



LUND UNIVERSITY

Nordiska gränsregioner som rättsvetenskapligt forskningsfält

Wenander, Henrik

Published in:
Nordisk administrativt tidsskrift

2016

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Wenander, H. (2016). Nordiska gränsregioner som rättsvetenskapligt forskningsfält. *Nordisk administrativt tidsskrift*, 93(3), 33-43.

Total number of authors:
1

Creative Commons License:
Ospecificerad

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Nordiska gränsregioner som rättsvetenskapligt forskningsfält

av Henrik Wenander¹

Refereevurdert

1. Inledning

I rättsvetenskapliga undersökningar är det ofta en viss rättsordning som utgör grunden för en framställning. En artikel eller monografi handlar om exempelvis svensk rätt, finsk rätt, EU-rätt eller folkrätt. Detta är naturligt med tanke på rättsreglernas anknytning till ett visst rättssystem. Samtidigt lever vi i ett samhälle med omfattande internationella anknytningar och måste förhålla oss till rörlighet över gränserna. Här är regioner som omfattar områden på skilda sidor av en statsgräns särskilt intressanta, eftersom rörligheten över gränserna märks särskilt tydligt där. I Norden finns ett antal sådana gränsregioner, där arbetspendling, handel och andra kontakter över gränserna utgör naturliga inslag i vardagen. Då blir det intressant för den som forskar om juridik att undersöka vad som gäller i de skärningspunkter mellan rättsordningar som uppstår. Det handlar om konsekvenser av kombinationer av regelverk i de nordiska länderna, i EU-rätten samt i nordiska och andra internationella överenskommelser. Frågan för denna artikel är vad undersökningar av gränsregioner kan tillföra för rättsvetenskaplig, särskilt förvaltningsrättslig, forskning.

I hela Norden finns hos regeringar och parlament en politisk strävan att gynna rörlighet mellan de nordiska länderna – men också ambitioner att skydda egna intressen och bevara inarbetade strukturer. Den spänningen har märkt konkret i gränsregionen kring Öresund. Sedan lång tid har bland annat de nordiska regeringarna i olika uttalanden betonat vikten av att underlätta rörligheten över gränserna (Wenander 2014:42). Denna ambition kommer också till uttryck i artikel 28 i den nordiska samarbetsöverenskommelsen.² I kontrast till dessa ambitioner införde Sverige i november 2015 gräns- och identitetskontroller avseende resenärer från Danmark för att hantera det stora antalet asylsökande som kom till Sverige.³

Min tanke med denna artikel är att i ljuset av denna spänning mellan olika intressen i reglering och praxis visa på ett möjligt forskningsfält vid sidan av de viktiga övergripande undersökningarna av nationell rätt, EU-rätt eller nordiskt samarbete.

Tanken är att utgå från förhållandena i gränsregioner och se hur de hänger samman – eller inte hänger samman – med de övergripande regelverken. Framställningen uppmärksammar på så sätt flera nordiska gränsregioner. Till följd av Sveriges geografiska läge mellan Danmark, Norge och Finland (inklusive Åland) läggs en något större tonvikt på svenska rättsliga diskussioner än på material från övriga nordiska länder. Av naturliga skäl behandlas Island och de självstyrande områdena i det danska *Rigsfællesskabet*, Färöarna och Grönland, inte här.

I artikeln utgår jag från att det redan finns intressant forskning på detta område, och hänvisar till viktigare nordiska framställningar på området. Det är givet att det kan finnas undersökningar som jag inte har kunnat ta del av. Ambitionen är att i någon mån sätta in existerande och möjlig framtida forskning i ett sammanhang och peka på några möjligheter och utmaningar som kan finnas med att undersöka nordiska gränsregioner i rättsligt perspektiv.

I avsnitt 2 ger jag en bakgrund till ämnet och de rättsliga regler som kan aktualiseras. Därefter uppmärksammas i var sitt avsnitt tre områden som kan vara intressanta för rättsvetenskapliga undersökningar av gränsregioner, nämligen gränshinder (avsnitt 3), strukturer för samarbete (avsnitt 4) och ordning och säkerhet (avsnitt 5). I avsnitt 6 redogör jag för några utmaningar när det gäller metod och material. Avsnitt 7 utgör en avslutning som sammanfattar vad undersökningar av gränsregioner kan tänkas bidra med.

