



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Sigrid Boje

# Sjukvårdsberedskap Öresund

En studie av de rättsliga ramarna för  
kommunala avtal över statsgränser

Examensarbete  
20 poäng

Handledare:  
Vilhelm Persson

Ämnesområde:  
Offentlig förvaltning

VT 2007

# Innehåll

<b>SUMMARY</b>	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>2</b>
<b>FÖRORD</b>	<b>3</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>4</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>5</b>
1.1 Syfte och frågeställningar	6
1.2 Avgränsningar	7
1.3 Metod och material	7
1.4 Disposition	8
<b>2 BAKGRUND</b>	<b>9</b>
2.1 Allmänt	9
2.2 <b>Samarbetskonventioner</b>	<b>10</b>
2.2.1 Nordiska samarbetskonventionen om kommunalt samarbete	10
2.2.2 Europeiska ramkonventionen	11
2.2.3 Nordiska ramavtalet	11
2.2.4 Nordiskt hälsoberedskapsavtal	11
2.3 <b>Kommentar till samarbetskonventionerna</b>	<b>12</b>
<b>3 SJUKVÅRDSBEREDSKAP ÖRESUND</b>	<b>13</b>
3.1 <b>Bakgrund</b>	<b>13</b>
3.2 <b>Avtalet</b>	<b>14</b>
3.2.1 Avtalets parter	15
3.2.2 Avtalets syfte	16
3.2.3 Aktörer inom beredskapen	16
3.2.4 Personal	16
3.2.5 Avtalets förpliktelse	16
3.2.6 Ekonomi	16
3.2.7 Styrgrupp	17
3.2.8 Giltighet	17
3.3 <b>Den vidare framställningen</b>	<b>17</b>

<b>4</b>	<b>VILKET RÄTTSSYSTEM SKALL TILLÄMPAS?</b>	<b>18</b>
4.1	Folkrätt eller nationell rätt?	18
4.2	Folkrätt	18
4.3	Folkrättssubjekt	19
4.4	Kan kommuner vara folkrättssubjekt?	19
4.5	Slutsatser kring folkrätt	20
<b>5</b>	<b>KONSTITUTIONELLA BESTÄMMELSER</b>	<b>22</b>
5.1	Inledning	22
5.2	Relevanta konstitutionella bestämmelser	22
5.3	Förhållandet till andra stater och mellanfolkliga organisationer	22
5.4	Kompetens att ingå avtal	23
5.5	Delegation av kompetens att ingå avtal	23
5.6	Överlåtelse av förvaltningsuppgift till utländska organ	25
5.7	Överlämnande av förvaltningsuppgift till privaträttsligt subjekt	26
5.8	Slutsatser kring konstitutionella bestämmelser	27
5.9	Den vidare framställningen	30
<b>6</b>	<b>MYNDIGHETSUTÖVNING</b>	<b>31</b>
6.1	Bakgrund	31
6.2	Begreppets innebörd	31
6.2.1	Konstitutionell nivå	31
6.2.2	Lagstiftning	32
6.2.3	Myndighetsutövning inom sjukvården	33
6.3	Slutsatser kring myndighetsutövning	34
6.4	Den vidare framställningen	34
<b>7</b>	<b>KOMMUNALRÄTTSLIG REGLERING</b>	<b>35</b>
7.1	Bakgrund	35
7.1.1	Kommunal självstyrelse	35
7.1.2	Allmän kommunal kompetens	36
7.2	Speciallagstiftning m.m.	38
7.2.1	Hälso- och sjukvårdslagen	39
7.2.2	Lagen om extraordinära händelser och höjd beredskap	39
7.2.3	Läkemedelslagen (1992:852)	39

7.2.4	Lagen (1992:860) om kontroll av narkotika	40
7.2.5	Trafikförordningen (1998:1276)	40
<b>7.3</b>	<b>Slutsatser kring den kommunala kompetensen</b>	<b>41</b>
<b>8</b>	<b>ANALYS OCH SLUTSATS</b>	<b>43</b>
<b>8.1</b>	<b>Inledning</b>	<b>43</b>
<b>8.2</b>	<b>Offentligrättslig reglering</b>	<b>43</b>
<b>8.3</b>	<b>Civilrättsliga komplikationer</b>	<b>45</b>
8.3.1	Uppdatering av avtalet	45
8.3.2	Avtalets parter	45
8.3.3	Andra aktörer	46
8.3.4	Avtalets förpliktelse	47
8.3.5	Avtalets syfte	47
8.3.6	Ekonomi	48
8.3.7	Juridisk modell för samarbete	49
<b>8.4</b>	<b>Slutsats</b>	<b>51</b>
<b>8.5</b>	<b>Avslutande kommentar</b>	<b>51</b>
	<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>53</b>
	<b>BILAGA 1</b>	<b>58</b>

# Summary

The purpose of this thesis is to examine the legal framework under which a Swedish municipality can enter into a contractual agreement with a municipality in another country. My review and analysis is based on a specific contract between Region Skåne in Sweden and Region Hovedstaden in Denmark. After having presented and analyzed the contract and its parties, I examine the legal nature of the contract. First I ask the question whether or not the contract is to be regarded as an international obligation under the rules of international public law. My conclusion is that contracts of this kind falls outside the scope of international public law. That means national law sets the legal framework for these types of agreements.

The Swedish constitution regulates the circumstances under which Sweden can oblige itself to the international community and specific foreign states. I have found that the constitutional rules cannot be applied on agreements made by a Swedish municipality with a municipality in a foreign country. Instead, Swedish municipality law sets the framework within which contracts between municipalities in different states can be made. My conclusion in this part is that the framework of Swedish municipality law, to a great extent, allows for contracts between municipalities in different states. I have also found that the agreement which I have examined in this thesis, lies within the limitations of Swedish municipality law. However, the agreement can be problematic from a civil law point of view. It is possible that a contract is not the ideal instrument for cross-border cooperation between municipalities.

# Sammanfattning

Denna uppsats undersöker de rättsliga förutsättningarna för svenska kommuner och landsting att ingå avtal med utländska offentligrättsliga organ av samma typ.

Med utgångspunkt i ett konkret avtal mellan Region Skåne och Region Hovedstaden i Danmark har jag först undersökt om sådana avtal regleras av folkrätt eller inte. Min slutsats i denna del är att då kommuner inte kan vara självständiga folkrättssubjekt kan de inte heller ingå folkrättsliga avtal utom när avtalet ingås efter bemyndigande av regeringen. Därmed faller kommunala avtal över statsgränser utanför den folkrättsliga regleringen. Istället får nationell rätt bilda den rättsliga ramen för denna typ av avtal.

På konstitutionell nivå regleras Sveriges förhållande till andra stater i 10 kap. RF. Efter en genomgång av kapitlet har jag dock funnit att det endast är tillämpligt på folkrättsliga avtal. Då kommuner inte är självständiga folkrättssubjekt och inte kan ingå folkrättsliga avtal utan bemyndigande från regeringen blir 10 kap. RF inte tillämpligt på kommuners avtal med utländska offentligrättsliga organ. Det får i sin tur den konsekvensen att det inte finns någon lagbestämmelse som direkt reglerar kommuners överlämnande av förvaltningsuppdrag till utländskt offentligrättsligt organ. Möjligen kan det bli aktuellt med en analog tillämpning av 10 kap. 5 § eller en analog tillämpning av 11 kap. 6 § RF. Här är dock rättsläget oklart. Min slutsats i denna del är ändå att denna oklarhet i den konstitutionella lagstiftningen inte innebär ett direkt hinder för kommunala samarbetsavtal över statsgränser. Det är snarare fråga om en icke önskvärd otydlighet.

Det som istället blir styrande för innehållet i, och omfattningen av, kommunala avtal över statsgränser är den kommunala kompetensen. Det blir således en fråga om att från fall till fall avgöra om ett avtal ryms inom den kommunala kompetensen. Här är det först och främst den omfattande och något splittrade regleringen av den kommunala specialkompetensen som kan vara problematisk. Min bedömning är att det avtal som behandlats i uppsatsen ligger inom ramen för den kommunala kompetensen. Däremot är avtalet i vissa avseenden problematiskt i ett civilrättsligt perspektiv. Möjligen är det civilrättsliga instrumentet *avtal* inte alltid den bästa juridiska ramen för ett samarbete mellan två offentligrättsliga organ.

# Förord

Jag vill först och främst tacka min sambo Jens. Utan ditt ständiga stöd, din uppmuntran och dina kloka tankar hade min jur kand hängt i en mycket skör tråd.

Stort tack skall också riktas till mina studiekamrater Erika, Karin, Annika och Anders för att ni gjorde den här resan så oerhört mycket roligare.

Slutligen får jag tacka min handledare Vilhelm Persson för konstruktiv handledning och snabba, utförliga återkopplingar samt mycket tålamod.

Malmö, maj 2008

Sigrid

# Förkortningar

FL	Förvaltningslagen (1986:223)
HSL	Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)
Europeiska Ramkonventionen	Europeisk ramkonvention om samarbete över riksgränser mellan lokala och regionala samhällsorgan, SÖ 1981:23
KomL	Kommunallagen (1991:900)
Nordiska ramavtalet	Avtal mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om samarbete över territorialgränserna i syfte att vid olyckshändelser hindra eller begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön, SÖ 1991:51
Lag om extraordinära händelser och höjd beredskap	Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
RF	Regeringsformen (1974:152)
Regionlagen	Lagen (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning
SBÖ	Sjukvårdsberedskap Öresund
SBÖ-avtalet	Avtal om ömsesidigt stöd med sjukvårdsberedskap vid extraordinära händelser, stora olyckor eller kata- strofer.
SkadestL	Skadeståndslagen (1972:207)
Nordiska samarbetskonven- tionen	Överenskommelse mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser, SÖ 1978:1



# 1 Inledning

Den europeiska scenen har sedan länge varit indelad i stater. Territorialstaterna har vuxit in i rollen som naturliga maktsfärer och beslutsterritorier och är i mångt och mycket bärare av människors geografiska identitet.<sup>1</sup> Denna starka tilltro till territorialstaten som naturligt beslutsterritorium håller dock på att luckras upp och en generell tendens i Europa är att de demokratiska statsskicken i praktiken genomgått stora förändringar under de senaste tjugo till trettio åren. Utvecklingen kännetecknas av minskande styrambitioner från nationalstatens sida liksom av att regionerna tar mera plats både inom länderna, transnationellt (som t.ex. Öresundsregionen) och på EU-arenan.<sup>2</sup> Nationsgränsöverskridande samverkan av mer eller mindre formell karaktär pågår över i stort sett hela landet.<sup>3</sup> De senaste decenniernas europeisering och regionalisering har medfört att över- och underordnade beslutsstrukturer har vävts ihop i nya system och funktioner på tvärs av traditionella ansvarsgränser och i den aktuella debatten om Europas framtid möter vi ofta föreställningar om ett kommande *Regionernas Europa*. Där har staterna mer eller mindre spelat ut sin roll till förmån för dels en ny överordnad europeisk gemenskap, dels gamla historiskt framvuxna, territoriellt begränsade gemenskaper, där människor känner verklig hemhörighet, grundad på närhet, gemensamt språk och kultur.<sup>4</sup> Den svenska nationella beslutsnivån utmanas således från två håll, dels av det överstatliga beslutsorganet EU, dels av lokal och regional mobilisering.<sup>5</sup>

Som dansk-svenska bosatt i Malmö har jag länge intresserat mig för hur denna utveckling kommer till uttryck i Öresundsregionen. Här har under många år funnits en stark politisk vilja att satsa på ett nära samarbete mellan Sverige och Danmark och med öppnandet av Öresundsbron år 2000 förstärktes de geografiska förutsättningarna för ett sådant samarbete.

För privaträttsliga subjekt i Öresundsregionen utgör territorialgränsen mellan Danmark och Sverige knappast något större hinder för samarbete. Utmärkande för avtal i privaträttsliga relationer är att avtalet då först och främst är ett instrument i den ekonomiska omsättningens tjänst som skall tillgodose enskildas intressen samt grunda rättigheter och krav mellan kontrahenterna.<sup>6</sup> För privaträttsliga avtal gäller som huvudregel att kontrahenterna fritt disponerar över avtalsinnehållet.<sup>7</sup> Den offentliga förvaltningens verksamhet präglas däremot av en normbundenhet som inskränker förvaltningsorganens handlingsfrihet i betydande grad.<sup>8</sup> Detta

---

<sup>1</sup> Tägil, m.fl., Närhet och nätverk – regionernas återkomst?, 1994, s. 38.

<sup>2</sup> Tallberg (red), Självstyrelse på lokal och regional nivå, 2005, s. 25.

<sup>3</sup> Skomsøy och Sundin, Varför inte mer samarbete när möjligheter finns?, 2005, s. 17.

<sup>4</sup> Tägil, m.fl., Närhet och nätverk – regionernas återkomst?, 1994, s. 7.

<sup>5</sup> SOU 1992:64, s. 10.

<sup>6</sup> Adlercruetz, Avtalsrätt I, 2000, s. 13.

<sup>7</sup> Ramberg och Ramberg, Allmän avtalsrätt, 2003, s. 24.

<sup>8</sup> Madell, Det allmänna som avtalspart, 1998, s. 44.

gör sig även gällande vid offentliga organs kontakter med utländska offentliga organ. Svenska konstitutionella regler bygger nämligen på förutsättningen att svensk offentlig förvaltning ömbesörjs av svenska organ.<sup>9</sup> En ökad interaktionskapacitet i det internationella samhället har dock ändrat på den svenska förvaltningens premisser och fodrar en översyn av svenska offentliga organs beslutskompetens i frågor om samarbete över nationsgränser.<sup>10</sup>

Samarbete mellan olika staters offentliga organ kan regleras på hög nivå genom avtal som sluts mellan regeringar. Oftast är sådana avtal folkrättsliga och från juridisk synvinkel förhållandevis oproblematiske. Rättsläget avseende folkrättsliga avtal har behandlats utförligt i en mängd källor och litteratur och är således relativt klarlagt. Annorlunda ser det ut när offentlighetsliga organ på lägre nivå sluter avtal. Sådana avtal befinner sig ofta i en gråzon mellan folkrättsliga, civilrättsliga och offentlighetsliga avtal.<sup>11</sup>

## 1.1 Syfte och frågeställningar

Föremålet för denna uppsats är samarbetsavtal som svenska kommuner sluter med motsvarande typer av utländska offentlighetsliga organ.

Regelverket kring kommuners samarbetsprojekt med utländska kommuner är ganska komplext och svårdefinierat. Jag har därför valt att knyta frågeställningarna till ett konkret samarbetsavtal mellan Region Skåne i Sverige och Region Hovedstaden i Danmark.<sup>12</sup> Avtalet innebär en förpliktelse för parterna att bistå varandra med sjukvårdsberedskap vid extraordinära händelser, stora olyckor eller katastrofer i Öresundsregionen och illustrerar ganska väl några av de juridiska svårigheter en kommun eller ett landsting står inför när samarbetsavtal ingås med utländska kommuner.

Samarbetsprojektet har benämnts Sjukvårdsberedskap Öresund (SBÖ). Jag kommer att undersöka om avtalet har ingåtts i överensstämmelse med gällande rätt, dvs. om Region Skåne har haft befogenhet att ingå avtalet, och om avtalet i övrigt innehåller, från juridisk synvinkel, problematiska delar.

Frågeställningarna för denna uppsats är således:

---

<sup>9</sup> Prop. 1977/78:44, s. 3.

<sup>10</sup> Bartelson, Suveränitet, identitet och internationalisering, Juridisk Tidskrift 1994-95:2, s. 255.

<sup>11</sup> Persson, Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete, 2005, s. 17.

<sup>12</sup> Avtalets parter på danska sidan utgjordes ursprungligen av Københavns Amt och Hovedstadens Sygehusfællesskab. Den 1 januari 2007 genomfördes dock en omfattande administrativ strukturförändring i Danmark. Hovedstadens Sygehusfællesskab Københavns Amt har lagts ned och dess uppgifter tillvaratas nu av Region Hovedstaden. Detta partsbyte kan vara problematiskt, något som behandlas närmare under dels avsnitt 3.1.1 och dels avsnitt 7.2. I uppsatsen kommer jag framgent att referera till Region Hovedstaden.

- a) Vilken kompetens har kommunala/regionala organ när det gäller att träffa avtal med liknande offentligt-privata organ i andra länder?
- b) Ligger SBÖ-avtalet inom ramen för denna kompetens?
- c) Finns det andra juridiska hinder, utöver kompetensfrågan, för sådana avtal som SBÖ-avtalet?

## 1.2 Avgränsningar

Trots att uppsatsen knutits till ett konkret avtal mellan två myndigheter kommer jag inte gå in på eventuella praktiska svårigheter vid tillämpningen av avtalet, såsom bristande kompatibilitet i radiosystem och annan utrustning, språksvårigheter och dylikt. Denna avgränsning motiveras av jag tycker att det ligger utanför området för mina frågeställningar. Istället håller jag mig till en juridisk teoretisk problematisering.

Inom ramen för EU har ett antal regionutvecklande projekt lanserats där ökad samverkan över statsgränser är ett av målen. Stora resurser satsas på s.k. Interreg-projekt som syftar till att utveckla det gränsregionala samarbetet inom EU.<sup>13</sup> Jag kommer av utrymmesskäl inte att behandla detta i uppsatsen.

Vidare har jag valt att fokusera på avtal mellan offentligt-privata organ vars verksamhet regleras av kommunalrättsliga bestämmelser och kommer därför inte beröra den rättsliga regleringen av *statliga* myndigheters avtal med utländska statliga myndigheter.

## 1.3 Metod och material

Jag har i denna uppsats använt mig av en klassisk rättsdogmatisk metod. Detta innebär att jag utifrån lagar, förarbeten, doktrin och praxis har försökt dra slutsatser om vad som är gällande rätt på området. Därefter ställs mina slutsatser om gällande rätt i relation till SBÖ-avtalet.

Vissa av de propositioner jag har använt mig av är av äldre datum. Detsamma gäller för ett par av titlarna i litteraturlistan, t.ex. Hans Blix bok om statliga myndigheters internationella kontakter. Stora delar av materialet har dock giltighet än i dag och har därför enligt min bedömning kunnat användas ändå.

På ett par ställen i uppsatsen har jag använt mig av material som utgivits av offentligt-privata organ med politiska motiv. Sådant material har använts med stor försiktighet och endast i de delar materialet är politiskt okontro-

---

<sup>13</sup> Rosén m.fl., Nationsgränsöverskridande samverkan, 2005, s. 13.

versieilt. Detta gäller t.ex. boken ”Självstyrelse på lokal och regional nivå”, utgiven av Region Skåne och Västra Götalandsregionen.

