

Territoriellt samarbete inom EU

*Betänkande av Utredningen om territoriellt
samarbete inom EU*

Stockholm 2007



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2007:105

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22869-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Näringsdepartementet

Regeringen beslutade den 16 november 2006 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att överväga behoven av nya författningar och författningsändringar med anledning av Europaparlamentets och rådets beslut om en ny förordning om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (EGTS).

Hovrättsrådet Bertil Ahnberg förordnades den 19 december 2006 att vara särskild utredare.

Den 1 januari 2007 förordnades som experter i utredningen ämnesrådet Christer Christensen och rättssakkunniga Petra Jansson, Johan Lundmark och Helene Ramqvist. Den 1 februari 2007 entledigades Petra Jansson och som ny expert förordnades departementssekreteraren Helena Linde. Den 15 mars 2007 förordnades ministern Anders Elofson som expert.

Sekreterare har fr.o.m. den 20 december 2006 varit hovrätts-assessorerna Ann-Charlotte Bragsjö.

Enligt direktiven skulle utredningen redovisa sitt arbete senast den 31 augusti 2007. Utredningen beviljades emellertid förlängd tid för redovisningen t.o.m. den 31 december 2007.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om territoriellt samarbete inom EU, överlämnar härmed sitt betänkande *Territoriellt samarbete inom EU* (SOU 2007:105).

Utredningsuppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i december 2007

Bertil Ahnberg

/Ann-Charlotte Bragsjö

Innehåll

Sammanfattning	9
Summary	21
Författningsförslag	33
1 Utredningens uppdrag	41
1.1 Utredningens direktiv.....	41
1.2 Utredningsarbetet.....	41
1.3 Betänkandets disposition.....	43
2 EG:s förordning om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete	45
2.1 Bakgrund	45
2.2 Vad är en gruppering?.....	47
2.3 Bildandet av en gruppering.....	49
2.4 Grupperingens säte och tillämplig lag	52
2.5 Registrering av en gruppering	52
2.6 Budget, årsredovisning och revision m.m.	53
2.7 Kontroll av förvaltningen av offentliga medel	53
2.8 Likvidation, insolvens, betalningsinställelse och ansvar	54
2.9 Upphörande av en gruppering m.m.....	54
2.10 Domstolsprövning	55

2.11	Skyddet för tredje man.....	56
2.12	Övrigt.....	56
3	Territoriellt samarbete	59
3.1	Inledning.....	59
3.2	Offentlig förvaltning m.m.	60
3.2.1	Offentlig förvaltning	60
3.2.2	Myndighetsutövning.....	61
3.2.3	Aktörer som kan utöva offentlig verksamhet	62
3.2.4	Regionalt och lokalt samarbete inom landet	71
3.2.5	Förvaltningsförfarandet.....	77
3.3	Gällande rätt avseende internationellt samarbete.....	83
3.3.1	Inledning.....	83
3.3.2	Folkrätten	84
3.3.3	Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.....	85
3.3.4	Överenskommelse med annan stat eller med mellanfolklig organisation	88
3.3.5	Regionalt och lokalt samarbete över nations- gränsen.....	96
3.3.6	Exempel på internationellt samarbete som statliga och kommunala organ deltar i.....	98
3.4	Tidigare behandling av frågan om territoriellt samarbete och annat utredningsarbete av intresse	101
3.4.1	Gränskommunutredningen	101
3.4.2	Ansvarskommittén.....	105
3.4.3	Grundlagsutredningen	109
3.4.4	Kommunala kompetensutredningen	110
3.5	EU:s sammanhållningspolitik och svensk regional tillväxtpolitik	112
3.5.1	EU:s sammanhållningspolitik	112
3.5.2	Svensk regional tillväxtpolitik	117
4	Internationell utblick	123
4.1	Inledning.....	123
4.2	Pågående territoriellt samarbete	123

4.3	Förordning nr 1082/2006	124
4.4	Behovet av kompletterande nationella regler med anledning av förordning nr 1082/2006	125
5	Behovet av kompletterande nationella regler	127
5.1	Inledning.....	127
5.2	Ändamålet med en gruppering.....	128
5.3	En grupperings medlemmar	131
5.4	En grupperings uppgifter och en medlems deltagande i en gruppering m.m.....	133
5.4.1	En grupperings uppgifter	133
5.4.2	En medlems deltagande i en gruppering m.m.....	143
5.5	Bildandet av en gruppering samt vilka regler som ska gälla för offentliggörande och avgifter	147
5.5.1	Bakgrund	147
5.5.2	Överväganden och förslag.....	148
5.6	En grupperings rättskapacitet	152
5.6.1	Bakgrund	152
5.6.2	Övervägande	153
5.7	Årsredovisning, revision och årsberättelse.....	153
5.7.1	Bakgrund	153
5.7.2	Överväganden och förslag.....	154
5.8	Kontroll av förvaltning av offentliga medel	156
5.8.1	Bakgrund	156
5.8.2	Överväganden och förslag.....	157
5.9	Likvidation, insolvens och betalningsinställelse	159
5.9.1	Bakgrund	159
5.9.2	Överväganden och förslag.....	159
5.10	Upphörande av en gruppering m.m.....	161
5.10.1	Bakgrund	161
5.10.2	Överväganden och förslag.....	162
5.11	Domstolsprövning	165
5.11.1	Överväganden och förslag.....	165

5.12	Skyddet för tredje man.....	166
5.12.1	Bakgrund	166
5.12.2	Överväganden och förslag.....	167
5.13	Övrigt.....	169
6	Konsekvenser av förslagen	171
7	Författningskommentar	173
7.1	Förslag till lag om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete inom EU	173
7.2	Övriga författningsförslag	177
7.2.1	Inledning.....	177
7.2.2	Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).....	178
7.2.3	Förslag till förordning om ändring i konkursförordningen (1987:916)	178
7.3	Ikraftträdande.....	179
 Bilagor		
<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv.....	181
<i>Bilaga 2</i>	Tilläggsdirektiv	189
<i>Bilaga 3</i>	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1082/2006 om en europeisk gruppering för territoriellt samarbetet (EGTS)	191

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Enligt direktiven ska utredningen analysera och bedöma hur bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1082/2006 av den 5 juli 2006 om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (EGTS) förhåller sig till svensk rätt, ta ställning till vilken lagstiftning som behövs för att EG-förordningen ska kunna tillämpas effektivt i Sverige samt lämna ett heltäckande författningsförslag som innefattar såväl de anpassningar av det befintliga regelsystemet som de nya regler som behövs till följd av EG-förordningen.¹

Det ingår också i utredningens uppdrag att analysera möjligheten för en svensk myndighet att delta som medlem i en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (gruppering), även en sådan som bildats i en annan medlemsstat i syfte att vara en förvaltande myndighet för ett program inom målet europeiskt territoriellt samarbete.

Dessutom står det utredningen fritt att ta upp ytterligare frågor som den anser behöver övervägas inom ramen för uppdraget samt föreslå de författningsändringar som bedöms motiverade. I uppdraget ingår inte att föreslå ändringar av grundlag eller av skattelagstiftning.

EG:s förordning om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete

Efter flera års diskussioner och förhandlingar nådde EU:s medlemsstater våren 2006 enighet kring en förordning om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete. Europaparlamentet och rådet

¹ Dir. 2006:115, s. 7.

beslutade den 5 juli 2006 att anta förordningen (förordning nr 1082/2006). Förordningen tillämpas från och med den 1 augusti 2007.

En gruppering är en ny juridisk person för territoriellt samarbete inom EU. Grupperingen ska ha som mål att underlätta och främja gränsöverskridande, transnationellt och/eller interregionalt samarbete (territoriellt samarbete) mellan dess medlemmar i syfte att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen. En grupperings medlemmar kan således verka på områden som geografiskt gränsar till varandra men även medlemmar som befinner sig på områden som inte angränsar till varandra kan delta i en gruppering. Även aktörer som finns på områden som åtskiljs av hav kan genom att bilda en gruppering samarbeta över nationsgränserna.

En gruppering ska bestå av medlemmar som finns på minst två medlemsstaters territorier. Medlemmar i en gruppering kan vara dels medlemsstater och regionala eller lokala myndigheter, dels organ som regleras av offentlig rätt i enlighet med en bestämmelse i ett EG-direktiv om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster. Även sammanslutningar av organ som tillhör en eller flera av dessa kategorier får vara medlemmar i en gruppering.

Bildandet av en gruppering är frivilligt. Grupperingen agerar på sina medlemmars vägnar och grupperingen har att utföra de uppgifter som medlemmarna ger den. De uppgifter som grupperingen ska utföra måste omfattas av varje medlems behörighet enligt dess nationella lagstiftning.

En grupperings uppgifter ska främst vara begränsade till genomförande av program eller projekt för territoriellt samarbete som medfinansieras av gemenskapen genom Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden. Uppgifterna får emellertid även omfatta andra särskilda åtgärder som avser territoriellt samarbete med eller utan ekonomiskt bidrag från gemenskapen. En gruppering får inte utföra uppgifter som innefattar myndighetsutövning eller åligganden som syftar till att tillvarata statens eller andra offentliga myndigheters allmänna intressen, exempelvis polisiära och föreskrivande befogenheter, rättsväsen och utrikespolitik.

Ett beslut att bilda en gruppering fattas alltså på initiativ av grupperingens blivande medlemmar. Dessa medlemmar har att upprätta förslag till avtal och stadga. Avtalets och stadgans innehåll

regleras närmare i förordning nr 1082/2006. Ett avtal ska innehålla uppgifter om bl.a. grupperingens namn och medlemmar, dess registrerade säte, det territorium inom vilket grupperingen ska utföra sina uppgifter, grupperingens mål och uppgifter, dess varaktighet och villkoren för grupperingens upplösning. Stadgan ska i vart fall innehålla alla uppgifter i avtalet samt närmare uppgifter om grupperingens organisation, arbetets bedrivande och fördelningen av medlemmarnas ansvar. Grupperingens interna organisation ska bestå av en församling och en direktör. Stadgan kan innehålla bestämmelser om ytterligare organ. Om andra organ finns, bör stadgan ange vilka befogenheter de har. I förordningen anges endast vissa minimikrav avseende stadgans innehåll och vad en gruppering åtminstone ska ha för organ. Grupperingsformen är med andra ord ganska flexibel.

Var en gruppering har sitt registrerade säte är viktigt eftersom lagstiftningen i den stat där grupperingen har sitt säte, och där den alltså ska registreras, kommer att tillämpas beträffande frågor som rör grupperingen och som inte eller endast delvis regleras av förordning nr 1082/2006.

Varje medlems deltagande i en gruppering ska godkännas av den medlemsstat enligt vars lagstiftning medlemmen har bildats. Medlemsstaten ska emellertid inte godkänna ett sådant deltagande

- om det är oförenligt med förordning nr 1082/2006, den blivande medlemmens befogenheter och åligganden eller nationell lagstiftning i övrigt, eller
- om det inte är motiverat av skäl som gäller allmänintresset eller den allmänna ordningen i den medlemsstaten.

Förutom en medlems deltagande i en gruppering ska medlemsstaten godkänna varje ändring i en grupperings avtal och varje betydande ändring av dess stadga.

Om medlemskap i en gruppering godkänts av berörda medlemsstater ska medlemmarna upprätta ett avtal och en stadga som enhälligt ska antas av medlemmarna. Vid upprättandet av dessa handlingar har medlemmarna att sörja för att de överensstämmer med medlemsstaternas godkännande. För att en gruppering ska bli en juridisk person måste avtalet och stadgan ha godkänts av samtliga medlemmar. Dessutom krävs att grupperingens stadga och varje ändring av denna registreras och/eller offentliggörs i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning i den medlemsstat där grupp-

eringen har sitt registrerade säte. Grupperingen förvärvar status som juridisk person vid dagen för registreringen eller offentliggörandet, beroende på vilket som inträffar först. Medlemsstaterna har rätt att besluta om avgifter i samband med registrering av avtal och stadga. Avgifterna får inte överstiga de administrativa kostnaderna.

En gruppering kan upphöra av flera olika skäl. Grupperingen får alltid upplösas genom beslut av medlemmarna. En gruppering kan upplösas om tiden för dess bestånd enligt grupperingsavtalet har löpt ut eller om någon annan i avtalet angiven grund för upplösning har inträffat. Dessutom kan en nationell domstol eller myndighet i den medlemsstat där en gruppering har sitt registrerade säte besluta att grupperingen ska upplösas. Så får ske om grupperingen inte längre bedriver verksamhet som t.ex. underlättar och främjar det territoriella samarbetet eller om den går utöver gränserna för de uppgifter som den har getts.

Det kan också vara så att en grupperings verksamhet strider mot nationell lagstiftning i en medlemsstat. Ett behörigt nationellt organ får därför i vissa fall förbjuda en gruppering att utöva verksamhet på sitt territorium eller kräva att de medlemmar som bildats enligt medlemsstatens lagstiftning utträder ur grupperingen, om inte verksamheten upphör. De fall som avses är när en gruppering utövar verksamhet som strider mot en medlemsstats bestämmelser om allmän ordning, allmän säkerhet, allmän hälsa eller allmän moral, eller som strider mot allmänintresset i den medlemsstaten.

Utredningens överväganden och förslag

Inledning

Förordning nr 1082/2006 är bindande i sin helhet och direkt tillämplig i varje medlemsstat. Om en viss fråga regleras i förordningen, ska och får Sverige således inte utfärda några bestämmelser i samma fråga. EG-förordningen ger emellertid på flera punkter medlemsstaterna möjligheter att själva besluta i vissa frågor som rör grupperingar. I några avseenden är medlemsstaterna dessutom enligt förordningen skyldiga att vidta lagstiftningsåtgärder på det nationella planet. Sådana kompletterande svenska regler bör i vissa fall ges i lagform medan andra kan ges i författning av lägre valör (förordning eller myndighetsföreskrift).

Förordning nr 1082/2006 måste alltså i vissa avseenden kompletteras med svenska regler. I följande avseenden kan, och i vissa fall ska, Sverige bestämma:

- en grupperings uppgifter,
- en medlems deltagande i en gruppering m.m.,
- bildandet av en gruppering samt vilka regler som ska gälla för offentliggörande och avgifter,
- en grupperings rättskapacitet,
- årsredovisning, revision och årsberättelse,
- kontroll av förvaltning av offentliga medel,
- likvidation, insolvens och betalningsinställelse,
- upphörande av en gruppering m.m.,
- domstolsprövning, samt
- skyddet för tredje man.

En grupperings uppgifter

För att möjliggöra för svenska organ att delta effektivt i en gruppering föreslår utredningen att riksdagen ska bemyndiga regeringen att kunna överlåta vissa förvaltningsuppgifter till en gruppering. Förslaget innebär att regeringen i särskilda fall får överlåta förvaltningsuppgift till en gruppering med registrerat säte i Sverige eller i en annan medlemsstat inom EU. Förvaltningsuppgift som får överlåtas ska röra förvaltning av program för territoriellt samarbete som medfinansieras av EU. Under nuvarande programperiod medfinansieras sådana program av gemenskapen genom Europeiska regionala utvecklingsfonden och fördelning av stödet sker till projekt inom målet territoriellt samarbete. Uppgifter som överlåts får innefatta myndighetsutövning. Med myndighetsutövning avses i detta fall beslut om fördelning av stöd i samband med förvaltning av nämnda program.

Enligt utredningen bör dessa frågor regleras i en särskild lag; lagen om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete inom EU. Eftersom vissa av de uppgifter som kan överlåtas innefattar myndighetsutövning måste riksdagens beslut fattas med kvalificerad majoritet.

Allmänna organ kan givetvis delta i en gruppering med andra uppgifter än förvaltning av program för territoriellt samarbete som medfinansieras av EU. Genom förordning nr 1082/2006 kan alltså svenska allmänna organ delta som medlemmar i en gruppering som

är verksam över nationsgränserna. Frågan om ett svenskt organs möjlighet att tillsammans med utländska organ delta i en gruppering blir en fråga om vad som innefattas i det svenska organets kompetens och behörighet.

En medlemsstat har enligt förordning nr 1082/2006 rätt att begränsa de uppgifter som en gruppering får utföra utan finansiellt bidrag från gemenskapen. Detta gäller emellertid inte sådana samarbetsåtgärder som omfattas av målet europeiskt territoriellt samarbete och som förtecknas i artikel 6 i EG-förordningen nr 1080/2006.

Det torde vara möjligt för svenska organ att vara medlemmar i en gruppering så länge deltagandet inte är oförenligt med svensk lagstiftning. Att därutöver begränsa en grupperings uppgift avseende program eller projekt som inte stöds av finansiellt bidrag från EU synes enligt utredningen inte önskvärt.

En medlems deltagande i en gruppering m.m.

Utredningen föreslår att en ansökan om svensk medlems deltagande i en gruppering ska prövas av regeringen. Även en ansökan om ändring i en grupperings avtal och betydande ändring av dess stadga bör prövas av regeringen. Enligt utredningen ska prövningsrätten inte kunna delegeras.

Gällande bestämmelser om handläggning av regeringsärenden och expediering av beslut m.m. bör tillämpas även när regeringen ska pröva en ansökan om svensk medlems deltagande i en gruppering och om ändring i en grupperings avtal eller av dess stadga.

Av förordning nr 1082/2006 framgår vilka handlingar som ska ges in vid prövning av en ansökan om medlemskap i en gruppering. Att därutöver närmare reglera vad en ansökan ska innehålla synes enligt utredningen inte erforderligt.

Bildandet av en gruppering samt vilka regler som ska gälla för offentliggörande och avgifter

Utredningen föreslår att ett register över grupperingar med registrerat säte i Sverige ska föras av en registreringsmyndighet. Nutek bör få i uppdrag att vara denna registreringsmyndighet. Registreringsmyndigheten bör genast kungöra i Post- och Inrikes

Tidningar vad som har registrerats i registret. Dessutom föreslår utredningen att den som ansöker om registrering ska betala handläggningsavgift. Den som är registrerad bör betala en avgift för registerföringen.

Vidare föreslår utredningen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om ingivning av anmälningar i registreringsärenden m.m. och om avgifter i ärenden om registrering. Dessutom bör den förordning med instruktion för den myndighet som ska vara registreringsmyndighet ändras på så sätt att det av förordningen framgår att myndigheten är statlig förvaltningsmyndighet för registreringsärenden som gäller grupperingar med registrerat säte i Sverige och att myndigheten får utfärda bevis och utdrag ur myndighetens register.

En grupperings rättskapacitet

Enligt förordning nr 1082/2006 ska en gruppering i varje medlemsstat ha den mest vittgående rättskapacitet som tillerkänns juridiska personer enligt den medlemsstatens nationella lagstiftning. En gruppering ska kunna förvärva eller avyttra fast och lös egendom, anställa personal samt föra talan inför domstolar och andra myndigheter.

Enligt svensk rätt kan en juridisk person förvärva rättigheter och iklåda sig skyldigheter och föra talan inför domstolar och andra myndigheter. Något konstaterande i lag eller annan författning att en gruppering har en viss rättskapacitet behövs enligt utredningen inte.

Årsredovisning, revision och årsberättelse

Enligt utredningen bör bestämmelserna om årsredovisning i lagen (1997:614) om kommunal redovisning och om revision i revisionslagen (1999:1079) i tillämpliga delar även gälla för en gruppering med registrerat säte i Sverige. När det gäller revision av EU-medel så regleras den revisionen i EG-förordningen nr 1083/2006.

Vidare föreslår utredningen att en gruppering med registrerat säte i Sverige ska lämna en årsberättelse. Berättelsen ska innehålla den information som behövs för att man ska kunna bedöma grupperingens verksamhet och ställning. Grupperingen bör ge in

sin årsberättelse till registreringsmyndigheten. Enligt utredningens förslag ska handlingarna finnas att tillgå hos grupperingen och registreringsmyndigheten. Grupperingens revisorer bör granska de räkenskaper som ligger till grund för årsberättelsen. Revisionsberättelsen med eventuella anmärkningar, bör i sin helhet återges i årsberättelsen.

Utredningen föreslår att en gruppering med registrerat säte i Sverige ska ge in sin årsredovisning till registreringsmyndigheten. Myndigheten har att offentliggöra årsredovisningen på lämpligt sätt. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör meddela föreskrifter om ingivande och offentliggörande av årsredovisningar samt om ingivande av årsberättelse.

Kontroll av förvaltning av offentliga medel

Utredningen föreslår att regeringen ska bestämma vilken myndighet som har att utöva kontroll enligt artikel 6.1 i förordning nr 1082/2006. Vidare bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om hur kontrollen ska gå till. Den myndighet som har att utöva nämnda kontroll bör även ha till uppgift att informera berörda medlemsstater om det har uppstått några problem under kontrollen. I de fall en gruppering har registrerat säte i Sverige torde myndigheten kunna lämna uppgifter till andra medlemsstaters kontrollmyndigheter med stöd av 1 kap. 3 § tredje stycket sekretesslagen (1980:100).

Likvidation, insolvens och betalningsinställelse

Enligt utredningen kan konkurslagen (1987:672) tillämpas även beträffande en gruppering med registrerat säte i Sverige. Det behövs därför inga särskilda regler om en grupperings obestånd och betalningsinställelse. Konkursförordningen (1987:916) bör emellertid kompletteras med en uppgift om att i de fall gäldenären är en gruppering med registrerat säte i Sverige ska en kopia av kungörelsen om konkursbeslutet skickas till registreringsmyndigheten.

När det gäller likvidation föreslår utredningen att medlemmarna i en gruppering med registrerat säte i Sverige ska i grupperingens avtal reglera förutsättningarna för och förfarandet vid grupperingens likvidation. Registreringsmyndigheten bör underrättas om ett

beslut om likvidation. Närmare föreskrifter om hur denna under rättelse ska gå till meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Enligt utredningen bör uppgift om att en gruppering med registrerat säte i Sverige försatts i konkurs eller likvidation registreras och offentliggöras av registreringsmyndigheten. Närmare föreskrifter meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Upphörande av en gruppering m.m.

Enligt utredningens förslag ska frågor om förbud för en gruppering att bedriva verksamhet i Sverige och om en svensk medlems utträde ur en gruppering prövas av regeringen. Även fråga om upplösning av en gruppering med registrerat säte i Sverige på den grunden att grupperingen inte längre uppfyller vissa i förordning nr 1082/2006 angivna krav bör prövas av regeringen. En ansökan om upplösning av en gruppering ska enligt utredningen göras av registreringsmyndigheten.

Vidare föreslår utredningen att regeringen ska informera registreringsmyndigheten om regeringens beslut om förbud för en gruppering att bedriva verksamhet i Sverige, om svensk medlems utträde ur en gruppering och om upplösning av en gruppering med registrerat säte i Sverige. Uppgifterna bör registreras och offentliggöras av registreringsmyndigheten. Närmare föreskrifter meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

För det fall medlemmarna i en gruppering med registrerat säte i Sverige fattat beslut om upplösning av grupperingen bör uppgift därom lämnas till registreringsmyndigheten för registrering och offentliggörande. Närmare föreskrifter meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Vidare föreslår utredningen att den förordning med instruktion för den myndighet som ska vara registreringsmyndighet ska ändras på så sätt att det av förordningen framgår att myndigheten är behörig att i vissa fall ansöka hos regeringen om upplösning av en gruppering med registrerat säte i Sverige. Närmare föreskrifter om hur ansökningsförfarandet hos registreringsmyndigheten bör gå till meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Domstolsprövning

Någon rätt till domstolsprövning av regeringens beslut följer enligt utredningens mening inte av förordning nr 1082/2006. Vidare anser utredningen att regeringen får anses vara en sådan rättslig myndighet som avses i EG-förordningen. Det är därför tillräckligt att regeringen omprövar sitt beslut om detta begärs. Om EG-förordningen skulle anses ställa krav på domstolsprövning av regeringens beslut, får denna tas om hand inom ramen för rättsprövningen.

Vissa beslut i registreringsfrågor ska dock prövas av domstol. Enligt utredningen bör registreringsmyndighetens beslut att avskryva en ansökan om registrering eller att vägra registrering kunna överklagas till domstol. Domstolsprövningen ska ske i allmän förvaltningsdomstol, dvs. i länsrätt som första instans och det krävs prövningstillstånd för överklagande till kammarrätten.

Skyddet för tredje man

Enligt förordning nr 1082/2006 ska en tredje man som anser sig kränkt av en grupperings handling eller underlåtenhet ha rätt att framställa sina krav genom ett rättsligt förfarande. Av förordningen framgår vidare att bildandet av en gruppering inte ska hindra medborgarna att utöva sina nationella konstitutionella rättigheter att överklaga beslut av offentliga organ som är medlemmar i en gruppering, när det gäller administration av verksamhet som genomförs av grupperingen, tillgång till tjänster på sitt eget språk och tillgång till information. Behörig domstol i dessa fall är domstolen i den medlemsstat i vars konstitution rätten att överklaga regleras.

Enligt svensk rätt har tredje man som anser sig kränkt av en svensk juridisk persons handling eller underlåtenhet rätt att framställa sina krav genom ett rättsligt förfarande. Det sagda innebär alltså att svenska civilrättsliga regler och svensk processrätt ska tillämpas på tvister mellan tredje man och en gruppering med registrerat säte i Sverige. Enligt utredningen behövs det således inga särskilda regler som möjliggör för tredje man, som anser sig kränkt av en grupperings handling eller underlåtenhet, att framställa sina krav genom ett rättsligt förfarande.

Enligt utredningen bör offentlighetsprincipen i 1 kap. 9 § första stycket sekretesslagen utvidgas till att även omfatta en gruppering med registrerat säte i Sverige.

Ikraftträdande

Vid beaktande av att rimlig tid måste sättas av för remissbehandling, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och behandling i riksdagen, bedömer utredningen att föreslagen lag om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete inom EU kan träda i kraft den 1 januari 2009. De övriga ändringar i lag och förordningar som utredningen föreslår bör träda i kraft vid samma tidpunkt.

Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningens förslag bedöms sammantaget inte medföra några ökade kostnader av betydelse för berörda parter.

Summary

Remit of the Inquiry

Under its terms of reference, the Inquiry is to analyse and assess how the provisions of Regulation (EC) no 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) relates to Swedish law; it is also to reach a position on what legislation is needed in order to effectively apply the EC Regulation in Sweden and to submit a comprehensive legislative proposal that contains both the amendments that would need to be made to the current regulatory system and the new rules that are needed as a result of the EC Regulation.¹

The remit of the Inquiry also includes analysing the possibilities for a Swedish government agency to become a member of a European grouping of territorial cooperation (EGTC), including an EGTC that has been established in another Member State for the purpose of being a managing authority for a programme under the European territorial cooperation objective.

The Inquiry is also at liberty to address additional issues that it thinks need to be considered in the context of the remit, as well as to propose any legislative amendments that it deems appropriate. Proposing amendments to the constitution or to tax legislation is not part of the remit.

EC Regulation on a European Grouping of Territorial Cooperation

In the spring of 2006, after several years of discussions and negotiations, the EU Member States reached agreement on a Regulation on a European Grouping of Territorial Cooperation.

¹ ToR 2006:115, p. 7.

The European Parliament and the Council decided on 5 July 2006 to adopt the Regulation (Regulation no 1082/2006). The Regulation came into effect on 1 August 2007.

An EGTC is a new legal personality for territorial cooperation in the EU. The objective of an EGTC shall be to facilitate and promote cross-border, transnational and/or interregional cooperation ('territorial cooperation') between its members with the aim of strengthening economic and social cohesion. The members of an EGTC can thus act in areas that geographically adjoin each other, but members that are situated in areas that do not adjoin each other can also participate in an EGTC. Actors situated in areas that are separated by water can also cooperate across national borders by forming an EGTC.

An EGTC must be made up of members located on the territory of at least two Member States. The members of an EGTC can be Member States or regional or local authorities, or bodies that are governed by public law in accordance with a provision in an EC Directive on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts. Associations consisting of bodies belonging to one or more of these categories may also be members of an EGTC.

Recourse to an EGTC is optional. The EGTC acts on behalf of its members and is required to carry out the tasks given to it by its members. The tasks to be carried out by the EGTC must fall within the competence of every member under its national law.

The tasks of an EGTC are to be limited primarily to the implementation of territorial cooperation programmes or projects co-financed by the Community through the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund. The tasks may, however, also include other specific actions of territorial cooperation with or without a financial contribution from the Community. An EGTC may not perform tasks that concern the exercise of powers conferred by public law or of duties whose object is to safeguard the general interests of the state or of other public authorities, such as police and regulatory powers, justice and foreign policy.

The decision to establish an EGTC shall therefore be taken at the initiative of its prospective members. These members are to draw up proposals for a convention and statutes. The contents of the convention and statutes are regulated in detail by Regulation no 1082/2006. A convention is to specify the EGTC's name and

members, its registered office, the extent of the territory in which it may execute its tasks, its objective and tasks, its duration and the conditions governing its dissolution. The statutes are to contain, as a minimum, all the information in the convention together with details of the EGTC's organisation, the arrangements for its functioning and the distribution of members' responsibilities. The EGTC's internal organisation is to consist of an assembly and a director. The statutes may provide for additional organs. If other organs exist, the statutes should define their powers. The EC Regulation only specifies certain minimum requirements concerning the contents of the statutes and the minimum organs an EGTC must have. In other words, the make-up of the EGTC is quite flexible.

The location of the EGTC's registered office is important as the law of the state in which it has its office – and in which, therefore, it is registered – will be applied in matters that concern the EGTC and that are either only partially covered or not covered at all by Regulation no 1082/2006.

Every member's participation in an EGTC is to be approved by the Member State under whose law it has been formed. The Member State shall not, however, approve participation

- if such participation is not in conformity with Regulation no 1082/2006, the prospective member's powers and duties or national law in general, or
- if participation is not justified for reasons of public interest or of public policy of that Member State.

In addition to approving a member's participation, any amendment to the EGTC's convention and any substantial amendment to the statutes must be approved by the Member State.

If membership of an EGTC has been approved by the Member States concerned, the members are to draw up a convention and statutes that must be adopted unanimously by the members. When drawing up these documents, the members must ensure consistency with the approval of the Member States. In order for the EGTC to acquire the status of a legal personality, the convention and statutes must have been approved by all members. In addition, the EGTC's statutes and any subsequent amendment to them must be registered and/or published in accordance with the applicable national law in the Member State where the EGTC has its register-

red office. The EGTC will acquire legal personality on the day of registration or publication, whichever occurs first. The Member States are entitled to decide on fees in connection with the registration of the convention and statutes. The fees may not exceed the administrative costs.

An EGTC may be dissolved for various different reasons. The EGTC may always be dissolved by a decision of the members. An EGTC can be dissolved if the duration specified for its existence in the EGTC's convention has expired or if another cause for dissolution specified in the convention has occurred. In addition, a national court or authority in the Member State where an EGTC has its registered office can order an EGTC to be wound up. This can happen if the EGTC is no longer engaging in activities that, for example, facilitate and promote territorial cooperation or if it is acting outside the confines of the tasks it has been given.

It may also be that an EGTC's activities contravene national law in a Member State. A competent national body may, therefore, in certain cases prohibit an EGTC from conducting an activity on its territory or require those members which have been formed under the Member State's law to withdraw from the EGTC unless the EGTC ceases the activity in question. This refers to cases when an EGTC carries out an activity in contravention of a Member State's provisions on public policy, public security, public health or public morality, or in contravention of the public interest of that Member State.

The Inquiry's deliberations and proposals

Introduction

Regulation no 1082/2006 is binding in its entirety and directly applicable in every Member State. Consequently, if a certain matter is governed by the Regulation, Sweden shall not and may not issue any provisions on the same matter. On a number of points, however, the EC Regulation does give the Member States scope to make their own decisions on certain matters concerning EGTCs. Moreover, in some respects the Member States are obliged under the Regulation to take legislative measures at a national level. These kinds of supplementary Swedish rules should in certain cases be

provided in the form of laws, whereas others can be provided in legislation of a lower order (ordinances or authority regulations).

Regulation no 1082/2006 must, therefore, be supplemented with Swedish rules in certain respects. In the following respects, Sweden can, and in some cases must, decide:

- the tasks of an EGTC,
- a member's participation in an EGTC etc.,
- the establishment of an EGTC, and which rules are to apply in terms of publication and fees,
- the legal capacity of an EGTC,
- annual accounts, audit and annual report,
- control of management of public funds,
- liquidation, insolvency and cessation of payments,
- dissolution of an EGTC etc.,
- judicial examination, and
- protection of third parties.

The tasks of an EGTC

In order to enable Swedish bodies to participate effectively in an EGTC, the Inquiry proposes that the Riksdag authorise the Government to transfer certain administrative tasks to an EGTC. The proposal means that the Government would, in special cases, be able to transfer an administrative task to an EGTC with its registered office in Sweden or in another EU Member State. Administrative tasks that may be transferred shall concern the administration of territorial cooperation programmes that are co-financed by the EU. During the current programme period, such programmes are co-financed by the Community through the European Regional Development Fund, and funds are distributed to projects under the territorial cooperation objective. Transferable tasks may involve the exercise of public authority. In this case, the exercise of public authority refers to decisions about the distribution of funds in connection with the administration of the aforementioned programmes.

In the Inquiry's view, these matters should be regulated by a special law: an Act concerning European Groupings of Territorial Cooperation in the EU. As some of the tasks that can be transferred involve the exercise of public authority, the Riksdag's decision must be taken by a qualified majority.

Public bodies can of course participate in an EGTC that carries out tasks other than the administration of territorial cooperation programmes that are co-financed by the EU. Under Regulation no 1082/2006, Swedish public bodies can, therefore, participate as members in an EGTC that is active across national borders. The question of whether a Swedish body is able to participate in an EGTC together with bodies from other countries will depend on the Swedish body's competence and powers.

Under Regulation no 1082/2006, a Member State has the right to limit the tasks that an EGTC is allowed to perform without financial support from the Community. However, this does not apply to cooperation measures that are included in the European territorial cooperation objective and that are listed in Article 6 of EC Regulation no 1080/2006.

It should be possible for Swedish bodies to be members of an EGTC as long as such participation is not incompatible with Swedish law. The Inquiry does not consider it desirable to go further than this and limit an EGTC's tasks with respect to programmes or projects that do not receive financial support from the EU.

A member's participation in an EGTC etc.

The Inquiry proposes that any application for the participation of a Swedish member in an EGTC be examined by the Government. Any application for amendments to an EGTC's convention and substantial amendments to its statutes should also be examined by the Government. In the Inquiry's view, this right of examination should not be subject to delegation.

The current provisions concerning the handling of Government business and the final processing of decisions, etc., should also be applied when the Government is examining an application for participation in an EGTC by a Swedish member and applications for amendments to an EGTC's convention or statutes.

Regulation no 1082/2006 states which documents are to be submitted for the examination of an application for membership of an EGTC. In the Inquiry's view it does not seem necessary to provide any more precise regulations concerning the contents of applications.

Establishment of an EGTC and rules concerning publication and fees

The Inquiry proposes that a register of EGTCs whose registered office is in Sweden be kept by a registration agency. The Swedish Agency for Economic and Regional Growth (Nutek) should be assigned the task of being this registration agency. The registration agency should immediately publish the information entered in the register in the Official Swedish Gazette (Post- och Inrikes Tidningar). The Inquiry also proposes that any party applying for registration should pay an administration fee. Any party that is registered should pay a fee for maintenance of the register.

Furthermore, the Inquiry proposes that the Government or the agency determined by the Government be allowed to issue regulations on the submission of notifications in register matters, etc., and on fees for registration matters. In addition, the ordinance containing instructions for the agency that is to be the registration agency should be amended so that it is clear from the ordinance that the agency is the state administrative agency for registration matters concerning EGTCs whose registered office is in Sweden, and that the agency has the authority to issue certificates and extracts from the agency register.

Legal capacity of an EGTC

Under Regulation no 1082/2006, an EGTC shall have, in each Member State, the most extensive legal capacity accorded to legal persons under that Member State's national law. An EGTC shall be able to acquire or dispose of movable and immovable property, employ staff and be a party to legal proceedings.

Under Swedish law, a legal person can acquire rights, assume obligations and be a party to legal proceedings. In the Inquiry's view there is no need for a law or other statute stating that an EGTC has a certain legal capacity.

Annual accounts, audit and annual report

In the Inquiry's view, the provisions on annual accounts contained in the Municipal Accounting Act (1997:614) and on auditing contained in the Auditing Act (1999:1079) should, where appropriate,

also apply to EGTCs whose registered office is in Sweden. The auditing of EU funds is regulated in EC Regulation no 1083/2006.

Further, the Inquiry proposes that an EGTC with its registered office in Sweden be required to submit an annual report. The report is to contain the information needed to assess the EGTC's activities and position. The EGTC should submit its annual report to the registration agency. Under the Inquiry's proposals, the documents will be available for inspection at both the EGTC and the registration agency. The EGTC's auditors should examine the accounts upon which the annual report is based. The audit statement and any notes should be contained in their entirety in the annual report.

The Inquiry proposes that an EGTC with its registered office in Sweden be required to submit its annual accounts to the registration agency. The agency is to publish the annual accounts in an appropriate way. The Government or the agency determined by the Government should issue regulations on the submission and publication of annual accounts and on the submission of annual reports.

Control of management of public funds

The Inquiry proposes that the Government decide which agency is to exercise control in accordance with Article 6(1) of Regulation no 1082/2006. Furthermore, the Government or the agency determined by the Government should issue regulations on how controls are to be carried out. The agency designated to exercise these controls should also be responsible for informing the Member States concerned of any difficulties encountered during the controls. In cases where an EGTC has its registered office in Sweden, the agency should be able to provide information to other national control authorities pursuant to Chapter 1, Section 3, third paragraph of the Secrecy Act (1980:100).

Liquidation, insolvency and cessation of payments

In the Inquiry's view, the Bankruptcy Act (1987:672) can be applied in cases concerning an EGTC with its registered office in Sweden. Therefore, no special rules are needed on insolvency and

cessation of payments in the case of an EGTC. The Bankruptcy Ordinance (1987:916) should, however, be supplemented with the information that, in cases where the debtor is an EGTC with its registered office in Sweden, a copy of the notice of the bankruptcy order is to be sent to the registration agency.

In cases of liquidation, the Inquiry proposes that the members of an EGTC with its registered office in Sweden regulate in the EGTC's convention the conditions for and proceedings in the event of the EGTC's liquidation. The registration agency should be informed of any decision on liquidation. More detailed regulations on how this notification should be made are to be issued by the Government or the agency determined by the Government.

In the Inquiry's view, notice that an EGTC with its registered office in Sweden has been declared bankrupt or gone into liquidation should be registered and published by the registration agency. More detailed regulations are to be issued by the Government or the agency determined by the Government.

Dissolution of an EGTC etc.

Under the Inquiry's proposals, questions of prohibiting an EGTC from conducting activities in Sweden and of a Swedish member's withdrawal from an EGTC will be examined by the Government. The Government should also examine the question of winding up an EGTC with its registered office in Sweden due to its no longer fulfilling certain requirements contained in Regulation no 1082/2006. Under the Inquiry's proposal, the registration agency will be responsible for making any application to dissolve an EGTC.

Furthermore, the Inquiry proposes that the Government inform the registration agency of any Government decision on prohibiting an EGTC from conducting activities in Sweden, on a Swedish member's withdrawal from an EGTC and on the dissolution of an EGTC with its registered office in Sweden. The information should be registered and published by the registration agency. More detailed regulations are to be issued by the Government or the agency determined by the Government.

In cases where the members of an EGTC with its registered office in Sweden have decided on dissolution of the EGTC, the registration agency should be notified for the purposes of registra-

tion and publication. More detailed regulations are to be issued by the Government or the agency determined by the Government.

The Inquiry also proposes that the ordinance with instructions for the agency that is to be the registration agency be amended so that it is clear from the ordinance that the agency is competent, in certain cases, to apply to the Government for the dissolution of an EGTC with its registered office in Sweden. More detailed regulations on arrangements for this application process at the registration agency are to be issued by the Government or the agency determined by the Government.

Judicial examination

In the Inquiry's view, Regulation no 1082/2006 does not imply any right to judicial examination of a Government decision. The Inquiry considers, moreover, that the Government may be regarded as a judicial authority such as referred to in the EC Regulation. Therefore, it is sufficient that the Government reviews its decision if this is requested. Should the EC Regulation be considered to require judicial examination of a Government decision, this may be dealt with within the framework of judicial review proceedings.

Certain decisions on matters of registration must, however, be examined by a court. The Inquiry considers that a decision by the registration agency to dismiss a registration application or to refuse registration should be appealable to a court. The judicial examination is to be made at an administrative court, that is to say the county administrative court in the first instance; leave to appeal will be required for appeal to the administrative court of appeal.

Protection of third parties

Under EC Regulation no 1082/2006 a third party that considers itself wronged by the acts or omissions of an EGTC shall be entitled to pursue its claims by judicial process. The EC Regulation also states that the establishment of an EGTC shall not hinder citizens from exercising their national constitutional rights to appeal against decisions made by public bodies that are members of an EGTC in respect of the administration of activities conducted

by the EGTC, access to services in their own language and access to information. In these cases, the competent court will be the court in the Member State under whose constitution the right to appeal arises.

Under Swedish law, a third party that considers itself wronged by the acts or omissions of a Swedish legal person is entitled to pursue its claims by judicial process. This therefore means that Swedish civil law regulations and Swedish procedural law are to be applied in disputes between a third party and an EGTC with its registered office in Sweden. Thus, the Inquiry considers that no special rules are needed to enable a third party that considers itself wronged by the acts or omissions of an EGTC to pursue its claims by judicial process.

In the Inquiry's view, the principle of public access to official documents in Chapter 1, Section 9, first paragraph of the Secrecy Act should be extended to include an EGTC with its registered office in Sweden.

Entry into force

Bearing in mind that a reasonable period must be allowed for consultation procedures, further processing at the Government Offices and consideration in the Riksdag, the Inquiry estimates that the proposed Act concerning European Groupings of Territorial Cooperation in the EU can enter into force on 1 January 2009. The other amendments to primary and secondary legislation that the Inquiry proposes should enter into force on the same date.

Implications of the Inquiry's proposals

Taken as a whole, the Inquiry's proposals are not expected to cause any substantial increase in costs for the parties concerned.

Författningsförslag

1 Förslag till lag (2008:000) om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete inom EU

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelse

1 § I denna lag finns bestämmelser som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1082/2006 av den 5 juli 2006 om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (EGTS).¹

En europeisk gruppering för territoriellt samarbete benämns i denna lag en gruppering.

Överlåtelse av förvaltningsuppgift till en gruppering

2 § Regeringen får i särskilda fall överlåta förvaltningsuppgift till en gruppering med registrerat säte i Sverige eller i en annan medlemsstat inom Europeiska unionen (EU). Förvaltningsuppgift som får överlåtas ska röra förvaltning av program för territoriellt samarbete som medfinansieras av EU. Uppgift som överlåts får innefatta myndighetsutövning.

¹ EUT L 210, 31.7.2006, s. 19 (Celex 32006R1082).

Deltagande i en gruppering m.m.

3 § Regeringen prövar en ansökan om svensk medlems deltagande i en gruppering. Regeringen prövar även en ansökan om ändring i en grupperings avtal och betydande ändring av dess stadga.

Register över grupperingar m.m.

4 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska föra ett register över grupperingar med registrerat säte i Sverige (EGTS-registret).

Registreringsmyndigheten ska utan dröjsmål i Post- och Inrikes Tidningar offentliggöra vad som införts i EGTS-registret.

Den som ansöker om registrering ska betala en handläggningsavgift. Den som är registrerad ska betala en avgift för registerföringen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifterna.

Årsredovisning, revision och årsberättelse

5 § Bestämmelserna om årsredovisning i 3 kap. 1–5 §§, 4 kap. 1 och 2–3 §§, 5 kap. 1–4 och 6 §§ och 6 kap. 1–12 §§ lagen (1997:614) om kommunal redovisning och om revision i 3–12, 16–19, 21–32 a och 34–41 §§ revisionslagen (1999:1079) gäller i tillämpliga delar även för en gruppering med registrerat säte i Sverige.

Vad som sägs om Bolagsverket i 23 § första stycket revisionslagen ska beträffande en gruppering avse registreringsmyndigheten.

6 § En gruppering med registrerat säte i Sverige ska lämna en årsberättelse inom fyra månader från räkenskapsårets utgång.

Årsberättelsen ska innehålla den information som behövs för att man ska kunna bedöma grupperingens verksamhet och ställning. Handlingarna ska finnas att tillgå hos grupperingen och registreringsmyndigheten.

Grupperingens revisorer ska granska de räkenskaper som ligger till grund för årsberättelsen. Revisionsberättelsen, med eventuella anmärkningar, ska i sin helhet återges i årsberättelsen.

7 § En gruppering med registrerat säte i Sverige ska ge in sin årsredovisning och årsberättelse till registreringsmyndigheten.

Registreringsmyndigheten ska utan dröjsmål offentliggöra årsredovisningen på lämpligt sätt.

Kontroll

8 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska utöva kontroll enligt artikel 6.1 i förordning (EG) nr 1082/2006.

Likvidation

9 § Medlemmar i en gruppering med registrerat säte i Sverige ska i grupperingens avtal reglera förutsättningarna för och förfarandet vid grupperingens likvidation.

10 § Registreringsmyndigheten ska underrättas om ett beslut om likvidation av en gruppering med registrerat säte i Sverige.

Upplösning m.m.

11 § Regeringen beslutar i frågor enligt artiklarna 13 och 14 i förordning (EG) nr 1082/2006 om förbud för en gruppering att bedriva verksamhet i Sverige, om en svensk medlems utträde ur en gruppering och om upplösning av en gruppering med registrerat säte i Sverige.

Fråga om upplösning av en gruppering med registrerat säte i Sverige prövas efter ansökan av registreringsmyndigheten.

12 § Registreringsmyndigheten ska underrättas om ett beslut om förbud för en gruppering att bedriva verksamhet i Sverige, om en svensk medlems utträde ur en gruppering och om upplösning av en gruppering med registrerat säte i Sverige.

Överklagande

13 § Registreringsmyndighetens beslut att avskriva en anmälan eller att vägra registrering får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol inom två månader från beslutets dag.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.

2 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs av 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

9 §

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet *skall* i tillämpliga delar också gälla handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Sådana bolag, föreningar *och* stiftelser *skall* vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndighet.

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet *ska* i tillämpliga delar också gälla handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande *samt hos en sådan gruppering med registrerat säte i Sverige som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1082/2006 av den 5 juli 2006 om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (EGTS)*. Sådana bolag, föreningar, stiftelser *och grupperingar ska* vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndighet.

Kommuner och landsting *skall* anses utöva ett rättsligt bestämmande inflytande om de ensamma eller tillsammans

Kommuner och landsting *ska* anses utöva ett rättsligt bestämmande inflytande om de ensamma eller tillsammans

1. äger aktier i ett aktiebolag eller andelar i en ekonomisk förening med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller föreningen eller på annat sätt förfogar över så många röster i bolaget eller föreningen,

2. har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse, eller

3. utgör samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän i ett handelsbolag.

Vid tillämpningen av 1–3 *skall* inflytande som utövas av en juridisk person över vilken en kommun eller ett landsting bestämmer på det sätt som anges i de nämnda punkterna anses utövat av kommunen eller landstinget.

Vid tillämpningen av 1–3 *ska* inflytande som utövas av en juridisk person över vilken en kommun eller ett landsting bestämmer på det sätt som anges i de nämnda punkterna anses utövat av kommunen eller landstinget.

Första stycket gäller också beträffande handlingar som efter medgivande av en kommun eller ett landsting för viss bestämd tid förvaras hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar eller stiftelser där kommuner eller landsting har utövat ett rättsligt bestämmande inflytande.

Vad som sägs om kommuner och landsting i första-tredje styckena tillämpas också på kommunalförbund.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.

3 Förslag till förordning om ändring i konkursförordningen (1987:916)

Härigenom föreskrivs att 12 § i konkursförordningen (1987:916) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

Rätten *skall* genast skicka en kopia av konkursbeslutet till

Rätten *ska* genast skicka en kopia av konkursbeslutet till

1. förvaltaren och tillsynsmyndigheten,
2. Kronofogdemyndigheten, Skatteverket och Åklagarmyndigheten,
3. inskrivningsmyndigheten för företagsinteckning,
4. registermyndigheten, om gäldenären är en registrerad juridisk person eller en enskild näringsidkare som är införd i handelsregistret,
5. tillståndsmyndigheten, om det är upplyst att gäldenären har tillstånd att utöva eller förestå en viss näringsverksamhet och tillståndet enligt lag eller annan författning kan komma att upphöra på grund av konkursen,
6. Revisorsnämnden, om gäldenären är auktoriserad eller godkänd revisor,
7. överförmyndaren, om det är upplyst att gäldenären är förmyndare, god man eller sådan förvaltare som förordnats enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken,
8. inskrivningsmyndigheten, om det är upplyst att det i boet finns fast egendom eller tomträtt,
9. registermyndigheten, om det är upplyst att det i boet finns registrerat skepp eller skeppsbygge, andel i sådan egendom eller villkorlig äganderätt till egendomen eller till andel däri,
10. inskrivnings- och registermyndigheterna, om det är upplyst att det i boet finns registrerat luftfartyg eller andel i eller in-tecknade reservdelar till sådant luftfartyg,
11. Sveriges advokatsamfund, om gäldenären är advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå,
12. Sveriges riksbank och Finansinspektionen, om gäldenären är ett kreditinstitut,

13. Fastighetsmäklarnämnden, om gäldenären är fastighetsmäklare,

14. central värdepappersförvarare, enligt lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument, om det är upplyst att det i boet finns finansiella instrument som är registrerade hos värdepappersförvararen,

15. Finansinspektionen, om det är upplyst att gäldenären är delägare i ett anmält avvecklingssystem enligt lagen (1999:1309) om system för avveckling av förpliktelser på finansmarknaden,

16. Affärsverket svenska kraftnät, om det är upplyst att det i boet finns elcertifikat som är registrerade i elcertifikatsregistret enligt lagen (2003:113) om elcertifikat, *och*

17. Statens energimyndighet, om det är upplyst att det i boet finns utsläppsrätter som är registrerade i utsläppsrätsregistret enligt lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter.

