



Fagfelleurdert artikkel

## Gränsöverskridande verksamhet i Tornedalen: från pragmatism till juridifiering?

Sami Pekola\*

### Sammanfattning

Denna artikel undersöker vad den så kallade juridifieringen har inneburit för den gränsöverskridande verksamheten mellan Finland och Sverige i Tornedalen. Frågan betraktas utifrån två regleringsprocesser som ägde rum kring millennieskiftet: inrättandet av ett gemensamt kommunalt offentlighetsorgan och ersättandet av 1971 års gränsöverskridande överenskommelse med en ny överenskommelse mellan länderna i Tornedalen. I studien används en metod som kan kallas historieorienterad systematisering och kontextualisering. Det betyder att studien eftersträvar att systematisera regleringen och det material som användes i förberedningen av regleringen, samt att kontextualisera regleringen, dvs. att placera den i sitt historiska sammanhang. Efter kalla krigets slut fanns åtminstone i väst en tro på att statsgränser skulle bli allt mindre viktiga och att vi var på väg mot en post-nationell era. Det diskuterades även mycket om möjligheterna att förverkliga idén om det så kallade "Regionernas Europa". I studien framkom att de då rådande juridiska uppfattningarna snarare underströk betydelsen av gränsen och försvarade utvecklandet av den gränsöverskridande verksamheten i Tornedalen. I slutet av artikeln diskuteras huruvida det redan har skett en viss övergång från millennieskiftets juridifiering mot någon slags ny-pragmatism, som kanske allt mer än tidigare influeras av de förändrade politiska realiteterna.

**Nyckelord:** Gränsöverskridande verksamhet, nordisk rättskultur, juridifiering

\***Sami Pekola**, doktorand i juridik vid Lapplands universitet i Rovaniemi. Författaren har i 2024 genomfört en rättshistorisk doktorandsavhandling om regleringen och den sociala konstruktionen av Tornedalsgränsen från år 1809 till nutid. Avhandlingens titel: *Rajaton raja. Oikeushistoriallinen tutkimus Tornionlaakson rajasta vuodesta 1809 nykyaikaan*. Sammanfattning på svenska. Epost: [spekola@ulapland.fi](mailto:spekola@ulapland.fi)

ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-7488-6496>

# Inledning

Studien fokuserar på gränsen mellan Finland och Sverige i Tornedalen: hur förhåller sig staternas reglering till gränsregionens särdrag? Tornedalsgränsen lämpar sig väl för forskning, eftersom gränsen i regel har varit rätt öppen under hela sin historia: den har kallats för en "gränslös gräns"<sup>1</sup> och "världens fredligaste gräns"<sup>2</sup>.

Olika kriser har dock ibland försvårat förhållandena vid gränsen. Under den så kallade asylsökarkrisen 2015–2016 återinförde flera Schengenländer, däribland Sverige, inre gränskontroller vid vissa gränsövergångsställen.<sup>3</sup> Finland införde inte tillfälliga gränskontroller då, men inrättade en mottagningsenhet i Torneå för nyanlända flyktingar, som ett svar på det snabbt växande antalet asylsökande.<sup>4</sup> Detta var en påminnelse om att Finlands och Sveriges gränser kan återigen bli ett föremål för statlig kontroll.<sup>5</sup>

De åtgärder som vidtogs år 2020 för att motverka covid-19-krisen innebär ännu mer omfattande begränsningar. I likhet med många andra EU-länder återställde Finland i mars 2020 inre gränskontroller mellan Finland och Sverige.<sup>6</sup> Senare började också Sverige strama åt sin politik. I december 2021 började man i Sverige kräva ett så kallade covidbevis även från inresande från Norden.<sup>7</sup>

I Tornedalen innebar gränskontrollerna allvarliga störningar i den sedvanliga gränsöverskridande interaktionen. Till exempel trafikvolymen på gränsen minskade med

---

<sup>1</sup> Se t.ex. kyrkpressen.fi, webbnyhet 6.9.2009: "Gränslös gräns i Tornedalen". Läst 13.5.2024.

<sup>2</sup> Se t.ex. SVT.se/Norrbotten, webbnyhet 25.2.2022: "Nu är 'världens fredligaste gräns' mellan Haparanda och Finland öppen igen". Läst 13.5.2024.

<sup>3</sup> Estelle Evrard – Birte Nienaber – Adolfo Sommaribas. "The Temporary Reintroduction of Border Controls Inside the Schengen Area: Towards a Spatial Perspective". *Journal of Borderlands Studies*, Vol. 35:3, 2018, 369–383. <https://doi.org/10.1080/08865655.2017.1415164>

<sup>4</sup> Se valtioneuvosto.fi, pressmeddelande 17.9.2015: "Statsrådet fattade beslut om inrättande av en flyktingsluss". Läst 13.5.2024.

<sup>5</sup> Eeva-Kaisa Prokkola. "Rajan turvallistaminen ja poikkeustilan arjen geopolitiikka. Tornion kaupunki maahantulon reittinä syksyllä 2015". *Alue ja ympäristö*, 1/2018, 3–16.

<sup>6</sup> Och också mellan Finland och Norge. Valtioneuvoston päätös (statsrådets beslut) SM/2020/20 rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille, 17.3.2020.

<sup>7</sup> Johanna Rainio-Niemi. "Koronakriisi ja valtio. Suomen ja Ruotsin mallien vertailua". *Kosmopolis*, 2/2020, 162–173; SVT.se, webbnyhet 18.12.2021: "Sverige kommer kräva covidbevis även från inresande från Norden". Läst 13.5.2024.

cirka 95%.<sup>8</sup> I Finland mildrades de negativa konsekvenserna genom att underlätta rörligheten för personer som tillhör de så kallade lokala gränssamhällena.<sup>9</sup> Trots detta uppfattades begränsningsåtgärderna i Tornedalen som negativa. De nationella åtgärderna ansågs också bidra till en ökad motsättning mellan finländare och svenskar i gränsområdet.<sup>10</sup>

De nordliga statsgränserna har historiskt haft en negativ inverkan speciellt på det samiska folket.<sup>11</sup> Under covid-19-krisen betonade biträdande Justitieombudsmannen i Finland att samernas rätt att betrakta sig som ett urfolk och utöva sin kultur kräver att deras gränsövergångsbehov beaktas. Han konstaterade att samernas rättigheter måste först och främst ses som urfolksrättigheter, inte bara som minoritetsrättigheter eller som allmänna rättigheter för alla medborgare.<sup>12</sup> Denna artikel behandlar dock inte specifikt genomförandet av samernas urfolksrättigheter: jag har inte de språkkunskaper som krävs för att använda källor på samiska och inte heller tillräcklig kännedom om samisk rätt och kultur.<sup>13</sup>

Under covid-19-krisen handlade det i slutändan om hur man skulle försona behovet av att skydda medborgarnas rörelsefrihet med det allmännas skyldighet att säkerställa befolkningens hälsa.<sup>14</sup> Med hänvisning till Carl Schmitt (1888–1985) är det just i exceptionella omständigheter där förhållandet mellan statliga och övriga intressen betonas: får gränserna hållas öppna eller inte.<sup>15</sup>

---

<sup>8</sup> EOAK/3257/2020. Gränsbevakningsväsendets förfarande gällande begränsning av gränstrafiken (Den svenskspråkiga versionen börjar på sida 47), 92.

<sup>9</sup> Detta skedde inledningsvis genom beslut av gränsmyndigheterna, senare genom statsrådets beslutsfattande, men inte genom lag. Se t.ex. valtioneuvoston päätös (statsrådets beslut) SM/2020/81 rajavalvonnän väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille tehdyn päätöksen muuttamisesta, 24.9.2020.

<sup>10</sup> Se Helena Ruotsala. "Living on the both sides of an invisible border – the impacts of Covid-19 in the Tornio River Valley". *Hungarian Studies Yearbook 2021 (III)*, 147–162. DOI: 10.2478/hsy-2021-0009.

<sup>11</sup> Se t.ex. Anne-Maria Magga. *Siidan lait. Saamelaisen poronhoidon oikeusperiaatteet ja -teoria*. Vastapaino, 2024, 31.

<sup>12</sup> Se EOAK 5597/2020. Införande av inre gränskontroll och den samiska ursprungsbefolkningens rättigheter (på finska).

<sup>13</sup> Se t.ex. Magga (2024, 25, 219) som anser att frågeställningen om vilka rättigheter samerna har i ljuset av nationell rätt eller folkrätt är ofullständig.

<sup>14</sup> EOAK/3257/2020, 30, 35.