## 1.4 Disposition

Efter ett avsnitt med bakgrundsinformation presenteras det avtal som Region Skåne ingått med Region Hovedstaden. Härpå följer en genomgång av de rättsregler som reglerar det offentligrättsliga Sveriges förhållande till andra länder. Detta görs först i ett folkrättsligt perspektiv och sedan i ett nationalrättsligt perspektiv.

Begreppet *myndighetsutövning* har visat sig spela en central roll i den problematik som uppsatsen behandlar. Därför ägnas ett helt kapitel åt att undersöka begreppet. Härfter behandlas den kommunala kompetensen som den kommer till uttryck i kommunallagen (1991:900) (KomL).

Utöver de kompetensbegränsande bestämmelserna finns det ett antal lagar och förordningar som kan begränsa möjligheterna för offentligrättsliga organ att ingå avtal över nationsgränser. Ett exemplifierande urval av dessa lagar presenteras och problematiseras.

Avslutningsvis sammanfattas de slutsatser som kunnat dras i uppsatsen och uppsatsens frågeställningar besvaras.

# 2 Bakgrund

## 2.1 Allmänt

Inledningsvis kan det konstateras att nationsgränsöverskridande samverkan mellan kommuner pågår över i stort sett hela landet. Sådan samverkan har en lång tradition, främst genom vänortsutbyte.<sup>14</sup> I takt med den samhällsliga utvecklingen och Sveriges medlemskap i EU har formerna för samarbete utvecklats och kommit att omfatta alltmer varierande slag av verksamhet. Mycket av det samarbete som i dag förekommer över statsgränserna är informellt och inte juridiskt reglerat. Det kan gälla t.ex. samråd, informationsutbyte, marknadsföring, erfarenhetsutbyten, utredningar eller gemensamma aktiviteter och evenemang.<sup>15</sup> Det finns dock även mer formella samarbetsformer med gemensamma administrativa åtgärder kring infrastruktur, sjukvård och utbildning.<sup>16</sup>

Det kan finnas många olika motiv till samverkan mellan kommuner på ömse sidor om en nationsgräns. Två i litteraturen ofta återkommande motiv är utvecklingsmöjligheter och möjlighet till bättre resursanvändning.<sup>17</sup> Det senare motivet gör sig kanske särskilt gällande i glesbygdens gränskommuner, men även storstadskommuner kan ha nytta av kommunalt samarbete kring kostsamma verksamheter såsom sjukvård.

Det för uppsatsen aktuella samarbetet kan sägas vara ett typexempel på ett samarbete för resursutnyttjande. Kommuner och landsting är enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) (HSL) skyldiga att planera sin sjukvård så att en krisberedskap kan upprätthållas. Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (lagen om extraordinära händelser och höjd beredskap) stadgar en skyldighet för kommuner och landsting att analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen respektive landstinget samt en skyldighet att planera hanteringen av sådana händelser, 2 kap. 1 §.

Planeringen och hanteringen av kriser och katastrofer är således obligatorisk verksamhet för kommuner och landsting. När en extraordinär händelse eller en katastrof väl inträffar kräver det dock insatser med stora resurser i en omfattning som bara ett fåtal beredskapsfunktioner<sup>18</sup> själva kan

---

<sup>14</sup> Rosén m.fl., Nationsgränsöverskridande samverkan, 2005, s. 9.

<sup>15</sup> Sundin och Skomsøy, Varför inte mer samarbete när möjlighet finns?, 2005, s. 18.

<sup>16</sup> Levring (red.), Grænseoverskridende kommunalt samarbejde i Øresundsregionen, 2005, s. 16 ff.

<sup>17</sup> Rosén m.fl., Nationsgränsöverskridande samverkan, 2005, s. 10.

<sup>18</sup> Ordet ”beredskapsfunktion” används som beteckning för den funktion i den kommunala verksamheten som ansvarar för det kommunala beredskapssystemet.

mobilisera.<sup>19</sup> Ett samarbete mellan kommuner kan vara det enda sättet att till fullo leva upp till kravet om en adekvat beredskap och för en del kommuner ligger den mest naturliga samarbetspartnern på den andra sidan av en nationsgräns.

## 2.2 Samarbetskonventioner

De nordiska länderna delar en gemensam grundsyn i viktiga samhällsfrågor vilket har medfört betydande likheter även på det kommunala och regionala området. Till de gemensamma dragen hör den kommunala självstyrelsen, den egna beskattningsrätten och den grundläggande befogenheten att sköta lokala samhällsangelägenheter. Denna gemensamma grundsyn innebär goda förutsättningar för ett samarbete över nationsgränserna mellan lokala och regionala samhällsorgan.<sup>20</sup> I syfte att främja ett sådant samarbete har Sverige undertecknat flera samarbetskonventioner på nordisk och europeisk nivå.<sup>21</sup>

### 2.2.1 Nordiska samarbetskonventionen om kommunalt samarbete

I oktober 1975 beslöt Nordiska ministerrådet att tillsätta en arbetsgrupp som skulle jobba fram ett förslag till överenskommelse om gränskommunalt samarbete mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige. Överenskommelsen undertecknades vid ett möte mellan de nordiska samarbetsministrarna i maj 1977.<sup>22</sup> Den 9 mars 1978 beslöt den svenska regeringen att ratificera överenskommelsen som benämns Överenskommelse mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser (Nordiska samarbetskonventionen).<sup>23</sup>

Av överenskommelsens ingress framgår att syftet med överenskommelsen är att underlätta kommunalt samarbete över de nordiska riksgränserna. Överenskommelsen framstår dock mest som en dokumentation av en gemensam strävan efter utökat samarbete snarare än en regelrätt förpliktelse att åstadkomma specifika förändringar. I propositionen om godkännande av överenskommelsen sägs att tanken är att kommuner i ett nordiskt land skall ha rätt att samarbeta med kommun i ett annat nordiskt land *i den mån hinder inte föreligger enligt det egna landets bestämmelser*. Termen ”bör” används genomgående i fördragstexten och enligt överenskommelsens artikel 3 *bör* således en fördragsslutande stat ”föranstalta om de förtydliganden, ändringar och tillägg i det egna landets lagar och andra bestämmelser” som

---

<sup>19</sup> Sjukvårdsberedskap Öresund, Operativ plan för samverkan vid prehospitat insats och sjukvårdsberedskap vid extraordinära händelser, 2007, s. 2.

<sup>20</sup> SOU 2002:84, s. 39.

<sup>21</sup> Prop. 1980/81:77, s. 3.

<sup>22</sup> SOU 2002:84, s. 118.

<sup>23</sup> SÖ 1978:1

kan behövas för att undanröja hinder för kommunalt samarbete över nationsgränserna.<sup>24</sup>

### 2.2.2 Europeiska ramkonventionen

Den 5 mars 1981 ratificerade den svenska regeringen Europeisk ramkonvention om samarbete över riksgränser mellan lokala och regionala samhällsorgan (Europeiska ramkonventionen).<sup>25</sup> De första fröna till denna konvention såddes redan år 1966 då Europarådets rådgivande församling tog initiativ till utarbetandet av konventionen som syftar till att främja samarbete över riksgränserna mellan lokala och regionala samhällsorgan.<sup>26</sup> Konventionens förpliktelser uttrycks i skall-termer och kan vid en första anblick te sig mera förpliktande än ”bör-termer”. Skall-kraven mjukas dock i regel upp av lite vaga formuleringar. I konventionens artikel 4 sägs t.ex. att ”avtalslutande part skall *försöka* lösa alla juridiska, administrativa eller tekniska problem” I konventionens artikel 3 påpekas även att samarbetet mellan regionala och lokala organ på ömse sidor om en nationsgräns skall ske inom ramen för dessa samhällsorgans befogenheter enligt nationell lagstiftning.

### 2.2.3 Nordiska ramavtalet

Som ovan nämnts kan det just inom olycks-, katastrof- och krishantering vara svårt för enskilda kommuner och landsting att få resurserna att räcka till. Den 20 januari 1989 undertecknade Sverige ett avtal med Danmark, Finland och Norge om samarbete över territorialgränserna i syfte att vid olyckshändelser hindra eller begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön (Nordiska ramavtalet).<sup>27</sup>

Konventionen trädde för Sveriges del i kraft den 11 april 1992 och innebär en förpliktelse för avtalets parter att i sin nationella lagstiftning och andra bestämmelser undanröja hinder för ett samarbete kring hantering av olyckshändelser, artikel 1. Avtalet innebär vidare att staterna på myndighetsnivå får begära bistånd direkt hos annan myndighet i avtalslutande stat, artikel 3.

### 2.2.4 Nordiskt hälsoberedskapsavtal

Tio år efter att Nordiska ramavtalet trädde i kraft i Sverige kompletterades det med Nordiskt hälsoberedskapsavtal. Avtalet undertecknades av regeringarna i Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige den 14 juni 2002 och trädde i kraft i Sverige den 30 november 2003.<sup>28</sup> Avtalet är ett

---

<sup>24</sup> Prop. 1977/78:44, s. 1.

<sup>25</sup> SÖ 1981:23

<sup>26</sup> Prop. 1980/81:77, s. 2-3.

<sup>27</sup> SÖ 1991:51.

<sup>28</sup> SÖ 2003:55.

tillägg till Nordiska ramavtalet och skall, enligt artikel 3, inte tillämpas i de delar som Nordisk ramavtal är tillämpligt. Detta innebär att medan Nordiska ramavtalet tillämpas vid olyckshändelser, tillämpas Nordiskt hälsoberedskapsavtal vid kris eller katastrof.

Det för denna uppsats aktuella avtalet, SBÖ-avtalet, säger sig vara en regional uttolkning av Nordiska ramavtalet och Nordiskt hälsoberedskapsavtal.<sup>29</sup>

## **2.3 Kommentar till samarbetskonventionerna**

Sammanfattningsvis kan man säga att inga av samarbetskonventionerna är, eller syftar till att vara, kompetensutvidgande. Som jag skrev under punkten 2.2.1 ger konventionerna mer intryck av politiska viljeförklaranden snarare än förpliktande avtal och det är lagstiftningen i respektive fördragsslutande land som bestämmer i vilken mån samarbete över nationsgränser mellan offentligrättsliga organ är möjligt.

---

<sup>29</sup> Se SBÖ-avtalet, bilaga 1.



# 3 Sjukvårdsberedskap Öresund

## 3.1 Bakgrund

Olika typer av olyckshändelser drabbar dagligen enskilda eller grupper av människor. Det kan handla om mindre trafikolyckor, enstaka nedfallna träd som blockerar vägar eller bryter el- och teleledningar. Merparten av dessa incidenter är inte av allvarlig karaktär och hanteras av enskilda individer eller av enskilda med stöd av samhället. Då och då inträffar emellertid händelser som kräver insatser från samhällets sida. Det kan t.ex. röra sig om trafikolyckor, bränder, sjukdomar eller störningar i tekniska system. Mer sällan inträffar större och mer omfattande händelser, så kallade extraordinära händelser, som kräver omfattande insatser från samhällets sida.<sup>30</sup> När väl sådana stora olyckshändelser inträffar, såsom flodvågskatastrofen i Asien, diskoteksbranden i Göteborg eller stormen Gudrun, krävs det insatser med stora resurser i en omfattning som bara ett fåtal beredskapsfunktioner själva kan mobilisera.<sup>31</sup> Telekommunikationer och transportmedel är ofta gränssättande. Redan vid ett måttligt antal skadade blir fordon som kan genomföra sjuktransporter en bristvara. Vid stora händelser räcker inte ambulanserna till, utan måste kanske kompletteras med taxi, bussar och lastbilar och vid vissa händelser kanske även med fartyg.<sup>32</sup>

Skulle en större olycka eller katastrof drabba Skåne har den fasta Öresundsförbindelsen, Öresundsbron, skapat transportmässiga förutsättningar för att snabbt få extra insatsresurser från Köpenhamn. Likaså kan beredskapsresurser från Skåne snabbt ställas till danskarnas förfogande. En förutsättning för ett fungerande samarbete kring akutsjukvård är att metoder och rutiner för detta har arbetats fram.<sup>33</sup> SBÖ-samarbetet initierades som ett regionalt projekt för att ta fram just sådana organisatoriska och logistiska avtal, metoder och rutiner som behövs för att ett samarbete mellan svensk och dansk krisberedskap skall fungera. Vid årsskiftet 2007 övergick SBÖ-samarbetet från projektform till fast drift och samarbetet har nu sin utgångspunkt i befintliga beredskapsresurser och beredskapsstrukturer.<sup>34</sup> Samarbetet bygger dessutom på den dagliga beredskapen och ersätter inte egna regionala eller nationella planer, utan kompletterar dessa som en regional samverkansplan.<sup>35</sup>

---

<sup>30</sup> SOU 2007:31, s. 151.

<sup>31</sup> Sjukvårdsberedskap Öresund, Slutrapport, 2006, s. 2.

<sup>32</sup> Agaton, och Knoph, Legala förutsättningar i Sverige för nordisk samverkan vid kriser och katastrofer enligt Nordiskt hälsoberedskapsavtal, 2005, s. 20.

<sup>33</sup> Operativ plan för samverkan vid prehospital insats och sjukvårdsberedskap vid extraordinära händelser, s. 2.

<sup>34</sup> Uppgift från Peter Sommar, svensk informationsansvarig för SBÖ.

<sup>35</sup> Sjukvårdsberedskap Öresund, Slutrapport, 2006, s. 2.

Syftet med SBÖ-samarbetet är således att skapa förutsättningar för att kunna ge en effektiv ömsesidig prehospital och sjukvårdsmässig assistans mellan de sjukvårdsansvariga myndigheterna Region Skåne och Region Hovedstaden i Öresundsområdet.

Jag kommer att i nästföljande avsnitt presentera avtalet och redogöra för dess innehåll. Efter moget övervägande har jag dock beslutat mig för att inte dra några slutsatser kring avtalet förrän i uppsatsens analysdel. Följande resonemang ligger bakom denna, måhända, något icke-stringenta lösning: Det är avtalet som är föremålet för min granskning i denna uppsats. Det är således rimligt att tidigt i uppsatsen presentera avtalet och dess innehåll. De slutsatser man kan dra kring avtalet är dock beroende av vilket rättssystem som skall tillämpas. Frågan är, med andra ord: är det folkrätt eller nationell rätt som skall tillämpas? I enlighet med detta resonemang följer nu en presentation av avtalet varefter jag går över till att försöka fastställa om det är folkrätt eller nationell rätt som skall tillämpas på avtalet.

## 3.2 Avtalet

I början av år 2002 tillsattes en arbetsgrupp som skulle ta fram riktlinjer för ett samarbete mellan de dåvarande tre sjukvårdshuvudmännen Region Skåne, Københavns Amt och Hovedstadens Sygehusfællesskab.<sup>36</sup> Efter ett omfattande förarbete var avtalet drygt två år senare klart och undertecknat.<sup>37</sup>

Avtalet benämns ”Avtal om ömsesidigt stöd med sjukvårdsberedskap vid extraordinära händelser, stora olyckor eller katastrofer i Öresundsregionen” och omfattar hjälp inom det akutmedicinska området. Det gäller från den 1 juli 2004, kan sägas upp med sex månaders förvarning och är det första av sitt slag.<sup>38</sup>

Avtalet finns i både en svensk och en dansk version. Någon diskrepans föreligger, såvitt jag kan bedöma, inte mellan de två språkversionerna.<sup>39</sup>

Avtalet är förhållandevis kort, en och en halv sida, och ganska allmänt hållet. Dess olika avsnitt har inte någon sifferbeteckning utan markeras med en rubrik. Detta gör det lite svårt att på ett tydligt sätt hänvisa till specifika ställen i texten. Avtalet är indelat i åtta avsnitt benämnda: parter, syfte, aktörer inom beredskapen, personal, förpliktelse, ekonomi, styrgrupp och giltighet. Behandlingen av avtalet i denna uppsats kommer att följa samma disposition och vid hänvisningar till avtalet används avsnittens rubriker.

---

<sup>36</sup> Uppgift från Peter Sommar, svensk informationsansvarig för SBÖ.

<sup>37</sup> Agaton och Knoph, Legala förutsättningar i Sverige för nordisk samverkan vid kriser och katastrofer enligt Nordiskt hälsoberedskapsavtal, 2005, s. 25.

<sup>38</sup> Agaton och Knoph, Legala förutsättningar i Sverige för nordisk samverkan vid kriser och katastrofer enligt Nordiskt hälsoberedskapsavtal, 2005, s. 23.

<sup>39</sup> Detta är förstås min bedömning som lekman, men då jag är född och uppvuxen i Danmark och torde jag ha relativt goda förutsättningar för att göra denna bedömning.

Avtalet är som sagt relativt allmänt hållet och reglerar inte i detalj hur samarbetet skall gå till rent praktiskt. Istället hänvisas till en operativ plan för samverkan som i detalj reglerar hur parter och andra involverade aktörer skall agera.<sup>40</sup> Denna plan är dock precis vad den utger sig för att vara – dvs. en operativ plan som reglerar hur samarbetet skall gå till rent praktiskt. Planen reglerar t.ex. vem som kan påkalla assistans, ambulansmötesplatser och kommunikationsvägar, men går inte närmare in på några juridiska eller ekonomiska konsekvenser av avtalet.

En avskrift av avtalet finns i bilaga 1 till denna uppsats.

### 3.2.1 Avtalets parter

Avtalet har på svensk sida ingåtts av Region Skåne. Region Skåne är en förhållandevis ny regional styrelseform som på försöksbasis pågått sedan 1999. I Skåne och Västra Götalands län har landstinget fått särskilt tillstånd att kalla sig regioner, se lagen (1996:1414) om försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning (regionlagen). I praktiken innebär försöksverksamheten att Skåne läns landsting istället betecknar sig Region Skåne och att landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen istället betecknas regionfullmäktige och regionstyrelsen, 4 § 1 st. regionlagen. Försöksverksamheten innebär även att Region Skåne har övertagit länsstyrelsens ansvar för den regionala utvecklingen, frågor om länsplaner för regional transportinfrastruktur, fördelningen av statsbidrag till regionala kulturinstitutioner och regionalpolitiska och andra utvecklingsmedel enligt vad som närmare föreskrivs av regeringen.<sup>41</sup>

På danska sidan har avtalet ingåtts av två aktörer; Hovedstadens Sygehusfællesskab och Københavns Amt. I och med ingången av år 2007 genomfördes en omfattande administrativ strukturförändring i Danmark varvid Hovedstadens Sygehusfællesskab och Københavns Amt upphörde att existera. Sjukvårdshuvudmannen på danska sidan utgörs numera av Region Hovedstaden.