16. Affärsverket svenska kraftnät, om det är upplyst att det i boet finns elcertifikat som är registrerade i elcertifikatsregistret enligt lagen (2003:113) om elcertifikat,

17. Statens energimyndighet, om det är upplyst att det i boet finns utsläppsrätter som är registrerade i utsläppsrätsregistret enligt lagen (2004:1199) om handel med utsläppsrätter, *och*

18. *registreringsmyndigheten enligt lagen (2008:000) om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete inom EU, om gäldenären är en gruppering som är införd i EGTS-registret.*

Första stycket 9 tillämpas också när egendomen är registrerad utomlands.

Rätten *skall* också genast underrätta Kronofogdemyndigheten om myndigheten har verkställt beslut om kvarstad enligt 2 kap. 11 § konkurslagen (1987:672) om inte underrättelse om konkursen lämnas enligt första stycket 2.

Rätten *ska* också genast underrätta Kronofogdemyndigheten om myndigheten har verkställt beslut om kvarstad enligt 2 kap. 11 § konkurslagen (1987:672) om inte underrättelse om konkursen lämnas enligt första stycket 2.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2009.

1 Utredningens uppdrag

1.1 Utredningens direktiv

Enligt direktiven ska utredningen analysera och bedöma hur bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1082/2006 av den 5 juli 2006 om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (EGTS) förhåller sig till svensk rätt, ta ställning till vilken lagstiftning som behövs för att förordningen ska kunna tillämpas effektivt i Sverige samt lämna ett heltäckande författningsförslag som innefattar såväl de anpassningar av det befintliga regelsystemet som de nya regler som behövs till följd av EG-förordningen.¹

Det ingår också i utredningens uppdrag att analysera möjligheten för en svensk myndighet att delta som medlem i en europeisk gruppering för territoriellt samarbete, även en sådan som bildats i en annan medlemsstat i syfte att vara en förvaltande myndighet för ett program inom målet europeiskt territoriellt samarbete.

Dessutom står det utredningen fritt att ta upp ytterligare frågor som den anser behöver övervägas inom ramen för uppdraget samt föreslå de författningsändringar som bedöms motiverade. I uppdraget ingår inte att föreslå ändringar av grundlag eller av skattelagstiftning.

Utredningens direktiv återges i sin helhet, *bilaga 1–2*.

1.2 Utredningsarbetet

Utredningsarbetet har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden. I arbetet har också ingått studier av litteratur och rättsfall.

¹ Dir. 2006:115, s. 7.

Enligt direktiven ska utredningen till stöd för sina bedömningar inhämta upplysningar om liknande samarbetsformer i andra medlemsstater inom EU. Vidare ska utredningen ta fram uppgifter om planerade förändringar i den nationella rätten i några av de närliggande medlemsstaterna. Detta gäller särskilt sådana länder som Sverige kan förutses komma att samarbeta med enligt program för territoriellt samarbete under nuvarande programperiod.

I syfte att få upplysningar om liknande samarbetsformer i andra medlemsstater inom EU och om planerade förändringar i några grannländers nationella regelverk har utredningen bl.a. träffat regeringsföreträdare från Estland, Finland, Lettland, Polen och Tyskland. Utredningen har även träffat regeringsföreträdare från Norge och tagit del av material från Danmark och Europeiska gemenskapernas kommission (kommissionen).

Utredningen har sammanträffat med företrädare för primärkommuner, landstingskommuner, länsstyrelser och intresseorganisation. Som exempel kan nämnas möten med företrädare för Sveriges kommuner och landsting. Vid dessa möten har bl.a. nuvarande territoriella samarbeten inom EU och EG-förordningen om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete diskuterats.

I enlighet med direktiven har utredningen samrått med Kommunala kompetensutredningen. Utredningen har även beaktat det utredningsarbete som har bedrivits inom Haparanda-Torneåprojektet och hållit sig informerad om Grundlagsutredningens och Ansvarskommitténs arbete.

Utredningen har med särskilt intresse tagit del av Kommunala kompetensutredningens betänkande och då framför allt överväganden och förslag som rör kommunal finansiering av EG:s strukturfonder och program samt kommunal samverkan.² Av intresse är också de överväganden och förslag om regionala utvecklingsfrågor som Ansvarskommittén presenterar i sitt slutbetänkande.³ Kommunala kompetensutredningen har avslutat sitt arbete under hösten och betänkandet kommer att remissbehandlas inom en snar framtid. Remissbehandlingen av Ansvarskommitténs slutbetänkande är nyligen avslutad. I denna del är alltså att beakta att utredningen i detta skede inte kan utgå från att riksdagen och regeringen kommer att fatta beslut i enlighet med Kommunala kompetensutredningens och Ansvarskommitténs förslag. Utredningens författningsförslag måste läggas utifrån dagens lagstiftning.

² SOU 2007:72.

³ SOU 2007:10.

1.3 Betänkandets disposition

Kapitel 2 innehåller en redogörelse för EG-förordningen om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete. I *kapitel 3* ges en kortfattad beskrivning av bl.a. vissa begrepp av intresse, aktörer som kan utöva offentlig verksamhet, regionalt och lokalt samarbete inom landet och gällande rätt avseende internationellt samarbete. Dessutom lämnas en redogörelse för bl.a. tidigare behandling av frågan om territoriellt samarbete, EU:s sammanhållningspolitik och svensk regional tillväxtpolitik. *Kapitel 4* innehåller en internationell utblick. Kapitel 2–4 är i huvudsak deskriptiva och syftar främst till att utgöra ett avstamp inför utredningens överväganden och förslag. I *kapitel 5* finns utredningens överväganden och förslag i fråga om behovet av kompletterande nationella regler. *Kapitel 6* innehåller en konsekvensanalys. I *kapitel 7*, slutligen, finns en författningskommentar.

2 EG:s förordning om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete¹

2.1 Bakgrund

Frågan om territoriellt samarbete har diskuterats länge inom EU. Sådant samarbete betraktas som en viktig prioritering i EU:s integrationssträvanden och ansträngningar för att minska den ekonomiska och sociala splittringen som nationsgränserna kan ge upphov till. I fördraget avseende Europeiska unionen (EG-fördraget) betonas också behovet av att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen inom gemenskapen.²

Befintliga instrument för territoriellt samarbete, t.ex. de europeiska ekonomiska intressegrupperingarna, har ansetts vara dåligt anpassade för att organisera ett strukturerat territoriellt samarbete inom EU. Dessutom har det visat sig vara svårt att genomföra och administrera program och projekt som rör territoriellt samarbete. I vissa fall har exempelvis genomförandet och förvaltningen av programmen och projekten försvarats av nationella lagar och förfaranden. Därtill kommer att EU:s utvidgning, med ett ökat antal land- och sjögränser, innebär att det är nödvändigt att försöka underlätta det territoriella samarbetet inom gemenskapen.³

Efter flera års diskussioner och förhandlingar nådde medlemsstaterna våren 2006 enighet kring en förordning om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (förkortad EGTS och i fortsättningen benämnd gruppering). Europaparlamentet och rådet besluta-

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1082/2006 av den 5 juli 2006 om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (EGTS), EUT L 210, 31.7.2006, s. 19, Celex 32006R1082 (förordning nr 1082/2006).

² Se artiklarna 158–159 i EG-fördraget.

³ Se bl.a. skäl 2–4 i ingressen till förordning nr 1082/2006.

de den 5 juli 2006 att anta förordningen (förordning nr 1082/2006). Förordningen tillämpas från och med den 1 augusti 2007.

Förordning nr 1082/2006 återges i sin helhet, *bilaga 3*.

En gruppering är en ny juridisk person för territoriellt samarbete inom EU.⁴ Tanken har varit att skapa ett samarbetsorgan som i första hand ska falla under gemenskapens regler och inte en viss nationell lagstiftning.

Förordning nr 1082/2006 är bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. Det innebär att den varken ska eller får inkorporeras eller transformeras till nationell rätt för att bli gällande. Några särskilda åtgärder för att införliva förordningen i den svenska rättsordningen behöver och får alltså inte vidtas av Sverige. Förordningen ger emellertid på flera punkter medlemsstaterna rätt att själva besluta i vissa frågor. I några avseenden är medlemsstaterna skyldiga att vidta lagstiftningsåtgärder på det nationella planet. Avseende andra frågor ges medlemsstaterna möjlighet att komplettera förordningen med nationella regler.

Det sagda innebär att en gruppering kommer att falla under en blandning av EG-rättsliga och nationella bestämmelser. De rättsliga förutsättningarna kommer alltså till viss del att skilja sig åt mellan grupperingar hemmahörande i olika medlemsstater. Förordning nr 1082/2006 erbjuder emellertid en obligatorisk ram för territoriellt samarbete. I förordningen fastställs vissa minimikrav när det gäller hur en gruppering ska inrättas, organiseras och fungera.

I denna del ska vidare nämnas att även Europarådets regelverk ger olika möjligheter och ramar för regionala och lokala myndigheter att samarbeta över nationsgränserna. Bestämmelserna i förordning nr 1082/2006 är inte avsedda att kringgå detta regelverk eller att skapa en uppsättning gemensamma regler som ska styra alla arrangemang avseende territoriellt samarbete inom hela gemenskapen.⁵

⁴ Skäl 8 i ingressen till förordning nr 1082/2006.

⁵ Skäl 5 i ingressen till förordning nr 1082/2006. Europarådets arbete beskrivs översiktligt i avsnitt 3.3.6.

2.2 Vad är en gruppering?

En gruppering är ett samarbetsorgan som kan bildas på gemenskapens territorium enligt de villkor och bestämmelser som föreskrivs i förordning nr 1082/2006.⁶ Grupperingen ska ha som mål att underlätta och främja gränsöverskridande, transnationellt och/eller interregionalt samarbete (territoriellt samarbete) mellan dess medlemmar i syfte att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen. Begreppet territoriellt samarbete är alltså en gemensam benämning för gränsöverskridande, transnationellt och interregionalt samarbete. En grupperings medlemmar kan således verka på områden som geografiskt gränsar till varandra men även medlemmar som befinner sig på områden som inte angränsar till varandra kan delta i en gruppering. Även aktörer som finns på områden som åtskiljs av hav kan genom att bilda en gruppering samarbeta över nationsgränserna.

Bildandet av en gruppering är frivilligt, i enlighet med varje medlemsstats konstitutionella system.⁷ Av förordning nr 1082/2006 följer att en gruppering ska ha status som juridisk person och att den har rättskapacitet. Grupperingen ska i varje medlemsstat ha den mest vittgående rättskapacitet som tillerkänns juridiska personer enligt den medlemsstatens nationella lagstiftning.⁸ I EG-förordningen anges uttryckligen att en gruppering ska kunna förvärva och avyttra fast och lös egendom, anställa personal samt föra talan inför domstolar och andra myndigheter.

En gruppering agerar på sina medlemmars vägnar och grupperingen har att utföra de uppgifter som medlemmarna ger den.⁹ De uppgifter som en gruppering ska utföra måste omfattas av varje medlems behörighet enligt dess nationella lagstiftning. Medlemmarna ska ange grupperingens uppgifter och dess behörighet i ett avtal.¹⁰

Enligt förordning nr 1082/2006 ska en grupperings uppgifter främst vara begränsade till genomförande av program eller projekt för territoriellt samarbete som medfinansieras av gemenskapen genom Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska social-

⁶ Artikel 1.1 i förordning nr 1082/2006.

⁷ Artikel 1.1 i förordning nr 1082/2006 och skäl 8 och 15 i ingressen till förordningen.

⁸ Artikel 1.3–4 i förordning nr 1082/2006.

⁹ Artikel 7 i förordning nr 1082/2006. I förordningen sägs att en gruppering bör ha befogenhet att agera på sina medlemmars vägnar, särskilt de regionala och lokala myndigheterna (skäl 9 i ingressen till förordning nr 1082/2006).

¹⁰ Artikel 7 i förordning nr 1082/2006 och skäl 10 i ingressen till förordningen.

fonden och Sammanhållningsfonden. Uppgifterna får emellertid även omfatta andra särskilda åtgärder som avser territoriellt samarbete med eller utan ekonomiskt bidrag från gemenskapen.¹¹ En gruppering får inte utföra uppgifter som innefattar myndighetsutövning eller åligganden som syftar till att tillvarata statens eller andra offentliga myndigheters allmänna intressen, exempelvis polisiära och föreskrivande befogenheter, rättsväsen och utrikespolitik.¹²

En gruppering ska bestå av medlemmar som finns på minst två medlemsstaters territorier.¹³ Medlemmar i en gruppering kan vara dels medlemsstater och regionala eller lokala myndigheter, dels organ som regleras av offentlig rätt i enlighet med en bestämmelse i ett EG-direktiv om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster.¹⁴ Även sammanlutningar av organ som tillhör en eller flera av dessa kategorier får vara medlemmar i en gruppering.

Av bestämmelsen i EG-direktivet framgår att med offentlig-rättsliga organ avses alla organ

- som särskilt har inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse, förutsatt att behovet inte har industriell eller kommersiell karaktär,
- som är juridiska personer, och
- vars verksamhet till största delen finansieras av statliga, regionala eller lokala myndigheter, eller av andra offentligrättsliga organ, eller vars verksamhet står under kontroll av sådana organ, eller i vars förvaltningsorgan, styrelseorgan eller kontrollorgan mer än hälften av ledamöterna utses av statliga, regionala eller lokala myndigheter, eller av andra offentligrättsliga organ.

I en bilaga till direktivet finns en icke uttömmande förteckning över sådana offentligrättsliga organ och kategorier av organ i med-

¹¹ Artikel 7.3 i förordning nr 1082/2006. Medlemsstaterna har i vissa fall rätt att begränsa de uppgifter som en gruppering får utföra utan finansiellt bidrag från EU.

¹² Artikel 7.4 i förordning nr 1082/2006.

¹³ Artikel 3.2 i förordning nr 1082/2006.

¹⁴ Artikel 3.1 i förordning nr 1082/2006 och artikel 1.9 andra stycket i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster, EUT L 134, 30.4.2004, s. 114 (direktiv 2004/18/EG). Enligt utredningens direktiv kan många statligt eller kommunalt ägda eller kontrollerade bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser vara medlemmar i en gruppering, se Dir. 2006:115 s. 2.

lemsstaterna som uppfyller nämnda villkor.¹⁵ Som exempel på sådana organ i Sverige kan nämnas departementen, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Ekonomistyrningsverket, Finansinspektionen, hovrätterna, högskolorna, Högsta domstolen, Justitiekanslern (JK), Kammarkollegiet, kammarrätterna, Kommerskollegium, Kronofogdemyndigheten, länsrätterna, länsstyrelserna, Regeringskansliet, Regeringsrätten, Revisorsnämnden, Riksdagens ombudsmän (JO), Riksdagens revisorer, tingsrätterna, universiteten, Verket för näringslivsutveckling (Nutek) och åklagarmyndigheterna.

En gruppering får varken direkt eller indirekt utöva någon styrning av dess medlemmar. Syftet med att bilda en gruppering är i stället att underlätta för medlemmarna att bedriva territoriellt samarbete genom att överlämna vissa uppgifter till en gruppering. Med beaktande därav och vad som anförts ovan torde en gruppering närmast kunna liknas vid ett offentligt samarbetsorgan.

Enligt förordning nr 1082/2006 kan medlemmarna i en gruppering även bemyndiga en av medlemmarna att utföra dess uppgifter.¹⁶

Stater som inte är medlemmar i EU omfattas inte av förordning nr 1082/2006. Enheter från tredjeländer kan emellertid i vissa fall delta i en gruppering. Av EG-förordningen framgår nämligen att antagandet av en gemenskapsåtgärd som medger att en gruppering skapas inte bör utesluta möjligheten för enheter från tredjeländer att delta i en gruppering, när lagstiftningen i ett tredjeland eller avtal mellan medlemsstater och tredjeland medger detta.¹⁷

2.3 Bildandet av en gruppering

Bildandet av en gruppering är alltså frivilligt och ett sådant beslut fattas på initiativ av dess blivande medlemmar.¹⁸ Förfarandet att bilda en gruppering kan delas upp i två steg.

Det första steget innebär att de blivande medlemmarna upprättar förslag till avtal och stadga. Avtalet ska innehålla uppgifter om grupperingens namn, var den ska ha sitt registrerade säte,¹⁹

¹⁵ Artikel 1.9 tredje stycket i direktiv 2004/18/EG.

¹⁶ Artikel 7.5 i förordning nr 1082/2006.

¹⁷ Skäl 16 i ingressen till förordning nr 1082/2006.

¹⁸ Artikel 4.1 i förordning nr 1082/2006.

¹⁹ Det registrerade sätet ska vara beläget i den medlemsstat enligt vars lagstiftning åtminstone en av medlemmarna bildats (artikel 8.2 a i förordning nr 1082/2006).

det territorium inom vilket grupperingen ska utföra sina uppgifter, dess medlemmar, grupperingens mål och uppgifter, tiden för dess bestånd, villkoren för grupperingens upplösning, de lämpliga arrangemangen för ömsesidigt erkännande (bl.a. för finansiell kontroll) och förfarandet för att ändra avtalet.²⁰ Den tillämpliga lagstiftningen för tolkningen och genomförandet av avtalet ska vara lagstiftningen i den medlemsstat där grupperingen har sitt registrerade säte.

Förutom alla bestämmelserna i avtalet ska en grupperings stadga i vart fall innehålla uppgifter om²¹

- bestämmelserna om arbetssättet för grupperingens organ och deras befogenheter samt om antalet företrädare för medlemmarna i de relevanta organen,
- grupperingens beslutsförfarande,
- arbetsspråk,
- arrangemangen för grupperingens verksamhet, särskilt när det gäller personaladministration, rekrytering och anställningsvillkor,
- arrangemangen för medlemmarnas finansiella bidrag samt tillämpliga redovisnings- och budgetregler, inbegripet för finansiella frågor, för varje medlem i grupperingen med avseende på denna,
- arrangemangen för medlemmarnas ansvar för grupperingens skulder,
- de myndigheter som ska ansvara för att utse oberoende externa revisorer, samt
- förfarandena för att ändra stadgan.

Avseende en grupperings interna organisation framgår av förordning nr 1082/2006 att det i vart fall måste finnas en församling och en direktör. Dessa två organ är obligatoriska.²² Församlingen består av företrädare för grupperingens medlemmar. Direktören företräder grupperingen och agerar å dess vägnar. En grupperings

²⁰ Artikel 8.2 i förordning nr 1082/2006.

²¹ Artikel 9.2 i förordning nr 1082/2006.

²² Artikel 10.1 i förordning nr 1082/2006.

stadga kan också innehålla bestämmelser om ytterligare organ.²³ Om andra organ finns, bör stadgan ange vilka befogenheter de har.

Medlemmarna i en gruppering har alltså en viss handlingsfrihet att reglera bl.a. grupperingens verksamhet och den interna organisationen. Det framgår redan av ingressen till förordning nr 1082/2006 att det är nödvändigt att en gruppering utformar sin egen stadga och skaffar sig egna organ samt regler för sin budget och för sitt ekonomiska ansvar.²⁴ I EG-förordningen anges således endast vissa minimikrav avseende stadgans innehåll och vad en gruppering åtminstone ska ha för organ.

Det andra steget innebär att varje medlems deltagande i en gruppering ska godkännas av den medlemsstat enligt vars lagstiftning medlemmen har bildats. Den blivande medlemmen ska alltså underrätta medlemsstaten om sin avsikt att delta i en gruppering och tillstålla den medlemsstaten en kopia av de förslag till avtal och stadga som medlemmarna är överens om ska gälla för grupperingen. Medlemsstaten ska godkänna deltagandet i grupperingen, såvida den inte anser att ett sådant deltagande är oförenligt med förordning nr 1082/2006, den blivande medlemmens befogenheter och åligganden eller med nationell lagstiftning i övrigt, eller deltagandet inte är motiverat av skäl som gäller allmänintresset eller den allmänna ordningen i medlemsstaten.²⁵

Varje medlemsstat ska utse den behöriga myndigheten som ska ta emot underrättelsen jämte kopia av förslag till avtal och stadga.²⁶ Medlemsstaten ska i regel fatta sitt beslut inom tre månader från dagen för mottagandet av en godtagbar ansökan. Om medlemsstaten vägrar att ge sitt godkännande ska den lämna en motivering därför. När beslut fattas om en blivande medlems deltagande i en gruppering får medlemsstaten tillämpa nationella regler.²⁷

Förutom en medlems deltagande i en gruppering ska medlemsstaten godkänna varje ändring i en grupperings avtal och varje betydande ändring av dess stadga. Med betydande stadgeändringar avses sådana ändringar som direkt eller indirekt innebär en ändring av avtalet.²⁸

²³ Artikel 10.2 i förordning nr 1082/2006.

²⁴ Skäl 14 i förordning nr 1082/2006.

²⁵ Artikel 4.2–3 i förordning nr 1082/2006.

²⁶ Artikel 4.4 i förordning nr 1082/2006.

²⁷ Artikel 4.3 i förordning nr 1082/2006.

²⁸ Artikel 4.5 i förordning nr 1082/2006.

2.4 Grupperingens säte och tillämplig lag

Var en gruppering har sitt registrerade säte är viktigt eftersom lagstiftningen i den stat där grupperingen har sitt säte, och där den alltså ska registreras, kommer att tillämpas beträffande frågor som rör grupperingen och som inte eller endast delvis regleras av förordning nr 1082/2006.²⁹ Därtill kommer att när det är nödvändigt enligt gemenskapsrätten eller internationell privaträtt att fastställa vilken lag som ska reglera grupperingens verksamhet ska grupperingen betraktas som ett organ i den medlemsstat där den har sitt registrerade säte.

En gruppering kan sägas regleras på följande sätt:

- EG-förordningens bestämmelser,
- vad som med stöd av förordningen är avtalat mellan medlemmarna i en gruppering, och
- nationell rätt.

2.5 Registrering av en gruppering

Om medlemmarnas deltagande i en gruppering har godkänts av berörda medlemsstater ska medlemmarna upprätta ett avtal och en stadga som enhälligt ska antas av dem. Vid upprättandet av dessa handlingar har medlemmarna att sörja för att de överensstämmer med medlemsstaternas godkännande.³⁰ För att en gruppering ska bli en juridisk person måste avtalet och stadgan godkännas av samtliga medlemmar.

För att en gruppering ska förvärva status som juridisk person krävs dessutom att grupperingens stadga registreras och/eller offentliggörs i enlighet med nationell lagstiftning i den medlemsstat där grupperingen har sitt registrerade säte. Kravet på registrering och offentliggörande avser även ändringar av stadgan.³¹ Medlemsstaterna har rätt att besluta om betalning av avgifter i samband med registrering av avtal och stadga. Avgifterna får inte överstiga de administrativa kostnaderna.³²

Grupperingen förvärvan status som juridisk person vid dagen för registreringen eller offentliggörandet, beroende på vilket som

²⁹ Artikel 2.1 i förordning nr 1082/2006.

³⁰ Artikel 4.5 i förordning nr 1082/2006.

³¹ Artikel 5.1 i förordning nr 1082/2006.

³² Artikel 16.2 i förordning nr 1082/2006.

inträffar först. Medlemmarna ska underrätta de berörda medlemsstaterna och Regionkommittén om avtalet och om registreringen eller offentliggörandet av stadgan.³³

2.6 Budget, årsredovisning och revision m.m.

Enligt förordning nr 1082/2006 ska en gruppering utarbeta en årlig budget som ska antas av grupperingens församling. Budgeten ska innehålla en avdelning för löpande kostnader och, vid behov, en operativ avdelning.³⁴

När det gäller upprättande av grupperingens årsredovisning och, när så krävs, årsberättelse samt revision och offentliggörande av redovisningen hänvisar EG-förordningen till nationell lagstiftning i den medlemsstat där grupperingen har sitt registrerade säte.³⁵

2.7 Kontroll av förvaltningen av offentliga medel

Enligt förordning nr 1082/2006 ska kontrollen av en grupperings förvaltning av offentliga medel organiseras av de behöriga myndigheterna i den medlemsstat där grupperingen har sitt registrerade säte.³⁶ Den medlemsstat där grupperingen har sitt registrerade säte ska utse behörig myndighet för denna uppgift innan den godkänner berörd medlems deltagande i grupperingen. Myndigheter i en medlemsstat kan också i vissa fall bistå andra medlemsstaters myndigheter för genomförande av kontroller.

Av EG-förordningen framgår vidare att alla kontroller ska utföras i enlighet med internationellt godtagen revisionsse. Relevant lagstiftning om kontrollen av gemenskapsmedel ska tillämpas när grupperingens uppgifter inbegriper åtgärder som medfinansieras av gemenskapen.

Den medlemsstat där en gruppering har sitt registrerade säte ska informera de övriga berörda medlemsstaterna om det har uppstått några problem under kontrollerna.

³³ Dessutom ska grupperingen säkerställa att det inom tio arbetsdagar från registreringen och/eller offentliggörandet av stadgan skickas en begäran till Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer om offentliggörande av ett meddelande i Europeiska unionens officiella tidning om bildandet av grupperingen med uppgift om dess namn, syften, medlemmar och registrerade säte. (artikel 5.1–2 i förordning nr 1082/2006).

³⁴ Artikel 11.1 i förordning nr 1082/2006.

³⁵ Artikel 11.2 i förordning nr 1082/2006.

³⁶ Artikel 6 i förordning nr 1082/2006.

2.8 Likvidation, insolvens, betalningsinställelse och ansvar

När det gäller likvidation, insolvens, betalningsinställelse och liknande förfarande ska en gruppering styras av lagstiftningen i den medlemsstat där den har sitt registrerade säte såvida inget annat föreskrivs i förordning nr 1082/2006.³⁷

Det finns i EG-förordningen endast en bestämmelse som tar sikte på finansiering av en grupperings verksamhet. En gruppering är ansvarig för sina skulder. Om tillgångarna är otillräckliga svarar emellertid grupperingens medlemmar för skulderna. Varje medlem har ansvar i proportion till sitt bidrag, om inte den nationella lagstiftningen enligt vilken medlemmen bildats utesluter eller begränsar ansvaret för medlemmen. Om minst en av medlemmarna har begränsat ansvar får också de andra medlemmarna begränsa sitt ansvar. Namnet på en gruppering vars medlemmar har begränsat ansvar ska innehålla orden ”begränsat ansvar”. Medlemmarna i en gruppering får dessutom besluta att en medlem även efter det att medlemskapet upphört är ansvarig för de skyldigheter som uppkommit under medlemskapet. Arrangemangen för medlemmarnas ansvar ska göras i grupperingens stadga.³⁸

En medlemsstat får förbjuda registrering inom sitt territorium av en gruppering vars medlemmar har begränsat ansvar.³⁹

2.9 Upphörande av en gruppering m.m.

En gruppering kan upphöra av flera olika skäl. Grupperingen får alltid upplösas genom beslut av medlemmarna.⁴⁰ En grupperingen kan upplösas om tiden för dess bestånd enligt grupperingsavtalet har löpt ut eller om någon annan i avtalet angiven grund för upplösning har inträffat.

Dessutom kan en nationell domstol eller myndighet i den medlemsstat där en gruppering har sitt registrerade säte besluta att grupperingen ska upplösas. Så får ske om grupperingen inte längre

³⁷ Artikel 12.1 i förordning nr 1082/2006.

³⁸ Artikel 12.2 i förordning nr 1082/2006. Offentliggörande av avtal, stadga och räkenskaper när det gäller en gruppering vars medlemmar har begränsat ansvar ska motsvara minst det som krävs av andra rättssubjekt vars medlemmar har begränsat ansvar och som bildats i enlighet med lagstiftningen i den medlemsstat där grupperingen har sitt registrerade säte.

³⁹ Artikel 12.2 sjunde stycket i förordning nr 1082/2006.

⁴⁰ Artikel 8.2 c i förordning nr 1082/2006.

bedriver verksamhet som t.ex. underlättar och främjar det territoriella samarbetet eller grupperingen går utöver gränserna för de uppgifter som den har getts.⁴¹ En gruppering kan få en tidsfrist för att rätta till situationen. Om grupperingen inte lyckas rätta till situationen inom given frist ska domstolen alternativt myndigheten besluta om upplösning av grupperingen.

Det kan också vara så att en grupperings verksamhet strider mot nationell lagstiftning i en medlemsstat. Ett behörigt nationellt organ får därför i vissa fall förbjuda en gruppering att utöva verksamhet på sitt territorium eller kräva att de medlemmar som bildats enligt medlemsstatens lagstiftning utträder ur grupperingen, om inte verksamheten upphör. De fall som avses är när en gruppering utövar verksamhet som strider mot en medlemsstats bestämmelser om allmän ordning, allmän säkerhet, allmän hälsa eller allmän moral, eller som strider mot allmänintresset i den medlemsstaten. Ett sådant förbud får inte utgöra ett sätt att införa godtycklig eller förtäckt begränsning av det territoriella samarbetet mellan grupperingens medlemmar.⁴²

2.10 Domstolsprövning

Enligt förordning nr 1082/2006 ska gemenskapslagstiftningen om behörighet tillämpas på tvister med en gruppering om inget annat föreskrivs i förordningen. I de fall som inte omfattas av gemenskapslagstiftningen ska domstolar i den medlemsstat där grupperingen har sitt registrerade säte vara behöriga att avgöra tvister.⁴³

Vidare framgår av förordningen att de domstolar som är behöriga att avgöra tvister om en blivande medlems deltagande i en gruppering (artikel 4.3), om godkännande av ändring i en grupperings avtal och stadga (artikel 4.6) eller om förbud för en gruppering att bedriva verksamhet i Sverige och om en svensk medlems utträde ur en gruppering (artikel 13) ska vara domstolarna i den medlemsstat vars beslut har överklagats. Dessutom framgår det av EG-förordningen att beslut enligt artikel 13 ska kunna omprövas av en rättslig myndighet.

⁴¹ Artikel 14 i förordning nr 1082/2006.

⁴² Artikel 13 i förordning nr 1082/2006.

⁴³ Artikel 15.2 första stycket i förordning nr 1082/2006.

2.11 Skyddet för tredje man

Förordning nr 1082/2006 innehåller flera regler avseende skyddet för tredje man. Det viktigaste skyddet är det ovan nämnda om att en grupperings medlemmar har ett ansvar för grupperingens skulder. En gruppering är dessutom ansvarig för sina organs agerande gentemot tredje man även om detta agerande inte ingår i grupperingens uppgifter.⁴⁴ Det är endast direktören som företräder grupperingen och agerar å dess vägnar.⁴⁵

Vidare finns det olika publiceringsregler. Av förordning nr 1082/2006 framgår att vissa uppgifter ska offentliggöras på nationell nivå respektive gemenskapsnivå.

Enligt EG-förordningen ska en tredje man som anser sig kränkt genom en grupperings handling eller underlåtenhet ha rätt att framställa sina krav genom ett rättsligt förfarande.⁴⁶

Av förordningen framgår vidare att bildandet av en gruppering inte får hindra medborgarna att utöva sina nationella konstitutionella rättigheter att överklaga mot offentliga organ som är medlemmar i en gruppering, när det gäller

- administrativa beslut som rör verksamheter som genomförs av grupperingen,
- tillgång till tjänster på det egna språket, och
- tillgång till information.

Behöriga domstolar i ovan nämnda fall är domstolarna i den medlemsstat i vars konstitution rätten att överklaga regleras.⁴⁷

2.12 Övrigt

I förordning nr 1082/2006 åläggs medlemsstaterna att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa en effektiv tillämpning av förordningen.⁴⁸

⁴⁴ Artikel 10.3 i förordning nr 1082/2006.

⁴⁵ Artikel 10.1 b i förordning nr 1082/2006.

⁴⁶ Artikel 15.1 i förordning nr 1082/2006.

⁴⁷ Artikel 15.3 i förordning nr 1082/2006.

⁴⁸ Artikel 16 i förordning nr 1082/2006. Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen och de övriga medlemsstaterna om varje bestämmelse som har antagits enligt denna artikel. Om det är nödvändigt enligt medlemsstatens nationella lagstiftning kan en medlemsstat upprätta en övergripande förteckning över de uppgifter som medlemmarna av en gruppering enligt artikel 3.1, som bildats enligt dess lagstiftning, redan har när det gäller territoriellt samarbete inom den berörda medlemsstaten.

Kommissionen ska senast den 1 augusti 2011 till Europaparlamentet och rådet avge en rapport om EG-förordningens tillämpning. Kommissionen ska därvid också lämna förslag till ändringar som bedöms erforderliga.⁴⁹

⁴⁹ Artikel 17 i förordning nr 1082/2006.

3 Territoriellt samarbete

3.1 Inledning

Med EG:s förordning om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (förkortad EGTS och i fortsättningen benämnd gruppering) har en juridisk person skapats som ska verka över nationsgränserna.¹ En gruppering ska underlätta och främja territoriellt samarbete mellan dess medlemmar i syfte att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen. En grupperings uppgifter ska främst vara begränsade till genomförande av program eller projekt för territoriellt samarbete som medfinansieras av gemenskapen genom olika fonder. Uppgifterna får emellertid även omfatta andra åtgärder med eller utan ekonomiskt bidrag från EU. Medlemmar i en gruppering kan vara stater, regionala och lokala myndigheter samt organ som har inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse. Detta behov får inte ha industriell eller kommersiell karaktär.

Av betydelse för utredningens kommande överväganden och förslag är bl.a. vilka uppgifter som kan överlämnas till en gruppering och svenska organs möjligheter att delta i en gruppering. I detta kapitel lämnas inledningsvis en kortfattad redogörelse för vissa begrepp av intresse och för aktörer som kan utöva offentlig verksamhet. Dessutom behandlas regionalt och lokalt samarbete inom landet och förvaltningsförfarandet. Därefter följer en översiktlig beskrivning av gällande rätt avseende internationellt samarbete. Vidare lämnas en redogörelse för några av de territoriella samarbeten som svenska organ deltar i och för tidigare behandling av bl.a. frågan om territoriellt samarbete. Slutligen behandlas EU:s sammanhållningspolitik och svensk regional tillväxtpolitik.

¹ EG-förordningen behandlas närmare i kapitel 2 och 5.

3.2 Offentlig förvaltning m.m.

3.2.1 Offentlig förvaltning

I Sverige brukar man skilja mellan offentlig rätt och privaträtt eller civilrätt. Den offentliga rätten behandlar regler om offentliga objekts (främst staten och kommuner) organisation och verksamhet samt deras förhållanden inbördes och till enskilda (både fysiska och juridiska personer). Privaträtten behandlar regler om enskildas inbördes rättsförhållanden.² Som exempel kan nämnas rättsförhållandet mellan två avtalsparter eller mellan två makar. Gränsdragningen mellan offentlig rätt och privaträtt är emellertid inte helt klar.

Förvaltningsrätten utgör som juridisk disciplin en gren av den offentliga rätten, och den omfattar främst rättsregler för den offentliga förvaltningen. Den offentliga förvaltningens omfång kan växla över tiden och mellan olika länder. Det finns dock vissa centrala statsfunktioner som knappast något land kan undvara. Som exempel kan nämnas försvaret, polisväsendet och utrikesrepresentationen.³

I regeringsformen föreskrivs att det för rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter.⁴ Rättskipningen och förvaltningen framställs som två parallella former av offentlig verksamhet och som skiljs åt genom sina olika arbetsuppgifter. Verksamhetens uppdelning i rättskipning och förvaltning är av rent formell art. Om verksamheten ombesörjs av domstol kallas den rättskipning och handhas den av förvaltningsmyndighet utgör den förvaltning. Utgångspunkten är således vad domstolarna respektive förvaltningsmyndigheterna faktiskt har för uppgifter.⁵

I Sverige finns det alltså för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. De flesta statliga förvaltningsmyndigheter lyder under regeringen, men några av dem hör under riksdagen. Med kommunala förvaltningsmyndigheter avses kommunernas styrelser och nämnder. Utanför begreppet förvaltningsmyndighet faller dels regeringen och domstolarna, dels de beslutande församlingarna; dvs. riksdagen och kommunernas full-

² Håkan Strömberg och Bengt Lundell, *Allmän förvaltningsrätt*, 2006, upplaga 23:1, s. 13.

³ Strömberg och Lundell, s. 16.

⁴ 1 kap. 8 § regeringsformen.

⁵ SOU 1991:106, del A, s. 45 ff. Oavsett hur en verksamhets materiella innehåll gestaltas synes det främmande för regeringsformens terminologi att beteckna den som rättskipning om den ombesörjs av annat organ än sådant som enligt 1 kap. 8 § regeringsformen inrättats för just rättskipning, dvs. domstol.

mäktige. Regeringen och domstolarna är visserligen myndigheter men inte förvaltningsmyndigheter.⁶

3.2.2 Myndighetsutövning

Begreppet myndighetsutövning är mindre omfattande än begreppet offentlig förvaltning. Med myndighetsutövning avses utövning av befogenheten att få bestämma om förmåner, rättigheter, skyldigheter, disciplinära bestraffningar eller andra jämförbara förhållanden.⁷ Befogenhet till myndighetsutövning måste vara grundad på lag eller annan författning eller på annat sätt kunna härledas ur bemyndiganden från de högsta statsorganen.

Till myndighetsutövning hör sådan offentlig verksamhet som innebär att förvaltningsorganen ensidigt bestämmer om enskildas rättigheter eller skyldigheter eller om ingrepp i enskildas frihet eller egendom. Som exempel kan nämnas ålägganden att göra eller underlåta något. Även rent faktiska åtgärder kan innebära sådana ingrepp i den personliga friheten eller egendomen, antingen de grundas på formliga beslut eller inte. Men även åtskilliga gynnande beslut faller in under begreppet myndighetsutövning. Som exempel kan nämnas tillstånd till eljest förbjuden verksamhet och befrielse från lagstadgade förpliktelser. Till myndighetsutövning hör även beslut om betyg, bidrag ur strukturfonder och sociala förmåner. Vidare bör till myndighetsutövning hänföras vissa beslut som har indirekta rättsverkningar gentemot den enskilde. Som exempel kan nämnas registreringsbeslut, beslut om utfärdande av legitimations-

⁶ Regeringen och riksdagen fullgör ibland förvaltningsuppgifter. I den mån som regeringens och riksdagens verksamhet inte avser enskilda fall faller den utanför begreppet förvaltning. Det gäller särskilt normgivning, budgetreglering och utrikespolitiska ställningstaganden. Även domstolarna utövar en viss förvaltningsverksamhet. Domstolarnas rättskipande verksamhet faller emellertid utanför begreppet förvaltning. Dessutom kan förvaltningsuppgift lämnas över till t.ex. bolag, förening, stiftelse eller enskild individ.

⁷ I bl.a. motiven påtalas att det karaktäristiska för myndighetsutövning är att den enskilde befinner sig i ett beroendeförhållande till ett förvaltningsorgan. Är det fråga om ett beslut genom vilket den enskilde förpliktas att göra, tåla eller underlåta något, måste denne rätta sig efter beslutet, eftersom den enskilde annars riskerar att tvångsmedel av något slag används mot denne. Rör det sig om ett gynnande beslut, kommer beroendeförhållandet till uttryck på det sättet att den enskilde för att komma i åtnjutande av exempelvis en rättighet är tvungen att vända sig till förvaltningsorganet. Förvaltningsorganets tillämpning av de bestämmelser som gäller på det aktuella området får avgörande betydelse för den enskilde. I viss doktrin har emellertid påtalats att avgörande för myndighetsutövning i stället är att besluten fattas med tillämpning av offentligrättsliga författningsbestämmelser, som begränsar myndigheternas handlingsfrihet. (Strömberg och Lundell, s. 19 f).

handlingar och beslut i samband med obligatorisk kontrollverksamhet.⁸

Utanför begreppet myndighetsutövning faller råd, upplysningar och andra oförbindande uttalanden samt verksamhet som inte innebär tvång mot den enskilde (t.ex. sjukvård eller undervisning).

3.2.3 Aktörer som kan utöva offentlig verksamhet

Inledning

I Sverige utövas den offentliga verksamheten av framför allt statliga och kommunala organ. Det förekommer emellertid även offentlig verksamhet utanför dessa organ. I det följande lämnas en närmare redogörelse för bl.a. vilka aktörer som enligt svensk lagstiftning kan utöva offentlig verksamhet.

Staten

Den största och viktigaste delen av den offentliga förvaltningsverksamheten utövas av staten. Med kommunerna delar staten anknytningen till ett visst territorium och den därpå bosatta befolkningen. Men det för staten unika är dess ställning som högsta maktsubjekt inom sitt territorium. Utåt sett är staten självständig (suverän) och sålunda inte underkastad någon högre auktoritet. Och inåt sett utövar staten den högsta makten över befolkningen på sitt territorium.⁹

Det finns olika huvudkategorier av statsorgan. Som nämnts tidigare brukar det göras en åtskillnad mellan den beslutande politiska församlingen, riksdagen, och de statliga myndigheterna.

Den statliga förvaltningsorganisationen kan sägas vara uppbyggd som en pyramid. I spetsen för organisationen befinner sig

⁸ Strömberg och Lundell, s. 20.

⁹ Strömberg och Lundell, s. 24. Ingen stat är emellertid suverän i den meningen att den är oberoende av sin omgivning. Dessutom kan en stats handlingsmöjligheter på det internationella planet begränsas av såväl bilaterala och multilaterala fördrag som allmänna folkrättsliga principer. Tydligast är detta på de mänskliga rättigheternas område, där konventioner sätter gränser för statsorganens handlande gentemot sina medborgare och även i vissa fall upprättar internationella organ för kontroll av hur statsmakten utövas. Men även på skilda politiska sakområden kan statens interna handlingsutrymme vara beroende av internationella fördrag. (Mats Melin och Göran Schäder, EU:s konstitution, 2004, upplaga 6:1, s. 22)

regeringen.¹⁰ Därunder finns ett vittförgrenat system av centrala och regionala myndigheter.

Förvaltningsverksamheten omfattar arbetsuppgifter av skiftande slag, och dessa måste i regel av praktiska skäl fördelas mellan olika organ. På regeringsnivå är emellertid alla uppgifter sammanhållna inom ett och samma organ. För beredning av regeringsärenden ska det finnas ett regeringskansli, i vilket departementen ingår.¹¹ Regeringen fördelar ärendena mellan departementen. Vissa samordnande uppgifter fullgörs av statsrådsberedningen.

Regeringen har en rad uppgifter inom förvaltningens område. Bl.a. har regeringen att som överinstans pröva vissa överklagade avgöranden. Vilka överklaganden som ska prövas av regeringen framgår av en rad skilda författningar. Dessutom beslutar regeringen som enda instans i vissa förvaltningsärenden.

Som nämnts tidigare finns det statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. De flesta statliga förvaltningsmyndigheter lyder under regeringen, men några av dem (t.ex. Riksbanken och Riksrevisionen) hör under riksdagen.¹² Detta lydadsförhållande är emellertid underkastat vissa begränsningar. Ingen myndighet, inte heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma hur förvaltningsmyndighet ska besluta i enskilda ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.¹³

Det finns alltså statliga förvaltningsmyndigheter på central och regional nivå. De centrala förvaltningsmyndigheternas kompetens är begränsad till vissa bestämda förvaltningsuppgifter, medan deras lokala kompetens omfattar hela riket. Myndigheterna är i en rad frågor utrustade med egen beslutanderätt och deras beslut kan ofta överklagas hos förvaltningsdomstol eller regeringen.

De statliga förvaltningsmyndigheternas organisation och arbetsätt regleras genom instruktioner. Dessa instruktioner beslutas av regeringen. Varje myndighet har sin egen instruktion. Dessutom finns i en förordning vissa gemensamma bestämmelser avseende myndigheternas organisation och arbetsätt.¹⁴ En myndighets

¹⁰ Regeringen står alltså i spetsen för den statliga förvaltningsorganisationen, med undantag för de förvaltningsorgan som lyder under riksdagen.

¹¹ 7 kap. 1 § regeringsformen.

¹² 11 kap. 6 § regeringsformen.

¹³ 11 kap. 7 § regeringsformen.

¹⁴ Regeringen har tidigare i år beslutat om en ny myndighetsförordning (2007:515) som ersätter verksförordningen (1995:1322). Myndighetsförordningen träder i kraft den 1 januari 2008. Förordningen är, till skillnad från verksförordningen, direkt tillämplig på alla myndig-

instruktion kompletteras i regel med en arbetsordning beslutad av myndigheten. Ledningen av förvaltningsmyndigheterna kan vara organiserad på olika sätt.

Länsstyrelserna är regionala förvaltningsmyndigheter och de har självständig beslutanderätt.¹⁵ De lyder i regel direkt under regeringen. Länsstyrelserna hanterar en rad skilda förvaltningsuppgifter.¹⁶ Som exempel på sådana förvaltningsuppgifter kan nämnas räddningstjänst, social omvårdnad, plan- och byggnadsväsendet, den regionala utvecklingen, lantbruket, fisket, näringslivsutvecklingen, naturvården och miljöskyddet.¹⁷

Kommuner

Inledning

Kommunerna är självständiga rättssubjekt som bildats för att handha den folkliga självstyrelsen inom lokalt begränsade områden.¹⁸ Det finns två huvudtyper av kommuner: primärkommuner och landstingskommuner. Hela riket är indelat i primärkommuner. En landstingskommuns område sammanfaller i regel med ett län och det handhar vissa för hela länet gemensamma angelägenheter.¹⁹ Begreppet kommun används i fortsättningen för såväl primärkommuner som landstingskommuner.

Utmärkande för en kommun är dels dess anknytning till ett visst territorium, dels att medlemskapet är knutet till vissa kriterier. De kommunala angelägenheterna ska alltså ha anknytning till

heter under regeringen. På grund därav pågår en översyn av samtliga myndighetsinstruktioner och myndigheternas ledningsformer.

¹⁵ Sverige är indelat i län, och varje län står under ledning av en länsstyrelse. Förutom länsstyrelser finns också vissa andra statliga förvaltningsmyndigheter i länen. Länet som grund för den statliga regionala organisationen har emellertid minskat i betydelse. I dag är den regionala organisationens verksamhetsområde ofta större än ett län. (Strömberg och Lundell, s. 41)

¹⁶ Den sakliga funktionsfördelningen sker i länsstyrelsernas inre organisation.

¹⁷ Länsstyrelsernas organisation och arbetssätt regleras i förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion.

¹⁸ Den kommunala självstyrelsen har lång tradition i Sverige och är inskriven i grundlagen. Kommunal självstyrelse innebär att det ska finnas en självständig och, inom vissa ramar, fri beslutanderätt för kommuner.

¹⁹ Varje län utom Gotland utgör en landstingskommun. Malmö kommun tillhörde tidigare inte någon landstingskommun men ingår numera i landstingskommunen i Skåne län (Region Skåne). Detsamma gäller för Göteborgs kommun som i dag ingår i Västra Götalands läns landstingskommun (Västra Götalandsregionen). (Leif Petersén, Irene Reuterfors-Mattsson, Håkan Torngren och Staffan Wikell, Kommunallagen, Kommentarer och praxis, 2006, s. 47)

kommunens område eller medlemmar.²⁰ Kommunerna är vidare utrustade med vissa maktbefogenheter gentemot sina invånare, framför allt beskattningsmakt och en viss förordningsmakt.²¹

Kommunernas existens, ställning, organisation och verksamhet regleras i regeringsformen, kommunallagen (1991:900) och ett stort antal speciallagar.

Medlem i en kommun

Medlemskapet i en primärkommun är alltså knutet till vissa kriterier (folkbokföring, taxering eller fastighetsinnehav).²² En fysisk person är medlem i en sådan kommun om något av de tre kriterierna är uppfyllda. Genom fastighetsinnehav kan även juridiska personer, staten, landstingskommun och annan primärkommun vara medlemmar i en primärkommun. Medlem i en landstingskommun är den som är medlem av en primärkommun inom landstingskommunen.

Ett medlemskap i en kommun är förenat med både rättigheter och skyldigheter. Rättigheterna består av bl.a. rätt till service som kommunen ger och möjlighet att överklaga kommunala beslut.²³ Medlemmarnas främsta skyldighet är att betala kommunalskatt och avgifter som kommunen beslutar om.²⁴

En kommuns beslutande och förvaltande organ

Det finns två huvudkategorier av kommunala organ; beslutande och förvaltande.²⁵ De beslutande organen består vanligen av valda förtroendemän (kommunalfullmäktige och landstingsfullmäktige).

²⁰ 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900). Något juridiskt hinder mot att föreskriva kommunalt medlemskap för t.ex. båtplats, tillträde till badhus eller bibliotek finns inte. Sådana begränsningar görs emellertid inte i praktiken, utan t.ex. medlemmar från andra kommuner får nyttja den typen av kommunal service på samma villkor som kommunmedlemmarna. (Curt Riberdahl, SvJT 1983, s. 494 och Petersén m.fl., s. 51)

²¹ Strömberg och Lundell, s. 26.

²² 1 kap. 4 § kommunallagen.

