmedlem skall ha rätt att väcka ärenden i den beslutande församlingen,
 7. om det för beslut skall krävas kvalificerad majoritet i den beslutande församlingen och för vilka ärenden detta skall gälla,
 8. om en förtroendevald hos en förbundsmedlem som inte är ledamot i den beslutande församlingen skall ha sådan yttranderätt som anges i 5 kap. 21 §,
1. hur beslutsfattandet i samkommunen ordnas,
 2. antalet ledamöter i samkommunens organ eller antalet representanter vid samkommunstämmorna och grunderna för röstretten,
 3. uppgifterna och befogenheterna för en eventuell samkommunstämma,
 4. vilket av samkommunens organ som bevakar samkommunens intressen, representerar samkommunen och ingår avtal för dess räkning samt på vilket sätt beslut fattas om retten att teckna samkommunens namn,
 5. medlemskommunernas andelar i samkommunens tillgångar och deras ansvar för samkommunens skulder samt annat som gäller samkommunens ekonomi,
 6. ställningen för en medlemskommun som utträder ur samkommunen och för de medlemskommuner som fortsätter verksamheten,
 7. hur samkommunens förvaltning och ekonomi skall granskas, samt om
 8. förfarandet vid upplösning och likvidation av samkommunen.

9. om en förtroendevald hos en förbundsmedlem som inte är ledamot eller ersättare i förbundsstyrelsen eller någon annan nämnd skall ha sådan närvarorätt som anges i 4 kap. 23 §,
10. var förbundets kungörelser och andra tillkännagivanden skall anslås,
11. förbundsmedlemmarnas andelar i förbundets tillgångar och skulder och fördelningen av förbundets kostnader mellan medlemmarna,
12. förbundsmedlemmarnas styrning av och insyn i förbundets ekonomi och verksamhet,
13. föreskrifter om förbundets budgetprocess,
14. förfarandet vid en förbundsmedlems utträde ur förbundet,
15. förutsättningarna för och förfarandet vid förbundets likvidation och upplösning samt grunderna för skifte av förbundets behållna tillgångar när förbundet upplöses,
16. ordningen för att lösa tvister mellan förbundet och dess medlemmar, samt
17. ordningen för att bestämma ekonomiska förmåner till ledamöterna och ersättarna i den beslutande församlingen samt i fråga om förbund med förbundsledning till revisorerna och revisorsersättarna.

11 kapitlet (88-100 §§) i FKL innehåller regler om "Rättelseyrkande och kommunalbesvär". Det förra institutet saknar motsvarighet i SKL och förefaller närmast innebära en form av omprövning. Den svenska FL innehåller en möjlighet till omprövning av beslut (27 §). Denna bestämmelse är dock inte tillämplig på beslut som kan överklagas enligt 10 kap. SKL (31 § FL). Delvis torde dock det finska rättelseinstitutet ha sin motsvarighet i den svenska förvaltningslagens 26 § och den svenska förvaltningsprocesslagens (1971:291) 32 § enligt vilka ett beslut som innehåller någon uppenbar oriktighet till följd av domstolens eller någon annans skrivfel, räknefel eller liknande förbiseende under vissa förutsättningar får rättas. Som framgår av 89-90 §§ FKL är den som är missnöjd med ett beslut av kommunstyrelsen eller en nämnd, deras sektioner eller en myndighet som lyder under dem, hänvisad till att i första hand söka ändring genom rättelseyrkande. När det gäller beslut som fattats av fullmäktige eller samkommuns organ som avses i 81 § 1 mom., är rättsmedlet att ansöka om kommunalbesvär enligt 90 § 1 mom. FKL.

Saknas direkt motsvarighet i 88 § FKL

SKL.

Stadgandena i detta kapitel tillämpas på framställande av rättelseyrkande och sökande av ändring i beslut av kommunens och samkommunens myndigheter, om inte något annat stadgas särskilt i lag. Om ändring i ett beslut kan sökas genom kommunalbesvär med stöd av någon annan lag, tillämpas 89 § inte.

Se texten ovan om 11 kap. FKL

89 § FKL

Den som är missnöjd med ett beslut av kommunstyrelsen eller en nämnd, deras sektioner eller en myndighet som lyder under dem kan framställa ett skriftligt rättelseyrkande. Ändring i beslutet får inte sökas genom besvär.