Av Lov nr 537 af 24/06/2005 om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab, framgår att Region Hovedstaden är en konstruktion som liknar Region Skåne.<sup>42</sup> Då fokus i denna uppsats ligger på svenska regionala och lokala offentlighetsrättsliga organ redogörs inte närmare för den rättsliga regleringen av Region Hovedstadens verksamhet. Här är det tillräckligt att konstatera att Region Hovedstaden är en regional styrelseform vars huvudsakliga ansvarsområde är sjukvård och regional utveckling. Region Hovedstadens

---

<sup>40</sup> Se Operativ plan för samverkan vid prehospital insats och sjukvårdsberedskap vid extraordinära händelser.

<sup>41</sup> Prop. 1996/97:36, s. 35.

<sup>42</sup> Det är här fråga om en dansk lag, som trädde i kraft den 1 januari 2007. Lagens kapitel 2 beskriver de nya regionernas uppgifter och lagens kapitel 1 beskriver de nya regionernas styrelseform.

ansvar omfattar 29 kommuner och den är därmed Danmarks största region.<sup>43</sup>

### **3.2.2 Avtalets syfte**

Av avtalet framgår att syftet med avtalet är att det skall utgöra en formell grund för ömsesidigt stöd och hjälp i samband med extraordinära händelser, stora olyckor eller katastrofer.

### **3.2.3 Aktörer inom beredskapen**

Under rubriken *aktörer inom beredskapen* i avtalet finns en lista över de beredskapsaktörer som avtalet säger sig omfatta. En del av dessa aktörer ingår i Region Skånes och Region Hovedstadens organisation medan vissa av aktörerna har entreprenadavtal med sjukvårdshuvudmännen. De aktörer som ingår i sjukvårdshuvudmännens egna organisationer är sjukhus, ledningsläkare och sjukvårdsgrupper. De privata aktörerna som knutits till sjukvårdshuvudmännen genom entreprenadavtal är ambulanssjukvård samt larm- och vaktcentraler.

### **3.2.4 Personal**

Personal i funktioner som ingår i samarbetsavtalet deltar på uppdrag av sin arbetsgivare. Det stadgas att personalen arbetar efter egna yrkesmässiga regler, dock under ledning av insatsledare på skadeplatsen.

### **3.2.5 Avtalets förpliktelse**

Parterna har genom avtalet åtagit sig att i tillfälle av extraordinära händelser, stora olyckor eller katastrofer, bistå varandra med hjälp inom det akutmedicinska området. Detta innebär sjukvårdsinsats på skadeplats, ambulanssjukvård, vårdplatser på sjukhus, läkemedel, blodprodukter, utrustning, apparatur m.m. samt psykologisk krishjälp. Parterna är dock endast skyldiga att bistå med hjälp inom den resursmässiga kapacitet som varje part disponerar vid den tidpunkt då behov av bistånd uppstår. Det är parterna själva som bedömer i vilken utsträckning bistånd kan lämnas.

### **3.2.6 Ekonomi**

Under rubriken *ekonomi* anges först att avtalet är en regional uttolkning av Nordiska ramavtalet samt Nordiskt hälsoberedskapsavtal.<sup>44</sup> Sedan anges att ekonomisk ersättning för lämnad assistans skall regleras enligt artikel 4 i Nordiska ramavtalet. Enligt denna artikel skall den stat som begär assistans

---

<sup>43</sup> Region Hovedstaden, Folder om Region Hovedstaden.

<sup>44</sup> Avtalen har behandlats ovan, se avsnitt 2.2.

från en annan stat ersätta den hjälpande staten. Kostnaden för lämnad assistans skall beräknas enligt självkostnadsprincipen.

### **3.2.7 Styrgrupp**

Under rubriken *styrgrupp* stadgas att en administrativ styrgrupp på direktions/regionnivå från de undertecknande parterna ansvarar för implementering, drift och vidareutveckling av avtalet. Det anges även att styrgruppen har möjlighet att utse en projektgrupp som på praktisk nivå skall svara för dessa åtgärder.

Det framgår inte av avtalet hur denna styrgrupp skall utses eller vilka personer/befattningar som skall ingå i styrgruppen. Detta framgår inte heller av den operativa planen. I en s.k. ”slutrapport”, en slags utvärdering av samarbetsprojektet, som färdigställdes den 12 december 2006, namnges de 13 personer som då ingick i styrgruppen.<sup>45</sup> Det framgår dock inte vilka befattningar dessa personer har och om det är tanken att de även i fortsättningen skall ingå i styrgruppen.

### **3.2.8 Giltighet**

Avtalet gäller löpande från den 1 juli 2004 och har en uppsägningstid om sex månader. Under rubriken *giltighet* anges även att ”styrgruppen meddelar då enskilda delar av den operativa beredskapen enligt avtalet är insatsberedda”. Detta indikerar att det vid avtalets ingående inte var alla delar av beredskapen som var redo för insats.

## **3.3 Den vidare framställningen**

Som jag skrev inledningsvis är det inte möjligt att dra några slutsatser kring avtalet och dess utformning förrän jag fastställt om folkrättsliga eller nationalrättsliga regler skall tillämpas på SBÖ-avtalet. Följaktligen kommer jag att i nästa kapitel undersöka detta.

---

<sup>45</sup> Sjukvårdsberedskap Öresund, Slutrapport december 2006, s. 4.

# 4 Vilket rättssystem skall tillämpas?

## 4.1 Folkrätt eller nationell rätt?

Samarbete mellan olika staters offentliga organ kan regleras på hög nivå genom avtal som sluts mellan regeringar. Ur juridisk synvinkel är dessa avtal relativt oproblematiske och traditionellt sett folkrättsliga.<sup>46</sup> Frågan är hur det förhåller sig när ett svenskt offentligrättsligt organ på lägre nivå sluter avtal med ett utländskt offentligrättsligt organ. Är även dessa avtal folkrättsliga? SBÖ-avtalet är ett sådant gränsöverskridande avtal som ingåtts av ett svenskt offentligrättsligt organ på lägre nivå. I detta kapitel skall det därför undersökas om folkrättsliga regler är tillämpliga på SBÖ-avtalet eller inte.

## 4.2 Folkrätt

Ordet *folkrätt* är en juridisk term som betecknar en rättsordning mellan folken till skillnad från den inomstatliga rätten, som gäller för en stats medborgare. Ofta brukas termen *internationell rätt* för att mer konkret ange att det rör sig om regler mellan stater, internationella organisationer och andra internationella organ. En mer precis benämning vore kanske *internationell offentlig rätt*, för att undvika en sammanblandning med rättsfiguren internationell privaträtt.<sup>47</sup> Folkrättens främsta källor består av internationell sedvänja och avtal mellan stater.<sup>48</sup>

Den vanligaste form i vilken en stat åtar sig skyldigheter eller tillförsäkras rättigheter i förhållande till en annan stat är en överenskommelse.<sup>49</sup> Sverige ingår varje år ett stort antal internationella överenskommelser med andra stater och med internationella organisationer. Dessa överenskommelser sluts på många olika områden och för att täcka varierande behov och kan betecknas på många olika sätt: traktat, konvention, fördrag, protokoll, m.m. Överenskommelserna kan vara bilaterala eller multilaterala. Även unilaterala, ensidiga, viljeförklaringar kan innehålla folkrättsligt bindande åtaganden.<sup>50</sup>

De folkrättsliga reglerna om internationella överenskommelser återfinns i första hand i 1969 års Wienkonvention om traktaträtten mellan stater och internationella organisationer eller internationella organisationer

---

<sup>46</sup> Persson, Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete, 2005, s. 17.

<sup>47</sup> Strömberg och Melander, Folkrätt, 2003, s. 9-10.

<sup>48</sup> Eek, Bring och Hjerner, Folkrätten, 1987, s. 4.

<sup>49</sup> Malanczuk, Akehurst's Modern Introduction to International Law, 1997, s. 131.

<sup>50</sup> SOU 1974:100, s. 33.

sinsemellan (Wienkonventionen).<sup>51</sup> Konventionen innehåller grundläggande bestämmelser om bland annat ingående och ikraftträdande, reservationer, tolkning och tillämpning, ändringar, ogiltighet samt upphörande.

### 4.3 Folkrättssubjekt

Vem är folkrättens subjekt? Svaret på frågan har avgörande betydelse för om kommuners nationsgränsöverskridande avtal kan kategoriseras som folkrättsliga. Folkrättssubjekt kan ingå folkrättsliga avtal som regleras av folkrättsliga regler.

Folkrättssubjektivitet tillkommer i första hand stater. Stater är därmed de ursprungliga folkrättssubjekten.<sup>52</sup> Att definiera begreppet stat är svårare än vad det omedelbart ser ut att vara, men generellt sett kan säga att staten är ett territorium med en permanent befolkning som är stadigvarande organiserad under en högsta statsmyndighet och som har förmågan att hävda sina intressen gentemot andra stater eller "aktörer" i det internationella systemet.<sup>53</sup> Utöver stater har internationella organisationer, t.ex. FN, tillerkänts folkrättssubjektivitet.<sup>54</sup>

Ett folkrättssubjekt tillerkäns rättigheter och förpliktelser inom det folkrättsliga systemet. Individer och grupper av individer är inte folkrättssubjekt och tillerkäns därför inte några folkrättsliga rättigheter eller förpliktelser.<sup>55</sup>

### 4.4 Kan kommuner vara folkrättssubjekt?

Stater och vissa internationella organisationer är alltså folkrättssubjekt medan individer och grupper av individer inte är det. Frågan är då hur det förhåller sig med kommuner. Kan ett offentligt organ inom en stat tillerkännas folkrättssubjektivitet?

Svenska kommuner är särskilda rättssubjekt som i sina mellanhavanden med andra rättssubjekt handlar för egen räkning.<sup>56</sup> Rätten till kommunal självstyrelse kommer till uttryck i 1 kap. 1 § RF där det sägs att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Bestämmelsen avser både kommun och landsting och det är genom den kommunala självstyrelsen som demokratin kommer till uttryck på det regionala och lokala planet. Principen om en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för

---

<sup>51</sup> SÖ 1988:36.

<sup>52</sup> Eek, Bring och Hjerner, Folkrätten, 1987, s. 75 ff.

<sup>53</sup> Malanczuk, Akehurst's Modern Introduction to International Law, 1997, s. 131.

<sup>54</sup> Eek, Bring och Hjerner, Folkrätten, 1987, s. 75 ff.

<sup>55</sup> Eek, Bring och Hjerner, Folkrätten, 1987, s. 46.

<sup>56</sup> SOU 2002:84, s. 40.

kommunerna slås alltså fast redan i RF:s inledning.<sup>57</sup> Den svenska rättsordningen tillerkänner således kommunerna en mycket självständig roll där kommuner och landsting är självständiga juridiska personer vars åtaganden bara binder dem själva.<sup>58</sup> Till skillnad från vad som gäller för statliga myndigheter har staten inte någon skyldighet att uppfylla kommunala avtal i de fall en kommun inte själv kan uppfylla sina förpliktelser enligt ett ingånget avtal.<sup>59</sup> Fastän kommunernas existens som offentlig-rättsligt organ är en skapelse av staten genom riksdagen, anses staten således inte ha något automatiskt garantiansvar för kommunala åtaganden.<sup>60</sup>

Det är dock inte självklart att den självständiga roll som den svenska rättsordningen tillerkänner kommunerna kan upprätthållas utåt, gentemot andra stater. Svenska kommuner framstår inte utåt som självständiga organ utan som organisatoriska underavdelningar till staten. Dessutom bygger det internationella rättssystemet på att stater har ett ansvar för alla offentliga organ inom dess territorium.<sup>61</sup> Det kan, med andra ord, finnas en diskrepans mellan en kommuns rättsliga ställning i Sverige och en kommuns rättsliga ställning i det internationella statsamfundet.

Ovan konstaterades att folkrättssubjektivitet i första hand tillkommer stater och att vissa internationella organisationer även tillerkänns folkrättssubjektivitet. Eftersom kommuner inte är stater har de inte heller ursprunglig folkrättssubjektivitet. I den mån en kommun kan anses ha folkrättssubjektivitet måste denna härledas från staten.<sup>62</sup> Den konstitutionella regleringen av Sveriges förhållande till andra stater behandlas nedan men redan här skall nämnas att inget i RF tyder på att svenska kommuner tillerkänns någon självständig folkrättslig avtalskompetens att binda den svenska staten genom avtal.<sup>63</sup>

Vilhelm Persson har i sin doktorsavhandling, Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete, behandlat frågan utförligt och även undersökt om det finns någon internationell praxis som tillerkänner kommuner folkrättssubjektivitet. Han har därvid funnit att ingen internationell praxis talar för att kommuner tillerkänns självständig folkrättssubjektivitet.<sup>64</sup>

## 4.5 Slutsatser kring folkrätt

Det som i folkrättsligt hänseende är mest intressant för denna uppsats är vilka rättssubjekt som kan ingå folkrättsliga avtal. Det kan därvid

---

<sup>57</sup> Lindquist, Kommunala befogenheter, 2005, s. 9.

<sup>58</sup> Strömberg, Kommunalrätt, 1995, s. 14.

<sup>59</sup> Persson, Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete, 2005, s. 153.

<sup>60</sup> Lindquist, Kommunala befogenheter, 2005, s. 18.

<sup>61</sup> Persson, Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete, 2005, s. 153.

<sup>62</sup> Persson, Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete, 2005, s. 132.

<sup>63</sup> Persson, Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete, 2005, s. 133.

<sup>64</sup> Persson, Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete, 2005, s. 134.



konstateras att kommuner, trots deras självständiga ställning som rätts- subjekt enligt nationell rätt, inte är självständiga folkrättssubjekt. Däremot kan en kommun efter bemyndigande från regeringen ingå en folkrättslig överenskommelse. Detta innebär i sin tur att SBÖ-avtalet endast faller inom ramen för den folkrättsliga regleringen om överenskommelsen ingåtts efter bemyndigande av regeringen. Med andra ord: en överenskommelse som ingåtts av en svensk kommun eller landsting med en kommun på andra sidan om en nationsgräns blir endast bindande för Sverige som stat i den mån avtalsingåendet grundas på ett bemyndigande från regeringen enligt RF 10 kap. 3 §. Något sådant bemyndigande föreligger inte avseende SBÖ-avtalet<sup>65</sup> och det är således inte en internationell överenskommelse i folkrättslig bemärkelse. Därmed är inte det folkrättsliga regelsystemet tillämpligt på SBÖ-avtalet och Sverige som stat är inte förpliktigt att uppfylla Region Skånes avtalsförpliktelse för det fall Region Skåne inte skulle ha möjlighet att fullgöra sin del av avtalet.

---

<sup>65</sup> Muntlig uppgift från Peter Sommar.

# 5 Konstitutionella bestämmelser

## 5.1 Inledning

Det har således konstaterats att folkrätten inte är tillämplig på SBÖ-avtalet. Nästa steg blir då att undersöka vilka bestämmelser i nationell rätt som är bestämmande för räckvidden av Region Skånes avtalskompetens och som därmed även sätter den rättsliga ramen för själva avtalet.

Den offentliga förvaltningens verksamhet präglas av en normbundenhet som i betydande grad inskränker förvaltningsorganens verksamhet.<sup>66</sup> RF bildar en ram för den offentliga förvaltningen som innebär att myndigheternas befogenheter och åligganden måste bygga på en rättslig reglering.<sup>67</sup> Kommunernas verksamhet (och därmed även Region Skånes verksamhet) regleras dessutom av KomL:s bestämmelser om den kommunala kompetensen och de kompetensregler som finns på specialreglerade områden.<sup>68</sup> Här skall först de relevanta konstitutionella bestämmelserna undersökas.

## 5.2 Relevanta konstitutionella bestämmelser

De konstitutionella bestämmelser som är mest relevanta i sammanhanget är dels bestämmelserna i 10 kap. RF som behandlar Sveriges förhållande till andra stater och mellanfolkliga organisationer, dels bestämmelsen i 11 kap. 6 § 3 st. RF som stadgar att en förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse, registrerat trossamfund eller någon av dess organisatoriska delar eller till enskild individ. Av paragrafen framgår också att om förvaltningsuppgiften innefattar myndighetsutövning så kan ett överlämnande av uppgiften endast ske med stöd av lag. Jag kommer först att gå igenom bestämmelserna i 10 kap. RF för att sedan granska 11 kap. 6 § 3 st. RF.

## 5.3 Förhållandet till andra stater och mellanfolkliga organisationer

Innan vi går igenom 10 kap. RF vill jag för tydlighetens skull göra en kort återkoppling till SBÖ-avtalet. Avtalet har ingåtts mellan två

---

<sup>66</sup> Hollander och Madell, Socialtjänst på entreprenad, Förvaltningsrättslig Tidskrift, 2003, s. 15-46, s. 22.

<sup>67</sup> Sandgren (red), Utvecklingslinjer inom avtalsrätten, s. 55.

<sup>68</sup> Sandgren (red), Utvecklingslinjer inom avtalsrätten, s. 56.

kommunalrättsligt reglerade organ på var sin sida om en nationsgräns. Avtalet avser utförandet av prehospitala insatser. Avtalet innebär att den danska avtalsparten i tillfälle av katastrof kan komma att ge akutsjukvård i Sverige. Frågan är då om RF tillåter kommuner/regioner att överlåta denna typ av förvaltningsuppgift till utländska offentligt rättsliga organ. Med den frågan i bakhuvudet skall vi ta en närmare titt på 10 kap. RF.

Sveriges förhållande till andra stater och mellanfolkliga organisationer regleras som sagt på konstitutionell nivå i 10 kap. RF. I detta kapitel finns bestämmelser om befogenheten att ingå överenskommelser med andra stater, den procedur som skall iaktas och vad som annars skall gälla om ordningen för beslut angående rikets förhållande till andra stater. Kapitlet reglerar även Sveriges möjligheter att överlämna konstitutionell kompetens till utländska och mellanfolkliga organisationer.<sup>69</sup> De första fyra paragraferna i kapitlet reglerar själva avtalskompetensen, alltså befogenheten att överhuvudtaget ingå avtal medan den femte – som ska behandlas mest ingående här – reglerar under vilka omständigheter ett utländskt organ får handha förvaltningsuppgift i Sverige.