²³ Rätten att överklaga en kommuns beslut och få det laglighetsprövat är den enda rättsverkan som direkt och uttryckligen knyter an till medlemskapet. En kommunmedlem har rätt att få lagligheten i en kommuns beslut prövad genom att överklaga till länsrätt (10 kap. 1 § kommunallagen). Klaganden behöver i regel inte styrka sitt medlemskap. Om det inte är uppenbart att klaganden inte är medlem tas överklagandet upp, dvs. det råder en medlemspresumtion. (Petersén m.fl., s. 51)

²⁴ Petersén m.fl., 50 f.

²⁵ Se 3 kap. kommunallagen.

De förvaltande organen består av förtroendemän, valda av det beslutande organet (kommunala förvaltningsmyndigheter). Med kommunala förvaltningsmyndigheter avses kommunernas styrelser (kommunstyrelse respektive landstingsstyrelse) och övriga nämnder.²⁶

En kommun har stor frihet avseende organisationen av nämndverksamheten. Kommunallagen kräver emellertid att det i varje kommun ska finnas en styrelse med vissa övergripande uppgifter. Vissa nämnder kan en kommun frivilligt inrätta för att avlasta styrelsen från vissa uppgifter (t.ex. fastighets- och personalnämnd). Andra nämnder inrättas för speciella, statligt reglerade förvaltningsgrenar (t.ex. byggnadsnämnd, skolstyrelse och socialnämnd). Under nämnderna brukar det finnas en mer eller mindre omfattande organisation av kommunala tjänstemän.²⁷

Grundtanken i kommunalrätten är att samma befogenheter inte samtidigt ska kunna utövas av både fullmäktige och nämnder. Traditionellt är det fullmäktige som utövar beslutanderätten, medan nämnderna svarar för förvaltning och verkställighet. Genom årens lopp har emellertid nämnderna tilldelats allt fler beslutsbefogenheter.²⁸ Nämnderna har i sin tur fått ökade delegeringsmöjligheter.

En kommuns verksamhet

Enligt regeringsformen måste det i lag meddelas vilka befogenheter kommunerna har.²⁹ Verksamhet som inte svarar mot en sådan reglering faller således utanför kommunernas kompetensområde. Allt sedan 1860-talet när de första kommunalförfattningarna tillkom har utgångspunkten varit att kommunal verksamhet ska bedrivas för kommunmedlemmarna.

Av kommunallagen följer att en kommun får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun eller någon annan.³⁰ Allmän-

²⁶ Enligt regeringsformens terminologi faller alltså kommunernas förvaltande organ under begreppet förvaltningsmyndighet. De beslutande kommunala organen faller däremot, i likhet med riksdagen, utanför regeringsformens myndighetsbegrepp.

²⁷ Strömberg och Lundell, s. 26 f.

²⁸ Petersén m.fl., s. 129.

²⁹ 8 kap. 5 § regeringsformen.

³⁰ 2 kap. 1 § kommunallagen. Vad som avses med begreppet ”någon annan” framgår inte av förarbetena, men den vanligaste tolkningen är att uttrycket är relaterat till övrig offentlig

intresset får bedömas med utgångspunkt i om det är lämpligt, skäligt och ändamålsenligt att kommunen befattar sig med angelägenheten.³¹ I den grundläggande kompetensbestämmelsen 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 emellertid i viss speciallagstiftning.³²

Vid sidan av ovan nämnda allmänna kompetensbestämmelse finns i kommunallagen kompletterande bestämmelser om kommuners kompetens i näringslivsfrågor. En kommun har rätt att bedriva näringsverksamhet. Det krävs emellertid att verksamheten drivs utan vinstsyfte och att den går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt kommunens medlemmar.³³ Som exempel på verksamhet som kan drivas av en kommun kan nämnas bostadsföretag, el- gas- och värmeverk, hamnar och kollektivtrafik. Kommuner får även genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen.³⁴ Som exempel på sådana åtgärder kan nämnas teknisk service till företag och tillhandahållande av mark. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för det. I denna del bör nämnas att kommuner har att beakta konkurrenslagens (1993:20) bestämmelser och reglerna om statstöd.

Därtill kommer att det på vissa områden finns särskilda föreskrifter om kommuners befogenheter och skyldigheter.³⁵ En stor del av kommunernas kompetens regleras alltså i speciallagar. Den specialreglerade kompetensen är omfattande och mycket skiftande. Därtill kommer att en närmare avgränsning av kompetensen har skett i rättspraxis.³⁶

sektor och inte till det privata näringslivet (SOU 2000:117, s. 45 f). Exempel på någon annan torde kunna vara vissa bolag, t.ex. Apoteket AB.

³¹ Petersén m.fl., s. 54.

³² Som exempel kan nämnas socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet.

³³ 2 kap. 7 § kommunallagen.

³⁴ 2 kap. 8 § kommunallagen.

³⁵ 2 kap. 4 § kommunallagen.

³⁶ En jämförelse mellan en kommun och t.ex. ett aktiebolag inom den privata sektorn visar att det föreligger en rad skillnader. En kommun är en tvångssammanslutning. Kommunens existens beror inte på något privat initiativ och dess tillkomst och upplösning regleras genom särskild lagstiftning. Dessutom har en kommun en självständig beskattningsrätt och den kan skattefinansiera sin verksamhet. Vidare har kommunen hand om myndighetsutövning mot enskilda och den är underkastad en särskild rättslig kontroll. Även i förhållande till statlig förvaltning finns en del olikheter. Det gäller bl.a. uppgiftsfördelningen och den inre organisationen. Dessa skillnader medför bl.a. vissa olikheter i fråga om den kommunala personalens rättsställning jämfört med de statligt anställda. (Petersén m.fl., s. 43 f)

En kommuns verksamhet utgörs av frivilliga och obligatoriska uppgifter. Som exempel på frivilliga uppgifter kan nämnas fritid, konsumentverksamhet, kultur och viss teknisk verksamhet. Frivilligheten ligger i att staten inte ställer upp några särskilda krav i fråga om t.ex. kvalitet eller omfång. Rättsligt sett behöver inte kommunerna ägna sig åt denna typ av uppgifter. Exempel på obligatoriska uppgifter är förskola, hälso- och sjukvård, miljöskydd, plan- och byggnadsväsende, skola, socialtjänst, renhållning och räddningstjänst. De uppgifter som en kommun är skyldig att handha brukar kallas kommunal kärnverksamhet. På dessa områden ställer staten upp krav på att kommunerna ska fullgöra vissa uppgifter inom respektive lagstiftnings ramar.³⁷ En del obligatorisk verksamhet är att anse som myndighetsutövning mot enskild, t.ex. ärenden om bistånd eller bygglov. Det finns även obligatorisk verksamhet som inte innefattar myndighetsutövning. Som exempel kan nämnas sjukvård och undervisning.

Ekonomiskt sett utgör en kommuns obligatoriska verksamhet den största delen av den kommunala verksamheten. För obligatorisk verksamhet gäller allmänt sett större rättsliga möjligheter till statskontroll och statsingripanden än för frivillig verksamhet. I obligatorisk verksamhet brukar det i allmänhet finnas särskild statlig tillsyn utövad av länsstyrelser. För att en sådan tillsyn ska få utövas krävs emellertid särskilt lagstöd.³⁸

Det finns inom kommunalrätten vissa grundprinciper som i de flesta fall begränsar den kommunala kompetensen.³⁹ Dessa principer utgörs av dels kompetensbegränsande principer, dels vissa principer som aktualiseras när en kommun agerar inom ramen för sin kompetens. De kompetensbegränsande principerna anger ramen för kommunernas handlingsfrihet. Som exempel på sådana principer kan nämnas förbudet mot att tillägna sig uppgifter som enbart ankommer på någon annan, förbudet mot att understödja såväl enskilda personer som företag, förbudet mot att driva spekulativa företag och lokaliseringsprincipen. Lokaliseringsprincipen innebär att kommunal åtgärd måste ha anknytning till en kommuns område eller dess medlemmar för att anses som kompetensenlig. En kommun får alltså inte bedriva verksamhet utanför vare sig kommun- eller nationsgränsen. När en kommun agerar inom ramen för sin kompetens, dvs. företar en enligt de kompetens-

³⁷ Petersén m.fl., s. 132.

³⁸ Petersén m.fl., s. 68 f.

³⁹ Dessa grundprinciper, som utvecklats i rättspraxis, har förts in i kommunallagen.

begränsande principerna tillåten åtgärd, är kommunen bunden av vissa andra principer. Dessa principer är förbudet mot beslut med retroaktiv verkan, likställighetsprincipen och självkostnadsprincipen. Enligt självkostnadsprincipen får en kommuns avgifter för tjänster eller nyttigheter inte överstiga kommunens kostnader för dessa tjänster eller nyttigheter.

Ovan nämnda principer är generellt tillämpliga och för undantag från dessa krävs lagstöd. Lagstiftaren har också i några fall beslutat om undantag från dessa principer. Bl.a. har lokaliseringsprincipen med tiden modifierats i rättspraxis och vissa undantag har också gjorts i speciallagstiftning. Riksdagen har alltså i vissa fall genom speciallagstiftning utvidgat kommunernas kompetens då t.ex. ett internationellt samarbete ansetts utgöra skäl för undantag från lokaliseringsprincipen. Som exempel på områden där undantag från de kommunala principerna gjorts kan nämnas kommunal tjänsteexport och internationellt bistånd, agerande vid extraordinära händelser, elproduktion, kollektivtrafik och sjuktransporter.⁴⁰

År 1989 ratificerade Sverige den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse.⁴¹ Konventionen är ett resultat av samarbetet inom Europarådet på det kommunala området och ett led i strävandena efter att stärka och utveckla den kommunala självstyrelsen i Europa. I konventionen slås vissa grundläggande principer fast avseende statens förhållande till kommunerna. Bland de områden som berörs kan nämnas den kommunala självstyrelsens rättsliga reglering, skyddet för den kommunala indelningen, statlig tillsyn och rätten att samarbeta och bilda sammanslutningar. I propositionen om godkännande av konventionen gjordes bedömningen att det svenska rättssystemet uppfyllde de krav som konventionen ställer.⁴²

Merparten av de kommunala ansvarsområdena ligger utanför de områden som EU har kompetens att reglera. Som exempel på sådana områden kan nämnas skola och sjukvård. Inom unionen

⁴⁰ Exempel på en sådan kompetensutvidgande lag med internationell inriktning är alltså lagen (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd. I motiven till lagen sägs bl.a. att kommuner kan, trots lokaliseringsprincipen, i vissa fall vara berättigade att involvera sig i verksamhet som till och med sträcker sig utanför rikets gränser. Här kan också nämnas att Sverige har träffat en överenskommelse med Danmark, Finland och Norge om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser. Överenskommelsen utgår ifrån att det ingår i en nordisk primärkommuns eller landstingskommuns allmänna kompetens att exempelvis ekonomiskt engagera sig i anläggningar på andra sidan om en internordisk riksgräns, om det är till nytta för invånarna i den egna kommunen.

⁴¹ Se SÖ 1989:34.

⁴² Se prop. 1988/89:119 och en rapport från en av Grundlagsutredningens expertgrupper om den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd m.m., 2007, s. 21.

pågår emellertid ett ganska omfattande samarbete avseende dessa frågor.⁴³ De delar av EU:s regelverk som framför allt torde påverkar kommunernas verksamhet är reglerna om upphandling och om statsstöd. Men även avseende djurskydd, livsmedel och miljö har EU en omfattande lagstiftningskompetens. Därtill kommer att EU:s sammanhållningspolitik påverkat kommunernas lokala och regionala utvecklingsarbete. Av betydelse för detta arbete är bl.a. EG:s strukturfonder.⁴⁴

Statliga och kommunala bolag och stiftelser

Det förekommer att statliga och kommunala organ driver affärsverksamhet. Statliga och kommunala aktiebolag och stiftelser faller emellertid inte in under begreppet myndighet utan betraktas som privaträttsliga subjekt.

Statliga affärsföretag kan drivas dels i direkt statlig regi, vilket är fallet med de s.k. affärsdrivande verken, dels i form av aktiebolag, i vilka staten äger aktiemajoriteten. Det förekommer också att staten grundar stiftelser för verksamhet av mera ideell art. Aktiebolags- och stiftelseformen medger en större ekonomisk handlingsfrihet än direkt statlig drift. Genom den privaträttsliga verksamhetsformen bortfaller en hel rad offentligrättsliga kontrollformer. Statliga aktiebolag och stiftelser är emellertid i viss utsträckning underkastade granskning av Riksrevisionen.⁴⁵

Även kommunala företag kan drivas genom aktiebolag med kommunen som aktieägare eller genom stiftelser som bildats av kommunen. Det händer att en kommun bildar en särskild juridisk person med uppgift att t.ex. äga och förvalta bostadsfastigheter eller att handha eldistribution.

⁴³ SOU 2007:72, s. 60.

⁴⁴ Se avsnitt 3.5.

⁴⁵ Strömberg och Lundell, s. 28 f.

Enskilt subjekt som organ för offentlig förvaltning

Förvaltningsuppgift kan lämnas över till bolag, förening, samfällighet, stiftelse, registrerat trossamfund eller enskild individ. Ett sådant överlämnande ska ske med stöd av lag om uppgiften innefattar myndighetsutövning.⁴⁶

Ett exempel på förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning och som i viss utsträckning har anförtrotts åt enskilda organisationer är fördelning av statliga bidrag. Som exempel på enskilda subjekt, åt vilka myndighetsutövning har överlämnats, kan nämnas ordningsvakter och sotare.⁴⁷

Dessutom kan en kommun ge bidrag till exempelvis fristående daghem och skolor för att dessa ska bedriva allmännyttig verksamhet. Det innebär att kommunen i princip kan överlåta huvudmannskapet för sådan verksamhet som bedrivs inom ramen för den allmänna kommunala kompetensen. När det gäller uppgifter som ligger inom den specialreglerade kommunala kompetensen är kommunernas möjligheter att överlåta huvudmannskapet mera begränsat.⁴⁸

3.2.4 Regionalt och lokalt samarbete inom landet

Indelning

Kommunal samverkan i olika former och omfattning har förekommit länge i Sverige. På senare år har kommunal samverkan framställts som ett sätt för kommunerna att bl.a. effektivisera

⁴⁶ 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen (se även 3 kap. 16 § kommunallagen). Enligt den ursprungliga lydelsen av bestämmelsen kunde förvaltningsuppgift inte överlämnas till enskilda individer. I samband med att denna möjlighet infördes anfördes i första hand att ledamöter i organ inom högskoleväsendet borde kunna utses av enskilda individer, t.ex. val-korporationer av studerande eller anställda. Vidare anfördes att det kunde tänkas fall där det är önskvärt att en offentlig serviceuppgift anförtros till näringsidkare som driver rörelse utan att utnyttja bolagsformen. (prop. 1975/76:209, s. 168)

⁴⁷ Strömberg och Lundell, s. 30. Det har i ett par lagstiftningsärenden diskuterats huruvida en förvaltningsuppgift som innebär myndighetsutövning med stöd av 11 kap. 6 § regeringsformen kan överlämnas till en individ som inte är svensk medborgare. Såvitt gäller utländska medborgare i Sverige har det inte ansetts finnas något hinder. Däremot går det inte att överlåta en förvaltningsuppgift som innebär myndighetsutövning till en enskild individ i utlandet (10 kap. 5 § fjärde stycket regeringsformen). (prop. 1987/88:26, s. 14 och 16 och prop. 1987/88:3, s. 105 f, 194 och 198). 10 kap. 5 § fjärde stycket regeringsformen behandlas närmare i avsnitt 3.3.4.

⁴⁸ Vilhelm Persson, Rättsliga förutsättningar för ett internationellt kommunalförbund, Redovisning av utredningsuppdrag till Lunds universitet, 2006-03-13, Fi 2003/172, s. 6.

verksamheten, öka kompetensen och hantera krav på specialkunskap.⁴⁹

Det finns olika former av kommunal samverkan. Samverkan är i regel frivillig men på vissa områden har lagstiftaren förutsatt att kommuner ska samverka. Det finns både privaträttsliga och offentligrättsliga former för kommunal samverkan. Den enklaste formen av samverkan är när kommuner fattar likalydande beslut. Denna form av samverkan är informell. Kommuner kan också samverka i en gemensam nämnd. Formella samarbetsavtal, gemensamt bildade företag, stiftelser och föreningar samt kommunalförbund är exempel på mera avancerade samverkansformer.⁵⁰ En rad faktorer har betydelse för val av samverkansform. Som exempel kan nämnas om samverkan innefattar myndighetsutövning eller om den bedrivs på en konkurrensutsatt marknad. Omfattningen på verksamheten har också betydelse vid valet av samverkansform.

Kommuners samverkan i form av gemensamma nämnder och kommunalförbund regleras i kommunallagen. Andra samverkansformer regleras inte uttryckligt i nämnda lag. I dessa fall får frågor om kommuners kompetens bedömas utifrån kommunallagens bestämmelser om kommunernas allmänna befogenheter. Härutöver kan bestämmelser om visst samarbete finnas i specialförfattningar.

Nedan följer en översiktlig beskrivning av dels de privaträttsliga samverkansformerna, dels de två offentligrättsliga formerna av kommunal samverkan – gemensam nämnd och kommunalförbund. Dessutom beskrivs den vanligaste formen av samverkan – interkommunala avtal.

Interkommunala avtal

I kommunallagen saknas regler om avtal som samverkansform.⁵¹ Detta innebär emellertid inte att kommuner är förhindrade att träffa avtal om samarbete avseende kommunala uppgifter. I dessa

⁴⁹ Det saknas en heltäckande bild av den kommunala samverkan som förekommer i Sverige. Det finns emellertid en rad kartläggningar och rapporter som beskriver kommunal samverkan. Av dessa framgår bl.a. att merparten av samverkan sker i löst reglerade former så som projekt, nätverk och avtal samt att alla kommuner deltar i någon form av samverkan. (SOU 2007:72)

⁵⁰ Petersén m.fl., s. 133.

⁵¹ Frågan om lagreglering diskuterades vid tillkomsten av 1957 års kommunalförbunds lag. Den avvisades emellertid bl.a. med hänvisning till att de uppgifter som var föremål för samverkan var så skiftande att avtalsreglerna skulle få ett mycket allmänt innehåll. Dessutom sågs en reglering som ett olämpligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen. (prop. 1957:150, s. 56)

fall måste dock kompetensbestämmelserna i kommunallagen beaktas. Det innebär bl.a. att en kommun inte får vidta åtgärd uteslutande eller väsentligen i en annan kommuns intresse eller utan rimlig ersättning för sina insatser. Det ska alltså finnas ett ömsesidigt kommunalt intresse av samarbetet. Därtill kommer att uppgifter som ska handhas av kommunens egna organ inte får överlåtas till en annan kommun utan särskilt stöd i lag.⁵²

Ett avtal om kommunal samverkan innebär inte att kommunerna kan skapa särskilda gemensamma förvaltningsorgan. Den kommun som är huvudman för exempelvis ett reningsverk är den som fattar beslut rörande anläggningen i enlighet med kommunallagens bestämmelser.⁵³

Av specialförfattningar framgår att en kommun i vissa fall får överlåta obligatoriska uppgifter till en annan kommun. Utgångspunkten är emellertid att varje enskild kommun ska behålla det politiska och rättsliga ansvaret för den verksamhet som kommunen enligt lag har att sköta.⁵⁴ Som exempel på områden där kommuner kan samverka enligt specialförfattningar kan nämnas skolan, miljö- och hälsoskyddet, plan- och byggområdet och socialtjänsten. En kommun får t.ex. under vissa förutsättningar komma överens med en annan kommun om att i sin grundskola ta emot elever från den kommunen.

Avtalets innehåll varierar givetvis beroende på vad samverkan avser. Vissa uppgifter är emellertid gemensamma för alla typer av avtal. Ett avtal innehåller i regel uppgifter om avtalstid, insyns- och samrådsregler och uppsägning samt frågan om hantering av tvister. I de fall avtalet saknar bestämmelser om tvistelösning är allmän domstol behörig att pröva tvisten. Kommunerna kan dock i samband med en uppkommen tvist komma överens om en annan ordning.⁵⁵

Privaträttsliga former av samverkan mellan kommuner

Som nämnts tidigare sker samverkan mellan kommuner ofta i privaträttsliga former. Den vanligaste samverkansformen är aktieföretag men även andra former för samverkan förekommer. Som

⁵² Ingegärd Hilborn och Curt Riberdahl, Kommunala samverkansformer, 2000, s. 17 f.

⁵³ Om man vill åstadkomma gemensamma beslutsorgan bör man välja modellen med en gemensam nämnd eller kommunalförbund.

⁵⁴ Hilborn och Riberdahl, s. 12.

⁵⁵ Hilborn och Riberdahl, s. 20.

exempel kan nämnas stiftelser samt ekonomiska och ideella föreningar.⁵⁶

De grundläggande förutsättningarna för all kommunal företagsbildning ges i kommunallagen.⁵⁷ Av lagen följer att företagets verksamhet måste ligga inom den kommunala kompetensen och att privaträttsliga former inte får användas om särskild ordning för uppgiftens handhavande föreskrivs.⁵⁸ Dessutom får en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning överlämnas endast om det finns stöd för det i lag.

I kommunallagen finns dessutom vissa bestämmelser avseende helägda aktiebolag och stiftelser respektive delägda företag.⁵⁹

Kommunallagens regler rörande kommunala företag omfattar endast de specifika krav som lagstiftaren valt att ställa på kommunerna som bildare och ägare av företagen. Övriga bestämmelser för kommunala företag återfinns i speciallagstiftning, t.ex. aktiebolagslagen (2005:551).

En kommunmedlem kan inte överklaga kommunala företags beslut.⁶⁰ Däremot finns möjlighet att överklaga inte bara fullmäktiges beslut om företagsbildning utan även andra, senare fattade kommunala beslut som rör förhållandet mellan kommunen och bolaget.⁶¹

⁵⁶ Hilborn och Riberdahl, s. 31.

⁵⁷ 3 kap. 16 § kommunallagen.

⁵⁸ Detta gäller stora delar av den obligatoriska verksamheten.

⁵⁹ Om en primärkommun eller en lanstingskommun överlämnar vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag, där kommunen innehar samtliga aktier, ska fullmäktige fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten, utse samtliga styrelseledamöter och se till att fullmäktige får ta ställning innan beslut av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas (3 kap. 17 § kommunallagen). Även interkommunala företag är bundna av dessa villkor i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt (3 kap. 18 § kommunallagen).

⁶⁰ Jfr 10 kap. kommunallagen.

⁶¹ När kommunfullmäktige beslutar att en viss verksamhet ska drivas i privaträttslig form, t.ex. ett aktiebolag, måste det föreligga garantier för att bolagets verksamhet inte utsträcks över gränserna för den kommunala kompetensen. Har den i bolagsordningen angivna verksamheten inte begränsats till sådan verksamhet som typiskt sett kan godtas som kommunal, kan fullmäktiges beslut komma att upphävas efter överklagande. Detsamma gäller om den eller de uppgifter som bolaget ska utföra är vagt angivna och risk föreligger för att verksamheten kommer att avvika från principerna för den kommunala kompetensen (SOU 2007:72, s. 310).

Gemensam nämnd

Primärkommuner och landstingskommuner kan samverka i en gemensam nämnd.⁶² En gemensam nämnd tillsätts i någon av de samverkande kommunerna (s.k. värdkommun) och ingår i denna kommuns organisation. Någon ny juridisk person bildas inte.⁶³ Varje kommun behåller sitt huvudmannaskap för de frågor man lägger på den gemensamma nämnden. Även om den gemensamma nämnden ingår i värdkommunens organisation, har övrig eller övriga ingående kommuner lika stort inflytande på nämnden som värdkommunen har. Som nämnts tidigare är kommunallagens bestämmelser tillämpliga. I lagen finns vissa särregler avseende gemensam nämnd.⁶⁴

För samverkan i gemensam nämnd krävs att de uppgifter som överlämnas till den gemensamma nämnden är gemensamma för de samverkande kommunerna. Det innebär att uppgifterna ska vara en kommunal angelägenhet för var och en av de samverkande parterna. Det finns inga juridiska hinder mot att obligatoriska uppgifter som innefattar myndighetsutövning flyttas över till den gemensamma nämnden.⁶⁵

En gemensam nämnds behörighet och befogenhet ska närmare preciseras i en överenskommelse mellan de berörda kommunerna.⁶⁶ Dessutom ska värdkommunen i samråd med övriga samverkande kommuner upprätta budget. En gemensam nämnd ska granskas av revisorerna i var och en av de samverkande kommunerna.

Kommunalförbund

Kommunalförbund är en offentligrättslig form av samverkan mellan kommuner. Primärkommuner och landstingskommuner kan genom att bilda ett kommunalförbud lämna över vården av kommunala angelägenheter till sådana förbund.⁶⁷ Ett kommunalförbund är en offentligrättslig juridisk person. Förbundet har egen

⁶² Se 3 kap. 3 a–c §§ kommunallagen.

⁶³ Till skillnad från ett kommunalförbund är en gemensam nämnd ingen egen juridisk person.

⁶⁴ Petersén m.fl., s. 134 f.

⁶⁵ En annan sak är att man ibland av principiella skäl inte bör utnyttja denna långtgående avtalsfrihet. Exempelvis kan det för de samverkande kommunerna finnas delvis olika förutsättningar för bygglov beroende på t.ex. skilda planförutsättningar. (Hilborn och Riberdahl, s. 37 f)

⁶⁶ 3 kap. 3 c § kommunallagen.

⁶⁷ 3 kap. 20 § kommunallagen.

rättskapacitet och det är fristående i förhållande till sina medlemskommuner.

Ett kommunalförbund blir huvudman för de frågor som medlemmarna flyttar över till kommunalförbundet. De frågor medlemmarna överlämnar till förbundet faller alltså efter överlämnandet utanför deras kompetens. Ett kommunalförbund har i huvudsak samma organisatoriska uppbyggnad som en kommun och benämns ibland specialkommun eller minikommun.⁶⁸

De samverkande kommunerna avgör själva nyttan och lämpligheten av en eventuell samverkan i kommunalförbund. Beslut om att bilda ett kommunalförbund fattas av fullmäktige i de samverkande kommunerna. Kommunalförbundet övertar sina medlemmars uppgifter och blir huvudman för verksamheten. Samverkan i kommunalförbund är möjlig för alla kommunala angelägenheter.⁶⁹ Även uppgifter som innebär myndighetsutövning kan således överlämnas till ett förbund.

Ett kommunalförbud kan bildas för bestämd eller obestämd tid. Ett förbunds medlemmar har det yttersta ekonomiska ansvaret för förbundets verksamhet och de har att komma överens om finansieringen av verksamheten.⁷⁰

De kommuner som ska samverka har att enas om en förbundsordning som ska reglera en rad frågor om förhållandena i kommunalförbundet. I kommunallagen anges vilka uppgifter en förbundsordning ska innehålla.⁷¹ Som exempel på sådana uppgifter kan nämnas

- kommunalförbundets namn och den ort där förbundet ska ha sitt säte,
- medlemmarna,
- förbundets ändamål,
- förbundets organisation,
- antalet revisorer och deras mandattid,

⁶⁸ SOU 2007:72, s. 296.

⁶⁹ Prop. 1996/97:105, s. 67.

⁷⁰ Ett kommunalförbund har ingen beskattningsrätt. Ett förbund har emellertid rätt att debitera medlemmarna sina kostnader. Skulderna ska i första hand täckas av förbundets egna tillgångar. I de fall förbundet saknar tillgångar är dock medlemmarna skyldiga att täcka bristen. Varje medlem ska skjuta till så stor del av bristen som svarar mot medlemmens andel i skulden efter de grunder som anges i förbundsordningen (8 kap. 23 § kommunallagen). Det finns inget solidariskt ansvar för medlemmarna. En förbundsmedlem är således inte skyldig att infria hela skulden till förbundets borgenärer (Hilborn och Riberdahl, s. 72 f).

⁷¹ Se 3 kap. 28 § kommunallagen. Om kommunerna avseende vissa frågor inte vill tillämpa huvudregeln i kommunallagen kan dessa regleras i förbundsordningen. Som exempel kan nämnas kortare mandattid, tidpunkt för bildande, representationen i förbundsstyrelsen och övriga nämnder och uppsägningstid.

- medlemmarnas andel i förbundets tillgångar och skulder,
- fördelningen av förbundets kostnader mellan medlemmarna,
- förfarandet vid en medlems utträde ur förbundet, förutsättningarna för och förfarandet vid likvidation och upplösning samt grunderna för skifte av förbundets tillgångar och skulder, samt
- ordningen för att lösa tvister.

För kommunalförbund gäller kommunallagens bestämmelser om bl.a. budgetens innehåll, utgiftsbeslut under budgetåret, räkenskapsföring och redovisning.⁷² Medlemmarna bestämmer i förbundsordningen när budgetförslag ska läggas fram, vem som ska upprätta förslaget, när och hur samråd ska ske med medlemmarna samt när budgeten ska fastställas.

Kommunernas samverkan i ett kommunalförbund bygger på att medlemmarna är överens om ett stort antal frågor samt att förbundets verksamhet och förhållandet mellan förbundet och medlemmarna regleras i förbundsordningen. Alla situationer kan emellertid inte förutses och tvister kan uppkomma under verksamhetens gång eller i samband med upplösningen av förbundet.

3.2.5 Förvaltningsförfarandet

Instansordningen

En förvaltningsmyndighets beslut får som huvudregel överklagas hos en länsrätt.⁷³ Domstolens avgörande kan sedan, eventuellt efter prövningstillstånd, överklagas hos kammarrätt och i sista instans hos Regeringsrätten.⁷⁴ Länsrätterna, kammarrätterna och Regeringsrätten har omfattande kompetensområden och de betecknas därför som allmänna förvaltningsdomstolar.⁷⁵

⁷² Se 8 kap. kommunallagen.

⁷³ 22 a § förvaltningslagen (1986:223).

⁷⁴ Avvikande bestämmelser om överklaganden kan emellertid finnas i lag eller förordning (3 § förvaltningslagen).

⁷⁵ Närmare bestämmelser om dessa domstolar finns i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Dessutom finns föreskrifter om domstolarnas verksamhet i förordningen (1996:382) med länsrättsinstruktion, förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion och förordningen (1996:378) med instruktion för Regeringsrätten. Vid sidan av de allmänna förvaltningsdomstolarna finns en speciell förvaltningsdomstol – Patentbesvärslagen. Domstolen prövar bl.a. överklaganden av beslut avseende patent, varumärken, mönsterskydd och namn. Patentbesvärslagens avgöranden kan överklagas hos Regeringsrätten.

Vissa av förvaltningsmyndigheternas beslut får överklagas till regeringen. Överklagande av sådana beslut handläggs hos regeringen på samma sätt som övriga regeringsärenden.⁷⁶

Överklaganden av avgöranden som huvudsakligen innefattar rättsfrågor ska i regel handläggas av förvaltningsdomstol. Och överklaganden av avgöranden i vilka ändamålsenlighets- eller lämplighetsfrågor dominerar ska avgöras av regeringen. Det är emellertid svårt att dra en klar skiljelinje mellan dessa frågor. Därtill kommer att rätts- och lämplighetsfrågorna ofta är så sammanflätade att de inte kan delas upp utan måste prövas i ett sammanhang. Detta innebär att allmän förvaltningsdomstol i viss utsträckning har att pröva även lämplighetsfrågor, och att regeringen ibland prövar rättsfrågor. Dessutom har regeringen med hänsyn till samhällsintresset ansetts behörig att pröva vissa frågor med betydande inslag av rättstillämpning. Regeringen har ansetts behörig att pröva överklaganden av beslut som måste avgöras med hänsyn till bl.a. allmänekonomiska-, försvars-, ordnings-, säkerhets- eller andra statsnyttosynpunkter.⁷⁷

På senare år har man sökt begränsa regeringens befattning med överklagandeärenden genom att avskära klagomöjligheten eller genom att överföra beslutanderätten till allmän förvaltningsdomstol eller till en särskilt inrättad instans (t.ex. Migrationsdomstolarna eller Statens överklagandenämnd).

Förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen

Förfarandet hos en förvaltningsmyndighet regleras genom förvaltningslagen (1986:223).⁷⁸ Som nämnts tidigare är regeringen ingen förvaltningsmyndighet och förvaltningslagen omfattar därför formellt inte ärenden hos regeringen. I praktiken följs emellertid förvaltningslagen så långt det är möjligt vid handläggning av regeringsärenden. Rättskipningen hos förvaltningsdomstolarna regleras genom förvaltningsprocesslagen (1971:291).

⁷⁶ Beredningen och expedieringen ombesörjs av behörigt departement. Av förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet framgår vilket departement som ska handlägga överklagandet.

⁷⁷ Strömberg och Lundell, s. 184 f.

⁷⁸ Begreppet förvaltningsmyndighet i förvaltningslagen är avsett att ha samma innebörd som i regeringsformen. Det innefattar sålunda dels alla statliga förvaltningsmyndigheter, oavsett om de lyder under regeringen eller riksdagen, dels kommunala förvaltningsmyndigheter (nämnder).

Bestämmelserna i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen är inte uttömmande. Förvaltningslagen innehåller endast ett urval av bestämmelser rörande mera väsentliga frågor. Åtskilliga frågor har alltså lämnats öppna för reglering genom specialförfattningar eller praxis. Flera av de centrala bestämmelserna i förvaltningslagen gäller dessutom endast ärenden som avser myndighetsutövning mot enskilda.⁷⁹ Förvaltningsprocesslagen är mera omfattande än förvaltningslagen. Vissa bestämmelser är gemensamma för de båda lagarna men förvaltningsprocesslagen behandlar även andra frågor. Dessutom innehåller förvaltningsprocesslagen strängare regler om förfarandet. Dessa regler är i stor utsträckning utformade med rättegångsbalkens regler som förebild.⁸⁰ Vidare är förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen i princip subsidiära i förhållande till specialförfattningar; dvs. avvikande bestämmelser i andra författningar har företräde.

Europakonventionen⁸¹

Europakonventionen inkorporerades i svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.⁸² I lagen, som trädde i kraft den 1 januari 1995, föreskrivs att konventionen och dess tilläggsprotokoll ska gälla som lag här i landet. Samtidigt upptogs i regeringsformen en bestämmelse om att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen.⁸³

Europakonventionen har betydelse även för EU-arbetet. Enligt EU-fördraget ska unionen, som allmänna principer för gemenskapsrätten, respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen.⁸⁴

⁷⁹ Som exempel kan nämnas rätten att lämna muntliga uppgifter, anteckning av uppgifter, partsinsyn, kommunikation, skyldighet att delta i omröstning, motivering av beslut, under rättelse om beslut och rättelse av skrivfel (14–18, 20–21 och 26 §§ förvaltningslagen).

⁸⁰ Strömberg och Lundell, s. 82.

⁸¹ Europeiska konventionen (d. 4 nov. 1950) om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁸² Prop. 1993/94:117.

⁸³ 2 kap. 23 § regeringsformen.

⁸⁴ Artikel 6.2 i EU-fördraget.

Artikel 6 i Europakonventionen garanterar var och en rätten till domstolsprövning och en rättssäker process. Delar av bestämmelsen har i den officiella svenska översättningen följande lydelse.⁸⁵

Artikel 6 i konventionen – Rätt till en rättvis rättegång

1. Var och en skall, vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter eller av en anklagelse mot honom för brott, vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag.

Av Europadomstolens rättspraxis framgår att såväl fysiska som juridiska personer omfattas av rättigheterna i artikel 6.

Enligt Europakonventionen ska prövningen av tvister om civila rättigheter och av anklagelser om brott kunna ske inför domstol som upprättats enligt lag. Europadomstolen har förklarat att begreppet domstol inte ska tolkas så att därmed avses enbart domstolar av traditionellt slag som ingår i ett lands domstolsorganisation. Sålunda har som domstolar godtagits nämnder av olika slag, däribland den svenska Brottskadennämnden.⁸⁶

Uttrycket civila rättigheter och skyldigheter i Europakonventionen ansågs till en början omfatta endast privaträttens område. Av Europadomstolens praxis framgår emellertid att uttrycket även omfattar många offentlighetsrättsliga rättigheter och skyldigheter. Artikel 6 innebär nämligen enligt domstolen ett krav på möjlighet till domstolsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Som exempel kan nämnas beslut om vägrat tillstånd att förvärva fast egendom, expropriationstillstånd och återkallelse av tillstånd att bedriva viss yrkesverksamhet. I ett par fall har domstolen funnit att Sverige inte uppfyller kravet på möjlighet till domstolsprövning. Detta beror på att det i Sverige finns vissa grupper av förvaltningsärenden, i vilka

⁸⁵ Prop. 1997/98:107.

⁸⁶ Se Europadomstolens dom den 27 maj 1997 i målet Rolf Gustafsson mot Sverige. För att en prövning ska erbjuda de rättssäkerhetsgarantier som Europakonventionen kräver måste emellertid detta organ uppfylla högt ställda krav på oberoende och opartiskhet. Det är inte möjligt att hålla isär dessa begrepp, utan de lägger tonvikten på olika aspekter på kravet att domstolen ska handla objektivt och inte påverkas av ovidkommande omständigheter. Domstolen ska vara oberoende i förhållande till såväl regering och myndigheter som parterna i målet. För att avgöra om så är fallet, ska hänsyn tas till hur domarna utses, hur långa deras ämbetsstider är, vilka garantier det finns mot påverkan utifrån och om det finns omständigheter som ger anledning till tvivel om deras oberoende (se Europadomstolens dom den 3 maj 1984 i målet Campbell och Fell mot Förenade Kungariket). När det gäller opartiskhet har Europadomstolen urskiljt två element, nämligen dels kravet på att varje domare rent faktiskt ska döma opartiskt mellan parterna (subjektiv opartiskhet), dels kravet på att det för en objektiv betraktare inte får föreligga några tvivel om domstolens opartiskhet (objektiv opartiskhet). Det kan förhålla sig så att ett dömande organ är sammansatt på sådant sätt att redan dess struktur skapar tvivel om dess oavhängighet och opartiskhet.

regeringen eller en förvaltningsmyndighet är enda eller högsta instans, och att möjligheten att i sådana ärenden ansöka om resning hos Regeringsrätten inte ansetts tillräcklig.⁸⁷ Med anledning därav infördes i svensk lagstiftning möjligheten att ansöka om rättsprövning.

Rättsprövning

Rättsprövning är således ett i Sverige förhållandevis nytt rättsmedel. Det infördes genom lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut. Som anförts ovan infördes lagen för att garantera att Sverige uppfyllde Europakonventionens krav på domstolsprövning. Lagen, som omfattade rättsprövning av såväl regeringsbeslut som andra förvaltningsbeslut, har numera ersatts av lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut (rättsprövningslagen). Rättsprövningen i lagen är således förbehållen regeringens beslut med Regeringsrätten som enda prövningsinstans. Övriga förvaltningsbeslut får numera överklagas enligt tillämplig specialförfattning och förvaltningslagen.⁸⁸ Sådana beslut överklagas i regel till länsrätt.

Beslut av regeringen kan, vid sidan av rättsprövning, överprövas endast enligt resning.⁸⁹ Av motiven till rättsprövningslagen framgår att målsättningen med rättsprövningsinstitutet är att det endast ska tillämpas i de fall där besluten har sådana politiska dimensioner att en fullständig överprövning, med de möjligheter till ändring av det klandrade beslutet som detta innebär, inte kan komma i fråga. Detta är fallet med beslut som fattas av regeringen. Det vore nämligen främmande för landets konstitutionella system att införa en ordning enligt vilken något annat organ kan ändra innehållet i ett förvaltningsbeslut fattat av regeringen. I den mån sådana beslut innefattar en prövning av en enskilds civila rättigheter eller skyldigheter måste därför den rättssäkerhetskontroll som en domstolsprövning innebär liksom hittills ske genom rättsprövning där domstolen har att besluta antingen att regeringens beslut ska stå fast eller att det ska upphävas.⁹⁰

⁸⁷ Strömberg och Lundell, s. 214.

⁸⁸ Se 22 a § förvaltningslagen.

⁸⁹ Angående resning se 11 kap. 11 § regeringsformen.

⁹⁰ Prop. 2005/06:56, s. 10.

Rättsprövningen innebär att Regeringsrätten har att pröva om regeringens beslut strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna i ärendet.⁹¹ Om Regeringsrätten finner att regeringens beslut strider mot någon rättsregel och det inte är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet ska domstolen upphäva beslutet. Regeringsrätten får inte sätta ett annat beslut i stället för det upphävda. Om det behövs ett nytt beslut ska Regeringsrätten återförvisa ärendet till regeringen. Om beslutet inte upphävs står det fast.

En ansökan om rättsprövning ska ha kommit in till Regeringsrätten senast tre månader från dagen för regeringens beslut.⁹² Av ansökan ska framgå vilken rättsregel sökanden anser att beslutet strider mot och vilka omständigheter som åberopas till stöd för detta. Regeringens beslut gäller även om det har gjorts en ansökan om rättsprövning. Regeringsrätten får emellertid bestämma att beslutet tills vidare inte ska gälla (inhibition).⁹³

Av rättsprövningslagen framgår att talerätt tillkommer enskild.⁹⁴ Någon formell partsställning krävs inte. Med begreppet enskild avses inte bara fysiska personer utan även juridiska personer kan erhålla rättsprövning.⁹⁵ Ett allmänt organ, exempelvis en kommun, har däremot inte talerätt.⁹⁶

Dessutom framgår av rättsprövningslagen att några miljöorganisationer i vissa fall har rätt att ansöka om rättsprövning av regeringens tillståndsbeslut även om dessa beslut inte innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen. Anledningen till detta är att vissa miljöorganisationer enligt en konvention (Århuskonventionen) har rätt att begära överprövning av en del tillståndsbeslut. För att möjliggöra detta har miljöorganisationerna getts en uttrycklig rätt att ansöka om rättsprövning. Sveriges åtaganden enligt konventionen har därmed ansetts tillgodosedda.⁹⁷

Under hösten 2006 tillsatte Grundlagsutredningen en expertgrupp med uppgift att bl.a. ta fram fylligare riktlinjer för den kommunala självstyrelsens reella innebörd. Expertgruppen har redovisat

⁹¹ 7 § rättsprövningslagen.

⁹² 4 § rättsprövningslagen.

⁹³ 5 § rättsprövningslagen.

⁹⁴ 1 § rättsprövningslagen. I Europakonventionen används begreppet var och en.

⁹⁵ Prop. 2005/06:56, s. 22.

⁹⁶ Se RÅ 1992 not 53 och 2005 not 16.

⁹⁷ Prop. 2005/06:56, s. 22.

sitt arbete i en rapport.⁹⁸ En fråga som tas upp i rapporten är om rättsprövningslagen bör utvidgas till att även omfatta kommuner; dvs. ska även dessa organ kunna erhålla rättsprövning för det fall de anser att den kommunala självstyrelsen trätts för när. I denna del påtalar expertgruppen bl.a. att från kommunalt håll har det inte framhållits att det skulle finnas ett behov av en mera ingripande rättslig prövning än den som är möjlig i dag. Därtill kommer att regeringen sällan torde fatta sådana beslut riktade till kommunerna. Vidare framhåller expertgruppen att syftet med rättsprövningsinstitutet är att tillgodose den enskildes rätt till domstolsprövning enligt Europakonventionen och inte att i allmän mening skapa ytterligare en instans i rättssystemet. Med beaktande av det anförde menar således gruppen att det inte finns anledning att utvidga rättsprövningslagen till att även omfatta kommunerna.

3.3 Gällande rätt avseende internationellt samarbete

3.3.1 Inledning

En gruppering ska bestå av medlemmar som finns på minst två medlemsstaters territorier. Grupperingens uppgift är att underlätta och främja territoriellt samarbete mellan dess medlemmar i syfte att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen inom EU.⁹⁹

I detta avsnitt lämnas en översiktlig redogörelse för bl.a. folk-rätten, EG-rätten och regeringsformens bestämmelser om överens-kommelse med annan stat eller med mellanfolklig organisation. Vidare behandlas bestämmelser som rör regionalt och lokalt samarbete över nationsgränsen.

⁹⁸ Rapporten, Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd m.m., finns utlagd på Grundlagsutredningens webbplats. Av rapporten framgår att de bedömningar och förslag som presenteras i rapporten är expertgruppens egna och att Grundlagsutredningen inte har prövat och tagit ställning till rapportens innehåll.

⁹⁹ Se förordning nr 1082/2006. Förordningen behandlas närmare i kapitel 2 och 5.

3.3.2 Folkrätten

Med folkrätt avses den samling normer som styr staters relationer till varandra och till internationella organisationer. Folkrättens regler kan emellertid även bestämma staters agerande mot enskilda rättssubjekt. Som exempel kan nämnas Europakonventionen.¹⁰⁰

Folkrätten skiljer sig delvis från den nationella rättsordningen. Någon lagstiftare, som ett parlament, finns inte. Det är i första hand staterna som skapar folkrätt genom sedvanerätt och överenskommelser. Sedvanerätten har utvecklats genom bl.a. praxis. Inom folkrätten görs en åtskillnad mellan den internationella sedvanerätten (allmän folkrätt) och de internationella överenskommelserna (traktaträtten). Den allmänna folkrätten är i regel automatiskt bindande för alla stater medan traktaträtten endast binder de avtalsslutande parterna. Folkrätten torde vara överordnad staternas interna rättsordningar. De sanktioner som står till förfogande inom folkrätten är emellertid i regel vaga. Vidare saknas ett mellanfolkligt organ med effektiva maktmedel.

Frågan om vem som är formellt behörig att ingå överenskommelser på en stats vägnar regleras av folkrätten. Uppgiften att företräda en stat i mellanfolkliga relationer ligger främst på statsledningen. Detta innebär för svenskt vidkommande att uppgiften tillkommer regeringen, i vissa fall med en formell medverkan av statschefen.¹⁰¹ Dessutom krävs nationella regler avseende vilken ordning som ska iaktas innan dess företrädare får binda en stat folkrättsligt. Sådana regler anger normalt att en viss procedur måste följas för att staten ska få göra ett internationellt åtagande bindande. Som exempel kan nämnas att en överenskommelse måste godkännas i riksdagen eller bli föremål för folkomröstning.

Internationella överenskommelser och internationell sedvanerätt binder alltså Sverige som stat. De binder enbart i vissa fall ett lands medborgare och myndigheter.¹⁰² Internationella överenskommelser måste emellertid för att bli gällande i Sverige transformeras

¹⁰⁰ Europakonventionen behandlas närmare i avsnitt 3.2.5.

¹⁰¹ Att statsledningen har en sådan behörighet på det internationella planet följer alltså av folkrättsliga principer, särskilt Wien-konventionerna om diplomatiska förbindelser och om traktaträtten (Erik Holmberg, Nils Stjernquist, Magnus Isberg, Marianne Eliason och Göran Regner, Grundlagarna, 2006, upplaga 2:1, s. 438). Dessa principer återspeglas i den svenska statsrätten. Utgångspunkten för den interna regleringen av Sveriges förhållande till andra stater är nämligen att handläggningen av utrikesärenden utgör en del av regeringens riksstyrelsefunktion, dvs. uppgiften att – med ansvar inför riksdagen – styra riket (se 1 kap. 6 § regeringsformen).

¹⁰² Frånsett det viktiga undantaget i form av EG-rättens direkta tillämplighet här i landet, se avsnitt 3.3.3.

till svensk rätt enligt de konstitutionella regler som annars gäller (dvs. normalt genom lag). Kravet på transformering gäller emellertid inte inom ramen för visst samarbete inom EU. Därtill kommer att internationell sedvanerätt i vissa fall tillämpas direkt i svensk domstol.¹⁰³

3.3.3 Sveriges medlemskap i Europeiska unionen

Sverige är sedan den 1 januari 1995 medlem i Europeiska unionen (EU; tidigare Europeiska gemenskaperna). EU har bildats genom fördrag som har ingåtts av suveräna stater, vilka har beslutat sig för att bedriva ett fördjupat samarbete inom vissa politikområden. Unionen kan därför sägas ha sitt ursprung i folkrätten. Samarbetet inom EU brukar beskrivas som ett samarbete i tre pelare.

I unionens första pelare inryms de samsamarbetsområden som traditionellt förknippas med EU och som framgår främst av EG-fördraget.¹⁰⁴ Det gäller t.ex. handelsfrågor, den inre marknaden (bl.a. de grundläggande fyra friheterna; fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital), den gemensamma jordbrukspolitikerna och miljö- och transportpolitiken. Ett ytterligare samsamarbetsområde i den första pelaren är den ekonomiska och monetära unionen (EMU). En särskild rättsordning, EG-rätten eller gemenskapsrätten, har utvecklats med fördragen och gemenskapslagstiftningen som grund. Inom EG-rätten brukar man skilja mellan den primära och den sekundära rätten. Den primära rätten utgörs av de grundläggande fördragen, varav det viktigaste är EG-fördraget. Den sekundära rätten är den lagstiftning som har antagits av gemen-

¹⁰³ Se t.ex. NJA 1934, s. 206 och 1999, s. 821.