Yrkande på rättelse i ett

beslut av ett organ som omnämns i 1 mom. och av en sektion i organet eller av en myndighet som lyder under det framställs till organet i fråga. Rättelseyrkande skall behandlas utan dröjsmål.

Har kommunstyrelsen med stöd av 51 § till behandling tagit upp ett ärende som en nämnd, dess sektion eller en myndighet som lyder under dem fattat beslut i, skall yrkande på rättelse i beslutet tas upp till behandling i kommunstyrelsen.

Motsvaras i stora drag av 10 kap. 1 § 1 st. SKL

90 § 1 mom. FKL

Ändring i beslut som fattats av fullmäktige eller samkommuns organ som avses i 81 § 1 mom. samt i beslut som kommunstyrelsen eller en nämnd meddelat med anledning av ett rättelseyrkande söks hos förvaltningsdomstol genom kommunalbesvär.

10 kap. 1 § 1 st. SKL

Varje medlem av en kommun eller ett landsting har rätt att få lagligheten av kommunens eller landstingets beslut prövad genom att överklaga dem hos länsrätten.

92 § 1 mom. FKL

Rättelseyrkande får framställas och kommunalbesvär anföras av den som ett beslut avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet (*part*) samt av kommunmedlemmarna.

10 kap. 1 § 3 st. SKL

Lagligheten av ett kommunalförbunds beslut får överklagas på samma sätt av varje medlem av de kommuner eller landsting som ingår i kommunalförbundet

92 § 2-3 mom. FKL

Rättelse får yrkas i och kommunalbesvär anföras över beslut av en samkommuns myndighet även av samkommunens medlemskommuner och deras kom-

samt av förbundsmedlemmarna. munmedlemmar samt i fråga om beslut av kommunernas gemensamma organ av kommuner som är parter i avtalet och deras kommunmedlemmar.

Ändring i ett beslut med anledning av ett rättelseyrkande får sökas genom kommunalbesvär endast av den som framställt rättelseyrkandet. Om beslutet har ändrats med anledning av rättelseyrkandet, får ändring i beslutet sökas genom kommunalbesvär också av den som med stöd av 1 eller 2 mom. har rätt att anföra kommunalbesvär.

10 kap. 2 § SKL

Följande beslut får överklagas:

1. beslut av fullmäktige eller den beslutande församlingen i ett kommunalförbund,
2. beslut av en nämnd eller ett partssammansatt organ, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art,
3. beslut av förbundsstyrelsen eller en annan nämnd eller ett partssammansatt organ i ett kommunalförbund, om beslutet inte är av rent förberedande eller rent verkställande art, samt
4. sådana beslut av revisorerna som avses i 9 kap. 15 §.

Se 89 § och 90 § i mom. FKL och även

91 § FKL

Rättelse får inte yrkas i och kommunalbesvär får inte anföras över beslut som endast gäller beredning eller verkställighet.

Anm. Enligt 99 § FKL får inte heller besvär sökas om ändring i fullmäktiges beslut om att ordna en kommunal folkomröstning.

10 kap. 8 § 1 st. SKL

Ett överklagat beslut skall upphävas, om

1. det inte har tillkommit i laga

90 § 2 mom. FKL

Besvär får anföras på den grunden att

1. beslutet har tillkommit i

- | | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>ordning,</p> <p>2. beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget,</p> <p>3. det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller</p> <p>4. beslutet strider mot lag eller annan författning.</p> | <p>felaktig ordning,</p> <p>2. den myndighet som fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller</p> <p>3. beslutet annars strider mot lag.</p> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

10 kap. 8 § 3 st. SKL

Något annat beslut får inte sättas i det överklagade beslutets ställe.

Även om FKL saknar en motsvarande regel som den som finns i SKL tillämpas samma princip i Finland.

10 kap. 13 § 2 st. SKL

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

97 § 1 mom. 1 men. FKL

Förvaltningsdomstolens beslut överklagas hos högsta förvaltningsdomstolen.

10 kap. 15 § SKL

Om ett beslut har upphävts genom ett avgörande som har vunnit laga kraft och om beslutet redan har verkställts, skall det organ som har fattat beslutet se till att verkställigheten rättas i den utsträckning som det är möjligt.

