

**Statsrådets skrivelse till Riksdagen med anledning av
ett förslag till parlamentets och rådets förordning
(förordning om samarbetgrupperingar)**

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen 14 juli 2004 till parlamentets och rådets
översänds till riksdagen Europeiska förordning om europeiska grupperingar för
gemenskapernas kommissions förslag av den gränsöverskridande samarbete.

Helsingfors den 16 december 2004

Region- och kommunminister *Hannes Manninen*

Lagstiftningsråd Kari Parkkonen

**KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL PARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM
EUROPEISKA GRUPPERINGAR FÖR GRÄNSÖVERSKRIDANDE SAMARBETE (KOM(2004) 496
SLUTLIG)**

1. Allmänt

Som en del av sitt reformförslag gällande strukturfonderna överlämnade kommissionen den 14 juli 2004 ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning enligt vilken europeiska grupperingar för gränsöverskridande samarbete, nedan grupperingar, kan bildas för att underlätta samarbetet över gränserna. Bakgrunden till förslaget är de svårigheter som i praktiken har förekommit i anslutning till det gränsöverskridande samarbetet samt i samarbetet stater och regioner emellan. Olikheter i de nationella lagarna och förfarandena har försvårat samarbetet över gränserna. Med det föreslagna instrumentet strävar man efter att underlätta det gränsöverskridande samarbetet i dess olika former. I förslaget till förordning är det fråga om de juridiska förutsättningarna för samarbetet. Förslaget tar inte upp någon finansiering.

Det finns också andra orsaker till att ett sådant förslag läggs fram. Till följd av utvidgningen har land- och sjögränsernas omfattning och betydelse ökat inom Europeiska unionens territorium. Enligt förslaget till förordning om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och sammanhållningsfonden (KOM (2004) 492 slutlig) föreslås tre mål, varav ett gäller det territoriella samarbetet. Det föreslås att mera medel anslås för detta ändamål jämfört med de nuvarande Interreg-gemenskapsinitiativen, varvid det regionala samarbetets betydelse ökar även i detta avseende.

Den rättsliga grunden för förslaget till förordning är artikel 159 i grundfördraget, enligt vilken rådet, om särskilda åtgärder behöver vidtas utanför fonderna, får besluta om sådana särskilda åtgärder i enlighet med förfarandet i artikel 251. Artikeln innebär att medbeslutandeförfarandet skall tillämpas.

2. Förslagets huvudsakliga innehåll

En gruppering kan enligt förslaget till förordning grundas inom gemenskapens område. Avgränsningen medför att en

gruppering inte kan vara verksam utanför Europeiska unionen, t.ex. i Norge eller Ryssland. Syftet med grupperingen är att underlätta och främja gränsområdessamarbetet mellan medlemsstaterna och deras lokala och regionala myndigheter över EU:s inre gränser. Med hjälp av grupperingen kan man på motsvarande sätt även underlätta och främja samarbetet medlemsstaterna emellan och samarbetsnätverken samt samarbetet gällande utbyte av information. Utgående från de uppgifter grupperingen har är den en lämplig samarbetsform med tanke på målet för territoriellt samarbete.

En gruppering kan enligt förslaget grundas på initiativ av en medlem, och medlemmarna kan vara medlemsstater, regionala eller lokala myndigheter eller lokala offentliga organ (local public bodies). Sådana regionala myndigheter som kan komma i fråga är t.ex. kommuner och samarbetsformen är samkommuner. Medlemmarna kan besluta att grupperingen utgör en juridisk person eller att dess uppgifter anförtros en av medlemmarna.