¹⁰⁴ Samarbetet i första pelaren grundar sig på EG-fördraget, Kol- och stålfördraget och Euratomfördraget. EU:s stats- och regeringschefer träffade i oktober 2007 en överenskommelse om innehållet i ett nytt reformfördrag. Fördraget ska undertecknas i december 2007 och därefter ska det ratificeras i medlemsstaterna. Tanken är att det nya fördraget ska träda i kraft i tid till valet till Europaparlamentet sommaren 2009. Reformfördraget kommer inte att ersätta tidigare fördrag, utan innebär att man gör ändringar och tillägg i de fördrag som gäller i dag. Som exempel på ändringar kan nämnas att ministerrådets möten ska vara offentliga och att EU:s offentlighetsprincip ska ges en större tyngd. Vidare ska antalet politikområden där beslut ska fattas med kvalificerad majoritet utökas och nationella parlament ska bevaka om beslut ska fattas på EU-nivå eller i medlemsländerna, dvs. att närhetsprincipen respekteras. Dessutom blir Europaparlamentet medbeslutande på betydligt flera områden. Stadgan för medborgerliga rättigheter blir rättsligt bindande för EU:s institutioner och medlemsländer när de tillämpar EU:s lagar och regler och EU ska ansluta sig till Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna. Därtill kommer att den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ska samordnas av en "hög representant" och att EU ska främja åtgärder på internationell nivå för att hantera miljöproblem och klimatförändringar. (regeringens webbplats)

skapens institutioner. Sekundärrätten består av fem typer av rättsakter, varav förordningar, direktiv och beslut är av bindande natur medan yttranden och rekommendationer inte är bindande.

Till unionens andra pelare hör samarbete i utrikes- och säkerhetspolitiska frågor. I den tredje pelaren avhandlas polissamarbete och straffrättsligt samarbete. Grunden för samarbetet i dessa pelare är Fördraget om Europeiska unionen.

Samarbetet som sker inom EU är alltså långtgående. Det finns emellertid betydelsefulla skillnader mellan samarbetet i den första pelaren och samarbetet i den andra och tredje pelaren.

Det som skiljer samarbetet i den första pelaren från det mesta av annat internationellt samarbete är bl.a. att medlemsstaterna frivilligt avstått från en del av sin makt och i stället överlåtit den till gemenskapens institutioner.¹⁰⁵ Gemenskapens makt vilar alltså på de befogenheter som den tilldelats av medlemsstaterna. Det medlemsstaterna överlåter är främst en del av sin normgivningsmakt, dvs. rätten att inom skilda sakområden utfärda bindande regler för medlemsstaterna och enskilda.¹⁰⁶

De befogenheter som medlemsstaterna tilldelar de gemensamma institutionerna utgör inte någon enhetlig kompetensmassa. På vissa områden föreskriver fördragen att en enda gemensam politik ska utformas. Inom sådana områden har gemenskapen exklusiv kompetens. På andra områden föreskriver fördragen inte någon gemensam politik men väl ett gemensamt handlande avseende vissa mer eller mindre avgränsade frågor. Inom dessa områden har gemenskapen och medlemsstaterna en delad kompetens.¹⁰⁷

¹⁰⁵ I gemenskapens beslutsprocess har den av medlemsstaterna oberoende kommissionen en initiativtagande, övervakande och verkställande roll. En av kommissionens uppgifter är att utforma förslag till rättsakter. Dessa förslag överlämnas till ministerrådet där det viktigaste beslutsfattandet sker. Det är medlemsstaternas regeringar som tillsammans i rådet fattar i stort sett alla normerande gemensamma beslut. Det direkt folkvalda Europaparlamentet har tidigare haft främst en rådgivande och kontrollerande funktion men har numera fått en mera betydande roll. Bl.a. ska parlamentet och rådet inom vissa områden tillsammans fatta beslut om tilltänkta lagstiftningsakter. Den dömande makten utövas av gemenskapernas domstolar; Förstainstansrätten och EG-domstolen. EG-domstolen har ensam befogenheten att slutligt tolka EG-rätten och har därvid utvecklat flera av de viktigaste principerna i EG-rätten. Den ansvarar också för den rättsliga kontrollen av hur gemenskapens institutioner utövar sina befogenheter. Den ensam kan ogiltigförklara politiska beslut som medlemsländerna fattat i rådet. Domstolen handlägger också mål mot medlemsstaterna och prövar om dessa har brutit mot sina fördragsenliga förpliktelser. (Holmberg m.fl., s. 31)

¹⁰⁶ Man kan säga att samarbetet inom gemenskapen till viss del sätter regeringsformen ur spel när väl överlåtelse av beslutskompetensen har skett till EG. Det konstitutionella regelverket sätts emellertid inte helt åt sidan (se bl.a. 10 kap. 5 § regeringsformen).

¹⁰⁷ Melin och Schäder, s. 29.

EG-rätten har företräde framför nationell rätt. Detta innebär att nationella myndigheter och domstolar är skyldiga att tillämpa vissa EG-regler och det även om de därigenom sätter en inhemsk lag åt sidan. Om en bestämmelse i en nationell lag strider mot en EG-regel är medlemsstatens domstolar och myndigheter skyldiga att tillämpa EG-regeln framför den inhemska lagen. Detta gäller i princip även om den inhemska lagen tillhör statens konstitution.¹⁰⁸

Vissa EG-normer kan också ha s.k. direkt effekt. En sådan effekt föreligger, om en regel är så utformad att den ger enskilda medborgare och företag i medlemsstaterna rättigheter och skyldigheter som de kan göra gällande inför den egna statens domstolar och myndigheter. Det avgörande för om en norm har direkt effekt är om den har en sådan rättighetsgrundande innebörd för enskilda. Det saknar därför betydelse om normen formellt riktar sig till enskilda eller till medlemsstaterna.

Till skillnad från samarbetet i första pelaren är samarbetet inom andra och tredje pelarna i allt väsentligt av traditionell mellanstatlig karaktär, även om det sker inom unionens ram och delvis i dess institutioner. Det samarbete som förekommer i dessa pelare förutsätter inte att medlemsstaterna överlåter någon beslutanderätt till de gemensamma organen. Därmed ingår i det samarbetet inte heller den särskilda rättsordning som kommit att utvecklas för det egentliga EG-samarbetet. Det medför i sin tur att denna rättsordnings grundläggande principer inte gäller. Det innebär t.ex. att det i samarbetet som sker i den andra och tredje pelaren inte finns några för medlemsstaterna och deras medborgare bindande rättsakter som de förordningar och direktiv som beslutas av EG.¹⁰⁹

¹⁰⁸ EG-rätten har alltså företräde framför nationella regler, också om dessa är på grundlagsnivå. (Holmberg m.fl., s. 32)

¹⁰⁹ Betydelsefullt är också att EG-domstolen har begränsad kompetens inom dessa samarbetsområden. (Melin och Schäder, s. 12 f och Holmberg m.fl., s. 29 ff)

3.3.4 Överenskommelse med annan stat eller med mellanfolklig organisation

Inledning

Konstitutionell kompetens får överlåtas från ett organ till ett annat endast i de fall regeringsformen uttryckligen medger detta. Principen gäller inte bara i förhållande till inhemska organ utan även gentemot utländska eller mellanfolkliga organ.¹¹⁰

Sveriges förhållande till andra stater regleras i regeringsformen.¹¹¹ I dess 10 kap. finns bestämmelser om bl.a. befogenheten att ingå överenskommelser med andra stater och den procedur som ska iakttas.

Regeringens befogenhet

Av regeringsformen följer att det är regeringen som företräder Sverige internationellt och som ingår överenskommelse med annan stat eller med mellanfolklig organisation.¹¹² Regeringens befogenhet i detta hänseende ingår i uppgiften att styra riket. Till regeringens befogenhet hör också åtagande av internationell förpliktelse i annan form än överenskommelse samt uppsägning av internationell överenskommelse eller förpliktelse.¹¹³

Mellanfolkliga organisationer i regeringsformens mening är bara de organisationer som är rättssubjekt enligt folkrätten. Så är fallet med organisationer som är sammanslutningar av stater.¹¹⁴

Regeringens uppgift att företräda landet utåt är emellertid till viss del begränsad. I vissa fall krävs nämligen riksdagens medverkan. Då utrikespolitiska frågor ofta har stor betydelse för landet har det ansetts viktigt att riksdagen garanteras insyn och inflytande

¹¹⁰ Regeringsformen innehåller ett antal bestämmelser om hur beslutanderätt på inhemsk nivå kan flyttas från ett organ till ett annat. Som exempel kan nämnas bestämmelserna i 8 kap. om delegation av normgivningskompetens. Dessa bestämmelser ger riksdagen möjlighet att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter i vissa ämnen.

¹¹¹ Regeringsformen befattar sig inte direkt med sedvanerätten, vilket givetvis inte hindrar att denna kan komma att tillämpas inom organ till vilka Sverige hör. Som exempel kan nämnas olika internationella domstolar. (Holmberg m.fl., s. 441)

¹¹² 10 kap. 1 § regeringsformen. Andra beteckningar på överenskommelser är traktater, konventioner, fördrag och avtal.

¹¹³ 10 kap. 4 § regeringsformen.

¹¹⁴ Sverige kan givetvis ingå överenskommelser även med andra organisationer, utländska likväl som svenska, t.ex. frivilliga hjälporganisationer, och likaså med utländska eller internationella företag. På sådana överenskommelser tillämpas emellertid inte reglerna i 10 kap. regeringsformen utan andra regler, ofta de i 9 kap. regeringsformen om finansmakten. (Holmberg m.fl., s. 442)

över beslutsprocessen. Regeringen har därför ålagts att hålla riksdagen kontinuerligt informerad om utrikespolitiska förhållanden.¹¹⁵ Dessutom krävs riksdagens medverkan i vissa beslut.

Riksdagens godkännande

Kravet på medverkan från riksdagens sida är ingående reglerat i regeringsformen. I vissa fall måste riksdagen godkänna en överenskommelse med annan stat eller med mellanfolklig organisation innan regeringen får ingå den.¹¹⁶ Riksdagens godkännande av en internationell överenskommelse krävs om denna förutsätter att någon åtgärd vidtas som enligt regeringsformen tillhör riksdagens beslutområde, såsom att en lag måste ändras eller ett anslagsbeslut fattas. Om det enligt regeringsformen krävs en särskild beslutsordning för riksdagens beslut, t.ex. den ordning som gäller för ändring av grundlag, måste även riksdagens godkännande följa den ordningen. Vidare krävs som huvudregel riksdagens medverkan om överenskommelsen i övrigt är av större vikt.

Huruvida en överenskommelse är av större vikt avgörs av regeringen under konstitutionellt ansvar. Motiven till regeringsformen innehåller inga närmare uttalanden om vilka överenskommelser som ska anses vara av större vikt. Ett fredsavtal anses emellertid alltid vara av sådan betydelse att det kräver riksdagens godkännande.¹¹⁷ Om rikets intresse så kräver kan regeringen dock – trots att överenskommelsen anses vara av större vikt – underlåta att inhämta riksdagens godkännande. Som exempel kan nämnas tidsbrist eller i undantagsfall att avtalet rör en särskilt känslig fråga. I sådana fall ska regeringen i stället överlägga med Utrikesnämnden innan överenskommelsen ingås.

Delegering av rätten att ingå internationella överenskommelser

Regeringen kan delegera rätten att ingå internationella överenskommelser till en förvaltningsmyndighet. Sådant bemyndigande får endast avse överenskommelser som inte kräver riksdagens eller

¹¹⁵ 10 kap. 6 § regeringsformen.

¹¹⁶ 10 kap. 2 § regeringsformen.

¹¹⁷ Prop. 1973:90, s. 360 och Holmberg m.fl., s. 446.

Utrikesnämndens medverkan.¹¹⁸ Ett bemyndigande till en förvaltningsmyndighet att ingå en internationell överenskommelse kan alltså inte ges om överenskommelsen förutsätter lagstiftning, anslagsbeslut eller beslut om överlåtelse av uppgifter som annars skulle ha utförts av ett svenskt organ, t.ex. förvaltningsuppgifter. I dessa fall måste överenskommelsen ingås av regeringen.

I doktrinen sägs bl.a. följande om regeringens möjlighet att delegera rätten att ingå internationella överenskommelser till en förvaltningsmyndighet.¹¹⁹ En kommuns samarbete med en grannkommun på andra sidan av en nationsgräns är inte att betrakta som en överenskommelse med en annan stat. Riksdagen har godkänt en överenskommelse mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om kommunalt samarbete över nordiska riksgränsen. I motiven betonas emellertid att ett samarbete mellan en svensk kommun och en utländsk kommun inte utan särskilt författningsstöd får innebära att den svenska kommunen avsäger sig sin beslutanderätt i något hänseende till den utländska kommunen eller att den överlåter myndighetsutövning i Sverige till den utländska kommunen. Frågan om svenska kommuners befogenhet att samarbeta med utländska kommuner blir därmed en fråga om vad som innefattas i kommunernas allmänna kompetens enligt kommunallagen och deras kompetens enligt specialförfattningar om olika kommunala uppgifter.¹²⁰

Ett bemyndigande kan ges i en förordning, i myndighetens instruktion eller genom ett särskilt regeringsbeslut. Det kan utformas generellt eller enbart avse en viss fråga.¹²¹

Förvaltningsmyndigheten ingår den internationella överenskommelsen i eget namn och står ensam som part på den svenska sidan. Ytterst är det emellertid den svenska staten som ansvarar för att åtagandena uppfylles.

¹¹⁸ 10 kap. 3 § regeringsformen.

¹¹⁹ Holmberg m.fl., s. 443.

¹²⁰ Prop. 1977/78:44, s. 4, jfr RÅ 1960 I 187.

¹²¹ Regeringen har tämligen ofta bemyndigat statliga förvaltningsmyndigheter att ingå internationella överenskommelser. Som exempel på myndigheter som fått sådana bemyndiganden kan nämnas Finansinspektionen och Domstolsverket. Ett bemyndigande till kommunal förvaltningsmyndighet har, såvitt kunnat utrönas, aldrig lämnats.

Överlåtelse av offentligrättsliga uppgifter till utländska eller internationella organ

Regeringsformen bygger på förutsättningen att rättskipning och förvaltning ombesörjs av svenska organ. Grundlagen medger emellertid att offentligrättsliga uppgifter i vissa fall kan överlåtas till utländska eller internationella organ. Bestämmelserna härom finns i 10 kap. 5 § regeringsformen. Det finns ingen möjlighet att med stöd av denna bestämmelse överlåta befogenheten att ingå internationella överenskommelser till nationella organ. Bestämmelsen reglerar endast överlåtelse av beslutanderätten till utländska organ. Den enda möjligheten som finns att på det nationella planet överlåta makten att ingå internationella överenskommelser är att använda sig av bestämmelsen i 10 kap. 3 § regeringsformen.

10 kap. 5 § regeringsformen rymmer frågor om överlåtelse av beslutanderätt till EU och andra mellanfolkliga organisationer.

Befogenhetsöverlåtelsen till EU:s organ regleras i bestämmelsens första stycke (ofta kallad EG-paragrafen). 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen har följande lydelse.

Inom ramen för samarbete i Europeiska unionen kan riksdagen överlåta beslutanderätt som inte rör principerna för statsskicket. Sådan överlåtelse förutsätter att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilket överlåtelsen sker motsvarar det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Riksdagen beslutar om sådan överlåtelse genom beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Överlåtelsen kan beslutas först efter riksdagens godkännande av överenskommelse enligt 2 §.

I bestämmelsen anges ramarna och formerna för överlåtelse av beslutanderätt med anledning av samarbetet inom EU. Av bestämmelsen följer bl.a. att för att en överlåtelse av beslutanderätten ska få ske krävs dels att överlåtelsen inte rör principerna för statsskicket, dels att fri- och rättighetsskyddet inom det samarbetsområde till vilken överlåtelse sker motsvarar det som ges i regeringsformen och Europakonventionen.¹²²

¹²² Det är riksdagen som i samband med ett beslut om överlåtelse ska göra bedömningen att den överlåtna beslutanderätten inte rör principerna för statsskicket på samma sätt som riksdagen gör bedömningen att gemenskapernas fri- och rättighetsskydd motsvarar det som ges i regeringsformen och Europakonventionen. Stadgandet i 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen är alltså en anvisning avsedd för lagstiftaren och inte för de rättstillämpande organen. Domstolar och andra myndigheter är enligt detta synsätt skyldiga att tillämpa en

Själva överlåtelsen av beslutanderätten till EU sker emellertid inte med stöd av regeringsformen utan i ett riksdagsbeslut om ändring av lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.¹²³

Nuvarande lydelse av 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen trädde i kraft den 1 juli 2003. Den har emellertid ännu inte tillämpats vid ett beslut om överlåtelse av beslutanderätt till EU. Vid det senaste överlåtelsebeslutet hade bestämmelsen följande lydelse.

Riksdagen kan överlåta beslutanderätt till Europeiska gemenskaperna så länge som dessa har ett fri- och rättighetsskydd motsvarande det som ges i denna regeringsform och i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Riksdagen beslutar om sådan överlåtelse genom beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Överlåtelse av konstitutionella befogenheter till andra icke-svenska organ regleras i 10 kap. 5 § andra stycket regeringsformen. Bestämmelsen har följande lydelse.

I annat fall kan beslutanderätt, som direkt grundar sig på denna regeringsform och som avser meddelande av föreskrifter, användningen av statens tillgångar eller ingående eller uppsägning av internationella överenskommelser eller förpliktelser, i begränsad omfattning överlåtas till mellanfolklig organisation för fredligt samarbete, till vilken riket är eller skall bli anslutet, eller till mellanfolklig domstol. Därvid får ej överlåtas beslutanderätt som avser fråga om stiftande, ändring eller upphävande av grundlag, riksdagsordningen eller lag om val till riksdagen eller fråga om begränsning av någon av de fri- och rättigheter som avses i 2 kap. Angående beslut i fråga om överlåtelse gäller vad som är föreskrivet om stiftande av grundlag. Kan beslut i sådan ordning ej avvaktas, beslutar riksdagen i fråga om överlåtelse

rättsakt som utfärdats på ett område där t.ex. EG genom överlåtelsen fått kompetens att lagstifta och detta även om rättsakten skulle begränsa t.ex. en viktig princip i tryckfrihetsförordningen. Det är bara om en regel i en förordning eller i ett direktiv skulle finnas ligga utanför det område där Sverige och de övriga medlemsstaterna i fördragsenlig ordning har överlåtit beslutanderätt som rättsakten inte är giltig som EG-rätt – dvs. saknar rättsverkan – i Sverige. Sådana situationer, som innefattar frågan om de beslutande organen inom EU har handlat utanför sin befogenhet, avgörs normalt på så sätt att frågan underställs EG-domstolens avgörande. (prop. 2001/02:72, s. 32 ff)

¹²³ Genom denna lag görs hela EG-rätten till gällande rätt i Sverige, både den som antagits före Sveriges anslutning år 1995 och den som antas därefter. Av lagen framgår vilka fördrag och andra rättsliga instrument som avses. Tillträder Sverige ett nytt fördrag som innebär en ytterligare överlåtelse av beslutanderätten ändras lagen på så sätt att det nya fördraget förs in i uppräknningen.

genom ett beslut, varom minst fem sjättedelar av de röstande och minst tre fjärdedelar av ledamöterna förenar sig.

Denna överlåtelsebestämmelse har, till skillnad från EG-paragrafen, begränsats till att omfatta beslutanderätt som grundas direkt på regeringsformen. De tre befogenhetsområden som omfattas av bestämmelsen avser riksdagens och regeringens beslutanderätt, dvs. normgivnings-, finans- och traktatmakten. Konstitutionella befogenheter som faller utanför dessa områden kan över huvud taget inte överlåtas. Som exempel kan nämnas den högsta domsmakten.¹²⁴

Bestämmelsen har endast tillämpats vid några enstaka tillfällen. Som exempel på en situation där Sverige deltar i ett mellanstatligt samarbete med bestämmelsen som grund kan nämnas Eurocontrolkonventionen.¹²⁵

I 10 kap. 5 § fjärde stycket regeringsformen regleras frågan om överlåtelse av rättskipnings- och förvaltningsuppgifter. Bestämmelsen har följande lydelse.

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 överlåtas till annan stat, till mellanfolklig organisation eller till utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet. Riksdagen får också i lag bemyndiga regeringen eller annan myndighet att i särskilda fall besluta om sådan överlåtelse. 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.

¹²⁴ Holmberg m.fl., s. 460.

¹²⁵ 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 har till uppgift att meddela föreskrifter om undervägsavgifter samt påföra och driva in sådana avgifter. I samband med att Sverige tillträdde överenskommelserna uppkom frågan om det var konstitutionellt möjligt att överlåta nämnda uppgifter till Eurocontrol. Det framhölls att riksdagens befogenhet att genom lag meddela föreskrifter om bl.a. avgifter till staten föll inom ramen för 10 kap. 5 § första stycket (nuvarande andra stycket) regeringsformen (prop. 1993/94:104, s. 35 f). Regeringsformens bestämmelser ansågs möjliggöra överförandet av de befogenheter som tillkom Luftfartsverket att meddela föreskrifter om undervägsavgifter till Eurocontrol. Det krävdes emellertid att riksdagen beslutade i frågan i den ordning som gäller för stiftande av grundlag (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) regeringsformen 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.

Av bestämmelsen följer att riksdagen kan överlåta rättskipnings- och förvaltningsuppgifter, som inte grundar sig direkt på regeringsformen, till icke svenska organ. Riksdagen kan även bemyndiga regeringen eller annan myndighet att ingå en sådan överenskommelse. Uppgifter som enligt regeringsformen tillkommer riksdagen och regeringen kan inte överlåtas med stöd av bestämmelsen. Stadgandet anses inte heller möjliggöra en mera långtgående inskränkning av de högsta domstolarnas – Högsta domstolen och Regeringsrätten – befogenheter enligt regeringsformen. Bestämmelsen avser inte heller sådan beslutanderätt som överläts inom ramen för EU-samarbetet.¹²⁶

Rättskipnings- och förvaltningsuppgifter som inte direkt grundar sig på regeringsformen kan således överlåtas till icke-svenska organ. Effekten av överlåtelsen blir att det icke svenska organet, till vilken överlåtelse skett, kan besluta i enskilda ärenden och att dessa beslut blir rättsligt bindande i Sverige.¹²⁷ Överlåtelse kan ske till en annan stat, till en mellanfolklig organisation (som Sverige inte behöver vara ansluten till) eller till en utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet.¹²⁸

Anslutningen till den mellanfolkliga organisationen kan ske i form av fullt medlemskap eller i annan form för medverkan däri t.ex. associering.¹²⁹

Av bestämmelsen följer vidare att riksdagen får i lag bemyndiga regeringen eller annan myndighet att i särskilda fall besluta om överlåtelse av rättskipnings- eller förvaltningsuppgift. En överlåtelse behöver alltså inte nödvändigtvis ske direkt genom riksdagens beslut eller genom att riksdagen tar ställning till varje konkret uppgiftsöverföring. Riksdagen är oförhindrad att i lag uppdraga åt regeringen eller annan myndighet att besluta om överlåtelse i det enskilda fallet.¹³⁰ Möjligheten behövs 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 rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter i särskilda fall.¹³¹

I bestämmelsen föreskrivs dessutom en särskild beslutsordning; om uppgiften innefattar myndighetsutövning, ska riksdagens förordnande ske genom ett beslut, varom minst tre fjärdedelar av de

¹²⁶ Denna situation är exklusivt reglerad i 10 kap. 5 § första stycket regeringsformen.

¹²⁷ SOU 1993:14, s. 135.

¹²⁸ SOU 2002:84, s. 47.

¹²⁹ Prop. 1964:140, s. 133 och Holmberg m.fl., s. 461.

¹³⁰ SOU 1984:14, s. 94.

¹³¹ Prop. 1984/85:61, s. 17.

röstande förenar sig.¹³² Riksdagens beslut i fråga om sådan överlåtelse kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Rättskipningsuppgifter innefattar generellt sett myndighetsutövning.¹³³

Bestämmelsen har endast tillämpats vid några enstaka tillfällen. Som exempel kan nämnas gränsälvsöverenskommelsen mellan Finland och Sverige rörande fiske inom Torne älvs fiskeområde och suveränitetsholmarna i Torne, Muonio och Könkämä älvar.¹³⁴

¹³² Angående myndighetsutövning se avsnitt 3.2.2.

¹³³ Prop. 1984/85:61, s. 30.

¹³⁴ Av lagen (1971:850) med anledning av gränsälvsöverenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland följer att denna överenskommelse gäller som svensk lag. Genom överenskommelsen har staterna också gemensamt inrättat en kommission, Finsk-svenska gränsälvscommissionen (Gränsälvscommissionen). I en bilaga till överenskommelsen finns en stadga för fisket inom Torne älvs fiskeområde. I kungörelsen (1971:1018) om tillämpning av stadgan för fisket inom Torne älvs fiskeområde föreskrivs att stadgan ska gälla i Sverige så länge gränsälvsöverenskommelsen är i kraft. Kungörelsen har ändrats vid två tillfällen på grund av nya överenskommelser mellan länderna. En av ändringarna av kungörelsen (SFS 1987:976) innebar bl.a. att regeringen överlät till Gränsälvscommissionen att i ökad utsträckning besluta om föreskrifter för fisket. Högsta domstolen har i ett avgörande (NJA 1996, s. 370) konstaterat att regeringens överlåtelse av befogenhet till en mellanfolklig organisation att meddela föreskrifter strider mot den i regeringsformen 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 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. (prop. 1996/97:94, s. 4 f) Regeringen ansåg emellertid 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 regeringsformen överlämna åt Gränsälvscommissionen att besluta i särskilda fall i fråga om fisket. Någon befogenhet för kommissionen att meddela föreskrifter föreslogs således inte. Eftersom överlåtelsen avsåg förvaltningsuppgifter som innefattade myndighetsutövning krävdes beslut av riksdagen med kvalificerad majoritet.

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 gränsälvarna 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 ett gränsregleringstraktat. Detta 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 gränsreglerings-traktaten 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

3.3.5 Regionalt och lokalt samarbete över nationsgränsen

Inledning

I de nordiska och europeiska samarbeten som växt fram under årens lopp intar samverkan mellan lokala och regionala allmänna organ en viktig plats. I takt med att befolkningstillväxten minskar i delar av Sverige är det naturligt att exempelvis kommuner i dessa områden undersöker möjligheterna att samarbeta på olika områden med utländska kommuner eller liknande lokala eller regionala enheter som ligger nära den svenska gränsen. Syftet med samarbetet är i regel att tillgodose de krav som kommunmedlemmarna ställer på sin kommun samt att tillvarata de ekonomiska resurserna på bästa sätt.

Ett stort antal kommuner deltar för närvarande i samverkan över nationsgränser eller är medlemmar i organ som svarar för sådan samverkan. Samverkan kan avse alltifrån traditionellt vänortsutbyte till vidsträckta utvecklingsprogram med flera internationella partners. Bl.a. deltar svenska kommuner i samarbetsprojekt i exempelvis Östersjöområdet och i Central- och Östeuropa. Kommuner kan samverka i kommittéer och politiska nätverk. En stor del av samarbetet sker i privaträttsliga former. Som exempel kan nämnas stiftelser, ekonomiska föreningar och aktiebolag.¹³⁵

principen att den territoriella rättsordningen ska 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 ska tillämpas är behöriga att handlägga ärenden om sådana frågor. (prop. 1986/87:38, s. 4 ff. Propositionen innehöll inte någon redovisning av bestämmelserna i 10 kap. 5 § regeringsformen. Lagutskottet inhämtade yttrande från Konstitutionsutskottet i frågan, som hänvisade till stadgandet i 10 kap. 5 § tredje stycket (nuvarande fjärde stycket) regeringsformen som medger att rättskipnings- eller förvaltningsuppgift genom beslut av riksdagen kan överlätas till bl.a. annan stat (LU 1986/87:9, s. 4 f). Utskottet pekade på att om uppgiften innefattar myndighetsutövning ska 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 regeringsformen var tillämpligt.). Enligt lagen (1986:1283) om suveränitetsholmarna i Torne, Muonio och Könkämä älvar ska överenskommelsen gälla som svensk lag.

¹³⁵ 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 (SOU 2002:84, s. 40).

En kommuns kompetens

Kommuners möjligheter att engagera sig internationellt styrs dels av vad som kan följa av den allmänna kompetensen i kommunallagen, dels av de speciallagar som finns för denna verksamhet.

Frågan om en svensk kommuns befogenhet att samarbeta med en utländsk kommun eller liknande lokala eller regionala organ är alltså i första hand en fråga om vad som innefattas i kommunens allmänna kompetens enligt kommunallagen. Som nämnts tidigare får en kommun ta hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar och som inte ska handhas enbart av staten, en annan kommun eller någon annan. Riksdagen kan emellertid genom speciallagstiftning utvidga primärkommunernas och landstingskommunernas kompetens.

Som nämnts tidigare är en kommun ett särskilt rättssubjekt som i sina mellanhavanden med andra rättssubjekt handlar för egen räkning. En svensk kommun kan alltså i eget namn och inom ramen för den kommunala kompetensen ingå samarbetsavtal med utländska kommuner eller liknande lokala eller regionala organ. Ett sådant avtal är emellertid inte en internationell överenskommelse i regeringsformens mening utan ett privaträttsligt avtal.¹³⁶ Den svenska rättsordningen tillerkänner inte ett sådant avtal några folkrättsliga effekter. En svensk kommun har alltså inte någon befogenhet att träffa avtal för svenska statens räkning och staten blir inte bunden av de avtal som en kommun såsom särskilt rättssubjekt kan komma att träffa.

Regeringsformen lägger således inga hinder i vägen för en svensk kommun att på eget initiativ samarbeta med en utländsk kommun genom t.ex. vänortssamarbete eller andra samarbetsavtal. 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 överlåter myndighetsutövning i Sverige till den utländska kommunen. Sådana kompetensavsägelser får ju inte heller ske i svenska kommuners samarbete med varandra. Någon möjlighet att samarbeta på det offentlighetsrättsliga området genom ett

¹³⁶ Huruvida avtalet ska anses vara privaträttsligt får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet, t.ex. avtalets omfattning eller politiska innebörd.

samarbetsorgan liknande ett svensk kommunförbund finns alltså inte.¹³⁷

3.3.6 Exempel på internationellt samarbete som statliga och kommunala organ deltar i

Staten

Inledning

Sverige bedriver ett integrationsfrämjande arbete med en rad länder. Syftet med detta arbete är bl.a. att underlätta rörligheten över gränserna för enskilda och företag genom att t.ex. avlägsna olika gränshinder. Nedan följer några exempel på samarbeten som Sverige deltar i.

Samarbete mellan de nordiska länderna

De nordiska länderna har länge samarbetat med varandra. Helsingforsavtalet är en folkrättslig överenskommelse mellan de nordiska länderna. Avtalet innehåller bestämmelserna om samarbete inom en rad områden och om formerna för detta samarbete.¹³⁸ Enligt Helsingforsavtalet ska de fördragsslutande 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.

Vidare har Sverige träffat en överenskommelse med Danmark, Finland och Norge om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser.¹³⁹ Överenskommelsen utgår ifrån att det ingår i en nordisk kommuns allmänna kompetens att exempelvis ekonomiskt engagera sig i anläggningar på andra sidan om en internordisk riksgrens, om det är till nytta för invånarna i den egna kommunen. Den nordiska samarbetsöverenskommelsen är i stora delar en bekräftelse på att svenska kommuner har rätt att samarbeta med kommuner i annat fördragsslutande land under förutsättning att hinder inte

¹³⁷ SOU 2002:84, s. 9.

¹³⁸ Efter ett omfattande utredningsarbete beslöts år 1971 att bestämmelserna om Nordiska rådet skulle ingå i Helsingforsavtalet. I detta upptogs vidare bestämmelser om ett nyupprättat Nordiskt ministerråd. Smärre ändringar beslöts år 1974. (prop. 1971:53 och prop. 1974:114)

¹³⁹ Prop. 1977/78:44.

föreligger enligt det egna landets lagar och övriga bestämmelser om kommunernas befogenheter, organisation och verksamhet. Avsikten med överenskommelsen är således inte att vidga kommunernas kompetens enligt nationell lag utan endast att klargöra att denna i princip omfattar även ett gränskommunalt samarbete. En kommun har ingen befogenhet att överföra myndighetsutövning till kommun i annat nordiskt land. Sverige har för övrigt anslutit sig till en liknande överenskommelse mellan de länder som är anknutna till Europarådet.

Europarådet

Europarådet är en mellanstatlig europeisk samarbetsorganisation som bildades år 1949. För närvarande finns 47 medlemsländer.

När det gäller arbetet i Europarådet har Sverige bl.a. ratificerat en ramkonvention om samarbete över riksgränser i Europa.¹⁴⁰ I huvuddrag innebär konventionen att avtalsslutande parter förbinder sig att underlätta och främja samarbete över riksgränserna mellan regionala och lokala organ. Därvid ska vederbörlig hänsyn tas till varje parts särskilda konstitutionella bestämmelser. Med samarbete över riksgränserna avses åtgärder som syftar till att stärka och främja grannrelationerna mellan regionala och lokala organ 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 samarbetet att det ska äga rum inom ramen för de regionala och lokala organens befogenheter enligt nationell lagstiftning och att sådana befogenheter inte ska ändras till sin omfattning och natur av konventionen. Med regionala och lokala organ förstås kommuner, myndigheter och andra organ som utövar regional och lokal verksamhet. För svenskt vidkommande har avgetts en förklaring av innebörd att Sverige avser att begränsa konventionens tillämpning till primärkommuner, landstingskommuner och kommunalförbund.

Till konventionen finns två tilläggsprotokoll. Det första tilläggsprotokollet utgör en komplettering till konventionen i syfte att stärka samarbete över riksgränser. Innebörden av protokollet är i huvudsak att de avtalsslutande parterna erkänner och respekterar rätten för regionala och lokala organ att under sin jurisdiktion ingå

¹⁴⁰ Den s.k. Madridkonventionen.

avtal om samarbete över riksgränser med motsvarande organ i andra stater.¹⁴¹ Tilläggsprotokollet har ratificerats av Sverige. Det andra tilläggsprotokollet, som också har ratificerats av Sverige, tar sikte på interregionalt samarbete, dvs. samarbete mellan samhällsorgan som inte är belägna längs en riksgräns.¹⁴²

Inom Europarådet finns en arbetsgrupp med uppgift att hantera frågor som rör gränskommunal samverkan.¹⁴³ Arbetsgruppen, som består av regeringstjänstemän från medlemsstaterna, har till uppgift

- att följa tillämpningen av ovan nämnda konvention och tilläggsprotokoll,
- att lämna förslag till hur eventuella hinder för samverkan ska undanröjas, och
- att möjliggöra för medlemsstaterna att utbyta information m.m.

I arbetsgruppen pågår även ett arbete med att ta fram en modell för samverkan på lokal och regional nivå över nationsgränserna. Det är tänkt att modellen ska kunna antas som ett tredje tilläggsprotokoll till ovan nämnda konvention. Samarbetsmodellen och det tredje tilläggsprotokollet påminner till formen en hel del om bildandet av en gruppering enligt förordning nr 1082/2006. Tanken är att ett antal grundläggande artiklar ska lägga fast definitioner och principer för hur samverkansorganet ska bildas, styras och kontrolleras. En skillnad i förhållande till en gruppering är emellertid att modellen kan erbjuda en legal bas även för samarbete med länder som inte är medlemmar i EU. Som exempel kan nämnas Norge och Ryssland. Det finns i dag ingen tidpunkt för när arbetet ska vara avslutat.

Kommuner

Det finns exempel på en rad långtgående samverkansformer som svenska kommuner deltar i över nationsgränserna.

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, Kiruna, Pajala och Övertorneå samt de finska kom-

¹⁴¹ SÖ 1996:11.

¹⁴² SÖ 1999:39.

¹⁴³ Committee of Experts on Transfrontier Co-operation.

munerna Enontekiö, Kolari, Muonio, Pello, Tornio och Ylitorni ingår. Dessutom ingår de norska kommunerna Kautokeino, Kåfjord och Storfjord. Tornedalsrådet har som målsättning att bl.a. främja kommunernas, näringslivets, företagens, organisationernas och invånarnas inbördes och internationella samarbete.¹⁴⁴

Ett annat exempel på gränsnära samarbete är det mellan svenska kommunen Haparanda och den finska staden Torneå. Samarbetet är omfattande och avser en rad olika områden. Som exempel på samarbetsområden kan nämnas fritid, hälsoskydd, kultur, miljö, turism och utbildning. Haparanda kommun och Torneå stad har som målsättning att effektivisera, utvidga och utveckla detta samarbete och de har därför bildat det informella samarbetsorganet Provincia Bothniensis.

I Öresundsregionen har broförbindelsen över Öresund inneburit ett ökat gränssamarbete mellan Danmark och Sverige. Ett samarbete mellan ländernas regeringar pågår för att undanröja hinder och problem, både på statlig och kommunal nivå. Vidare samarbetar danska amter och svenska kommuner för att synliggöra regionen nationellt och internationellt och därigenom skapa en grundval för ökad tillväxt. För detta syfte har samarbetsorganet Öresundskommittén skapats.

När det gäller samarbetet mellan svenska och norska kommuner kan särskilt nämnas det s.k. ARKO-samarbetet i Arvika-Kongsvingerområdet. Samarbetet innefattar främst gränsöverskridande projekt beträffande turism och näringsliv.

3.4 Tidigare behandling av frågan om territoriellt samarbete och annat utredningsarbete av intresse

3.4.1 Gränskommunutredningen

I maj 2001 fick en särskild utredare i uppdrag att undersöka de rättsliga förutsättningarna för att svenska kommuner ska kunna samarbeta med finska och andra utländska kommuner i gemensamma offentligrättsliga samarbetsorgan. Bakgrunden till uppdraget var bl.a. att Haparanda kommun i Sverige och Torneå stad i Finland framfört önskemål om att kunna ingå i ett internationellt kommunalförbund.

¹⁴⁴ Tornedalsrådets webbplats.

Enligt kommittédirektiven skulle utredningen överväga olika samverkansformer men den form som föreslogs borde så långt som möjligt motsvara kommunalförbund enligt kommunallagen.¹⁴⁵ Vidare framgår av direktiven att samverkansformen borde få en sådan utformning att den på sikt kan användas även när svenska kommuner samarbetar med andra utländska kommuner.

I uppdraget ingick även att överväga vilka befogenheter ett gemensamt samarbetsorgan borde ha samt om samarbetet borde omfatta alla kommunala verksamhetsområden eller avgränsas till några särskilt angivna områden. En fråga i detta sammanhang var om ett sådant organ borde ges möjlighet att ägna sig åt förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. Andra frågor av intresse var bl.a. hur beslut skulle fattas i ett samarbetsorgan, hur den medborgerliga insynen i ett samarbetsorgans verksamhet skulle regleras, vilken lagstiftning som skulle tillämpas på verksamheten i ett samarbetsorgan, hur tillsynen över ett samarbetsorgans verksamhet skulle utövas och vad som skulle gälla vid överklagande av ett sådant organs beslut samt hur verksamheten i ett samarbetsorgan skulle finansieras.

En utgångspunkt för uppdraget var att utredningens förslag inte skulle innefatta ändringar i regeringsformen. Utredningen skulle därför överväga om gemensamma offentlighetsrättsliga samarbetsorgan på kommunal nivå borde inrättas genom en internationell överenskommelse, eller genom något annat förfarande som inte krävde ändringar i regeringsformen. Om utredningen föreslog en internationell överenskommelse skulle ett förslag till en sådan utarbetas.

Utredningen, som antog namnet Gränskommunutredningen, överlämnade i oktober 2002 sitt betänkande jämte en bilagedel.¹⁴⁶ Utredningen föreslår att en internationell överenskommelse ska träffas mellan Sverige och Finland med syftet att ett internationellt kommunalförbund ska bildas mellan Haparanda kommun och Torneå stad. Utredningen lämnar ett förslag till en sådan överenskommelse. Förslaget kan också, enligt utredningen, bli modell för senare överenskommelser om internationella kommunalförbund mellan andra kommuner.

I betänkandet konstaterar Gränskommunutredningen att bestämmelserna i 10 kap. regeringsformen om överlåtelse av offentlighetsrättsliga uppgifter till andra stater eller internationella organisationer och de folkrättsliga principerna innebär att flera frågor om

¹⁴⁵ Dir. 2001:39.

¹⁴⁶ SOU 2002:84–85.

det internationella kommunalförbundet måste regleras i den internationella överenskommelsen samt att det internationella kommunalförbundets befogenheter måste framgå av överenskommelsen.

Gränskommunutredningen föreslår att det internationella kommunalförbundet mellan Haparanda kommun och Torneå stad ska få ha hand om kommunala angelägenheter inom områdena samhällsplanering, kultur- och fritidsverksamhet, undervisning och utbildning samt uppsökande verksamhet, dagverksamhet, rehabiliterande insatser, missbruksvård, familjerådgivning och social jour inom socialtjänstens område. Räddningstjänsten tas inte med eftersom Haparanda kommuns och Torneå stads formella befogenheter avseende samarbete på det området är begränsade. Av betänkandet framgår att hur långt samarbetet mellan Haparanda kommun och Torneå stad inom förbundets ram kan sträcka sig i övrigt ska bestämmas av den nationella lagstiftningen i Sverige och Finland. Enligt principen om minsta gemensamma nämnare ska gränsen för samarbetet inom de olika områdena sättas av det lands lagstiftning som är mest restriktiv när det gäller den kommunala kompetensen på det aktuella området.

Av betänkandet framgår vidare att i ett internationellt kommunalförbund ska 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. Enligt Gränskommunutredningen bör detta slås fast i den internationella överenskommelsen. Vidare konstaterar utredningen att det internationella kommunalförbundet måste ha en sätesort i en av medlemskommunerna. I betänkandet föreslås att kommunerna själva ska få bestämma i vilket land och i vilken ort förbundet ska ha sitt säte.

Enligt Gränskommunutredningen bör de grundläggande fri- och rättigheterna, rättsskyddet och andra krav på god förvaltning enligt Sveriges och Finlands grundlag 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. I betänkandet föreslås att 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 bildats ett internationellt kommunalförbund som handhar viss verksamhet. Beslut som fattas av det internationella kommunalförbundet bör i regel enligt såväl svensk som finsk lagstiftning avgöras genom enkel majoritet.¹⁴⁷

Vidare bör enligt Gränskommunutredningen den internationella överenskommelsen innehålla regler om vilken lagstiftning som ska tillämpas på det internationella kommunalförbundets verksamhet – den inre såväl som den yttre. Avseende 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 ska gälla.¹⁴⁸ 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.

Avseende frågan om rätt att ta del av allmänna handlingar hos det internationella kommunalförbundet föreslår utredningen som huvudregel att svensk och finsk lagstiftning om allmänna handlingars offentlighet ska gälla för svenska respektive finska medborgare. För det fall en person saknar hemvist eller säte i en medlemskommun anser utredningen att val av tillämplig lag eller domstol ska bedömas utifrån nuvarande eller tidigare vistelse i medlemskommun. Med hänsyn till att det internationella kommunalförbundet ska komma att bedriva verksamhet enligt såväl svensk som finsk lagstiftning menar utredningen att respektive lands tillsynsmyndigheter bör ha rätt att utöva tillsyn över för-

¹⁴⁷ 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 framförde den finska arbetsgruppen önskemål om att sådana beslut ska fattas med två tredjedelars majoritet. Enligt utredningen bör begreppet betydande offentlig makt väsentligen motsvara det svenska begreppet myndighetsutövning. Vidare menar utredningen att eftersom det är angeläget att inte inskränka det internationella kommunalförbundets möjligheter till samarbete bör denna regel skrivas in i den internationella överenskommelsen. Det blir sedan det internationella kommunalförbundets sak att se till att regeln tillämpas i de enskilda fallen.

¹⁴⁸ Då 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 i Finland.

bundets verksamhet oavsett var denna bedrivs. Svenska tillsynsmyndigheter ska utöva tillsyn över den verksamheten som bedrivs enligt svensk lag och finska tillsynsmyndigheter tillsyn över den finska delen av verksamheten.

Av betänkandet framgår att för att det internationella kommunalförbundet ska kunna påbörja sin verksamhet kräver reglerna i 8 och 10 kap. regeringsformen 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, kommunmedlemmar i det internationella kommunalförbundet samt de samarbetsområden inom vilka förbundet får samarbeta. Enligt utredningen bör lagen utformas så att den föreslagna överenskommelsen – och eventuella framtida överenskommelser om internationella kommunalförbund – anges i en bilaga till lagen.

Gränskommunutredningens förslag har remissbehandlats och det har fått ett blandat mottagande. En rad remissinstanser anser att framför allt frågan om överlåtelse av myndighetsutövning behöver utredas och övervägas ytterligare. Vidare pekade flera instanser på en del oklarheter i förslagen. Frågetecknen gäller bl.a. hur tillsynen ska regleras, lagval, sekretessregler och överklagande av fattade beslut.

Regeringen beslutade i juni 2005 att lämna ett uppdrag till Lunds universitet av innebörd att ytterligare utreda de rättsliga förutsättningarna för ett internationellt kommunalförbund. Utgångspunkten för uppdraget var att de samarbetande kommunerna kommit överens om att det tilltänkta samarbetsorganet skulle ha sitt säte i Torneå stad och att samarbetsorganets verksamhetsområde skulle begränsas till frivilliga skolformer, kulturverksamhet och övergripande samhällsplanering. Uppdraget redovisas i en promemoria som överlämnades till regeringen den 13 mars 2006. Ärendet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

3.4.2 Ansvarskommittén

I början av år 2003 beslutade regeringen att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att se över strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen. Kommittén, som tog namnet Ansvarskommittén, inledde sitt arbete våren 2003 och ett

delbetänkande överlämnades i december samma år.¹⁴⁹ Efter att ha skickat ut betänkandet för synpunkter beslutade regeringen om tilläggsdirektiv. I februari 2007 överlämnade kommittén sitt slutbetänkande.¹⁵⁰

Ansvarskommitténs arbete har alltså bedrivits i två etapper. I den första etappen har kommittén beskrivit rådande struktur och uppgiftsfördelning mellan staten, primärkommunerna och landstingskommunerna med syfte att belysa såväl brister som förtjänster med den gällande ordningen. Samtidigt har kommittén identifierat och analyserat samhällsförändringar som skulle kunna föranleda en förändrad samhällsorganisation. I den andra etappen har kommittén gjort en fördjupad analys och bedömning av strukturen och uppgiftsfördelningen.

I slutbetänkandet föreslår kommittén bl.a. en ny regional samhällsorganisation med tydligare roller och uppgiftsfördelning och en gemensam regionindelning för staten och den kommunala sektorn. Det föreslås att landstingskommunerna ersätts av direktvalda regionkommuner med ett sammanhållet ansvar för regional utveckling och hälso- och sjukvård. Samtidigt får nya länsstyrelser, som statens företrädare i länen, i uppdrag att samordna statliga verksamheter, bedriva tillsyn och redovisa tvärsektoriella kunskapsunderlag till regeringen. En förutsättning för dessa reformer är en ny, gemensam läns- och regionkommunindelning med väsentligt färre enheter än i dag.¹⁵¹

När det gäller den regionala utvecklingen konstaterar kommittén att ansvaret för uppgifter med anknytning till regional utveckling i dag är splittrat på alltför många aktörer och att uppgiftsfördelningen varierar från län till län. Enligt kommittén är dagens länsindelning dåligt avpassad för en effektiv regional utvecklingsplanering. Dessutom skiljer sig regionindelningen åt från sektor till sektor. Följden har blivit en fragmenterad tillväxt- och utvecklingspolitik samt en svag och svåröverskådlig regional samhällsorganisation. Ansvarskommittén vill föra samman ett antal uppgifter till de föreslagna regionkommunerna. Samtidigt ska länsstyrelsernas uppgifter renodlas till ett utvecklat myndighetsuppdrag med fokus på statlig samordning, tillsyn, tillstånd och

¹⁴⁹ SOU 2003:123.

¹⁵⁰ SOU 2007:10.

¹⁵¹ SOU 2007:10, s. 14 f.

annan rättstillämpning samt uppföljning, utvärdering och tvärsektoriell kunskapsbildning.¹⁵²

För att tillgodose behovet av en sammanhållen och överblickbar reglering har kommittén utarbetat ett förslag till lag om regionalt utvecklingsarbete, med fokus på regionkommunernas uppgifter. Bland dessa uppgifter kan nämnas att utarbeta och besluta om regionalt utvecklingsprogram för länet och att leda och samordna detta arbete. Vidare föreslås att regionkommunerna ska utarbeta förslag till regionala program inom den europeiska sammanhållningspolitiken och senast år 2014 överta uppgiften att bereda och ta ställning till ansökningar om bidrag från strukturfondsprogram. Senast år 2014 bör också programstrukturen anpassas efter regionkommunindelningen. Dessutom föreslås att regionkommunerna ska leda och samordna arbetet med regionala tillväxtprogram. Enligt kommittén ska regionkommunerna i det regionala utvecklingsarbetet samverka med länets kommuner, länsstyrelsen och andra statliga myndigheter och samråda med företrädare för näringslivet och andra organisationer.¹⁵³

När det gäller den kommunala sektorn konstaterar kommittén att det är angeläget att primärkommunernas uppdrag på längre sikt koncentreras till de tunga välfärdstjänsterna och till grundläggande planeringsfunktioner. Ansvarskommittén föreslår att länsstyrelserna ges i uppdrag att särskilt följa utvecklingen i länens mindre kommuner, att staten underlättar för kommuner som önskar inleda en process mot sammanläggning, att en översyn görs av det kommunala utjämningsystemet med avseende på utfall i systemet vid kommunsammanläggningar, att kommuner åläggs att redovisa hur och kring vad de samverkar med andra kommuner samt att staten utvecklar ett informationssystem som ger en heltäckande bild av den interkommunala samverkan. Kommittén konstaterar att interkommunal samverkan är mycket vanlig och nödvändig. Samtidigt väcker den farhågor för att samhällsorganisationen på längre sikt ska bli alltför otydlig och att ansvarutkrävande försvåras. När det gäller landstingskommunerna föreslår kommittén alltså långtgående förändringar. Landstingskommunerna ska ersättas av regionkommuner. Regionkommunerna övertar landstingskommunernas uppgifter, beskattningsrätt och konstitutionella ställning och får därtill ett sammanhållet regionalt utvecklingsuppdrag.¹⁵⁴

¹⁵² SOU 2007:10, s. 18.