Saknar motsvarighet i FKL.

Saknar direkt motsvarighet i SKL. Ett kommunalt beslut är dock i princip verkställbart så fort det protokoll där beslutet har upptagits är justerat. Kommunen kan välja att vänta med att verkställa i avvaktan på laglighetsprövning eller att genomföra beslutet trots överklagande. Enligt 28 § i den svenska förvaltningsprocesslagen kan domstol inhi-

98 § FKL

Ett beslut kan verkställas innan det har vunnit laga kraft. Ett beslut får dock inte börja verkställas, om rättelseyrkande eller ändringssökande skulle bli meningslöst genom verkställigheten eller om det organ som behandlar rättelseyrkandet eller besvärsmyndigheten förbjuder verkställighet.

bera det överklagade beslutet. Se även 10 kap. 15 § SKL.

Jämförelsen visar att regleringen av svenska kommunalförbund och finska samkommuner företer stora likheter. De skillnader som finns hänför sig i stort till formella regler kring samarbetsformens organisation och verksamhet.

Den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen enligt RF

Enligt vår konstitutions portalparagraf bygger den svenska folkstyrelsen på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse (1 kap. 1 § RF). Den kommunala självstyrelsen är alltså en av grundvalarna för det demokratiska styrelseskicket. Vidare anges i bestämmelsen att den offentliga makten utövas under lagarna. Av 4 och 6 §§ i samma kapitel följer att riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel skall användas samt att regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen. I 7 § anges att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar samt att kommunerna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. För rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Detta framgår av 8 §.

Kommunernas uppgifter regleras inte i RF. Däremot anger RF på vilket sätt kommunernas uppgiftsområden skall bestämmas. I 8 kap. 5 § föreskrivs således att grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen skall bestämmas i lag. Enligt samma lagrum är det också riksdagen som i lag meddelar föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden.

Sverige ratificerade år 1989 Europarådets konvention om kommunal självstyrelse. Det svenska rättssystemet uppfyller de krav som konventionen ställer. Ett svenskt tillträde till konventionen krävde inga lagändringar (prop. 1988/89:119 s. 2).

Någon egentlig definition av begreppet kommunal självstyrelse ges inte i förarbetena till bestämmelsen i regeringsformen (SOU

1963:16-19 och SOU 1972:15). Begreppet fanns med i Författningsutredningens förslag från år 1963, däremot inte i Grundlagberedningens från år 1972. Justitieministern framhöll (prop. 1973:90 s. 190) att utgångspunkten var att staten och kommunerna samverkade på skilda områden och i olika former för att uppnå gemensamma samhälleliga mål. Med detta synsätt var det varken lämpligt eller möjligt att en gång för alla dra orubbliga och preciserade gränser i grundlag kring en kommunal självstyrelsesektor. Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun måste i stället i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen. Justitieministern fortsatte:

Av grundläggande betydelse för kommunernas kompetens är emellertid att de utöver sina särskilda åligganden har en fri sektor inom vilken de kan ombesörja egna angelägenheter. Inom detta område finns alltså utrymme för en kommunal initiativrätt. Denna initiativrätt kan sägas bilda en kärna i den kommunala självbestämmanderätten som bör komma till klart uttryck i RF. [...] kommunal självstyrelse [...] uttrycket är visserligen obestämt, men det kan likväl anses betydande när det gäller att ge uttryck åt principen om en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommunerna.

Enligt Holmberg/Stjernqvist (s. 266) är innebörden av initiativrätten att varje kommun har rätt att bedriva verksamhet för att tillgodose kommunmedlemmarnas angelägenheter, så snart inte dessa angelägenheter har reglerats genom särskilda författningar. Detta innebär samtidigt att gränsen mellan den fria sektorn och den specialreglerade verksamheten är rörlig. Helt naturligt är även gränsen mellan statlig verksamhet och specialreglerad kommunal verksamhet rörlig.

I betänkandet Den kommunala självstyrelsen och grundlagen (SOU 1996:129) från Kommittén om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd lämnas en utförlig redovisning av den debatt som förts om innebörden av den kommunala självstyrelsen de senaste decennierna.