<sup>15</sup> Schmitt, Carl. *Poliittinen teologia. Neljä lukua suvereenisuusopista*. Tutkijaliitto, 1997, 49–50.

De senaste kriserna framhävde att gränsen i Tornedalen inte framstod som en ”gränslös gräns”. Den här artikeln fokuserar emellertid på perioden före de ovdiskuterade händelserna, när den politiska tidsandan var särskilt integrationsvänlig. Staternas rättsliga lösningar tycktes dock betona Tornedalsgränsens särskiljande betydelse. Den främsta förklaringen till detta verkar vara den s.k. juridifieringen, som förefaller ha intensifierats, särskilt i slutet av 1900-talet.

## Syfte, frågeställning, material och metod

Syftet med denna artikel är att undersöka vad den s.k. juridifieringen har inneburit för den gränsöverskridande verksamheten mellan Finland och Sverige i Tornedalen. Har förändringar i den rättsliga kontexten gjort det svårare att utveckla gränsöverskridande verksamhet mellan de norra områdena i Finland och Sverige?

Juridifiering är inte ett entydigt begrepp. Under de första åren av Finlands och Sveriges EU-medlemskapet hävdade Thomas Wilhelmsson att nordisk rätt har det utmärkande särdraget att rätten på något sätt hade varit mer folklig än till exempel kontinental rätt. Enligt Wilhelmsson innebär detta bland annat att man accepterade en viss grad av flexibilitet på lagstiftningsnivå. På rättssystemnivå betonades en viss pragmatism: den mest förnuftiga eller rättvisa lösningen kunde övervägas från fall till fall.<sup>16</sup>

På 2010-talet konstaterade däremot Ran Hirschl att de nordiska länderna hade varit på väg mot en *juristokrati*. Som externa faktorer för förändring lyfte han fram överstatlig marknadsreglering, i synnerhet antagandet av EU-lagstiftning. Hirschl ansåg också den konstitutionella effekten av den europeiska människorättsregimen och i synnerhet Europakonventionen som en viktig extern förändringsfaktor. Som interna drivkrafter för förändring såg Hirschl den partiella försvagningen av den nordiska välfärdsstatsmodellen och det konkurrensutsatta politiska beslutsfattandet, där olika intressegrupper i allt högre grad försökte använda juridiska medel för att uppnå sina mål. Hirschl konstaterade också att

---

<sup>16</sup> Thomas Wilhelmsson. ”Suomen kansanomaisen oikeuskulttuurin uhat”. *Lakimies* 1/2003, 81–89. Om den nordiska rättskulturen och dess folkliga och praktiska särdrag se t.ex. Pia Letto-Vanamo – Ditlev Tamm. ”Nordic legal mind”. *Nordic Law in European Context*. Toim. Letto-Vanamo, Pia – Tamm, Ditlev – Gram Mortensen, Bent Ole. Springer. 2019, 1–19; Henrik Wenander. ”Den statliga förvaltningens konstitutionella ställning i Sverige och Finland - pragmatism och principer”. *JFT* 2–3/2019, 103–150.

kosmopolitiska krav på att inte hamna på efterkälken i den paneuropeiska rättsutvecklingen hade blivit viktigare i de nordiska länderna.<sup>17</sup>

I denna artikel betraktar jag juridifieringen genom två regleringsprocesser som ägde rum kring millennieskiftet. Det första exemplet handlar om försöket att inrätta ett gemensamt kommunalt offentligrättsligt organ mellan Finland och Sverige i Tornedalen. Den andra processen berör ersättandet av 1971 års gränsälvöverenskommelse mellan Finland och Sverige med en ny överenskommelse. I studien använder jag mig en metod som jag kallar historieorienterad systematisering och kontextualisering.<sup>18</sup> Det betyder att jag i studien eftersträvar att systematisera regleringen och det material som användes i förberedningen av regleringen, samt att kontextualisera regleringen, dvs. att placera den i sitt historiska sammanhang.

## Historisk bakgrund

Norrbottens läns tornedalska landshövding Ragnar Lassinantti (1915–1985; landshövding 1966–1982) lär ha sagt: *”Det var inte Gud som gav oss gränsen och även lagarna är skapade av människan.”*<sup>19</sup> Han syftade på gränsen mellan Finland och Sverige i Tornedalen, som fastställdes genom 1809 års fredsfördrag i Fredrikshamn. I Sverige har det kallats för *rikssprängningen*. Ur den finska historieuppfattningens synvinkel var det inte fråga om en statlig separation utan en startpunkt för bildandet av en ny entitet: staten Finland.<sup>20</sup>

Oberoende av det statliga perspektivet började den nya statsgränsen i Tornedalen att löpa genom ett juridiskt-administrativt, språkligt och kulturellt homogent område. Från och med 1809 började gränsen konstrueras som en skiljelinje som definierade inte bara den juridiska

---

<sup>17</sup> ”In short, a combination of endogenous and exogenous pressures has pushed the Nordic countries to join the march toward juristocracy.” Ran Hirschl. ”The Nordic counternarrative: Democracy, human development, and judicial review”. *International Journal of Constitutional Law*. Vol. 9:2, 2011, 449–469.

<sup>18</sup> Lars D. Eriksson har använt begreppet *totalisering* för att beskriva processen att placera juridiska frågor i sina övergripande sammanhang. Se Lars D. Eriksson. ”Mina metoder”. *Minun metodini*. Red. Juha Häyhä. Werner Söderström Lakitieto Oy, 1997, 57–73. Inom ramen för denna korta artikel är dock fullskalig totalisering inte möjligt. Läsaren kan antas vara bekant med förändringarna i de rättsliga och politiska förhållandena i Finland och Sverige sedan slutet av det kalla kriget och särskilt sedan deras anslutning till EU 1995.

<sup>19</sup> Henri Nordberg – Tapio Salo – Peter Hagström. ”Till läsaren”. *Raja 200 – Gränsen 200. Tornionlaakson vuosikirja. Tornedalens årsbok 2008–2010*. Tornedalsrådet – Tornedalens landskapsmuseum, 2010, 6–7.

<sup>20</sup> Mikael Alm. ”Kring märkesåret 1809: statskuppen, konstitutionen och rikssprängningen”. *Historisk Tidskrift* 1/2010, 53–64.

och administrativa utan också den sociala verkligheten i Tornedalen. Segregationsprocessen var till en början långsam, men accelererade, särskilt som ett resultat av assimileringssåtgärder kopplade till de intensifierade nationalistiska projekten i slutet av 1800-talet.<sup>21</sup>

Finlands självständighet 1917 och upprättandet av en republikansk regeringsform år 1919 markerade ännu inte en förändring i nationalstatens etos. Snarare såg både Finland och Sverige behovet av att stärka gränsen som en skyddande mur mellan dem – striden om Åland försämrade relationerna mellan länderna. Trots det förändrade makt- och idépolitiska läget fortsatte det praktiska och oreglerade samarbetet mellan lokalbefolkningen och till exempel gränsmyndigheterna.<sup>22</sup>

Likadant som nu, ungefär ett sekel senare, ledde den skärpta säkerhetssituationen i Europa till att de juridiskt, samhälleligt och kulturellt nära nordiska länderna började samarbeta tätare med varandra. Däremot fortsatte politiken att språkligt och kulturellt segregera Tornedalen också efter andra världskriget. Detta har dokumenterats på ett förtjänstfullt sätt för Sveriges del i slutbetänkandet av sannings- och försoningskommissionen för tornedalingar, kväner och lantalaiset.<sup>23</sup>

Efterkrigstidens fördjupning av det nordiska och europeiska samarbetet sammanföll till en gränsöverskridande institutionell integration av Tornedalen. Gränskommunerna intensifierade sitt bilaterala samarbete och mellan Torneå och Haparanda myntades till och med begreppet tvillingstad.<sup>24</sup> Städerna inrättade 1987 också samarbetsorganet Provincia Bothniensis. Även om det inte hade någon offentligrättslig grund, återspeglade organet ett gränsöverskridande territoriellt koncept i själva sitt namn.<sup>25</sup> Samma år bildades Tornedalsrådet, som är ett organ för samarbete och intressebevakning mellan finska och

---

<sup>21</sup> Sami Pekola. "Länsirajan rakentaminen ja ylittäminen". *Ennen ja nyt: Historian tietosanomat*. Vol. 21:6, 2021, 3–26. <https://doi.org/10.37449/ennenjanyt.110966>.