## 5.4 Kompetens att ingå avtal

Av 10 kap. 1 § RF framgår att det tillkommer regeringen att ingå överenskommelse med annan stat eller mellanfolklig organisation. Denna befogenhet anses även framgå av 1 kap. 6 § RF där det stadgas att det är regeringen som styr riket. I förarbetena till RF sägs att handläggningen av utrikesärenden ingår i uppgiften att styra riket. Det är således först och främst en regeringsangelägenhet. Utrikespolitikens påverkan på nationell rätt och dess betydelse för rikets säkerhet motiverar dock en hög grad av insyn och ett starkt demokratiskt inflytande över området. Därför har det i 10 kap. 2 § RF intagits en bestämmelse som begränsar regeringens kompetens att ingå bindande internationella överenskommelser. Bestämmelsen innebär att regeringen i vissa fall måste inhämta riksdagens godkännande före överenskommelsens ingående.<sup>70</sup>

## 5.5 Delegation av kompetens att ingå avtal

Som framgått ovan kan regeringen enligt 10 kap. 3 § RF delegera befogenhet till förvaltningsmyndighet att ingå internationell överenskommelse. Denna delegationsmöjlighet begränsas dock på samma sätt som regeringens befogenhet att ingå avtal. Befogenhet att ingå internationell överenskommelse får endast delegeras till förvaltningsmyndighet om överenskommelsen inte kräver riksdagens eller utrikesnämndens medverkan. Bestämmelsen syftar enligt förarbetena främst på överenskommelser av mindre räckvidd som en svensk förvaltningsmyndighet ingår med

---

<sup>69</sup> Prop. 1977/78:44, s. 3.

<sup>70</sup> Prop. 1973:90, s. 355 f.

motsvarande förvaltningsmyndighet i ett annat land.<sup>71</sup> Detta utesluter dock inte att svensk förvaltningsmyndighet tilläggs behörighet att sluta överenskommelse med utländsk regering eller ministerium.<sup>72</sup> I Utrikesdepartementets nyligen reviderade promemoria ”Riktlinjer för handläggningen av ärenden om internationella överenskommelser” sägs att bemyndigandet endast kan avse avtal av offentligrättslig karaktär. Det sägs vidare att det med offentligrättsliga avtal menas sådana avtal som ingås av folkrättssubjekt och som får folkrättsliga verkningar. I samma stycke anges dock även att avtalet kan vara ett huvudsakligen privaträttsligt avtal som har sådana ”allmänna element eller ceremoniella inslag” som är tillräckliga för att ge det en offentligrättslig prägel – vilket i sin tur innebär att det måste lyftas till regeringsnivå.<sup>73</sup>

Enligt 10 kap. 3 § RF får regeringen uppdra åt en förvaltningsmyndighet att ingå en internationell överenskommelse i en fråga där överenskommelsen inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan. Myndighetens behörighet måste då grundas på ett uttryckligt bemyndigande från regeringen.<sup>74</sup> Det har i departementsskrivelsen ”Riktlinjer för handläggningen av ärenden om internationella överenskommelser” framhållits att det är den bemyndigade förvaltningsmyndigheten själv som är avtalspart på svensk sida även om avtalet är folkrättsligt förpliktigande för Sverige som stat.<sup>75</sup> Det är med andra ord inte fråga om ett fullmaktsförhållande där förvaltningsmyndigheten ingår avtal på regeringens vägnar. Vilhelm Persson har dock i sin doktorsavhandling ”Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete” framfört åsikten att myndigheter som ingår folkrättsliga avtal efter bemyndigande av regeringen *inte* är självständiga avtalsparter. Det är staten som binds vid avtalet och det är därför naturligt att det är staten som är avtalspart.<sup>76</sup>

En förutsättning för ett bemyndigande enligt 10 kap. 3 § RF är att bemyndigande avser ingående av ett avtal av offentligrättslig karaktär. Det är omständigheterna i det enskilda fallet som får avgöra om avtalet är av offentligrättslig karaktär eller inte. Nationsgränsöverskridande avtal av rent privaträttslig karaktär behöver inte regeringens bemyndigande. Här kan avtalets omfattning eller politiska innebörd vara avgörande. Ett avtal som huvudsakligen är privaträttsligt kan ändå innehålla allmänna element som är tillräckliga för att ge avtalet en sådan offentligrättslig prägel att det måste lyftas till regeringsnivå.<sup>77</sup>

Bestämmelsen i 10 kap. 4 § RF stadgar att 1–3 §§ även kan tillämpas på åtagande av internationell förpliktelse för riket i annan form än överenskommelse samt på uppsägning av internationell överenskommelse

---

<sup>71</sup> Prop. 1973:90, s. 360 f.

<sup>72</sup> Ds 2007:25, s. 16.

<sup>73</sup> Ds 2007:25, s. 16.

<sup>74</sup> Ds 2007:25, s. 15.

<sup>75</sup> Ds 2007:25, s. 16.

<sup>76</sup> Persson, Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete, 2005, s. 123.

<sup>77</sup> Ds 2007:25, s. 16.

eller förpliktelse. Formuleringen syftar på *hur* förpliktelsen uppkommit och anses således innebära att även ensidiga åtaganden från svensk sida omfattas av den konstitutionella regleringen.<sup>78</sup>

## 5.6 Överlåtelse av förvaltningsuppgift till utländska organ

RF bygger på förutsättningen att rättsskipning och förvaltning ombesörjs av svenska organ.<sup>79</sup> RF medger emellertid att offentligrättsliga uppgifter i vissa fall överlåts till utländska organ. Bestämmelserna härom finns i 10 kap. 5 § RF.<sup>80</sup> I denna paragraf anges möjligheterna att överföra beslutanderätt till EU, varför denna paragraf ofta kallas EG-paragrafen.<sup>81</sup> I fjärde stycket anges att rättsskipning eller förvaltningsuppgift som inte grundas direkt på RF kan överlåtas till en stat, mellanfolklig organisation eller en utländsk eller en internationell inrättning genom ett riksdagsbeslut. RF medger således att offentligrättsliga uppgifter i vissa fall överlåts till utländska eller internationella organ.

Bestämmelsens tre första stycken är komplicerade och svårtolkade och kunde i sig vara föremål för en uppsats. Det skulle föra för långt att gå närmare in på dessa bestämmelser, varför det här endast skall redogöras för paragrafens fjärde stycke som i dag innehåller tre olika delar:

- a) *Rättsskipnings- 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.*

Således kan rättsskipnings- och förvaltningsuppgifter som inte direkt grundar sig på RF överlåtas till icke-svenska organ. Bestämmelsen behandlar överlåtelse av beslutanderätt i enskilda ärenden och syftar på en överlåtelse av rätten att fatta beslut som direkt och utan mellankommande svensk rättsakt blir gällande Sverige.<sup>82</sup>

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

Bestämmelsen torde inte innebära att riksdagen skall ta ställning till varje konkret uppgiftsöverföring. En sådan behöver inte nödvändigtvis ske direkt genom riksdagens beslut utan riksdagen kan uppdra åt regeringen eller

---

<sup>78</sup> Persson, Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete, 2005, s. 93.

<sup>79</sup> Prop. 1977/78:44, s. 3.

<sup>80</sup> Prop. 1984/85:61, s. 6.

<sup>81</sup> Eek, Bring och Hjerner, Folkkrätten, 1987, s. 244 och SOU 2002:84, s. 44.

<sup>82</sup> SOU 2002:84, s. 47.

annan myndighet att besluta om överlåtelse i det enskilda fallet.<sup>83</sup> Departementschefen ansåg att möjligheten behövdes framför allt vid beslut om överlåtelse av rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter i särskilda fall.<sup>84</sup> I RF används termen *myndighet* för att beteckna samtliga statliga och kommunala organ utom riksdagen och de beslutande kommunala församlingarna. Regeringen och domstolarna är myndigheter, men de är inte förvaltningsmyndigheter. Det är däremot sådana myndigheter som inte är regering eller domstol. Privaträttsliga rättssubjekt är inte myndigheter även om de enligt 11 kap. 6 § tredje stycket RF anförtrots förvaltningsuppgifter.<sup>85</sup>

- c) *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.*

Här föreskrivs en särskild beslutsordning för förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning. Begreppet myndighetsutövning får således markera vilka uppgifter som på ett ingripande sätt påverkar svenska allmänna eller enskilda intressen och som därför från suveränitetssynpunkt bör förbehållas svenska organ.<sup>86</sup>

Frågan om en förvaltningsuppgift innehåller myndighetsutövning är alltså väsentlig för beslutsordningen vid överlämnande av förvaltningsuppgiften till utländskt offentligrättsligt organ. Begreppet myndighetsutövning behandlas nedan, se kapitel 6.

Kapitlets resterande paragrafer, 6–9 §§, behandlar bl.a. regeringens skyldighet att informera riksdag och utrikesnämnd, utrikesnämndens sammansättning och under vilka omständigheter regeringen får insätta rikets försvarsmakt för att bemöta ett väpnat angrepp. Dessa bestämmelser torde vara mindre relevanta i sammanhanget och det skulle därför föra för vitt att behandlas dem här.

## **5.7 Överlämnande av förvaltningsuppgift till privaträttsligt subjekt**

Som ovan nämnts bygger RF på förutsättningen att rättskipning och förvaltning ombesörjs av svenska organ men medger att offentligrättsliga uppgifter i vissa fall överläts till utländska organ.<sup>87</sup> Medan det i 10 kap 5 § 4 st RF är fråga om en överlåtelse av förvaltningsuppgift till utländskt organ

---

<sup>83</sup> SOU 2002:84, s. 48.

<sup>84</sup> Prop. 1984/85:61, s. 17.

<sup>85</sup> Schäder och Jermsten, Karnov 2007/08, s. 4.

<sup>86</sup> Prop. 1984/85:61, s. 16.

<sup>87</sup> Se föregående avsnitt.

så är det i 11 kap. 6 § 3 st RF fråga om överlämnande av förvaltningsuppgift till privat rättssubjekt.

Att åtminstone i viss mån kunna bestämma innebörden av begreppet förvaltningsuppgift torde vara en förutsättning för att kunna fastställa kriterierna för överlämnande av densamma.<sup>88</sup> När en verksamhet tillhör den offentliga förvaltningen innebär det att särskilda krav måste ställas på utövarna av verksamheten och att verksamheten skall underkastas offentligrättslig kontroll. Icke desto mindre stöter man på stora svårigheter när man försöker sig på en begreppsdefinition. Allt som myndigheterna gör är inte offentlig förvaltning i materiell mening och det är inte bara offentliga myndigheter som handhar den offentliga förvaltningen.<sup>89</sup> Lena Marcusson kommer i sin doktorsavhandling "Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet" fram till att en förvaltningsuppgift måste uppfylla följande kriterier:

1. Uppgiften skall kunna utföras av en myndighet.
2. Stat eller kommun utövar styrning och kontroll över verksamheten i någon form.
3. Stat eller kommun medverkar till finansieringen av verksamheten.
4. Uppgiften innebär en påverkan i någon form på medborgare eller grupper av medborgare.<sup>90</sup>

Jag får här påpeka att kriterierna är ett försök att komma fram till en generell definition av begreppet förvaltningsuppgift. Medan förvaltningsuppgift torde vara ganska lätt att identifiera i konkreta fall så är det enligt Hans Ragnemalm "ogörligt att förankra en generell definition av begreppet".<sup>91</sup> Även Alf Bohlin och Wiweka Warnling-Nerep tycker att försök att precisera begreppet "inte förefaller meningsfulla".<sup>92</sup>

## 5.8 Slutsatser kring konstitutionella bestämmelser

Sammanfattningsvis kan följande sägas. På grundlagsnivå finns det två paragrafer som är särskilt intressanta för denna uppsats. Den ena är 10 kap. 5 § RF och den andra är 11 kap. 6 § RF. Den förra paragrafen reglerar överlåtelse av förvaltningsuppgift till internationella eller utländska organ. Den senare reglerar överlämnande av förvaltningsuppgift till enskilt rättssubjekt. För sådana överlåtelser som sker enligt 10 kap. 5 § krävs lagstöd. Innefattar överlåtelserna myndighetsutövning krävs till och med kvalificerad majoritet i riksdagen. Vid ett överlämnande enligt 11 kap. 6 §

---

<sup>88</sup> Marcusson, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet, 1989, s. 107.

<sup>89</sup> Marcusson, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet, 1989, s. 61.

<sup>90</sup> Marcusson, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet, 1989, s. 107.

<sup>91</sup> Hans Ragnemalm, Regeringsformen 11:6 – Överlämnande av förvaltningsuppgift till enskilt subjekt, Förvaltningsrättsligt tidskrift 1976, s. 105-145, s. 109.

<sup>92</sup> Bohlin och Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder, 2004, s. 12.

RF krävs endast lagstöd om överlämnandet innefattar myndighetsutövning. En detalj som är lätt att missa är, att medan man i 10 kap. 5 § RF talar om en *överlåtelse* så talar man i 11 kap. 6 § RF om ett *överlämnande*. För den som önskar fördjupa sig i skillnaden mellan en överlåtelse och ett överlämnande får jag hänvisa till Vilhelm Perssons ”Festskrift till Hans-Heinrich Vogel”<sup>93</sup>.

Båda paragraferna reglerar överlåtelse (eller överlämnande) av förvaltningsuppgift. En generell definition av begreppet förvaltningsuppgift har dock varit mycket svår att hitta i den juridiska doktrinen. Lena Marcussons ovan presenterade kriterier är kanske det närmsta vi kommer en generell definition av begreppet.

Region Skåne är ett offentlighetsrättsligt organ vars verksamhet i betydande grad är normbunden. Det är en grundläggande statsrättslig princip att offentliga organ inte utan grundlagsstöd får överlåta de uppgifter som tillerkänts dem.<sup>94</sup> Denna princip, som inte uttryckligen framgår av RF, gäller såväl i förhållandet mellan inhemska som gentemot icke-svenska organ.<sup>95</sup> Likaså vilar RF:s föreskrifter om rättskipning och förvaltning på förutsättningen att dessa funktioner för att få verkan för svensk del skall fullgöras av svenska organ. De förvaltningsuppgifter som Region Skåne handhar kan således inte utan vidare överlämnas till en främmande stat som Danmark.

RF medger dock att sådana offentlighetsrättsliga uppgifter i vissa fall överlåts till icke-svenska organ. Bestämmelser om sådana överlåtelser finns i 10 kap. 5 § RF.

Som man får förstå lagtexten i 10 kap. 5 § RF krävs det ett riksdagsbeslut för att en förvaltningsuppgift kan överlåtas till utländskt organ. Med Lena Marcussons definition av en förvaltningsuppgift kan det knappast ifrågasättas att den typ av verksamhet som SBÖ-avtalet omfattar – prehospitala insatser i tillfälle av en katastrof – är en förvaltningsuppgift. Det ligger alltså nära till hands att dra slutsatsen att avtalets ingående kräver riksdagsbeslut. Bestämmelserna i 10 kap. 5 § tycks dock aldrig ha tillämpats på överlåtelse av kommunala uppgifter.<sup>96</sup> De flesta paragrafer i 10 kap. RF syftar tydligt på folkrättsliga överenskommelser. Detta är dock mindre

---

<sup>93</sup> Persson, Festskrift till Hans-Heinrich Vogel, 2008. Här skall bara konstateras att man egentligen inte torde kunna använda orden som synonymer. Skriver man att det sker en överlåtelse av förvaltningsuppgift så syftar man implicit på en överlåtelse enligt 10 kap. 5 § RF. Skriver man om ett överlämnande så syftar man underförstått på ett överlämnande enligt 11 kap. 6 §. Som kommer att framgå nedan kan det i många fall vara svårt att avgöra vilken paragraf som skall tillämpas. Det vore idealiskt med ett ord som kan användas både när man syftar på en överlåtelse enligt 10 kap. 5 § och när man syftar på ett överlämnande enligt 11 kap. 6 §. Då detta inte finns har jag istället valt att använda orden som synonymer.

<sup>94</sup> Persson, Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete, 2005, s. 218 samt SOU 2001:19, s. 234.

<sup>95</sup> SOU 2001:19, s. 234.

<sup>96</sup> Persson, Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete, 2005, s. 219.



tydligt avseende 10 kap. 5 § RF. Det förefaller dock ha ansetts att så är fallet och att 10 kap. 5 § RF endast är tillämplig på folkrättsliga avtal.<sup>97</sup>

Ovan har konstaterats att kommuner inte är folkrättssubjekt och att de därmed inte kan ingå folkrättsliga avtal. Om 10 kap. RF endast är tillämpligt på folkrättsliga avtal innebär detta i sin tur att kommuners gränsöverskridande avtal inte omfattas av bestämmelserna i 10 kap. RF annat än i fall där kommunen agerar enligt bemyndigande från regeringen i enlighet med 10 kap. 3 § RF. Även i propositionen till den nordiska samarbetskonventionen anges att bestämmelserna i 10 kap. RF inte är tillämpliga på kommunala avtal.<sup>98</sup>

Oavsett hur man definierar tillämpningsområdet för 10 kap. RF blir konsekvenserna, som jag ser det, icke önskvärda. Säger man å ena sidan att 10 kap. RF är tillämpligt på kommuners gränsöverskridande avtal, krävs riksdagsbeslut för överlämnande av förvaltningsuppgift. Detta skulle bli en onödig bromskloss i en nationsgränsöverskridande samarbetsprocess. Säger man å andra sidan att 10 kap. RF inte är tillämplig på kommuners avtal med utländska offentlighetsorgan blir konsekvensen att inte finns någon bestämmelse som uttryckligen reglerar kommuners överlämnande av förvaltningsuppgift till utländsk kommun/offentlighetsorgan.

I förarbetena till den nordiska samarbetskonventionen anförs att kommuner har samma möjligheter att ingå avtal utanför landets gränser som inom landets gränser.<sup>99</sup> Möjligen kan man tolka detta på så sätt att 11 kap. 6 § RF kan tillämpas analogt på kommuners avtal med utländska kommuner/offentlighetsorgan. Det skulle i så fall innebära att man jämställer överlåtelse av förvaltningsuppgifter till utländska kommuner med överlåtelse till enskilt rättssubjekt. Jag tycker inte att det är en särskilt tillfredställande lösning. Enligt min åsikt är det en av grundpelarna i ett demokratiskt samhälle att det allmänna agerar enligt tydliga normer och riktlinjer.

Sammanfattningsvis är det alltså något oklart hur det förhåller sig med den rättsliga regleringen av kommuners överlämnande av förvaltningsuppgift till utländskt offentlighetsorgan.

I redogörelsen ovan saknas en väsentlig men svårfångad problematik. För att ett svenskt förvaltningsrättsligt organ skall kunna överlämna en förvaltningsuppgift måste det röra sig om en svensk förvaltningsuppgift. En första fråga blir då hur man definierar en svensk förvaltningsuppgift. Är det en förvaltningsuppgift som utförs på svenskt territorium? Eller är det en förvaltningsuppgift som rör svenska medborgare? Eller är det helt enkelt en förvaltningsuppgift som utförs av svenska offentlighetsorgan? En annan fråga rör själva överlåtelsen. När är en förvaltningsuppgift överlåtten?

---

<sup>97</sup> Persson, Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete, 2005, s. 220.

<sup>98</sup> Prop. 1977/78:44, s. 4.

<sup>99</sup> Prop. 1977/78:44, s. 4.

Är det när den utförs i Sverige av utländska offentligrättsliga organ eller är det även när den utförs i Danmark på svenskt uppdrag?

