

Regeringens proposition

1977/78: 44

om godkännande av överenskommelse mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser;

beslutad den 13 oktober 1977.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga det förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

JOHANNES ANTONSSON

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner en överenskommelse mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om gränskommunalt samarbete. Överenskommelsen grundar sig på ett förslag som Nordiska ministerrådet har låtit utarbeta. Enligt överenskommelsen har kommunerna rätt att samarbeta med kommuner i annat fördragsslutande land i den mån hinder inte föreligger enligt det egna landets bestämmelser om kommunernas befogenheter, organisation och verksamhet. Med uttrycket "kommun" avses i överenskommelsen även landstingskommun och kommunalförbund. Efterhand bör enligt överenskommelsen resp. land göra de ändringar i den nationella lagstiftningen som behövs för att undanröja hinder och svårigheter för önskvärt samarbete över riksgränserna.

KOMMUNDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1977-10-13

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Bohman, Ahlmark, Romanus, Turesson, Gustavsson, Antonsson, Olsson, Dahlgren, Troedsson, Mundebo, Krönmark, Wikström, Johansson, Friggebo.

Föredragande: statsrådet Antonsson

Proposition om godkännande av överenskommelse mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser

1 Inledning

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 kommunalrättskommittén. 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 rapporten anfördes att man i en överenskommelse mellan de nordiska länderna skulle kunna erkänna en principiell rätt för kommunerna att samarbeta över riksgränserna. En sådan överenskommelse skulle enligt kommittén kunna utgöra en grund för ett nationellt och nordiskt arbete på att anpassa de nationella rättsordningarna för ett sådant samarbete.

I oktober 1975 beslöt Nordiska ministerrådet att tillsätta en arbetsgrupp med uppdrag att på grundval av kommunalrättskommitténs 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.

Arbetsgruppens förslag har remissbehandlats i Finland och Sverige. Efter remiss har i Sverige yttranden över förslaget avgetts av arbetsmarknadsstyrelsen, socialstyrelsen, skolöverstyrelsen, statens planverk, statens brandnämnd, länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Värmlands, Kopparbergs, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, Nordvästra Skånes kommunalförbund, Sydvästra Skånes kommunalförbund och Öresundsrådet. Länsstyrelserna har bifogat yttranden från resp. landstingskommun och ett antal kommuner.

Nordiska ministerrådet hemställde inför Nordiska rådets tjugofemte session den 31 mars–3 april 1977 om rådets yttrande över förslaget. På förslag av ekonomiska utskottet antog Nordiska rådet en rekommendation till ministerrådet att ta initiativ till att en överenskommelse om kommunalt samarbete över de nordiska riksgränserna skulle ingås mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige, väsentligen i överensstämmelse med förslaget. Regeringen beslutade den 18 maj 1977 att överenskommelsen skulle undertecknas. Överenskommelsen undertecknades vid de nordiska samarbetsministrarnas möte i Torshavn den 26 maj 1977. Överenskommelsens text på svenska bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

2 Gällande rätt

Sveriges förhållande till andra stater regleras i 10 kap. regeringsformen. I detta kapitel finns bestämmelser om befogenheten att ingå överenskommelser med andra stater, den procedur som skall iakttas 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. 5 §). Genom en särskild bestämmelse klargörs att befogenheten inte utan grundlagsstöd kan delegeras till annan (10 kap. 3 §). Regeringen får bemyndiga förvaltningsmyndighet att ingå internationell överenskommelse (10 kap. 3 §). Något sådant bemyndigande har såvitt kunnat utrönas aldrig lämnats till kommun.

Regeringsformen bygger på förutsättningen att rättskipning och förvaltning ombesörjs av svenska organ. Undantag från denna grundsats kan följa av att beslutanderätt överlåts till mellanfolkligt organ enligt den s. k. EG-paragrafen (10 kap. 5 § första stycket). I viss omfattning har det förekommit att mera begränsade myndighetsfunktioner med stöd av 5 § andra stycket har lagts på främmande stats myndigheter. Exempel på detta finns i lagen (1959:590) om gränstillsamarbete med annan stat.

De svenska kommunerna är – liksom kommunerna i de övriga nordiska länderna – särskilda rättssubjekt, som i sina mellanhavanden med andra

rättssubjekt handlar för egen räkning. När en svensk kommun exempelvis tar upp lån utomlands, anses detta inte skapa någon rättslig förpliktelse för svenska staten, ens om staten har lämnat kommunen särskilt tillstånd att ta upp lånet.

Ett avtal som en kommun i eget namn träffar med en utländsk kommun är inte någon internationell överenskommelse i regeringsformens bemärkelse. Ett sådant avtal har i princip inte några folkrättsliga effekter. Svensk kommun har inte enligt regeringsformen eller annan svensk lagstiftning någon befogenhet att träffa avtal för svenska staten. Svenska staten blir inte heller på annan grund bunden av de avtal som svenska kommuner i egenskap av särskilda rättssubjekt kan komma att träffa. Det kan alltså sammanfattningsvis sägas att regeringsformen inte lägger några hinder i vägen för svensk kommuns samarbete med annan nordisk kommun. Samarbetet med utländsk kommun får inte utan särskilt författningsstöd innebära att den svenska kommunen avsäger sig sin beslutanderätt i något hänseende till en utländsk kommun eller att den överlåter myndighetsutövning i Sverige till utländsk kommun. Sådana kompetensavsägelsor får inte heller ske i svenska kommuners samarbete med varandra.

Frågan om svensk kommuns befogenhet att samarbeta med utländsk kommun blir därmed en fråga om vad som innefattas i kommunernas kompetens enligt 1 kap. 4 § kommunallagen (1977:179) och av en omfattande speciallagstiftning om olika kommunala uppgifter. Generalklausulen i 1 kap. 4 § lägger inte något uttryckligt hinder i vägen för ett gränsöverskridande kommunalt samarbete. Ett sådant samarbete är väl förenligt med bestämmelsens centrala innehåll, nämligen att ett kommunalt beslut eller en kommunal åtgärd för att kunna erkännas som kompetensentlig skall tillgoda ett till kommunen knutet allmänt intresse. I rättspraxis har den kommunala verksamheten inte heller ansetts rigoröst bunden till själva kommunområdet eller ens till riksområdet. Enligt regeringsrättens praxis i kommunala besvärsmål kan exempelvis omständigheterna för en kustkommun vara sådana att kommunen är befogad att ekonomiskt engagera sig i utrikes färjförbindelse (RÅ 1960 I 187). Det ligger dock i sakens natur att den intressevärdering som ligger i varje kompetensbestämning påverkas av det förhållandet att kommunen skall betjäna en svensk befolkning och utgör en del av det svenska förvaltningssystemet.

Man kan alltså konstatera att svensk kommun enligt stats- och kommunalrättsliga regler – med vissa begränsningar – får ingå samarbetsavtal över riksgrensarna. Det är däremot svårare att entydigt besvara frågan om speciallagstiftningen hindrar sådana avtal. Den ingående reglering av kommunernas verksamhet som ofta finns i speciallagstiftningen passar vanligen inte in på det fallet att kommunen samverkar med utländsk kommun. Ett samarbete i fråga om de anläggningar som kan behövas för verksamheten torde däremot ganska ofta vara möjligt. Bestämmelser som främst är inriktade på själva verksamheten, oavsett vem som utövar den, kan

hindra eller försvåra ett gränskommunalt samarbete. Gemensamma företag på transportområdet kan t. ex. försvåras av olikheter i trafiklagstiftningen om sådant som axelavstånd, hjultryck, fordonsbredd m. m.