<sup>22</sup> Sami Pekola. "Kohti pohjoismaista rajayhteistyötä. Pohjoisen länsirajan ylittävä toiminta ja sen sääntely Suomen itsenäistymisestä sotienjälkeiseen aikaan". *Faravid – historian ja arkeologian tutkimuksen aikakauskirja* 53/2022, 53–78.

<sup>23</sup> SOU 2023:68. *Som om vi aldrig funnits – exkludering och assimilering av tornedalingar, kväner och lantalaiset*.

<sup>24</sup> Ds 1994:67. *Gränssamarbete i utveckling. Arbetsgruppen om samarbete över riksgränser*. Civildepartementet, 1994, 63.

<sup>25</sup> Soili Pietilä. "Provincia Bothniensis on ainutkertainen rajayhteistyömuoto". *Tornionlaakson vuosikirja 1994*. Tornionlaakson Neuvosto – Tornionlaakson maakuntamuseo, 1994, 124–128.

svenska kommuner – organet har inte heller någon offentligrättslig grund.<sup>26</sup>

Kommunallagstiftning i båda länderna har möjliggjort ett sådant frivilligt samarbete. Det stod däremot klart att samarbetet inte kunde omfatta former där myndighetsuppgifter överlämnades till en kommun eller myndighet i ett annat land.<sup>27</sup>

I praktiken hade samarbetet mellan gränskommuner och statliga myndigheter, såsom gränsmyndigheter, funnits länge i de nordliga nordiska gränsområdena, särskilt i Tornedalen.<sup>28</sup> De nordiska länderna ville dock ge en statlig välsignelse till det nordiska gränsöverskridande samarbetet med en överenskommelse om kommunalt samarbete över nordiska riksgränser (SÖ 1978:1; FördrS 2/1979.). Enligt första stycket i artikel 2 erkänner en fördragsslutande stat en kommun i det egna landet rätt att samarbeta med en kommun i annat fördragsslutande land om vården av sina angelägenheter, i den mån hinder för sådant arbete ej föreligger i det egna landets lagar och övriga bestämmelser om kommunernas befogenhet, organisation och verksamhet. I andra stycket i artikel 2 anges klart och tydligt: första stycket avser ej befogenhet för kommun att överföra myndighetsutövning till kommun i annat nordiskt land.

Även konventionerna om gränsöverskridande lokalt och regionalt samarbete inom Europarådet – Europeisk ramkonvention om samarbete över riksgränser mellan lokala och regionala samhällsorgan (SÖ 1981:23; FördrS 76/1990) såsom den europeiska konventionen om kommunalt självstyre (FördrS 66/1991)<sup>29</sup> – har i första hand haft en principiellt samarbetsmotiverande effekt.

När Finland och Sverige anslöt sig till EU 1995 hade man i Tornedalen också stora drömmar om att förverkliga idén om ett så kallat "regionernas Europa". Tanken var att Tornedalen inte längre i första hand skulle definieras som ett gränsområde mellan två moderna territorialstater, utan som en ny typ av postmodernt gränsöverskridande territoriellt subjekt.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> Mika Rantakokko. "Tornionlaakson neuvosto: Tornionlaakson yhteistyön tulevaisuus". *Tornionlaakson vuosikirja 1993*. Tornionlaakson kotiseututoimikunta 1993, 179–210.

<sup>27</sup> Ds 1994:67, 35, 41.

<sup>28</sup> Pekola 2021; Pekola 2022.

<sup>29</sup> Enligt Sveriges regering det svenska rättssystemet redan uppfyllde de krav som konventionen ställer och svenskt tillträde till konventionen krävde därför inga lagändringar. Ämnesområdet var emellertid sådant att frågan om att ratificera konventionen skall underställas riksdagen. Prop. 1988/89:119, 2.

<sup>30</sup> Jari Koivumaa. *Tornionlaakso Euroopan unionissa. Postmodernin alueellistumisen mahdollisuus?* Lapplands universitet, 2001, 81, 94

Vissa framsteg hade redan tidigare gjorts inom miljöförvaltning. Finland och Sverige hade ansett att tillfredställande användning och skydd av gemensamma gränsvattendrag inte kunde uppnås utan ett närmare rättsligt och institutionellt samarbete.<sup>31</sup> Därför ingick länderna 1971 en gränsälvöverenskommelse (SÖ 1971:44; FördrS/1971). För att genomföra avtalet inrättades Finsk-svenska gränsälvskommisionen. Kommissionen fungerade som en överstatlig tillståndsmyndighet liknande en nationell vattendomstol inom det stora geografiska område som omfattades av avtalet. De befogenheter som delegerats till kommissionen var i allmänhet exceptionellt omfattande.<sup>32</sup> Varken regeringen eller riksdagen i Finland eller Sverige såg dock något särskilt principiellt eller rättsligt problem i detta avseende.<sup>33</sup> I Tornedalen ansågs det att gränsälvöverenskommelsen och -kommissionen hade förkroppsligat den europeiska subsidiaritetsprincipen i praktiken långt innan den fick den institutionaliserade status som den fick särskilt i samband med Maastrichtfördraget 1992.<sup>34</sup>

I och med EU-medlemskapet fick Finland och Sverige arbeta hårt för att anpassa sin lagstiftning enligt den europeiska inre marknadens regler. Genomförandet av den fria rörligheten för varor, tjänster, personer och kapital sänkte ytterligare den regulatoriska

---

<sup>31</sup> NU 1968:16. *Gränsälvöverenskommelse mellan Finland och Sverige. Förslag avgivet av finsk-svenska gränsälvskommittén*, 101–105.

<sup>32</sup> Kirsi Kuusikko. "Suomalais-ruotsalainen rajajokisopimus ja -komissio kansainvälisoikeudellisesti tarkasteltuna". *Tornionlaakson vuosikirja 1994*. Tornedalsrådet – Tornedalens landskapsmuseum, 213–228.

<sup>33</sup> RP 195/1971 rd; UtUB 22/1971 rd; prop. 1971:137; JoU 1971:63.

<sup>34</sup> Det allmänna syftet med subsidiaritetsprincipen är att garantera en lägre instans en viss grad av självständighet gentemot en högre instans, eller en lokal myndighet i förhållande till den centrala makten. Principen innefattar därför delade befogenheter mellan flera myndighetsnivåer. Subsidiaritetsprincipen fastställdes formellt i EU-fördraget, som undertecknades 1992: I EU-fördraget infördes en hänvisning till principen i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget). Genom Lissabonfördraget om ändring av EU-fördraget och EG-fördraget, vilket undertecknades 2007, infördes subsidiaritetsprincipen i artikel 5.3 i EU-fördraget, och den motsvarande bestämmelsen i EG-fördraget upphävdes, samtidigt som ordalydelsen bibehölls. Man lade också till en uttrycklig hänvisning till subsidiaritetsprincipens regionala och lokala dimension. Avsikten med att skriva in subsidiaritetsprincipen i EU:s fördrag var också att föra utövandet av befogenheterna till en nivå som ligger så nära medborgarna som möjligt, i enlighet med den närhetsprincip som anges i artikel 10.3 i EU-fördraget. Europarlamentet. *Faktablad om Europeiska unionen: "Subsidiaritetsprincipen"*. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sv/sheet/7/toissijaisuusperiaate>. Läst 14.12.2023.



gränsen i Tornedalen. I synnerhet införandet av Schengenregelverket 2001 medförde att idén om ”den gränslösa gränsen” omsattes i ännu högre grad i praktiken.<sup>35</sup>

I 1990-talets integrationsvänliga anda ville de nordiska länderna också bidra till att fördjupa det gränsöverskridande samarbetet. År 1991 tillsatte det svenska Civildepartementet en arbetsgrupp för att undersöka hur samarbetet mellan gränskommunerna skulle kunna främjas. Representanter för de ansvariga ministerierna i Finland, Norge och Danmark deltog i den svenska arbetsgruppen, vars rapport lämnades 1994. Gruppen föreslog att rättsliga och andra formella hinder för ett närmare samarbete skulle identifieras och vid behov undanröjas. Inrättandet av ett pilotområde för avreglering av gränserna borde också ha övervägts.<sup>36</sup>

År 1997 kom representanter för de finska och svenska regeringarna överens om att de två länderna gemensamt skulle undersöka möjligheterna att underlätta gränsöverskridande samarbete mellan kommuner i de norra delarna av länderna. Uppgiften var att utreda hur det skulle vara juridiskt möjligt att skapa en gemensam gränsöverskridande samkommun eller ett kommunalförbund som kan utöva offentlig makt. Syftet var att införa lagstiftning i båda länderna som skulle göra det möjligt för gränskommuner att själv inrätta sådana organ.<sup>37</sup> I Finland gick frågan vidare till regeringens proposition. Riksdagen förkastade propositionen särskilt på grund av konstitutionella och andra rättsliga brister.<sup>38</sup> Enligt förvaltningsutskottets förslag godkände riksdagen ändå följande uttalande:

Riksdagen förutsätter att regeringen så snart som möjligt utreder möjligheterna att efter en ingående beredning anordna samarbete mellan kommuner i Sverige och Finland, som tillåter myndighetsutövning inom vissa angivna uppgifter. Samarbetet regleras antingen genom en överenskommelse mellan Sverige och Finland eller genom särskild lagstiftning.<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> Många människor har upplevt en nära och integrerad vardag och det har funnits gränsöverskridande sociala nätverk mellan orterna vid gränsen mellan Finland och Sverige – särskilt mellan Haparanda och Torneå. Enligt Øresundsinstitutets rapport om mentala gränshinder i Tornedalen, hade många intervjuade personer hade att det ”inte finns någon gräns” mellan länderna i Tornedalen. Øresundsinstitutet. *Mentala gränshinder. Upplevelser av hinder och möjligheter vid arbete över gränsen mellan Finland och Sverige*, 2021, 6.