Det kan tyckas märkligt att en så central problematik inte behandlas i uppsatsen. Det är efter moget övervägande och omfattande studier av frågan som jag valt att inte behandla den. Detta beror främst på att jag inte lyckats hitta något underlag i den rättsvetenskapliga litteraturen att bygga ett vettigt, generellt gällande juridisk resonemang på. Enda alternativet, som jag ser det, är då att bygga juridiska resonemang utifrån ett antal exemplifierande situationer där problematiken illustreras. Detta skulle föra för långt för denna uppsats.

## 5.9 Den vidare framställningen

Hittills har det kunnat konstateras att folkrättsliga regler inte är tillämpliga på SBÖ-avtalet. Det har vidare konstaterats att rättsläget avseende regleringen av svenska kommuners avtal med utländska kommuner eller liknande offentligrättsliga organ är något oklart. En gemensam närmare för 10 kap. 5 § RF och 11 kap. 6 § RF är dock att förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning omgärdas av särskilda skyddsmekanismer. Oavsett om man väljer att tillämpa 10 kap. 5 § RF eller 11 kap. 6 § RF på svenska kommuners avtal med utländska kommuner så måste man således göra en bedömning av om förvaltningsuppgiften innefattar myndighetsutövning. Utryck på ett lite annat sätt: Oavsett vilka nationella regler man tillämpar på svenska kommuners gränsöverskridande avtal så krävs det lagstöd för överlämnande av förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning.

Det har redan konstaterats att den typ av verksamhet som SBÖ-avtalet omfattar är en förvaltningsuppgift. I nästa kapitel kommer jag att undersöka begreppet myndighetsutövning och om den förvaltningsuppgift som SBÖ-avtalet omfattar även innefattar myndighetsutövning.

# 6 Myndighetsutövning

## 6.1 Bakgrund

Begreppet *myndighetsutövning* förekommer i flera lagar och kan sägas vara en slags skiljelinje. Den offentliga förvaltning som innefattar myndighetsutövning är omgärdad av särskilda skyddsmekanismer och kan, som ovan framgått, inte utan vidare överlämnas till privaträttsliga subjekt eller främmande stater. Övrig offentlig förvaltning, som inte kan sägas utgöra myndighetsutövning, kan däremot oftast skötas av privaträttsliga subjekt. Begreppet myndighetsutövning har således en central betydelse i flera sammanhang och kan även få betydelse för kommunala gränsöverskridande avtal. I förarbetena till den nordiska konventionen om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser slås det fast att kommunala gränsöverskridande samarbetsavtal inte får innebära att myndighetsutövning i Sverige överläts till utländsk kommun.<sup>100</sup> Varken motivering eller lagstöd återfinns dock i förarbetena.

SBÖ-avtalet har ingåtts mellan två regionala offentlighetsorgan och avser sådana förvaltningsuppgifter som är obligatoriska för kommunen. Nedan kommer därför att undersökas vilka förvaltningsuppgifter som kan sägas innefatta myndighetsutövning och om SBÖ-avtalet innebär att förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning överlämnas till danska offentlighetsorgan.

## 6.2 Begreppets innebörd

Begreppet myndighetsutövning har under de senaste 35 åren använts inom flera rättsområden. I RF anger begreppet en förvaltningsuppgift som är så viktig att den inte kan delegeras till enskild utan stöd av lag. På förvaltningsrättens område har myndighetsutövning betydelse i en mängd situationer där det anger de förvaltningsärenden där rättssäkerheten väger tyngst.<sup>101</sup>

### 6.2.1 Konstitutionell nivå

På konstitutionell nivå finner vi begreppet myndighetsutövning i 10 kap. 5 § 4 st RF där det stadgas en särskild beslutsordning för överlämnande av sådana uppgifter som innefattar myndighetsutövning till annan stat eller mellanfolklig organisation. Här blir således myndighetsutövningen en faktor som utlöser särskilda skyddsmekanismer. Begreppet spelar samma roll i 11 kap. 6 § 3 st RF, där det stadgas att förvaltningsuppgift som innefattar

---

<sup>100</sup> Prop. 1977/78:44, s. 4.

<sup>101</sup> Bengtsson, Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen, 1996, s. 39.

myndighetsutövning endast kan överlämnas till privaträttsligt subjekt om det sker med stöd av lag. Vidare används begreppet i 11 kap. 7 § RF för att markera förvaltningsmyndigheternas självständighet.<sup>102</sup> Någon definition av begreppet finns inte i själva lagtexten. Istället hänvisas i förarbetena till den definition som fanns i den förutvarande förvaltningslagen (1971:290). Enligt denna lag avsågs med myndighetsutövning ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande”<sup>103</sup>.

## 6.2.2 Lagstiftning

Förutom i RF förekommer begreppet myndighetsutövning i flera lagar, däribland förvaltningslagen (1986:223) (FL).<sup>104</sup> Som ovan nämnts fanns det i den förutvarande förvaltningslagen en definition av begreppet i lagtexten. I FL definieras inte termen ”myndighetsutövning” i lagtexten då man ansåg att begreppet var så etablerat att det inte behövdes förklaras närmare. I sak har begreppet i FL samma innebörd som i den äldre förvaltningslagen.<sup>105</sup>

Begreppet myndighetsutövning förekommer även i 3 kap. 2 § SkadestL och motsvarar här i stora drag vad som anses vara myndighetsutövning inom offentlig rätt: beslut och åtgärder som är uttryck för samhällets makt att bestämma över medborgarnas rättigheter och skyldigheter eller annars bevilja förmåner som bara en myndighet kan ge, t.ex. pass.<sup>106</sup> I förarbetena till skadeståndslagen preciseras begreppet som varande ett uttryck för ”den statliga överhögheten över medborgarna i deras egenskap av samhällsmedlemmar”.<sup>107</sup> Därefter anförs att karakteristiskt för förvaltningsakter som innefattar myndighetsutövning är att de kommer till stånd och får rättsverkningar för eller emot den enskilde i kraft av offentlighetsregler och inte på grund av avtal eller i övrigt på grund av privaträttsliga regler.<sup>108</sup>

Kommittén för översyn av det allmännas skadeståndsansvar konstaterade i SOU 1993:55 att det enligt förarbeten, doktrin och praxis finns sex urskiljbara kännetecken för myndighetsutövning:

- 1) Det skall vara fråga om en åtgärd som avgörs ensidigt av det allmännas företrädare.
- 2) Åtgärden skall komma till stånd och få rättsverkningar i kraft av offentlighetsregler.
- 3) Åtgärden skall direkt få, eller i vart fall kunna leda till, bestämda rättsverkningar av positiv eller negativ innebörd för den enskilde. Det krävs däremot inte att åtgärden utmynnar i ett bindande beslut.

---

<sup>102</sup> Marcusson, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet, 1989, s. 172.

<sup>103</sup> Prop. 1971:30 del 2, s. 330 ff.

<sup>104</sup> Se SkadestL 3:2, BrB 20:1 och KomL 3:16 och 4:21

<sup>105</sup> Prop. 1985/86:80, s. 55.

<sup>106</sup> Bengtsson och Strömbäck, Skadeståndslagen: en kommentar, 2006, s. 90 ff.

<sup>107</sup> Prop 1972:5, s. 312.

<sup>108</sup> Prop 1972:5, s. 312.

- 4) Åtgärden skall, åtminstone i förlängning, vara uttryck för det allmännas maktbefogenheter gentemot den enskilde.
- 5) Åtgärden skall vidtas av ett rättssubjekt som därvid intar en offentlig monopolställning på så sätt att ingen enskild kan vidta samma åtgärd med motsvarande verkan.
- 6) Den enskilde, mot vilken åtgärden riktas, skall inta en beroendeställning i förhållande till det allmänna.<sup>109</sup>

Det kan också sägas vara utmärkande för myndighetsutövning att bestämmelser om beslut till enskilds nackdel ofta, om än inte alltid, kompletteras av överklagandemöjligheter.<sup>110</sup>

### 6.2.3 Myndighetsutövning inom sjukvården

Det som är relevant för denna uppsats är hur begreppet myndighetsutövning skall förstås i relation till den verksamhet som SBÖ-avtalet omfattar, dvs. sjukvårdsberedskap.

Lotta Westerhäll har framfört åsikten att själva tillgången till sjukvård i sig är ett uttryck för myndighetsutövning. Hennes åsikt i detta avseende bärs delvis upp av argumentet att då hälso- och sjukvården är en obligatorisk förvaltningsuppgift för landstinget, föreligger det en presumtion om att området innehåller myndighetsutövning.<sup>111</sup> I prop. 1992/93:43 framförs dock den motsatta synpunkten; även om den subventionerade sjukvården i och för sig måste uppfattas som en förmån för enskild så skall vården i princip vara tillgänglig för alla som söker den. Tilldelning av turordning utifrån medicinska kriterier vid tillfälliga sjukvårdsköer kan knappast uppfattas som ett beslut om förmån för enskild och därmed inte heller som myndighetsutövning.<sup>112</sup> Samma ståndpunkt framläggs i prop. 2004/05:89 där det anförs att rena vård- och behandlingsåtgärder faller utanför området för myndighetsutövning.<sup>113</sup>

Vissa åtgärder i vårdsammanhang kan lätt identifieras som åtgärder som innefattar myndighetsutövning. Beslut och åtgärder som innebär frihetsinskränkningar enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård är sådana åtgärder.<sup>114</sup> Svårare blir det när åtgärderna rör utarbetandet av utredningar och intyg. Ibland utgör läkarintyg en ganska enkel sammanställning av journalanteckningar. Andra gånger innehåller de värderingar och bedömningar av komplicerat slag som har avgörande betydelse för om man bedömer att intyget är myndighetsutövning eller inte.<sup>115</sup>

---

<sup>109</sup> SOU 1993:55, s. 84 f.

<sup>110</sup> Madell, *Det allmänna som avtalspart*, 1998, s. 124.

<sup>111</sup> Westerhäll, *Patienträttigheter*, 1994, s. 85.

<sup>112</sup> Prop. 1992/93:43, s. 22 f.

<sup>113</sup> Prop. 2004/05:89, s. 33.

<sup>114</sup> Prop. 2004/05:89, s. 11.

<sup>115</sup> Prop. 2004/05:89, s. 19.

Frågan om myndighetsutövning har behandlats i doktrin och förarbeten men rättsläget avseende gränsdragningarna mellan vård som innefattar myndighetsutövning och vård som inte innefattar myndighetsutövning är alltså oklara.<sup>116</sup>

### 6.3 Slutsatser kring myndighetsutövning

Den ovan lämnade redovisningen av begreppet myndighetsutövning kan tyckas något splittrad och otydlig. Detta korresponderar utmärkt med det faktiska rättsläget. Även om vissa generella karakteristika kan knytas till begreppet, blir det alltid en fråga om att från fall till fall avgöra om en förvaltningsuppgift innefattar myndighetsutövning.

Jag anser att Lotta Westerhälls ståndpunkt – att all sjukvård är myndighetsutövning – är något extrem. Detta särskilt med tanke på att mycket stora delar av den svenska sjukvården sköts av privaträttsliga subjekt. Därtill kommer att den sjukvård som utövas av sjukvårdsberedskapen inom ramen för SBÖ huvudsakligen torde vara akutvård. Detta innebär att läkarintyg och andra medicinska bedömningar som kan få betydelse för patienten i andra sammanhang, knappast utfärdas. Det är därför min bedömning att de förvaltningsuppgifter som SBÖ-avtalet omfattar inte innefattar myndighetsutövning.

Av SBÖ-avtalet framgår dessutom att all personal arbetar under insatsledare på den aktuella skadeplatsen. Vid en skada i Sverige är det rimligt att anta att insatsledaren på plats är svensk och fattar sina beslut i enlighet med de befogenheter insatsledaren har enligt svensk lag. Risken för att förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning överlämnas till dansk sjukvårdspersonal torde därmed även av den anledningen vara minimal.

### 6.4 Den vidare framställningen

Jag har tidigare i uppsatsen nämnt uttalandet i förarbetena till den nordiska samarbetskonventionen där det framförs att kommuner har samma möjligheter att ingå avtal utanför landets gränser som inom landets gränser.<sup>117</sup> Därmed uppstår självklart frågan: Vilken avtalskompetens har svenska kommuner? I nästa kapitel undersöker jag därför den rättsliga regleringen av kommunal verksamhet.

---

<sup>116</sup> Sahlin, Hälso- och sjukvårdslagen med kommentarer, 2006, s. 139.

<sup>117</sup> Prop. 1977/78:44, s. 4.

# 7 Kommunalrättslig reglering

## 7.1 Bakgrund

I Sverige är den offentliga makten på regional nivå organiserad som ett dubbelkommando. Landstinget är ett uttryck för idén om lokalt självstyre och grundas på ett mandat direkt från folket medan länsstyrelsen är regeringens organ. Båda organen verkar inom samma geografiska område. Landstingen tillkom i samband med 1862 års kommunalreform och idag står hälso- och sjukvård för den dominerande delen av verksamheten. Till landstingets verksamhet hör även folkvandvård, kollektivtrafik, kultur, viss utbildning, turism, miljö, näringslivsstöd, regional tillväxt och utveckling.<sup>118</sup>

Landstingens inre styrelse regleras av RF och KomL. Enligt RF skall beslutanderätten i landstingen utövas av valda församlingar (1 kap. 7 §) de s.k. landstingsfullmäktige. Landstingsfullmäktige väljs för en period om fyra år (5 kap. 5 § KomL) och skall utse en landstingsstyrelse (3 kap. 2 § KomL) och det är denna styrelses uppgift att leda och samordna landstingets förvaltning (6 kap 1 § KomL).

Så ser alltså den regionala makten i dagens Sverige ut. Som tidigare nämnts pågår sedan 1999 en försöksverksamhet i Skåne och Västra Götalands län där landstingen har fått särskilda tillstånd att kalla sig regioner. Regionerna har övertagit länsstyrelsens ansvar för den regionala utvecklingen, frågor om länsplaner för regional transportinfrastruktur, fördelningen av statsbidrag till regionala kulturinstitutioner och regionalpolitiska och andra utvecklingsmedel enligt vad som närmare föreskrivs av regeringen. Man kan med andra ord säga att Region Skåne är ett landsting med utökat ansvarsområde. Av 4 § 2 st regionlagen, framgår att vad som sägs i lag eller annan författning om landstingsfullmäktige och landstingsstyrelsen också gäller för regionfullmäktige och regionstyrelsen. Detta innebär att de lagar och förordningar som gäller för landstinget även gäller för Region Skåne.

Region Skåne är således ett regionalt organ vars verksamhet på generell nivå regleras av KomL. Vad som sägs nedan om kommun gäller alltså även för Region Skåne.

### 7.1.1 Kommunal självstyrelse

Kommunen är en självständig juridisk person och kan därmed ingå avtal med såväl andra juridiska personer som enskilda individer, anställa personal, äga fast och lös egendom samt uppträda som part i allmän

---

<sup>118</sup> Petersson, Statsbyggnad – Den offentliga maktens organisation, 2002, s. 73.

domstol.<sup>119</sup> Kommunen är dock inte vilken juridisk person som helst. Kommunalrättsliga regler styr kommunens verksamhet och kan i vissa fall komplicera avtalsrelationen. Kommunerna har många gånger att ta hänsyn till både civilrättsliga och offentlighetsrättsliga bestämmelser i sitt agerande.<sup>120</sup>

Rätten till kommunal självstyrelse kommer till uttryck i 1 kap. 1 § RF där det sägs att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. Bestämmelsen avser både kommun och landsting och det är genom den kommunala självstyrelsen som demokratin kommer till uttryck på det regionala och lokala planet.<sup>121</sup>

### 7.1.2 Allmän kommunal kompetens

Kommunernas befogenheter har sin rättsliga grund i tre källor: RF, KomL och speciallagstiftning. Den kommunala kompetensen kan delas upp i allmän kompetens och specialkompetens. Den allmänna kompetensen grundar sig på de allmänna kompetensregler som finns i KomL, medan specialkompetensen grundar sig på de bestämmelser som finns i speciallagstiftning.<sup>122</sup> Därtill kommer en omfattande rättspraxis på området.<sup>123</sup>

Den allmänna kommunala kompetensen framgår i huvudsak av 2 kap. KomL. Det är också i 2 kap. KomL som flera av de kommunalrättsliga principerna kommer till uttryck.

2 kap. 1 § KomL är en allmän kompetensregel som innehåller de grundläggande föreskrifterna om den kommunala kompetensen. Enligt paragrafen skall kommunen ha hand om sådana angelägenheter som är av allmänt intresse. Det har av regeringsrätten fastslagits att det inte är tillräckligt att en kommunal åtgärd inte står i strid med det allmänna intresset utan åtgärden måste *uppbäras* av ett allmänt intresse.<sup>124</sup> I kravet på allmänt intresse anses ligga ett förbud mot att utan stöd i lag lämna understöd åt enskild.<sup>125</sup> Bestämmelsen ger också uttryck åt den s.k. lokaliseringsprincipen. Den innebär att de intressen som kommunen vill tillgodose skall vara knutna till kommunen. Det avgörande är inte att den verksamhet som man vill främja bedrivs inom kommunens gränser, utan att intresset av verksamheten är knutet till kommunen.<sup>126</sup> Principen hindrar inte att en kommun engagerar sig i markinnehav och anläggningar inom en annan kommuns område för exempelvis vägtrafik, flygtrafik, friluftsliv,

---

<sup>119</sup> Madell, Det allmänna som avtalspart, 1998, s. 179.

<sup>120</sup> Madell, Det allmänna som avtalspart, 1998, s. 180.

<sup>121</sup> Lindquist, Kommunala befogenheter, 2005, s. 9.

<sup>122</sup> Madell, Det allmänna som avtalspart, 1998, s. 180.

<sup>123</sup> Prop. 1996/97:105, s. 33.

<sup>124</sup> RÅ 1993 ref. 25.

<sup>125</sup> Prop. 1990/91:117, s. 148. Undantag från förbudet att ge stöd till enskilda finns i viss speciallagstiftning.

<sup>126</sup> Bohlin, Kommunalrättens grunder, 2005, s. 88 f.



eldistribution o.d. förutsatt att dessa anordningar är till gagn för den egna kommunen.<sup>127</sup> Av bestämmelsen framgår också att kommun inte får vidta åtgärd som egentligen enbart handhas av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Kommun får inte befatta sig med uppgifter som ankommer på annan kommunal enhet, och ej heller får den ägna sig åt sådana rent statliga angelägenheter som t.ex. försvars- eller utrikespolitik. Ett exempel på ett sådant kompetensöverskridande finns i rättsfallet RÅ 1990 ref. 9. Där hade kommunfullmäktige i Helsingborgs kommun beslutat att som en symbolisk handling förklara Helsingborg kommun vara en kärnvapenfri zon för all framtid, och det bestämdes att kommunen var beredd att ta emot besök av främmande örlogsfartyg endast om dessa uttryckligen garanterade att de inte medförde kärnvapen. Regeringsrätten ansåg att detta var en opinionsyttring på det utrikespolitiska området som därmed inte låg inom den kommunala kompetensen.