Enligt förslaget skall grupperingens behörighet grunda sig på en konvention som godkänts av medlemmarna. Grupperingen skall företräda medlemmarna men agera fristående från dem och ha samma rättskapacitet som en motsvarande juridisk person utgående från lagstiftningen i de stater som är medlemmar. Dess uppgift kan vara att verkställa gränsöverskridande strukturfondsprogram som är delfinansierade av gemenskapen eller genomföra omfattande projekt. Grupperingen kan också ha till uppgift att genomföra annat samarbete oberoende av om gemenskapen deltar i finansieringen eller inte. Konventionen kan dock enligt förslaget till förordning aldrig gälla polisuppdrag eller regleringsbefogenheter. I konventionen skall grupperingens uppgifter, varaktighet och villkoren för dess upplösande specificeras.

Inrättandet av en gruppering enligt förslaget inverkar inte på det ekonomiska ansvar medlemmarna eller medlemsstaterna har. Grupperingen skall enligt förslaget till sin natur vara offentligrättslig och i egenskap av

ett med en statlig myndighet jämförbart organ kunna utöva offentlig makt.

I konventionens skall det fastställas vilken lag som skall tillämpas på avtalet och tolkningen och tillämpningen av det. Det blir således fråga om lagen i någon av medlemsstaterna. Vid tvister skall det lands lag tillämpas som valts enligt konventionen. I konventionen skall också ingå bestämmelser och villkor gällande tillsyn med stöd av vilka tillstånd kan beviljas och offentliga tjänster erbjudas.

Grupperingen godkänner reglerna för verksamheten, vilka grundar sig på den konvention som ingåtts av dess medlemmar, och i reglerna skall de frågor som närmare definierats i förslaget till förordning preciseras närmare. Dessa skall enligt förslaget vara grupperingens syfte och uppgifter, dess organ och deras behörighet, beslutsfattande, förfaranden i anslutning till personal och medelsförvaltning, tillsyn och tillsättandet av ett självständigt kontrollorgan. Genom att godkänna reglerna får grupperingen sin behörighet.

Enligt förslaget till förordning representeras grupperingen av en direktör och den kan bland sina medlemmar välja en generalförsamling som ett av sina organ. Grupperingen skall utarbeta en årsbudget som skall godkännas av medlemmarna. Varje medlem svarar för grupperingens finansiella åtaganden i enlighet med sin andel i budgeten.

Grupperingen kan svara för förvaltningsmyndighetens och det gemensamma tekniska sekretariatets uppgifter inom ett program för regionalt samarbete enligt Europaparlamentets och rådets förslag till förordning om Europeiska regionala utvecklingsfonden, som kommissionen har överlämnat den 14 juli 2004 och som ingår bland förslagen till hur strukturfonderna skall revideras.

3. Det gränsöverskridande samarbetets nuvarande form

3.1. Interreg-programmen

Under den pågående programperioden har Finland bedrivit gränsöverskridande samarbete genom att delta i program för gemenskapsinitiativen Interreg. Med de medlemsländer som deltar i programmen har ingåtts ett Memorandum of Understanding, i vilket överenskommits om medlemsstaternas ansvar sinsemellan för programmets genomförande. Dessutom har en överenskommelse ingåtts mellan å ena sidan förvaltningsmyndigheten och den utbetalande myndigheten och å andra sidan övriga medlemsstater om detaljerade förfaranden i anslutning till genomförandet.

Inom ramen för Interreg-programmen betalas ERUF-medlen ut direkt från kommissionen till förvaltningsmyndigheterna och de utbetalande myndigheterna, som i sin tur ansvarar för utbetalningen av strukturfondsmedlen till projekten. I sådana fall då ett projekt genomförs i en annan medlemsstat, ingås en överenskommelse om beviljande av stöd mellan å ena sidan förvaltningsmyndigheten och den utbetalande myndigheten och å andra sidan den som ansökt om projektet. Till överenskomsten fogas alla villkor gällande beviljande av stöd och återkrav.