2. Bakgrund

I Norden finns flera gränsregioner som uppvisar en hög grad samhällelig integration över statsgränserna. Några exempel kan nämnas här. Mellan *Norge och Sverige* förekommer en omfattande arbetspendling som enligt tillgänglig statistik från 2009 uppgick till ca 28 000 personer, de allra flesta bosatta i Sverige (Nordiska ministerrådet 2012:13). Dessutom är gränshandeln livlig, där lägre priser på bland annat livsmedel och alkoholdrycker i Sverige är viktiga faktorer (Kommerskollegium 2013:13). I området kring *Öresund* mellan Danmark och Sverige sker också en omfattande arbetspendling Öresundskomiteen (2010:8) uppgav att antalet gränspendlare var omkring 20 000 personer. Också där är en överväldigande majoritet av pendlarna bosatt i Sverige. Mellan Sverige och Finland förekommer i *Haparanda och Torneå* en långtgående integrering på kommunal nivå, där städerna samarbetar kring bland annat turistbyrå, avfallshantering och lokaltrafik (SOU 2007:105, 101). Utöver dessa finns givetvis flera andra exempel på gränsregioner med olika grad av integration i Norden.

Det är – trots diskussioner om gränshinder och problem (se avsnitt 3) – viktigt att notera att de nordiska gränsregionerna fungerar bra i många avseenden. Som nämnts förekommer det omfattande handel och pendling, något som kan ha stor samhällelig betydelse på båda sidor av gränsen. Gränspendling bidrar till att samtidigt minska arbetslöshet och öka den tillgängliga arbetskraften i gränsregionens olika delar (SOU 2011:74, 42 ff.). På motsvarande sätt bidrar ökad handel med varor till ekonomisk utveckling (Jervelund, Torp Jespersen, Bo Hansen och Rytter Sunesen 2013:10). Det förekommer också, som framgår nedan, samverkan genom särskilda organ (avsnitt 4) och i fråga om ordning och säkerhet, exempelvis polissamarbete (avsnitt 5).

En rättsvetenskaplig forskare är givetvis intresserad av att, som utgångspunkt, undersöka vilka regler som finns på ett visst område. När det då gäller gränsregionerna är det intressanta att det i allmänhet inte finns några regler som tar sikte på just situationen i den aktuella gränsregionen. Naturligt nog är de relevanta nationella reglerna inriktade på situationer som inte innefattar rörlighet över gränserna. De rättsliga förutsättningarna för gränsöverskridande handel och rörlighet för arbetstagar måste därmed bedömas utifrån (minst) två nationella rättssystem.

Till dessa regler kommer EU-rättsliga bestämmelser. Hit hör regler om fri rörlighet som syftar till att förenkla rörligheten över gränserna i olika avseenden, regler om offentligrättsliga samarbetsformer på det lokala planet samt regler för gränsöverskridande civil- och straffrättsligt samarbete (se vidare under avsnitt 3-5 nedan). Det är tydligt att EU-rätten, vid sidan av det sedan tidigare etablerade nordiska samarbetet på skilda områden, har haft en mycket stor betydelse för att underlätta rörligheten och därmed bidra till fungerande gränsregioner också inom Norden. En utmaning är dock att de nordiska länderna och självstyrande områdena har olika stark anknytning till EU, från Finlands fulla medlemskap inklusive användning av den gemensamma valutan euro, via Sverige och Danmark som är medlemmar, dock utan euro, till Norges EES-medlemskap. För Åland som självstyrande område i Finland finns dessutom särskilda undantag från EU-rätten (Suksi 2005:260, 480; Wenander 2014:49).

Det kan också finnas övergripande folkrättsliga överenskommelser som kan vara av betydelse. Hit hör givetvis de konventioner på olika områden som de inblandade länderna har ingått. Här kan på ett allmänt plan nämnas Europarådets ramkonvention om kommunalt samarbete,⁴ vilken dock inte omfattar några viktigare konkreta åtaganden. Snarare kan den ses som en markering av att regionalt samarbete är önskvärt (Persson 2005:51).

Av särskild betydelse är här folkrättsliga avtal inom det nordiska samarbetet. Till att börja med framgår övergripande åtaganden, främst uttryckta i bör-form, av den nordiska samarbetsöverenskommelsen. På liknande sätt som på den europeiska nivån finns en allmänt hållen nordisk överenskommelse om gränskommunalt samarbete, vilken främst har funktionen att påminna om värdet av gränsöverskridande lokal samverkan (SOU 2007:105, 98 f.; Wenander 2014:96).

Vidare har länderna ingått flera överenskommelser på skilda rättsområden såsom bland annat det nordiska skatteavtalet,⁵ den nordiska folkbokföringsöverenskommelsen⁶ och den nordiska konventionen om social trygghet⁷. Ett problem i anslutning till sådana överenskommelser kan vara att vissa äldre avtal fortfarande är i kraft, men inte har uppdaterats så att de avspeglar förändrade samhällsförhållanden. Det är vidare tänkbart att vissa äldre nordiska avtal inte är förenliga med EU-rätten och därmed behöver anpassas (Wenander 2014:87; Stoor 2015:14; Leino-Sandberg, Leppävirta och Miettinen 2016:62 f.).