Av de kompetensavgränsande principer som finns i 2 kap. KomL torde lokaliseringsprincipen vara av störst intresse för denna uppsats.<sup>128</sup> Bestämmelserna i 2 kap. 1 § anger den yttre ramen för kommunens kompetens. Även när kommunen agerar inom ramen för den yttre kompetensen finns det en rad principer som måste iaktas.<sup>129</sup> För systematikens skull skall dessa kort beröras.

Av 2 kap. 2 § KomL framgår likställighetsprincipen som innebär att kommunmedlemmar i samma situation skall behandlas lika. En kommun kan särbehandla vissa medlemmar i förhållande till andra, om det sker på objektiv, saklig grund. Vad som är en objektiv och saklig behandling av kommunmedlemmarna varierar från verksamhetsområde till verksamhetsområde.<sup>130</sup>

Principen om förbud mot retroaktiva betungande beslut kommer till uttryck i 2 kap. 3 § KomL. Av retroaktivitetsförbudet följer också att kommun normalt är förhindrad att med retroaktiv verkan återkalla beslut, genom vilka kommunmedlemmarna beviljats olika förmåner.<sup>131</sup>

I 2 kap. 4 § KomL påpekas att det även finns bestämmelser om kommuners och landstings skyldigheter och befogenheter i speciallagstiftning. Speciallagstiftningen behandlas i avsnitt 7.2 nedan.

Den omfattning i vilken kommun får bedriva näringsverksamhet regleras i 2 kap. 7 § KomL. Kommun får inte bedriva verksamhet i vinstsyfte utan näringsverksamheten skall istället drivas i avsikt att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt kommunens medlemmar. Bestämmelsen innebär dock inte något absolut vinstförbud i den meningen att

---

<sup>127</sup> Prop. 1990/91:117, s. 149.

<sup>128</sup> Prop. 1977/78:44, s. 4.

<sup>129</sup> Bohlin, kommunalrättens grunder, 2005, s. 101.

<sup>130</sup> Prop. 1990/91:117, s. 149.

<sup>131</sup> Bohlin, Kommunalrättens grunder, 2005, s. 118.

verksamheten aldrig kan tillåtas generera överskott. Det väsentliga är, att den inte inrättas eller drivs i det huvudsakliga *syftet* att vara vinstbringande. Bestämmelsen innefattar alltså ett förbud mot spekulativa företag.<sup>132</sup>

En kompetensavgränsande princip som inte finns i 2 kap. KomL utan i 8 kap. 3 c § KomL är självkostnadsprincipen. Självkostnadsprincipen gäller som huvudregel för all verksamhet som kommuner och landsting bedriver, oberoende av om verksamheten drivs i egen regi eller genom anlitande av utomstående entreprenörer. Någon enkel gränsdragning ifråga om självkostnadsprincipen kan enligt förarbetena inte göras men principen torde inte vara tillämplig på enskilda affärssuppgörelser av kommersiell karaktär.<sup>133</sup> Kommunernas och landstingens medelsförvaltning omfattas inte av självkostnadsprincipen (jmf 8 kap. 2 § KomL) och principen torde inte heller vara tillämplig ifråga om förvaltning av kommunal egendom var till kan räknas både upplåtelse och överlåtelse av fast och lös egendom.<sup>134</sup>

Det skall även nämnas att det även finns kompetensutvidgande lagar som av utrymmesskäl inte närmare behandlas i denna uppsats.<sup>135</sup>

## 7.2 Speciallagstiftning m.m.

Trots de många bestämmelserna kring den allmänna kommunala kompetensen är kommunens handlingsutrymme enligt dessa bestämmelser ändå ganska stort. En mycket stor del av kommunens verksamhet regleras genom speciallagstiftning och här är kommunens handlingsfrihet mycket mer begränsad.<sup>136</sup> SBÖ-avtalet omfattar ett område av den offentliga förvaltningen som regleras av en mängd lagar och förordningar. Det rör sig om bestämmelser om så skilda rättsområden som arbetsmiljö, trafik och läkemedel.

Nedan följer en sammanställning över de lagar som aktualiseras i samband med SBÖ-avtalet:

- Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763)
- Lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- Förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
- Läkemedelslagen (1992:859)
- Trafikförordningen (1998:1276)
- Lagen (1992:860) om kontroll av narkotika
- Patientjournalagen (1985:562)

---

<sup>132</sup> Dalman, Kommunallagen, sekretesslagen och de kommunala företagen, 1996, s.10.

<sup>133</sup> Prop. 1993/94:188, s. 82.

<sup>134</sup> Prop. 1993/94:188, s. 83.

<sup>135</sup> T.ex. lagen (2001:151) om kommunal tjänsteexport och kommunalt internationellt bistånd.

<sup>136</sup> Strömberg, Kommunalrätt, 1995, s.15.

- Sekretesslagen (1980:100)
- Lagen (1998:544) om vårdregister
- Patientskadelagen (1996:799)
- Lagen (1998:531) om yrkesverksamhet inom hälso- och sjukvårdens område
- Arbetsmiljölagen (1977:1160)

Listan är sannolikt inte komplett och en genomgång av samtliga lagars relevans för avtalet är för omfattande för denna uppsats. Här kommer därför endast ett par problemområden beröras. Författningar som i all korthet kommer att behandlas nedan är HSL, lagen om extraordinära händelser och höjd beredskap, läkemedelslagen (1992:852), trafikförordningen (1998:1276) och lagen (1992:860) om kontroll av narkotika.

### **7.2.1 Hälso- och sjukvårdslagen**

Enligt 7 § 3 st. HSL är det landstingets skyldighet att planera sin hälso- och sjukvård så att en katastrofmedicinsk beredskap upprätthålls. Av 26 c § HSL framgår att kommuner och landsting på begäran får ställa hälso- och sjukvårdsresurser till förfogande för att bistå en annan svensk kommun eller ett annat landsting som drabbats av en sådan extraordinär händelse i fredstid som avses i lagen om extraordinära händelser och höjd beredskap. I lagen nämns inget om möjligheterna att begära eller lämna assistans till utländsk kommun, landsting eller annat offentligt organ.

### **7.2.2 Lagen om extraordinära händelser och höjd beredskap**

Rubricerad lag stadgar en skyldighet för kommuner att analysera vilka extraordinära händelser i fredstid som kan inträffa i kommunen och hur dessa händelser kan påverka den egna verksamheten,. Lagen stadgar även en skyldighet att planera hanteringen av sådana händelser, se 2 kap. 1 §. Avseende möjligheten att begära assistans från eller ge assistans till en annan kommun eller landsting hänvisas till bestämmelserna i HSL.

### **7.2.3 Läkemedelslagen (1992:852)**

Av 4 § 2 st rubricerad lag framgår följande:

Ett läkemedel skall vara fullständigt deklarerat, ha godtagbar och särskiljande benämning samt vara försett med tydlig märkning. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Läkemedelsverket får medge undantag från kravet på fullständig deklaration.

Denna bestämmelse kan möjligen hindra att läkemedel med dansk deklARATION används i Sverige.<sup>137</sup> Detta kan vara ett problem när danska ambulanser för med sig läkemedel för användande vid akut sjukvård.

#### **7.2.4 Lagen (1992:860) om kontroll av narkotika**

Rubricerad lag kan få betydelse för sådana läkemedel som klassas som narkotika och som danska sjukvårdsfordon för med sig över nationsgränsen.

I lagens 3 § stadgas:

Narkotika får importeras eller exporteras endast av den som har tillstånd till det.

Om inte regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Läkemedelsverket föreskriver något annat, får dock resande utan tillstånd föra in narkotiska läkemedel i Sverige och föra ut sådana läkemedel från landet, om de är avsedda för medicinskt ändamål och den resandes personliga bruk.

Narkotika får inte utan tillstånd sändas genom landet eller, i annat fall än som avses i andra stycket, föras ut ur landet. I övrigt gäller lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor, m.m.

Det är alltså inte tillåtet för danska ambulanser att medföra narkotikaklassade läkemedel.

#### **7.2.5 Trafikförordningen (1998:1276)**

I 1 kap. 6 § rubricerad förordning stadgas:

Vad som i denna förordning sägs om utryckningsfordon skall även gälla fordon som används vid sådana förföljanden som avses i 5 och 10 §§ lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete och vid sådana ingripanden som avses i 9 § samma lag. Därvid skall vad som sägs om föreskrivna larmanordningar i stället avse motsvarande anordningar som fordonet är försett med.

Utländska fordon för sjuktransport eller sjukvårdsuppgift omfattas inte av lagen vilket kan utgöra ett hinder mot användandet av danska ambulanser, i alla fall rent juridiskt.

---

<sup>137</sup> Agaton, och Knoph, Legala förutsättningar i Sverige för nordisk samverkan vid kriser och katastrofer enligt Nordiskt hälsoberedskapsavtal, 2005, s. 31.

## 7.3 Slutsatser kring den kommunala kompetensen

Sammanfattningsvis gäller att kommunens verksamhet får innefatta sådant som är en kommunal angelägenhet av allmänt intresse och som har anknytning till kommunen och dess medlemmar. Kommunen skall dessutom behandla alla medlemmar lika och får i sin förvaltning inte utsätta kommunmedlemmarna för retroaktiva betungande beslut. Slutligen får kommunen inte bedriva verksamhet med det huvudsakliga syftet att generera vinst. Dessutom gäller självkostnadsprincipen för all kommunal verksamhet, även då verksamheten lagts ut på entreprenad.

SBÖ-avtalet torde inte innebära att Region Skånes invånare utsätts för retroaktiva betungande beslut. Avtalet utgör knappast heller något brott mot likställighetsprincipen och det innebär definitivt inte kommunal verksamhet med vinst som huvudsakligt syfte.

Den enda allmänt kompetensavgränsande principen som kan bli aktuell i relation till SBÖ-avtalet är lokaliseringsprincipen. Avtalet innebär ju att Region Skånes krisberedskap kan tas i anspråk av Region Hovedstaden, dvs. verksamhet utanför regionen som inte heller har någon anknytning till regionens medlemmar. Å andra sidan medför avtalet även att Region Skåne kan ta danska krisberedskapsresurser i anspråk. I förarbetena till den nordiska konventionen om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser sägs att

”Det ligger dock i sakens natur att den intressevärdering som ligger i varje kompetensbestämning påverkas av det förhållandet att kommunen skall betjäna en svensk befolkning och utgör en del av det svenska förvaltnings-systemet”<sup>138</sup>

Sedan tillkomsten av denna proposition har Sverige dock undertecknat Nordisk ramavtal som sedan har kompletterats med Nordiskt hälsoberedskapsavtal. Enligt artikel 3 i det Nordiska ramavtalet får den myndighet som i en avtalslutande stat svarar för åtgärder för att hindra eller begränsa skador i samband med en olycka begära assistans hos motsvarande myndighet i ett annat nordiskt land.

En rimlig bedömning är således att SBÖ-avtalet ligger inom den allmänna kommunala kompetensen.

Avseende speciallagstiftningen har Mona Agaton och Jan T. Knoph i sin rapport, *Legala förutsättningar i Sverige för nordisk samverkan vid kriser och katastrofer enligt Nordiskt hälsoberedskapsavtal*, påpekat det olämpliga i att det i HSL endast stadgas en möjlighet för kommuner och landsting att bistå andra kommuner respektive landsting inom Sverige. Rapporten

---

<sup>138</sup> Prop. 1977/78:44, s. 4.

föreslår ett tillägg till 26 c § HSL som innebär en rättighet för kommuner och landsting att ställa hälso- och sjukvårdsresurser till förfogande för nordiska kommuner.<sup>139</sup> Paragrafen har ändrats så sent som 1 september 2006 utan att Sveriges åtaganden enligt Nordiska ramavtalet beaktades.<sup>140</sup> I ramavtalets artikel 1 stadgas att avtalets parter åtar sig att i sin nationella lagstiftning och andra bestämmelser undanröja hinder för ett nordiskt samarbete kring hantering av olyckshändelser i fredstid.

Det faktum att Sverige inte i HSL stadgar en möjlighet för kommuner och landsting att lämna bistånd till andra nordiska kommuner kan tolkas på två sätt. Antingen har man bedömt att bestämmelsen i 26 c § HSL inte utgör ett hinder för sådant samarbete med andra nordiska kommuner eller också har man i lagstiftningsarbetet missat att beakta det Nordiska ramavtalet.

Anser man att 26 c § HSL inte skall anses utgöra något hinder för nordiska samarbetsavtal i tillfälle av extraordinära händelser i fredstid innebär det att SBÖ-avtalet troligen ligger inom ramen för den kommunala specialkompetensen.

Man kan tycka att de exempel på juridiska hinder som angivits ovan är bagatellartade problem. I daglig praxis ses läkemedel som medföljer ambulanser inte som import av läkemedel.<sup>141</sup> Dessutom kan diskrepansen mellan internationell och nationell rätt minskas genom att inhemska normer skall tolkas så de överensstämmer med internationella överenskommelser.<sup>142</sup> Rent lagtekniskt torde det dock vara relativt lätt att undanta sjukvårdstransporter från andra nordiska länder från förbudet mot införsel utan tillstånd. Detsamma gäller de övriga lagexemplen.

Det är min åsikt att det alltid är viktigt att offentliga organ, och sådana enskilda rättssubjekt som agerar på uppdrag av det allmänna, tillämpar gällande lagar och bestämmelser på ett konsekvent och enhetligt sätt. Som jag ser det är det möjligt att med endast små förändringar anpassa lagarna på så sätt att de inte utgör juridiska hinder mot samarbete över nationsgränser. Genom en översyn av de lagar som aktualiseras i samband med samarbetsprojekt kring akutsjukvård skulle Sverige kunna leva upp till sina åtaganden enligt samarbetskonventionerna samtidigt som man undviker att svenska offentlighetsrättsliga organ kringgår lagar och förordningar.

---

<sup>139</sup> Knoph och Agaton, *Legala förutsättningar i Sverige för nordisk samverkan vid kriser och katastrofer enligt Nordiskt hälsoberedskapsavtal*, 2005, s. 29.

<sup>140</sup> Jag har vid en granskning av förarbetena till paragrafen, prop. 2005/06:133, inte funnit några överväganden kring nordiska samarbeten.

<sup>141</sup> Se Operativ plan för samverkan vid prehospitallinsats och sjukvårdsberedskap vid extraordinära händelser, s. 22 samt Agaton, och Knoph, *Legala förutsättningar i Sverige för nordisk samverkan vid kriser och katastrofer enligt Nordiskt hälsoberedskapsavtal*, 2005, s. 29.

<sup>142</sup> Persson, *Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete*, 2005, s. 74-75.

# 8 Analys och slutsats

## 8.1 Inledning

Sveriges territoriella maktstruktur kan liknas vid ett timglas. En stark administrativ centralmakt och en stark administrativ lokalmakt som förenas med svaga administrativa regioner. Den administrativa centralmakten utgörs av den statliga förvaltningen, den administrativa lokalmakten av kommunen och den administrativa regionala makten av länen. Därtill kommer en överstatlig makt i form av EU.<sup>143</sup>

De olika beslutsnivåerna har olika befogenheter när det gäller samverkan med andra länder. Vilka beslutsnivåer som har befogenhet att ingå överenskommelser med främmande makt och enligt vilka regler detta skall ske kan i vissa fall vara ganska svårt att fastslå. Avtal som sluts på mellanstatlig nivå regleras i regel av folkrättsliga regler och är förhållandevis okontroversiella. Svårare blir det genast när offentligrättsliga organ på lägre nivå sluter avtal eftersom sådana avtal ofta befinner sig i en gråzon mellan folkrättsliga, civilrättsliga och offentligrättsliga avtal.

## 8.2 Offentligrättslig reglering

I uppsatsen har det undersökts om kommunala avtal över statsgränser regleras av folkrätt. Slutsatsen blev att endast folkrättssubjekt kan ingå folkrättsliga avtal och att kommuner, trots sin självständiga ställning inom Sverige, inte kan betraktas som självständiga folkrättssubjekt. Endast efter bemyndigande från regeringen kan kommuner ingå folkrättsligt bindande avtal. Kommunala avtal över statsgränser som inte ingåtts efter regeringsbemyndigande faller därmed utanför den folkrättsliga regleringen. Detta innebär att det är nationella regler som skall tillämpas på avtalet.

I uppsatsen har även redogjorts för de bestämmelser i nationell rätt som reglerar kommuners kompetens att ingå avtal över statsgränserna. Slutsatsen här är att det på konstitutionell nivå inte torde finnas några direkta hinder mot kommunal samverkan. Jag kom även fram till att det kan vara så att 10 kap. RF, som behandlar Sveriges förhållande till andra stater och mellanfolkliga organisationer, endast är tillämpligt på folkrättsliga avtal. Om så är fallet skulle detta i sin tur innebära att kommuners avtal med utländska kommuner faller utanför regleringen i 10 kap. RF i den mån avtalen inte ingås efter uttryckligt bemyndigande från regeringen. En något problematisk följd av en sådan slutsats är att det avseende svenska kommuners avtal med utländska kommuner inte finns någon bestämmelse som reglerar överlåtelse av förvaltningsuppgift, eller förvaltningsuppgift

---

<sup>143</sup> Tallberg (red.), Självstyrelse på lokal och regional nivå, 2005, s. 21.

som innefattar myndighetsutövning. En möjlig lösning vore att tillämpa 11 kap. 6 § RF analogt på överlämnande av förvaltningsuppgift till utländskt offentlighetsrättsligt organ. Ett problem med en sådan analog tillämpning är att bestämmelsen endast syftar på överlåtelse till *enskilda* rättssubjekt. Att tillämpa en bestämmelse som avser inomstatligt överlämnande av förvaltningsuppgift till enskilda rättssubjekt på internationella avtal mellan offentlighetsrättsliga organ är något långsökt. Att istället tillämpa 10 kap. 5 § RF på kommuners gränsöverskridande avtal är inte heller oproblematiskt då en överlåtelse enligt denna paragraf kräver riksdagsbeslut. Praktiska skäl talar således emot att tillämpa 10 kap. 5 § RF. Denna oklarhet är inte obetydlig. Det är enligt min åsikt ytterst viktigt att de organ som skall tillvarata samhällets intressen agerar utifrån tydliga normer och inte utifrån mer eller mindre vidlyftiga tolkningar av kompetensreglerna.