¹⁵³ SOU 2007:10, s. 18 ff.

¹⁵⁴ SOU 2007:10, s. 21 f.

Ansvarskommittén föreslår en ny läns- och regionkommunindelning, som bör utformas efter följande kriterier

- en gemensam läns- och regionkommunindelning som även statliga sektorsmyndigheter med regionindelning som regel ska följa,
- ett riktvärde för invånarantal på mellan en och två miljoner invånare och som inte utan starka skäl understiger en halv miljon invånare,
- att varje regionkommun har ett eget regionsjukhus eller, om så inte är möjligt, etablerar ett institutionaliserat samarbete med en regionkommun som har det,
- att varje regionkommun har minst ett universitet med betydande fasta forskningsresurser,
- att arbetsmarknadsregionerna, så som de beräknas se ut år 2030, utgör byggstenar i läns- och regionkommunindelningen och inte bör delas, annat än om mycket starka skäl föreligger, samt
- att län och regionkommuner så långt som möjligt avgränsas så att medborgarna kan känna anknytning dit.¹⁵⁵

Ansvarskommittén bedömer att ovanstående kriterier kommer att resultera i en indelning i sex till nio län och regionkommuner. Enligt kommittén kräver indelningsprocessen ett stort mått av lokalt och regionalt inflytande, såväl av demokratiska skäl som för att indelningsprocessen ska nå framgång. För att indelningsprocessen lika fullt ska få struktur föreslås att regeringen utser tre särskilda utredare/processledare för att leda de enskilda processerna i norra, mellersta respektive södra Sverige. I vissa fall kan det bli aktuellt att hålla lokala omröstningar för att avgöra enskilda kommuners länstillhörighet. Den slutliga indelningen i län och regionkommuner bör emellertid, enligt kommittén, avgöras av riksdagen respektive regeringen. Enligt kommittén sker ombildningen av landstingskommuner till regionkommuner enklast i samband med allmänna val. Målet måste därför vara att en indelningsreform så långt som möjligt kan genomföras vid årsskiftet 2010/2011.¹⁵⁶

¹⁵⁵ SOU 2007:10, s. 22 f.

¹⁵⁶ Det förutsätter att man regionalt kan enas om en ny indelning under år 2008. Emellertid kan processen i vissa delar av landet kräva längre tid, vilket medför att genomförandet där fördröjs till, som längst, årsskiftet 2014/2015. Om så blir fallet bör staten ta ett mer aktivt ansvar för att föra processen i hamn, detta för att reformprocessen i stort inte onödigtvis ska försenas och splittras upp. Det kan av samma skäl bli aktuellt att fullfölja bildandet av regionkommuner under mandatperioden 2010–2014, utan att invänta valet hösten 2014 (SOU 2007:10, s. 23 f).

Remissbehandlingen av Ansvarskommitténs slutbetänkande är nyligen avslutad.

3.4.3 Grundlagsutredningen

Regeringen tillsatte i juli 2004 en parlamentarisk kommitté med uppgift att göra en samlad översyn av regeringsformen. Av direktiven framgår att kommitténs arbete ska framför allt koncentreras och inriktas på att stärka och fördjupa den svenska folkstyrelsen, att öka medborgarnas förtroende för demokratins funktionssätt och att höja valdeltagandet. I uppdraget ingår därför att göra en utvärdering och översyn av hela valsystemet samt av de bestämmelser som reglerar regeringsbildningsprocessen och förhållandet mellan riksdag och regering i övrigt. Uppdraget omfattar även en översyn av folkomröstningsinstitutet. Kommittén ska vidare utreda frågorna om lagprövning och om det finns behov av en författningsdomstol. I det sammanhanget ska kommittén undersöka om det finns behov av att tydliggöra domstolarnas roll i det konstitutionella systemet. I kommitténs uppdrag ingår härutöver att se över möjligheten att öka öppenheten vid tillsättningar av högre statliga tjänster.¹⁵⁷

Av direktiven framgår vidare att det ligger även inom ramen för kommitténs uppdrag att överväga frågorna om kommunala extra val och kommunala folkomröstningar. Härutöver står det kommittén fritt att även ta upp andra valfrågor som rör eller har anknytning till den kommunala demokratin.

Vidare framgår av direktiven att kommittén bör ges vida ramar för sitt arbete. Den bör i princip vara oförhindrad att ta upp alla frågor som kan anses falla inom ramen för de frågeställningar som kommittén har i uppdrag att se över. Det är emellertid inte fråga om att genomföra någon total författningsreform. Uppdraget omfattar alltså inte de grundläggande principer för statsskicket som slås fast i regeringsformens inledande bestämmelser och inte heller det förhållandet att Sverige är en monarki. Kommittén ska föreslå de grundlagsändringar och andra lagändringar som den finner motiverade.

Kommittén, som antagit namnet Grundlagsutredningen, ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2008.

¹⁵⁷ Dir. 2004:96.

3.4.4 Kommunala kompetensutredningen

I april 2006 beslutade regeringen att tillsätta en utredning med uppdrag att utreda frågor om den kommunala kompetensen och kommunal samverkan. Utredningen, som antog namnet Kommunala kompetensutredningen, överlämnade i oktober 2007 sitt betänkande.¹⁵⁸

Kommunala kompetensutredningen föreslår bl.a. ett antal riktlinjer för införande av undantag från lokaliseringsprincipen och självkostnadsprincipen samt när dessa kan bli tillämpliga. Bl.a. föreslås vissa riktlinjer för hur nya förslag till undantag ska beredas och utformas. Vidare förordar utredningen att kommunal samverkan i första hand ska övervägas innan undantag görs från lokaliseringsprincipen. När det gäller undantag från självkostnadsprincipen föreslår utredningen en riktlinje som anger att kommunal verksamhet som bedrivs på en konkurren utsatt marknad bör drivas på affärsmässig grund, och att det därmed finns skäl för undantag från självkostnadsprincipen. Riktlinjerna som utredningen föreslår får inte någon formell juridisk status. De kan fungera som underlag vid utformning av undantag inom ramen för statliga utredningar eller liknande samt användas av riksdag och regering vid bedömning av behovet av eventuella framtida undantag från principerna.

I betänkandet föreslår utredningen vidare att de kompetensutvidgande s.k. smålagarna sammanförs i en gemensam lag; lagen om vissa kommunala befogenheter.¹⁵⁹ En av de lagar som enligt utredningen bör upphävas och vars bestämmelser föreslås flyttas över till denna lag är lagen om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd.

Därutöver föreslår Kommunala kompetensutredningen att kommuner ska ges utökad kompetens att lämna bidrag till statlig verksamhet på vissa områden. De områden som avses är statliga väg- och järnvägsbyggen samt högskoleverksamhet.

En annan fråga som utredningen har haft att utreda är om kommuner ska få en utvidgad kompetens att delta som medfinansiärer i vissa europeiska territoriella program. I betänkandet konstaterar Kommunala kompetensutredningen att svenska kommuner i stor utsträckning är medfinansiärer till program och projekt som stöds

¹⁵⁸ SOU 2007:72.

¹⁵⁹ Som redovisats tidigare återfinns en stor del av kommunernas kompetens i speciallagstiftning. Dessa smålagar reglerar vitt skilda områden och de har en begränsad räckvidd. De kan beskrivas som speciella undantag främst från kommunallagens kompetensregler.

av EG:s strukturfonder. Enligt utredningen kan det emellertid ifrågasättas om en sådan finansiering är kompetensenlig. Lokaliseringsprincipen kan nämligen utgöra hinder för sådant samarbete. Enligt Kommunala kompetensutredningen har en sådan tolkning en negativ påverkan på Sveriges möjligheter att nyttja medel från EU. Med beaktande därav föreslås i betänkandet ett undantag från lokaliseringsprincipen. Undantaget avser kommunal medfinansiering av projekt inom ramen för EG:s strukturfonder och program. Den föreslagna regeln utgör endast ett undantag från lokaliseringsprincipen i 2 kap. 1 § kommunallagen. Om en kommun har rätt att inträda som medfinansierare måste även bedömas i förhållande till övriga bestämmelser i kommunallagen. Det innebär att insatsen alltså ska avse ett allmänt intresse. Kommunala kompetensutredningen konstaterar vidare att kommuner medverkar också i hög grad i de regionala tillväxtprogrammen och att flera insatser inom programmen sker över kommungräns eller har internationell inriktning. Med beaktande därav föreslår utredningen att undantaget från lokaliseringsprincipen även ska omfatta de regionala tillväxtprogrammen. Kommunala kompetensutredningen har däremot inte funnit skäl att utifrån kravet på offentlig medfinansiering föreslå någon utvidgning av kommuners möjligheter att lämna individuellt riktad stöd till enskilda näringsidkare. Utredningen har inte heller funnit anledning att utifrån kommuners behov av att kunna utnyttja strukturfondsmedel föreslå någon kompetensutvidgning vad gäller kommunal näringsverksamhet.

Kommunala kompetensutredningen föreslår dessutom att två eller flera angränsande kommuner ska få möjlighet att bilda en gemensam styrelse. Genom bildandet av gemensam styrelse skapas enligt utredningen en plattform för att lyfta in olika uppgifter som kommunerna vill samverka kring. Det föreslås att den gemensamma styrelsen bildas i huvudsak enligt kommunallagens bestämmelser om gemensam nämnd. Samverkan i gemensam styrelse gör det därmed möjligt för kommuner att samverka utan hinder av lokaliseringsprincipen. Enligt Kommunala kompetensutredningen ska en gemensam styrelse kunna samverka kring i princip alla kommunala angelägenheter.¹⁶⁰ I betänkandet föreslås vidare att

¹⁶⁰ Genom att bilda en gemensam styrelse kan kommunerna under en och samma politiska överbyggnad samla alla de uppgifter de vill samverka kring. Varje kommun ska överlämna minst en uppgift till den gemensamma styrelsen. En uppgift ska vara gemensam för minst två av de samverkande kommunerna.

kommuner som bildat en gemensam styrelse får, utan att överlåta ansvaret för en uppgift till den gemensamma styrelsen, träffa avtal om att uppgifter som innefattar myndighetsutövning mot enskild och som åligger kommunerna enligt lag ska skötas helt eller delvis av en eller flera av de andra kommunerna. Kommunen får också, med stöd i ett sådant avtal, uppdra åt anställda i annan kommun att besluta å kommunens vägnar i ett visst ärende eller en grupp av ärenden. De kommuner som beslutar att tillsätta en gemensam styrelse ska anmäla detta till regeringen. För att skapa intresse hos kommunerna för att bilda gemensamma styrelser föreslår Kommunala kompetensutredningen att regeringen genomför en flerårig projektsatsning i form av en försöksverksamhet där kommuner som bildar gemensamma styrelser bl.a. erbjuds metodstöd och möjligheter till erfarenhetsutbyte. Enligt utredningen bör projektet samordnas av en särskild funktion inom Regeringskansliet. Försöksverksamheten föreslås bli femårig och avslutas med en utvärdering. Utredningen bedömer också det som möjligt att regeringen som en del i projektsatsningen överväger att erbjuda särskilda bidrag till kommuner som bildar gemensam styrelse.

Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet och det kommer att remissbehandlas inom en snar framtid.

3.5 EU:s sammanhållningspolitik och svensk regional tillväxtpolitik

3.5.1 EU:s sammanhållningspolitik

Inledning

EU:s sammanhållningspolitik har som mål att bidra till ekonomisk och social sammanhållning inom unionen. Den syftar till att minska regionala skillnader och ojämlikhet mellan människor. Sammanhållningspolitiken bedrivs i sjuåriga program och den finansieras av strukturfonderna och Sammanhållningsfonden. Dessa fonder utgör en tredjedel av EU:s sammanlagda budget.

Programperioden 2007–2013

För programperioden 2007–2013 har EU fastställt tre mål för sammanhållningspolitiken; Konvergens, Regional konkurrenskraft och sysselsättning samt Territoriellt samarbete. Målen finansieras av strukturfonderna Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden samt Sammanhållningsfonden.

De tre målen för sammanhållningspolitiken under aktuell programperiod är alltså¹⁶¹

- Konvergens¹⁶² – insatser för tillväxt och skapande av arbetstillfällen i regioner med en bruttonationalprodukt (BNP) per capita som understiger 75 procent av EU-genomsnittet (inklusive de regioner som skulle tillhöra denna kategori om sammanhållningspolitiken enbart hade omfattat de gamla medlemsländerna). Målet finansieras av Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden.
- Regional konkurrenskraft och sysselsättning¹⁶³ – insatser avseende vissa regioner för att förutse och främja ekonomiska förändringar genom ett begränsat antal prioriteringar; innovation och kunskapssamhälle, tillgänglighet, miljö och riskförebyggande samt fler och bättre jobb. Målet finansieras av Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden.
- Territoriellt samarbete – målet är en vidareutveckling av det s.k. gemenskapsinitiativet Interreg. Målet är att främja ökad integration och samarbete mellan regioner för att bidra till utveckling av Europas regioner. Genomförandet kommer att ske genom tre programtyper: gränsregionala, transnationella och interregionala program. Målet finansieras av Europeiska regionala utvecklingsfonden.

Innehållet i programmen styrs av EG-förordningar. Dessa förordningar anger huvudmålet för programperioden och styr hur programmen ska tas fram och den programlogik som man ska arbeta utifrån i respektive medlemsstat. Innehållsmässigt är

¹⁶¹ Se artikel 3.2 a–c i förordning nr 1083/2006. Dessa tre mål ersätter tidigare mål och gemenskapsinitiativ.

¹⁶² Målet ersätter det tidigare Mål 1 och kommer inte att beröra Sverige.

¹⁶³ Målet ersätter de tidigare Mål 2 och Mål 3 och är tillämpligt i hela Sverige.

emellertid ramarna tämligen vida och de ger utrymme för anpassning till nationella och regionala förhållanden. Programmen ska godkännas av kommissionen.

För programperioden 2007–2013 gäller följande förordningar

- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1080/2006 av den 5 juli 2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden och om upphävande av förordning (EG) nr 1783/1999 (förordning nr 1080/2006),
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1081/2006 av den 5 juli 2006 om Europeiska socialfonden och om upphävande av förordning (EG) nr 1784/1999 (förordning nr 1081/2006),
- tidigare genomgångna förordning nr 1082/2006 om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete,¹⁶⁴
- rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden samt om upphävande av förordning (EG) nr 1260/1999 (förordning nr 1083/2006), och
- rådets förordning (EG) nr 1084/2006 av den 11 juli 2006 om inrättande av Sammanhållningsfonden och om upphävande av förordning (EG) nr 1164/94 (förordning nr 1084/2006).

Närmare om EG:s strukturfonder

Strukturfonderna och Sammanhållningsfonden koncentreras alltså i huvudsak till olika mål som har definierats som prioriteringar för EU:s sammanhållningspolitik. En annan utgångspunkt för programmen är att följande krav är uppfyllda:

- additionalitet (EU-medlen ska komplettera och aldrig ersätta nationella medel),
- koncentration (medlen ska användas där de bäst behövs),
- nationell medfinansiering, samt
- partnerskap (nära samverkan mellan kommissionen, medlemslandet, medverkande myndigheter och andra aktörer).

¹⁶⁴ Se t.ex. kapitel 2.

Kravet på nationell medfinansiering förutsätter en samordning av EU:s insatser och nationella insatser.

Stödet från fonderna på det operativa programmets nivå ska beräknas på antingen samtliga stödberättigade utgifter, inklusive offentliga och privata utgifter, eller de stödberättigade offentliga utgifterna.

I Sverige beräknas stödet från fonderna på de stödberättigade offentliga utgifterna och den nationella offentliga medfinansieringen lämnas av statliga myndigheter eller kommuner. Medfinansieringen kan utgöras av rena bidrag men även bestå av tillhandahållande av fastigheter, lokaler, utrustning, material, forskning eller förvärvsarbete. Den grundläggande tanken är att medel från fonderna ska utgå till samarbetsprojekt. För projekt som bedrivs i samarbete är någon av aktörerna projektägare eller huvudman, om inte en juridisk person bildas. Ett projekt kan medfinansieras av flera aktörer men bara finansieras från en fond och under ett program, eftersom fonderna inte får finansiera varandra.

EG:s fonder ska alltså ge stöd som kompletterar nationella åtgärder, inklusive regionala och lokala åtgärder, och som gör att gemenskapens prioriteringar integreras i dem.¹⁶⁵ Fondernas mål ska förverkligas inom ramen för en flerårig programplanering i flera etapper, som omfattar fastställande av prioriteringar, finansiering och ett system för förvaltning och kontroll.¹⁶⁶ Genomförandet av programmen ska ske i nära samarbete mellan kommissionen och medlemsstaterna. Medlemsstaterna ska också, vid behov, se till att relevanta partner, särskilt på regional nivå, aktivt deltar i de olika etapperna.¹⁶⁷

Fondernas verksamhet i medlemsstaterna ska ha formen av operativa program och omfatta hela programperioden. Medlemsstaten ska utforma förslag till operativa program och dessa ska överlämnas till kommissionen för godkännande.¹⁶⁸

Program inom målet territoriellt samarbete

Framtagandet av operativa program inom ramen för målet territoriellt samarbete är ett gemensamt ansvar för de ingående länderna. I förordning nr 1080/2006 finns särskilda regler avseende

¹⁶⁵ Artikel 9.1 i förordning nr 1083/2006.

¹⁶⁶ Artikel 10 i förordning nr 1083/2006.

¹⁶⁷ Artikel 11 i förordning nr 1083/2006.

¹⁶⁸ Artikel 32 i förordning nr 1083/2006.

sådant samarbete. Bl.a. finns regler om vilka uppgifter ett program ska innehålla. Av förordningen framgår vidare att de medlemsstater som deltar i programmet ska utse en gemensam förvaltande myndighet, en gemensam attesterande myndighet och en gemensam revisionsmyndighet, den senare med placering i samma medlemsstat som den förvaltande myndigheten.¹⁶⁹ Vidare ska det finnas ett tekniskt sekretariat och en övervakningskommitté.

Den förvaltande myndigheten har till uppgift att bl.a., efter samråd med medlemsstaterna i programområdet, inrätta ett gemensamt sekretariat. Sekretariatet ska bistå den förvaltande myndigheten, övervakningskommittén och, när så är lämpligt, revisionsmyndigheten i deras arbete.¹⁷⁰ Den förvaltande myndigheten har ansvaret för att det operativa programmet förvaltas och genomförs i enlighet med principen om sund ekonomisk förvaltning.¹⁷¹ I förordning nr 1083/2006 anges närmare vilka som är myndighetens uppgifter.

Närmare bestämmelser om den attesterande myndigheten och revisionsmyndigheten finns i förordningarna nr 1080/2006 och nr 1083/2006. Stödet från Europeiska regionala utvecklingsfonden ska betalas ut till ett enda konto utan nationella underkonton.¹⁷²

Varje medlemsstat som deltar i ett program ska utse företrädare som ska ingå i övervakningskommittén.¹⁷³ Kommittén har till uppgift att tillsammans med den förvaltande myndigheten kontrollera att programmen genomförs på ett effektivt och tillfredställande sätt. Närmare bestämmelser om övervakningskommitténs sammansättning och uppgifter finns i förordning nr 1083/2006.¹⁷⁴

De medlemsstater som deltar i ett operativt program inom målet europeiskt territoriellt samarbete kan använda sig av en europeisk gruppering för territoriellt samarbete, så att den förvaltande myndighetens och det gemensamma sekretariatets uppgifter delegeras till denna gruppering, som därigenom får hela ansvaret för att förvalta det operativa programmet. Varje medlemsstat ska emellertid även i fortsättningen ha det ekonomiska ansvaret.¹⁷⁵

För varje projekt ska en samordnande stödmottagare utses. Den samordnande stödmottagaren har det övergripande ansvaret för att

¹⁶⁹ Artikel 14.1 i förordning nr 1080/2006.

¹⁷⁰ Artikel 14.1 andra stycket i förordning nr 1080/2006.

¹⁷¹ Artikel 60 i förordning nr 1083/2006.

¹⁷² Artikel 17.1 i förordning nr 1080/2006.

¹⁷³ Artikel 14.3 i förordning nr 1080/2006.

¹⁷⁴ Artiklarna 63–66 i förordning nr 1080/2006.

¹⁷⁵ Artikel 18 i förordning nr 1080/2006.

projektet genomförs på ett korrekt sätt. I förordning nr 1080/2006 anges närmare vilka som är den samordnande stödmottagarens uppgifter.¹⁷⁶

3.5.2 Svensk regional tillväxtpolitik

Allmänt

I början av 2000-talet introducerade dåvarande regering den regionala utvecklingspolitiken.¹⁷⁷ Politiken syftar till att etablera och utveckla en sammanhållen politik för alla delar av landet, vilken emellertid ska kunna anpassas till regionala skillnader och förutsättningar. Målet med politiken är väl fungerande och hållbara arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet.¹⁷⁸ Benämningen av politikområdet har numera ändrats till regional tillväxtpolitik.¹⁷⁹

Sedan Sverige blev medlem av EU har unionens sammanhållningspolitik kommit att spela en dominerande roll i den regionala tillväxtpolitiken. Politiken omfattar bl.a. de regionala tillväxtprogrammen, EG:s strukturfonder och olika typer av regionalt företagsstöd.

Hösten 2006 fastställde regeringen den svenska genomförandeorganisationen för sammanhållningspolitiken för programperioden 2007-2013.¹⁸⁰ Huvuddelen av resurserna koncentreras till målet regional konkurrenskraft och sysselsättning. För att bidra till en stärkt regional konkurrenskraft och sysselsättning i Sverige har det upprättats ett nationellt strukturfondsprogram med åtta regionala planer för Europeiska socialfonden och åtta regionala strukturfondsprogram för Europeiska regionala utvecklingsfonden. För genomförandet av dessa program har Sverige delats in i åtta regioner:

- Övre Norrland (Norrbottnens och Västerbottnens län),
- Mellersta Norrland (Jämtlands och Västernorrlands län),
- Norra Mellansverige (Dalarnas, Gävleborgs och Värmlands län),
- Stockholm (Stockholms län),

¹⁷⁶ Artikel 20 i förordning nr 1080/2006.

¹⁷⁷ Se prop. 2001/02:4.

¹⁷⁸ Budgetpropositionen för 2007, utgiftsområde 19, s. 17.

¹⁷⁹ Prop. 2007/08:1, budgetpropositionen för 2008, utgiftsområde 19, s. 13 f.

¹⁸⁰ Se Regeringens beslut den 14 december 2006 En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013, N2006/11184/RUT.

- Östra Mellansverige (Södermanlands, Uppsala, Västmanlands, Örebro och Östergötlands län),
- Västsverige (Hallands och Västra Götalands län),
- Småland och öarna (Gotlands, Jönköpings, Kalmar och Kronobergs län), och
- Sydsverige (Blekinge och Skåne län).

När det gäller målet territoriellt samarbete berörs Sverige under aktuell programperiod av flera program. De gränsregionala programmen är Bottenhavet (Botnia-Atlantica), Mellersta Östersjön (Central Baltic), Nordkalotten (Nord), Sverige-Norge, Sydöstra Östersjön (South Baltic) samt Öresund-Kattegatt-Skagerack.

Sverige kommer även att delta i tre transnationella program. Dessa är Nordsjöprogrammet, Norra Periferiprogrammet och Östersjöprogrammet. Det transnationella programmet för Östersjön kommer att omfatta hela Sverige medan Nordsjöprogrammet är begränsat till Hallands, Kronobergs, Skåne, Värmlands och Västra Götalands län och Norra Periferiprogrammet innefattar Jämtlands, Norrbottens, Västerbottens och Västernorrlands län.

Förvaltning av EG:s strukturfonder i Sverige

I den svenska förordningen (2007:14) om förvaltning av EG:s strukturfonder finns bestämmelser avseende förvaltningen av dessa fonder för att genomföra program inom målet regional konkurrenskraft och sysselsättning och målet europeiskt territoriellt samarbete.¹⁸¹ Förordningens bestämmelser kompletterar bl.a. tidigare nämnda EG-förordningar om Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden.¹⁸²

Nutek är förvaltande och attesterande myndighet för de regionala strukturfondsprogrammen och Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (ESF-rådet) är förvaltande och attesterande

¹⁸¹ Förordningen trädde i kraft den 1 mars 2007. En förvaltande myndighet får inom sitt ansvarsområde meddela de närmare föreskrifter som behövs för verkställighet av förordningen (32 § förordningen om förvaltning av EG:s strukturfonder).

¹⁸² Förordning nr 1080/2006, förordning nr 1081/2006, förordning nr 1083/2006 och kommissionens förordning (EG) nr 1828/2006 av den 8 december 2006 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1083/2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden och för Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1080/2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden.

myndighet för det nationella strukturfondsprogrammet.¹⁸³ Nutek och ESF-rådet ska vara representerade och lokaliserade till samma ort i respektive strukturfondsprogramområde.¹⁸⁴ Revisionsmyndighet för Europeiska regionala utvecklingsfonden (inklusive de territoriella programmen) och Europeiska Socialfonden är Ekonomi- och näringsdepartementets styrelse.

För de territoriella programmen är följande myndigheter förvaltare och attesterande myndigheter:¹⁸⁵

- Länsstyrelsen i Västerbottens län (Botnia-Atlantica),
- Länsstyrelsen i Norrbottens län (Nord),
- Länsstyrelsen i Västerbottens län (Norra Periferin),
- Länsstyrelsen i Jämtlands län (Sverige-Norge), och
- Nutek (Öresund-Kattegatt-Skagerack).

Frågor om stöd prövas av den förvaltande myndigheten för programmet. Avser ansökan stöd från de regionala strukturfondsprogrammen och det nationella strukturfondsprogrammet ska sökanden ange hur annan offentlig medfinansiering ordnats.¹⁸⁶

En ansökan om stöd ska ges in till den förvaltande myndigheten eller, om ansökan avser stöd till ett territoriellt program, till ett gemensamt tekniskt sekretariat för det berörda programmet. Den förvaltande myndigheten ska kontrollera att stödet är förenligt med det berörda strukturfondsprogrammet samt med nationella och gemenskapsrättsliga bestämmelser. Ett beslut om stöd ska

¹⁸³ 4–5 §§ förordningen om förvaltning av EG:s strukturfonder. Med begreppen regionala strukturfondsprogram och nationellt strukturfondsprogram i förordningen avses regionala strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning respektive det nationella strukturfondsprogrammet för regional konkurrenskraft och sysselsättning (3 §).

Nutek har till uppgift att främja näringslivets utveckling och regionala tillväxt. I myndighetens instruktion beskrivs Nuteks uppgift under tre huvudrubriker:

- Företagsfinansiering.
- Information och rådgivning.
- Stöd till program och processer: Nutek ska bl.a. samordna nationella nätverk och mötesplatser för regional utveckling. Nutek är dessutom förvaltande myndighet och utbetalande myndighet för Europeiska regionala utvecklingsfondens program i Sverige.

ESF-rådet är en statlig myndighet som förvaltar och informerar om den Europeiska socialfondens program i Sverige.

¹⁸⁴ Myndigheterna håller på att gemensamt bygga upp åtta regionala kontor för förvaltningen av dessa program. Dessa övertar såväl uppgifter som personal från de länsstyrelser som fungerat som förvaltande myndigheter för Mål 1- och Mål 2-program under programperioden 2000–2006.

¹⁸⁵ 6 § förordningen om förvaltning av EG:s strukturfonder. Med begreppet territoriellt program i förordningen avses strukturfondsprogram för europeiskt territoriellt samarbete (3 §).

¹⁸⁶ 4–5 §§ förordningen om förvaltning av EG:s strukturfonder.

innehålla en upplysning om vilka förutsättningar som gäller för beslutet och om vilka utgifter som är stödberättigade.¹⁸⁷

Stöd får betalas ut av den förvaltande myndigheten endast om utgifterna faktiskt har betalats av stödmottagaren och är stödberättigande. I annat fall ska den förvaltande myndigheten besluta att inte betala ut motsvarande del av stödet.¹⁸⁸ Om beslut om stöd har fattats på grund av oriktig, vilseledande eller ofullständig uppgift från sökanden eller om denne har brutit mot de villkor som gäller för stödet, får den myndighet som prövar frågan om stöd upphäva beslutet helt eller delvis. En mottagare av stöd kan under vissa omständigheter bli återbetalningsskyldig.¹⁸⁹

Följande myndigheter är ansvariga för viss typ av kontroller av de territoriella programmen:

- Länsstyrelsen i Västerbottens län för programmet Botnia-Atlantica,
- Länsstyrelsen i Norrbottens län för programmet Nord,
- Länsstyrelsen i Västerbottens län för programmet Norra Periferin,
- Länsstyrelsen i Jämtlands län för programmet Sverige-Norge, och
- Nutek för programmet Öresund-Kattegat-Skagerack.

Nutek är dessutom ansvarigt för kontrollen av de territoriella program där den förvaltande myndigheten inte är placerad i Sverige.¹⁹⁰

För de regionala strukturfondsprogrammen och det nationella strukturfondsprogrammet ska den förvaltande myndigheten för respektive program ansvara för rapporteringen av oegentligheter i enlighet med kommissionens förordning nr 1828/2006. För de territoriella programmen ska den myndigheten som ansvarar för kontrollen av programmen också svara för rapporteringen av oegentligheter på svenskt territorium. En underrättelse om innehållet i rapporteringen ska sändas till Ekobrottsmyndigheten och, i fråga om sådana territoriella program där den förvaltande myndig-

¹⁸⁷ 4–5 och 7–11 §§ förordningen om förvaltning av EG:s strukturfonder.

¹⁸⁸ 12 § förordningen om förvaltning av EG:s strukturfonder. Allmänna bestämmelser om stödberättigande utgifter finns i artiklarna 7 och 13 i förordning nr 1080/2006, artikel 11 i förordning nr 1081/2006, artikel 56 i förordning nr 1083/2006 och artiklarna 48–53 i förordning nr 1828/2006 (13 § förordningen om förvaltning av EG:s strukturfonder).

¹⁸⁹ 26–28 §§ förordningen om förvaltning av EG:s strukturfonder.

¹⁹⁰ 29 § förordningen om förvaltning av EG:s strukturfonder.

heten inte är placerad i Sverige, till förvaltande och attesterande myndighet.¹⁹¹

Den förvaltande myndighetens beslut om att inte betala ut stöd och om att upphäva beslut om stöd får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.¹⁹²

¹⁹¹ 30 § förordningen om förvaltning av EG:s strukturfonder.

¹⁹² 31 § förordningen om förvaltning av EG:s strukturfonder.

4 Internationell utblick

4.1 Inledning

Som redovisats tidigare ska utredningen enligt direktiven till stöd för sina bedömningar inhämta upplysningar om liknande samarbetsformer i andra medlemsstater inom EU.¹ Vidare ska utredningen ta fram uppgifter om planerade förändringar i den nationella rätten i några av de närliggande medlemsstaterna. Detta gäller särskilt sådana länder som Sverige kan förutses komma att samarbeta med enligt program för territoriellt samarbete under nuvarande programperiod.

Utredningen har träffat regeringsföreträdare från Estland, Finland, Lettland, Polen och Tyskland. Dessutom har utredningen träffat regeringsföreträdare från Norge och tagit del av material från Danmark och kommissionen.

4.2 Pågående territoriellt samarbete

Det förekommer redan i dag ett omfattande territoriellt samarbete inom EU. Ett stort antal allmänna organ deltar i sådant samarbete eller är medlemmar i organ som svarar för sådan samverkan. Samarbetet sker framför allt på regional eller lokal nivå och kan avse alltifrån traditionellt vänortsutbyte till vidsträckta utvecklingsprogram. En stor del av samarbetet sker i privaträttsliga former.

I syfte att underlätta för allmänna organ att delta i territoriellt samarbete och att ge stöd till sådan samverkan har Tyskland vidtagit en rad åtgärder i den nationella lagstiftningen. Dessa åtgärder är ganska omfattande och inkluderar även frågor som rör myndighetsutövning. Även Polens nationella lagstiftning möjliggör för

¹ Se avsnitt 1.2.

allmänna organ på regional och lokal nivå att inom en rad områden samverka med utländska organ över nationsgränserna.

4.3 Förordning nr 1082/2006

Förordning nr 1082/2006 är ett resultat av kompromisser mellan medlemsstaterna och bestämmelserna kan därför ibland vara svåra att tolka och tillämpa.

Regeringsföreträdare från Estland, Finland, Lettland, Polen och Tyskland anser att EG-förordningen inte möjliggör för allmänna organ att samarbeta inom nya områden och att bildandet av en gruppering i stora delar torde likna det internationella samarbete som många regionala och lokala myndigheter redan kan ägna sig åt. Några har emellertid uppgett att i vissa fall kan bildandet av en gruppering underlätta det territoriella samarbetet inom EU. Exempelvis torde en gruppering skapa en fast struktur för samarbetet och grupperingen kan få en samordnande funktion eller roll i ett sådant samarbete. Därtill kan en rad frågor som i annat samarbete vållar vissa problem få sin lösning genom bildandet av en gruppering. Som exempel kan nämnas anställning av personal. Dessutom skapas ett relativt permanent samarbetsorgan som kan verka över en lång tidsperiod.

Nationella regelverk kan emellertid i vissa fall försvåra möjligheten att bilda en gruppering. Förutsättningarna för att en medlemsstat ska godkänna en medlems deltagande i en gruppering torde öka om grupperingen har sitt registrerade säte i medlemsstaten. I de fall en gruppering har sitt registrerade säte i en annan medlemsstat verkar många stater tveksamma till att godkänna ett deltagande i en sådan gruppering. Då varje medlemskap ska godkännas av berörd medlemsstat kan det bli svårt att bilda en gruppering.

Norge är inte medlem i EU och omfattas således inte av förordning nr 1082/2006. EG-förordningen kommer troligen inte heller att träda i kraft inom EES-området. Anledningen till detta är att det inte finns någon överenskommelse om regional sammanhållningspolitik och om stöd från EG:s strukturfonder. Allmänna organ från Norge kan emellertid i vissa fall delta i en gruppering. Det krävs dock att lagstiftningen i Norge eller avtal mellan medlemsstater och Norge medger detta.²

² Skäl 16 i ingressen till förordning nr 1082/2006.

4.4 Behovet av kompletterande nationella regler med anledning av förordning nr 1082/2006

Medlemsstaterna inom EU har kommit olika långt när det gäller frågan om behovet av kompletterande nationella regler med anledning av förordning nr 1082/2006. Några stater har redan nationella regler på plats medan andra stater inte vidtagit några åtgärder med anledning av EG-förordningen. I flertalet medlemsstater pågår emellertid ett arbete med att utreda behovet av kompletterande nationella regler och att ta fram sådana bestämmelser. Vissa frågor som rör en gruppering kommer troligen i många medlemsstater att regleras separat och rörande andra frågor kommer nationella offentligrättsliga eller privaträttsliga regler att tillämpas även på en gruppering med registrerat säte i medlemsstaten.

I Danmark, Estland, Finland, Lettland, Polen och Tyskland utreds frågan om kompletterande nationella regler inom ett eller flera departement. Samtliga dessa stater har för avsikt att endast vidta de åtgärder som är absolut nödvändiga med anledning av EG-förordningen. Finland och Danmark kommer troligen att reglera vissa övergripande frågor i en särskild lag. Eventuella följdfrågor kan komma att regleras på lägre nivå. Som exempel på sådana frågor kan nämnas uppgifter om handläggning av registreringsärenden och om kontroll enligt artikel 6.1 i förordning nr 1082/2006. Tyskland har för avsikt att utforma en enkel lagstiftningskonstruktion på federal nivå. I lagen kommer endast behöriga godkännande- och kontrollorgan att regleras. Det kommer inte att införas några nationella regler avseende t.ex. registrering av vissa uppgifter som rör grupperingar med registrerat säte i Tyskland. Merparten av frågeställningarna kommer att prövas på regional nivå.

Intresset för att bilda en gruppering har hittills varit svagt. Nationella organs vilja att delta i grupperingar kommer troligen att öka inför och under nästa programperiod och det är givetvis viktigt att samtliga medlemsstater då har utformat kompletterande nationella regler.

Regeringsföreträdare från Estland, Finland, Lettland, Polen och Tyskland har stött på problem vid översynen av de nationella reglerna. I Finland och Polen, liksom i Sverige, är det problematiskt om en gruppering ska kunna utföra myndighetsutövning. Ett överlämnande av sådan uppgift till en gruppering kan nämligen komma i konflikt med nationell grundlag. Begreppet myndighetsutövning har i Finland en vidare innebörd än begreppet har i för-

ordning nr 1082/2006. Fördelning och förvaltning av medel är myndighetsutövning i Finland. Även kommissionens förslag om att en gruppering ska kunna driva sjukvård över nationsgränserna kan innefatta uppgifter som är myndighetsutövning. Finland har även problem med offentlighetsprincipen och möjligheten att överklaga en grupperings beslut. I de fall en gruppering som inte har registrerat säte i Finland ägnar sig åt myndighetsutövning måste ett sådant beslut kunna överklagas enligt finska regler. I Polen och Ungern kan allmänna organ i vissa fall ha begränsat ansvar. Tyskland kan inte godkänna ett medlemskap i en gruppering där vissa medlemmar har begränsat ansvar.

En medlems deltagande i en gruppering bör prövas av statsledningen, dvs. regering eller motsvarande. I Tyskland kommer frågan, beroende på vem som är medlem, att prövas av statsledningen eller behörig regional myndighet. När det gäller behörighet att fatta beslut om t.ex. upplösning av en gruppering och utträde för en medlem kommer dessa frågor att prövas av domstol eller av statsledning. Överklagande av nämnda beslut får göras hos domstol.

5 Behovet av kompletterande nationella regler

5.1 Inledning

Som redan nämnts har reglerna om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (gruppering) meddelats i förordningsform. En EG-förordning är bindande i sin helhet och direkt tillämplig i varje medlemsstat.¹ EG-domstolen har slagit fast att EG-förordningar inte får införlivas i nationell rätt eftersom detta skulle kunna skapa tvivel om deras ursprung och rättsliga effekt. Om en viss fråga regleras i förordning nr 1082/2006, ska och får Sverige således inte utfärda några bestämmelser i samma fråga. EG-förordningen ger emellertid på flera punkter medlemsstaterna möjligheter att själva besluta i vissa frågor som rör grupperingar. I några avseenden är medlemsstaterna dessutom enligt förordningen skyldiga att vidta lagstiftningsåtgärder på det nationella planet. Sådana kompletterande svenska regler bör i vissa fall ges i lagform medan andra kan ges i författning av lägre valör (förordning eller myndighetsföreskrift).

Förordning nr 1082/2006 måste alltså i vissa avseenden kompletteras med svenska regler. I följande avseenden kan, och i vissa fall ska, Sverige bestämma:

- en grupperings uppgifter och en medlems deltagande i en gruppering m.m.,
- bildandet av en gruppering samt vilka regler som ska gälla för offentliggörande och avgifter,
- en grupperings rättskapacitet,
- årsredovisning, revision och årsberättelse,
- kontroll av förvaltning av offentliga medel,
- likvidation, insolvens och betalningsinställelse,
- upphörande av en gruppering m.m.,

¹ Se artikel 249 i EG-fördraget.

- domstolsprövning, samt
- skyddet för tredje man.

De olika frågorna kommer att behandlas i avsnitten 5.4–5.12.

Innan lagstiftningsåtgärder på det nationella planet behandlas ska något sägas om ändamålet med en gruppering och dess medlemmar.

5.2 Ändamålet med en gruppering

Enligt förordning nr 1082/2006 måste en grupperings samtliga uppgifter omfattas av varje medlems behörighet enligt dess nationella lagstiftning.² En grupperings verksamhet ska alltså knyta an till medlemmarnas verksamhet och grupperingen kan varken direkt eller indirekt utöva någon styrning av medlemmarna. Genom att bilda en gruppering kan medlemmarna emellertid underlätta och utveckla sin egen verksamhet. En gruppering är således framför allt att uppfatta som ett samarbetsorgan. I förordning nr 1082/2006 betonas emellertid att en gruppering bör ha befogenhet att agera på sina medlemmars vägnar. Det understryks också att en grupperings möjlighet att kunna agera självständigt särskilt bör gälla i de fall då regionala och lokala myndigheter är medlemmar i en gruppering.³ En gruppering ska alltså ha status som juridisk person.

En gruppering kan i vissa delar liknas vid t.ex. ett handelsbolag eller ett kommanditbolag som verkar över nationsgränserna. Grupperingen kännetecknas nämligen av att den inte behöver ha något eget kapital och att medlemmarna är ansvariga för grupperingens skulder. Flera egenskaper skiljer emellertid grupperingen från olika associationsformer på privaträttens område.

En gruppering har till syfte att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen inom EU genom att underlätta för medlemsstater, regionala och lokala myndigheter samt vissa offentligrättsligt styrda organ att samarbeta effektivt över nationsgränserna.⁴ Grupperingens uppgifter ska främst vara begränsade till genomförande av de program eller projekt för territoriellt samarbete som medfinansieras av gemenskapen genom Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Samman-

² Artikel 7.2 i förordning nr 1082/2006.

³ Skäl 9 i ingressen till förordning nr 1082/2006.

⁴ Artikel 1.2 i förordning nr 1082/2006.

hållningsfonden. Som redovisats tidigare berörs Sverige under programperioden 2007–2013 av flera program avseende territoriellt samarbete som medfinansieras av Europeiska regionala utvecklingsfonden.⁵ Dessa program avser en rad olika områden. Som exempel kan nämnas infrastruktur, kultur, miljö och turism. Enligt förordning nr 1082/2006 kan en grupperings uppgifter även omfatta andra särskilda åtgärder som genomförs med eller utan ekonomiskt bidrag från gemenskapen. Målet med det territoriella samarbetet måste emellertid alltså vara att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen inom EU.

Av förordning nr 1082/2006 framgår vidare att en gruppering inte får utföra uppgifter som innefattar myndighetsutövning eller åligganden som syftar till att tillvarata statens eller andra offentliga myndigheters allmänna intressen, exempelvis polisiära och föreskrivna befogenheter, rättsväsen och utrikespolitik.⁶

Medlemsstaterna har rätt att begränsa de uppgifter som en gruppering får utföra utan finansiellt bidrag från gemenskapen. Detta gäller emellertid inte sådana samarbetsåtgärder som omfattas av målet europeiskt territoriellt samarbete och som finns förtecknade i artikel 6 i förordning nr 1080/2006. I artikeln regleras vilka åtgärder som ska prioriteras med medel från Europeiska regionala utvecklingsfonden. Artikeln har följande lydelse.

Artikel 6

Europeiskt territoriellt samarbete

Inom målet "europeiskt territoriellt samarbete" skall ERUF:s (*Europeiska regionala utvecklingsfondens; utredningens anmärkning*) stöd i första hand inriktas på följande prioriteringar:

- 1) Gränsöverskridande ekonomiska, sociala och miljörelaterade verksamheter, på grundval av gemensamma strategier för en hållbar territoriell utveckling, främst genom att
 - a) främja entreprenörskap, särskilt utveckling av SMF (*små och medelstora företag; utredningens anmärkning*), turism, kultur och handel över gränserna,
 - b) främja och förbättra det gemensamma skyddet och den gemensamma vården av natur- och kulturtillgångarna samt förebyggandet av naturbetingade och tekniska risker,
 - c) stödja kopplingar mellan stads- och landsbygdsområden,
 - d) minska isoleringen genom bättre tillgång till transporter, informations- och kommunikationsnät och kommunikations-

⁵ Se avsnitt 3.5.

⁶ Artikel 7.4 i förordning nr 1082/2006.

tjänster samt gränsöverskridande system och anordningar för vattenförsörjning, avfallshantering och energiförsörjning för områden, och

- e) utveckla samarbete, kapacitet och gemensamt användande av infrastrukturer, särskilt i fråga om hälsovård, kultur, turism och utbildning.

Dessutom kan ERUF medverka till att främja rättsligt och administrativt samarbete, integrerad och gränsöverskridande arbetsmarknad, lokala sysselsättningsinitiativ, jämställdhet och lika möjligheter, utbildning och social integration, samt gemensamma mänskliga och materiella resurser för FoTU (*forskning och teknisk utveckling; utredningens anmärkning*).

När det gäller Peaceprogrammet mellan Nordirland och Irlands angränsande grevskap enligt punkt 22 i bilaga II till förordning (EG) nr 1083/2006 skall ERUF förutom de ovan nämnda åtgärderna bidra till att främja social och ekonomisk stabilitet i de berörda regionerna, särskilt genom åtgärder för att främja sammanhållningen mellan olika befolkningsgrupper.

2) Transnationellt samarbete, inklusive bilateralt samarbete mellan maritima regioner som inte omfattas av punkt 1, genom finansiering av nätverk och åtgärder som leder till integrerad territoriell utveckling främst med inriktning på följande prioriteringar:

- a) Innovation: inrättande och utveckling av vetenskapliga och tekniska nätverk samt stärkande av den regionala kapaciteten i fråga om FoTU och innovation med direkt inverkan på en balanserad ekonomisk utveckling i transnationella områden. Åtgärderna kan omfatta nätverk som inrättas mellan lämpliga högskolor, forskningsinstitut och SMF, länkar för att förbättra tillgången till vetenskapliga rön och tekniköverföring mellan FoTU-enheter och starka internationella forskningsmiljöer för FoTU, partnersamverkan mellan tekniköverföringsinstitutioner samt gemensamma finansieringsinstrument för att stödja FoTU i SMF.
- b) Miljö: vattenvård, energieffektivitet, riskförebyggande och miljöskyddande åtgärder med en klar transnationell dimension. Åtgärderna kan omfatta skydd och vård av flod- och kustområden, marina resurser, vattenförsörjning och våtmarker, förebyggande av bränder, torka och översvämningar, främjande av sjöfarts-säkerhet och skydd mot naturbetingade och tekniska risker samt skydd och hävdande av naturarvet till stöd för socioekonomisk utveckling och hållbar turism.
- c) Tillgänglighet: åtgärder för att förbättra tillgången till och kvaliteten på transport- och teletjänster med klar transnationell dimension. Åtgärderna kan omfatta investeringar i gränsöverskridande sträckor av de transeuropeiska näten, bättre lokal och regional tillgång till nationella och transnationella nät, bättre

driftskompatibilitet mellan nationella och regionala system samt avancerad informations- och kommunikationsteknik.

- d) Hållbar stadsutveckling: stärkt polycentrisk utveckling på transnationell, nationell och regional nivå med klar transnationell dimension. Åtgärderna kan omfatta inrättande och förbättring av stadsnät och förbindelser mellan stad och landsbygd, strategier för att hantera gemensamma stads- och landsbygdsfrågor, bevarande och främjande av kulturarvet samt strategisk integrering av utvecklingszoner över gränserna.

Stöd till bilateralt samarbete mellan maritima regioner kan utsträckas till att omfatta de prioriteringar som avses i punkt 1.

- 3) Effektivare regionalpolitik via stöd för
 - a) interregionalt samarbete med inriktning på innovation och kunskapsekonomi samt miljön och riskförebyggande åtgärder enligt artikel 5.1 och 5.2,
 - b) utbyte av erfarenheter om identifiering, överföring och spridning av bästa praxis, inklusive om hållbar stadsutveckling enligt artikel 8, och
 - c) studier och datainsamling samt observationer och analyser av utvecklingstrender i gemenskapen.

5.3 En grupperings medlemmar

En gruppering ska bestå av medlemmar som finns på minst två medlemsstaters territorier.⁷ I förordning nr 1082/2006 sägs inget om hur många medlemmar en gruppering maximalt får ha. Grupperingens sammansättning regleras emellertid närmare i EG-förordningen. Medlemsstater samt regionala och lokala myndigheter kan vara medlemmar i en gruppering. Närmare om vad som avses med regionala och lokala myndigheter framgår inte av förordningen. Som redovisats tidigare kan även organ som regleras av offentlig rätt i enlighet med en bestämmelse i EG-direktivet om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster vara medlemmar i en gruppering.⁸ Sammanslutningar av organ som tillhör en eller flera av nämnda kategorier får också vara medlemmar i en gruppering.

⁷ Artikel 3.2 i förordning nr 1082/2006. Enheter från länder som inte är medlemmar i unionen omfattas alltså inte av förordningen. Sådana enheter kan emellertid delta i en gruppering när lagstiftningen i ett tredje land eller avtal mellan medlemsstater inom unionen och tredjeländer medger detta (skäl 16 i förordning nr 1082/2006).

⁸ Se avsnitt 2.2.

Innebörden av medlemsbegreppet får ytterst tolkas av EG-domstolen. För tillämpning av förordning nr 1082/2006 torde emellertid krävas att begreppet utreds lite närmare.

Den största delen av den offentliga verksamheten i Sverige utövas av staten. I spetsen för den statliga förvaltningsorganisationen finns regeringen.⁹ Därunder finns ett vittförgrenat system av statliga förvaltningsmyndigheter, var och en med sina bestämda arbetsuppgifter. På regional och lokal nivå utövas den offentliga verksamheten i huvudsak av landstingskommuner och primärkommuner.

Innebörden av begreppen "medlemsstaten och regionala och lokala myndigheter" i förordning nr 1082/2006 torde förstås så att svenska staten samt landstingskommuner och primärkommuner kan vara medlemmar i en gruppering. Även statliga förvaltningsmyndigheter bör kunna vara medlemmar i en gruppering.