Vad som nu har sagts om de rättsliga förutsättningarna för kommunerna att bedriva gränskommunalt samarbete är tillämpligt också på landstingskommunerna och kommunalförbunden.

I stats- och kommunalrättsligt hänseende kan läget för de danska och norska kommunernas vidkommande beskrivas så att samarbete med kommun i annat land ofta kan komma till stånd utan vidare. I vissa fall krävs godkännande av statlig tillsynsmyndighet i det egna landet. Finsk kommun kan enligt den finska regeringsformen inte samarbeta med eller ingå avtal med kommun i annat land på ett sätt som binder finska staten eller innebär överföring av myndighetsutövning. Inom ramen för den kommunala självstyrelsen kan dock gränsoverskridande samarbetsavtal ingås. Samarbetsmöjligheterna kan grundas antingen på kommunernas allmänna kompetens enligt kommunallagen eller på den kompetens som kommunerna har enligt särskild lagstiftning. Möjligheterna till gränskommunalt samarbete inom den specialreglerade sektorn är dock begränsade.

3 Arbetsgruppens förslag

Texten i den överenskommelse om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser som undertecknades i maj 1977 (bilaga 1) stämmer i allt väsentligt överens med arbetsgruppens förslag. Endast obetydliga redaktionella ändringar har gjorts. Arbetsgruppens motiv till förslaget bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

4 Remissyttrandena

Arbetsgruppens förslag fick vid remissbehandlingen i Sverige i huvudsak ett positivt mottagande. Den föreslagna överenskommelsen ansågs främja och uppmuntra ett vidare samarbete över gränserna. En sammanställning över remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

5 Föredraganden

Inom de nordiska länderna har historiska förhållanden i förening med en gemensam grundsyn på viktigare samhällsfrågor medfört betydelsefulla likheter på det kommunala området. Till de gemensamma dragen hör, med vissa olikheter, den kommunala självstyrelsen, beskattningsrätten och kompetensen. Gemensamt är också att den nationella rättsordningen erkänner en rätt för kommun att samarbeta med annan kommun i det egna landet.

Ett förslag till överenskommelse om gränskommunalt samarbete mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige har på uppdrag av Nordiska ministerrådet utarbetats av en nordisk arbetsgrupp och den 26 maj 1977 undertecknats av företrädare för regeringarna i de berörda länderna. Överenskommelsen kan ses som en bekräftelse från statsmakternas sida på att de nordiska kommunerna i princip har befogenhet att på olika sätt samverka med kommuner i angränsande nordiskt land.

Överenskommelsen har en lång förhistoria. Redan år 1969 rekommenderade Nordiska rådet regeringarna i de nordiska länderna att utreda frågan om ändringar i bl. a. kommunallagstiftningen för att skapa fasta legala former för samarbete mellan kommunerna över riksgränserna. Nordiska kommunalrättskommittén har kartlagt det kommunala samarbete som bedrivs över riksgränserna i Norden och undersökt de rättsliga förutsättningarna för sådant samarbete. Arbetsgruppens förslag till överenskommelse har remissbehandlats i Finland och Sverige. Remissinstanserna ställde sig i allt väsentligt positiva till förslaget. Nordiska rådet rekommenderade i april 1977 Nordiska ministerrådet att ta initiativ till att en överenskommelse i huvudsaklig överensstämmelse med arbetsgruppens förslag skulle träffas mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige.

Överenskommelsen bör underställas riksdagen för godkännande. Innan jag kommenterar överenskommelsen vill jag lämna en redogörelse för det samarbete som redan nu förekommer mellan svenska kommuner och kommuner i Danmark, Finland och Norge.

De svenska kommunerna har sedan många år samarbetat med kommuner i de övriga nordiska länderna på skilda områden och i varierande former. Samarbetet har för svenskt vidkommande varit koncentrerat till i huvudsak tre områden, Öresundsområdet, Arvika-Kongsvingerområdet (ARKO-regionen) och Nordkalotten. Visst gränskommunalt samarbete förekommer även inom bl. a. Jämtland-Tröndelagen, Kvarkenregionen och regionen Stockholmsområdet-Åland-Åboland. Sedan några år samarbetar Göteborgs och Bohus läns landstingskommun och Östfolds fylkeskommune i fråga om förlossningsvård.

I Öresundsområdet har samverkan kommit igång på bl. a. sjukvårdens och kulturlivets områden. Samarbetet innebär bl. a. att patienter kan remitteras till specialistvård på andra sidan Öresund. Sydvästra Skånes kommunalförbund har under sin tioåriga verksamhetstid haft ett nära samarbete med motsvarande planeringsorgan på den danska sidan av Öresund. För samarbetsfrågor i Öresundsområdet har man tillsatt en arbetsgrupp bestående av representanter för berörda kommuner, länsstyrelser och departement. Under år 1977 har inletts en studie kring friluftsliv och fritidsbosättning i Öresundsregionen. Projekt av intresse för samhällsplaneringen kan bli aktuella under de närmaste åren.

I ARKO-regionen har kommunerna tillsammans med andra intressenter bildat ett aktiebolag för verksamhet inom turistväsende och samhällsplane-

ring. Under hösten 1977 kommer en undersökning av de regionalekonomiska sambanden i regionen att starta.

De gränsregionala projekt som har inletts av Nordiska ämbetsmannakommittén för regionalpolitik (NÄRP) kan antas komma att ge värdefulla erfarenheter i de fortsatta strävandena att utveckla det gränskommunala samarbetet. Det gäller i första hand det glesbygdspolitiska försöksprojektet i Enontekiö och Muonio kommuner i Finland, Kautokeino kommun i Norge och Karesuandodelen av Kiruna kommun i Sverige.

Den arbetsgrupp som leder detta projekt har under år 1976 redovisat en första lägesrapport. Denna belyser de levnadsförhållanden och problem som råder i gränsregioner med gles bosättning. I rapporten redovisas ett fyrtiotal förslag på tänkbara samarbetsprojekt. Bland dessa förslag kan nämnas samarbete i fråga om räddningstjänst, sjuktransporter, öppen åldringsvård, hemhjälp, industriell service, förädling av lokala råvaror av olika slag, turism samt undervisning och utbildning på olika områden.

Bland de konkreta projekt som har initierats av NÄRP:s glesbygdspolitiska arbetsgrupp kan nämnas samordning av åldringsvården inom kommundelen Karesuando i Kiruna kommun samt Enontekiö och Muonio kommuner. På grund av de stora avstånden på den finska sidan har man där visat stort intresse för att få disponera platser i ett utbyggt ålderdomshem i Karesuando. Vissa formella hinder föreligger dock f. n. för att man skall kunna överföra bygg- och driftskostnadsbidrag från Finland till Sverige. Ett annat projekt är en i Muonio kommun stationerad biblioteksbus som skulle betjäna området Enontekiö-Muonio-Kautokeino-Karesuando med böcker på finska, norska, samiska och svenska språken.