En särskild kategori regler, som har behandlats ingående av Persson (2005) återfinns i gränsöverskridande överenskommelser mellan myndigheter eller kommuner i olika länder. Sådana regleringar kan utgöra ett viktigt verktyg för att anpassa regelverk till förutsättningarna i en gränsregion och bidra till att lösa problem som träffar enskilda i gränsregionen (se vidare avsnitt 3).

Det kan sägas ligga i gränsregionens natur att de rättsliga ramarna involverar flera rättssystem. För att förstå av de rättsliga problem som undersöks behövs det en behandling av de rättsliga förhållanden i som uppstår i samspelet mellan reglering på

olika nivåer. I den berörde enskildes perspektiv blir det därmed fråga om en form av rättslig polycentri (Zahle 2005:332).

3. Gränshinder

Det ligger nära till hands att uppmärksamma hinder för rörligheten över de nordiska gränserna, gränshinder, i undersökningar av gränsregioner. Gränshinder har sedan flera decennier varit ett viktigt tema i diskussioner i Nordiska rådet och ministerrådet (Kruse 1997:17; Wenander 2014:37).

Den nordiska politiska diskussionen om gränshinder är ganska svävande och präglas av terminologisk förvirring. Gränshinder är inte ett juridiskt definierat begrepp, men det handlar om juridiska problem. För att den nordiska diskussionen om gränshinder ska bli hanterlig juridiskt krävs det åtminstone viss konkretion. En förståelse av begreppet som har etablerats i det officiella nordiska samarbetet i Nordiska ministerrådet och Nordiska rådet omfattar »Lagar, offentliga regler eller praxis, som hämmar individers mobilitet eller företags möjligheter att verka över gränserna i Norden.« (Nordiska ministerrådet 2014:11). Det handlar sålunda om regelverk och tillämpning som hindrar rörligheten. De juridiska svårigheter som träffar den som vill pendla, flytta eller handla över de nordiska gränserna är i allmänhet knutna till kombinationen av två länders rättsordningar. Lösningen kan finnas i ändring av de nationella reglerna eller av praxis, i nordiska överenskommelser, i EU-rätt eller i myndighetssamarbete. Det krävs då att man faktiskt ger sig ner i de juridiska detaljerna i socialförsäkringsrätt, skatterätt eller andra tekniska områden. Några exempel i det följande kan illustrera identifiering av problem och tänkbara lösningar.

I fråga om social trygghet innebär de skilda systemen för social trygghet i Danmark och Sverige, i kombination med EU-regelverket, en utmaning för gränspendlare. Förordningen (EG) nr 883/2004 om koordinering av social trygghet bygger på att en gränspendlare i fråga om socialförsäkringar regleras av arbetslandets regler, både när det gäller finansiering och förmåner. Den som arbetar i båda länderna omfattas dock helt och hållet av bosättningslandets regelverk. Eftersom de danska och svenska socialförsäkringarna finansieras på olika sätt skiljer sig avgiftsnivåerna på så sätt att de danska sociala avgifterna är betydligt lägre. En i Sverige bosatt gränspendlare till Danmark som tar ett extraarbete i Sverige omfattas därmed av svensk socialförsäkring. Arbetsgivarna – både i Sverige och i Danmark – ska betala de högre svenska sociala avgifterna, vilket är oönskat för de danska arbetsgivarna. Detta ledde tidigare till att danska arbetsgivare försökte förmå anställda som var bosatta i Sverige att lova att inte ta någon extraanställning i Sverige (Holm 2010:134). Som en lösning diskuterades en myndighetsöverenskommelse mellan de inblandade myndigheterna i Danmark och Sverige som skulle bygga på en gemensam förståelse av förutsättningarna för att ge dispens enligt EU-regelverket. Problemet kom dock slutligen att lösas genom att EU-förordningen ändrades så att det blev möjligt att kvarstå i arbetslandets socialförsäkringsregler trots ett mindre arbete i bosättningslandet (Wenander 2014:91).

Ett annat, mycket konkret, problem har rört att det tidigare inte var möjligt att (lagligt) ta taxi över de nordiska gränserna. Särskilt i den sammanhängande stadsmiljön i Haparanda-Torneå kunde detta framstå som orimligt. Bakgrunden var att det finns stora skillnader mellan regelverken för taxitjänster i de nordiska länderna.

Följaktligen skulle det kunna snedvrída konkurrensen att låta taxiföretag verka över de nordiska gränserna. Efter delvis långdragna förhandlingar har det antagits bilaterala avtal⁸ som, inom relativt snäva ramar, gör det möjligt för taxichaufförer att köra över de nordiska landgränserna (Wenander 2014:108).