I proposition 1977/78:44 anges att samarbetsavtal med utländska kommuner inte får innebära att svenska kommuner avsäger sig beslutanderätt eller överlåter myndighetsutövning i Sverige till utländsk kommun.<sup>144</sup> Lagstöd eller annan motivering anges dock inte. Frågan om en svensk kommuns befogenhet att samarbeta med en utländsk kommun är således i första hand en fråga om vad som innefattas i kommunernas kompetens enligt KomL och speciallagstiftningen. Slutsatsen i denna del blev att SBÖ-avtalet ryms inom den allmänna kompetensen. När det gäller specialkompetensen är det kanske problematiskt att det ur HSL endast kan utläsas en rätt för svenska kommuner och landsting att lämna sjukvårdsassistans inom Sverige. Frågan är om detta innebär ett juridiskt hinder för att lämna assistans till utländsk kommun. I sådant fall är det ett juridiskt hinder som inte har beaktats i SBÖ-avtalet. Med tanke på principen om att inhemska normer får tolkas så de överensstämmer med internationella åtaganden är det dock möjligt att HSL inte utgör något hinder. Denna princip kan dock bli svårt att tillämpa i andra fall där man inte rimligen kan "tolka" en inhemsk norm så att den överensstämmer med internationella åtaganden. Här tänker jag bl.a. på läkemedelslagen (1992:852) och lagen (1992:860) om kontroll av narkotika, som redogjorts för ovan.

Som ovan sagts kan det tyckas vara ett juridiskt petitesproblem att läkemedel med dansk deklaration egentligen inte får användas i Sverige eller att danska uttryckningsfordon egentligen inte får köra under uttryckning i Sverige. Här vill jag återigen understryka att det alltid är ett problem när den offentliga förvaltningen i Sverige gör avsteg från lagar och förordningar. Avsteg från gällande lag är ett steg bort från rättsstaten. Det är viktigt att den offentliga förvaltningen i Sverige agerar förutsägbart och konsekvent i enlighet med gällande normer. I den mån lagregler visar sig vara icke ändamålsenliga får de omarbetas och anpassas till vårt ständigt föränderliga samhälle och omvärld.

---

<sup>144</sup> Prop. 1977/78:44, s. 4.



## 8.3 Civilrättsliga komplikationer

Region Skåne och Region Hovedstaden har valt avtalsformen som rättslig ram för sjukvårdsberedskapssamarbetet. Det är dock inte helt oproblematiskt att reglera samarbetet på detta sätt. Nedan skall några av problemområdena belysas. Först skall det påpekas att det inte är självklart om det är dansk eller svensk lag som skall tillämpas på avtalet. Någon lagvalsklausul finns inte i avtalet. Jag har valt att analysera avtalet mot bakgrund av svenska civilrättsliga regler. Jag har inte undersökt i vilken mån dessa stämmer överens med danska civilrättsliga regler.

### 8.3.1 Uppdatering av avtalet

Avtalet är ett tillsvidareavtal med en uppsägningstid om sex månader. Att man har valt att låta avtalet vara löpande istället för visstidsbestämt innebär att man undviker att behöva förhandla om avtalet varje gång det löper ut.<sup>145</sup> Ett tillsvidareavtal kan vara en fördel ur ekonomisk synvinkel. Det är tidskrävande, och därmed kostsamt, att med jämna intervaller omförhandla avtalet. En risk med ett tillsvidareavtal är dock att man inte reviderar avtalet i takt med att faktiska omständigheter förändras. I det aktuella fallet har de ursprungliga avtalsparterna på den danska sidan, Københavns Amt och Hovedstadens Sygehusfællesskab, upphört att existera och ersatts av en ny sjukvårdshuvudman, Region Hovedstaden, utan att ett nytt avtal tecknats med den nya sjukvårdshuvudmannen. Hade avtalet gällt för ett eller två år i taget hade man sannolikt åtgärdat detta.

### 8.3.2 Avtalets parter

Med anledning av den danska strukturreformen har den operativa planen för Sjukvårdsberedskap Öresund uppdaterats och reviderats så att det nu refereras till Region Hovedstaden där det tidigare refererades till Hovedstadens Sygehusfællesskab och Københavns Amt. Det är således uppenbart att det är tänkt att SBÖ-samarbetet skall fungera efter strukturreformen även om själva SBÖ-avtalet inte har reviderats och undertecknats på nytt.

Frågan är om detta partsbyte innebär att avtalets rättsliga verkan är förlorad eller om Region Hovedstaden kan anses ha tagit över Hovedstadens Sygehusfællesskab och Københavns Amts åtaganden. Något som talar för det senare är att samarbetet fortsatt och har använts även efter strukturförändringarna.

Mona Agaton och Jan T. Knoph har i en rapport gjord på uppdrag av Totalförsvarets Forskningsinstitut behandlat en liknande situation. Här var det fråga om ett avtal mellan landstinget i Jämtland och norska Trøndelag

---

<sup>145</sup> Agaton och Knoph, *Legala förutsättningar i Sverige för nordisk samverkan vid kriser och katastrofer enligt Nordiskt hälsoberedskapsavtal*, 2005, s. 24.

Fylkeskommune (norska motsvarigheten till svenska landsting) om att vid behov hjälpa varandra med ambulansresurser. Efter en omfattande omorganisation svarade dock inte Trøndelag Fylkeskommune längre för sjukvården på norska sidan. Agaton och Knophs bedömning är att avtalet då förlorade sin rättsliga verkan och att den nya sjukvårdshuvudmannen inte kunde anses vara förpliktad av avtalet.<sup>146</sup>

För SBÖ-avtalets del är det dock svårt att säga om detta partsbyte innebär att avtalet förlorat sin rättsliga verkan. Både Region Skåne och Region Hovedstaden agerar som om de är bundna av avtalet och ett styrgruppsmöte med representanter från Region Skåne och Region Hovedstaden hölls strax efter midsommar år 2007.<sup>147</sup>

Trots denna brist kan samarbetet naturligtvis fungera, men då är det inte själva avtalet som får det att fungera utan den bakomliggande viljan till samverkan och solidaritet. I så fall kan man ju fråga sig om inte avtalet i sig är onödigt och att det räcker med den operativa beredskapsplanen.<sup>148</sup> Dessutom är ju bristen ganska lätt avhjälp genom att man låter den nya parten, Region Hovedstaden, underteckna avtalet på nytt.

### 8.3.3 Andra aktörer

En annan brist som är lite mera svårhanterad är den att avtalet säger sig omfatta privaträttsliga aktörer som genom entreprenad utför uppgifter för sjukvårdshuvudmännen. En allmän avtalsrättslig presumtion är att avtal ingås för egen räkning och endast binder de avtalande parterna.<sup>149</sup> Avtalets parter är då de enda subjekt som omfattas av avtalets rättsverkningar.<sup>150</sup> Denna princip om avtalets subjektiva begränsning hindrar dock inte att tredje man kan få en självständig rätt på grund av ett avtal som ingåtts mellan två andra parter, s.k. tredjemansavtal.<sup>151</sup> Lagregler om sådana tredjemansavtal där tredje man *åtnjuter en rättighet* finns.<sup>152</sup> Däremot torde inte tredje man kunna bli *förpliktad* genom ett tredjemansavtal. Som SBÖ-avtalet ser ut kan det således röra sig om ett verkningslöst tredjemansavtal. Skulle man å andra sidan ha låtit de privata aktörerna underteckna avtalet skulle det innebära en utvidgning av deras ordinarie uppdrag som i så fall måste upphandlas i enlighet med gällande regler om offentlig upphandling.<sup>153</sup>

---

<sup>146</sup> Agaton, och Knoph, *Legala förutsättningar i Sverige för nordisk samverkan vid kriser och katastrofer enligt Nordisk hälsoberedskapsavtal, 2005*, s. 24 ff.

<sup>147</sup> Uppgift från Peter Sommer, informationsansvarig för SBÖ.

<sup>148</sup> Agaton och Knoph, *Legala förutsättningar i Sverige för nordisk samverkan vid kriser och katastrofer enligt Nordiskt hälsoberedskapsavtal, 2005*, s. 25.

<sup>149</sup> Ramberg och Ramberg, *Allmän avtalsrätt, 2002*, s. 64.

<sup>150</sup> Grönfors, *Avtalslagen, 1995*, s. 56.

<sup>151</sup> Ramberg och Ramberg, *Allmän avtalsrätt, 2002*, s. 295.

<sup>152</sup> Se 9 kap. försäkringsavtalslag (2005:104).

<sup>153</sup> Agaton och Knoph, *Legala förutsättningar i Sverige för nordisk samverkan vid kriser och katastrofer enligt Nordiskt hälsoberedskapsavtal, 2005*, s. 25.

Avtalet säger sig således omfatta de privata aktörerna, SOS Alarm AB, alarmcentralen i Storköpenhamn och ”vaktcentraler i Storköpenhamn”. Enligt civilrättsliga principer är dock avtalets parter de enda subjekt som omfattas av avtalets rättsverkningar. Detta innebär att inga andra än parterna själva förpliktigas rättsligt genom avtalet.<sup>154</sup> Det är endast företrädare för Region Skåne och Region Hovedstaden som har undertecknat avtalet och det är därför rimligt att anta att det endast är dessa subjekt som är parter i avtalet.

Tredje man kan genom fullmakt bindas till en avtalsförpliktelse, 2 kap. 10 § lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område. Något sådant fullmaktsförhållande föreligger dock inte.<sup>155</sup> Detta kan innebära att de aktuella aktörerna inte är rättsligt bundna av avtalet.<sup>156</sup>

### **8.3.4 Avtalets förpliktelse**

Om avtalet kan sägas att det är ett avtal om att göra något tillsammans utifall att en viss händelse inträffar. Man kan kalla det föravtal. Först när en bestämd händelse inträffar, i det aktuella fallet en extraordinär händelse, stor olycka eller katastrof, kan avtalets egentliga förpliktelse utlösas. Avtalets förpliktelse utlöses dock inte automatiskt, parterna har rätt att välja om man skall utnyttja avtalet eller inte. Avtalet är med andra ord ett slags optionsavtal. Väljer en part att nyttja avtalet och begära assistans är det upp till den andra parten att avgöra hur mycket resurser som kan avvaras till den assistansbehövande parten. Avtalets förpliktelse är således inte närmare definierad utan beror helt på hur befattningshavare inom respektive parts krisberedskap väljer att agera.

### **8.3.5 Avtalets syfte**

Syftet med avtalet är att det skall utgöra en formell grund för ömsesidigt stöd och hjälp i samband med extraordinära händelser, stora olyckor eller katastrofer. I avtalet specificeras inte vad som menas med extraordinära händelser, stora olyckor eller katastrofer.

För en bättre förståelse av begreppen kan man söka ledning i svensk beredskapslagstiftning. I 4 § lagen om extraordinära händelser och höjd beredskap definieras en extraordinär händelse som en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting.

---

<sup>154</sup> Grönfors, Avtalslagen, 1995, s. 56.

<sup>155</sup> Muntlig uppgift från Peter Sommer, informationsansvarig kring SBÖ.

<sup>156</sup> Agaton och Knoph, Legala förutsättningar i Sverige för nordisk samverkan vid kriser och katastrofer enligt Nordiskt hälsoberedskapsavtal, 2005, s. 25.

I förarbetena till den numera upphävda räddningstjänstlagen (1986:1102) definieras en olycka som en plötsligt inträffad händelse som har medfört eller kan befaras medföra skada.<sup>157</sup> Till begreppet olycka räknas dels händelser som beror på företeelser i naturen eller som inträffar utan människors handlande, dels händelser som beror på människors handlande och underlåtenhet att handla, oberoende av om handlingen eller underlåtenheten var uppsåtlig eller ej. Som exempel kan nämnas bränder, explosioner, skred, ras, översvämningar, oväder och utflöden av skadliga ämnen. Kravet på att det skall vara fråga om en plötsligt inträffad händelse innebär att långsamma eller ständigt pågående skeenden inte räknas som olyckor.<sup>158</sup> Enligt Socialstyrelsen är en olycka att anse som *stor* om det genom olyckan uppstår en situation där tillgängliga resurser är otillräckliga i förhållande till det akuta vårdbehovet, men där det genom omfördelning av resurser och förändrad teknik är möjligt att upprätthålla normala kvalitetskrav för medicinsk behandling.<sup>159</sup>

Begreppet katastrof har av Socialstyrelsen definierats som en situation där tillgängliga resurser är otillräckliga i förhållande till det akuta vårdbehovet, och belastningen är så hög att normala kvalitetskrav för medicinsk behandling trots adekvata åtgärder inte längre kan upprätthållas.<sup>160</sup>

Ur svensk synvinkel kunna man således tolka avtalet så att det är sådana händelser som beskrivits ovan som kan utlösa avtalets förpliktelse.

Den sjukvårdsberedskap som grundar sig på avtalet användes den 12 juni 2007 då en kontaktledning ramlade ned på den danska Hovedbanegården och skadade några svenska resenärer.<sup>161</sup> Det är min bedömning att denna händelse inte kan klassas som ”en extraordinär händelse, stor olycka eller en katastrof” enligt de ovan redovisade legaldefinitionerna. Det kan således tänkas att man vid upprättandet av avtalet inte lade någon större vikt vid preciseringen av vilka händelser som kan göra en begäran om assistans från den andra parten befogad. En nackdel med detta är att det i hög grad är upp till de personer som har befogenhet att begära assistans att bedöma när så skall ske. Det innebär naturligtvis en stor risk för subjektivitet i tillämpningen av avtalet.

### 8.3.6 Ekonomi

Den ekonomiska aspekten av SBÖ-avtalet regleras genom en hänvisning till Nordiska ramavtalet och Nordiskt hälsoberedskapsavtal. Av Nordiskt hälsoberedskapsavtal, artikel 3, framgår att avtalet endast utgör ett tillägg till Nordiska ramavtalet. Av samma artikel framgår att Nordiskt hälsoberedskapsavtal inte gäller situationer som omfattas av Nordiska ramavtalet.

---

<sup>157</sup> Prop. 1985/86:170, s. 62.

<sup>158</sup> Prop. 2002/03:119, s. 68.

<sup>159</sup> Socialstyrelsen, Medicinska katastroftermer och begreppsdefinitioner, 2001, s. 19.

<sup>160</sup> Socialstyrelsen, Medicinska katastroftermer och begreppsdefinitioner, 2001, s. 5.

<sup>161</sup> Uppgift från Peter Sommar, informationsansvarig för SBÖ.

Nordiska ramavtalet gäller enligt artikel 1 vid *olyckshändelser* medan Nordiskt hälsoberedskapsavtal enligt artikel 3 är tillämpligt vid *kris* eller *katastrof*. Hade man i SBÖ-avtalet endast hänvisat till den ena av de nordiska konventionerna hade man riskerat att inte täcka alla de situationer som SBÖ-avtalet är avsedd att omfatta.<sup>162</sup>

Det är i sammanhanget värt att notera att det kan komma att röra sig om mycket stora kostnader för det fall Region Skåne nödgas begära assistans från Region Hovedstaden. Region Skånes kostnader för köpt vård uppgick år 2006 till knappt 2 miljarder kronor.<sup>163</sup> Kostnaderna för en enda brännskadepatient som måste flyttas från ett landsting till ett annat för specialistvård kan uppgå till så mycket som 5 miljoner kronor.<sup>164</sup> Föreställer man sig sedan att en händelse inträffar som innebär att 50 brandskadade personer måste vårdas i Köpenhamn kan det bli oerhört stora kostnader för Region Skåne. Att en olycka av ett sådant omfång kan inträffa är inte alls otänkbart – så sent som vid diskoteksbranden i Göteborg, oktober 1998, dog 63 personer och 190 skadades.<sup>165</sup>

Enligt 7 kap. 3 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor kan en kommun begära ersättning från staten om en kommunal räddningsinsats har medfört betydande kostnader. Ersättning utgår till den del den överstiger en av regeringen fastställd självrisk. Ersättning utgår endast i den mån kostnaderna är direkt hänförliga till räddningsinsatsen. Av förarbetena till lagen framgår att den statliga garantin endast gäller kostnader som uppstår till följd av själva räddningsinsatsen. Efterföljande kostnader, som t.ex. uppehälle för evakuerade personer, ersätts inte.<sup>166</sup> För det fall en katastrof inträffar kan det alltså bli mycket kostsamt för avtalsparterna. Jag tycker att det är viktigt att ett avtal som kan innebära mycket stora kostnader för en part är tydligt och välförankrat i gällande rätt.

### 8.3.7 Juridisk modell för samarbete

Region Skåne och Region Hovedstaden har valt avtalsformen som rättslig ram för sjukvårdsberedskapssamarbetet. Det kan det innebära vissa komplikationer att manifestera samarbetet i ett avtal. I uppsatsen har tre tydliga problemområden identifierats:

- Den avtalspart på den danska sidan som ursprungligen tecknade avtalet finns formellt sett inte längre.

---

<sup>162</sup> Agaton och Knoph, Legala förutsättningar i Sverige för nordisk samverkan vid kriser och katastrofer enligt Nordiskt hälsoberedskapsavtal, 2005, s. 16.

<sup>163</sup> Årsredovisning för Region Skåne år 2006, s. 42.

<sup>164</sup> Agaton och Knoph, Legala förutsättningar i Sverige för nordisk samverkan vid kriser och katastrofer enligt Nordiskt hälsoberedskapsavtal, 2005, s. 21.

<sup>165</sup> Nationalencyklopedin, information hämtat via Internet den 12 augusti 2007.

<sup>166</sup> Prop. 2002/03:119, s. 122.

- Avtalet säger sig omfatta (och förplikta) aktörer som inte är part i avtalet.
- Avtalets förpliktelse är inte tydligt definierad i avtalet.

Det första problemet – att de ursprungliga två danska avtalsparterna ersatts av ett nytt offentligrättsligt organ är lätt avhjälp genom att man låter den nya parten, Region Hovedstaden, underteckna avtalet på nytt. För att undvika en liknande situation framöver kan det övervägas att göra avtalet tidsbestämt. En avtalsperiod om två eller tre år skulle tvinga avtalsparterna till att med jämna mellanrum revidera avtalets innehåll och anpassa det till eventuellt ändrade förhållanden.

De två andra problemen är däremot svårare att avhjälpa. När det gäller det faktum att avtalet omfattar aktörer som inte är part i avtalet har jag ingen avtalsrättslig lösning. Detsamma gäller problemet att avtalets förpliktelse är svårt att definiera. Avtalets terminologi ger intryck av att samarbetet endast är tänkt att användas vid katastrofer, men parterna har genom sitt faktiska agerande uttryckt en vilja att samarbeta även kring smärre olyckor (här tänker jag på incidenten kring den nedfallande elledningen på Københavns Hovedbanegård).