De geografiska förhållandena längs Tornedalen med kommuncentrum parvis på båda sidor av gränsälven har gett anledning till olika samverkansprojekt. Ett exempel är reningsverket i Haparanda som renar avloppsvatten från både Haparanda och Torneå kommuner. I Torneå ligger en soptipp dit i stort sett hela Haparandas avfall går. Badhuset i Haparanda används även av befolkningen i Torneå. I Övertorneå finns ett s. k. AMU-center där Finland, Norge och Sverige får utnyttja en tredjedel var av platserna. Inom Nordkalottenområdet förekommer vidare ett avtalsgrundat samarbete mellan finska och svenska samt norska och svenska kommuner i fråga om räddningstjänst.

Av vad jag nu har sagt 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 samarbetsmöjligheterna och de fördelar som följer därmed. I uttrycket kommun inbegriper jag i enlighet med artikel 1 i överenskommelsen även landstingskommuner, amtskommuner, fylkeskommuner och kommunalförbund.

Jag vill i detta sammanhang erinra om det arbete som pågår inom Europarådet för att få till stånd en europeisk konvention om gränskommunalt samarbete. Ett förslag till en sådan konvention diskuterades vid Europarådets kommunministerkonferens i Aten i november 1976 men frågan har ännu inte slutbehandlats av ministerkommittén.

Den nordiska överenskommelsen 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. Avsikten är alltså inte att vidga kommunernas kompetens enligt nationell lag utan endast att klargöra att denna i princip omfattar också ett gränskommunalt samarbete.

Beträffande innehållet i övrigt i överenskommelsen får jag hänvisa till bilaga 1. Jag kan i allt väsentligt ansluta mig till vad arbetsgruppen har anfört i motiven till sitt förslag (se bilaga 2), och vill för egen del särskilt fästa uppmärksamheten på artikel 3. Enligt artikeln bör fördragsslutande stat göra de ändringar i det egna landets författningsbestämmelser som staten kan finna påkallade för att undanröja hinder eller svårigheter för önskvärt kommunalt samarbete över riksgrensarna. Överenskommelsen i och för sig undanröjer alltså inte de hinder eller svårigheter för ett fördjupat gränskommunalt samarbete på särskilda kommunala verksamhetsområden som finns i speciallagstiftningen. Det förefaller inte vara realistiskt att tänka sig att man kan komma tillrätta med dem genom en samlad översyn av speciallagstiftningen för sådana verksamhetsområden där ett gränskommunalt samarbete ter sig mest angeläget. De får i stället angripas allt efter som de visar sig hindra eller försvåra ett önskvärt samarbete. Ibland kan det bli nödvändigt att införa dispensmöjligheter för att tillgodose angelägna samarbetsbehov i gränsregionerna.

Bortsett från åtgärder av det slag som avses i artikel 3 föranleder överenskommelsen inte några lagstiftningsåtgärder. Det skulle däremot kunna övervägas om inte bestämmelserna i artiklarna 4 och 5 ger anledning till särskilda föreskrifter i myndighetsinstruktioner eller andra regeringsförfattningar. De statliga myndigheternas uppgifter i de hänsenden som avses i artiklarna kan dock tolkas in i 2 § allmänna verksstadgan (1965:600, ändrad senast 1977:152) och 3 och 4 §§ länsstyrelseinstruktionen (1971:460, omtryckt 1976:892, ändrad senast 1977:95).

6 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att godkänna överenskommelsen mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser.

7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga det förslag som föredraganden har lagt fram.

Bilaga 1

Överenskommelse mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser

Danmarks, Finlands, Norges och Sveriges regeringar, som anser det önskvärt att kommunerna inom ramen för sina befogenheter medverkar till att utveckla den gemenskap som finns mellan de nordiska 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 annat nordiskt land,

som finner att behov av kommunalt samarbete över de nordiska riksgränserna ofta föreligger i fråga om kulturliv, miljövård, sjukvård, samfärdsel och turism,

som anser att samarbete mellan nordiska kommuner kan vara särskilt ägnat att främja de regionalpolitiska strävandena i utvecklingssvaga gränsområden,

har enats om följande:

Artikel 1

Med kommun avses i denna överenskommelse i Danmark kommune och amtskommune, i Finland kommun och kommunalförbund, i Norge kommune och fylkeskommune och i Sverige kommun, landstingskommun och kommunalförbund.

Artikel 2

Fördragsslutande stat erkänner en rätt för kommun i det egna landet att samarbeta med kommun i annat fördragsslutande land om vården av sina angelägenheter, i den mån hinder för sådant samarbete ej föreligger i det egna landets lagar och övriga bestämmelser om kommunernas befogenhet, organisation och verksamhet.

Första stycket avser ej befogenhet för kommun att överföra myndighetsutövning till kommun i annat nordiskt land.

Kommun har att själv svara för de åtaganden kommunen gör gentemot kommun i annat nordiskt land.

Artikel 3

Efter hand som behov därav framträder bör fördragsslutande stat föranstalta om de förtydliganden, ändringar och tillägg i det egna landets lagar och andra bestämmelser som staten kan finna påkallade för att undanröja hinder eller svårigheter för önskvärt kommunalt samarbete över riksgränserna.

Därvid bör särskilt eftersträvas regler som tillgodoser kommunala samarbetsbehov i gränstrakterna.

Artikel 4

I frågor som rör den regionala och lokala samhällsplaneringen i gränstrakterna bör statliga och kommunala myndigheter i de fördragsslutande staterna, när anledning därtill föreligger, beakta behovet av samarbete mellan kommuner på ömse sidor om gränsen.

Artikel 5

Statliga myndigheter i fördragsslutande land bör vid behov bistå kommun i det egna landet med råd och upplysningar i de rättsliga och andra frågor som kan uppkomma vid projekt om kommunalt samarbete över riksgräns.

Artikel 6

Artiklarna 1–5 utgör ej hinder för fördragsslutande stat att vidmakthålla eller anordna tillsyn över landets kommuner eller att eljest för egna kommuner behålla eller meddela sådana föreskrifter som kan betingas av nationella intressen.

Artikel 7

Denna överenskommelse skall ratificeras och ratifikationshandlingarna snarast möjligt deponeras i det norska utrikesdepartementet. Bestyrkta avskrifter skall av det norska utrikesdepartementet tillställas de övriga fördragsslutande staternas regeringar.

Överenskommelsen träder i kraft trettio dagar efter den dag då samtliga fördragsslutande staters ratifikationshandlingar deponerats.

Artikel 8

Önskar någon av de fördragsslutande staterna uppsäga överenskommelsen, skall skriftligt meddelande härom tillställas den norska regeringen som har att omedelbart underrätta övriga fördragsslutande stater härom och om dagen då meddelandet mottogs.

Uppsägningen gäller endast för den stat som verkställt densamma och får verkan sex månader efter utgången av den månad då den norska regeringen mottagit meddelande om uppsägningen.

Till bekräftelse härav har undertecknade befullmäktigade ombud undertecknat denna överenskommelse, utfärdad i ett exemplar på danska, finska,

norska och svenska språken, vilka samtliga texter äger lika vitsord, i
Torshavn den 26 maj 1977.