Som ett ytterligare exempel kan slutligen nämnas svårigheter för exempelvis svenska byggföretag att ta in entreprenadmaskiner för uppdrag i Norge. Eftersom Norge inte är med i EU och därmed ligger utanför EU:s mervärdesskatteområde, måste den som för in exempelvis en grävmaskin till Norge deponera säkerhet för mervärdesskatt för den tid maskinen är i Norge. Eftersom det rör sig om stora maskiner som är värdefulla, kan det handla om avsevärda belopp för mindre företag. Bakgrunden är ambitionen att motverka fusk med moms som kan förekomma i byggbranschen. En lösning som har diskuterats är att tillämpa särskilda regler i en internationell konvention, Istanbulkonventionen om temporär import.⁹ (Kommerskollegium 2013:22; Wenander 2014:104.) Det kan noteras att problemet i motsatt riktning, från Norge till Sverige, numera uppges vara löst (Gränshinderrådet 2014:70).

Exemplen illustrerar de komplexa rättsliga och politiska avvägningar som blir aktuella i fråga om gränshinder inom Norden. Ytterligare exempel på rättsliga svårigheter för enskilda i gränsregioner har behandlats i skatterätten av Tjernberg och Tallberg (2008) och i socialförsäkringsrätten av Vahlne Westerhäll (2011). Även där blir det fråga om mycket juridisk-tekniska frågeställningar med bakgrund i nationell politik, som har ingripande följder för de berörda enskilda.

Som framgår blir det nödvändigt att förhålla sig till detaljerade regler inom speciell förvaltningsrätt och skatterätt i flera länder. Dessutom behöver EU-rätt, nordiska avtal och myndighetsöverenskommelser beaktas och sättas i relation till ekonomiska och samhällseliga aspekter. Ett exempel är den ovan nämnda frågan om finansiering av social trygghet.

4. Strukturer för samarbete

Ett ytterligare område som kan vara värt att titta närmare på är vilka rättsliga strukturer som finns för gränsregionalt samarbete. Här kan både kommuner, regioner, statliga och privata organ vara engagerade i det gränsregionala samarbetet. Det kan då vara en givande rättsvetenskaplig forskningsuppgift att närmare undersöka de rättsliga ramarna för dessa organs verksamhet i förhållande till offentligrättsliga värden som demokratiskt anknuten maktutövning, insyn och kontroll av offentlig verksamhet.

Till att börja med kan det vara av intresse att närmare undersöka de gränsregionala samarbetsorgan som har bildats i flera nordiska regioner. Hit hör bland organ som Nordkalotträdet, Mittnordenkommittén och Greater Copenhagen and Skåne Committee (tidigare betecknad Öresundskomiteen).¹⁰ Dessa organ är sammansatta av bland annat representanter från lokala eller regionala politiska organ och finansieras av deltagande organ och Nordiska ministerrådet (Nordregio 2010:10). Dessa organ fungerar bland annat som forum för information till gränspendlare och som lobbygrupper i förhållande till exempelvis de nationella parlamenten och regeringarna. De har inte några tydliga rättsliga uppgifter i fråga om exempelvis myndighetsutövning mot enskilda. Trots detta kan det vara värt att undersöka hur gränskommittéer med mera ska betraktas rättsligt, såsom varande en form av kommunala organ som

samverkar internationellt. På ett principiellt plan är det särskilt intressant att dessa gränsregionala organ utgör ett uttryck för *multi-level governance* och utmanar den statscenterade förståelsen av offentlig verksamhet (Battrup 2015:114).

Mer konkreta frågor rör hur offentlighetsprincipen ska skyddas i sådana organisationer och hur verksamheten ska kontrolleras rättsligt (exempelvis via Justitieombudsmannen i Sverige eller motsvarande organ i övriga länder) och ekonomiskt (genom kommunernas eller statens revisionsorgan, i Sverige Riksrevisionen).

En anknyttande fråga rör de rättsliga förutsättningarna för gränskommunalt samarbete. Genom Europarådets ramkonvention om kommunalt samarbete och den nordiska överenskommelsen om gränskommunalt samarbete har intresset av samverkan fått rättslig förankring. Samtidigt finns det gränser för överlåtelse av kompetens till andra staters organ. Sådana hinder framgår av konstitutionella gränser för överlåtelse av suveränitet. Den nordiska överenskommelsen anger också (i artikel 2) att rätten att samarbeta inte avser befogenhet att överföra myndighetsutövning. Frågor om utrymme för gränskommunalt samarbete har behandlats ingående av Persson (2005:55), som där påpekar att undersökningar av samarbete på olika områden kan ligga till grund för etablering av mer allmänna principer för gränsregionalt samarbete.