Som redovisats tidigare kan landstingskommuner och primärkommuner genom att bilda ett kommunalförbund lämna över vissa kommunala angelägenheter till förbundet.¹⁰ En förutsättning är emellertid att det inte föreskrivits en särskild ordning för handhavandet av angelägenheten. Kommunalförbundet blir huvudman för de frågor som medlemskommunerna flyttar över till förbundet. De frågor medlemmarna överlämnar till kommunalförbundet faller alltså efter överlämnandet utanför deras kompetens. Ett kommunalförbund är en offentligrättslig juridisk person. Förbundet har egen rättskapacitet och det är fristående i förhållande till sina medlemskommuner. Kommunal samverkan förekommer även genom att kommuner gemensamt äger företag. Samverkan sker genom en självständig juridisk person. Kommunalförbund och kommunala företag är alternativa sätt att organisera sådan verksamhet som kompetensmässigt lika gärna skulle kunna handhas av kommunerna själva. Ett kommunalförbund eller ett kommunalt företag torde således också kunna vara medlemmar i en gruppering avseende sådana angelägenheter som överlämnats till förbundet eller företaget. Även statliga eller andra kommunalt ägda eller kontrollerade bolag och stiftelser bör kunna vara medlemmar i en gruppering. Det krävs emellertid att associationen inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse och att behoven inte är av industriell eller kommersiell natur.

⁹ Med undantag för de statliga förvaltningsmyndigheter som lyder under riksdagen.

¹⁰ Se avsnitt 3.2.4.

Primärkommuner och landstingskommuner kan även samverka i en gemensam nämnd. Som nämnts tidigare tillsätts en gemensam nämnd i någon av de samverkande kommunerna och ingår i denna kommuns organisation.¹¹ Varje kommun behåller emellertid sitt huvudmannskap för de frågor man lägger på den gemensamma nämnden. Till skillnad från ett kommunalförbund är en gemensam nämnd inte någon egen juridisk person. En gemensam nämnd torde således inte kunna vara medlem i en gruppering.

De allmänna organens uppgifter kan även överlämnas till bolag, föreningar, samfälligheter, stiftelser, registrerade trossamfund eller enskilda individer. Ett sådant överlämnande måste ske med stöd av lag om uppgiften innefattar myndighetsutövning. För att dessa enskilda subjekt ska kunna vara medlemmar i en gruppering torde krävas att de är juridiska personer som inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse och att behoven inte är av industriell eller kommersiell natur. Därtill kommer att verksamheten till största delen ska finansieras av statliga, regionala eller lokala myndigheter eller andra offentligt rättsliga organ, eller stå under kontroll av sådana organ eller att subjektet har ledamöter som utses av sådana organ.

Av det anförda följer således att en rad svenska organ torde kunna vara medlemmar i en gruppering. Enligt förordning nr 1082/2006 kan emellertid en medlemsstat i vissa fall vägra medlemskap i en gruppering. En medlemsstat kan dessutom begränsa de uppgifter som en gruppering får utföra. Angående svenska organs möjligheter att delta i en gruppering, se avsnitt 5.4.

5.4 En grupperings uppgifter och en medlems deltagande i en gruppering m.m.

5.4.1 En grupperings uppgifter

Bakgrund

Ett beslut att bilda en gruppering fattas på initiativ av grupperingens blivande medlemmar. Dessa medlemmar har att upprätta förslag till avtal och stadga. Avtalets och stadgans innehåll regleras närmare i förordning nr 1082/2006. Ett avtal ska innehålla uppgifter om bl.a. grupperingens namn och medlemmar, dess registre-

¹¹ Se avsnitt 3.2.4.

rade säte, det territorium inom vilket grupperingen ska utföra sina uppgifter, grupperingens mål och uppgifter, dess varaktighet och villkoren för grupperingens upplösning. Stadgan ska i vart fall innehålla alla uppgifter i avtalet samt närmare uppgifter om grupperingens organisation, arbetets bedrivande och fördelningen av medlemmarnas ansvar. Grupperingens interna organisation ska bestå av en församling och en direktör. Stadgan kan innehålla bestämmelser om ytterligare organ. Om andra organ finns, bör stadgan ange vilka befogenheter de har. I EG-förordningen anges endast vissa minimikrav avseende stadgans innehåll och vad en gruppering åtminstone ska ha för organ. Grupperingsformen är med andra ord ganska flexibel.

Vid samtal med företrädare för bl.a. svenska kommuner och länsstyrelser har det framkommit att det finns ett intresse hos allmänna organ att ingå som medlemmar i en gruppering. Det har påtalats att det internationella samarbetet och antalet samarbetspartners växer och att det finns behov av att finna nya former för samarbetet. De har framhållit värdet av en fast struktur och möjlighet till långsiktig planering i samarbetet. Vidare har de efterlyst en tydligare ansvarsfördelning i pågående projekt. Dagens samarbetsformer kan inte fullt ut täcka dessa behov och nämnda brister kan eventuellt lösas genom bildandet av en gruppering. Vidare har påtalats att en uppgift för en gruppering kan vara att leda och samordna arbetet i framtida program som rör territoriellt samarbete. I detta arbete torde ingå att förvalta ett program som medfinansieras av gemenskapen genom Europeiska regionala utvecklingsfonden och att besluta om fördelning av stöd till projekt inom målet för territoriellt samarbete. Slutligen har pekats på behovet av att ytterligare utvidga området för internationellt samarbete.

Överväganden och förslag

Riksdagen bör bemyndiga regeringen att kunna överlåta vissa förvaltningsuppgifter till en gruppering.

Regeringen bör i särskilda fall få överlåta förvaltningsuppgift till en gruppering med registrerat säte i Sverige eller i en annan medlemsstat inom EU. Förvaltningsuppgift som får överlåtas bör röra förvaltning av program för territoriellt samarbete som medfinansieras av EU. Under nuvarande programperiod med-

finansieras sådana program av gemenskapen genom Europeiska regionala utvecklingsfonden och fördelning av stödet sker till projekt inom målet territoriellt samarbete. Uppgift som överläts bör få innefatta myndighetsutövning. Med myndighetsutövning avses i detta fall beslut om fördelning av stöd i samband med förvaltning av nämnda program.

Frågorna bör regleras i en särskild lag. Eftersom vissa av de uppgifter som kan överlätas innefattar myndighetsutövning måste riksdagens beslut fattas med kvalificerad majoritet.

Det synes inte önskvärt att genom nationell lagstiftning begränsa en grupperings uppgift avseende program eller projekt som inte stöds av finansiellt bidrag från EU.

Inledning

En fråga av intresse är enligt vilken rättsordning en gruppering ska anses bildad. Den skulle kunna anses bildad enligt svensk rätt eller enligt utländsk rätt eller enligt en rättsordning som är av sitt eget slag (*sui generis*), dvs. gemenskapsrätten. Som nämnts tidigare gäller förordning nr 1082/2006 som svensk lag. En gruppering med registrerat säte i Sverige skulle därför kunna anses vara bildad enligt svensk rätt. I vart fall förefaller det naturligt att grupperingen anses som en svensk juridisk person. Samtidigt framgår av förordning nr 1082/2006 att en gruppering är en gemenskapsrättslig juridisk person och EG-förordningen innehåller vissa grundläggande bestämmelser angående bl.a. grupperingens bildande och verksamhet. Med beaktande av det anförda måste en gruppering anses bildad enligt gemenskapsrätten och i det fall en gruppering har sitt registrerade säte i Sverige ska grupperingen behandlas på samma sätt som en svensk juridisk person.

I denna del är också att beakta att en gruppering i flera avseenden skiljer sig från svenska associationsformer och att utredningen inte har hittat någon form som kan appliceras på en gruppering. Som redovisats tidigare torde en gruppering närmast kunna liknas vid ett offentligt samarbetsorgan.¹² Organisationsmässigt påminner en gruppering till viss del om ett kommunalförbund. Av förordning nr 1082/2006 framgår nämligen att en grupperings församling ska bestå av företrädare för en

¹² Se avsnitt 2.2.

grupperings medlemmar och att medlemmarna är ansvariga för grupperingens skulder. Enligt EG-förordningen ska en grupperings uppgifter fastställas av dess medlemmar i ett avtal jämte stadga. I förordningen anges emellertid endast vissa minimikrav avseende avtalet och stadgans innehåll och vad en gruppering åtminstone ska ha för organ. Grupperingsformen är med andra ord ganska flexibel och medlemmarna i en gruppering har viss frihet att närmare reglera verksamheten i grupperingen. I denna del torde samarbetet i en gruppering även påminna om det internationella samarbete i exempelvis privaträttslig form som en svensk kommun kan ägna sig åt i dag. Beroende på samarbetsform regleras detta samarbete i avtal och bestämmelser i t.ex. kommunallagen, aktiebolagslagen och lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar.

En grupperings uppgift

En prövning av ansökan om medlemskap i en gruppering hänger nära samman med frågor om en grupperings ändamål och dess uppgifter.

Av förordning nr 1080/2006 följer bl.a. att de medlemsstater som deltar i ett operativt program inom målet europeiskt territoriellt samarbete kan använda sig av en gruppering, så att den förvaltande myndighetens och det gemensamma sekretariatets uppgifter delegeras till grupperingen, som därigenom får hela ansvaret för att förvalta det operativa programmet.¹³ En grupperings uppgift kan alltså vara att förvalta ett program som medfinansieras av gemenskapen genom Europeiska regionala utvecklingsfonden och att besluta om fördelning av fondens medel till projekt inom målet för territoriellt samarbete. Dessutom kan en gruppering ingå i projekt för territoriellt samarbete som finansieras av gemenskapen genom Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden. Genomförandet av program eller projekt regleras närmare i EG-förordningarna nr 1080/2006 och nr 1083/2006. Enligt dessa förordningar ska det för varje projekt finnas en samordnande stödmottagare. I rollen som samordnande stödmottagare ingår bl.a. att ta emot den förvaltande myndighetens utbetalningar från Europeiska regionala utvecklings-

¹³ Artikel 18 i förordning nr 1080/2006. Varje medlemsstat ska emellertid även i fortsättningen ha det ekonomiska ansvaret.

fonden och att dela ut medlen till övriga stödmottagare. En gruppering torde kunna fungera som en sådan stödmottagare.

Till en grupperings uppgift kan alltså höra att besluta om fördelning av stöd till projekt i samband med förvaltning av program för territoriellt samarbete som medfinansieras av gemenskapen. Sådan uppgift är enligt svensk rätt att betrakta som myndighetsutövning. Av artikel 7.4 i förordning nr 1082/2006 följer emellertid att en gruppering inte får utföra uppgifter som innefattar myndighetsutövning eller åligganden som syftar till att tillvarata statens eller andra offentliga myndigheters allmänna intressen, exempelvis polisiära och föreskrivna befogenheter, rättsväsen och utrikespolitik. När det gäller begreppet "myndighetsutövning" torde det dock i förordningen ha en mera inskränkt innebörd än vad det har i svensk nationell rätt.¹⁴ De uppgifter som avses bör vara sådana centrala statsfunktioner som knappast någon medlemsstat kan undvara. Bestämmelsen är absolut och innebär att nämnda uppgifter aldrig får överlåtas till en gruppering.

Av det anförda följer således att till de uppgifter som kan överlämnas till en gruppering hör att förvalta program och att besluta om fördelning av medel till projekt. Även om sådana förvaltningsuppgifter enligt svensk rätt innefattar myndighetsutövning torde artikel 7.4 i EG-förordningen enligt resonemanget ovan inte hindra att en gruppering utför uppgifterna. Det skulle därför vara möjligt att med stöd av 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen (såvitt avser grupperingar med registrerat säte i Sverige) eller 10 kap. 5 § fjärde stycket regeringsformen (såvitt avser grupperingar med registrerat säte i andra medlemsstater) överlämna nämnda förvaltningsuppgifter till en gruppering.¹⁵

Det är givetvis viktigt att svenska organ kan delta i det territoriella samarbetet inom EU på ett effektivt och konstruktivt sätt. Från svenskt håll har framhållits att det är angeläget att en gruppering kan förvalta ett program som medfinansieras av gemenskapen genom Europeiska regionala utvecklingsfonden och besluta om fördelning av fondens medel till projekt för territoriellt samarbete. Under nuvarande programperiod torde emellertid dessa frågor sällan bli aktuella för svenskt vidkommande. För denna programperiod har det nämligen redan beslutats om organisationsstruktur

¹⁴ I de franska, engelska och tyska versionerna av förordning nr 1082/2006 används uttrycken "l'exercice de pouvoirs conférés par le droit public", "the exercise of powers conferred by public law" respektive "die Ausübung hoheitlicher Befugnisse".

¹⁵ Bestämmelserna beskrivs närmare i kapitel 3.

och om fördelning av medel till de program för territoriellt samarbete som berör Sverige och som medfinansieras av gemenskapen genom Europeiska regionala utvecklingsfonden. Det kan dock för framtida programperioder bli aktuellt för en gruppering att utföra uppgifter som innefattar myndighetsutövning och som i dag ombesörjs av en förvaltande myndighet. För nämnda program eller projekt ska det dessutom finnas nationella medfinansierare.¹⁶ Med beaktande av det anförda och då nationella regler inte indirekt bör motverka syftet med förordning nr 1082/2006 och EG:s övriga förordningar om strukturfonder synes det angeläget att möjliggöra för svenska organ att delta effektivt i detta samarbete. Det anförda gäller samverkan i grupperingar med registrerat säte såväl i Sverige som i andra medlemsstater inom EU. Det bör i denna del nämnas att det av utredningens direktiv framgår att i uppdraget ingår inte att föreslå ändringar av bl.a. grundlag.¹⁷

Av regeringsformen följer bl.a. att rättskipning och förvaltning ska ombesörjas av svenska organ. Förvaltningsuppgifter kan emellertid i vissa fall överlätas till utländska eller internationella organ. Som redovisats tidigare kan överlåtelse ske till en annan stat, till en mellanfolklig organisation eller till en utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet.¹⁸

Frågan är då om sådana förvaltningsuppgifter av innebörd att förvalta program för territoriellt samarbete som medfinansieras av gemenskapen kan överlätas till en gruppering. En gruppering är en gemenskapsrättslig juridisk person grundad på förordning nr 1082/2006 och avtal mellan grupperingens medlemmar. Grupperingen består av medlemmar som finns på minst två medlemsstaters territorier och den ska ha sitt registrerade säte i någon av EU:s medlemsstat. Enligt utredningens mening torde en gruppering vara en sådan mellanfolklig organisation till vilken förvaltningsuppgift kan överlätas. Några konstitutionella hinder mot att

¹⁶ Som redovisats tidigare föreslår Kommunala kompetensutredningen att en kompetensutvidgande bestämmelse införs som ger primärkommuner och landstingskommuner möjlighet att, trots bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen om anknytning till kommunens område eller dess medlemmar, medfinansiera projekt inom ramen för EG:s strukturfonder och program samt regionala tillväxtprogram. Bestämmelsen innebär emellertid endast ett undantag från lokaliseringsprincipens krav på anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. För att en åtgärd ska vara kompetensnlig krävs dessutom att den ska avse en angelägenhet av allmänt intresse. Allmänintresset bedöms utifrån kriterierna om det är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommunen befattar sig med angelägenheten (se avsnitt 3.4.4).

¹⁷ Dir. 2006:115, s. 8.

¹⁸ Se avsnitt 3.3.4.

överlåta sådana uppgifter till en gruppering synes således inte föreligga.

Av förordning nr 1082/2006 och förordning nr 1080/2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden framgår emellertid att en gruppering även kan utföra andra uppgifter. I förordning nr 1080/2006 anges nämligen att inom målet territoriellt samarbete ska stödet från Europeiska regionala utvecklingsfonden i första hand inriktas på vissa prioriteringar. Bland dessa prioriteringar kan nämnas att stödja kopplingar mellan stads- och landsbygdsområden och att utveckla samarbete, kapacitet och gemensamt användande av infrastrukturer, särskilt i fråga om hälsovård, kultur, turism och utbildning. Dessutom kan, som redovisats tidigare, en grupperings uppgifter även omfatta andra särskilda åtgärder som avser det territoriella samarbetet och som genomförs med eller utan ekonomiskt bidrag från gemenskapen. Närmare vilka uppgifter som avses framgår emellertid inte av förordning nr 1082/2006. Av förordningen framgår endast att målet för allt territoriellt samarbete är att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen inom EU.

Enligt ovan nämnda EG-förordningar torde alltså en gruppering kunna genomföra uppgifter inom exempelvis hälsovård, kultur och utbildning. Det framgår emellertid inte närmare vad det kan röra sig om för uppgifter. En fråga av intresse är om även andra förvaltningsuppgifter än sådana som rör förvaltning av vissa program bör kunna överlåtas till en gruppering.

Som redovisats tidigare har det från bl.a. kommunalt håll framförts önskemål om att utvidga området för det territoriella samarbetet. Det har framkommit skiftande behov av samarbete på olika områden. Därtill kommer att önskemålen varierar mellan gles- och tätbefolkade regioner. Frågor som mera generellt rör en eventuell utvidgning av de uppgifter som ska kunna överlåtas till en gruppering torde kräva en utförlig översyn. Bl.a. handlar det om att identifiera och få en samlad bild av de problem som kan finnas när allmänna organ engagerar sig i internationellt samarbete. En sådan översyn bör göras med utgångspunkt i olika regionala behov och ske sektorsvis. Vidare är det väsentligt att en eventuell utvidgning av möjligheten för svenska organ att delta i grupperingar föregås av noggranna överväganden avseende konsekvenser, ansvarsförhållanden och finansieringsfrågor. I anslutning till en eventuell översyn av kompetensfrågorna m.m. bör man också undersöka om det finns generella kompetensproblem i samband med svenska organs deltagande i strukturfondsarbetet och annat EU-arbete. Dessutom

torde det svenska regelverket behöva ses över, bl.a. bestämmelser på grundlagsnivå. Redovisade frågor ligger emellertid utanför denna utrednings uppdrag. I denna del kan också nämnas Ansvarskommitténs och Kommunala kompetensutredningens betänkanden.¹⁹ Därtill kommer att kommissionen senast den 1 augusti 2011 ska överlämna en rapport om tillämpningen av förordning nr 1082/2006 till Europaparlamentet och rådet och, om så är lämpligt, lämna förslag till ändringar.²⁰ Beroende på innehållet i kommissionens rapport kan det finnas anledning att även se över de svenska reglerna.

Sammantaget anser utredningen att till en gruppering bör inte kunna överlåtas andra förvaltningsuppgifter än de som rör förvaltning av de program för territoriellt samarbete som medfinansieras av EU.²¹ Under nuvarande programperiod medfinansieras sådana program av gemenskapen genom Europeiska regionala utvecklingsfonden och fördelning av stödet sker till projekt inom målet territoriellt samarbete. Nämnade förvaltningsuppgifter bör få överlåtas till en gruppering med registrerat säte i Sverige eller i annan medlemsstat. Uppgifter som överlåts bör få innefatta myndighetsutövning. Med myndighetsutövning avses i detta fall beslut om fördelning av stöd i samband med förvaltning av nämnda program.

Då det inte är fråga om ett generellt beslut om överlåtelse av förvaltningsuppgifter av en viss typ till en gruppering kan riksdagen i lag bemyndiga regeringen att i särskilda fall besluta om sådan överlåtelse. Eftersom överlåtelsen till viss del innefattar myndighetsutövning måste riksdagens beslut fattas med kvalificerad majoritet. Regeringens prövning av frågan om överlåtelse av förvaltningsuppgift till en gruppering bör ske i samband med prövning av en ansökan om en svensk medlems deltagande i grupperingen.

Utredningen vill understryka att förslaget att regeringen i särskilda fall ska kunna överlåta förvaltningsuppgift till en gruppering inte innebär en generell utvidgning av området för det territoriella samarbetet. De överlåtna förvaltningsuppgifterna ska avse förvalt-

¹⁹ Se avsnitten 3.4.2 och 3.4.4.

²⁰ Artikel 17 i förordning nr 1082/2006.

²¹ Jfr lagen (1996:506) om överlåtelse av en förvaltningsuppgift till en övervakningskommitté m.m. En fråga av visst intresse och som diskuteras i bl.a. doktrinen är om det kan anses föreligga överlåtelse av normgivningsmakt om t.ex. en mellanfolklig organisation får avgöra hur en överlåten förvaltningsuppgift ska utföras (Persson s. 9 f). Enbart det faktum att organisationen har ett utrymme att bestämma hur en överlåten uppgift ska utföras kan, enligt Persson, inte medföra att det behövs fattas något särskilt överlåtelsebeslut enligt 10 kap. 5 § andra stycket regeringsformen. Det måste presumeras att ett sådant utrymme följer av en överlåtelse enligt 10 kap. 5 § fjärde stycket regeringsformen.

ning av de program för territoriellt samarbete som medfinansieras av EU.

Redogörelsen ovan avser överlåtelse av förvaltningsuppgift till en gruppering med stöd av regeringsformen. En fråga av intresse är hur samarbetet i en gruppering i övrigt förhåller sig till annan samverkan över nationsgränserna.

Utredningen har tidigare redogjort för att svenska allmänna organ redan i dag deltar i en rad internationella program och projekt. Flera av dessa medfinansieras av EU. De svenska organen är också ofta nationella finansiärer i sådana program och projekt. De svenska organens internationella samverkan avser alltifrån traditionella vänortsutbyten till vidsträckta utvecklingsprogram med flera partners.²² Målet för detta samarbete synes också vara att bl.a. stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen i de områden som samarbetet avser. En stor del av det internationella samarbetet sker i privaträttsliga former. T.ex. bildar svenska kommuner och utländska organ stiftelser, ekonomiska föreningar, aktiebolag, kommittéer och politiska nätverk. En svensk kommun kan också i eget namn och inom ramen för den kommunala kompetensen ingå samarbetsavtal med motsvarande utländska lokala eller regionala organ. Regeringsformen lägger inte heller några hinder i vägen för sådan samverkan.

Genom förordning nr 1082/2006 kan svenska offentliga organ delta som medlemmar i en gruppering. Det sagda innebär exempelvis att en svensk kommun och en utländsk kommun eller motsvarande kan komma överens om att bilda en gruppering. Detta är emellertid inte en internationell överenskommelse i regeringsformens mening. Genom EG-förordningen får en kommun, trots bestämmelsen i 2 kap. 1 § kommunallagen om anknytning till kommunens område eller dess medlemmar, delta som medlem i en gruppering. Förordningen torde i detta avseende endast innebära ett undantag från lokaliseringsprincipens krav på anknytning till kommunens område eller dess medlemmar. För ett deltagande krävs dessutom att det ska avse en angelägenhet av allmänt intresse. Allmänintresset bedöms utifrån kriterierna om det är lämpligt, ändamålsenligt och skäligt att kommunen är medlem i en gruppering. Frågan om en svensk kommuns befogenhet att samarbeta

²² Det finns inte någon särskild lagreglering av t.ex. den kommunala kompetensen vid samarbete mellan vänorter eller vänregioner. Om samarbetet är kompetensenligt får bedömas mot bakgrund av kommunallagens bestämmelser om den kommunala kompetensen och eventuell speciallagstiftning.

med en utländsk kommun i en gruppering blir alltså en fråga om vad som innefattas i kommunens allmänna kompetens enligt kommunallagen och dess kompetens enligt specialförfattningar om olika kommunala uppgifter.²³

Bildandet av en gruppering torde alltså i stora delar likna det internationella samarbetet som exempelvis en svensk kommun kan ägna sig åt i dag. I denna del vill emellertid utredningen understryka att bildandet av en gruppering i vissa fall kan underlätta det territoriella samarbetet inom EU. Exempelvis kan den närmare regleringen i förordning nr 1082/2006 om t.ex. innehållet i en grupperings avtal och stadga skapa en fast struktur för det territoriella samarbetet och en gruppering kan få en samordnande funktion eller roll i ett sådant samarbete. Därtill torde en rad frågor som i annat samarbete kan vålla vissa problem få sin lösning genom bildandet av en gruppering. Som exempel kan nämnas anställning av personal, ansvarsfördelning mellan samverkande organ och vem som ska vara samordnande stödmottagare eller projektledare. Vidare skapar medlemmarna genom att bilda en gruppering ett relativt permanent samarbetsorgan som kan verka över en lång tidsperiod.

Av förordning nr 1082/2006 följer dessutom att medlemmarna i en gruppering enhälligt kan besluta att en av medlemmarna ska få utföra dess uppgifter.²⁴ Medlemmarna i en gruppering är alltså fria att peka ut vem inom grupperingen som rent faktiskt ska utföra en viss uppgift. Detta innebär emellertid inte att en svensk myndighet får överlåta förvaltningsuppgift till en utländsk myndighet.

Som redovisats tidigare har en medlemsstat rätt att begränsa de uppgifter som en gruppering får utföra utan finansiellt bidrag från gemenskapen. Detta gäller emellertid inte sådana samarbetsåtgärder som omfattas av målet europeiskt territoriellt samarbete och som förtecknas i artikel 6 i förordning nr 1080/2006.

Det har tidigare anförts att en stor del av det territoriella samarbetet som möjliggörs genom förordning nr 1082/2006 redan i dag utförs av svenska allmänna organ genom olika samverkansformer. Det torde vara möjligt för dessa organ att vara medlemmar i en gruppering så länge deltagandet inte är oförenligt med svensk lagstiftning.²⁵ Att därutöver begränsa en grupperings uppgift avseende program eller projekt som inte stöds av finansiellt bidrag från EU synes inte önskvärt.

²³ Se artikel 4.3 i förordning nr 1082/2006 och avsnitt 5.4.2.

²⁴ Artikel 7.5 i förordning nr 1082/2006.

²⁵ Se avsnitt 5.4.2.

5.4.2 En medlems deltagande i en gruppering m.m.

Bakgrund

Varje medlems deltagande i en gruppering ska godkännas av den medlemsstat enligt vars lagstiftning medlemmen har bildats.

Medlemsstaten ska inte godkänna ett sådant deltagande

- om det är oförenligt med förordning nr 1082/2006, den blivande medlemmens befogenheter och åligganden eller nationell lagstiftning i övrigt, eller
- om det inte är motiverat av skäl som gäller allmänintresset eller den allmänna ordningen i den medlemsstaten.

Medlemsstaterna ska utse de behöriga myndigheter som ska ta emot underrättelse jämte kopia av förslag till avtal och stadga. När beslut fattas om en blivande medlems deltagande i en gruppering får medlemsstaten tillämpa nationella regler.

Förutom en medlems deltagande i en gruppering ska medlemsstaten godkänna varje ändring i en grupperings avtal och varje betydande ändring av dess stadga. Med betydande stadgeändringar avses sådana ändringar som direkt eller indirekt innebär en ändring av avtalet.

Överväganden och förslag

En ansökan om svensk medlems deltagande i en gruppering bör prövas av regeringen. Även en ansökan om ändring i en grupperings avtal eller betydande ändring av dess stadga bör prövas av regeringen. Prövningsrätten bör inte kunna delegeras.

Gällande bestämmelser om handläggning av regeringsärenden och expediering av beslut m.m. bör tillämpas även när regeringen ska pröva en ansökan om svensk medlems deltagande i en gruppering och om ändring i en grupperings avtal och av dess stadga.

Av förordning nr 1082/2006 framgår vilka handlingar som ska ges in vid prövning av en ansökan om medlemskap i en gruppering. Att därutöver närmare reglera vad en ansökan ska innehålla synes inte erforderligt.

En medlems deltagande i en gruppering

En medlemsstat ska alltså inte godkänna en medlems deltagande i en gruppering om ett sådant deltagande är oförenligt med förordning nr 1082/2006. Som redovisats tidigare får en gruppering inte utföra uppgifter som innefattar myndighetsutövning eller åligganden som syftar till att tillvarata statens eller andra offentliga myndigheters allmänna intressen, exempelvis polisiära och föreskrivna befogenheter, rättsväsen och utrikespolitik. När det gäller begreppet "myndighetsutövning" har utredningen i tidigare avsnitt pekat på att det i EG-förordningen synes ha en mera inskränkt innebörd än vad det har i svensk nationell rätt.²⁶ De uppgifter som avses i förordningen torde vara sådana centrala statsfunktioner som knappast någon medlemsstat kan undvara. Bestämmelsen är absolut och innebär att en medlemsstat har att vägra en blivande medlems deltagande i en gruppering till vilken nämnda uppgifter ska överlämnas.

Enligt förordning nr 1082/2006 får en medlemsstat även vägra en blivande medlems deltagande i en gruppering om ett sådant deltagande är oförenligt med medlemmens befogenheter och åligganden enligt nationell lagstiftning. Ett deltagande får också vägras om det på något annat sätt är oförenligt med nationell lagstiftning.

Den ventil som finns i förordning nr 1082/2006 för en medlemsstat att i vissa fall med stöd av nationell lagstiftning vägra ett medlemskap i en gruppering bör få betydelse när det gäller innehållet i en grupperings avtal och stadga. En medlemsstat torde nämligen kunna vägra ett medlemskap i en gruppering om sökande medlem går utöver sin kompetens eller grupperingens avtal och stadga på något annat sätt är oförenliga med nationella regler. Som exempel kan nämnas att en kommun vill avsäga sig sin beslutanderätt i något hänseende eller överlåta förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning till en gruppering.

Av förordning nr 1082/2006 framgår vidare att en medlemsstat ska vägra en blivande medlems deltagande i en gruppering om ett sådant deltagande inte är motiverat av skäl som gäller allmänintresset eller den allmänna ordningen i medlemsstaten. Det är inte helt klart vilken valfrihet detta innebär för medlemsstaterna. EG-förordningen skulle nämligen kunna förstås på det sättet att en medlemsstat ska vägra medlemskap i en gruppering om det inte är motiverat av vissa allmängiltiga skäl. Övervägande skäl talar emeller-

²⁶ Se avsnitt 5.4.1.

tid för att prövningen måste utgå från gällande nationella regler. Sådana regler torde dock ofta härröra från EG-rätten.

Vad som menas med allmänintresset eller den allmänna ordningen framgår inte av förordning nr 1082/2006. Givetvis kan en sökande förbjudas att delta i en gruppering som avser att bedriva olaglig verksamhet, men ett förbud att delta kan också grundas på rent politiska motiveringar, t.ex. miljöskäl. Här bör även nämnas reglerna i förordning nr 1082/2006 om möjligheten att i vissa fall förbjuda en grupperings verksamhet och om upplösning av en gruppering.²⁷

Beslutande myndighet

Enligt förordning nr 1082/2006 är det medlemsstaten som, med hänsyn till sin konstitutionella struktur, ska godkänna ett medlemskap i en gruppering. I förordningen anges uttryckligen att varje medlemsstat ska utse de behöriga myndigheter som ska ta emot underrättelse om medlems avsikt att delta i en gruppering jämte förslag till avtal och stadga. Förutom frågan om medlemskap i en gruppering ska varje ändring i en grupperings avtal och varje betydande ändring av dess stadga godkännas av berörda medlemsstater.

Aktuella ärenden innehåller i regel såväl rätts- som lämplighetsfrågor. Ibland torde prövningen av dessa ärenden avgöras med hänsyn till vissa samhällsintressen, t.ex. miljöskäl, eller den allmänna ordningen i medlemsstaten. Regeringen framstår därför som ett naturligt val som godkännande myndighet. En annan omständighet som talar för att regeringen bör ha hand om frågan om godkännande är att svenska medlemmar i grupperingar torde i regel vara regionala och lokala myndigheter. I denna del är också att beakta att utredningen föreslår att regeringen i enskilda fall bör få möjlighet att överlåta vissa förvaltningsuppgifter till en gruppering och att en sådan prövning bör ske i samband med prövning av en ansökan om en svensk medlems deltagande i grupperingen.²⁸

Mot att regeringen ska ha hand om godkännandeförfarandet talar att man på senare år sökt begränsa regeringens befattning med vissa typer av ärenden. I dessa fall rör det sig emellertid i regel om överklagandeärenden och ärenden av masskaraktär. När det gäller

²⁷ Se avsnitt 5.10.

²⁸ Se avsnitt 5.4.1.

prövningen av en ansökan om bl.a. medlemskap i en gruppering har regeringen däremot att som första instans pröva frågan. Vidare torde det röra sig om enstaka ärenden av skiftande karaktär.

Sammantaget anser utredningen att ansökan om en svensk medlems deltagande i en gruppering och om ändring i en grupperings avtal eller betydande ändring av dess stadga bör prövas av regeringen. En sådan prövningsrätt bör inte heller kunna delegeras. Prövningen kan ju avse statens deltagande i en gruppering och det finns ingen annan lämplig statlig myndighet som kan ha hand om godkännandeförfarandet. Därtill kommer att det kan bli aktuellt att avslå en ansökan med hänvisning till att den kommunala kompetensen kommer att överskridas.²⁹

Ordalydelsen av EG-förordningen synes vara att det är medlemsstaten som ska ha hand om själva godkännandeförfarandet medan mottagandet av vissa handlingar kan skötas av någon annan myndighet.

Att vid sidan av regeringen utse en myndighet som ska ta emot och bereda en ansökan om medlemskap i en gruppering eller en ansökan om ändring i en grupperings avtal eller betydande ändring av dess stadga synes överflödigt och tidskrävande. I denna del är också att beakta regeringens beredningstväng vid handläggningen av ett ärende.³⁰ Det innebär bl.a. att regeringen ska inhämta synpunkter från de statliga förvaltningsmyndigheter som berörs av beslutet. Den mest praktiska och ändamålsenliga lösningen får således anses vara att en ansökan ges in till regeringen.

När det gäller handläggningen av regeringens ärenden kan nämnas att dessa fördelas för att beredas inom något av departementen. Departementens antal och handläggningsområden bestäms av regeringen genom förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet med bilaga. En ansökan om t.ex. medlemskap i en gruppering ska alltså ges in till ansvarigt departement som har att bereda ärendet. Ärendet avgörs därefter av regeringen vid ett regeringssammanträde. Vid sammanträdet föredras ärendet av den departementschef till vilket ärendet hör. Enligt regeringsformen ska regeringens beslut nedtecknas i ett protokoll.³¹ I förordningen (2007:725) om beslut och protokoll hos regeringen regleras bl.a. hur regeringens beslut ska expedieras. Nämnade bestämmelser bör

²⁹ Det bör emellertid understrykas att i en prövning ingår inte att utvidga den kommunala kompetensen.

³⁰ Se 7 kap. 2 § regeringsformen.

³¹ 7 kap. 6 § regeringsformen.

tillämpas även när regeringen ska pröva ansökan om svensk medlems deltagande i en gruppering och om ändring i en grupperings avtal och av dess stadga. Någon uttrycklig bestämmelse om detta behövs inte. Enligt förordning nr 1082/2006 ska emellertid regeringen i regel fatta sitt beslut inom tre månader från dagen för mottagandet av en godtagbar ansökan och regeringens beslut att vägra medlemskap i en gruppering ska motiveras.

Ovan nämnda bestämmelser om handläggning av regeringsärenden och expediering av beslut m.m. bör även tillämpas när regeringen i särskilda fall har att pröva om förvaltningsuppgift ska överlåtas till en gruppering.³²

Det är givetvis viktigt att regeringen vid sin prövning av en ansökan om t.ex. medlemskap i en gruppering har ett fullgott underlag och att den vid behov kan begära in kompletterande uppgifter. Regeringen måste därför ha rätt att närmare ange vilka uppgifter som ska lämnas i en ansökan. Dessa uppgifter kan variera i olika ärenden. Av förordning nr 1082/2006 framgår vilka handlingar en sökande medlem ska ge in till behörig medlemsstat. Att därutöver närmare reglera vad en ansökan bör innehålla synes inte erforderligt. En ansökan torde inte vara komplett förrän de uppgifter som krävs för en prövning kommit in till regeringen. Att kunna förena ett kompletteringsföreläggande med någon sanktion, t.ex. vite, synes inte erforderligt. Det torde nämligen ligga i sökandens intresse att en prövning av ansökan sker så snabbt som möjligt.

5.5 Bildandet av en gruppering samt vilka regler som ska gälla för offentliggörande och avgifter

5.5.1 Bakgrund

Beslut om att bilda en gruppering fattas på initiativ av grupperingens medlemmar. Om medlemskap i en gruppering godkänts av berörda medlemsstater ska medlemmarna upprätta ett avtal och en stadga som enhälligt ska antas av medlemmarna. Vid upprättandet av dessa handlingar har medlemmarna att sörja för att de överensstämmer med medlemsstaternas godkännande. För att en gruppering ska bli en juridisk person måste avtalet och stadgan ha godkänts av samtliga medlemmar. Dessutom krävs att grupperingens stadga och varje ändring av denna registreras och/eller offentliggörs

³² Se avsnitt 5.4.1.

i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning i den medlemsstat där grupperingen har sitt registrerade säte. Grupperingen förvärfvar status som juridisk person vid dagen för registreringen eller offentliggörandet, beroende på vilket som inträffar först.

Medlemsstaterna har rätt att besluta om avgifter i samband med registrering av avtal och stadga. Avgifterna får inte överstiga de administrativa kostnaderna.

5.5.2 Överväganden och förslag

Ett register över grupperingar med registrerat säte i Sverige bör föras av en registreringsmyndighet. Nutek bör få i uppdrag att vara denna registreringsmyndighet.

Registreringsmyndigheten bör genast kungöra i Post- och Inrikes Tidningar vad som har registrerats i registret.

Den som ansöker om registrering bör betala handläggningsavgift. Den som är registrerad bör betala en avgift för registerföringen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få meddela föreskrifter om ingivning av anmälningar i registreringsärenden m.m. och om avgifter i ärenden om registrering.

Den förordning med instruktion för den myndighet som ska vara registreringsmyndighet bör ändras på så sätt att det av förordningen framgår att myndigheten är statlig förvaltningsmyndighet för registreringsärenden som gäller grupperingar med registrerat säte i Sverige och att myndigheten får utfärda bevis och utdrag ur myndighetens register.

Sverige har alltså en skyldighet att antingen inrätta ett register för grupperingar med registrerat säte i Sverige eller på något annat sätt offentliggöra vissa uppgifter avseende sådana grupperingar. Vidare ska varje medlemsstat meddela regler om registrering, offentliggörande och eventuella avgifter för registreringsverksamheten.

I Sverige finns en central registreringsmyndighet för flera typer av associationer, nämligen Bolagsverket. Verket är en statlig förvaltningsmyndighet som hanterar registrering av nya företag och registerändringar för befintliga företag. De företagsformer som registreras är enskild näringsidkare, aktiebolag, handelsbolag, kom-

manditbolag, filialer, enkla bolag, banker, försäkringsbolag, europeiska ekonomiska intressegrupperingar och europakooperativ. Myndigheten tar även emot årsredovisningar och registrerar företagsinteckningar. Vidare fattar Bolagsverket beslut i likvidationer. När det gäller organ som inte bedriver näringsverksamhet så registreras de emellertid inte av Bolagsverket. Det är i stället en rad andra statliga förvaltningsmyndigheter som hanterar registrering m.m. av sådana organ. Som exempel kan nämnas att stiftelser registreras hos länsstyrelsen medan Statistiska centralbyrån hanterar frågor som rör kommuner, kommunalförbund och statliga myndigheter.³³

Som redovisats tidigare är den statliga förvaltningsmyndigheten Nutek ansvarig myndighet för en rad frågor som rör målet territoriellt samarbete.³⁴ Myndigheten är förvaltande och attesterande myndighet för ett av de program som rör Sverige och som medfinansieras av Europeiska regionala utvecklingsfonden. Nutek svarar vidare för viss kontroll av detta program och för de territoriella program där den förvaltande myndigheten inte är placerad i Sverige. Längre fram i detta kapitel föreslår utredningen dessutom att Nutek ska få till uppgift att hos regeringen ansöka om upplösning av en gruppering.³⁵ Sammantaget förefaller det således naturligt att Nutek får i uppgift att föra ett register som ska omfatta grupperingar med registrerat säte i Sverige. Härigenom underlättas också myndighetens kontrollfunktion.

För närvarande pågår en översyn av samtliga statliga förvaltningsmyndigheter och av förordningar med instruktioner för dessa myndigheter. Det synes därför lämpligt att i lag endast reglera att ett register över grupperingar med registrerat säte i Sverige ska föras av en registreringsmyndighet. Vilken myndighet som ska vara registreringsmyndighet bör i stället regleras i förordning.

Medlemsstaterna torde kunna besluta om hur registreringshandlingarna ska ges in till behörig myndighet. Sådana regler omfattas av regeringens rätt att utfärda s.k. verkställighetsföreskrifter.³⁶ Reglerna bör således kunna meddelas i förordningsform. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får alltså meddela föreskrifter om ingivning av anmälningar i registreringsärenden. Vid utformningen av en sådan förordning bör

³³ Bolagsverkets webbplats.

³⁴ Se avsnitt 3.5.2.

³⁵ Se avsnitt 5.10.

³⁶ Se 8 kap. 13 § regeringsformen.

förordningen (1994:1933) om register över europeiska ekonomiska intressegrupperingar kunna tjäna som förebild. En anmälan för registrering bör göras skriftligen och till anmälan ska bifogas grupperingens avtal och stadga. Även ändringar i en grupperings avtal och av dess stadga ska registreras. Handlingarna bör vara upprättade på eller översatta till svenska.³⁷ Enligt utredningen bör registret innehålla uppgifter och ändringar i dessa uppgifter om

- grupperingens namn, postadress och registreringsort,³⁸
- datum för registrering av grupperingen,
- grupperingens registrerade säte,
- grupperingens medlemmar,
- grupperingens direktör, och
- föremålet för grupperingens verksamhet.

I förekommande fall bör registret också innehålla uppgift om

- varje ändring i avtalet om att bilda grupperingen, däribland varje ändring i grupperingens sammansättning,
- tiden för grupperingens bestånd, om inte denna tid är obestämd,
- ansvarsfördelningen mellan grupperingens medlemmar,
- avtalsvillkor som befriar en ny medlem från ansvar för förbindelser som har uppkommit i verksamheten före medlemmens inträde,
- uppdraget för en direktör har upphört,
- beslut om att grupperingen har förklarats upplöst eller ett rättsligt avgörande om upplösning enligt artikel 14 i förordning nr 1082/2006,
- beslut om förbud för grupperingen att utöva verksamhet på en medlemsstats territorium eller beslut om en medlems utträde enligt artikel 13 i EG-förordningen, och
- beslut om att grupperingen har försatts i konkurs m.m.

Reglerna om att vissa uppgifter måste registreras och/eller offentliggöras torde bl.a. syfta till att skydda tredje man. Det synes därför angeläget att innehållet i registret kungörs på lämpligt sätt.

³⁷ I denna del bör nämnas att registreringsmyndigheten i vissa fall är personuppgiftsansvarig enligt personuppgiftslagen (1998:204).

³⁸ En grupperings avtal ska innehålla uppgift om bl.a. grupperingens säte. Detta säte ska vara beläget i den medlemsstat enligt vars lagstiftning åtminstone en av medlemmarna bildats.

Post- och Inrikes Tidningar är ett officiellt kungörelseorgan på Internet.³⁹ Tidningen innehåller kungörelser från myndigheter och andra som enligt lag eller förordning ska kungöra vissa uppgifter i Post- och Inrikes Tidningar. Syftet med en kungörelse är att viss information ska komma till allmänhetens kännedom.⁴⁰ Post- och Inrikes Tidningar har alltså till uppgift att bl.a. upplysa om införingar och ändringar i många officiella register som finns i Sverige, bl.a. aktiebolagsregistret, föreningsregistret och handelsregistret. Det förefaller lämpligt att denna publikation även används för offentliggörande av förhållanden som rör grupperingar. Bestämmelse om hur innehållet i registret ska kungöras bör meddelas i lagform.⁴¹ Sådana uppgifter behöver inte kungöras i sin helhet. Kungörandet kan nämligen i stället ske i form av ett utdrag eller ett meddelande om att de har getts in till registret. Det synes lämpligt att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får avgöra hur kungörandet ska ske. Detta bör regleras i tidigare nämnda förordning om ingivning av anmälningar i registreringsärenden.

Medlemsstaterna får också bestämma att avgifter ska erläggas för registrering. Avgifterna får emellertid inte överstiga de administrativa kostnaderna för verksamheten. Enligt de riktlinjer riksdagen har bestämt för avgifter enligt avgiftsförordningen (1992:191) ska principen om full kostnadstäckning gälla.⁴² De avgifter som fastställs för t.ex. ärenden rörande registrering av uppgifter om aktiebolag och motsvarande ärenden rörande ekonomiska föreningar bygger på samma princip och omfattar även kostnad för kungörande. Principen om full kostnadstäckning innebär att myndigheten ska täcka sina kostnader men också att en avgift inte får överstiga statens kostnader för handläggningen av ärendet. Det synes lämpligt att även registreringsmyndigheten får ta ut avgifter i ärenden om registrering. Bestämmelse om uttag av avgifter bör meddelas i lagform. Närmare regler om avgifter för ärenden rörande registrering av grupperingar och kungörande omfattas av regeringens rätt att utfärda verkställighetsföreskrifter. Regeringen

³⁹ Post- och Inrikes Tidningar startades år 1645 av drottning Kristina och är världens äldsta, fortfarande utkommande tidning. År 1791 övertog Svenska Akademien äganderätten till tidningen. Från och med den 1 januari 2007 upplåter Svenska Akademien utgivningsrätten till Bolagsverket. Verket har gjort om Post- och Inrikes Tidningar från en paperstidning till en webbtjänst. (Bolagsverkets webbplats)

⁴⁰ Bolagsverkets webbplats.

⁴¹ Jfr t.ex. 27 kap. 3 § aktiebolagslagen och 15 kap. 2 § lagen om ekonomiska föreningar, där det bestäms att vad som införts i registret ska kungöras i Post- och Inrikes Tidningar.

⁴² Jfr prop. 1989/90:138, bet. 1989/90:FiU38 och regeringens förordningsmotiv 1992:3.

eller den myndighet som regeringen bestämmer får alltså meddela föreskrifter om avgifter i ärenden om registrering. Även dessa föreskrifter bör lämpligen föras in i tidigare nämnda förordning om ingivning av anmälningar i registreringsärenden.

En förordning om ingivning av anmälningar i registreringsärenden bör alltså även innehålla närmare bestämmelser om kungörelse av registreringsavgifter och om registreringsavgifter. Som redovisats ovan bör principen om full kostnadstäckning gälla för sådana avgifter. Då det är svårt att skatta nämnda kostnader lämnar utredningen inget förslag till författningstext. Utredningen har emellertid tidigare i detta avsnitt lämnat förslag till vad som bör regleras i en sådan förordning.

Det anförda innebär att även den förordning med instruktion för den myndighet som ska vara registreringsmyndighet bör ändras på så sätt att det av förordningen framgår att myndigheten är statlig förvaltningsmyndighet för registreringsärenden som gäller grupperingar med registrerat säte i Sverige och att myndigheten får utfärda bevis och utdrag ur myndighetens register. Av avgiftsförordningen följer att registreringsmyndigheten får ta ut avgift för kopia eller avskrift av allmän handling, bevis och registerutdrag. Eftersom utredningen anser att Nutek bör utses till registreringsmyndighet bör nämnda ändringar införas i förordningen (2000:1178) med instruktion för Verket för näringslivsutveckling.

5.6 En grupperings rättskapacitet

5.6.1 Bakgrund

En gruppering ska ha status som juridisk person.⁴³ För att grupperingen ska förvärva status som juridisk person krävs att grupperingens stadga registreras eller offentliggörs i enlighet med nationell lagstiftning i den medlemsstat där grupperingen ska ha sitt registrerade säte. Från dagen för registreringen eller offentliggörandet får grupperingen i eget namn förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter av alla slag, ingå avtal och vidta andra rättigheter samt föra talan inför domstolar och andra myndigheter.

I svensk rätt brukar med begreppet juridisk person avse sådana rättsbildningar som kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldig-

⁴³ Artikel 1.3 i förordning nr 1082/2006.

heter samt föra talan inför domstolar och andra myndigheter, dvs. har rättskapacitet.

Enligt förordning nr 1082/2006 ska en gruppering i varje medlemsstat ha den mest vittgående rättskapacitet som tillerkänns juridiska personer enligt den medlemsstatens nationella lagstiftning. En gruppering ska kunna förvärva eller avyttra fast och lös egendom, anställa personal samt föra talan inför domstolar och andra myndigheter.⁴⁴ En gruppering har alltså precis de egenskaper som utmärker en juridisk person enligt svensk rätt.

5.6.2 Övervägande

En gruppering är en juridisk person och enligt svensk rätt kan en juridisk person förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter och föra talan inför domstolar och andra myndigheter. Någon uttrycklig bestämmelse om grupperingens rättskapacitet behövs inte.

Det följer av förordning nr 1082/2006 att en gruppering ska ha status som juridisk person. Enligt svensk rätt kan en juridisk person förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter och föra talan inför domstolar och andra myndigheter. Något konstaterande i lag eller annan författning att en gruppering har en viss rättskapacitet behövs inte.

5.7 Årsredovisning, revision och årsberättelse

5.7.1 Bakgrund

När det gäller upprättande av en grupperings årsredovisning och, när så krävs, årsberättelse samt om revision och offentliggörande av redovisningen hänvisar förordning nr 1082/2006 till nationell lagstiftning i den medlemsstat där grupperingen har sitt registrerade säte. EG-förordningen innehåller alltså inga regler i dessa delar utan de enskilda medlemsstaterna ska bestämma i dessa frågor.

⁴⁴ Artikel 1.4 i förordning nr 1082/2006.