For Danmarks Regering
Lise Østergaard

Suomen Hallituksen puolesta
Pirkko Työläjäarvi

For Norges Regjering
Bjartmar Gjerde

För Sveriges Regering
Johannes Antonsson

Motiv till arbetsgruppens förslag

Preambeln

I samarbetsöverenskommelsen den 23 mars 1962 mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige med däri den 13 februari 1971 gjorda ändringar (Helsingforsavtalet) finns ett visst underlag för samarbete mellan nordiska kommuner. Redan i preambeln till denna överenskommelse talas sålunda om en allmän strävan efter enhetliga regler i så många avseenden som möjligt och om ändamålsenlig arbetsfördelning mellan länderna på alla områden där det finns förutsättningar för det. I artikel 6 i samma överenskommelse talas också om samordning av lagstiftning på alla områden, där detta ter sig ändamålsenligt. Beträffande skolväsendet, som till stor del är en kommunal angelägenhet för de nordiska kommunerna, finns en samordningsbestämmelse i artikel 11. Enligt denna bör, på de områden där ett samarbete är ändamålsenligt, utbyggnaden av utbildningsanstalter samordnas genom fortlöpande samverkan beträffande utbyggnadsplaneringen och dess genomförande. Samtidigt är det klart att Helsingforsöverenskommelsen främst tar sikte på samarbete i statligt huvudmannaskap och inte på samarbete direkt mellan kommuner i olika nordiska länder. Det finns därför skäl för en överenskommelse om samarbete på kommunal nivå, särskilt med hänsyn till behoven i gränstrakterna.

Det aktuella behovet av en särskild överenskommelse är dock inte speciellt framträdande om man bara ser till den inventering av kommunala samarbetsprojekt som redovisas i rapporten. Den redovisningen representerar alltså en tämligen fullständig bild av de gränskommunala relationerna. Det kan dock tilläggas att planerna på samarbete mellan Østfold fylkeskommune och Göteborgs och Bohus läns landstingskommun beträffande förlossningsvård numera har förverkligats, att planerna på långtgående samverkan inom sjukvården i Tornedalen väntas bli förverkligade inom kort samt att finska och svenska kommuner jämte andra intressenter bildat ett särskilt råd – Kvarkenrådet – för samarbete över Kvarken i Bottniska viken.

Att behovet av en överenskommelse inte är särskilt framträdande betyder å andra sidan inte att en överenskommelse kan avvaras. Som framhålls i rapporten har man anledning räkna med att det komplicerade rättsliga underlaget för kommunalt samarbete och det hittills bara punktvis förekommande statliga intresset härför verkat hämmande på de riksgränsöverskridande kommunala relationerna. Det kan därför antas att en på kommunerna direkt inriktad överenskommelse mellan länderna skulle medföra att framför allt gränskommunerna mera regelbundet skulle överväga fördelarna och möjligheterna av samarbete över riksgränsen i olika frågor.

Första stycket i preambeln till det nu framlagda förslaget syftar till att placera in överenskommelsen på sin plats i den gemenskap som finns mellan

de nordiska länderna. Genom texten klargörs också inledningsvis att det nu endast är fråga om sådan verksamhet från kommunernas sida som enligt den nationella lagen faller in under kommunernas befogenheter sådana de är utformade enligt vid varje tillfälle gällande rätt.

Andra stycket anger överenskommelsens egentliga ändamål, nämligen att underlätta för kommunerna att utnyttja de fördelar som ett gränsöverskridande samarbete kan medföra. Texten klargör att samarbetet i första hand blir en fråga för kommuner i gränstrakter och att det åsyftade samarbetet är av frivillig art och helt beroende av kommunernas eget intresse för samarbete.

I *tredje stycket* ges exempel på verksamhetsområden där, enligt vad utredningsarbetet visat, gränskommunalt samarbete ligger nära till hands. Uppräkningen syftar till att förankra överenskommelsen i den kommunala verkligheten. Avsikten är inte att utesluta gränsöverskridande kommunalt samarbete på andra verksamhetsområden.

En arbetsgrupp under ministerrådet har gjort upp en förteckning över framkomna uppslag till samarbetsprojekt inom en gränsregion bestående av Kautokeino kommun i Norge, Enontekiö och Muonio kommuner i Finland samt Kiruna kommun i Sverige (*bilaga 2*)¹. I förteckningen redovisas närmare 50-talet olika uppslag till samarbetsprojekt inom undervisning, sjukvård, åldrvård, kommunikationer, energiförsörjning, naturvård, räddningstjänst, samhällsplanering, turism, upphandling, jordbruk, skogsbruk och varuproduktion. Flertalet av dessa projekt är sådana att de helt eller delvis skulle falla inom den kommunala kompetensen. Förteckningen innehåller i denna del exempel på samarbete av det slag som åsyftas med förslaget till överenskommelse.

I *fjärde stycket* erinras om att det gränskommunala samarbetet kan väntas vara av särskild betydelse i sådana gränstrakter där det är svårast att uppnå en balanserad samhällsutveckling. Därmed erinras också om det samband som finns mellan statligt och kommunalt inom regionalpolitiken och där det sedan år 1972 pågår ett efter hand utvidgat nordiskt samarbete på statlig nivå.

Artikel 1

Det har ansetts lämpligt att direkt i texten klargöra vad som i detta sammanhang menas med kommun. De kyrkliga kommunerna bör lämnas utanför överenskommelsen.

Överenskommelsen framkallas främst av förhållandena i de egentliga gränskommunerna dvs. i de kommuner vars territorier till någon del sammanfaller med riksgrens. Det är i första hand den omedelbara närheten till riksgrens som ger förutsättningar för ett gränsöverskridande kommunalt samarbete. Kommitténs rapport visar emellertid att behovet av gränsöver-

¹Bilagan här utesluten.

skridande samarbete inte är begränsat enbart till de egentliga gränskommunerna. Det kommunala samarbetet inom Öresundsrådet omfattar hela Skåne och Nordostsjälland. Arkosamarbetet omfattar på liknande sätt ett stort antal kommuner i en vidsträckt region på ömse sidor om norsk-svenska gränsen. I det samarbete som äger rum för att främja mellanrikstrafiken inom turistväsendet är inte bara gränskommunerna utan också ett stort antal inlandskommuner engagerade. För en del inlandskommuner kan det tänkas föreligga behov av gränsöverskridande samarbete inom en del särskilda verksamhetsområden med regional räckvidd såsom exempelvis sjukvård och miljövård. Den geografiska intresseavgränsningen för ett riksgränsöverskridande kommunalt samarbete varierar sålunda alltefter förhållandena i de olika nordiska gränstrakterna och alltefter arten av de olika kommunala verksamhetsgrenarna. Det är alltså inte möjligt att på förhand i överenskommelsen identifiera de nordiska kommuner för vilka ett gränsöverskridande samarbete kan vara av intresse. Överenskommelsen bör därför inte begränsas till att avse vissa kommuner utan bör avse kommuner i allmänhet. Om det i framtiden skulle uppstå ett nationellt behov av att precisera kommunernas kompetens till riksgränsöverskridande samarbete kan det i överensstämmelse med vad som sägs i artikel 6 ske genom intern lagstiftning. Det är möjligt att man i det lagstiftningsarbete som avses i artikel 3 sista stycket kan finna anledning att göra vissa undantagsregleringar tillämpliga enbart i vissa gränskommuner.