<sup>36</sup> DS 1994:67, 35,41, 96–98.

<sup>37</sup> SM 4:2002. *Rajakuntayhteistyön syventäminen. Selvitys kuntien valtakunnanrajat ylittävän yhteistyön oikeudellisista edellytyksistä. Työryhmäraportti*. Sisäasiainministeriö, kuntaosaston julkaisu, 31.

<sup>38</sup> RP 191/1998 rd; GrUU 39/1998 rd.

<sup>39</sup> FvUB 28/1998 rd; RSv 288/1998 – RP 191/1998 rd.

Det fanns alltså en viss optimism i luften och de rättsliga problemen verkade inte oöverkomliga i det skedet, särskilt med tanke på de värdefulla målen för ett djupare samarbete mellan gränskommunerna. Förberedelserna på finsk och svensk regeringsnivå fortsatte separat, men i samarbete. De verkliga besluten fattades – eller fattades snarare inte – under det nya årtusendet, vilket kommer att diskuteras senare.

Under 1990-talet insåg båda länderna också behovet av att reformera 1971 års gränsälvöverenskommelsen. Detta berodde åtminstone inte uttryckligen så mycket på överenskommelsen i sig eller specifika problem med dess tillämpning (med undantag för speciellt vissa frågor som rörde regleringen av fisket). I stället ansågs överenskommelsen ha blivit föråldrad i förhållande till den internationella, europeiska och nationella rättsliga utvecklingen sedan den ingicks: *”Den gränsälvöverenskommelse som nu gäller framstår som orationell och omodern och står i vissa avseenden inte i överensstämmelse med EG-rätten”*. I den svenska utredningen från 1998 ansåg man det däremot fortfarande i princip möjligt att bibehålla och uppdatera den befintliga överenskommelsen.<sup>40</sup>

Överenskommelsearrangemangets reformering pågick i både länderna separat, men kontakter upprätthölls på tjänstemannanivå.<sup>41</sup> Slutresultatet var att 1971 års överenskommelse förkastades och den gamla gränsälvkommissionen avskaffades med den nya gränsälvöverenskommelsen (SÖ 2010:21; FördrS 91/2010).

Man kan se att de båda regleringsprocesserna i början av 2000-talet återspeglar den rättsliga förändring som ledde till ett steg bakåt snarare än framåt i organisationen av den gränsöverskridande verksamheten i Tornedalen. Trots att den allmänna politiska viljan att fördjupa integrationen kanske var starkare än någonsin tidigare.

## Ett internationellt kommunalförbund

I enlighet med ett uttalande av Finlands riksdag 1998 tillsatte inrikesministeriet våren 2001 en arbetsgrupp vars uppgift var att utreda och lägga fram förslag till ett fördjupat gränsöverskridande samarbete mellan finska och svenska kommuner. Samtidigt utreddes frågan även i Sverige på uppdrag av den svenska regeringen<sup>42</sup>. De finska och svenska

---

<sup>40</sup> SOU 1998:39. *Betänkande av Gränsälvutredningen*, 7–8.

<sup>41</sup> MMM 2002:1. *Maa- ja metsätalousministeriö. Työryhmämuistio. Tornionjokityöryhmän loppuraportti*. Helsinki, 2002, I–II.

<sup>42</sup> Dir. 2001:39. *Utökade rättsliga förutsättningar för kommunalt samarbete över riksgården*.

tjänstemännen genomförde sina utredningar delvis i samarbete. Båda parterna överlämnade resultaten av sitt arbete till sina respektive regeringar hösten 2002.<sup>43</sup>

Trots vissa skillnader, var utgångspunkten för båda utredningarna att inrätta en internationell överenskommelse för att skapa ett gränsöverskridande kommunalt offentligt samarbetsorgan i Tornedalen. Svenskarna ansåg till skillnad från finländarna att Sveriges regeringsform krävde att ett samarbetsorgan inrättades och att dess uppgifter definierades fullständigt redan i överenskommelsen. Samarbetsorganet skulle till en början ha förverkligats mellan Torneå och Haparanda, som redan hade kommit längst i sitt samarbete. Verksamhetsområdet skulle ha omfattat frågor som utbildning, stadsplanering och kulturfrågor. Samarbetsorganet skulle ha haft rättshandlingsförmåga som skulle ha varit nödvändigt för att organet skulle kunna fullgöra sina uppgifter och uppfylla sina ändamål. Avsikten var att det första samarbetsorganet skulle tjäna som modell för efterföljande organ.<sup>44</sup>

Remissrundorna i båda länderna visade ett starkt principiellt och politiskt stöd för att fördjupa det rättsliga gränsöverskridande samarbetet, men tog också upp ett antal rättsliga problem som skulle kräva ytterligare redogörelser. I synnerhet betonade både kommunerna i Tornedalen och kommunerna och regionerna vid de svenska gränserna mot Danmark och Norge fördelarna och möjligheterna med ett fördjupat samarbete. Tanken var att Tornedalen skulle kunna bli ett slags pilot- och modellområde för det så kallade Regionernas Europa. Tornedalens lösningar skulle kunna tjäna som förebild för de mer tätbefolkade områdena i Norden, så som Öresundsregionen.<sup>45</sup>

Också enligt en kommentar från Finlands ambassad i Stockholm, som bifogades i Utrikesministeriets yttrande, gav Torneå–Haparanda samarbetet: "*ett utmärkt laboratorium*

---

<sup>43</sup>SM 4:2002. *Rajakuntayhteistyön syventäminen. Selvitys kuntien valtakunnanrajat ylittävän yhteistyön oikeudellisista edellytyksistä. Työryhmäraportti*. Sisäasiainministeriö, kuntaosaston julkaisu; SOU 2002:84. Ett internationellt kommunalförbund.

<sup>44</sup> SM 4:2002; SOU 2002:84. Se SOU 2002:84 (27–31) för den fullständiga texten i den svenska utredningens förslag till överenskommelse och SM 4:2002 (77–86 & 89–93) för den fullständiga texten med sina motiveringar i den finska utredningens förslag.

<sup>45</sup> Se Haparanda kommun; Helsingborgs stad; Göteborgs stad; Gränskommittén Østfold - Bohuslän – Dalsland; Länsstyrelsen i Skåne län; Pajala kommun; Årjängs kommun; Öresundskomiteen; Övertorneå kommun yttranden i ärende dnr Fi2003/172. Remiss av betänkandet SOU 2002:84 med bilagadel SOU 2002:85. Se också Kemi stad; Keminmaa kommun; Kolari kommun; Lapplands förbund; Muonio kommun; Tornio stad, Ylitornio kommun, utlåtanden i ärende SM 019:00/2001 efter begäran om utlåtande från Finlands inrikesministeriet den 13.11.2002.