Kommittén föreslog att RF skulle kompletteras med en föreskrift om att principen om kommunal självstyrelse skall tillmätas särskild betydelse vid all normgivning som rör kommunerna och landstingen. Med en sådan bestämmelse vill kommittén dels ge uttryck för betydelsen av att offentliga beslut fattas så nära medborgarna som möjligt, dels markera vikten av att självstyrelseintressena alltid beaktas i normgivningssammanhang.

Kommittén föreslog vidare att RF förtydligas så att det klart framgår att kommunal självstyrelse är en princip för all kommunal verksamhet. Kommittén föreslog även att det i RF förs in ett helt nytt kapitel om kommunerna och landstingen. Kommittén formulerade följande sammanfattande beskrivning av den kommunala självstyrelsens innebörd (s. 12).

Den kommunala självstyrelsen är en grundläggande och allomfattande princip för relationen mellan stat och kommun. Den säger att kommunen respektive landstinget *själv* skall *styra*, dvs. besluta inom sitt område beträffande de kommunala angelägenheterna. Vilka dessa angelägenheter är bestäms genom lag. Några av dem är specialreglerade i särskild lag, och här föreligger i regel en skyldighet för kommunen eller landstinget att ombesörja dem. En förutsättning för den kommunala självstyrelsen är den kommunala beskattningsrätten.

Utmärkande för den offentliga sektorn är samverkan mellan stat och kommun. Och det finns motstående intressen. Den kommunala självstyrelsen kan därför inte vara total. Frihetsgraden varierar efter angelägenheternas art. Men för folkstyrelsen representerar den kommunala självstyrelsen grundläggande värden. Den skall därför ha en reell innebörd och väga mycket tungt i relation till de motstående intressen som kan finnas.

Betänkandets huvudsakliga förslag har inte lett till lagstiftning.

Den kommunala självstyrelsen enligt den finska grundlagen

En ny finsk grundlag trädde i kraft den 1 mars 2000. Grundlagen inleds med bestämmelser om grunderna för Finlands statsskick, fördelningen av uppgifterna mellan de högsta statsorganen och om rättsstatsprincipen: all utövning av offentlig makt skall bygga på lag. Enligt grundlagens första bestämmelse (1 §) följer även att Finland deltar i internationellt samarbete i syfte att säkerställa fred och mänskliga rättigheter samt i syfte att utveckla samhället (tredje stycket).

Grundlagens åttonde kapitel (93-97 §§) innehåller bestämmelser om internationella förhållanden.

Riksdagens godkännande krävs för fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Riksdagens godkännande krävs också för

uppsägning av en sådan förpliktelse. Beslut om godkännande eller uppsägning av en internationell förpliktelse fattas med enkel majoritet. (94 §)

Enligt den nya finska grundlagen (121 §) är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning skall grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag. Kommunerna har beskattningsrätt. Bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och för hur skatten bestäms samt om de skattskyldigas rättsskydd utfärdas genom lag.

I den allmänna motiveringen till bestämmelsen (förslagets 120 §, se propositionen RP 1/1998 rd s. 61) anförs:

Den kommunala självstyrelsen är ett grundläggande förvaltningselement i ett demokratiskt samhälle. Denna utgångspunkt slås fast också i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse, (FördrS 65 och 66/1991) som Finland godkände och satte i kraft inomstatligt 1991. Om man ser till den kommunala självstyrelsens principiella betydelse är den gällande grundlagsregleringen alltför snäv och delvis också bristfällig. Självstyrelsens mest specifika kännetecken anges inte i grundlagen. Det anses emellertid av hävd att den kommunala självstyrelsen för kommuninvånarna innebär rätt att besluta om sin kommuns förvaltning och ekonomi samt att staten kan tilldela kommunerna uppgifter endast genom lag. I regeringsformens ursprungliga 51 § 2 mom. avses med medborgare finska medborgare. Också av denna anledning är det skäl att se över regleringen.

Frågan om en reform av lagstiftningen om den kommunala självstyrelsen har länge varit aktuell, senast vid 1994 års riksdag på grundval av en lagmotion (LM 86/1994 rd). Riksdagen förkastade motionen men hemställde att regeringen bereder en proposition med förslag till ändring av regeringsformens bestämmelser om kommunal självstyrelse (Riksdagens svar 10.2.1995/1994 rd, GrUB 23/1994 rd).