Artikel 2

Överenskommelsens huvudbudskap blir att erkänna en rätt för de nordiska kommunerna att samarbeta över de inomnordiska riksgränserna så långt det nationella regelsystemet i sakligt och formellt hänseende medger detta. Avsikten med artikeln är inte att ge något tillskott till de nordiska kommunernas kompetens enligt nationell lag utan endast att ge ett förtydligande uttryck för något som redan kan iakttas vid en noggrann genomgång av gällande rätt i de berörda länderna. Behovet av ett sådant erkännande eller klargörande har redan utvecklats i det föregående. Begreppet kommunala angelägenheter återfinns i alla ländernas kommunalrätt och syftar dels på den allmänna kompetens som grundas på generalklausuler i kommunallagarna eller praxis och dels på den speciella kompetens som grundas på författningar med ofta detaljerade regler för vissa kommunala sakområden. Kollektivtrafiken är ett exempel på en verksamhet under den allmänna kompetensen. Som exempel på verksamheter under den speciella kompetensen kan nämnas sjukvård och skolväsende. Kompetensen sammanfaller till stor del från land till land.

Genom artikelns andra stycke klargörs att erkännandet i första stycket inte innebär något medgivande av att kommun skulle ha befogenhet att överföra myndighetsutövning till kommun i annat nordiskt land. Sådan kompetens-

överföring torde f. n. endast i sällsynta undantagsfall vara möjlig enligt den nationella lagen. Stycket har motiverats av svårigheterna att konkret ange de begränsningar, som reglerna om myndighetsutövning kan ha på den kommunala kompetensen, och den speciella grundlagstolkning, som framvuxit i Finland till följd av den ofta utnyttjade möjligheten att stifta särskilda lagar i den ordning, som gäller för grundlag.

I brist på förebilder från det större internationella fältet kan det tänkas uppstå tvekan om de kommunala samarbetsavtalens natur från stats- och folkrättsliga utgångspunkter. I tredje stycket klargörs att de gränsöverskridande kommunala samarbetsavtalen inte på grund av sakens natur eller på grund av denna konvention kan skapa bindningar för andra än de avtals slutande kommunerna själva. En väsentlig konsekvens av tredje stycket är att de berörda staterna inte har något automatiskt garantiansvar för de kommunala åtagandena.

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 offentligrättsliga 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 offentligrättsliga organ för gränskommunalt samarbete omfattades inte av Nordiska kommunalrättskommitténs utredningsuppdrag och berörs inte heller i dess rapport. Att utan föregående utredning ta upp frågan om sådana offentligrättsliga organ torde vara uteslutet.

Det torde vara obehövt att närmare definiera vad som avses med uttrycket samarbete. Det får vara tillräckligt att här hänvisa till den innebörd uttrycket har i kommunernas inrikes mellanhavanden och till de konkreta exempel på gränskommunalt samarbete som berörts i det föregående.

Artikel 3

Som närmare utvecklats i Nordiska kommunalrättskommitténs rapport behövs det fortlöpande arbete för att undanröja förekommande samarbets hinder i lagstiftningen. Det får ske efter hand som hindren får praktisk betydelse för kommunerna. Genom att bestämmelsen talar om önskvärt kommunalt samarbete har varje land erforderligt utrymme för egna bedömningar av de olika anspråk på lagändringar som kan resas av kommuner och andra. För att inom rimlig tid och med rimliga arbetsinsatser bereda väg för olika samarbetsprojekt i de egentliga gränstrakterna kan det vara nödvändigt att tillgripa ett system med dispenser och andra enklare undantagsregleringar. En erinran härom har upptagits i artikelns sista punkt genom att där sägs att man särskilt bör eftersträva regler som tillgodoser kommunala samarbetsbehov i gränstrakterna.

Artikel 4

Flertalet gränsöverskridande kommunala samarbetsprojekt av någon betydelse måste få en plats i samhällsplaneringen för att kunna förverkligas. Kommunerna är i dag så beroende av den statliga planeringen och resurstilldelningen att en bestämmelse av det slag som upptagits i förevarande artikel framstår som ett lämpligt komplement till själva samarbetsbestämmelsen i artikel 2.

Till viss del är den i artikeln avsedda samordningen redan tillgodosedd. Ministerrådet beslutade i december 1972 att ett utvidgat regionalpolitiskt samarbete skulle etableras mellan de nordiska länderna. Målet för detta samarbete är bl. a. att få till stånd ett ömsesidigt informationsutbyte på ett tidigt stadium om åtgärder av betydelse för grannländerna. I sin berättelse för år 1973 (1974:C 1 s. 101) uttalade sig ministerrådet för att ett system för informationsutbytet genomförs på riks-, läns- och kommunnivå. Informationsutbytet i konkreta planeringsfrågor i gränsområdena bör omfatta alla planeringsaktiviteter av betydelse för grannländerna oberoende av om de kan hänföras till regionalpolitik eller ej. Det kan gälla upprättande av bebyggelseplaner av skilda slag, konkreta lokaliseringsöverväganden i fråga om bebyggelse, arbetsplatser och service, naturreservat, utbyggnad av vägar samt andra frågor av betydelse för planeringen. Informationsutbytet bör påbörjas vid ett tidigt stadium i planeringsprocessen. Vidare bör principen vara att huvuddelen av informationsutbytet sker mellan myndigheter etc. på jämförbara administrativa nivåer. Delgivningen av information mellan de olika administrativa nivåerna i resp. land förutsätts följa de regler som tillämpas i den nationella planeringen. Enligt ministerrådet borde kommunerna rekommenderas att informera grannkommuner på andra sidan riksgräns i planeringsfrågor. Med anledning av ministerrådets beslut har länsstyrelserna i Finland erhållit information i frågan genom en skrivelse från inrikesminis-

teriet. Beslutet har i Norge bl. a. föranlett miljöverndepartementet att i skrivelse den 16 december 1974 anmoda berörda fylkesmän att medverka till att systemet för informationsutväxling blir förverkligat på kommun- och fylkesnivå. Från svensk sida har bl. a. den åtgärden vidtagits att länsstyrelseinstruktionen försetts med en ny bestämmelse (40 a §)² enligt vilken länsstyrelsen bör, i den mån det ej strider mot vad som är föreskrivet i lag eller annan författning, informera motsvarande myndighet i angränsande nordiskt land i frågor om samhällsplanering som kan antas ha betydelse för den myndighetens verksamhet. Bestämmelsen trädde i kraft den 1 juli 1975. Vidare har svenska kommunförbundet i skrivelse den 12 februari 1975 till gränskommunerna och ett antal andra kommuner rekommenderat kommunerna att behålla och vidareutveckla de nuvarande samarbetsformerna och informationskanalerna med grannkommunerna på andra sidan riksgränsen.

Artikeln torde inte medföra något behov av lagstiftning i de berörda länderna. Arbetsgruppen har inte ansett sig ha anledning att överväga frågan om behovet av ändringar i myndighetsinstruktioner och liknande författningar.

Artikel 5

Samarbetet mellan nordiska kommuner på ömse sidor om riksgräns innebär ett möte mellan två eller flera nationella regelsystem som visserligen vilar på gemensamma värderingar i stort men som samtidigt uppvisar en mängd skiljaktigheter i detaljerna. Det gränsöverskridande samarbetet blir därmed svårare och betydligt mera tidskrävande än samarbete över inrikes kommungränser. Inte sällan måste ett riksgränsöverskridande samarbete föregås av ett utredningsarbete som kan vara betungande särskilt för de ekonomiskt svaga gränskommunerna i norr. Det är därför skäligt att statsförvaltningarna vid behov ger kommunerna det bistånd av informativ art som avhandlas i förevarande artikel. Den här åsyftade informationen kan bli arbetskrävande för statliga myndigheter och har därför begränsats till konkreta kommunala samarbetsprojekt.