*för att undersöka problemet med fri rörlighet på nordisk och europeisk nivå. Torneå–Haparanda har en stark känsla av samhörighet. Om lagstiftningen tillåter kommunerna att gå samman, kommer detta med tiden att få en positiv geografisk spridningseffekt till samhället i stort." Kommentaren var att lagstiftningen bör säkerställa att subsidiaritetsprincipen genomförs så fullständigt som möjligt: makten bör delegeras till regionen och byråkratin minimeras – "Samtidigt kommer de redan nära relationerna mellan våra länder att stärkas."<sup>46</sup>*

Både den finska och den svenska statliga förvaltningen fann däremot en hel del principiella och praktiska problem med arrangemanget. Finlands justitieministeriet konstaterade exempelvis det vara problematiskt att de uppgifter som kunde ha överförts till samarbetsorganen var mycket vagt definierade i överenskommelseutkastet. Justitieministeriet ansåg också att det var rätt problematiskt i praktiken att veta i förhand vilken stats lag som skulle tillämpas i olika situationer. Kommunernas möjlighet att komma överens om tillämplig lag borde ha begränsats tydligare till organiseringen av samarbetsorganets interna förvaltning. Enligt justitieministeriets yttrande tog utkastet till överenskommelsen också upp andra problematiska frågor, så som skyddet av språkliga rättigheter och myndigheternas kontroll- och tillsynsbefogenheter. Som helhet skulle bestämmelserna ha krävt mycket ytterligare klargöranden och förklaringar.<sup>47</sup>

I likhet med andra sektoriella ministerier och myndigheter bedömde Finlands undervisningsministeriet att ett fördjupad gränskommunaltkommunalt samarbete var ett positivt mål. Liksom andra statliga organisationer lyfte undervisningsministeriet däremot fram många problem inom sitt verksamhetsområde. Det skulle ha varit till exempel nödvändigt att utreda hur finländare skulle kunna säkerställas de tjänster som garanteras i finsk lag, såsom undervisningens innehåll, sociala förmåner och behörighet för fortsatta studier.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Utrikesdepartementet, Rättsavdelningen, yttrande i ärende SM 019:00/2001: bifogade yttrandet från Finlands ambassad i Stockholm av den 19 februari 2003.

<sup>47</sup> Justitieministeriet, yttrande i ärende SM 019:00/2001 efter en begäran om yttrande från inrikesministeriet den 13.11.2002.

<sup>48</sup> Det borde också ha klargjorts vilka ändringar i utbildningslagstiftningen som skulle ha krävts och vilka ändringar i lagstiftningen om statsbidrag som skulle ha behövt genomförts. Förslaget skulle också ha haft konsekvenser för organisationen av lagstiftningen om högre utbildning, såsom yrkeshögskoleutbildning, vilket borde ha klargjorts. Undervisningsministeriet, yttrande av den 13 november 2002 i ärende SM 019:00/2001 med anledning av en begäran om yttrande från inrikesministeriet.

I Sverige var myndigheternas och domstolarnas uttalanden i stort sett i linje med de finska motsvarigheterna. Situationen granskades naturligtvis ur perspektivet hur arrangemanget skulle säkerställa tillämpningen av den svenska regleringen och svenskarnas rättigheter. Justitieombudsmannen ansåg många principiella problem som skulle kräva ytterligare klagöranden, såsom oklara bestämmelser om lagkonflikter och arrangemang för att övervaka lagligheten. På mer praktisk nivå såg till exempel Riksarkivet potentiella problem med arkiveringen av organen, eftersom den finska och svenska arkiveringslagstiftningen ansågs vara olika.<sup>49</sup>

I likhet med domstolarna lyfte de svenska universitetens yttranden också fram ett antal juridiska problem, även om utvecklingen av gränsöverskridande samarbetet bedömdes vara värdefullt som samhällligt mål. I frågor som gäller samhällsplanering och fastighetsrättigheter kunde parallell tillämpning av finsk och svensk lagstiftning ha varit problematisk med tanke på jämlikheten mellan kommunmedlemmarna. Överföringen av rätten att överklaga och klaga i samma mål till olika nationella domstolar kunde också ha lett till situationer där de konstitutionella reglerna i två olika stater och olika konstitutionell praxis skulle ha blivit tillämpliga samtidigt.<sup>50</sup>

Förhoppningarna om att utveckla det offentlighetsrättsligt formade samarbetet mellan gränskommuner och till och med större regioner visade sig vara juridiskt nästan omöjligt: utredningarna ledde inte till ett resultat. Den sista arkiverade promemorian från det finska inrikesministeriet om förberedelserna av ärendet gällde ett möte med de svenska motparterna i Stockholm i december 2003. Där hade man tagit upp ett antal problem som identifierats i remisserna och som behövde lösas. Enligt promemorian skulle en ytterligare utredning om förberedelserna av gränssamarbetet inledas i Sverige inom en snar framtid: en utredare skulle i samarbete med experter från olika ministerier undersöka och föreslå lösningar till de rättsliga problem som hade framkommit.<sup>51</sup>

Den svenska bredare utredningen verkar inte ha genomförts. År 2005 gav däremot Sveriges finansdepartementet Lunds universitet i uppdrag att genomföra en redovisning om ett kommunalt gränsöverskridande organ mellan Finland och Sverige. Mot bakgrund av den tidigare rättslig kritik var utgångspunkten nu att samsamarbetsorganet inte skulle ha delegerats

---

<sup>49</sup> Justitieombudsmannen; Riksarkivet, yttrandena i ärende dnr Fi2003/172.

<sup>50</sup> Lunds universitet, juridiska fakultetsstyrelsen, yttrande i ärende dnr Fi2003/172. Se också Stockholms universitet, juridiska fakultetsnämnden, yttrande i ärende dnr Fi2003/172.

<sup>51</sup> SM, promemoria den 12. januari 2004 "Möte om fördjupat gränssamarbete i Stockholm, 17.12.2003". SM 019:00/2001.

myndighetsuppgifter, dvs. uppgifter som enligt finsk terminologi innefattar utövning av betydande offentlig makt. Utredningen skulle också utgå från att sätet för det organ som skulle inrättas skulle vara Torneå, i enlighet med den gemensamma uppfattningen i Torneå och Haparanda.<sup>52</sup>

Redovisningen genomfördes på vägnar av Lunds universitet av Vilhelm Persson vid Juridiska fakulteten. Detta framgick inte uttryckligen av finansdepartementets uppdrag, men Persson angav att redovisningen byggde på förutsättningen att samarbetsorganets verksamhetsområde skulle begränsas till frivilliga skolformer, kultur och övergripande samhällsplanering. Eftersom organet skulle ha sitt säte i Torneå, kunde det enligt Persson ha varit naturligt att organets verksamhet skulle ha reglerats endast av finsk lag. Detta skulle ha minskat riskerna för tillämpningsproblem, överlappande reglering och luckor i lagstiftningen samt förenklat organets verksamhet. Enligt Persson skulle det inte heller vara ändamålsenligt att skapa ett nytt regelverk för organet; det skulle ha varit mest effektivt att använda Finlands nationella lagstiftning, domstolar och tillsynsmyndigheter. På detta sätt skulle kraven i EU-lagstiftningen också automatiskt ha genomförts i samarbetsorganets verksamhet.<sup>53</sup>

Den självklara utgångspunkten borde ha varit att samarbetsorganet under alla omständigheter alltid skulle sträva efter att verka i enlighet med kraven i de båda ländernas lagstiftning. Persson ansåg att de finska och svenska rättssystemen var så lika att det skulle ha förmodligen varit mycket sällsynt att organet inte skulle uppfylla kraven i båda ländernas lagstiftning.<sup>54</sup> Redovisningen har inte lett till några ytterligare åtgärder i Sverige. Situationen är liknande i Finland: inget formellt beslut har fattats om att avsluta ärendet, men inga framsteg har heller gjorts.

I praktiken var samarbetsorganets uppgifter, såsom de definierades i Perssons redovisning, mycket begränsade jämfört med de ursprungliga målen före millennieskiftet. Det skulle ha blivit ett juridiskt och administrativt tungrovt arrangemang för ett samarbete som Torneå och Haparanda redan till stor del var engagerade i. Kanske också ur kommunernas synvinkel

---

<sup>52</sup> Även om samarbetsorganets uppgifter inte skulle ha omfattat myndighetsutövning i allmänhet, skulle organet ha kunnat organisera framför allt gymnasieutbildningen, vilket skulle innebära viss myndighetsutövning. Uppdrag till Lunds universitet att utreda de rättsliga förutsättningarna för ett internationellt kommunalförbund, Dnr Fi2005/3352.

<sup>53</sup> Vilhelm Persson. *Rättsliga förutsättningar för ett internationellt kommunalförbund. Redovisning av utredningsuppdrag till Lunds universitet 2006-03-13*. Opublicerad.

<sup>54</sup> Ibid.

motsvarar sådana juridiskt och administrativt bindande strukturer inte dagens behov och den kommunala administrationens tidsanda.