Utgående från hur administrationen av programmen sköts kan man skilja på dels sådana program vars förvaltningsmyndighet befinner sig i ett annat medlemsland, dels sådana program vars förvaltningsmyndighet och utbetalande myndighet båda finns i Finland. I Finland grundar sig administrationen på den nationella lagstiftningen. Inom den gränsöverskridande verksamheten iakttas de överenskomelser som ingåtts inom ramen för programmet. När det är fråga om sådana program i vilka flera medlemsländer och andra stater deltar, grundar sig administrationen av programmet utöver programdokumentet även på separata avtal, såsom t.ex. Interreg III B-programmet Östersjön, vars förvaltningsmyndighet och utbetalande myndighet finns i Tyskland.

Inom varje program fungerar en förvaltningskommitté, vars centrala uppgift är att ge utlåtande om de projekt som skall genomföras. Finansieringsbesluten för projekten fattas i allmänhet enhälligt. För kvaliteten på programgenomförandet svarar en övervakningskommitté. Förvaltningskommittén och övervakningskommittén är organ som står utanför de nationella myndigheterna och som använder offentlig makt enligt 124 § i grundlagen. Därför måste det ingå bestämmelser om organen och deras uppgifter i lagstiftningen.

Administrationn av Interreg-programmen har under innevarande programperiod fungerat bättre än tidigare. Man har inom programmen i större utsträckning än förut tagit i bruk överenskommelser som har förtydligat och befast formerna för det gränsöverskridande samarbetet.

3.2. Det interkommunala samarbetet i Sverige och Finland

Finland har sedan början av 1970-talet bedrivit gränsöverskridande samarbete i form av samarbetet mellan kommunerna Haparanda och Torneå. Samarbetet har baserat sig på överenskommelser. Prioritetsområdena var i början kultur, fritid, miljö, näringsliv, turism och utbildning. Senare har verksamheten utvidgats till att omfatta social- och hälsovård och tekniska nämnder. Syftet har varit att utvidga samarbetet till att omfatta alla områden för kommunal verksamhet, formellt organiserat via en samkommun för Haparanda och Torneå. Avsikten är att kommunerna skall ha gemensam arbets- och bostadsmarknad. Det är också meningen att samhällsplaneringen och kommunplaneringen skall skötas gemensamt och att kommunerna skall ha fjärrvärmeverk, vattenledningsnät, arbetskraftsbyrå, turistcentrum, museum samt resecentrum för lokal- och regiontrafiken gemensamt.

För att förbättra samarbetet beslöt de finska och svenska myndigheterna sinsemellan att länderna undersöker möjligheterna att

underlätta det kommunala samarbetet över nationsgränserna och i området kring Bottenviken. För Finlands vidkommande överläts regeringens proposition med förslag till lag om samarbete mellan kommuner i Finland och Sverige (RP 191/1998 rd) till riksdagen hösten 1998. I propositionen föreslås att det stiftas en lag med stöd av vilken kommuner i Finland tillsammans med kommuner i Sverige kan bilda gemensamma offentlighetsrättsliga samkommuner i enlighet med kommunallagen i Finland eller kommunalförbund i enlighet med kommunallagen i Sverige. Enligt förslaget skulle bildandet ske genom en överenskommelse mellan kommunerna i respektive länder. Av överenskommelsen skulle framgå vilketdera landets lag som tillämpas på samarbetsorganets förvaltning. Då det i bägge länderna finns bestämmelser om inrättande av samkommuner respektive kommunalförbund, deras verksamhet och upplösning, var det inte nödvändigt att med tanke på den gemensamma organisationen reglera detta särskilt i propositionen. Det hade med stöd av den föreslagna lagen varit möjligt att överföra den offentliga makten till kommunernas gemensamma organisation. Syftet var att administrationen av gemensamma uppgifter skulle ordnas gemensamt. Ett organ med flera ledamöter från vardera landet skulle ha utövat den offentliga makten. Enligt propositionen skulle medborgarnas ställning inte ha förändrats. Vilketdera landets lag som tillämpas skulle ha fastställts enligt organets hemort.

Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande att endast kommunens rätt att komma överens om ordnande av den interna förvaltningen i samarbetsorganet kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Med tanke på grundlagens bestämmelser om suveränitet och lagstiftande makt, besvärsmätt och domsrätt går det inte att lagstifta om fri rätt för kommunerna att komma överens om vilketdera landets förvaltningsrättsliga eller materiella lagstiftning samt besvärssystem som skall tillämpas inom samarbetet på det sätt som föreslås i propositionen. Riksdagen förkastade propositionen i den fortsatta

behandlingen och förutsatte att möjligheterna att organisera ett samarbete mellan Finland och Sverige som tillåter utövande av offentlig makt skall utredas. Ärendet har sedermera utretts i arbetsgruppsrapport 4/2002 från inrikesministeriets kommunavdelning. Möjligheterna till samarbete har utretts även i Sverige. Enligt vad som preliminärt och i samförstånd överenskommits i ärendet skall ett statsfördrag ingås som till en början kommer att gälla kultur- och fritidsverksamhet, gymnasial utbildning och annan förberedande planläggning än den som gäller myndigheternas verksamhet.

3.3. Internationella konventioner

Överenskommelsen mellan Finland, Sverige, Norge och Danmark om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser trädde i kraft genom en lag i januari 1979. Överenskommelsen ger kommunerna rätt att samarbeta med en kommun i ett annat fördragsslutande land om vården av sina angelägenheter. Den ger dock inte kommunen befogenheter att överföra myndighetsutövning till kommuner i ett annat nordiskt land.

Den europeiska ramkonventionen om samarbete över riksgränserna mellan lokala och regionala samhällsorgan godkändes 1980 och Finland har tillträtt konventionen i december 1990. Finland har i detta sammanhang utsett kommuner och samkommuner till sådana myndigheter som hör till ramkonventionens tillämpningsområde. Samarbete över riksgränserna bedrivs inom ramen för de lokala och regionala myndigheternas befogenheter på det sätt som föreskrivs i den nationella lagstiftningen. Till ramkonventionen hör två tilläggsprotokoll. Det första av dem trädde i kraft i december 1998. Syftet med detta var att fastställa de rättsliga följderna av de överenskommelser som ingåtts mellan de lokala myndigheterna och motsvarande myndigheter utomlands.

Enligt det första tilläggsprotokollet kan genom en överenskommelse mellan regionala samfund eller myndigheter bildas ett särskilt organ som svarar för det gränsöverskridande samarbetet. Organet kan vara en juridisk person. Frågan skall regleras i överenskommelsen. Organets status som juridisk person definieras enligt lagen i den partens land där organet har sitt säte. De övriga avtalsparterna erkänner organets status som juridisk person i enlighet med den nationella lagstiftningen. Organet utför de uppgifter som bestämts genom överenskommelsen i enlighet med sitt mål och den nationella lagstiftning organet är underställt. Organet kan också besluta att det är en offentligrättslig juridisk person och att dess åtgärder i vardera avtalsparters rättssystem har samma laga kraft och rättsverkan som de åtgärder som vidtas av de samfund eller myndigheter som utgör avtalsparter.

Till bestämmelserna i tilläggsprotokollet ansluter sig flera problem med hänsyn till finsk lagstiftning. I Finland har kommunerna inte befogenheter att fatta beslut i externa relationer, men kan genom statsfördrag ges sådana befogenheter. Kommunerna har inte heller befogenheter att överföra myndighetsutövning till en kommun i en annan stat, varför kommuner i Finland inte kan grunda gemensamma offentligrättsliga organ och inte heller använda gemensam beslutanderätt tillsammans med kommuner i en annan stat. Det framgår inte heller av bestämmelserna i tilläggsprotokollet vilket lands lagstiftning organet skall iakttä då det bedriver verksamhet eller utför enskilda uppgifter någon annanstans än i den stat där det har sitt säte. Samma problem hänförs sig till dessa bestämmelser som till den förkastade propositionen RP 191/1998 då det gäller dels möjligheten att avtala om vilken lagstiftning som skall tillämpas och dels frågor som gäller besvärsmått och domsmått.