De finansieringsfrågor som uppkommer i samband med ett utvidgat gränskommunalt samarbete övervägs inom nordiska ämbetsmannakommittén för regionalpolitiskt samarbete och kan därför inte tas upp i förevarande sammanhang.

Artikel 6

Varierande inrikes och utrikes förhållanden för de fördragsslutande staterna torde nödvändiggöra en frihet för varje stat att reglera kommunernas organisation, ställning och verksamhet i det egna landet. En uttrycklig

² Numera 40 b § (SFS 1976:539).

bestämmelse härom har upptagits i förevarande artikel. Därmed är bl. a. klargjort att fördragsslutande stat som så finner lämpligt är helt oförhindrad att anordna särskild tillsyn över det gränskommunala samarbetet eller att på annat sätt göra inskränkningar i kommunernas självständighet på detta område. Det bör dock i detta sammanhang påpekas att erfarenheterna hittills inte visat på något behov av sådana restriktioner. Det verkar snarare som om kommunerna behövde stimuleras till självständiga insatser i det gränskommunala arbetet. Det som kommunerna hittills utträttat i samarbete med kommun på andra sidan nordisk riksgräns inger inte några farhågor för att det gränsöverskridande kommunala samarbetet skall komma i konflikt med nationella intressen.

Artiklarna 7 och 8

I dessa artiklar har upptagits sedvanliga bestämmelser om ratifikation, deponering och uppsägning.

Överenskommelsen torde inte påkalla lagstiftning i något av de berörda länderna.

Sammanställning av svenska remissyttranden över betänkandet (Nu 1976:10) Nordisk konvention om gränskommunalt samarbete

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgivits av arbetsmarknadsstyrelsen, socialstyrelsen, skolöverstyrelsen, statens planverk, statens brandnämnd, länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Värmlands, Kopparbergs, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, Nordvästra Skånes kommunalförbund, Sydvästra Skånes kommunalförbund och Öresundsrådet. Länsstyrelserna har bifogat yttranden från respektive landstingskommun och ett antal kommuner.

Samtliga remissinstanser har tillstyrkt eller förklarat sig i huvudsak inte ha något att erinra mot det framlagda konventionsförslaget.

Flera remissyttranden innehåller allmänna uttalanden om värdet av en nordisk konvention om gränskommunalt samarbete. Enligt *Landskrona kommun* bör konventionsförslaget hälsas med tillfredsställelse som ett positivt led i strävandena att främja nordiskt samarbete på viktiga samhällsområden. *Sydvästra Skånes kommunalförbund* anser att förslaget kan bilda grunden för en fortsatt utveckling av samarbetet över riksgrensarna. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* betonar värdet av den konvention som föreslås och framhåller att det inte är någon tvekan om att konventionen kommer att aktivera samarbetsstävandena mellan kommunerna. Liknande synpunkter anförs av *länsstyrelsen i Malmöhus län*, medan *länsstyrelsen i Älvsborgs län* framhåller att konventionen kommer att bli ett stöd för kommunerna genom att den ger ett säkrare rättsligt underlag för gränssamarbetet. Enligt *Umeå kommun* har konventionsförslaget ett ganska utslätat innehåll. I allt väsentligt sammanfattar det bara vad som redan gäller för samarbetet mellan kommunerna i Norden. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anför att förslaget kan förefalla vara av begränsad betydelse genom att det rättsliga underlaget för gränskommunalt samarbete inte vidgas eller ens direkt klargörs. Länsstyrelsen finner det emellertid värdefullt att de nordiska kommunernas principiella rätt att samarbeta över sina gränser ges ett uttryckligt erkännande. En överenskommelse av föreslagen art är ägnad att rikta kommunernas uppmärksamhet på samarbetsmöjligheterna och kan väntas medföra att åtskilliga kommuner mera regelbundet överväger fördelarna härav. Den i artikel 3 gjorda utfästelsen av de fördragslutande staterna att efter hand som behov framträder föranstalta om lagstiftningsåtgärder för att undanröja hinder eller svårigheter för samarbete syns tills vidare tillräcklig för att komma till rätta med de formella frågorna.

Några remissinstanser går närmare in på behovet av gränskommunalt samarbete. *Länsstyrelsen i Stockholms län* framhåller sålunda att gränskom-

munalt samarbete i första hand är en fråga för kommuner som ligger i omedelbar geografisk närhet men att frågan dock inte saknar intresse för Stockholms län. Samarbete kan förekomma och utvecklas också mellan kommuner med likartad utveckling, gemensamma intressen och samma sorts problem. Länsstyrelsen framhåller att Åland ibland räknas in i Stockholmsområdets intresseregion och att utrymme torde finnas för samarbete utöver det informationsutbyte och de överläggningar som hittills har ägt rum mellan landskapsstyrelsen på Åland och Stockholms läns landstingskommun respektive länsstyrelsen. Samarbete kan enligt vad *Stockholms kommun* anför förekomma och utvecklas också mellan kommuner utan geografisk närhet men med likartad utveckling, gemensamma intressen på många områden och samma sorts problem. Som exempel härpå nämns den samverkan på de flesta kommunala verksamhetsområden som de nordiska huvudstäderna bedriver som huvudmän för den kommunala stiftelsen Hässelby, de nordiska huvudstädernas centrum för kulturutbyte.

Lycksele kommun anser att konventionsförslaget bör ändras så att det kommer att gälla också kommuner utan direkt riksgränsanknytning. Enligt kommunen är det väsentligaste att de kommuner som berörs av gränskommunalt samarbete tillhör regioner med riksgränsanknytning.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anför att behovet av samverkan på det regionalekonomiska fältet hittills sannolikt har varit mindre framträdande i fråga om Sverige-Danmark än inom de områden där de nordiska ländernas glesbygdsområden har landgräns mot varandra. Mycket talar emellertid för att samarbetet inom Öresundsregionen i frågor som rör bl. a. näringsliv och service kommer att vidgas och bör vidgas väsentligt under den närmaste tiden. Omfattande utredningar där material från båda sidor av sundet insamlas och analyseras pågår redan inom ramen för Öresundsdelegationernas arbete. Under år 1976 kommer vidare att inledas en dansk-svensk förstudie kring fritidslivsfrågor med medel som ställs till förfogande genom NÄRP (Nordiska ämbetsmannakommittén för regionalpolitik). Det kan antas att genom dessa undersökningar kommer fram problem och frågor som bör studeras ytterligare. De nu pågående utredningarna genomförs primärt genom statliga organ i Danmark och Sverige. Det är emellertid troligt att det fortsatta arbetet på flera punkter kan få en sådan karaktär att ett omfattande kommunalt engagemang är både lämpligt och nödvändigt. Detta blir givetvis särskilt aktuellt om beslut fattas om att fasta förbindelser skall byggas över Öresund. Även inom räddningstjänsten behöver ett utökat gränskommunalt samarbete stimuleras. Barsebäcks kärnkraftverk, risker för utflöde av olja eller andra miljöfarliga varor i gemensamma kustområden och för sjöolycka i det starkt trafikerade Öresund pekar likaså på behov av nära kontakt såväl mellan gränskommuner som mellan regionala statliga myndigheter på ömse sidor om Öresund. *Malmöhus läns landstingskommun* framhåller att det på sjukvårdens och kulturlivets områden har växt fram viss samverkan mellan