Trots offentligrättsliga samarbetsorganets nedgång har Torneå och Haparanda under 2000-talet fortsatt sitt nära och i många avseenden avtalsbaserat samarbete. Detta sker på frivillig basis och inom de ramar som den nationella lagstiftningen i de båda länderna tillåter. När det gäller samarbetets institutionella former är regionen inte längre en föregångare: den första europeiska grupperingen för territoriellt samarbete (EGTS) i Norden inrättades 2020 i Kvarkenregionen – inte i Tornedalen.<sup>55</sup> Man kan påstå att den regionala utvecklingsdynamiken från millennieskiftet gick förlorad eftersom de statscentrerade rättsliga problemen helt enkelt inte kunde övervinnas.

## Ny gränsöverskridande överenskommelse mellan Finland och Sverige

Ersättandet av 1971 års gränsöverskridande överenskommelse förbereddes ungefär samtidigt som det gränskommunala offentligrättsliga samarbetsorganet, alltså under det första decenniet av det nya millenniet. Även i fallet med gränsöverskridande överenskommelsen var det juridiska resonemanget ganska statscentrerat och ledde till en lösning som underströk gränsen i Tornedalen som en juridisk och administrativ skiljelinje.

Som nämnts ovan, ansågs det under 1990-talet fortfarande principiellt möjligt att det då under 30 år gamla gränsöverskridande överenskommelsen kunde ha bibehållits i en moderniserad form: det skulle ha varit särskilt viktigt att genomföra möjligheten att överklaga gränsöverskridande kommissionens beslut. Bristen på att söka ändring hade visat sig vara ett allvarligt problem för förverkligandet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna.<sup>56</sup> Frågan hade inte ägnats någon större uppmärksamhet vid tidpunkten för utarbetandet och godkännandet av överenskommelsen.<sup>57</sup>

I det förberedande arbetet kom man emellertid snabbt fram till att det var rättsligt nödvändigt att ingå en ny överenskommelse på en ny grund. Våren 1999 tillsatte Finlands

---

<sup>55</sup> *Kvarkenrådet EGTS 2021. Årsberättelse*. Kvarkenrådet – Merenkurkun neuvosto, 2021.

<sup>56</sup> Gränsöverskridande kommissionens beslut kunde överklagas endast vad avsedda frågor om ersättning. Beslut i övriga frågor vann omedelbart laga kraft. SOU 1998:39, 70–74. Se problemen med års 1971 överenskommelsen i förhållande till europeiska människorättskonventionen RP 264/2009 rd, 10.

<sup>57</sup> Se NU 1968:16. *Gränsöverskridande överenskommelse mellan Finland och Sverige. Förslag avgivet av finsk-svenska gränsöverskridande kommittén*; prop. 1971:137; RP 195/1971 rd.

jord- och skogsbruksministeriet en arbetsgrupp "Tornionjokityöryhmä"<sup>58</sup> för att samordna och vid behov förbereda Finlands ståndpunkter inför förhandlingarna om en förnyelse av gränsälvsöverenskommelsen.<sup>59</sup>

Den finska arbetsgruppen överlämnade sin slutrapport i januari 2002.<sup>60</sup> I rapporten bedömdes – vilket också hade tidigare ansetts vara den bästa lösningen i den svenska utredningen<sup>61</sup> – ett behov att upprätta en helt ny överenskommelse och förkasta den gamla: tillämplig lagstiftning och behöriga myndigheter i Torne älvens avrinningsområde<sup>62</sup> bör hädanefter regleras nationellt, alltså separat i varje land. Den dåvarande gränsälvskommissionen bör avskaffas och ett nytt organ för utveckling av samarbetet mellan de båda länderna bör inrättas. Enligt arbetsgruppen hindrade inte skillnaderna mellan den finska och svenska lagstiftningen och myndighetssystemen att tillämpa nationella bestämmelser i stället för gemensamma materiella bestämmelser. Dåvarande bristen på möjlighet att överklaga skulle lösas helt enkelt genom att man övergick till att tillämpa nationell lagstiftning. Förutom att säkerställa att grundläggande och mänskliga rättigheter respekteras kan nationella system enligt rapporten också se till att ländernas internationella och EU-rättsliga åtaganden uppfylls.<sup>63</sup>

I motsats till den tidigare svenska utredningen presenterar den finska rapporten inte längre ens det principiella alternativet att bibehålla gränsälvskommissionens dåvarande status. Den enda utgångspunkten var att förändringar i nationellt och internationellt regelverk krävde ett avskaffande av kommissionen och en återgång till nationella arrangemang. Även om någon gemensam arbetsgrupp inte formellt hade inrättats, talas det i rapportens bilaga om "samarbetsgruppen" mellan finska och svenska tjänsteman, som "slår fast" de grundläggande principerna:

---Samarbetsgruppen har därvid enats om att Gränsälvskommissionen inte bör upprätthållas i dess nuvarande form som tillståndsgivande myndighet.

---

<sup>58</sup> "Arbetsgruppen för Torne älv". Gruppen leddes av jord- och skogsbruksministeriet och bestod av representanter från miljöministeriet, utrikesministeriet och justitieministeriet.

<sup>59</sup> Maa- ja metsätalousministeriö, työryhmän asettamispäätös 16.4.1999. MMM dnro 1511/042/99.

<sup>60</sup> MMM 2002:1. *Maa- ja metsätalousministeriö. Työryhmämuistio. Tornionjokityöryhmän loppuraportti, 2002.*

<sup>61</sup> SOU 1998:39, 7–8.

<sup>62</sup> Avrinningsområdet omfattar 40 157 km<sup>2</sup>. Ungefär 60 % av området ligger i Sverige och större delen av det resterande området tillhör Finland medan endast en liten del tillhör Norge.

<sup>63</sup> MMM 2002:1, 49–51



Samarbetsgruppen slår samtidigt fast att samarbete och gränsöverskridande kontakt i dessa frågor kommer att vara mycket viktigt även om prövningen förs över till ett nationellt förfarande. Mot bakgrund av vad som anförs om kraven samordning enligt vattendirektivet nedan har samarbetsgruppen enats om att ett någon form av samarbetsorgan bör inrättas och att detta bör erhålla rätt att yttra sig i ärenden motsvarande de som idag handläggs av Gränsälvscommissionen.---<sup>64</sup>

Trots den principiella samsynen mellan tjänstemännen blev det slutliga ikraftträdandet av den nya gränsälvsöverenskommelsen en utdragen process. Finland och Sverige inledde förhandlingar på basis av det förberedande arbetet och undertecknade en ny gränsälvsöverenskommelse i december 2004. Den godkändes emellertid inte, och också nästa försök misslyckades år 2006<sup>65</sup>. Enligt den finska regeringens proposition inleddes dock förhandlingarna på nytt år 2007, på grund av de tidigare problemen som berörde fisket samt motståndet från regionen. I dessa förhandlingar uppnåddes ett samförstånd mellan länderna och en ny överenskommelse undertecknades i november 2009.<sup>66</sup> Slutligen trädde den nya gränsälvsöverenskommelsen i kraft år 2010.

Den finska regeringens motiveringar till förändringen motsvarade Tornionjokityöryhmäs motiveringar:

Enligt överenskommelsen bestäms den tillämpliga lagstiftningen och tillståndsmyndigheterna i vattentillståndsärenden i Torne älvs avrinningsområde enligt den nationella rättsordningen i respektive land. Överenskommelsen tryggar dock en omfattande rätt till samråd för regionens invånare också när det gäller vattentillståndsärenden som behandlas på andra sidan om gränsen. Den nuvarande gränsälvscommissionen läggs ned eftersom det inte längre behövs en tillståndsmyndighet som behandlar bygg- och föroreningsärenden separat från det nationella systemet.<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> MMM 2002:1, 76–79.

<sup>65</sup> Enligt den svenska regeringens lagrådsremiss medförde överenskommelsen i 2006 ett antal förändringar jämfört med 2004 års överenskommelse. De viktigaste förändringarna gällde antagandet av fiskeregler, som ansågs nödvändigt på grund av den senaste svenska rättspraxisen. Det framgår inte av de förberedande dokumenten för 2010 års gränsälvsöverenskommelse varför 2006 års överenskommelse inte heller gick vidare. Enligt den svenska regeringens proposition hade Finland angett att man inte var redo att underteckna 2006 års avtalet. Lagrådsremiss. Ny gränsälvsöverenskommelse med Finland, 23.2.2006; Prop. 2009/10:212, 47.

<sup>66</sup> RP 264/2009 rd, 4.

<sup>67</sup> RP 264/2009 rd, 1.