Slutligen erbjuder EU-rätten flera samarbetsstrukturer som kunde vara intressanta att undersöka i det nordiska gränsregionala sammanhanget. En övergripande organisationsform som har fått viss uppmärksamhet är europeiska grupperingar för territoriellt samarbete, EGTS. Denna offentlighetsrättsligt anknutna associationsform regleras av förordning (EG) nr 1082/2006.¹¹ Förordningen har som en viktig funktion att göra det möjligt att hantera medel från EU-stöd i gränsöverskridande samarbeten, men kan också användas i andra situationer. EGTS har undersökts i ett svenskt och regionalt perspektiv av Engström, Nergelius, Persson och Tallberg (2011:40 ff.).

5. Ordning och säkerhet

En fungerande gränsregion förutsätter inte bara fri rörlighet och formella strukturer utan också att polis, räddningstjänst och andra funktioner för att upprätthålla ordning och säkerhet fungerar. Det rör sig i grunden samma problem som finns i EU-rätten: fri rörlighet förutsätter bland annat polissamarbete. Frågan är då vad detta samarbete bör omfatta och hur långtgående integrationen på sådana områden bör vara. Här finns det konstitutionella och folkrättsliga aspekter av betydelse. Också frågor om tillit eller misstro mellan länderna och myndigheterna kan dyka upp och aktualisera avvägningen mellan samarbete och självbestämmande som nämndes inledningsvis. Utgångspunkten i Norden är både rättsligt och praktiskt att länderna har ett långtgående förtroende för varandra (Wenander 2010:65). Som visas av exemplet med de svenska gräns- och identitetskontrollerna har detta förtroende dock uppenbarligen gränser på lagstiftarnivån.

Ett första område för studier av gränsregioner är polisens och andra myndigheters samarbete över statsgränser inom en gränsregion. Här finns bestämmelser med grund i EU:s Schengenregelverk och bilaterala överenskommelser som ger visst utrymme för polismän att agera på grannlandets territorium (Ds 2016:13, 37 ff.).¹²

Vid sidan av mer straffrättsligt inriktade frågeställningar, kan de rättsliga ramarna för samarbete och informationsutbyte vara ett ämne för förvaltningsrättsliga undersök-

ningar. EU-rättens bestämmelser om skydd för personuppgifter, liksom nationella bestämmelser om offentlighet och sekretess är här centrala för den grundläggande rättsliga analysen. Vidare kan det också vara av intresse att, som Battrup (2015:111), undersöka hur myndigheternas tjänstemän i praktiken ser på samarbetet och vilket förtroende de har för kollegerna på andra sidan gränsen i någon viss gränsregion.

En ytterligare tänkbar forskningsinriktning avser indrivning av offentlighetsrättsliga krav av olika slag. Vid sidan av verkställighet av straffrättsliga domar kan indrivning av exempelvis parkeringsavgifter ha betydelse för att upprätthålla ordning och trafiksäkerhet i gränskommuner. Ett mycket konkret exempel på de problem som kan uppstå är förhållandena i svenska Strömstad vid gränsen mot Norge. Eftersom indrivningen av svenska parkeringsavgifter i Norge inte har fungerat, har många norska bilister helt enkelt struntat i parkeringsregler och avgifter, vilket har lett till trafikproblem (SOU 2006:109, 305). Det är tänkbart att motsvarande svårigheter kan uppstå med andra offentlighetsrättsliga avgifter såsom sanktionsavgifter och viten (Wenander 2010:313).

Slutligen finns ett område för forskning när det gäller de rättsliga ramarna för gränsregionalt samarbete i fråga om krisberedskap. På detta område finns nordiska avtal om samarbete över gränserna vid olyckor och om hälsoberedskap (Wenander 2014:113).¹³ Frågor om det juridiska utrymmet för gränsöverskridande beredskapssamarbete i konkreta fall har, som Battrup (2015:110) visar exempel på, också anknytning till kompetensfördelningen inom länderna och kan leda till svåra avvägningar om vilka åtgärder som är mest lämpliga.

Som en särskild fråga med anknytning till krissituationer som kan vara värd att undersöka kan slutligen nämnas samarbete för att hantera omfattande migrationsströmmar. Som nämdes inledningsvis införde Sverige under 2015 identitets- och gränskontroller från Danmark för att få kontroll över den då rådande situationen och för »att avvärja hotet mot allmän ordning och inre säkerhet till följd av den stora tillströmningen av asylsökande« (prop. 2015/16:67, 9). En särskild forskningsuppgift i sådana rättsliga undersökningar av gränsregioner kan vara att undersöka det rättsliga utrymmet för gränsöverskridande myndighetssamarbete kring exempelvis gränskontroller, och de bakomliggande konstitutionella, folkrättsliga, historiska och politiska förutsättningarna.