Målet är att förstärka den kommunala självstyrelsen genom att ta in utförligare bestämmelser om den i grundlagen (120 §). I den föreslagna bestämmelsen konstateras att Finland är indelat i kommuner. Bestämmelserna om grunderna för kommunindelning skall utfärdas i lag (121 § 2 mom.). Kommunernas förvaltning skall grunda sig på självstyrelse för kommuninvånarna. [...] För att precisera de viktigaste elementen i den kommunala självstyrelsen föreslås en uttrycklig bestämmelse som fastställer kommunernas beskattningsrätt. I bestämmelsen inskrivs också kravet på att bestämmelser om

kommunalskatt utfärdas genom lag. Dessutom föreslås att bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna skall utfärdas genom lag.

I överensstämmelse med den gällande regleringen föreslås också att det skall bestämmas genom lag om självstyrelse på större förvaltningsområden än kommuner.

I detaljmotiveringen (s. 175 f.) till samma bestämmelse sägs:

Förslaget överensstämmer i sak med grundlagsutskottets vedertagna utlåtandepraxis, enligt vilken den i grundlagen skyddade kommunala självstyrelsen innebär att kommuninvånarna har rätt att bestämma om sin kommuns förvaltning och ekonomi. Uppfattad på detta sätt inbegriper självstyrelsen bl.a. kommunernas beskattningsrätt och kommuninvånarnas rätt till förvaltningsorgan som de själva valt (GrUU 29/1992 rd, 9 och 17/1994 rd, 31 och 42/1996 rd). [...] I enlighet med självstyrelseprinciperna skall demokratin i kommunernas beslutssystem tryggas genom lag. Detta innebär framförallt att kommuninvånarna har rätt att välja förvaltningsorgan samt att beslutanderätten i kommunerna tillkommer de valda organen (GrUU 42/1996 rd). Den föreslagna bestämmelsen förutsätter inga ändringar i kommunallagen (365/1995).

Källförteckning

Offentligt tryck

Propositioner

- 1964:140 med förslag till vissa grundlagsändringar
1971:53 angående godkännande av överenskommelse om
ändring i samarbetsöverenskommelsen den 23
mars 1962 mellan Danmark, Finland, Island,
Norge och Sverige m.m.
- 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny
riksdagsordning m.m.
- 1974:114 angående godkännande av överenskommelse om
ändring i samarbetsöverenskommelsen den 23
maj 1962 mellan Danmark, Finland, Island,
Norge och Sverige
- 1977/78:44 om godkännande av överenskommelse mellan
Danmark, Finland, Norge och Sverige om
kommunalt samarbete över nordiska riksgränser
om förstärkt skydd för fri- och rättigheter m.m.
- 1978/79:195 om godkännande av europeisk ramkonvention
1980/81:77 om samarbete över riksgränser mellan lokala och
regionala samhällsorgan
- 1984/85:61 om överlåtelse av vissa offentligrättsliga upp-
gifter till internationella organ
- 1986/87:38 om godkännande av överenskommelse med
Finland om suveränitetsholmarna i Torne,
Muonio och Könkämä älvar
- 1988/89:119 om godkännande av den europeiska konven-
tionen om kommunal självstyrelse
- 1990/91:117 Ny kommunallag
- 1993/94:104 Sveriges tillträde till den internationella Euro-
control-konventionen och den multilaterala
överenskommelsen om undervägsavgifter

1993/94:114	Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen
1996/97:94	Lag om befogenhet att besluta om fisket inom Torne älvs fiskeområde
1997/98:45	Miljöbalk, Del 1 och 2
2001/02:72	Ändringar i regeringsformen - samarbetet i EU m.m.