Den svenska regeringens proposition är av samma åsikt som den finska: den nya överenskommelsen anpassar rättsläget till EU-lagstiftningen och de enskildas rätt att överklaga säkerställs i enlighet med nationell lagstiftning. Tillståndsförfarandet för verksamhetsutövare skulle också förenklas, eftersom den tillämpliga regleringen skulle bli enhetlig i hela landet och samma tillståndsförfarande skulle gälla alla delar av verksamheten.<sup>68</sup>

Jämfört med 1971 års överenskommelsens förberedande material och riksdagshandlingar var motiveringen till den nya överenskommelsen helt annorlunda. På början av 1970-talet ansågs det vara viktigt att tillämpa gemensamma regler för det gemensamma vattenområdet och anförtro tillämpningen av reglerna till ett behörigt gemensamt organ. Om inte, skulle förvaltningen av det gränsöverskridande vattenområdet fortsätta att vara besvärligt och inkonsekvent. På bara några årtionden hade de argument som staterna lade fram blivit helt omvända: på 2000-talet presenterades övergången till nationella system som ett klagande steg framåt. I den svenska riksdagsdebatten konstaterades att den nya överenskommelsen också var en viktig förbättring till förmån för mänskliga rättigheter och jämställdhet:

Både Sverige och Finland har blivit anmälda till EU-domstolen [sic] för brott mot de mänskliga rättigheterna på grund av den gamla gränsöverskridande överenskommelsen. Genom förlikning undkom man en fällande dom. En ny liknande situation kommer inte att uppkomma beroende på att i det nya förslaget har alla lika rätt att få sin sak prövad. Det innebär inget brott mot mänskliga rättigheter.<sup>69</sup>

Jag tror att de personer och de kommuner som nu ser en fara i detta snarare kommer att få ett ökat inflytande och en ökad tillgång till processen. Vi kommer inte att särskilja det här området från våra respektive länders övriga lagstiftning.<sup>70</sup>

När den nya gränsöverskridande överenskommelsen godkändes hade både Finland och Sverige en borgerlig regering vid makten. Den dåvarande vänsteroppositionen anklagade regeringen för att bland annat vara odemokratiskt och att centralisera beslutsfattandet. Men under den långa reformprocessen hade också de största oppositionspartierna själva varit med i regeringen i båda länderna. Frågan kan alltså inte betraktas som särskilt partipolitiskt. Tvärtom verkar det som om de politiska beslutsfattarna såg frågan som ett juridiskt problem,

---

<sup>68</sup> Prop. 2009/10:212, 74–75.

<sup>69</sup> Ola Sundell (m). Riksdagens protokoll 2009/10:138, onsdagen den 16 juni 2010, 5 §, 58.

<sup>70</sup> Irene Oskarsson (kd). Riksdagens protokoll 2009/10:138, onsdagen den 16 juni 2010, 5 §, 62.

som skulle lösas på det sätt som experterna hade föreslagit och som hade ansett vara rättsligt nödvändigt.

Reformprocessen och den nya överenskommelsen kritiserades också hårt i båda länderna. Samarbetsorganet Tornedalsrådet var i likhet med många enskilda kommuner i Tornedalen starkt emot rumphuggande<sup>71</sup> av den dåvarande gränsälvscommissionen:

---Vad gäller Gränsälvscommissionens roll kommer förslaget, om det genomförs att reducera en ursprungligen lokalt etablerad, hos befolkning och näringsliv förankrad och effektivt fungerande myndighet med beslutskompetens, till ett organ med enbart rätt att yttra sig --- Förslaget splittrar beslutsfattandet i ett vattenområde, där en riksgräns går i mitten av Torne älv till separata myndigheter i vars sitt land, med skilda verksamhetsmål, skilda beslutsgrunder och egen nationell lagstiftning att ta hänsyn till. Detta främjar inte gränsöverskridande samarbetet och inte det nordiska samarbetet. Förslaget står inte i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen och stödjer därmed inte heller den europeiska integrationen.---<sup>72</sup>

Att genomföra EU-direktiv, i synnerhet ramdirektivet om vatten 2000/60/EG, fungerade som en viktig grund för att ingå en ny gränsälvsöverenskommelse.<sup>73</sup> Det är därför anmärkningsvärt att den valda implementeringslösningen av unionens sekundärrätt inte bedömts ur subsidiaritetsprincipens perspektiv – principen tillhör dock unionens primärrätt, så som nämnts tidigare. I de officiella dokumenten bedömdes inte hurdan inverkan reformen skulle ha på hur unionens mål kunde uppnås. Unionen skall bland annat främja ekonomisk, social och territoriell sammanhållning samt solidaritet mellan medlemsstaterna, såsom reglerats i artikel 3 i fördraget om Europeiska unionen. Enligt artikel 4 i samma fördraget, skall medlemsstaterna hjälpa unionen att fullgöra sina uppgifter, och de skall avstå från varje åtgärd som kan äventyra fullförandet av unionens mål. Det kan tolkas som så att staterna ansåg att sättet som man hade valt för att implementera unionens sekundärlagstiftning inte hade någon negativ inverkan på hur unionens mål uppnås.

Den nya gränsälvsöverenskommelsen trädde i kraft i början av oktober 2010 och ersatte 1971 års överenskommelse. Genom den nya överenskommelsen inrättades ett

---

<sup>71</sup> Språkbilden är lånad från Leif Pettersons (s) riksdagsmotion (mot. 2009/10: MJ319) som förutsatte att gränsälvscommission som tillståndsmyndighet skulle bibehållas.

<sup>72</sup> Tornedalsrådet, appell angående gränsälvsöverenskommelsen Finland/Sverige, 3.5.2010, i ärendet dnr M2010/1272/R.

<sup>73</sup> Prop. 2009/10:212, 50–51. Viktiga var också åtminstone översvämningsdirektivet 2007/60/EG och habitatdirektivet 92/42/EEG, se RP 264/2009 rd, 11–14

internationellt finsk-svenskt avrinningsdistrikt inom Torne älvs avrinningsområde. Också en ny Finsk-svensk gränsälvskommision inrättades för samarbetet i vattenvårdens och vattenskyddets intresse. Kommissionen ska i samarbete med regionens myndigheter och kommuner även utveckla annat samarbete som berör gränsvattendrag, exempelvis översvämningsberedskap.<sup>74</sup> Enligt sin strategiska verksamhetsidé: *"Gränsälvskommisionen är en gemensam regional resurs för två suveräna stater som styrs av gränsälvöverenskommelsen vilken i båda länder är i lagstiftningen."*<sup>75</sup>

Under den nya överenskommelsens förberedelse- och godkännandeprocess bedömde staterna att likheterna mellan Finlands och Sveriges vatten- och miljölagstiftningar gjorde det möjligt att övergå till att tillämpa nationell lagstiftning i stället för den gemensamma materiella regleringen av vattentillståndsärenden som var gällande.<sup>76</sup> Nationella myndigheterna har emellertid varit missnöjda med hur de gränsöverskridande effekterna har beaktats i det andra landets tillståndsprocess.

År 2012 överklagade den svenska Havs- och vattenmyndigheten och Norrbottens länsstyrelse miljö tillståndet som Regionförvaltningsverket i Norra Finland hade beviljat stålföretaget Outokumpu Ab:s anläggningar i Torneå<sup>77</sup>. Tillståndet möjliggjorde bland annat en ökning av den årliga stålproduktionen. Enligt de svenska myndigheterna hade tillståndsvillkoren en betydande miljöpåverkan i Sverige och skulle försvåra Sveriges möjligheter att uppnå sina miljömål. De svenska myndigheterna konstaterade att tillståndet var oförenligt bland annat med finsk nationell lagstiftning och unionens regelverk. Outokumpu ansåg å sin sida att svenska synpunkter var rättsligt ogrundade. De finska myndigheternas utlåtanden verkade stödja Outokumpus ståndpunkter. Vasa förvaltningsdomstol förkastade besvären. Domstolen granskade inte specifikt de påstådda gränsöverskridande effekterna.<sup>78</sup>

Ett annat aktuellt ärende gäller en expanderingsgruva och ett anrikningsverk i Pajala, nära den finska gränsen<sup>79</sup>. Kaunis Iron Ab ansökte av Mark- och miljödomstolen vid Umeå tingsrätt om tillstånd till fortsatt och utökad gruvverksamhet vid Tapuli, Palotieva och

---

<sup>74</sup> MMM 2014. *Rajajokisopimus Suomen ja Ruotsin välillä*, 9; RP 264/2009 rp, 1.

<sup>75</sup> Finsk-svenska gränsälvskommisionen, strategi. Godkänt på mötet 2017-03-01.

<sup>76</sup> RP 264/2009 rd, 16.

<sup>77</sup> Outokumpus fabriksområde i Torneå ligger bara några kilometer från den svenska gränsen.