6. Metod och material

Syftet med den nu beskrivna typen av rättsliga undersökningar av gränsregioner kan vara att identifiera rättsliga problem och tänkbara lösningar samt att sätta in dem i ett större perspektiv, antingen mer rättsligt inriktat, som Wenander (2014) eller ett mer övergripande samhällsligt perspektiv som Battrup (2015). Rättsvetenskapliga undersökningar av fenomen knutna till gränsregioner skiljer sig därför inte från annan rättsvetenskaplig forskning. På samma sätt som annars är det sålunda viktigt att som rättsvetenskaplig forskare vara så neutral som möjligt i formuleringen av forskningsfrågor och att använda terminologi på ett stringent sätt, exempelvis angående den potentiellt kontroversiella frågan om vad som ska ses som gränshinder (Wenander 2014:115). Nedan beskrivs några ytterligare aspekter som är värda att överväga i rättsvetenskaplig forskning om gränsregioner. De bygger till stor del på mina egna erfarenheter av forskning om gränsöverskridande rättsliga fenomen.

En första sådan aspekt är de möjligheter till komparativrättsliga studier som gränsregioner erbjuder. Till att börja med kan undersökningar av såväl gränshinder, arbetsstrukturer som frågor om ordning och säkerhet ge upphov till insikter om skillnader i de rättsliga lösningar som de inblandade länderna har valt. I en undersökning av exempelvis frågan om socialförsäkringstillhörighet vid arbete i flera länder (se avsnitt 3) blir det nödvändigt med en praktiskt inriktad studie som omfattar de inblandade rättssystemens lösningar. För att förstå dessa och sätta in problemet i ett begripligt sammanhang måste då också den historiska och samhällseliga bakgrunden beaktas. På så sätt förutsätter denna typ av undersökningar en jämförande undersökning av områden inom speciella delar av förvaltningsrätten såsom socialförsäkringsrätten och skatterätten, där komparativa undersökningar inte har haft någon stark tradition i Norden. Gränsöverskridande undersökningar kan ge perspektiv på detaljregler om exempelvis taxitillstånd, där kontrasten mellan olika lösningar blir tydlig när de ställs bredvid varandra.

En ytterligare möjlighet erbjuds i jämförelsen mellan gränsregioner, inom och utom Norden. Här finns troligen ett rikt jämförelsematerial från bland annat de många regioner på den europeiska kontinenten som har utvecklat långtgående arbetsformer (Battrup 2015:115). På det näraliggande området för konstitutionell rätt har Hirschl (2011:449) identifierat nordiska rättssystem som särskilt lämpliga objekt för jämförande studier.

En annan aspekt är frågan om material. Denna är givetvis beroende av hur forskningsfrågan är formulerad. Den som inriktar sin undersökning mer traditionellt rättsligt vill normalt bygga sin framställning på sedvanligt rättsligt material i form av regler, avgöranden och juridisk litteratur. Att hitta regler i form av lagstiftning, EU-rättsakter och folkrättsliga överenskommelser innebär normalt inte några svårigheter. När det gäller avgöranden tycks det på de nu beskrivna områdena inte finnas några större mängder av prejudikat från de högsta domstolsinstanserna i de nordiska länderna. Detta kan givetvis uppfattas som ett problem. Samtidigt kan det hävdas att rättsvetenskapliga undersökningar som etablerar ramarna för den juridiska argumentationen är särskilt intressanta när rättspraxis saknas. En källa till vidare juridiska argumentation som kan bli aktuell är material från nordiska organ såsom Nordiska ministerrådet och gränskommittéer. Då kan det vara värt att tänka på att dessa organ ofta har begränsande resurser för rättsligt utredningsarbete och att de inte nödvändigtvis alltid ger en djupgående beskrivning av alla juridiska aspekter. De kan dock ofta ange att någon viss reglering leder till praktiska utmaningar.

Det blir slutligen troligen ofta nödvändigt att som forskare om gränsregioner ha kontakt med praktiskt verksamma jurister för att hitta och förstå problem och lösningar i praktiken. Att ha en dialog med myndighetsjurister och juridiska experter på departement eller nordiska institutioner kan vara en nyttig kontroll av att premisserna för ens undersökning överensstämmer med de faktiska förhållandena.

7. Avslutning

I det föregående har jag gett exempel på frågor som enligt min uppfattning kan vara intressanta för rättsvetenskapliga undersökningar av gränsregioner. Därtill har jag uppmärksammat några frågor om metod och material. En avslutande fråga är då vad sådana undersökningar kan ge för forskningen och samhället i stort.