Det andra tilläggsprotokollet trädde i kraft internationellt i september 2001. Tilläggsprotokollet utvidgar ramkonventionens och det första

tilläggsprotokollets tillämpningsområde så, att lokala och regionala myndigheter kan ingå internationella avtal även med andra myndigheter än sådana som befinner sig i omedelbar närhet av riksgränsen. På grund av problemen i anslutning till i synnerhet det första tilläggsprotokollet har Finland fortfarande inte tillträtt någotdera tilläggsprotokollet.

Europarådet har nyligen utarbetat ett förslag till ett tredje tilläggsprotokoll som gäller gränsöverskridande samarbete mellan regionala samfund eller myndigheter. Förslaget kan anses vara mera omfattande och detaljerat till sitt innehåll än de två tidigare tilläggsprotokollen. Enligt förslaget kan en gruppering för euroregionalt samarbete (euroregional co-operation grouping) och som kan bildas av kommuner eller regionala myndigheter vara antingen offentligrättslig eller privaträttslig. Den kan vara en juridisk person. Förslaget innehåller t.ex. bestämmelser om tillämplig lagstiftning, obligatoriska procedurstadganden för grupperingen, byte av hemort, registrering, bildande av gruppering, medlemskap, en medlems utträde ur grupperingen, struktur, administration, verksamhet, administrativa inspektioner, skyldigheter och avgörande av tvister. Enligt förslaget är grupperingen till sin natur ett fritt valbart sätt att organisera gränsöverskridande samarbete. Fördragsparterna är skyldiga att bringa de bestämmelser i kraft som garanterar ett effektivt genomförande av protokollets bestämmelser.

Delvis samma problem ansluter sig till det tredje tilläggsprotokollet som till de två första. De gäller i fråga om kommunalförvaltningen omfattningen av uppgifter som kan överföras mellan kommunerna samt kommunmedlemmarnas grundläggande rättigheter och besvär rätt.

3.4. Europeiska ekonomiska intressegrupperingar

Rådets förordning (EEG) nr 2137/1985 gäller europeiska ekonomiska intressegrupperingar. En intressegruppering är en samfundsform

med hjälp av vilken man kan bedriva gränsöverskridande samarbete. Förordningen gäller privaträttsliga samfund. Syftet med intressegrupperingar är att underlätta eller utveckla medlemmarnas ekonomiska verksamhet för att dessa skall kunna förbättra sina resultat. Intressegrupperingens verksamhet bör ha samband med medlemmarnas verksamhet. En intressegruppering har inte till syfte att skapa vinst för egen del. Beslutanderätten utövas av intressegrupperingens medlemmar och en företagsledare företrädar intressegrupperingen. Ansvar för intressegrupperingens åligganden vilar gemensamt på dess medlemmar och intressegrupperingens medlemmar beskattas för dess resultat.

Intressegrupperingen bildas genom ett avtal som ingås av medlemmarna och som skall registreras. Intressegrupperingen har rättshandlingsförmåga. På intressegrupperingens avtal om att bilda en sådan och på dess interna organisation tillämpas lagstiftningen i den stat där intressegrupperingen har sitt säte. På intressegrupperingens verksamhet tillämpas medlemsstatens lagstiftning om bedrivande och övervakning av verksamhet till den del förordningen inte innehåller bestämmelser om detta.

Förordningen har genomförts i Finland genom lagen om europeiska ekonomiska intressegrupperingar (1299/1994). Intressegrupperingarna påminner till sin verksamhetsprincip om öppna bolag och i den nationella regleringen har man därför strävat efter att följa bestämmelserna om öppna bolag så långt som möjligt. Enligt lagen iakttas i fråga om upplösning och likvidation av intressegruppering, skifte av egendomen, bokslut och revision motsvarande bestämmelser gällande öppna bolag. Dessutom har bestämmelser om registrering av och rätt att bli medlem i intressegruppering, skadeståndsskyldighet och intressegrupperingsbrott tagits in i lagen.