<sup>78</sup> Vasa förvaltningsdomstols beslut 14/0353/2.

<sup>79</sup> Finlands riksgrens går längs Muonio älven cirka 20 kilometer österut om Kaunis Iron Ab:s gruvverksamhet.

Sahavaara gruvor med tillhörande verksamhet vid Kaunisvaara anrikningsverk.<sup>80</sup> I enlighet med Esbokonventionen<sup>81</sup> (SÖ 1992:1; FördrS 67/1997) skickade Sverige projektets miljökonsekvensbeskrivning (MKB-beskrivning) till Finland. I sitt svar kritiserade Finlands miljöministerium bland annat att MKB-beskrivningen inte beskriver de gränsöverskridande miljökonsekvenserna för Finlands del utan hela materialet är skrivet enbart ur svensk synvinkel.<sup>82</sup>

Mark- och miljödomstolen bedömde däremot att såväl de skyldigheter som finns i lagen om gränsälvöverenskommelsen som inom ramen för miljöbalken och Esbokonventionen har uppfyllts.<sup>83</sup> Enligt domstolen: *”har bolaget i det presenterade underlaget på ett tillräckligt sätt beskrivit och besvarat de punkter som aktuella parter pekat på som brister, i enlighet med vad som angetts ovan. Detta innefattar även kumulativa konsekvenser i förhållande till den ännu inte tillståndsgivna gruvverksamheten i Hannukainen i Finland samt påverkan på Muonio älv såväl på svenska som finska sidan av riksgränsen.”*<sup>84</sup> Mark- och miljödomstolen avslog framställda yrkanden om att ansökan ska avvisas och lämnade Kaunis Iron Ab tillståndet med ett antal villkor.<sup>85</sup>

Båda tillståndsprocesserna visar att staterna har fått vad de uppenbarligen ville: att återfå en del av sin nationella territoriella behörighet. Rättsliga ramar som i huvudsak är överstatliga till sin natur, dvs. grundläggande och mänskliga rättigheter samt internationell- och EU-regelverk, användes som juridiska argument för att kunna återgå till nationella arrangemang. I linje med målen för gränsöverenskommelsereformen, har den Finsk-svenska gränsälvskommissionen framgångsrikt omvandlats från en behörig tillståndsmyndighet till ett samarbetsorgan, vars yttranden inte har någon rättslig vikt. I Mark- och miljödomstolens

---

<sup>80</sup> M 2020-19, dom (deldom), 29.

<sup>81</sup> Konvention om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang.

<sup>82</sup> Dnro VN/724/2019. Svar på Sveriges underrättelse till Finland gällande fortsatt och utökad gruvverksamhet vid Tapuli, Palotieva och Sahavaara gruvor med tillhörande verksamhet vid Kaunisvaara anrikningsverk i Pajala kommun, i enlighet med artiklar 4 och 5 i Esbokonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang.

<sup>83</sup> M 2020-19, dom (deldom), 235.

<sup>84</sup> M 2020-19, dom (deldom), 245.

<sup>85</sup> M 2020-19, dom (deldom), 1–21. Överklagandeprocessen pågår fortfarande i skrivande stund.

dom behandlades den nya kommissionens icke-rättsliga synpunkter i likhet med de andra avgivna yttrandena.<sup>86</sup>

## Slutsatser

I de ovan beskrivna fallen, som betraktar gränssamarbetets reglering i Tornedalen, framstod det som att de dåvarande juridiska uppfattningarna snarare underströk betydelsen av gränsen i Tornedalen än betonade den integrationsfrämjande tidsandan, som rådde i början av 2000-talet i Europa. Efter kalla krigets slut fanns åtminstone i väst en tro på att statsgränser skulle bli allt mindre viktigare och att vi var på väg mot en post-nationell era.<sup>87</sup> Kring millennieskiftet diskuterades även ambitiöst möjligheterna att förverkliga idén om det så kallade "Regionernas Europa" – idéer som åtminstone i Tornedalen inte har fullkomligt förverkligats.

Utgående från Kaarlo Tuoris modell av rättens tre skikt<sup>88</sup> kan man fråga sig om den nordiska folkliga rättskulturen i millennieskiftet hade vänt mot en mindre pragmatisk riktning. I fallet om gränsöverskridande överenskommelsen var det inte bara politiskt önskvärt utan även rättsligt rekommenderat att godkänna 1971 års överenskommelse. Under bara några decennier blev överenskommelsearrangemanget rättsligt mycket problematiskt. Slutsatsen var att problemen skulle lösas genom en återgång till nationella system. Eller, så som i fallet om det gränskommunala offentlighetsrättsliga samarbetsorganet, att hålla fast vid de nationella arrangemangen.

På basis av dessa två fall är det möjligt att bedöma att en förändring av den rättsliga kontexten hade försvårat utvecklandet av gränsöverskridande verksamhet i Tornedalen. Det är dock svårt att enbart utifrån officiella dokument avgöra vilka de egentliga politiska

---

<sup>86</sup> M 2020-19, dom (deldom), 114–116.

<sup>87</sup> Se t.ex. Étienne Balibar. *We, the People of Europe? Reflections on Transnational Citizenship*. Princeton University Press, 2004.

<sup>88</sup> Med Tuoris modell är det möjligt att analytiskt skilja mellan skikten som följer olika historiska tidsperioder: förändringarna i rätten är mest intensiva på ytnivån, mer subtila på rättskulturens nivå, medan rättens djupstruktur förändras långsammast. Rättskulturen lugnar stormarna på rättens ytnivå. Rättens djupstruktur däremot innehåller de grundläggande rättsliga kategorier som förenar olika rättskulturerna och möjliggör rättslig praxis såsom lagstiftning eller rättsvetenskap. Djupstrukturen och rättskulturen kommer till stor del till uttryck i aktörernas praktiska kunskap, som oftast används omedvetet. Kaarlo Tuori. *Kriittinen oikeuspositivismi*. Werner Söderström Lakitieta Oy, 2000, 167, 180, 205.

motiven var: juridisk argumentation som framställs som objektiv, kan naturligtvis även användas för att driva fram önskvärda politiska lösningar.

Som diskuterades i inledningen, började Europa senare uppleva nya kriser som på många sätt ökade splittringen mellan stater och därmed ökade gränsernas betydelse. Först kom eurokrisen, sedan den s.k. asylsökandekrisen och slutligen covid-19-krisen. Under kriserna framhövs att gränsen i Tornedalen inte framstod som en "gränslös gräns". Det som var typiskt för de nya kriserna var att staternas ensidiga åtgärder ifrågasatte den tidigare samarbetsandan. Den progressiva dynamiken som rådde efter kalla kriget ersattes av ett mer statscentrerat politiskt synsätt.

Kriget i Ukraina skakade om den europeiska verkligheten och ställde också Finland och Sverige inför en ny realpolitisk situation. Både länderna reagerade mycket snabbt: sökte medlemskap i Nato och främjade exempelvis bilaterala militära DCA-avtal<sup>89</sup> med USA. Dessutom har Finland infört kraftfulla åtgärder för att hantera det försämrade säkerhetsläget vid sin östra gräns. Medan det även i Sverige har förts mycket diskussion om att exempelvis införa nya, hårdare åtgärder för att trygga den inre säkerheten. I stor utsträckning framstår det som att juridiken möjligen till viss grad har fått anpassa sig till de förändrade realpolitiska omständigheterna. När det gäller rättens historiska förändring är det ännu för tidigt att bedöma om detta återspeglar en bredare förändring mot någon form av ny-folklig och ny-pragmatisk rättskultur i Norden.

Den förändrade utrikes- och säkerhetspolitiska situation har också ytterligare understrukt vikten av ett närmare nordiskt samarbete på alla nivåer. Det verkar som att det i början av 2000-talet ansågs att skyddandet av grundläggande och mänskliga rättigheter var ett juridiskt hinder för mera djupgående gränsöverskridande verksamhetsformer i Tornedalen. I nuläget framstår det som att utvecklandet av ett tätare samarbete mellan de nordiska länderna skulle kunna vara ett viktigt sätt att främja genomförandet av dessa rättigheter.



© Författare. Detta är en Open Access-artikel publicerad enligt villkoren i CC-BY 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>) Licensen tillåter tredje part att kopiera och distribuera materialet i alla medier och format, remixa, omvandla

och bygga vidare på materialet för alla ändamål, även för kommersiella, förutsatt att originalverket är korrekt citerat, att det anges om några ändringar har gjorts och att denna licens är inställd och länkad till.

---

<sup>89</sup> Defence Cooperation Agreement.