Praktiskt sett är det, som jag ser det, viktigt att forskare i juridik deltar i diskussioner om viktiga samhällsfrågor och inte överlåter dessa till professioner som saknar verktyg för att hantera de rättsligt komplexa företeelser gränsregioner kan ge upphov till. Det finns ett behov av juridisk sakkunskap i de nordiska diskussionerna om gränsregioners utmaningar och möjligheter, så att missuppfattningar och förenklingar kan undvikas (Wenander 2014:128).

Principiellt kan vidare rättsvetenskapliga undersökningar av gränsregioner identifiera och lyfta fram rättsliga strukturer som inte syns i juridisk litteratur och debatt. Det handlar till stor del om speciell förvaltningsrätt, det vill säga regler i socialrätt och vad som på svenska kallas politirätt, alltså juridiken kring ordning och säkerhet (Strömberg och Lundell 2014:12, 122). Också skatterätt är här ett viktigt område. Det kan noteras att en del av de förvaltningsrättsliga utmaningar som aktualiseras i gränsregioner kan handla om faktisk förvaltningsverksamhet, ett område i förvaltningsrätten som ofta inte har uppmärksammats så mycket.

I teoretiskt perspektiv kan undersökningar av gränsregioner bidra till att nya rättsliga kategorier identifieras och undersöks. Ett möjligt exempel rör strukturen för samarbete och de nordiska gränsregionala organen, som kan sägas utgöra en särskild typ av offentligt organ med internationell anknytning. Även om dessa inte har några mer långtgående uppgifter är de intressanta exempel på en möjlig utveckling. Också samarbetsformer som EGTS är intressanta på ett principiellt plan. I ljuset av exemplet med de svenska gräns- och identitetskontrollerna är det dock samtidigt tydligt att nationalstaterna nu som förr uppfattas som de helt dominerande aktörerna, vilka har sista ordet när det gäller att ha tillgång till resurser i form av rättsligt bindande reglering och användning av tvångsmakt.

Avslutningsvis är det just på grund av spänningen mellan intressena av nationalstatskontroll och internationell samverkan som man kan hitta intressanta forskningsuppgifter. Denna spänning är särskilt tydlig i gränsregionerna i dagens Norden.

Litteratur

- Battrup, G. (2015) »Samarbejde mellem myndigheder over grænser« I T. Baumbach, P. Blume och M. Gøtze (red.), *Ret på flere felter. Festskrift till Carsten Henrichsen*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Engström, L., Nergelius, J., Persson, V. och Tallberg, P. (2011) *Europeiska grupperingar för territoriellt samarbete (EGTS)*. Kristianstad: Region Skåne.
- Gränshinderrådet (2014) *Gränshinderrådets årsrapport 2014: med kommentarer från de nordiska regeringarna*. København: Nordiska ministerrådet.
- Hirschl, R. (2011) »The Nordic Counternarrative« *International Journal of Constitutional Law*, 449–469.
- Holm, E. (2010) *Fri rörlighet för familjer. En normativ analys av föräldrapenningen och EU-rätten*. Lund: Juristförlaget.
- Jervelund, C., Torp Jespersen, S., Bo Hansen, M. och Rytter Sunesen, E. (2013) *Kvantificering af grænsehindringer mellem de nordiske lande. Hvor stort er potentialet ved større integration?* København: Nordiska ministerrådet.
- Kommerskollegium (2013) *Sveriges handel med Norge – grannhandel med förhinder?* Stockholm: Kommerskollegium.