SOU-serien

1963:16-19	Sveriges statskick, Del 1-4
1972:15	Ny regeringsform - Ny riksdagsordning
1978:34	Förstärkt skydd för fri- och rättigheter
1984:14	RF 10:5
1991:106	Domstolarna inför 2000-talet - Arbetsuppgifter och förfaranderegler, Del A
1993:14	EG och våra grundlagar
1996:129	Den kommunala självstyrelsen och grundlagen
1998:39	Det finsk-svenska gränsälvsamarbetet
2000:106	Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning
2001:19	Vissa grundlagsfrågor

Ds-serien

1993:36	Våra grundlagar och EG - förslag till alternativ
1994:67	Gränssamarbete i utveckling

Utskottsbetänkanden

KU 1964:19	i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till vissa grundlagsändringar samt i ämnet väckta motioner m.m.
KU 1977/78:15	med anledning av propositionen 1977/78:44 om godkännande av överenskommelse mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser jämte motion
KU 1980:81:14	om godkännande av europeisk ramkonvention om samarbete över riksgränser mellan lokala och regionala samhällsorgan (prop. 1980/81:77)
LU 1986/87:9	om godkännande av överenskommelse med Finland om suveränitetsholmarna i Torne, Muonio och Könkämä älvar (prop. 1986/87:38)
1993/94:KU21	Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen

1993/94:TU19	Eurocontrolkonventionen m.m.
1994/95:KU9	Grundlagsändringar inför ett svenskt medlemskap i Europeiska unionen (vilande grundlagsbeslut)
1994/95:TU1	Slutligt godkännande av Eurocontrolkonventionen m.m.
1997/98:KU8y	Miljöbalk
2001/02:KU18	Ändringar i regeringsformen - samarbetet i EU m.m.

Sveriges överenskommelser med främmande makter (SÖ)

1975:1	Wienkonventionen om traktaträtten
1978:1	Överenskommelse mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser
1981:23	Europeisk ramkonvention om samarbete över riksgränser och lokala och regionala samhällsorgan
1996:11	Tilläggsprotokoll till den europeiska ramkonventionen den 21 maj 1980 om samarbete över riksgränser mellan lokala och regionala samhällsorgan (1981:23)
1999:39	Protokoll 2 om interterritoriellt samarbete till europeiska ramkonventionen den 21 maj 1980 om samarbete över riksgränser mellan lokala och regionala samhällsorgan (1981:23)

Nordisk utredningsserie (NU)

1973:1	Kommunalt samarbete över de nordiska riksgränserna
1976:10	Nordisk konvention om gränskommunalt samarbete

Övrigt

- Explanatory Report to the Additional Protocol to the European Outline Convention on Transfrontier Cooperation between Territorial Communities or Authorities (ETS no. 159) (se <http://conventions.coe.int/treaty/en/reports/html/159.htm>).
- Promemoria angående gränskommunalt samarbete (Ju dnr 2000/776/K) jämte remissvar.

- Regeringens skrivelse 1995/96:194 Utveckling inom den kommunala sektorn.
- Öresund - en region blir till, Rapport utarbetad av den danska och den svenska regeringen, maj 1999.

Litteratur

- Algotsson, Karl-Göran, Sveriges författning efter EU-anslutningen, 2000.
- Eek, Hilding/Bring, Ove/Hjerner, Lars, Folkrätten, 4 uppl., 1987.
- Hilborn, Ingegärd m.fl., Kommunallagen - Kommentarer och praxis, 3 uppl., 2001.
- Holmberg, Erik/Stjernquist, Nils, Grundlagarna, 1980.
- Karnov - Svensk lagsamling med kommentar, 2000/01.
- Petrén, Gustaf/Ragnemalm, Hans, Sveriges grundlag, 12 uppl., 1980.
- Strömberg, Håkan, Handlingsoffentlighet och sekretess, 6 uppl., 1992.

Övrigt

The Constitution of Sweden, 2000, Sveriges riksdag

Finskt material

RP 1/1998 rd	proposition med förslag till ny grundlag
RP 191/1998 rd	proposition med förslag till lag om samarbete mellan kommuner i Finland och Sverige
RP 72/2002 rd	proposition med förslag till förvaltningslag och till lag om ändring av förvaltningsprocesslagen
RSv 288/1998 rd	Riksdagens svar på RP 191/1998 rd
FvUB 28/1998 rd	Förvaltningsutskottets betänkande med anledning av RP 191/1998 rd
GrUU 39/1998rd	Grundlagsutskottets utlåtande med anledning av RP 191/1998 rd