5.7.2 Överväganden och förslag

Bestämmelserna om årsredovisning i lagen (1997:614) om kommunal redovisning och om revision i revisionslagen (1999:1079) bör i tillämpliga delar även gälla för en gruppering med registrerat säte i Sverige. När det gäller revision av EU-medel så regleras den revisionen i förordning nr 1083/2006.

En gruppering med registrerat säte i Sverige bör lämna en årsberättelse inom fyra månader från räkenskapsårets utgång. Årsberättelsen ska innehålla den information som behövs för att man ska kunna bedöma grupperingens verksamhet och ställning. Grupperingen bör ge in sin årsberättelse till registreringsmyndigheten. Handlingarna bör finnas att tillgå hos grupperingen och registreringsmyndigheten. Grupperingens revisorer bör granska de räkenskaper som ligger till grund för årsberättelsen. Revisionsberättelsen med eventuella anmärkningar, bör i sin helhet återges i årsberättelsen.

En gruppering med registrerat säte i Sverige bör ge in sin årsredovisning till registreringsmyndigheten. Myndigheten har att offentliggöra årsredovisningen på lämpligt sätt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör meddela föreskrifter om ingivande och offentliggörande av årsredovisningar samt om ingivande av årsberättelse.

Som redovisats tidigare skiljer sig en gruppering i flera avseenden från svenska associationsformer och utredningen har inte hittat någon form som kan appliceras på en gruppering. Den har såväl offentlighetsrättsliga som privaträttsliga drag. Grupperingsformen är ganska flexibel och medlemmarna i en gruppering har relativt stor frihet att närmare reglera verksamheten i en gruppering. Medlemmar i en gruppering är emellertid i regel allmänna organ och som redovisats tidigare föreslår utredningen att regeringen i särskilda fall ska få överlåta förvaltningsuppgift till en gruppering.⁴⁵ Sammantaget anser utredningen att bestämmelserna för ett kommunalförbud bör tjäna som förebild för en gruppering.

Lagen (1997:614) om kommunal redovisning innehåller regler om bl.a. årsredovisning för primärkommuner, landstingskommuner och kommunalförbund. Av lagen följer bl.a. att årsredovisningen ska redogöra för utfallet av verksamheten, verksamhetens finan-

⁴⁵ Se avsnitt 5.4.1.

siering och den ekonomiska ställningen vid räkenskapsårets slut. En årsredovisning ska bl.a. bestå av en förvaltningsberättelse, en resultaträkning och en balansräkning. Det förefaller lämpligt att dessa bestämmelser i tillämpliga delar även får gälla för en gruppering med registrerat säte i Sverige. I lag bör endast regleras att vissa angivna bestämmelser om årsredovisning i lagen om kommunal redovisning i tillämpliga delar även ska gälla för en gruppering. Vilka bestämmelser som avses behandlas i författningskommentaren (avsnitt 7.1).

I kommunallagen finns bestämmelser om revision. Dessa regler är emellertid utformade för att bl.a. tillgodose särskilda behov i den kommunala verksamheten och det synes inte lämpligt att tillämpa dem på en gruppering med registrerat säte i Sverige. Av förordning nr 1082/2006 framgår dessutom att alla kontroller ska utföras i enlighet med internationellt godtagen revisionssed. I denna del är också att beakta att när det gäller revision av EU-medel så regleras den revisionen i förordning nr 1083/2006.

Revisionslagen (1999:1079) innehåller bestämmelser om revision för vissa fysiska och juridiska personer. I lagen finns bestämmelser om bl.a. antalet revisorer, revisorns uppgift, tillhandahållande av upplysningar, hur revisor utses, kompetenskrav, jäv, revisorns mandattid, revisionsberättelse, erinringar, revisorns upplysningsplikt och revisorns skadeståndsansvar. Det förefaller lämpligt att dessa bestämmelser i tillämpliga delar även får gälla för en gruppering med registrerat säte i Sverige. I lag bör endast regleras att vissa angivna bestämmelser om revision i revisionslagen i tillämpliga delar även ska gälla för en gruppering. Vilka bestämmelser som avses behandlas i författningskommentaren (avsnitt 7.1).

I lagen om kommunal redovisning finns inga bestämmelser om årsberättelse. Sådana regler finns däremot avseende investeringsfonder. Av lagen (2004:46) om investeringsfonder framgår bl.a. att ett fondbolag för varje investeringsfond som det förvaltar inom viss tid ska lämna en årsberättelse och en halvårsredogörelse för räkenskapsårets första sex månader. Årsberättelser och halvårsredogörelser ska innehålla den information som behövs för att man skall kunna bedöma varje investeringsfonds utveckling och ställning.⁴⁶

Som redovisats tidigare ska en grupperings mål och uppgifter regleras av medlemmarna i ett avtal. Det kan emellertid vara värde-

⁴⁶ 4 kap. 18 § lagen om investeringsfonder.

fullt att kunna följa en grupperings verksamhet och utveckling. Enligt utredningen bör därför en årsberättelse upprättas av en gruppering med registrerat säte i Sverige. En årsberättelse bör lämnas inom fyra månader från räkenskapsårets utgång och innehålla den information som behövs för att man ska kunna bedöma grupperingens verksamhet och ställning. Årsberättelsen bör ges in till registreringsmyndigheten och finnas att tillgå hos grupperingen och registreringsmyndigheten. Grupperingens revisorer bör granska de räkenskaper som ligger till grund för årsberättelsen. Revisionsberättelsen, med eventuella anmärkningar, bör i sin helhet återges i årsberättelsen.

När det gäller offentliggörande av årsredovisningar så kan nämnas att aktiebolag, och vissa andra företag, ska skicka in sin årsredovisning till Bolagsverket för godkännande. Efter godkännande av handlingarna registreras dessa och publiceras av myndigheten. Som redovisats tidigare föreslår utredningen att en registreringsmyndighet bl.a. ska få i uppgift att föra ett register för grupperingar med registrerat säte i Sverige.⁴⁷ Med beaktande därav synes det lämpligt att en sådan gruppering ger in sin årsredovisning till registreringsmyndigheten, vilken har att offentliggöra årsredovisningen på lämpligt sätt. Dessutom föreslår utredningen längre fram i detta kapitel att registreringsmyndigheten ska få till uppgift att i vissa fall ansöka hos regeringen om upplösning av en gruppering. Ingivande av årsredovisning och årsberättelse torde underlätta registreringsmyndighetens kontrollfunktion i denna del. Närmare bestämmelser om ingivande och offentliggörande av årsredovisning och om ingivande av årsberättelse bör meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

5.8 Kontroll av förvaltning av offentliga medel

5.8.1 Bakgrund

Den medlemsstat där en gruppering har sitt registrerade säte ska utse de behöriga myndigheter som ska utöva kontrollen av en grupperings förvaltning av offentliga medel. Medlemsstaten har att utse behörig myndighet innan den godkänner berörd medlems deltagande i grupperingen. Enligt artikel 6.4 i förordning nr 1082/2006 ska emellertid relevant lagstiftning om kontroll av

⁴⁷ Se avsnitt 5.5.2.

gemenskapsmedel tillämpas när grupperingens uppgifter inbegriper åtgärder som medfinansieras av gemenskapen.

Av EG-förordningen framgår dessutom att myndigheter i en medlemsstat i vissa fall ska bistå andra medlemsstaters myndigheter för genomförande av kontroller.

5.8.2 Överväganden och förslag

Regeringen bör bestämma vilken myndighet som ska utöva kontroll enligt artikel 6.1 i förordning nr 1082/2006.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör meddela föreskrifter om hur kontrollen ska gå till.

Den myndighet som har att utöva kontroll enligt artikel 6.1 i EG-förordningen bör även ha till uppgift att informera berörda medlemsstaterna om det har uppstått några problem under kontrollen.

Ovan nämnda myndighet bör i de fall en gruppering har sitt registrerade säte i Sverige kunna lämna ut uppgifter till andra medlemsstaters kontrollmyndigheter med stöd av 1 kap. 3 § tredje stycket sekretesslagen (1980:100).

I de fall en gruppering har sitt registrerade säte i Sverige har alltså staten att utse den myndighet som ska utöva kontrollen enligt artikel 6.1 i förordning nr 1082/2006. Som redovisats tidigare pågår för närvarande en översyn av samtliga statliga förvaltningsmyndigheter och av förordningar med instruktioner för dessa myndigheter.⁴⁸ Det synes därför lämpligt att i lag endast reglera att regeringen har att bestämma vilken myndighet som ska utöva nämnda kontroll. Vilken myndighet som ska utöva kontrollen bör i stället regleras i förordning. Vidare bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om hur denna kontroll ska gå till. Det synes också lämpligt att myndigheten får till uppgift att informera berörda medlemsstater om det har uppstått några problem vid utövande av kontrollen.⁴⁹

⁴⁸ Se avsnitt 5.5.2.

⁴⁹ Artikel 6.5 i förordning nr 1082/2006.

Enligt den svenska versionen av artikel 6.2 i förordning nr 1082/2006 ska

när så krävs enligt nationell lagstiftning i de övriga berörda medlemsstaterna /.../ myndigheterna i den medlemsstat där en gruppering har sitt registrerade säte vidta åtgärder för de berörda myndigheternas räkning i de övriga berörda medlemsstaterna för att genomföra kontroller på deras territorier för de av grupperingens åtgärder som utförs i dessa medlemsstater och för att utbyta all lämplig information.

Utredningen tolkar bestämmelsen så att kontrollmyndigheten i den medlemsstat där en gruppering har sitt registrerade säte i vissa fall ska kunna bistå en kontrollmyndighet i annan medlemsstat så att den senare myndigheten ska kunna genomföra kontroller på sitt eget territorium. För denna tolkning talar bl.a. att kontrollverksamheten i EG-förordningen i huvudsak är uppbyggd på samarbete mellan medlemsstaterna och att det är den nationella kontrollmyndigheten i den medlemsstat där grupperingen har sitt registrerade säte som ska vidta åtgärder på det egna territoriet. Denna myndighet har en samordnande kontrollfunktion avseende grupperingens hela verksamhet och i vissa undantagsfall kan det finnas anledning för myndigheten att bistå en annan medlemsstats kontrollmyndighet. Som exempel kan nämnas att bistå med information o dyl. Bestämmelsen kan inte tolkas så att den ger andra medlemsstater rätt att självständigt utföra kontroller i Sverige.

En annan fråga är om ovan nämnda svenska myndighet i de fall en gruppering har sitt registrerade säte i Sverige kan lämna uppgifter till andra medlemsstaters kontrollmyndigheter.

Enligt 1 kap. 3 § tredje stycket sekretesslagen (1980:100) får uppgift för vilken sekretess gäller enligt sekretesslagen inte röjas för utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation annat än om utlämnande sker i enlighet med särskild föreskrift därom i lag eller förordning, eller om uppgiften i motsvarande fall skulle få utlämnas till svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller mellanfolkliga organisationen.

Någon på offentlighetsprincipen grundad rätt för utländska myndigheter att få ut handlingar från svenska myndigheter finns inte. Ovan nämnda bestämmelse handlar endast om rätten för svenska myndigheter att lämna ut uppgifter till en utländsk myndighet. Sådant uppgiftslämnande får alltså ske för det fall

uppgiftslämnandet regleras i lag eller förordning. Vidare får uppgift lämnas om den i motsvarande situation skulle få lämnas till en svensk myndighet. I det senare fallet krävs det emellertid att den utlämnande myndigheten tar ställning till om det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller mellanfolkliga organisationen.⁵⁰

Enligt utredning bör nämnda svensk myndighet i de fall en gruppering har sitt registrerade säte i Sverige kunna lämna uppgifter till andra medlemsstaters kontrollmyndigheter med stöd av 1 kap. 3 § tredje stycket sekretesslagen.

5.9 Likvidation, insolvens och betalningsinställelse

5.9.1 Bakgrund

När det gäller likvidation, insolvens, betalningsinställelse och liknande förfarande ska en gruppering styras av lagstiftningen i den medlemsstat där den har sitt registrerade säte såvida inget annat föreskrivs i förordning nr 1082/2006.

5.9.2 Överväganden och förslag

Det behövs inga särskilda regler om en grupperings obestånd och betalningsinställelse. Konkursförordningen (1987:916) bör emellertid kompletteras med en uppgift om att i de fall gäldenären är en gruppering med registrerat säte i Sverige ska en kopia av kungörelsen om konkursbeslutet skickas till registreringsmyndigheten.

Medlemmar i en gruppering med registrerat säte i Sverige bör i grupperingens avtal reglera förutsättningarna för och förfarandet vid grupperingens likvidation. Registreringsmyndigheten bör underrättas om ett beslut om likvidation. Närmare föreskrifter om hur denna underrättelse ska gå till meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

⁵⁰ Karnov, band 1, elfte upplagan, s. 194.

Uppgift om att en gruppering med registrerat säte i Sverige försatts i konkurs eller likvidation bör registreras och offentliggöras av registreringsmyndigheten. Närmare föreskrifter meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

De svenska reglerna om obestånd finns huvudsakligen i konkurslagen (1987:672). Föremålet för konkurs är en gäldenär, dvs. den som har skulder.⁵¹ Alla som kan ikläda sig rättigheter och skyldigheter, t.ex. en gruppering, kan alltså försättas i konkurs. Behörig domstol i konkursärenden är den domstol där gäldenären har att svara i tvistemål som rör betalningsskyldighet i allmänhet.⁵² Regler om betalningsinställelse finns också i konkurslagen och är en grund för konkurs.

Det finns inga särskilda regler om obestånd och betalningsinställelse för en gruppering. Konkurslagen kan tillämpas även beträffande en gruppering med registrerat säte i Sverige och det finns regler om var en gruppering ska begäras i konkurs. Om grupperingen har sitt registrerade säte i Sverige är den domstol där grupperingens säte finns behörig konkursdomstol.

I konkursförordningen (1987:916) finns bestämmelser om bl.a. underrättelser om konkursbeslut. Av 12 § i förordningen framgår vilka rätten har att skicka en kopia av kungörelsen om konkursbeslutet till. Bestämmelsen bör kompletteras med en uppgift om att i de fall gäldenären är en gruppering med registrerat säte i Sverige ska en kopia av kungörelsen skickas till registreringsmyndigheten.

När det gäller likvidation så finns den ingen lag som generellt reglerar frågan om juridiska personers likvidation. Däremot finns det bestämmelser om likvidation i bl.a. aktiebolagslagen, lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag och lagen om ekonomiska föreningar.⁵³ När det gäller kommunalförbund har samverkande kommuner att i förbundsordningen ange bl.a. förut-sättningarna för och förfarandet vid förbundets likvidation.⁵⁴

Som redovisats tidigare skiljer sig en gruppering i flera avseenden från svenska associationsformer och utredningen har inte hittat någon form som kan appliceras på en gruppering. Den har såväl

⁵¹ 1 kap. 1 § konkurslagen.

⁵² 2 kap. 1 § konkurslagen.

⁵³ Se 25 kap. aktiebolagslagen, 2 kap. 24- 45 §§ och 4 kap. 7-9 §§ lagen om handelsbolag och enkla bolag och 11 kap. lagen om ekonomiska föreningar.

⁵⁴ 3 kap. 28 § kommunallagen.

offentlighetsrättsliga som privaträttsliga drag. Grupperingsformen är ganska flexibel och medlemmarna i en gruppering har ganska stor frihet att närmare reglera verksamheten i en gruppering. Medlemmar i en gruppering är emellertid i regel allmänna organ och som redovisats tidigare föreslår utredningen att regeringen i särskilda fall ska få överlåta förvaltningsuppgift till en gruppering.⁵⁵ Sammantaget anser utredningen att bestämmelserna för ett kommunalförbud bör tjäna som förebild för en gruppering. Det innebär att medlemmarna i en gruppering bör i avtalet reglera förutsättningarna för och förfarandet vid grupperingens likvidation.

När det gäller beslut om likvidation synes det lämpligt att i lag endast reglera att registreringsmyndigheten ska underrättas om ett beslut om likvidation. Närmare föreskrifter meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Uppgift om att en gruppering med registrerat säte i Sverige försatts i konkurs eller likvidation bör alltså lämnas till registreringsmyndigheten för registrering och offentliggörande. Närmare föreskrifter meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Dessa föreskrifter bör lämpligen införas in tidigare nämnda förordning om ingivning av anmälningar i registreringsärenden m.m.

5.10 Upphörande av en gruppering m.m.

5.10.1 Bakgrund

Som redovisats tidigare kan en gruppering upphöra av flera olika skäl.⁵⁶ Exempelvis kan en nationell domstol eller myndighet i den medlemsstat där en gruppering har sitt registrerade säte besluta att grupperingen ska upplösas. Så får ske om grupperingen inte längre bedriver verksamhet som t.ex. underlättar och främjar det territoriella samarbetet eller om den går utöver gränserna för de uppgifter som den har getts. En gruppering kan få en tidsfrist för att rätta till situationen. Om grupperingen inte lyckas rätta till situationen inom given tidsfrist ska domstolen alternativt myndigheten besluta om upplösning av grupperingen.

Det kan också vara så att en grupperings verksamhet strider mot nationell lagstiftning i en medlemsstat. Ett behörigt nationellt

⁵⁵ Se avsnitt 5.4.1.

⁵⁶ Se avsnitt 2.9.

organ får därför i vissa fall förbjuda en gruppering att utöva verksamhet på sitt territorium eller kräva att de medlemmar som bildats enligt medlemsstatens lagstiftning utträder ur grupperingen, om inte verksamheten upphör. De fall som avses är när en gruppering utövar verksamhet som strider mot en medlemsstats bestämmelser om allmän ordning, allmän säkerhet, allmän hälsa eller allmän moral, eller som strider mot allmänintresset i den medlemsstaten.

5.10.2 Överväganden och förslag

Frågor om förbud för en gruppering att bedriva verksamhet i Sverige och om en svensk medlems utträde ur en gruppering bör prövas av regeringen.

Även ansökan om upplösning av en gruppering med registrerat säte i Sverige på den grunden att grupperingen inte längre uppfyller vissa i förordning nr 1082/2006 angivna krav bör prövas av regeringen. En sådan ansökan bör göras av registreringsmyndigheten.

Regeringen bör informera registreringsmyndigheten om regeringens beslut om förbud för en gruppering att bedriva verksamhet i Sverige, om svensk medlems utträde ur en gruppering och om upplösning av en gruppering med registrerat säte i Sverige. Uppgifterna bör registreras och offentliggöras av registreringsmyndigheten. Närmare föreskrifter meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

För det fall medlemmarna i en gruppering med registrerat säte i Sverige fattat beslut om upplösning av grupperingen bör uppgift därom lämnas till registreringsmyndigheten för registrering och offentliggörande. Närmare föreskrifter meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Den förordning med instruktion för den myndighet som ska vara registreringsmyndighet bör ändras på så sätt att det av förordningen framgår att myndigheten är behörig att i vissa fall ansöka hos regeringen om upplösning av en gruppering med registrerat säte i Sverige. Närmare föreskrifter om hur ansökningsförfarandet hos registreringsmyndigheten ska gå till meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Frågor om förbud för en gruppering att bedriva verksamhet i Sverige, om en svensk medlems utträde ur en gruppering och om upplösning av en gruppering med registrerat säte i Sverige på den grunden att grupperingen inte längre uppfyller vissa i förordning nr 1082/2006 angivna krav hänger samman med prövning av en ansökan om t.ex. medlemskap i en gruppering. Utredningen föreslår att ansökan om en svensk medlems deltagande i en gruppering och om ändring i en grupperings avtal och betydande ändring av dess stadga bör prövas av regeringen.⁵⁷ De skäl som anförs för detta kan även anföras angående frågor om upplösning m.m. Som exempel kan nämnas att då en medlemsstat inom EU kan vara medlem i en gruppering är det lämpligt att prövningen görs av regeringen. Vidare torde det röra sig om enstaka ärenden av skiftande karaktär. Dessa ärenden kommer i regel att innehålla såväl rätts- som lämplighetsfrågor. Ibland torde en prövning avgöras med hänsyn till vissa samhällsintressen, t.ex. miljöskäl, eller den allmänna ordningen i medlemsstaten. Därtill kommer att utredningen även föreslår att regeringen i särskilda fall ska få överlåta viss förvaltningsuppgift till en gruppering. Sammantaget anser utredningen att även frågor om förbud för en gruppering att bedriva verksamhet i Sverige, om krav på svensk medlems utträde ur en gruppering och om upplösning av en gruppering med registrerat säte i Sverige bör prövas av regeringen. Av förordning nr 1082/2006 följer att regeringen ska underrätta berörda medlemsstater om ansökan om upplösning av en gruppering.⁵⁸

När det gäller frågan om upplösning av en gruppering följer av EG-förordningen att en gruppering kan ges en tidsfrist inom vilken den har att rätta till situationen. Vad som utgör "skälig tid" kan växla från ärende till ärende. Frågan får avgöras i rättstillämpningen och ytterst av EG-domstolen.

Ansökan om upplösning av en gruppering ska göras av en behörig myndighet med berättigat intresse. Som redovisats tidigare är den statliga förvaltningsmyndigheten Nutek ansvarig myndighet för en rad frågor som rör målet territoriellt samarbete. Myndigheten är förvaltande och attesterande myndighet för ett av de program som rör Sverige och som medfinansieras av Europeiska regionala utvecklingsfonden. Nutek svarar vidare för viss kontroll av detta program och för de territoriella program där den förvaltande myndigheten inte är placerad i Sverige. Utredningen

⁵⁷ Se avsnitt 5.4.2.

⁵⁸ Artikel 14.1 i förordning nr 1082/2006.

föreslår dessutom att Nutek bör få i uppgift att föra ett register som ska omfatta grupperingar med registrerat säte i Sverige. Med beaktande av det anförda anser utredningen att det är lämpligt att Nutek även får i uppgift att hos regeringen ansöka om upplösning av en gruppering med registrerat säte i Sverige. Av lämplighetsskäl bör det i lag endast regleras att en ansökan om upplösning av en gruppering ska göras av registreringsmyndigheten. Vilken myndighet som ska vara registreringsmyndighet bör i stället regleras i förordning.⁵⁹ Registreringsmyndigheten kan ta upp frågan om upplösning ex officio. I denna del vill emellertid utredningen understryka att registreringsmyndigheten givetvis är oförhindrad att exempelvis inhämta synpunkter från andra myndigheter som på ett eller annat sätt berörs av en grupperings agerande. En sådan myndighet och andra, exempelvis en kommunmedlem, har dessutom alltid möjlighet att vända sig till registreringsmyndigheten och påtala ett visst förfarande.⁶⁰

Det anförda innebär att även förordningen med instruktion för den myndighet som ska vara registreringsmyndigheten bör ändras på så sätt att det av förordningen framgår att myndigheten är behörig att i vissa fall ansöka hos regeringen om upplösning av en gruppering med registrerat säte i Sverige. Även hur förfarandet i denna del ska gå till hos registreringsmyndigheten bör regleras i förordning.

För det fall medlemmarna i en gruppering med registrerat säte i Sverige fattat beslut om upplösning av grupperingen bör uppgift därom lämnas till registreringsmyndigheten för registrering och offentliggörande. Regeringen bör underrätta registreringsmyndigheten om beslut om förbud för en gruppering att bedriva verksamhet i Sverige, om svensk medlems utträde ur en gruppering och om upplösning av en gruppering med registrerat säte i Sverige. Registreringsmyndigheten har att registrera och offentliggöra besluten. Närmare hur detta ska gå till bör regleras i tidigare nämnda förordning om ingivning av anmälningar i registreringsärenden m.m.

⁵⁹ Jfr avsnitt 5.5.2.

⁶⁰ Andra behöriga myndigheter med ett berättigat intresse är givetvis med stöd av förordning nr 1082/2006 oförhindrade att vända sig till regeringen med en ansökan om upplösning av en gruppering med registrerat säte i Sverige.

5.11 Domstolsprövning

5.11.1 Överväganden och förslag

Någon rätt till domstolsprövning av regeringens beslut följer inte av förordning nr 1082/2006.

Registreringsmyndighetens beslut att avskriva en ansökan om registrering eller att vägra registrering bör kunna överklagas till domstol. Domstolsprövningen bör ske i allmän förvaltningsdomstol, dvs. i länsrätt som första instans och det bör krävas prövningstillstånd för överklagande till kammarrätten.

Som redovisats tidigare föreslår utredningen att regeringen ska pröva frågor om svensk medlems deltagande i en gruppering, om ändring i en grupperings avtal och stadga, om upphörande av en grupperings verksamhet i Sverige, om svensk medlems utträde ur en gruppering och om upplösning av en gruppering med registrerat säte i Sverige. Dessa beslut kan framför allt komma att beröra en medlem i en gruppering och själva grupperingen.

Bestämmelserna om domstolsprövning i förordning nr 1082/2006 är inte alldeles tydliga. Av artikel 15.2 andra stycket i förordningen följer att de domstolar som är behöriga att avgöra tvister enligt artikel 4.3 eller 4.6 eller enligt artikel 13 ska vara domstolarna i den medlemsstat vars beslut har överklagats. Det finns emellertid inte någon artikel som innebär att tvister enligt nämnda artiklar måste kunna domstolsprövas. Besluten är inte heller av sådan karaktär att de lämpar sig för domstolsprövning. Snarast innehåller ärendena sådana politiska dimensioner att, som tidigare konstaterats, regeringen är den myndighet som är bäst lämpad att pröva dem.

Vidare ska beslut enligt artikel 13 i EG-förordningen kunna omprövas av en ”rättslig myndighet”. Inte heller enligt denna artikel krävs att besluten kan prövas av domstol. Enligt utredningens mening får regeringen anses vara en sådan rättslig myndighet som avses i förordningen. Det är därför tillräckligt att regeringen omprövar sitt beslut om detta begärs.

Regeringens beslut kan inte överklagas. Om EG-förordningen skulle anses ställa krav på domstolsprövning av regeringens beslut, får denna tas om hand inom ramen för rättsprövningen.

En förutsättning för att rättsprövningslagen ska vara tillämplig är att regeringens beslut innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i arti-

kel 6.1 i Europakonventionen.⁶¹ Som redovisats tidigare avses med begreppet enskild inte bara fysiska personer utan även juridiska personer.⁶² Däremot saknar ett allmänt organ talerätt. Detta innebär i och för sig att en gruppering, i egenskap av juridisk person, har rätt att ansöka om rättsprövning medan en medlem i en gruppering inte har en sådan rätt. Eftersom regeringens beslut knappast kan anses innefatta en prövning av grupperingens civila rättigheter eller skyldigheter kan dock rättsprövning ändå inte bli aktuell.

Om EG-förordningen skulle anses ställa krav på tillgång till överprövning, måste därför en uttrycklig rätt för en medlem i en gruppering och för en gruppering att få ansöka om rättsprövning av sådana beslut som avses i förordningen införas. Rätten att ansöka om rättsprövning bör begränsas till svenska medlemmar och grupperingar med registrerat säte i Sverige. Med svensk medlem avses i detta sammanhang såväl en blivande medlem enligt artikel 4.3 i förordning nr 1082/2006 som en medlem enligt artikel 13 i EG-förordningen.

Vidare anser utredningen att det är lämpligt att vissa beslut i registreringsfrågor ska prövas av domstol. Efter mönster från aktiebolagslagen och lagen (1994:1927) om europeiska ekonomiska intressegrupperingar föreslås därför att registreringsmyndighetens beslut att avskryva en ansökan om registrering eller att vägra registrering ska kunna överklagas till domstol. Domstolsprövningen bör ske i allmän förvaltningsdomstol, dvs. i länsrätt som första instans och det bör krävas prövningstillstånd för överklagande till kammarrätten.⁶³

5.12 Skyddet för tredje man

5.12.1 Bakgrund

Förordning nr 1082/2006 innehåller flera regler om skyddet för tredje man. Det viktigaste skyddet är att en grupperings medlemmar är ansvariga för grupperingens skulder. Vidare finns det regler om att en grupperings organ binder grupperingen gentemot tredje man och olika publiceringsregler.

⁶¹ Här bortses från rätten för vissa miljöorganisationer att ansöka om rättsprövning enligt 2 § rättsprövningslagen.

⁶² Se avsnitt 3.2.5.

⁶³ Se prop. 1992/93:100, bil. 3, s. 24 f och s. 93, prop. 1993/94:133 och prop. 1994/95:27.

Reglerna om att vissa uppgifter ska offentliggöras syftar alltså till att bl.a. skydda tredje man. Exempel på uppgifter som enligt utredningen bör registreras och offentliggöras på nationell nivå är vissa av de obligatoriska uppgifter som ska finnas i avtalet om att bilda en gruppering. En annan uppgift som bör registreras och offentliggöras är uppgift om att en gruppering med registrerat säte i Sverige försatts i konkurs eller likvidation. Enligt utredningen bör även uppgifter om förbud för en gruppering att bedriva verksamhet i Sverige, om svensk medlems utträde ur en gruppering och om upplösning av en gruppering med registrerat säte i Sverige registreras och offentliggöras av registreringsmyndigheten.

Enligt förordning nr 1082/2006 ska en tredje man som anser sig kränkt av en grupperings handling eller underlåtenhet ha rätt att framställa sina krav genom ett rättsligt förfarande. Av förordningen framgår vidare att bildandet av en gruppering inte ska hindra medborgarna att utöva sina nationella konstitutionella rättigheter att överklaga beslut av offentliga organ som är medlemmar i en gruppering, när det gäller administration av verksamhet som genomförs av grupperingen, tillgång till tjänster på sitt eget språk och tillgång till information. Behörig domstol i dessa fall är domstolen i den medlemsstat i vars konstitution rätten att överklaga regleras.⁶⁴

5.12.2 Överväganden och förslag

Det behövs inga särskilda regler som möjliggör för tredje man som anser sig kränkt av en grupperings handling eller underlåtenhet att framställa sina krav genom ett rättsligt förfarande.

Offentlighetsprincipen i 1 kap. 9 § första stycket sekretesslagen bör utvidgas till att även omfatta en gruppering med registrerat säte i Sverige.

En tredje man som anser sig kränkt av en grupperings handling eller underlåtenhet har alltså enligt förordning nr 1082/2006 rätt att framställa sina krav genom ett rättsligt förfarande. Det torde i regel röra sig om civilrättsliga anspråk t.ex. skadestånd. Som redovisats tidigare är en gruppering en juridisk person och i de fall grupperingen har sitt registrerade säte i Sverige gäller, om inte annat sägs i EG-förordningen, svenska regler. Enligt svensk rätt har också

⁶⁴ Artikel 15 i förordning nr 1082/2006.

tredje man som anser sig kränkt av en svensk juridisk persons handling eller underlåtenhet rätt att framställa sina krav genom ett rättsligt förfarande. Det sagda innebär alltså att svenska civilrättsliga regler och svensk processrätt ska tillämpas på tvister mellan tredje man och en gruppering med registrerat säte i Sverige. Med beaktande av det anförda anser utredningen att det inte behövs några särskilda regler som möjliggör för tredje man, som anser sig kränkt av en grupperings handling eller underlåtenhet, att framställa sina krav genom ett rättsligt förfarande.

När det gäller offentlighetsprincipen, dvs. rätten för allmänheten att ta del av allmänna handlingar, så finns det särskilda regler om detta i sekretesslagen. Av 1 kap. 9 § första stycket sekretesslagen följer att vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet ska i tillämpliga delar också gälla handlingar hos aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där primärkommuner eller landstingskommuner utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. Sådana bolag, föreningar och stiftelser ska vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndighet.

Innebörden av bestämmelsen är alltså att offentlighetsprincipen gäller också för juridiska personer där kommuner har ett bestämmande inflytande. Vissa aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser ska således vid tillämpningen av sekretesslagen jämföras med myndighet.⁶⁵ Som skäl för bestämmelsen har anförts att intresset av insyn i kommunal verksamhet är lika stort oavsett om verksamheten bedrivs av kommunen eller av privaträttsliga organ.⁶⁶ I denna del ska också nämnas att Offentlighets- och sekretesskommittén (OSEK) i sitt slutbetänkande bl.a. föreslår att rätten att ta del av allmänna handlingar ska gälla även i statliga företag.⁶⁷ Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Som redovisats tidigare kommer framför allt primärkommuner och landstingskommuner att vara medlemmar i en gruppering. Samma skäl som anförts ovan för att utvidga offentlighetsprincipen i vissa fall till privaträttsliga organ kan anföras när det gäller en gruppering med registrerat säte i Sverige. Med beaktande därav och

⁶⁵ Karnov, band 1, s. 195. Det har ansetts tillräckligt att införa bestämmelsen i sekretesslagen. Någon ändring av tryckfrihetsförordningen har således inte ansetts påkallad. (prop. 1993/94:48, s. 16 ff, 45 f och 48)

⁶⁶ Se bl.a. Göran Regner, Marianne Eliason och Sigurd Heuman, Sekretesslagen En kommentar, s. 1:30.

⁶⁷ SOU 2004:75.

EG-förordningen bör bestämmelsen i sekretesslagen utvidgas till att även omfatta grupperingar med registrerat säte i Sverige.

Vid tillämpningen av sekretesslagen torde alltså en gruppering jämföras med en svensk myndighet. Utvidgningen av offentlighetsprincipen till en gruppering med registrerat säte i Sverige kan medföra konsekvenser även vid tillämpningen av viss annan lagstiftning.⁶⁸ Prövningen av frågan om utlämnande av allmänna handlingar innefattar myndighetsutövning. Det innebär att reglerna om tjänstefel i brottbalken och om skadestånd i skadeståndslagen (1972:207) blir tillämpliga.⁶⁹ Vidare torde den myndighetsutövande verksamheten bli underkastad JO:s och JK:s tillsyn.

5.13 Övrigt

I regel torde den verksamhet som bedrivs av en gruppering med registrerat säte i Sverige vara undantagen från skatteplikt. Det kan emellertid vara så att en gruppering exempelvis förvärvar varor eller tjänster och då kan reglerna om mervärdesskatt bli tillämpliga. Av utredningens direktiv framgår emellertid att i uppdrag ingår inte att föreslå ändringar av skattelagstiftning. I denna del är även att beakta att regeringen har, med anledning av Gränskommunutredningens betänkande och Lunds universitets promemoria, gett en uppdragstagare i uppgift att utreda mervärdesskatterättsliga frågor i samband med inrättandet av ett internationellt kommunalförbund.⁷⁰ Uppdraget redovisas i en promemoria som överlämnades till regeringen den 16 maj 2006. I promemorian föreslås att nämnda organ i den mån det är möjligt bör likställas med svenska kommunalförbund och med anledning därav föreslås en rad ändringar i lagen (2005:807) om ersättning för viss mervärdesskatt för kommuner och landsting och i mervärdesskattelagen (1994:200).⁷¹ Ärendet bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Med beaktande av det anförda lämnar utredningen inga förslag i denna del. Frågan bör i stället utredas i särskild ordning.

⁶⁸ Karnov, band 1, s. 195.

⁶⁹ Se 20 kap. 1 § brottbalken och 3 kap. 2 § skadeståndslagen.

⁷⁰ Se avsnitt 3.4.1.

⁷¹ Nedim Salcic, Utredning av mervärdesskatterättsliga frågor i samband med inrättandet av ett internationellt kommunalförbund, 2006-05-16, Fi 2006/172.

6 Konsekvenser av förslagen

Utredningens förslag att regeringen ska pröva vissa frågor som rör en gruppering bör kunna beredas i Regeringskansliet inom befintliga ekonomiska ramar.

De föreslagna uppgifterna till registreringsmyndigheten kan väntas medföra endast marginella ökade kostnader för myndigheten och torde rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

Utredningens förslag torde inte leda till kostnadseffekter av någon betydelse för de organ som kan vara medlemmar i en gruppering. De ekonomiska fördelarna med att bilda en gruppering bör överstiga eventuella kostnader.

De nya uppgifter som tilldelas allmänna domstolar och allmänna förvaltningsdomstolar torde rymmas inom domstolsväsendets befintliga ekonomiska ramar.

Utredningens förslag om att regeringen ska pröva vissa frågor som rör en gruppering medför nya kostnader för staten. Det är i dagsläget omöjligt att närmare bestämma storleken på dessa kostnader. Ingenting talar emellertid i dag för att möjligheten för ett svenskt organ att tillsammans med andra bilda en gruppering kommer att utnyttjas i någon större omfattning. Regeringen torde framför allt ha att pröva en ansökan om svensk medlems deltagande i en gruppering. Enligt utredningens bedömning bör det röra sig om några ärenden per år. Regeringens beslut bedöms inte heller behöva föregås av någon omfattande utredning. Ärendena torde emellertid i regel innefatta en rad frågeställningar av delvis komplicerat slag. Sammantaget anser utredningen dock att mycket talar för att kostnaderna endast bör vara marginella och att beredningen i Regeringskansliet torde kunna ske inom befintliga ekonomiska ramar.

Vidare kommer vissa kostnader initialt att uppstå hos registreringsmyndigheten bl.a. för att inrätta ett register över grupperingar

med registrerat säte i Sverige. Dessa kostnader bör finansieras genom registrerings- och kungörelseavgifter enligt principen om full kostnadstäckning. Därtill kommer att registreringsmyndigheten bl.a. ska ha viss kontrollfunktion. I denna del är emellertid att beakta att den av utredningen föreslagna registreringsmyndigheten, Nutek, redan i dag i betydande utsträckning deltar i målet territoriellt samarbete. De nya kostnaderna torde därför endast vara marginella och insatserna bör kunna ske inom befintliga ekonomiska ramar.

Förslagen innebär inte några nya åligganden för de svenska organ, t.ex. kommuner, som kan vara medlemmar i en gruppering och medför därför i sig inte några ökade kostnader. Företrädare för svenska organ får själva bestämma om de vill delta som medlemmar i grupperingar. Därtill kommer att bildandet av en gruppering torde innebära fördelar för såväl medlemmarna som medlemsstaterna. Genom att bilda en gruppering kan medlemmarna bättre samordna sina resurser och underlätta det territoriella samarbetet. Medlemmarna skapar ett relativt permanent samarbetsorgan som kan verka över en lång tidsperiod. Vidare kan en rad frågor som i andra sammanhang kan vålla vissa problem få sin lösning. Som exempel kan nämnas anställning av personal, ansvarsfördelning mellan samverkande organ och vem som ska vara samordnande stödmottagare eller projektledare. Därtill kommer att den närmare regleringen i förordning nr 1082/2006 om t.ex. innehållet i en grupperings avtal och stadga kan skapa en fast struktur för det territoriella samarbetet och en gruppering kan få en samordnande funktion eller roll i ett sådant samarbete. En bättre samordning av medlemmarnas insatser torde dessutom få positiva samhällsekonomiska konsekvenser, t.ex. genom ett mera effektivt resursutnyttjande och ökad ekonomisk och social sammanhållning. De ekonomiska fördelarna med att bilda en gruppering torde överstiga de eventuella kostnader som kan uppstå i form av t.ex. registrering och information.

Reglerna om överklagande i den föreslagna lagen om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete inom EU och tredje mans rätt till domstolsprövning medför att såväl allmänna domstolar som allmänna förvaltningsdomstolar tilldelas nya uppgifter. Den begränsade mängd ärenden som det kan antas vara fråga om torde emellertid rymmas inom domstolsväsendets befintliga ekonomiska ramar.

7 Författningskommentar

7.1 Förslag till lag om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete inom EU

1 §

Förordning nr 1082/2006 om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete är bindande i sin helhet och direkt tillämplig i varje medlemsstat. EG-förordningen ger emellertid på flera punkter medlemsstaterna möjligheter att själva besluta i vissa frågor som rör grupperingar. I några avseenden är medlemsstaterna dessutom enligt förordningen skyldiga att vidta lagstiftningsåtgärder på det nationella planet.

Av paragrafen följer att i lagen finns bestämmelser som kompletterar förordning nr 1082/2006. Vidare framgår av bestämmelsen att en europeisk gruppering för territoriellt samarbete benämns i lagen en gruppering.

2 §

Bestämmelsen har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.4.1). Den ger regeringen rätt att i särskilda fall överlåta förvaltningsuppgift till en gruppering med registrerat säte i Sverige eller i en annan medlemsstat inom EU. Förvaltningsuppgift som får överlåtas ska röra förvaltning av program för territoriellt samarbete som medfinansieras av EU. Under nuvarande programperiod medfinansieras sådana program av gemenskapen genom Europeiska regionala utvecklingsfonden och fördelning av stödet sker till projekt inom målet territoriellt samarbete.

Uppgifter som överlåts får innefatta myndighetsutövning. Med myndighetsutövning avses i detta fall beslut om fördelning av stöd i samband med förvaltning av nämnda program.

Ovan redovisad situation avser överlåtelse av förvaltningsuppgift till en gruppering med stöd av regeringsformen. Allmänna organ kan givetvis delta i grupperingar med andra uppgifter än förvaltning av program för territoriellt samarbete som medfinansieras av EU. Genom förordning nr 1082/2006 kan alltså svenska allmänna organ delta som medlemmar i grupperingar som är verk samma över nationsgränserna. Frågan om ett svenskt organs möjlighet att tillsammans med utländska organ delta i en gruppering blir en fråga om vad som innefattas i det svenska organets kompetens och behörighet.

3 §

Av paragrafen, som har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.4.2), följer att regeringen prövar en ansökan om en svensk medlems deltagande i en gruppering. Regeringen prövar även en ansökan om ändring i en grupperings avtal och betydande ändring av dess stadga.

En ansökan om medlemskap i en gruppering och om ändring i en grupperings avtal och betydande ändring av dess stadga ges in till regeringen.

4 §

Bestämmelsen har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.5.2).

Av *första stycket* följer att en registreringsmyndighet ska föra ett register över grupperingar med registrerat säte i Sverige (EGTS-registret). Regeringen har att i förordning reglera vilken myndighet som ska vara registreringsmyndighet.

Enligt *andra stycket* ska registreringsmyndigheten utan dröjsmål i Post- och Inrikes Tidningar offentliggöra vad som införts i EGTS-registret.

Av *tredje stycket* följer att den som ansöker om registrering ska betala en handläggningsavgift. Den som är registrerad ska betala en avgift för registerföringen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifterna.

5 §

Bestämmelsen har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.7.2).

Enligt *första stycket* ska vissa bestämmelser om årsredovisning i lagen om kommunal redovisning och om revision i revisionslagen i tillämpliga delar även gälla för en gruppering med registrerat säte i Sverige. När det gäller revision av EU-medel så regleras den revisionen i förordning nr 1083/2006.

De bestämmelser i lagen om kommunal redovisning som avses är de allmänna bestämmelserna om årsredovisning (3 kap. 1–5 §§), förvaltningsberättelse (4 kap. 1 och 2–3 §§), resultat- och balansräkning (5 kap. 1–4 och 6 §§) och värdering (6 kap. 1–12 §§).

De bestämmelser i revisionslagen som avses är de om antalet revisorer (3–4 §§), revisorns uppgifter (5–7 §§), tillhandahållande av upplysningar m.m. (8 §), hur revisor utses (9 §), obehörighetsgrunder (10 §), bosättningskrav (11 §), kompetenskrav (12 och 16 §§), jäv (17 §), anlitanande av biträde (18 §), revisionsbolag (19 §), revisorns mandattid (21 §), förtida avgång m.m. (22–24 §§), länsstyrelsen utser revisor i vissa fall (25–26 §§), revisionsberättelsen (27–32 a §§), erinringar (34 §), revisorns tystnadsplikt (35 §), revisorns upplysningsplikt (36 §), revisorns skadeståndsansvar (37 §), jämkning (38 §), gemensamt skadeståndsansvar (39 §), tiden för väckande av talan (40 §) och överklagande (41 §).

Vad som sägs i dessa lagar om kommunalförbund, kommuner, företag och företagsledning bör beträffande en gruppering gälla gruppering, församling, direktör och eventuella andra organ.

Av *andra stycket* följer att vad som sägs om Bolagsverket i 23 § första stycket revisionslagen ska beträffande en gruppering avse registreringsmyndigheten.

6 §

Bestämmelsen har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.7.2).

Av *första stycket* följer att en gruppering med registrerat säte i Sverige ska lämna en årsberättelse inom fyra månader från räkenskapsårets utgång.

Enligt *andra stycket* ska årsberättelsen innehålla den information som behövs för att man ska kunna bedöma grupperingens verksam-

het och ställning. Handlingarna ska finnas att tillgå hos grupperingen och registreringsmyndigheten.

Av *tredje stycket* följer att grupperingens revisorer ska granska de räkenskaper som ligger till grund för årsberättelsen. Revisionsberättelsen, med eventuella anmärkningar, ska i sin helhet återges i årsberättelsen.

7 §

Bestämmelsen har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.7.2).

Av *första stycket* följer att en gruppering med registrerat säte i Sverige ska ge in sin årsredovisning till registreringsmyndigheten.

Enligt *andra stycket* ska registreringsmyndigheten utan dröjsmål offentliggöra årsredovisningen på lämpligt sätt.

8 §

Bestämmelsen har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.8.2).

Enligt paragrafen ska den myndighet som regeringen bestämmer utöva kontroll enligt artikel 6.1 i förordning nr 1082/2006. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur denna kontroll ska gå till.

9 §

Paragrafen reglerar en grupperings likvidation. Den har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.9.2).

Av bestämmelsen följer att medlemmar i en gruppering med registrerat säte i Sverige ska i grupperingens avtal reglera förutsättningarna för och förfarandet vid grupperingens likvidation.

10 §

Enligt bestämmelsen, som har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.9.2), ska registreringsmyndigheten underrättas om ett beslut om likvidation av en gruppering med registrerat säte i Sverige.

11 §

Bestämmelsen har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.10.2).

Av *första stycket* följer att regeringen beslutar i frågor enligt artiklarna 13–14 i förordning nr 1082/2006 om förbud för en gruppering att bedriva verksamhet i Sverige, om en svensk medlems utträde ur en gruppering och om upplösning av en gruppering med registrerat säte i Sverige.

Enligt *andra stycket* ska fråga om upplösning av en gruppering med registrerat säte i Sverige prövas efter ansökan av registreringsmyndigheten.

12 §

Av paragrafen, som har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.10.2), följer att registreringsmyndigheten ska underrättas om ett beslut om förbud för en gruppering att bedriva verksamhet i Sverige, om en svensk medlems utträde ur en gruppering och om upplösning av en gruppering med registrerat säte i Sverige.

13 §

Bestämmelsen har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.11.2).

Av *första stycket* följer att registreringsmyndighetens beslut att avskriva en anmälan eller att vägra registrering får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol inom två månader från beslutets dag.

Enligt *andra stycket* krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

7.2 Övriga författningsförslag

7.2.1 Inledning

I det följande kommer endast de av utredningen presenterade författningsförslagen att kommenteras närmare. I denna del är emellertid att beakta att utredningen även föreslår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela

föreskrifter i en rad frågor som har samband med förordning nr 1082/2006 och föreslagen lag om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete inom EU. Utredningen lämnar dock inga förslag till författningstexter. Däremot redogörs för uppgifter som enligt utredningen bör regleras i förordning.

I följande avseenden föreslår utredningen att föreskrifter ska meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer

- vilken myndighet som ska vara registreringsmyndighet,
- ingivning av anmälningar i registreringsärenden,
- närmare om registrering och offentliggörande av vissa uppgifter avseende grupperingar,
- avgifter i ärenden om registrering,
- registreringsmyndighetens behörighet,
- ingivande och offentliggörande av årsredovisning,
- ingivande av årsberättelse,
- vilken myndighet som ska utöva kontrollen enligt artikel 6.1 i förordning nr 1082/2006 och närmare hur kontrollen ska gå till,
- ansökningsförfarandet hos registreringsmyndigheten, och
- underrättelse till registreringsmyndigheten.

7.2.2 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

1 kap. 9 §

Förslaget har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.12.2). Det innebär en utvidgning av offentlighetsprincipen på så sätt att principen också ska gälla för en gruppering med registrerat säte i Sverige.

7.2.3 Förslag till förordning om ändring i konkursförordningen (1987:916)

12 §

Förslaget, som har behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.9.2), innebär att det i en ny punkt 18 framgår att i det fall gäldenären är en gruppering med registrerat säte i Sverige ska rätten skicka en kopia av kungörelsen om konkursbeslutet till registreringsmyndigheten.

7.3 Ikraftträdande

Förordning nr 1082/2006 tillämpas från och med den 1 augusti 2007. Det synes därför angeläget att den av utredningen föreslagna lagen om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete inom EU jämte följdändringar i annan lag och förordningar snarast kan träda i kraft.

Mot bakgrund av att rimlig tid ska sättas av för remissbehandling, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och behandling i riksdagen bedömer utredningen att lagen om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete inom EU kan träda i kraft den 1 januari 2009. Övriga föreslagna ändringar i lag och förordningar bör träda i kraft vid samma tidpunkt.

Kommittédirektiv



Genomförande av EG-förordningen om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete

**Dir.
2006:115**

Beslut vid regeringssammanträde den 16 november 2006

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall överväga behoven av nya författningar och författningsändringar med anledning av Europaparlamentets och rådets beslut om en ny förordning om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (EGTS).

I uppgiften ingår att föreslå de författningsbestämmelser som behövs för att EG-förordningen skall kunna tillämpas effektivt i Sverige.

EG-förordningen om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (EGTS)

Inledning

Europeiska kommissionen lämnade i juli 2004 ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om europeiska grupperingar för gränsöverskridande samarbete (KOM [2004] 496 slutlig, EUT C 13, 19.1.2005, s. 12). Europaparlamentet och rådet antog den 5 juli 2006 förordning (EG) nr 1082/2006 om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (EUT L 210, 31.7.2006, s. 19, Celex 32006R1082). Förordningen skall tillämpas från och med den 1 augusti 2007.