- Kruse, A. (1997) *Den gemensamma nordiska arbetsmarknaden och EU: En rättslig jämförelse mellan de nordiska överenskommelserna och en gemensam arbetsmarknad och EG-rättens regler om arbetskraftens fria rörlighet*. København: Nordiska ministerrådet.
- Leino-Sandberg, P., Leppävirta, L. och Miettinen, S. (2016) *Rapport över ändringar i de nordiska avtalen efter 1 januari 1995, i synnerhet ur ett EU-rättsligt perspektiv*. København: Nordiska ministerrådet.
- Nordiska ministerrådet (2012) *Nordisk pendlingskarta 2012: Baserat på statistik från 2009*. København: Nordiska ministerrådet.
- Nordiska ministerrådet (2014) *Femtiosex nordiska kombinationer. Strategi & handlingsplan för nordisk mobilitet 2014–2017*. København: Nordiska ministerrådet.
- Nordregio (2010) *Nordiska gränskommittéer och gränsöverskridande myndighetsintegration*. Stockholm: Nordregio.
- Persson, V. (2005) *Rättsliga ramar för gränsöverskridande samarbete. Förvaltningsmyndigheters internationella avtalsförhållanden*. Lund: Juristförlaget.
- Stoor, H. (2015) »Får Norden vara bättre? – Den nordiska biståndskonventionen och EU-rätten.« *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 5–17.
- Strömberg, H. och Lundell, B. (2014) *Speciell förvaltningsrätt*. 19 uppl. Malmö: Liber.
- Suksi, M. (2005) *Ålands konstitution: en sammanställning av material och tolkningar till självstyrelselag för Åland*. Åbo: Åbo Akademis förlag.
- Tjernberg, M. och Tallberg, P. (2008) »Skattesituationen vid Öresund« *Svensk Skattetidning*, 343–350.
- Vahne Westerhäll, L. (2011) »Komparativ- och migrationsrättsliga perspektiv på begreppen sjukdom och arbetsoförmåga avseende rätt till kontantförmån – Det svensk-norska exemplet« *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 250–283.
- Wenander, H. (2010) *Erkännande av utländska förvaltningsbeslut*. Lund: Juristförlaget.
- Wenander, H. (2014) *Fri rörlighet i Norden. Nordiska gränshinder i rättslig belysning*. Lund: Juristförlaget.
- Zahle, H. (2005) *Praktisk retsfilosofi*. København: Christian Ejlers' Forlag.
- Öresundskomiteen (2010) *33 hinder, utmaningar och möjligheter. Öresundsmodellen 2010*. København: Öresundskomiteen.

Offentligt tryck

- Ds 2016:13 *Nya möjligheter till operativt polissamarbete med andra stater*.
SOU 2006:109 *Ett enhetligt sanktionssystem för felparkering*.
SOU 2007:105 *Territoriellt samarbete inom EU*.
SOU 2011:74 *I gränslandet. Social trygghet vid gränsarbete i Norden*.

Noter

1. Artikeln bygger på ett föredrag hållet vid Nordiska förvaltningsrättsliga seminariet i Uppsala den 24 augusti 2016. Tack till arrangörerna vid Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet och till deltagarna i seminariet för givande diskussioner och kommentarer.
2. Samarbetsöverenskommelsen mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige, Helsingfors 23.3.1962, SÖ 1962:14, med senare ändringar, se SÖ 1996:2.
3. Se den svenska regeringens beslut 2015-11-12 om tillfälligt återinförande av gränskontroll vid inre gräns, dnr Ju2015/08659/PO; regeringens beslut om förlängning av dessa kontroller 2016-11-11, dnr Ju2016/08051/PO; lagen (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet; förordningen (2016:723) om vissa identitetskontroller vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet (jfr förordningens föregångare med samma rubrik, SFS 2015:1074).
4. Europeisk ramkonvention om samarbete över riksgränserna mellan lokala och regionala samhällsorgan, Madrid 21.5.1980, SÖ 1981:23.
5. Avtal mellan de nordiska länderna för att undvika dubbelbeskattning beträffande skatter på inkomst och på förmögenhet, Helsingfors 23.9.1996, SÖ 1996:55.
6. Överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om folkbokföring, Stockholm 1.11.2004, SÖ 2006:4.
7. Nordisk konvention om social trygghet, Bergen, 12.6.2012, SÖ 2014:5.
8. Överenskommelse jämte tilläggsprotokoll mellan Danmark och Sverige om internationell taxitrafik på väg, Köpenhamn 3.3.2000, SÖ 2000:13, med senare ändringar, se SÖ 2002:25; överenskommelse jämte tilläggsprotokoll mellan Norge och Sverige om internationell taxitrafik på väg, Sälen 7.9.2010, SÖ 2010:23; överenskommelse mellan Finland och Sverige om internationell taxitrafik på väg, Reykjavík 29.8.2011, SÖ 2012:25.
9. Konventionen om temporär import, Istanbul 26.6.1990, SÖ 1997:44.
10. Se vidare översikten över gränskommittéer m.m. på <www.norden.org/sv/om-samarbejdet-1/organisationer-og-institutioner/graensregionalt-samarbete>, besökt 2016-09-27.
11. Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1082/2006 av den 5 juli 2006 om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete (EGTS), EUT L 210/19.
12. I Sverige regleras vissa hithörande frågor i lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete; se också avtalet mellan Konungariket Sveriges regering och Konungariket Danmarks regering om polisiärt samarbete i Öresundsregionen, Öresundsförbindelsen 6.10.1999, SÖ 2000:15.
13. Avtal mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige om samarbete över territorialgränserna i syfte att vid olyckshändelse hindra eller begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön, Stockholm 20.1.1989, SÖ 1991:51; nordiskt hälsoberedskapsavtal, Svolver 14.6.2002, SÖ 2003:55.