Fram till juni 2004 hade två europeiska ekonomiska intressegrupperingar bildats i

Finland. Den ena bildades för att främja sina medlemmars advokatverksamhet. Den andra bildades för att främja sina medlemmars idkande av marknadsföring, sjöfart och järnvägstransporter mellan de nordiska länderna.

4. Konsekvenser i fråga om lagstiftningen

Enligt kommissionens förslag skall bestämmelserna om europeiska grupperingar utfärdas genom rådets och parlamentets förordning. Som samarbetsparter kan statliga myndigheter och regionala eller lokala myndigheter komma i fråga. De regionala och lokala myndigheterna är för Finlands vidkommande kommuner eller samkommuner. Vid ett samarbete med Sverige kan på motsvarande sätt kommuner och kommunalförbund komma i fråga. Syftet med förslaget till förordning är att samarbetsorganet till sin natur skall vara en offentligrättslig, självständig juridisk person, dvs. i själva verket en myndighet.

Förslaget är problematiskt med hänsyn till finsk lagstiftning. Flera problem i fråga om grundlagens bestämmelser ansluter sig till saken. Enligt förslaget skall samarbetsorganet grundas genom ett av medlemmarna godkänt avtal. I avtalet skall bl.a. bestämmas vilken lagstiftning som skall tillämpas på grupperingen. Med hänsyn till den kommunala självstyrelsen har grundlagsutskottet (GrUU 39/1998 rd) ansett att kommunernas möjligheter att avtala om vilken lagstiftning som skall iakttas är begränsad till att gälla endast ordnande av den interna förvaltningen i samarbetsorganet. Grundlagsutskottet anser vidare att kommunerna inte kan ha fri rätt att komma överens om vilketdera landets förvaltningsrättsliga och materiella lagstiftning, såsom skollagstiftning, som skall tillämpas i samarbetet. Kommunerna kan inte genom avtal frita sig från att tillämpa t.ex. de grundlagsfästa språkliga rättigheterna, handlingarnas offentlighet eller garantierna för god förvaltning.

Utgående från principen om demokrati, som ingår i den i grundlagens 121 § tryggnade kommunala självstyrelsen, är det problematiskt om kommunens beslutanderätt och uppgifter i stor skala övergår till samarbetsorganet. Med tanke på den förebild organet utgör är det också väsentligt att trygga förverkligandet av de grundläggande rättigheterna och besvärsrätten.

Om samarbetsorganet grundas enbart på medlemsstaternas myndigheters försorg, föreligger inte de ovan nämnda problemen i anslutning till den kommunala självstyrelsen. Medborgarnas grundläggande rättigheter måste dock även i detta fall tryggas. Huruvida saken får juridisk betydelse beror uttryckligen på vilka uppgifter grupperingen får i samarbetet mellan de statliga myndigheterna.

Då det gäller samarbetet mellan gränskommunerna i Finland och Sverige har det föreslagits (i publikation 4/2002 från inrikesministeriets kommunavdelning) att frågan borde regleras i ett statsfördrag som ingås mellan de båda staterna. Statsfördraget borde innehålla bestämmelser om tillämpningsområde, gränskommunens rätt att idka samarbete, grundandet av samarbetsorgan samt dess uppgifter och verksamhetsområde, tryggnad av de grundläggande rättigheterna, sammansättning, beslutsfattande, vilket språk som används, vilken lagstiftning som tillämpas, de fördragsslutande staternas tillsynsmyndigheters befogenheter, uppsägning av fördraget och avgörande av tvister. Dessutom skall frågan enligt förslaget regleras i lag i Finland (och Sverige). I lagen skall ingå bestämmelser om tillämpningsområde, definitioner, vilka bestämmelser som skall tillämpas på bildande av grupperingar och deras verksamhet, behörig förvaltningsdomstol vid besvär, begränsning av vilka uppgifter som kan skötas inom ramen för samarbetet och tryggnad av service och förmåner.