danska och svenska institutioner. Som exempel anförs att patienter remitteras till specialistvård på andra sidan Öresund och att vissa åtgärder har vidtagits för att stimulera frekvensen av danska besökare på teatrar i Malmö och Helsingborg. Framtiden får enligt landstingskommunen utvisa om detta samarbete lämpligast sker genom avtalsmässig bindning av parternas handlande eller genom mer eller mindre formlös information och samverkan från fall till fall. Landstingskommunen försöker i första hand få till stånd ett ökat samplanerande och samutnyttjande över de administrativa gränserna i Skåne beträffande såväl sjukvården som kulturverksamheten. Endast på tämligen lång sikt kan man enligt landstingskommunen skönja behov av en mer omfattande och reglerad samverkan med danska kommuner inom nämnda verksamhetsområden.

Sydvästra Skånes Kommunalförbund anför att förbundet under sin tioåriga verksamhet har haft ett nära samarbete med motsvarande planeringsorgan på den danska sidan av Öresund. En allmän tendens till samarbete inom allt större geografiska områden kan konstateras inom olika verksamheter och inom olika geografiska delar av vårt land. Utökad samarbete över gränserna kan, framhåller förbundet, bli aktuellt i frågor som rör bl. a. bostäder, arbetskraft, trafik, miljö, fritid och rekreation. Vidare skulle ett fastare samarbete kunna drivas beträffande vissa fackutredningar som rör hela Öresundsregionen. Om samarbetet inte skall stanna vid ett allmänt utredningsarbete, bör enligt förbundet de formella formerna för ett sådant kommunalt samarbete över riksgränsen ytterligare utredas.

Den tredje "som-satsen" i p r e a m b e l n bör enligt *länsstyrelsen i Norrbottens län* och *Haparanda kommun* ändras så att det klart framgår att de områden för gränskommunalt samarbete som nämns där är att betrakta som exempel. Några remissinstanser anser att ytterligare exempel på sådana områden bör anges. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* föreslår att räddningstjänsten nämns i detta sammanhang, medan *Strömsunds kommun* anser att undervisningen är ett verksamhetsområde som bör tas med bland exemplen. Beträffande samarbetet inom sjukvården är *socialstyrelsen* tveksam till om konventionsförslaget kommer att få någon annan effekt än som en ytterligare legal kodifiering av ett redan etablerat samarbete.

A r t i k e l 1 i konventionsförslaget har föranlett synpunkter från några få remissinstanser. Till dessa hör *Lycksele kommun* som anser att konventionen bör gälla också för kyrkliga kommuner. *Landskrona kommun* anför att man i preamble n inte synes ha beaktat att s a m a r b e t s b e h o v föreligger inte bara för de enskilda kommunerna utan även för de sammanslutningar som kommunerna har bildat för samverkan, t. ex. Öresundsrådet, Kvarkenrådet eller Arkodelegationen för Arvika-Kongsvingerområdet. Det är självfallet inte meningen att genom sådana organ skall skapas några nya offentligrättsliga subjekt eller att organen skall få någon rätt till myndighetsutövning. Kommunen anser dock att konventionen, om den skall få praktiska effekter, bör kompletteras med föreskrifter som i hithörande hänseende jämställer

sammanslutning av detta slag med kommun. Härigenom öppnas också möjlighet för sådan sammanslutning att direkt göra framställning hos statsmyndighet. De i inledningen till förslaget inskrivna "som-satserna" tycks enligt *Malmö kommun* uteslutande syfta på gränskommunalt samarbete enskilda kommuner emellan. Kommunen håller det för sannolikt att avsikten inte har varit att utesluta samarbetsorgan av typ Öresundsrådet från att omfattas av förslaget. Om detta antagande är riktigt, bör i artikel 1 anges att sådana sammanslutningar jämföras med kommun. Som artikel 1 är avfattad enligt konventionsförslaget är gränskommunala organ som Öresundsrådet och Kvarkenrådet förhindrade att göra sådana hänvändelser till statsmyndigheterna som avses i artikel 5.

Endast *länsstyrelsen i Stockholms län* kommenterar artikel 2 i förslaget närmare. Uttryckligt underlag för gränskommunalt samarbete saknas enligt länsstyrelsen i den kommunalrättsliga lagstiftningen. De svenska kommunallagarna har tillkommit utan avseende på sådan samverkan. De bestämmelser som anger gränserna för kommuns befogenheter (3 § kommunallagen, 3 § kommunallagen för Stockholm och 4 § landstingslagen)¹ har emellertid givits en mycket allmän avfattning. Enligt förarbetena har avsikten härmed varit att möjliggöra en anpassning till den allmänna samhällsutvecklingen. Rättsläget torde kortfattat kunna beskrivas så att svensk kommuns befogenheter endast omfattar åtgärder av allmänt intresse som är lokaliserat till den egna kommunen men att det i och för sig inte är nödvändigt att den verksamhet som kommunen vill främja bedrivs inom kommunens gränser. På grund av kompetensreglernas karaktär och eftersom rättspraxis på området ännu är relativt sparsam är en närmare analys av kommunernas rättsliga möjligheter till samarbete över gränserna behäftad med en viss osäkerhet. Den föreslagna konventionen avser endast sådan verksamhet från kommuns sida som enligt den nationella lagen faller in under kommuns befogenheter. Eftersom avsikten med förslaget inte är att öka de nordiska kommunernas kompetens enligt nationell lag utan endast att ge ett förtydligande uttryck för något som kan iakttas vid en genomgång av gällande rätt, kan förslaget enligt länsstyrelsens mening inte föranleda några särskilda erinringar ur kommunalrättslig synpunkt.

Länsstyrelsen i Älvsborgs län ansluter sig helt till grundtanken bakom artikel 3 i konventionsförslaget, nämligen att alla onödiga hinder mot gränskommunalt samarbete bör undanröjas. *Nordvästra Skånes kommunalförbund* anser också att det är angeläget att sådana hinder i de nordiska ländernas lagstiftning tas bort. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* betonar vikten av att en samordning av speciallagstiftningen med tillhörande tillämpningsföreskrifter får hög prioritet i det fortsatta arbetet med att undanröja hinder för ett utökat samarbete över riksgrenserna i Norden. *Umeå kommun* framhåller att den speciallagstiftning med tillhörande tillämpningsföreskrifter, t. ex.

¹ De angivna lagrummen motsvaras numera av 1 kap. 4 § kommunallagen (1977:179).

vägtrafiklagstiftning och tullbestämmelser, som finns i Sverige och Norge vållar problem i det praktiska arbetet. Kommunen skulle därför gärna ha sett att konventionsförslaget särskilt hade poängterat vikten av en samordning av speciallagstiftningen och tillämpningsföreskrifterna. Den kommunala verksamheten är, påpekar *Svenska kommunförbundet*, i stor omfattning reglerad genom speciallagstiftning som inte är enhetlig i de nordiska länderna. Enligt kommunförbundet torde det knappast vara möjligt att i någon nämnvärd omfattning samordna den specialreglerade kommunala verksamheten så länge nuvarande olikhet i lagstiftning kvarstår.