Den lösning som ligger närmast tillhands är att inte ha något avtal alls och istället nöja sig med en operativ plan och den ömsesidiga viljan till samarbete. Man kan kanske tycka att det är riskabelt att inte ha ett avtal att luta sig mot i ett samarbete som kan innebära mycket stora kostnader för parterna. Jag tror dock att SBÖ-avtalet kan ge en falsk känsla av trygghet som är mera riskabel än att inte ha ett avtal alls. Detta blir särskilt tydligt om man ställer sig frågan – vad händer om den ena avtalsparten inte lever upp till sina skyldigheter (i den mån de nu kan identifieras)? Vad händer om den ena parten vägrar ersätta den andra parten för lämnat bistånd? Vilka möjligheter finns det att sanktionera avtalsbrott? Sannolikt är svaret att det inte är tanken att det skall finnas möjlighet att sanktionera avtalsbrott i denna typ av avtal. Avtalet är inte tänkt som ett instrument för att bygga ömsesidigt förtroende mellan parterna. Det syftar snarare till att förpliktiga den egna organisationen än till att tvinga den andra parten till ett visst beteende. Med de premisserna är det befogat att fråga sig om avtalsformen är den mest lämpliga juridiska modellen för samverkan. Som Agaton och Knoph uttrycker det:

*”Förtroende underlättar samverkan mellan två parter. Saknas förtroende kan det skapas genom avtal. Finns förtroende behövs inte avtalet för att upprätta det”<sup>167</sup>*

---

<sup>167</sup> Agaton och Knoph, Legala förutsättningar i Sverige för nordisk samverkan vid kriser och katastrofer enligt Nordiskt hälsoberedskapsavtal, 2005, s. 14.

## 8.4 Slutsats

Ett försök skall här göras att ganska kort besvara de frågeställningar som har varit uppsatsens utgångspunkt.

Den mest centrala frågan för uppsatsen är vilken kompetens kommunala/regionala organ har när det gäller att träffa avtal med utländska kommuner/regionala organ. Min slutsats i denna del är att en kommun eller en region har kompetens att ingå sådana avtal i den mån avtalen inte innebär ett överlämnande av förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning. Detta är, som jag ser det, den grundläggande utgångspunkten. Sedan måste man i varje enskilt fall göra en bedömning av avtalets materiella innehåll och detta innehålls förenlighet med kommunal verksamhet och sådan rättslig reglering som rör det aktuella avtalets innehåll.

Det har således konstaterats att svenska kommuner – med vissa begränsningar – har kompetens att ingå avtal med sina utländska motsvarigheter. Det återstår således att svara på frågan om SBÖ-avtalet ligger inom ramen för denna kompetens. Jag har i uppsatsen konstaterat att avtalet inte innebär ett överlämnande av förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning samt att avtalet i övrigt är förenligt med den rättsliga regleringen av kommunal verksamhet. Min slutsats i denna del är därmed att SBÖ-avtalet ligger inom ramen för Region Skånes avtalskompetens i det aktuella fallet.

Uppsatsens sista frågeställning är om SBÖ-avtalet möts av andra juridiska hinder än de som är hänförliga till kompetensfrågan. Som framgått av föregående avsnitt är det förknippat med flera civilrättsliga komplikationer att använda avtalsformen som ett samarbetsinstrument för gränsöverskridande katastrofhjälp. Av kapitel 7 har dessutom framgått att det finns en mängd lagar och förordningar som reglerar det verksamhetsområde som SBÖ-avtalet berör. Dessa lagar är inte alltid anpassade till de åtaganden Sverige har gjort genom flera samarbetskonventioner. Principiellt sett utgör de i kapitel 7 behandlade lagarna ett direkt hinder för SBÖ-avtalet. Genom en pragmatiskt inställning till detta har dessa juridiska hinder inte fått någon praktisk betydelse. Min slutsats i denna del är därför att det finns juridiska hinder för sådana samarbetsprojekt som SBÖ-samarbetet. Dessa hinder har dock inte i praktiken fått någon betydelse.

## 8.5 Avslutande kommentar

Såhär vid vägs ände kan jag inte komma undan känslan av att ha utrett ett icke existerande problem. Som framgått ovan är min slutsats att det från ett offentligrättsligt perspektiv finns goda möjligheter för svenska kommuner att ingå avtal med utländska kommuner. Några direkta folkrättsliga eller konstitutionella hinder föreligger inte. Liksom för all annan kommunal/regional verksamhet är det den kommunala kompetensen, såsom den

kommer till uttryck i KomL och i speciallagstiftning, som sätter gränserna för sådana avtals innehåll. Det blir således fråga om att från fall till fall göra en bedömning av avtalens tillåtlighet utifrån avtalens materiella innehåll. Det har dock inte varit lätt att dra denna slutsats och här ligger kanske kärnan i problemet: otydlig rättslig reglering. Detta gör sig främst gällande på grundlagsnivå där tillämpningsområdet för 10 kap. 5 § RF är svårdefinierat. En tydligare rättslig reglering av vad som gäller för kommuners överlämnande av förvaltningsuppgift till utländskt offentlighetsorgan vore önskvärd.

I uppsatsen har konstaterats att SBÖ-avtalet ligger inom ramen för den kommunala kompetensen och att avtalet högst sannolikt inte innebär att förvaltningsuppgift som innefattar myndighetsutövning överlämnas till utländskt offentlighetsorgan. Det finns dock en mängd övriga juridiska hinder. Här tänker jag först och främst på de lagar som behandlades i kapitel 7 ovan. En översyn av dessa lagar är påkallad – särskilt med hänsyn till de åtaganden som Sverige gjort genom de samarbetskonventioner som behandlades i avsnitt 2.2.

Jag kommer att med stort intresse följa den fortsatta utvecklingen i Öresundsregionen och det är min förhoppning att den rättsliga regleringen av offentlighetsorganas nationsgränsöverskridande samarbetsavtal kommer att bli tydligare.



# Käll- och litteraturförteckning

## Rättsfall

RÅ 1993 ref. 25

RÅ 1990 ref. 9

## Offentligt tryck

- Prop. 1971:30 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar
- Prop. 1972:5 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till skadeståndslag m.m.
- Prop. 1973:90 Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.
- Prop. 1977/78:44 Om godkännande av överenskommelse mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om kommunalt samarbete över nordiska riksgrenser.
- Prop. 1980/80:77 Proposition om godkännande av europeisk ramkonvention om samarbete över riksgrenser mellan lokala och regionala samhällsorgan.
- Prop. 1984/85:61 Om överlåtelse av vissa offentligrättsliga uppgifter till internationella organ.
- Prop. 1985/86:80 Om ny förvaltningslag
- Prop. 1985/86:170 Om räddningstjänstlag m.m.
- Prop. 1990/91:117 En ny kommunallag
- Prop. 1992/93:43 Ökad konkurrens i kommunal verksamhet
- Prop. 1993/94:188 Lokal demokrati
- Prop. 1996/97:36 Den regionala samhällsorganisationen
- Prop. 1996/97:105 Kommunal samverkan
- Prop. 2002/03:119 Reformerad räddningstjänstlagstiftning
- Prop. 2004/05:89 Behörighet för läkare i enskild verksamhet m.m.
- Prop. 2005/06:133 Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle
- SOU 1974:100 Internationella överenskommelser och svensk rätt
- SOU 1992:64 Utsikt mot framtidens regioner
- SOU 1993:55 Det allmännas skadeståndsansvar
- SOU 2001:19 Vissa grundlagsfrågor. Delbetänkande av 1999 års författningsutredning
- SOU 2002:84 Ett internationellt kommunalförbund
- SOU 2007:31 Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser
- Ds 2007:25 Riktlinjer för handläggningen av ärenden om internationella överenskommelser

SÖ 1978:1 Överenskommelse mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser.

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

SÖ 1988:36, Wienkonventionen om traktaträtten mellan stater och internationella organisationer eller internationella organisationer sinsemellan.

SÖ 1991:51, Avtal mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om samarbete över territorialgränserna i syfte att vid olyckshändelser hindra eller begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön, Stockholm den 20 januari 1989.

SÖ 2003:55, Nordisk hälsoberedskapsavtal, Svolvaer den 14 juni 2002.

## **Litteratur**

Mona Agaton och Jan T. Knoph, Legala förutsättningar i Sverige för nordisk samverkan vid kriser och katastrofer enligt Nordiskt hälsoberedskapsavtal, Totalförsvarets Forskningsinstitut, Stockholm 2005, tillgänglig via Internet:  
<http://www.ffa.se/upload/memo/foi-memo-1315-legala-forutsattningar.pdf>, senast hämtat 2007-08-20.

Axel Adlercreutz, Avtalsrätt I, 11. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2000

Jens Bartelson, Suveränitet, Identitet och internationalisering, Juridisk Tidskrift 1994-95:2, s. 251-258.

Bertil Bengtsson och Erland Strömbäck, Skadeståndslagen – en kommentar, 2. uppl., Norstedts Juridik, Stockholm, 2006

Bertil Bengtsson, Det allmännas ansvar enligt skadeståndslagen, 2 uppl., Norstedts Juridik AB, Stockholm, 1996

Hans Blix, Statsmyndigheternas internationella förbindelser, P.A. Nordstedt & Söners Förlag, Stockholm, 1964

Alf Bohlin, Kommunalrättens grunder, 4 uppl., Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2005

Alf Bohlin och Wiweka Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2004

Lena Dalman, Kommunallagen, sekretesslagen och de kommunala företagen, Svenska kommunförbundet och Kommentus Förlag, Stockholm, 1995

Hilding Eek, Ove Bring och Lars Hjermer, Folkrätten: staternas och de mellanstatliga organisationernas rättsordning, 4 uppl., Norstedts Förlag AB, Stockholm, 1987

Kurt Grönfors under medverkan av Rolf Dotevall, Avtalslagen, 3 uppl., Fritzes Förlag AB, Göteborg, 1995

Anna Hollander och Tom Madell, Socialtjänst på entreprenad – kan utredningar inom individ- och familjeomsorg överlämnas till enskilda utan särskilt stöd av lag?, Förvaltningsrättslig Tidskrift, 2003, s. 15-46.

Ulf Lindquist, Kommunala befogenheter, En redogörelse för kommunernas och landstingens allmänna befogenheter enligt rättspraxis, 6 uppl., Nordstedts Juridik AB, Stockholm, 2005

Peter Levring (red.) Grænseoverskridende kommunalt samarbejde i Øresundsregionen, ØI Förlag, Malmö, 2005

Tom-Erik Madell, Det allmänna som avtalspart – särskilt avseende kommuns kompetens att ingå avtal samt avtalens rättsverkningar, 1 uppl., Norstedts Juridik AB, Stockholm, 1998

Peter Malanczuk, Akehurst's Modern Introduction to International Law, Routledge, Cornwall, 1997

Lena Marcusson, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet, IUSTUS Förlag AB, Uppsala 1989

Vilhelm Persson, Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete, Förvaltningsmyndigheters internationella avtalsförhållanden, Juristförlaget i Lund, Lund 2005

Vilhelm Persson, Festskrift till Hans-Heinrich Vogel, Särtryck, Juristförlaget i Lund, 2008

Olof Petersson, Statsbyggnad - Den offentliga maktens organisation, 3 uppl., SNS Förlag, Stockholm, 2002

Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm, Sveriges Grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar, 12 uppl., LiberFörlag, Stockholm, 1980

Hans Ragnemalm, Regeringsformen 11:6. Överlämnande av förvaltningsuppgift till enskilt subjekt, Förvaltningsrättslig Tidskrift, 1976, s. 105-145

Jan Ramberg och Christina Ramberg, Allmän avtalsrätt, 6 uppl., Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2003

Tommy Rosén m.fl., Nationsgränsöverskridande samverkan, Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm, 2005

Jan Sahlin, Hälso- och sjukvårdslagen med kommentarer, 7 uppl., Norstedts Juridik AB, Stockholm 2006

Claes Sandgren (red), Utvecklingslinjer inom avtalsrätten, 1 uppl., Norstedts Juridik, C.E. Fritzes AB, Angered, 1994

Göran Schäder och Henrik Jermsten, Karnov 2007/08, Thomson Fakta AB, Stockholm 2007

Gunnar Skomsøy och Alf Sundin, Varför inte mer samarbete när möjligheter finns?, Arbetsrapport mars 2005:6, Institutionen för samhällsvetenskap, Centrum för forskning om regional utveckling, Karlstad universitet, 2005, tillgänglig via Internet:

<http://www.intra.kau.se/dokument/upload/82F3188A0c73d1D66FPsU324CF8A/Varforintemersamarbete.pdf>, senast hämtat 2007-12-04

Håkan Strömberg och Göran Melander, Folk rätt, 6 uppl., Studentlitteratur, Lund, 2003

Håkan Strömberg, Kommunal rätt, 15 uppl., Liber-Hermods AB, Malmö, 1995

Pontus Tallberg (red.), Självstyrelse på lokal och regional nivå, Perspektiv på det lokala och regionala ansvaret för framtidsfrågorna, Region Skåne och Västra Götalandsregionen, Hässleholm, 2005

Sven Tägil, Hans-Åke Persson och Solveig Ståhl, Närhet och nätverk – regionernas återkomst?, Lunds University Press, Lund, 1994

Lotta Westerhäll, Patienträttigheter, Nerrenius & Santéus Förlag AB, Lund, 1994

### **Övriga källor**

Lov nr 537 af 24/06/2005 om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstadens udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab, tillgänglig via Internet:

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=10065#K2>

Nationalencyklopedin, [www.ne.se](http://www.ne.se)

Region Hovedstaden, Folder om Region Hovedstaden, tillgänglig via Internet:

<http://www.regionhovedstaden.dk/NR/rdonlyres/D30FC560-5741-4B0F-B082-1262386DD4B1/0/FolderomRegionHovedstaden.pdf>, senast hämtat 2007-08-20

Sjukvårdsberedskap Öresund, Slutrapport december 2006,

tillgänglig via Internet:

<http://www.skane.se/upload/Webbplatser/SBO/Dokument/SlutrapportSBO.doc>, senast hämtat 2007-08-11

Sjukvårdsberedskap Öresund, Operativ plan för samverkan vid prehospital insats och sjukvårdsberedskap vid extraordinära händelser, tillgänglig via Internet:

<http://www.skane.se/upload/Webbplatser/SBO/Dokument/161-SBÖ%20OPERATIV%20PLAN%20svensk%20version%20mars%202007.pdf> senast hämtat 2007-08-20

Socialstyrelsen, Medicinska katastroftermer och begreppsdefinitioner, 2001, och tillgänglig via Internet:

<http://www.socialstyrelsen.se/NR/rdonlyres/7F7B1D15-1939-4EA9-AE54-9435F4A3D429/1647/200142.pdf>, senast hämtat 2007-08-08

Årsredovisning för Region Skåne 2006, tillgänglig via Internet:

[http://www.skane.se/upload/Webbplatser/Skaneportalen-extern/PolitikPaverkan/Sammantraden/Regionfullmaktige/Foredragningslista/dokument/RF\\_%c3%a5rsredovisning.pdf](http://www.skane.se/upload/Webbplatser/Skaneportalen-extern/PolitikPaverkan/Sammantraden/Regionfullmaktige/Foredragningslista/dokument/RF_%c3%a5rsredovisning.pdf), senast hämtat 2007-08-11

### **Muntliga källor**

Peter Sommar, svensk informationsansvarig för SBÖ. Vissa uppgifter har även lämnats genom e-post korrespondens.

# Bilaga 1

## **Avtal om ömsesidigt stöd med sjukvårdsberedskap vid extraordinära händelser, stora olyckor eller katastrofer i Öresundsregionen.**

**Parter.** Detta avtal är tecknat mellan Region Skåne, Københavns Amt och Hovedstadens Sygehusfællesskab (H:S).

**Syfte.** Detta avtal utgör formell grund för ömsesidigt stöd och hjälp i samband med extraordinära händelser, stora olyckor eller katastrofer. Avtalet omfattar hjälp inom det akutmedicinska området, varvid här avses sjukvårdsinsats på skadeplats, ambulanssjukvård (patienttransport samt behandling under transport), vårdplatser på sjukhus, läkemedel, blodprodukter, utrustning, apparatur mm. samt psykologisk krishjälp. Närmare hänvisas till Plan för samverkan mellan Københavns Amts Sygehusvæsen, Hovedstadens Sygehusfællesskab och Region Skåne vid extraordinära händelser för detaljerad beskrivning av de olika beredskapskomponenterna.

### **Aktörer inom beredskapen.**

Avtalet omfattar följande enheter och funktioner:

- Alarmcentralen i Storköpenhamn
- SOS Alarm AB, Skåne
- vaktcentraler i Storköpenhamn
- AMK <sup>1)</sup>
- RMKL <sup>2)</sup>
- ambulanser
- Sjukvårdsgrupper
- Ledningsläkare
- Sjukhus

Ovannämnda sjukhus och personalgrupper ingår i resp sjukvårdshuvudmans organisation, medan ambulanssjukvården och larm- och vaktcentraler ingår genom entreprenadavtal.

**Personal.** Personal i funktioner som ingår i det ömsesidiga samarbetet deltar på uppdrag av sin arbetsgivare, och arbetar efter egna yrkesmässiga regler, dock under ledning av insatsledare på aktuell skadeplats.

<sup>1</sup> AMK = Akut Medicinsk Koordinationscenter

<sup>2</sup> RMKL = Regional Medicinsk Katastrofledning

**Förpliktelse.** Avtalet är uttryck för en överenskommelse om ömsesidigt bistånd inom den resursmässiga kapacitet, som varje part disponerar vid den tidpunkt då behovet uppstår. Varje part avgör då vilken kapacitet man har möjlighet att bistå med.

**Ekonomi.** Detta avtal är en regional uttolkning av det nordiska hälsoberedskapsavtalet från 2002 och det nordiska ramavtalet om samarbete över landgränserna vid olyckor mm. från 1989.

Ramavtalets § 4 reglerar den ekonomiska ersättningen av en hjälpin-sats. Då föreliggande samarbetsavtal tillämpas vid händelser enligt ovan, regleras kostnader i enlighet med ramavtalet samtidigt som övriga existerande regler för ersättning följs.

**Styrgrupp.** En administrativ styrgrupp på direktions/regionnivå från de undertecknande parterna ansvarar för implementering, drift och vidareutveckling av avtalet. Styrgruppen kan under sig utse en projektgrupp för att praktiskt svara för åtgärderna.

**Giltighet:** Avtalet gäller löpande från den 1 juli 2004. Styrgruppen meddelar successivt då enskilda delar av den operativa beredskapen enligt avtalet är insatsberedda.

Avtalet kan sägas upp med 6 månaders förvarning.

Köbenhavn den

Kristianstad den

Glostrup den

Hovedstadens  
Sygehusfællesskab

Region Skåne

Københavns Amt