5. Administrativa konsekvenser

Administrationen av Interreg-programmen inom ramen för gemenskapsinitiativen har under innevarande programperiod fungerat relativt väl. Administrationen grundar sig på å ena sidan den nationella lagstiftningen och å andra sidan på överenskommelser. Det är offentliga samfund som har fungerat som förvaltningsmyndigheter och utbetalande myndigheter, i Finland landskapsförbunden och i Sverige länsstyrelserna. I Tyskland fungerar en offentlig penninginrättning som förvaltningsmyndighet och utbetalande myndighet. Administrationen av programmet Interreg III B Östersjön, som är gemensamt för flera stater, grundar sig enbart på överenskommelser. Den nya modellen verkar inte att tillföra några ytterligare värden med tanke på administrationen av Interreg-programmen. Kommissionens förslag om europeiska grupperingar för gränsöverskridande samarbete ändrar dock administrationens innehåll jämfört med det nuvarande. Ändringen av systemet kan eventuellt föranleda extra kostnader och förseningar vid startandet av program under den kommande programperioden.

Planeringen av nya program inleds redan år 2006, varvid även överenskommelser om förvaltningsförfarandena ingås. Innehållet i den nya förvaltningsmodellen bör då också vara klar för att den skall kunna komma i fråga som alternativ modell. För Finlands vidkommande ansluter sig till förslaget om grupperingar sådana problem vars lösning kan fördröja ibruktagandet av systemet i sådan utsträckning att den nya modellen ännu inte kan utnyttjas när den nya programperioden tar vid.

Grupperingarna skall enligt förslaget vara verksamma enbart inom Europeiska unionens område. Därför kan en sådan inte vara ett verktyg för administration av regionala samarbetsprogram som riktar sig till Ryssland. Detta begränsar dess användbarhet.

Det gränsöverskridande samarbetet mellan Finland och Sverige har, i synnerhet i fråga in Torneå och Haparanda, grundat sig på överenskommelser. Samarbete bedrivs t.ex.

beträffande hantering av avloppsvatten, då ett gemensamt aktiebolag har grundats för ändamålet. Både Torneå och Haparanda är aktieägare i bolaget. Myndigheterna har tillsammans grundat en gemensam språkskola i Haparanda 1989. Skolan följer svensk lagstiftning. Skolans förvaltning grundar sig på en överenskommelse mellan de båda städerna. Skolan har dessutom en rådgivande direktion med medlemmar från såväl Haparanda som Torneå. På motsvarande sätt grundade städerna 1998 ett gemensamt gymnasium i Torneå. Administrationen sköts på samma sätt som i fråga om språkskolan, men enligt finsk lagstiftning.

En gruppering kan enligt förslaget till förordning också ha andra uppgifter än de som ansluter sig till strukturfondsprogrammen. Samarbete som bedrivs i annan form gränskommuner emellan kan också komma i fråga, t.ex. kommunalt samarbete mellan Torneå och Haparanda. Förslaget till förordning utgör dock inte som sådant en fungerande modell, utan de ändringsbehov som föranleds av den kommunala självstyrelsen och de grundläggande rättigheterna bör beaktas i modellen. Även de förslag till utveckling av det gränsöverskridande samarbetet som framlagts inom Europarådet bör tas i beaktande som ett alternativ i bedömningen.

I samarbetet myndigheterna emellan kan en gruppering komma i fråga vid genomförandet av omfattande projekt. Som exempel på sådana projekt kan nämnas motorvägsbyggen, insamling av vägavgifter och annan administration i anslutning till underhåll i form av bilateralt samarbete. Samarbete mellan myndigheter i olika stater kan i praktiken närmast gälla enskilda sektorer.