EG-förordningen syftar till att underlätta för medlemsstaterna och lokala eller regionala organ att bedriva gränsöverskridande, transnationellt eller interregionalt samarbete (territoriellt sam-

arbete) genom att tillhandahålla en ny samarbetsform för detta, en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (EGTS).

En EGTS är en ny europarättslig juridisk person som bildas för att underlätta eller främja territoriellt samarbete mellan dess medlemmar i syfte att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen inom EU.

Närmare om EG-förordningen

En gruppering skall bestå av medlemmar som finns på minst två medlemsstaters territorium. Medlemmar i en gruppering kan vara dels medlemsstater och regionala eller lokala myndigheter, dels organ som regleras av offentlig rätt i enlighet med artikel 1.9 andra stycket i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster (EUT L 134, 30.4.2004, s. 114, Celex 32004L0018), dvs. många statligt eller kommunalt ägda eller kontrollerade bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser. Även sammanslutningar av organ som tillhör en eller flera av dessa kategorier får vara medlemmar.

Första steget i förfarandet för att bilda en gruppering är att de blivande medlemmarna upprättar ett förslag till avtal och till grupperingens stadga. Avtalet skall innehålla uppgifter om grupperingens namn och var den skall ha sitt säte samt bl.a. grupperingens mål och uppgifter och dess medlemmar. Stadgan skall innehålla alla uppgifter i avtalet och dessutom närmare uppgifter om hur grupperingen skall vara organiserad, hur arbetet skall bedrivas och hur medlemmarnas ansvar är fördelat.

Nästa steg är att varje medlems deltagande i grupperingen skall godkännas av den medlemsstat enligt vars lagstiftning medlemmen har bildats. Medlemmen skall underrätta medlemsstaten om sin avsikt att delta i en gruppering och tillställa den medlemsstaten en kopia av de förslag till avtal och stadga som medlemmarna är överens om skall gälla för grupperingen. Medlemsstaten skall godkänna deltagandet i grupperingen, såvida den inte anser att ett sådant deltagande är oförenligt med EG-förordningen, medlemmens befogenheter och åligganden eller med nationell lagstiftning i övrigt, eller att deltagandet inte är motiverat av skäl som gäller allmänintresset eller den allmänna ordningen i den medlemsstaten.

Medlemsstaterna skall utse de behöriga myndigheter som skall ha hand om detta godkännandeförfarande.

För att grupperingen skall förvärva status som juridisk person krävs att grupperingens stadga därefter registreras eller offentliggörs i enlighet med nationell lagstiftning i den medlemsstat där grupperingen skall ha sitt säte.

En EGTS skall endast kunna utföra uppgifter som underlättar och främjar territoriellt samarbete för att stärka ekonomisk och social sammanhållning. Uppgifterna skall fastställas av medlemmarna i avtalet. Samtliga uppgifter måste omfattas av varje medlems behörighet enligt dess nationella lagstiftning. En grupperings uppgifter skall främst vara begränsade till genomförande av program eller projekt för territoriellt samarbete som medfinansieras av gemenskapen genom Europeiska regionala utvecklingsfonden eller Europeiska socialfonden. Uppgifterna får dock även omfatta andra särskilda åtgärder med eller utan ekonomiskt bidrag från gemenskapen. Medlemsstaterna har rätt att begränsa de uppgifter som en EGTS får utföra utan finansiellt bidrag från gemenskapen, utom i fråga om sådana samarbetsåtgärder som omfattas av målet europeiskt territoriellt samarbete och som förtecknas i artikel 6 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1080/2006 av den 5 juli 2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden och om upphävande av förordning (EG) nr 1783/1999 (EUT L 210, 31.7.2006, s. 1, Celex 32006R1080).

En EGTS får inte utföra uppgifter som innefattar myndighetsutövning eller åligganden som syftar till att tillvarata statens eller andra offentliga allmänna intressen, exempelvis polisiära och föreskrivande befogenheter, rättsväsen och utrikespolitik.

När det gäller frågor som inte eller endast delvis regleras av förordningen hänvisar denna till nationella lagar i den medlemsstat där grupperingen har sitt registrerade säte.

En gruppering är ansvarig för sina skulder. Om tillgångarna är otillräckliga svarar dock grupperingens medlemmar för skulderna. Varje medlem ansvarar i proportion till sitt bidrag, om inte den nationella lagstiftning enligt vilken medlemmen bildas utesluter eller begränsar ansvaret för den medlemmen. Om minst en av medlemmarna har begränsat ansvar får också de andra medlemmarna begränsa sitt ansvar. Eventuella begränsningar av ansvaret skall göras i grupperingens stadga. Namnet på en gruppering vars medlemmar har begränsat sitt ansvar skall innehålla orden ”med begränsat ansvar”. En medlemsstat får förbjuda registrering inom

sitt territorium av grupperingar vars medlemmar har begränsat ansvar.

När det gäller upprättande av årsredovisning och, när så krävs, årsberättelse samt om revision och offentliggörande av redovisningen hänvisar EG-förordningen till nationell lagstiftning i den medlemsstat där grupperingen har sitt säte. Detsamma gäller likvidation, insolvens, betalningsinställelse och liknande förfaranden.

När en gruppering utövar verksamhet som på objektiva grunder strider mot en medlemsstats bestämmelser om allmän ordning, allmän säkerhet, allmän hälsa eller allmän moral, eller som strider mot allmänintresset i den medlemsstaten får ett behörigt organ där förbjuda verksamheten eller kräva att de medlemmar som har bildats enligt medlemsstatens lagstiftning utträder ur grupperingen, om inte verksamheten upphör. Beslutet skall kunna omprövas av en rättslig myndighet.

Om en gruppering inte längre bedriver verksamhet som främjar det territoriella samarbetet eller som går utöver gränserna för de uppgifter som den har getts skall en behörig domstol eller myndighet på ansökan av en behörig myndighet med ett berättigat intresse besluta om avveckling av grupperingen.

En tredje man som anser sig kränkt av en grupperings handlingar eller underlåtenheter skall ha rätt att framställa sina krav genom ett rättsligt förfarande.

Bildandet av en gruppering skall inte hindra medborgare att utöva sina rättigheter att överklaga beslut av offentliga organ som är medlemmar i en gruppering, när det gäller administration av verksamhet som genomförs av grupperingen, tillgång till tjänster på sitt eget språk och tillgång till information. Behörig domstol i dessa fall är domstolen i den medlemsstat i vars konstitution rätten att överklaga regleras.

Medlemsstaterna har rätt att besluta om betalning av avgifter i samband med registrering av avtal och stadga. Avgifterna får inte överstiga de administrativa kostnaderna.

När det gäller frågor som inte eller endast delvis regleras av EG-förordningen skall de nationella lagarna i den medlemsstat där grupperingen har sitt säte gälla. Det är medlemsstaternas ansvar att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa en effektiv tillämpning av förordningen.

I artikel 18 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1080/2006 av den 5 juli 2006 om Europeiska regionala utvecklings-

fonden och om upphävande av förordning (EG) nr 1783/1999 anges att de medlemsstater som deltar i ett program inom målet europeiskt territoriellt samarbete kan delegera förvaltningsmyndighetens och det gemensamma sekretariatets uppgifter till en EGTS.

Former för territoriellt samarbete

Grunden för bildandet av en EGTS är att offentligrättsliga, eller offentligrättsligt styrda, organ i minst två medlemsstater kommer överens om att överlämna uppgifter till ett nytt subjekt. Om kommunala organ bildar en EGTS kan denna till sin karaktär närmast sägas motsvara ett kommunalförbund på EU-nivå.

Det svenska regelverket

Svenska kommuner och landsting får enligt 3 kap. 20 § kommunalagen (1991:900) bilda kommunalförbund och överlämna kommunala uppgifter till sådana förbund. Ett kommunalförbund är en offentligrättslig juridisk person som är fristående i förhållande till sina medlemskommuner. Till följd av bestämmelserna i 10 kap. regeringsformen (RF), är det dock i dag inte rättsligt möjligt för svenska kommuner och landsting att, på eget initiativ, bilda kommunalförbund eller andra former av offentligrättsliga samarbetsorgan tillsammans med utländska lokala eller regionala myndigheter.

Enligt 10 kap. 1 § RF är det regeringen som ingår internationella överenskommelser. Regeringen kan, enligt 10 kap. 3 § RF, uppdra åt en förvaltningsmyndighet (statlig eller kommunal) att ingå en sådan överenskommelse, men bara i frågor som inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan. Detta innebär att en kommunal förvaltningsmyndighet kan ingå en internationell överenskommelse endast om den inte förutsätter lagstiftning, anslagsbeslut eller beslut om överlåtelse av uppgifter som annars skulle ha utförts av ett svenskt organ, t.ex. förvaltningsuppgifter. En kommunal förvaltningsmyndighet kan alltså ingå avtal om gränsregionalt samarbete i följande fall.

- Avtalet är en internationell överenskommelse som inte kräver riksdagens medverkan. Särskilt bemyndigande från regeringen krävs dock.

- Avtalet är inte folkrättsligt bindande utan endast ett politiskt åtagande.
- Avtalet är privaträttsligt.

På civilrättsliga grunder sker gränsöverskridande samverkan i bolagsform eller i form av ideella föreningar, kommittéer och politiska nätverk. En rad sådana samarbetsprojekt i privaträttslig form bedrivs för närvarande.

Av 11 kap. 6 § RF och 3 kap. 16 § kommunallagen följer att kommuner och landsting, i den mån aktuell lagstiftning tillåter det, får lämna över vården av kommunala förvaltningsuppgifter till enskilda. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning krävs dock stöd i lag för att uppgiften skall få överlåtas. Det synes inte finnas något som hindrar att dessa regler anses tillämpliga även på bolag som har delvis utländska ägare och/eller har sitt säte i utlandet.

Närliggande utredningsarbete

I SOU 2002:84 föreslog Gränskommunutredningen att ett offentlighetsrättsligt samarbetsorgan mellan svenska Haparanda kommun och finska Torneå stad skulle bildas genom en mellanstatlig överenskommelse mellan Sverige och Finland. Gränskommunutredningens förslag har remissbehandlats. En majoritet av remissinstanserna tillstyrkte allmänt Gränskommunutredningens förslag. Ett flertal remissinstanser önskade dock en mer utförlig analys på vissa områden. Regeringen uppdrog därför i juni 2005 åt Lunds universitet att vidare utreda de rättsliga förutsättningarna för bildandet av ett offentlighetsrättsligt samarbetsorgan mellan Haparanda kommun och Torneå stad. Lunds universitet redovisade uppdraget i mars 2006.

I en arbetsgrupp inom Europarådet pågår ett arbete med att utarbeta en konvention som i sin bilaga innehåller en fullständig reglering av ett gränskommunalt samarbete.

Uppdraget

En EG-förordning är direkt tillämplig i medlemsstaterna. Det innebär att en sådan rättsakt varken får eller skall införlivas i nationell rätt för att bli gällande. EG-förordningens bestämmelser får dock

återverkningar för det svenska regelverket. På flera punkter förutsätts att det finns regler på det nationella planet som kan tillämpas på en EGTS. I vissa avseenden följer det dessutom direkt av förordningen att medlemsstaterna är skyldiga att vidta nationella lagstiftningsåtgärder.

Utredaren skall analysera och bedöma hur EG-förordningens bestämmelser förhåller sig till svensk rätt, ta ställning till vilken lagstiftning som behövs för att förordningen skall kunna tillämpas effektivt i Sverige samt lämna ett heltäckande författningsförslag som innefattar såväl de anpassningar av det befintliga regelsystemet som de nya regler som behövs till följd av EG-förordningen.

Utredaren skall vidare analysera möjligheterna för en svensk myndighet att delta som medlem i en EGTS, även en sådan som bildats i en annan medlemsstat i syfte att vara en förvaltningsmyndighet för ett program inom målet europeiskt territoriellt samarbete.

Det står utredaren fritt att ta upp ytterligare frågor som denne anser behöver övervägas inom ramen för uppdraget samt föreslå de författningsändringar som bedöms motiverade. I uppdraget ingår inte att föreslå ändringar av grundlag eller av skattelagstiftning.

Utredningsarbetet

Till stöd för sina bedömningar skall utredaren inhämta upplysningar om liknande samarbetsformer i andra EU-länder och om planerade förändringar i den nationella rätten i några av de närliggande EU-länderna, särskilt i sådana länder som Sverige kan förutses komma att samarbeta med enligt program för europeiskt territoriellt samarbete under den kommande strukturfondsperioden 2007–2013.

Utredaren skall beakta det utredningsarbete som har bedrivits inom Haparanda-Torneå-projektet. Utredaren skall hålla sig informerad om Grundlagsutredningens (Ju 2004:11), och Ansvarskommitténs (Fi 2003:02) arbete samt samråda med Kommunala kompetensutredningen (Fi 2006:04).

Uppdraget skall redovisas senast den 31 augusti 2007.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om
genomförande av EG-förordningen om
en europeisk gruppering för territoriellt
samarbete (N 2006:115)**

**Dir.
2007:129**

Beslut vid regeringssammanträde den 6 september 2007

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 16 november 2006 tillkallade chefen för Näringsdepartementet en särskild utredare med uppdrag att överväga behoven av nya författningar och författningsändringar med anledning av Europaparlamentets och rådets beslut om en ny förordning om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (EGTS) (dir. 2006:115). Utredaren skulle enligt direktiven redovisa uppdraget redan den 31 augusti 2007.

Utredningstiden förlängs. Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 december 2007.

(Näringsdepartementet)

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EG) nr 1082/2006**av den 5 juli 2006****om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (EGTS)**

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR
ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av fördraget om upprättandet av Europeiska
gemenskapen, särskilt artikel 159 tredje stycket,

med beaktande av kommissionens förslag,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommit-
téns yttrande ⁽¹⁾,

med beaktande av Regionkommitténs yttrande ⁽²⁾,

i enlighet med förfarandet i artikel 251 i fördraget ⁽³⁾, och

av följande skäl:

- (1) Enligt artikel 159 tredje stycket i fördraget får särskilda åtgärder vidtas utanför de fonder som nämns i första stycket i samma artikel, i syfte att uppnå fördragets mål om ekonomisk och social sammanhållning. För att uppnå harmonisk utveckling på gemenskapens hela territorium och en starkare ekonomisk, social och territoriell sammanhållning måste det territoriella samarbetet stärkas. Därför är det lämpligt att vidta de åtgärder som krävs för att skapa bättre förutsättningar för territoriellt samarbete.
- (2) Det krävs åtgärder för att minska de betydande svårigheter som medlemsstaterna och i synnerhet regionala och lokala myndigheter mött vid genomförandet och förvaltningen av territoriellt samarbete inom ramen för olika nationella lagar och förfaranden.
- (3) Med hänsyn särskilt till det ökade antalet land- och sjögränser i gemenskapen till följd av dess utvidgning, är det nödvändigt att underlätta territoriellt samarbete i gemenskapen.
- (4) De instrument som redan finns, t.ex. de europeiska ekonomiska intressegrupperingarna, har under programperioden 2000–2006 visat sig vara dåligt anpassade för att organisera ett strukturerat samarbete enligt Interreg-initiativet.

(5) Europarådets regelverk ger olika möjligheter och ramar för regionala och lokala myndigheters samarbete över gränserna. Detta instrument är därför inte avsett att kringgå sådana ramar eller skapa en uppsättning särskilda gemensamma regler som på ett enhetligt sätt skulle styra alla sådana arrangemang inom hela gemenskapen.

(6) Genom rådets förordning (EG) nr 1083/2006 av den 11 juli 2006 om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden ⁽⁴⁾ ökas stödet för europeiskt territoriellt samarbete.

(7) Det är nödvändigt att underlätta och följa upp genomförandet av territoriellt samarbete även i de fall gemenskapen inte ger något ekonomiskt bidrag.

(8) För att undanröja hindren för territoriellt samarbete krävs ett samarbetsinstrument på gemenskapsnivå för att på gemenskapens territorium bilda samarbetsgrupperingar som har status som juridisk person, europeiska grupperingar för territoriellt samarbete (EGTS). Bildande av en gruppering bör vara frivilligt.

(9) En gruppering bör ha befogenhet att agera på sina medlemmars vägnar, särskilt de regionala och lokala myndigheterna.

(10) Grupperingens uppgifter och behörighet skall anges i ett avtal.

(11) En gruppering bör kunna agera för att genomföra program eller projekt för territoriellt samarbete som medfinansieras av gemenskapen, t.ex. via strukturfonderna i enlighet med förordning (EG) nr 1083/2006 och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1080/2006 av den 5 juli 2006 om Europeiska regionala utvecklingsfonden ⁽⁵⁾, eller för att med eller utan ekonomiskt bidrag från gemenskapen och på medlemsstaternas och deras regionala och lokala myndigheters eget initiativ genomföra åtgärder för territoriellt samarbete.

(12) Det bör anges att de regionala och lokala myndigheternas eller medlemsstaternas ekonomiska ansvar inte påverkas genom bildande av en gruppering i fråga om förvaltningen av både gemenskapsmedel och nationella medel.

⁽¹⁾ EUT C 255, 14.10.2005, s. 76.

⁽²⁾ EUT C 71, 22.3.2005, s. 46.

⁽³⁾ Europaparlamentets yttrande av den 6 juli 2005 (ännu ej offentliggjort i EUT), rådets gemensamma ståndpunkt av den 12 juni 2006 (ännu ej offentliggjord i EUT) och Europaparlamentets ståndpunkt av den 4 juli 2006 (ännu ej offentliggjord i EUT).

⁽⁴⁾ Se sidan 25 i detta nummer av EUT.

⁽⁵⁾ Se sidan 1 i detta nummer av EUT.

- (13) Det bör anges att regionala och lokala myndigheters befogenheter i egenskap av offentliga myndigheter, särskilt polisiära och föreskrivande befogenheter inte kan bli föremål för ett avtal.
- (14) Det är nödvändigt att en gruppering utformar sin egen stadga och skaffar sig egna organ samt regler för sin budget och för sitt ekonomiska ansvar.
- (15) Förutsättningarna för territoriellt samarbete bör skapas i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går denna förordning inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen, eftersom bildandet av en gruppering är frivilligt, i enlighet med varje medlemsstats konstitutionella system.
- (16) Enligt artikel 159 tredje stycket i fördraget får inte enheter från tredjeländ omfattas av den lagstiftning som grundar sig på denna bestämmelse. Antagandet av en gemenskapsåtgärd som medger att en gruppering skapas bör emellertid inte utesluta möjligheten för enheter från tredjeländer att delta i en gruppering som bildats enligt denna förordning, när lagstiftningen i ett tredjeländ eller avtal mellan medlemsstater och tredjeländer medger detta.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Europeisk gruppering för territoriellt samarbete

1. En europeisk gruppering för territoriellt samarbete, nedan kallad "gruppering", kan bildas på gemenskapens territorium enligt de villkor och bestämmelser som föreskrivs i denna förordning.
2. En gruppering skall ha som mål att underlätta och främja gränsöverskridande, transnationellt och/eller interregionalt samarbete, nedan kallat "territoriellt samarbete", mellan dess medlemmar i enlighet med artikel 3.1, med det enda målet att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen.
3. En gruppering skall ha status som juridisk person.
4. En gruppering skall i varje medlemsstat ha den mest vittgående rättskapacitet som tillerkänns juridiska personer enligt den medlemsstatens nationella lagstiftning. Den skall särskilt kunna förvärva eller avyttra fast och lös egendom, anställa personal samt föra talan inför domstolar och andra myndigheter.

Artikel 2

Tillämplig lag

1. En gruppering skall regleras av följande:

- a) Denna förordning.
- b) Bestämmelser i avtalet och stadgan som avses i artiklarna 8–9, om denna förordning uttryckligen tillåter det.
- c) Beträffande frågor som inte eller endast delvis regleras av denna förordning, av nationella lagar i den medlemsstat där grupperingen har sitt registrerade säte.

När det är nödvändigt enligt gemenskapsrätten eller internationell privaträtt att fastställa vilken lag som skall reglera grupperingens verksamhet skall grupperingen betraktas som ett organ i den medlemsstat där den har sitt registrerade säte.

2. När en medlemsstat består av flera territoriella enheter, som har sin egen tillämpliga lagstiftning, skall hänvisningen till tillämplig lagstiftning enligt punkt 1c omfatta lagstiftningen i dessa enheter, med beaktande av den konstitutionella strukturen i den berörda medlemsstaten.

Artikel 3

Grupperingens sammansättning

1. En gruppering skall bestå av medlemmar som agerar inom ramen för deras behörighet enligt nationell lagstiftning och som tillhör en eller flera av följande kategorier:

- a) Medlemsstater.
- b) Regionala myndigheter.
- c) Lokala myndigheter.
- d) Organ som regleras av offentlig rätt i enlighet med artikel 1.9 andra stycket i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtjänster, varor och tjänster (¹).

Sammanlutningar av organ som tillhör en eller flera av dessa kategorier får också vara medlemmar.

2. En gruppering skall bestå av medlemmar som finns på minst två medlemsstaters territorium.

Artikel 4

Bildande av en gruppering

1. Beslut att bilda en gruppering skall fattas på initiativ av dess blivande medlemmar.

2. Varje blivande medlem skall

- a) underrätta den medlemsstat enligt vars lagstiftning den har bildats om sin avsikt att delta i en gruppering, och
- b) tillställa den medlemsstaten en kopia av förslaget till det avtal och den stadga, som avses i artiklarna 8 och 9.

(¹) EUT L 134, 30.4.2004, s. 114. Direktivet senast ändrat genom kommissionens förordning (EG) nr 2083/2005 (EUT L 333, 20.12.2005, s. 28).

3. Efter underrättelse enligt punkt 2 av en blivande medlem skall den berörda medlemsstaten, med hänsyn till sin konstitutionella struktur, godkänna den blivande medlemmens deltagande i grupperingen, såvida den inte anser att ett sådant deltagande är oförenligt med denna förordning eller nationell lagstiftning inbegripet den blivande medlemmens befogenheter och åligganden eller att sådant deltagande inte är motiverat av skäl som gäller allmänintresset eller den allmänna ordningen i den medlemsstaten. I sådana fall skall medlemsstaten lämna en motivering till varför den vägrar att ge sitt godkännande.

Medlemsstaten skall i regel fatta sitt beslut inom tre månader från dagen för mottagandet av en godtagbar ansökan i enlighet med punkt 2.

När beslut fattas om en blivande medlems deltagande i en gruppering får medlemsstaterna tillämpa de nationella reglerna.

4. Medlemsstaterna skall utse de behöriga myndigheter som skall ta emot de underrättelser och handlingar som anges i punkt 2.

5. Medlemmarna skall enas om det avtal som avses i artikel 8 och om den stadga som avses i artikel 9 och därvid sörja för att de överensstämmer med medlemsstaternas godkännande i enlighet med punkt 3 i den här artikeln.

6. Varje ändring av avtalet och varje betydande ändring av stadgan skall godkännas av medlemsstaterna enligt förfarandet i denna artikel. Betydande stadgeändringar är sådana ändringar som direkt eller indirekt innebär en ändring av avtalet.

Artikel 5

Förvärvande av status som juridisk person och offentliggörande i Europeiska unionens officiella tidning

1. Den stadga som avses i artikel 9 och varje senare ändring av dessa skall registreras och/eller offentliggöras i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning i den medlemsstat där den berörda grupperingen har sitt registrerade säte. Grupperingen skall förvärva status som juridisk person vid dagen för registrering eller offentliggörandet, beroende på vilket som inträffar först. Medlemmarna skall underrätta de berörda medlemsstaterna och Regionkommittén om avtalet och om registreringen och/eller offentliggörandet av stadgan.

2. Grupperingen skall säkerställa att det inom tio arbetsdagar från registreringen och/eller offentliggörandet av stadgan skickas en begäran till Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer om offentliggörande av ett meddelande i *Europeiska unionens officiella tidning* om bildandet av grupperingen med uppgift om dess namn, syften, medlemmar och registrerade säte.

Artikel 6

Kontroll av förvaltningen av offentliga medel

1. Kontrollen av en grupperings förvaltning av offentliga medel skall organiseras av de behöriga myndigheterna i den medlemsstat där grupperingen har sitt registrerade säte. Den medlemsstat där grupperingen har sitt registrerade säte skall utse den behöriga myndigheten för denna uppgift innan den godkänner deltagandet i grupperingen i enlighet med artikel 4.

2. När så krävs enligt nationell lagstiftning i de övriga berörda medlemsstaterna skall myndigheterna i den medlemsstat där en gruppering har sitt registrerade säte vidta åtgärder för de berörda myndigheternas räkning i de övriga berörda medlemsstaterna för att genomföra kontroller på deras territorium för de av grupperingens åtgärder som utförs i dessa medlemsstater och för att utbyta all lämplig information.

3. Alla kontroller skall utföras i enlighet med internationellt godtagen revisionsssed.

4. Trots vad som sägs i punkterna 1–3 skall relevant lagstiftning om kontrollen av gemenskapsmedel tillämpas när grupperingens uppgifter enligt artikel 7.3 första eller andra stycket inbegriper åtgärder som medfinansieras av gemenskapen.

5. Den medlemsstat där en gruppering har sitt registrerade säte skall informera de övriga berörda medlemsstaterna om det har uppstått några problem under kontrollerna.

Artikel 7

Uppgifter

1. En gruppering skall utföra de uppgifter som medlemmarna ger den i enlighet med denna förordning. Uppgifterna skall anges i det avtal som dess medlemmar ingått i enlighet med artiklarna 4 och 8.

2. En gruppering skall verka inom gränserna för de uppgifter som den har givits, vilka skall vara begränsade till underlättande och främjande av territoriellt samarbete för att stärka ekonomisk och social sammanhållning och de skall fastställas av grupperingens medlemmar på grundval av att samtliga uppgifter måste omfattas av varje medlems behörighet enligt dess nationella lagstiftning.

3. Närmare bestämt skall en grupperings uppgifter främst vara begränsade till genomförande av program eller projekt för territoriellt samarbete som medfinansieras av gemenskapen genom Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och/eller Sammanhållningsfonden.

En gruppering får genomföra andra särskilda åtgärder som avser territoriellt samarbete mellan dess medlemmar för att uppnå det mål som avses i artikel 1.2 med eller utan ekonomiskt bidrag från gemenskapen.

Medlemsstaterna får begränsa de uppgifter grupperingar får utföra utan finansiellt bidrag från gemenskapen, men sådana uppgifter skall inbegripa åtminstone de samarbetsåtgärder som förtecknas i artikel 6 i förordning (EG) nr 1080/2006.

4. De uppgifter som tilldelats en gruppering av dess medlemmar skall inte avse myndighetsutövning eller åligganden som syftar till att tillvarata statens eller andra offentliga myndigheters allmänna intressen, exempelvis polisiära och föreskrivande befogenheter, rättsväsen och utrikespolitik.

5. Medlemmarna i en gruppering kan enhälligt besluta att bemyndiga en av medlemmarna att utföra dess uppgifter.

Artikel 8

Avtal

1. En gruppering skall falla under ett avtal som skall ingås enhälligt av medlemmarna i enlighet med artikel 4.
2. I avtalet skall följande anges:
 - a) Grupperingens namn och dess registrerade säte som skall vara beläget i den medlemsstat enligt vars lagstiftning åtminstone en av medlemmarna bildats.
 - b) Det territorium inom vilket grupperingen kan utföra sina uppgifter.
 - c) Grupperingens särskilda mål och uppgifter, dess varaktighet och villkoren för dess upplösning.
 - d) En förteckning över grupperingens medlemmar.
 - e) Den tillämpliga lagstiftningen för tolkningen och genomförandet av avtalet skall vara lagstiftningen i den medlemsstat där grupperingen har sitt registrerade säte.
 - f) De lämpliga arrangemangen för ömsesidigt erkännande, bl.a. för finansiell kontroll.
 - g) Förfarandena för att ändra avtalet, vilka skall överensstämma med de åligganden som anges i artiklarna 4 och 5.

Artikel 9

Stadga

1. En grupperings stadga skall antas av dess medlemmar genom enhälligt beslut på grundval av avtalet.
2. En grupperings stadga skall åtminstone innehålla alla bestämmelser i avtalet tillsammans med följande:
 - a) Bestämmelserna om arbetssättet för grupperingens organ och deras befogenheter samt om antalet företrädare för medlemmarna i de relevanta organen.
 - b) Grupperingens beslutsförfarande.
 - c) Arbetsspråk.

d) Arrangemangen för grupperingens verksamhet, särskilt när det gäller personaladministration, rekrytering och anställningsvillkor.

e) Arrangemangen för medlemmarnas finansiella bidrag samt tillämpliga redovisnings- och budgetregler, inbegripet för finansiella frågor, för varje medlem av grupperingen med avseende på denna.

f) Arrangemangen för medlemmarnas ansvar enligt artikel 12.2.

g) De myndigheter som skall ansvara för att utse en oberoende externa revisorer.

h) Förfarandena för att ändra stadgan vilka skall överensstämma med de åligganden som anges i artiklarna 4 och 5.

Artikel 10

Organisation av en gruppering

1. En gruppering skall ha åtminstone följande organ:
 - a) En församling som består av företrädare för medlemmarna.
 - b) En direktör som företräder grupperingen och agerar på dess vägnar.
2. I stadgan får det finnas bestämmelser om ytterligare organ med klart definierade befogenheter.
3. En gruppering skall vara ansvarig för sina organs agerande gentemot tredje man även om detta agerande inte ingår i grupperingens uppgifter.

Artikel 11

Budget

1. En gruppering skall utarbeta en årlig budget som skall antas av församlingen som särskilt skall innehålla en avdelning för löpande kostnader och, om så behövs, en operativ avdelning.
2. Upprättande av grupperingens årsredovisning, inklusive, när så krävs, årsberättelsen samt revisionen och offentliggörandet av denna redovisning skall regleras i enlighet med artikel 2.1 c.

Artikel 12

Likvidation, insolvens, betalningsinställelse och ansvar

1. När det gäller likvidation, insolvens, betalningsinställelse och liknande förfaranden skall en gruppering styras av lagstiftningen i den medlemsstat där den har sitt registrerade säte såvida inget annat föreskrivs i punkterna 2 och 3.

2. En gruppering skall vara ansvarig för sina skulder oavsett vilken form de har.

Om grupperingens tillgångar är otillräckliga för att täcka dess skulder, skall grupperingens medlemmar vara ansvariga för grupperingens skulder oavsett vilken form de har, och varje medlems andel skall fastställas proportionellt i förhållande till dess bidrag, såvida inte den nationella lagstiftning enligt vilken medlemmen bildats utesluter eller begränsar ansvaret för den medlemmen. Överenskommelser för bidragen skall fastställas i stadgan.

Om ansvaret för minst en medlem av en gruppering är begränsat, som en följd av den nationella lagstiftning enligt vilken medlemmen har bildats, får också de andra medlemmarna begränsa sitt ansvar i stadgan.

Medlemmarna får i stadgan föreskriva att de, även sedan deras medlemskap i grupperingen har upphört, fortsatt kommer att vara ansvariga för skyldigheter som uppkommit ur en grupperings aktiviteter under deras medlemskap.

Namnet på en gruppering vars medlemmar har begränsat ansvar skall innehålla orden "begränsat ansvar".

Offentliggörande av avtal, stadga och räkenskaper när det gäller en gruppering vars medlemmar har begränsat ansvar skall motsvara minst det som krävs av andra slags rättssubjekt vars medlemmar har begränsat ansvar och som bildats i enlighet med lagstiftningen i den medlemsstat där grupperingen har sitt registrerade säte.

En medlemsstat får förbjuda registrering inom sitt territorium av en gruppering vars medlemmar har begränsat ansvar.

3. Utan att det påverkar medlemsstaternas finansiella ansvar när det gäller eventuella medel från struktur- och/eller sammanhållningsfonderna som har tilldelats en gruppering skall inget finansiellt ansvar uppkomma för medlemsstaterna genom denna förordning för en gruppering i vilken de inte är medlemmar.

Artikel 13

Allmänintresse

När en gruppering genomför en verksamhet som strider mot en medlemsstats bestämmelser om allmän ordning, allmän säkerhet, allmän hälsa eller allmän moral, eller som strider mot allmänintresset i en medlemsstat får ett behörigt organ i den medlemsstaten förbjuda verksamheten på sitt territorium eller kräva att de medlemmar som har bildats enligt dess lagstiftning utträder ur grupperingen, om inte denna upphör med verksamheten ifråga.

Sådana förbud får inte utgöra ett sätt att införa godtycklig eller förtäckt begränsning av det territoriella samarbetet mellan

grupperingens medlemmar. Det behöriga organets beslut skall kunna omprövas av en rättslig myndighet.

Artikel 14

Upplösning

1. Trots vad som sägs i avtalets bestämmelser om upplösning skall den behöriga domstolen eller myndigheten i den medlemsstat där grupperingen har sitt registrerade säte vid en ansökan av en behörig myndighet med ett berättigat intresse besluta om avveckling av en gruppering om den finner att grupperingen inte längre uppfyller kraven i artikel 1.2 eller artikel 7, särskilt att grupperingen agerar utanför gränserna för de uppgifter som anges i artikel 7. Den behöriga domstolen eller myndigheten skall underrätta samtliga medlemsstater enligt vars lagstiftning medlemmarna har bildats om alla ansökningar om att upplösa en gruppering.

2. Den behöriga domstolen eller myndigheten kan ge grupperingen en tidsfrist för att rätta till situationen. Om grupperingen inte lyckas rätta till situationen innan tidsfristen löpt ut, skall den behöriga domstolen besluta om upplösning av grupperingen.

Artikel 15

Behörighet

1. Tredje man som anser sig kränkt genom en grupperings handlingar eller underlåtenheter skall ha rätt att framställa sina krav genom ett rättsligt förfarande.

2. Gemenskapslagstiftningen om behörighet skall tillämpas på tvister med en gruppering om inget annat föreskrivs i denna förordning. I de fall som inte omfattas av gemenskapslagstiftningen skall domstolar i den medlemsstat där grupperingen har sitt registrerade säte vara behöriga att avgöra tvister.

De domstolar som är behöriga att avgöra tvister enligt artikel 4.3 eller 4.6 eller enligt artikel 13 skall vara domstolarna i den medlemsstat vars beslut har överklagats.

3. Ingenting i denna förordning skall frånta medborgarna möjligheten att utöva sina nationella konstitutionella rättigheter att överklaga mot offentliga organ som är medlemmar av en gruppering, när det gäller

- administrativa beslut som rör verksamheter som genomförs av grupperingen,
- tillgång till tjänster på sitt eget språk, och
- tillgång till information.

I dessa fall skall de behöriga domstolarna vara domstolarna i den medlemsstat i vars konstitution rätten att överklaga regleras.

Artikel 16

Slutbestämmelser

1. Medlemsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa effektiv tillämpning av denna förordning.

Om det är nödvändigt enligt medlemsstatens nationella lagstiftning kan en medlemsstat upprätta en övergripande förteckning över de uppgifter som medlemmarna av en gruppering enligt artikel 3.1, som bildats enligt dess lagstiftning, redan har när det gäller territoriellt samarbete inom den berörda medlemsstaten.

Medlemsstaten skall i enlighet därmed underrätta kommissionen och de övriga medlemsstaterna om varje bestämmelse som antagits enligt denna artikel.

2. Medlemsstaterna kan besluta om betalning av avgifter i samband med registrering av avtal och stadga. Dessa avgifter får emellertid inte överstiga de administrativa kostnaderna för detta.

Artikel 17

Rapport- och översynsklausul

Senast den 1 augusti 2011 skall kommissionen till Europaparlamentet och rådet överlämna en rapport om tillämpningen av förordningen och när så är lämpligt lämna förslag till ändringar.

Artikel 18

Ikraftträdande

Denna förordning träder i kraft dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Den skall tillämpas senast den 1 augusti 2007, med undantag av artikel 16, som skall tillämpas från och med den 1 augusti 2006.

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.

Utfärdad i Strasbourg den 5 juli 2006.

På Europaparlamentets vägnar

J. BORRELL FONTELLES

Ordförande

På rådets vägnar

P. LEHTOMÄKI

Ordförande

Statens offentliga utredningar 2007

Kronologisk förteckning

1. Telefonsäljning. Jo.
2. Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lättläst. Sammanfattning. S.
3. Föräldraskap vid assisterad befruktning. Ju.
4. Trafikinspektionen
– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. N.
5. Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? Ju.
6. Målsägandebiträdet.
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. Ju.
7. Den nya inskrivningsmyndigheten. M.
8. Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. Ju.
9. Svenskan i världen. UD.
10. Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Fi.
11. Regional utveckling och regional samhällsorganisation. Fi.
12. Hälso- och sjukvården. Fi.
13. Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation. Fi.
14. Renovering av bostadsmarknad efterlyses!
Om ungas möjligheter till en egen bostad.
Rapport nr 1:
Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.
Rapport nr 2:
Måste man ha tur?
Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer.
Rapport nr 3:
Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder – ur ett dubbelt användarperspektiv.
Rapport nr 4:
Unga vuxna på bolånemarknaden. M.
15. Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering.

Idébok:
Jämställd medborgarservice. Goda råd om jämställdhetsintegreringen. En idébok för chefer och strateger.
Metodbok:
JämStöd Praktika. Metodbok för jämställdhetsintegrering. IJ.
16. Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag. S.
17. Äktenskap för par med samma kön.
Vigsselfrågor. Ju.
18. Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar. N.
19. Friskare tänder – till rimliga kostnader. S.
20. Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. Jo.
21. GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar. M.
22. Skyddet för den personliga integriteten. Kartläggning och analys. Del 1+2. Ju.
23. Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet. Fi.
24. Veterinär fältverksamhet i nya former. Jo.
25. Plats för tillväxt? Fi.
26. Alternativ tvistlösning. Ju.
27. Auktorisation av patentombud. N.
28. Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem. U.
29. Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? Ju.
30. Två nya statliga specialskolor.
+ Lättläst+ Daisy. U.
31. Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser. Fö.
32. Tillväxt genom turistnäringen. N.
33. Släpvagnskörning med B-körkort – när kan de nya EU-reglerna börja tillämpas? N.
34. Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas. Ju.

35. Flyttning och pendling i Sverige. Fi.
36. Bioenergi från jordbruket – en växande resurs. + Bilagedel. Jo.
37. Vård med omsorg – möjligheter och hinder. S.
38. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2007. Nu levandes ansvar, framtida generationers frihet. M.
39. Framtidens polis. Ju.
40. Valsystem och representationseffekter. En jämförande studie av 25 länder. Ju.
41. Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994–2006. Regel tillämpning och författningsspolitiska alternativ. Ju.
42. Från statsminister till president? Sveriges regeringschef i ett jämförande perspektiv. Ju.
43. Bättre arbetsmiljöregler II. Skyddsombud, beställansvar, byggarbetsplatser m.m. A.
44. Tsunamibandén. Fi.
45. Utökad elektroniskt informationsutbyte. Fi.
46. Ansvarsfrågan vid odling av genmodifierade grödor. Jo.
47. Den osynliga infrastrukturen – om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering. N.
48. Patientdata och läkemedel m.m. S.
49. Organisationsform för VTI och SIKa. N.
50. Mångfald är framtiden. Ku.
51. Riksbankens finansiella oberoende. Fi.
52. Beslutanderätt vid gemensam vårdnad m.m. Ju.
53. Sjukhusens läkemedelsförsörjning. S.
54. Barnet i fokus
En skärpt lagstiftning mot barnpornografi. Ju.
55. Betalningstider i näringslivet. N.
56. Revisionsutskott m.m.; Genomförande av 2006 års revisorsdirektiv. Ju.
57. Etiskt godkännande av djurförsök – nya former för överprövning. Jo.
58. Hamnstrategi – strategiska hamnoder i det svenska godstransportsystemet. N.
59. Strategiska godsnoder i det svenska transportsystemet – ett framtidsperspektiv. N.
60. Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter. DVD medföljer. M. + engelsk översättning.
61. Deluppföljning 2 av den kommunal-ekonomiska utjämningen – med förslag till förändringar i kostnadsutjämningen. Fi.
62. Utjämning av kommunernas LSS-kostnader – översyn och förslag. Fi.
63. En bättre viltförvaltning med inriktning på älg. Jo.
64. Studiestödsdatalag. U.
65. Domstolarnas handläggning av ärenden. Ju.
66. Rörelser i tiden. IJ.
67. Regeringsformen ur ett könsperspektiv. En övergripande genomgång. Ju.
68. Ett decennium med personval. Erfarenheter och utfall. Ju.
69. Bestämmelser om domstolarna i regeringsformen. Expertgruppsrapport. Ju.
70. Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet. N.
71. En starkare företagsinteckning. Ju.
72. Kommunal kompetens i utveckling. Fi.
73. Kostnader för personlig assistans. Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning. S.
74. Upplåtelse av den egna bostaden. Fi.
75. Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning. Fi.
76. Lagring av trafikuppgifter för brottsbekämpning. Ju.
77. En svensk veteranpolitik, del 1. Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser. Fö.
78. Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet – förslag om att bolagisera vissa konsult- och entreprenadverksamheter i Banverket och Vägverket. N.
79. Tre nya skolmyndigheter. U.
80. Reach – genomförande och sanktioner. M.
81. Resurser för kvalitet. U.
82. Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten. + Lättläst + daisy. S.
83. Standarder och tillväxt: en kommenterad forskningsöversikt. Standards and growth: a research review. N.

84. Värdet av valdeltagande. Ju.
85. Olika former av normkontroll.
Expertgruppsrapport. Ju.
86. Bättre djurskydd – mindre krångel. Jo.
87. Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder. + Lättläst. + Daisy. U.
88. Att lära nära.
Stöd till kommuner för verksamhetsnära kompetensutveckling inom omsorg och vård av äldre. S.
89. Rovdjuren och deras förvaltning. M.
90. Straffskalan för mord. Ju.
91. Ny företagshälsovård – ny kunskapsförsörjning. S.
92. Urkunden I Tiden
– en straffrättslig anpassning. Ju.
93. Den kommunala självstyrelsens grundlagsskydd. Expertgruppsrapport. Ju.
94. Folkomröstning i Europa.
Rättslig reglering och förekomst av folkomröstningar i 32 europeiska stater. Ju.
95. Tjänster utan gränser?
Internationalisering av offentliga sektorns tjänster. Fi.
96. Avgifter. Fi.
97. Vissa metrologifrågor. N.
98. Karriär för kvalitet. U.
99. Förhandsprövning av nättariffer m.m. N.
100. Id-kort för folkbokförda i Sverige. IJ.
101. Tydlig och öppen. Förslag till en stärkt skolinspektion. U.
102. Svenska nyhetsmedier och mänskliga rättigheter i Sverige. En översikt. Ju.
103. Bo för att leva – seniorbostäder och trygghetsbostäder. S.
104. Samverkan för lokal utveckling. IJ.
105. Territoriellt samarbete inom EU. N.

Statens offentliga utredningar 2007

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Föräldraskap vid assisterad befruktning. [3]
Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? [5]
Målsägandebiträdet.
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. [6]
Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. [8]
Äktenskap för par med samma kön.
Vigsselfrågor. [17]
Skyddet för den personliga integriteten.
Kartläggning och analys. Del 1+2. [22]
Alternativ tvistlösning. [26]
Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? [29]
Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas. [34]
Framtidens polis. [39]
Valsystem och representationseffekter.
En jämförande studie av 25 länder. [40]
Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994–2006.
Regeltillämpning och författningsspolitiska alternativ. [41]
Från statsminister till president?
Sveriges regeringschef i ett jämförande perspektiv. [42]
Beslutanderätt vid gemensam vårdnad m.m. [52]
Barnet i fokus
En skärpt lagstiftning mot barnporno-grafi. [54]
Revisionsutskott m.m.; Genomförande av 2006 års revisorsdirektiv. [56]
Domstolarnas handläggning av ärenden. [65]
Regeringsformen ur ett könsperspektiv.
En övergripande genomgång. [67]
Ett decennium med personval.
Erfarenheter och utfall. [68]
Bestämmelser om domstolarna i regeringsformen. Expertgruppsrapport. [69]

En starkare företagsinteckning. [71]
Lagring av trafikuppgifter för brottsbekämpning. [76]
Värdet av valdeltagande. [84]
Olika former av normkontroll.
Expertgruppsrapport. [85]
Straffskalan för mord. [90]
Urkunden I Tiden
– en straffrättslig anpassning [92]
Den kommunala självstyrelsens grundlagskydd. Expertgruppsrapport. [93]
Folkomröstning i Europa.
Rättslig reglering och förekomst av folkomröstningar i 32 europeiska stater. [94]
Svenska nyhetsmedier och mänskliga rättigheter i Sverige. En översikt. [102]

Utrikesdepartementet

Svenskan i världen. [9]

Försvarsdepartementet

Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser. [31]
En svensk veteranpolitik, del 1.
Ansvaret för personalen före, under och efter internationella militära insatser. [77]

Socialdepartementet

Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lättläst. Sammanfattning. [2]
Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag. [16]
Friskare tänder – till rimliga kostnader. [19]
Vård med omsorg – möjligheter och hinder. [37]
Patientdata och läkemedel m.m. [48]
Sjukhusens läkemedelsförsörjning. [53]
Kostnader för personlig assistans.
Skärpta regler för utbetalning, användning och återbetalning av assistansersättning. [73]

Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten.
+ Lättläst + daisy. [82]

Att lära nära.

Stöd till kommuner för verksamhetsnära kompetensutveckling inom omsorg och vård av äldre. [88]

Ny företagshälsovård – ny kunskapsförsörjning [91]

Bo för att leva – seniorbostäder och trygghetsbostäder. [103]

Finansdepartementet

Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. [10]

Regional utveckling och regional samhällsorganisation. [11]

Hälsa- och sjukvården. [12]

Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relationer. [13]

Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet. [23]

Plats för tillväxt? [25]

Flyttning och pendling i Sverige. [35]

Tsunamibandet. [44]

Utökad elektroniskt informationsutbyte. [45]

Riksbankens finansiella oberoende. [51]

Deluppföljning 2 av den kommunal-ekonomiska utjämnningen – med förslag till förändringar i kostnadsutjämnningen. [61]

Utjämnning av kommunernas LSS-kostnader – översyn och förslag. [62]

Kommunal kompetens i utveckling. [72]

Upplåtelse av den egna bostaden. [74]

Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning. [75]

Tjänster utan gränser?

Internationalisering av offentliga sektorns tjänster. [95]

Avgifter. [96]

Utbildningsdepartementet

Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan.

Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem. [28]

Två nya statliga specialskolor.

+ Lättläst+ Daisy. [30]

Studiestödsdatalog. [64]

Tre nya skolmyndigheter. [79]

Resurser för kvalitet. [81]

Ökad likvärdighet för elever med funktionshinder. + Lättläst. + Daisy. [87]

Karriär för kvalitet. [98]

Tydlig och öppen. Förslag till en stärkt skolinspektion. [101]

Jordbruksdepartementet

Telefonförsäljning. [1]

Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. [20]

Veterinär fältverksamhet i nya former. [24]

Bioenergi från jordbruket – en växande resurs.
+ Bilagedel. [36]

Ansvarsfrågan vid odling av genmodifierade grödor. [46]

Etiskt godkännande av djurförsök – nya former för överprövning. [57]

En bättre viltförvaltning med inriktning på älg. [63]

Bättre djurskydd – mindre krångel. [86]

Miljödepartementet

Den nya inskrivningsmyndigheten. [7]

Renovering av bostadsmarknad efterlyses!

Om ungas möjligheter till en egen bostad.

Rapport nr 1:

Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.

Rapport nr 2:

Måste man ha tur?

Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer.

Rapport nr 3:

Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder – ur ett dubbelt användarperspektiv.

Rapport nr 4:

Unga vuxna på bolånemarknaden. [14]

GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar. [21]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2007.

Nu levandes ansvar, framtida generationers frihet. [38]

Sverige inför klimatförändringarna – hot och möjligheter. DVD medföljer. [60]
+ engelsk översättning.

Reach – genomförande och sanktioner. [80]

Rovdjuren och deras förvaltning. [89]

Näringsdepartementet

Trafikinspektionen
– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. [4]

Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar. [18]

Auktorisation av patentombud. [27]

Tillväxt genom turistnäringen. [32]

Släpvnagskörning med B-körkort
– när kan de nya EU-reglerna börja tillämpas? [33]

Den osynliga infrastrukturen
– om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering. [47]

Organisationsform för VTI och SIKa. [49]

Betalningstider i näringslivet. [55]

Hamnstrategi – strategiska hamnoder i det svenska godstransportsystemet. [58]

Strategiska godsoder i det svenska transportsystemet – ett framtidsperspektiv. [59]

Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatsystemet. [70]

Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet – förslag om att bolagisera vissa konsult- och entreprenadverksamheter i Banverket och Vägverket. [78]

Standarder och tillväxt: en kommenterad forskningsöversikt. Standards and growth: a research review. [83]

Vissa metrologifrågor. [97]

Förhandsprövning av nättariffer m.m. [99]

Territoriellt samarbete inom EU. [105]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering.
Idébok:
Jämställd medborgarservice. Goda råd om jämställdhetsintegreringen. En idébok för chefer och strateger.
Metodbok:
JämStöd Praktika. Metodbok för jämställdhetsintegrering. [15]

Rörelser i tiden. [66]

Id-kort för folkbokförda i Sverige. [100]

Samverkan för lokal utveckling. [104]

Kulturdepartementet

Mångfald är framtiden. [50]

Arbetsmarknadsdepartementet

Bättre arbetsmiljöregler II. Skyddsombud, beställansvar, byggarbetsplatser m.m. [43]