Övertorneå kommun betonar att förekommande samarbetshinder i lagstiftningen måste undanröjas utan att man avvaktar att hindren aktualiseras ute i kommunerna. Som exempel anför kommunen att bestämmelserna om socialförsäkring, ansvarsförsäkring, beskattning osv. måste samordnas eller ändras innan t. ex. samarbetsprojekt för lokalisering av arbetsplatser till utvecklingssvaga gränsområden kan ge avsedd effekt. Kommunen framhåller vidare att ansvarsfrågorna måste lösas för att samarbete inom räddningstjänsten skall kunna etableras. *Statens brandnämnd* anser att det är angeläget att kommunerna ges möjlighet att organisera brandförsvaret så att förstahandsinsats för räddningstjänst i viss del av en kommun kan få säkerställas genom avtal med kommun på andra sidan riksgränsen. Enligt brandnämndens mening bör den föreslagna konventionen på sikt kunna medföra avtal med sådan innebörd.

Som exempel på punkter som bör ses över vid ett mera utvecklat gränskommunalt samarbete anför *skolöverstyrelsen* intagningsnämndernas möjlighet att utnyttja "särskilda skäl" vid antagning av elev från ett gränsland till utbildning, möjligheten att inkludera område utanför riket vid bedömning av elevunderlag för lokaler och utrustning samt de ekonomiska konsekvenserna av regler och bidragsformer i fråga om skolresor, skolskjutsar och inackordering.

Länsstyrelsen i Norrbottens län anser att artikel 3, i vilken de fördragsslutande staterna uppmanas att undanröja svårigheter som hänger samman med att lagar och bestämmelser skiljer sig från varandra i de olika länderna, är av utomordentligt stor betydelse. Enligt länsstyrelsen är det önskvärt att den får en helt entydig formulering. Länsstyrelsen föreslår att sista meningen i artikeln ersätts med följande.

I de egentliga gränstrakterna bör särskild vikt läggas vid strävan att undanröja samarbetshinder. Härvid måste tidsödande procedurer undvikas. Därvid bör samarbetshinder i lagstiftning och bestämmelser undanröjas med hjälp av dispenser.

Länsstyrelsen framhåller vidare att länsstyrelserna och fylkesadministrationerna har en nyckelroll när det gäller att bevaka utvecklingen i nämnda avseende och att det vore önskvärt att artikel 3 avslutades på följande sätt.

Det ankommer på respektive länsstyrelser/fylkesadministrationer att kontinuerligt följa överväganden i gränskommunerna rörande gränskommunalt samarbete i syfte att undanröja hinder av det slag som avses i denna artikel.

Beträffande artikel 4 om informationsutbyte mellan statliga och kommunala myndigheter på ömse sidor om riksgränsen hänvisar *länsstyrelsen i Älvsborgs län* till 40 a §² i länsstyrelseinstruktionen, enligt vilken länsstyrelse, i den mån det ej strider mot lag eller annan författning, bör informera motsvarande myndighet i angränsande nordiskt land i frågor om samhällsplanering som kan antas ha betydelse för den myndighetens verksamhet. Även om den nu aktuella överenskommelsen främst avser samarbetet mellan kommuner, kan det enligt länsstyrelsen finnas skäl att mera klart framhålla det statliga ansvaret för samhällsplaneringen. Med hänsyn härtill ifrågasätter länsstyrelsen om inte artikel 4 bör förses med ett tillägg där det anges att behovet av samarbete mellan kommuner och berörda statliga regionala myndigheter på ömse sidor om gränsen skall beaktas. Överenskommelsen riskerar annars, framhåller länsstyrelsen, att förbise den övergripande regionala planeringens faktiska betydelse inom de nordiska länderna. Det kan inte heller vara avsett att man i varje gränsfråga måste belasta respektive stats centrala myndigheter. *Länsstyrelsen i Jämtlands län* framhåller att det är förenat med vissa praktiska svårigheter att tillämpa principen att huvuddelen av informationsutbytet skall ske mellan myndigheter på jämförbara nivåer. *Statens planverk* understryker ministerrådets uttalande om att ett system för informationsutbyte skall genomföras på riks-, läns- och kommunnivå. Vikten av samarbete mellan statliga och kommunala myndigheter betonas även av *länsstyrelsen i Värmlands län*, som också framhåller att de regionala myndigheterna behöver ökade resurser, om de skall kunna effektivt bevaka gränsregionernas problem och allsidigt beakta behovet av gränskommunalt samarbete och intensifierat informationsutbyte över riksgränsen.

Enligt *Landstingsförbundet* skulle det beträffande artikel 4, inte minst med tanke på vad som framhålls i motiven till artikeln, kunna övervägas att göra ett tillägg som innebär att inte bara behovet av samarbete utan också behovet av samråd mellan kommuner på ömse sidor om gränsen skall beaktas. Genom tillägget "och samråd" skulle artikeln enligt förbundet få en vidare omfattning än den föreslagna och inbegripa bl. a. behovet av ömsesidig information i planeringsfrågor.

Malmö kommun anser att valet av ordet "bör" i artikel 5 ger statsmyndigheterna väl långtgående möjligheter att skönsmässigt bedöma om de skall tillmötesgå kommuns och kommunalt samarbetsorgans begäran om råd och upplysningar. Kommunen anser att kommunerna skall ges en rätt att göra framställningar av det slag som avses i artikeln. Det föreslås därför att artikeln formuleras på följande sätt.

² Numera 40 b § (SFS 1976:539).

Kommun äger inhämta råd och upplysningar i de rättsliga och andra frågor som kan uppkomma vid särskilda projekt om kommunalt samarbete över riksgräns.

I kommentaren i betänkandet till artikel 5 har en väsentlig begränsning gjorts beträffande innebörden av de "särskilda projekt" som nämns i artikeltexten, noterar Malmö kommun. Det uttalas nämligen att statsmyndigheternas bistånd skall begränsas till "konkreta kommunala samarbetsprojekt" samtidigt som det sägs att riksgränsöverskridande samarbete inte sällan behöver föregås av ett utredningsarbete som kan vara betungande. "Konkreta kommunala samarbetsprojekt" förutsätter emellertid enligt kommunen nästan alltid ett föregående utredningsarbete. Om artikeln skall få reell praktisk betydelse, bör kommun få begära bistånd hos statsmyndigheterna redan på "idéstadiet", alltså innan "konkreta kommunala samarbetsprojekt" har uppstått. *Öresundsrådet* framför samma synpunkter, medan *länsstyrelsen i Värmlands län* anför att det är nödvändigt att de centrala organen svarar för den utredningsverksamhet etc. som kan behövas för att utröna möjligheterna och förutsättningarna för gränskommunalt samarbete i olika frågor.

Haparanda kommun och *länsstyrelsen i Norrbottens län* betonar vikten av att de myndigheter som har att pröva frågor om statsbidrag för kommunala projekt inte genom missriktad sparsamhet försvårar eller förhindrar samarbetet över gränserna.

Remissinstanserna har inte närmare kommenterat artiklarna 6-8 i konventionsförslaget.