Utgående från de administrativa konsekvenserna är det framför allt viktigt att få veta vilket mervärde förslaget om grupperingar för gränsöverskridande samarbete tillför samarbetet jämfört med den rådande situationen. Utgående från en preliminär bedömning är det svårt att gestalta

det mervärde förslaget till förordning kunde erbjuda i det rådande läget om det skulle tillämpas på de uppgifter förvaltningsmyndigheten och den utbetalande myndigheten har. Enligt förslaget skall uppgifterna fördelas mellan grupperingens medlemmar, vilket i praktiken inte innebär någon förändring jämfört med den nuvarande situationen. För närvarande har problemet varit att t.ex. komma överens om inspektioner då det gäller program som berör flera medlemsstater.

Användningen av grupperingen som form för det gränsöverskridande samarbetet skall vara valfritt med hänsyn till de nuvarande samarbetsformerna. Valfriheten innebär enligt förslaget till förordning t.ex. de regionala och lokala myndigheternas möjlighet att välja grupperingen som samarbetsform, eftersom ibruktage av en sådan bestäms av medlemmarna. Valfriheten skulle inte gälla medlemsstaten, utan den vore i enlighet med lojalitetsplikten i EU:s grundfördrag skyldig att vidta åtgärder för att användningen av grupperingen som samarbetsform blir möjlig. I strukturfondsprogrammet skulle grupperingen komma att ersätta den administrativa strukturen för ett program åtminstone i fråga om förvaltningsmyndigheten och det gemensamma sekretariatet.

6. Ekonomiska konsekvenser

Förslaget gäller administrationen av det gränsöverskridande samarbetet och erbjuder ett alternativ till de befintliga formerna för gränsöverskridande samarbete. Förslaget har inte några direkta ekonomiska konsekvenser.

7. Tidigare behandlingsskeden

Förslaget till förordning offentliggjordes den 14 juli 2004 som en del av det regional- och strukturpolitiska reformpaketet Agenda 2007 och presenterades den 15 juli 2004 för de strukturarbetsgrupper som lyder under rådet.

Den mera ingående behandlingen av förslaget till förordning har inletts i rådets arbetsgrupp den 10 september 2004. Enligt den arbetsplan som rådet godkänt är avsikten den att beslutet om förslaget till förordning som en del av reformpaketet Agenda 2007 skall fattas i juni 2005.

Förslaget har behandlats på nationell nivå i sektionen för regional- och strukturpolitik, som är underställd kommittén för EU-ärenden, under oktober månad 2004, i ledningsgruppen för Agenda 2007 den 26 oktober och i EU-ministerutskottet den 27 oktober 2004.

8. Statsrådets ståndpunkt

1. Finland understöder i princip kommissionens mål att finna sådana administrativa lösningar som kunde underlätta och främja det gränsöverskridande samarbetet. Finland anser dock inte den föreslagna förordningen vara nödvändig.

2. Finland anser att medlemsstaterna inom ramen för de nuvarande Interreg-programmen har möjlighet att ingå avtal om varje medlemsstats uppgifter och ansvar så, att programmet kan administreras flexibelt och effektivt i enlighet med de behov man har inom programmen. Enligt Finlands åsikt tillför inte förslaget som sådant något ytterligare värde till förfarandena för gränsöverskridande regionalt samarbete. Finland anser det vara viktigt att behandlingen av förslaget till förordning inte fördröjer inledandet av nya program.

3. Kommissionens förslag är problematiskt ur finländsk synvinkel främst därför att kommunernas uppgifter och ansvar inte utan speciallagstiftning kan överföras på det sätt som framförs i förslaget till förordning. Förslaget är också problematiskt med tanke på hur individens grundläggande rättigheter och besvärsmätt skall kunna tillgodoses. Förslaget som sådant och utan ändringar kan inte tillämpas på finsk lagstiftning och det ser ut att strida mot grundlagsbestämmelserna.

4. Finland anser att valfriheten då det gäller att ta en gruppering i bruk gäller enbart dess medlemmar. Om förordningen godkänns, måste dess tillämpning vara frivillig även för medlemsstaterna.

4. Finland anser att valfriheten då det gäller att ta en gruppering i bruk gäller enbart dess medlemmar. Om förordningen godkänns, måste dess tillämpning vara frivillig även för medlemsstaterna