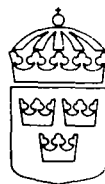


# Lagutskottets betänkande

1987/88:5

om kommunrepresentation i gränsälvskommisionen



LU  
1987/88:5

---

## Sammanfattning

I betänkandet behandlas en motion om politisk representation i den finsk-svenska gränsälvskommisionen.

Yttranden över motionen har inhämtats från den finsk-svenska gränsälvskommisionen och länsstyrelsen i Norrbottens län. En sammanställning över remissvaren finns i *bilaga* till betänkandet.

Utskottet avstyrker bifall till motionen.

## Motionen

1986/87:L806 av Bruno Poromaa m. fl. (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om representationen från de berörda kommunerna i den s. k. gränsälvskommisionen.

## Allmän bakgrund

Genom freden i Fredrikshamn år 1809 mellan Sverige och Ryssland kom gränsen mellan Sverige och Finland att följa bl. a. Könkämä, Muonio och Torne älvar. Gränsen är här omkring 50 mil lång. Enligt gränsregleringstraktaten år 1810 skulle gränsen i älvarna följa djupfåran och i sjöarna dras med hänsyn till det största djupet. Vid den gränsöversyn som genomfördes åren 1956–1957 och som godkändes år 1961 överenskomms att riksgränsen skall, oavsett framtida successiva förändringar i gränsälvarnas djupfåra, bibehållas i det läge som redovisades i gränsdokumenten intill dess annat överenskomms vid en ny partiell eller fullständig gränsöversyn. År 1981 företogs en ny översyn av riksgränsen från Treriksröset till öppen sjö i Bottenviken samt på märket i Ålands hav. År 1985 godkände riksdagen, med undantag för ett visst område av gränsen, det förslag till ändring av riksgränsen som blev resultatet av översynen (prop. 1983/84:202, LU 1984/85:16). Gränsen i det av riksdagen undantagna området sågs över år 1985 och det förslag till gränssträckning som översynen ledde fram till godkändes av riksdagen år 1986 (prop. 1985/86:87, LU 30).

Utöver vad gränsregleringstraktaten år 1810 och fördrag i anslutning till den innehåller hade fram till år 1971 överenskommelser om gränsvattendragen träffats endast i ett fåtal hänseenden. Fiske och flottningsvar ämnen som

mer eller mindre fullständigt hade reglerats av gemensamma bestämmelser. Vidare hade vissa kommunikationsfrågor som byggande av broar och anordnande av färjeleder på särskilda platser blivit föremål för mellanstatliga överenskommelser.

I slutet på 1950-talet inleddes på initiativ av Nordiska rådet i samarbete mellan Finland, Sverige och Norge en utredning rörande möjligheterna att gemensamt utnyttja vattenkraftsresurserna på Nordkalotten. Detta utredningsarbete aktualiserade frågan om en mer omfattande vattenrättslig konvention rörande nyttjandet av de finsk-svenska gränsvattendragen och år 1961 tillsattes finsk-svenska gränsälvskommittén med uppdrag att utarbeta förslag till en sådan konvention. Kommitténs år 1969 avlämnade betänkande innehöll bl. a. förslag till en gränsälvsöverenskommelse.

På grundval av kommitténs betänkande föreslog regeringen år 1971 i proposition 1971:137 att riksdagen skulle godkänna förslag till gränsälvsöverenskommelse mellan Sverige och Finland. Överenskommelsen som samma år godkändes av riksdagen (JoU 1971:63, rskr: 283) och som trädde i kraft den 1 januari 1972 innehåller en utförlig materiell reglering i fråga om byggande i vatten, vattenreglering, fiske och skydd mot vattenförorening inom ett område som omfattar gränsälvarna med tillflöden, sidoflöden och särskilda utflöden samt skärgårdsområdet utanför Torne älvs mynning. I överenskommelsen anges bl. a. att de berörda vattenområdena skall nyttjas så att båda länderna får tillgodonjuta fördelarna av gränsvattendragen och gränsbygdens intressen främjas på bästa sätt. Särskild vikt skall fästas vid naturvårdsintresset. Så långt möjligt skall fiskbeståndet tryggas och förorening av vatten motverkas.

Genom överenskommelsen inrättades en gemensam finsk-svensk gränsälvskommission för tillämpning av överenskommelsens bestämmelser. Kommissionen övertog, i avseende på gränsvattendragen, de uppgifter som tidigare ankom på vattendomstolarna och i viss utsträckning – huvudsakligen beträffande fiske och flottning – uppgifter som tillkom länsstyrelsen. Den prövar i de nationella myndigheternas ställe tillstånds- och ersättningsfrågor samt handhar vissa tillsynsuppgifter och andra administrativa funktioner, bl. a. beträffande fisket (1 kap. 2 art.).

I fråga om gränsälvskommissionens sammansättning gäller enligt överenskommelsen att den skall bestå av sex medlemmar av vilka regeringen i vardera staten utser tre. Medlem utses för viss tid. Av vardera statens medlemmar skall en vara lagkunnig och erfaren i domarvärv samt en vara tekniskt sakkunnig. Den tredje medlemmen – som utses för Sveriges del efter förslag av länsstyrelsen i Norrbottens och för Finlands del av länsstyrelsen i Lapplands län – skall vara en person som är väl förtrogen med gränsbygdens förhållanden (2 kap. 2 art.). I fråga om beslutsordningen gäller bl. a. att för giltigt beslut krävs i princip att minst två ledamöter från vardera staten är överens. Uppnås inte någon sådan enighet skall i ersättningsfrågor den mening gälla som omfattas av flertalet medlemmar från den stat där skadan uppkommer medan annan fråga skall hänskjutas till regeringarna för avgörande (8 kap. 13 art.). Kommissionens beslut i ersättningsfrågor får överklagas till vattenöverdomstolen i den stat där skadan uppkommer. Dess beslut i andra frågor vinner omedelbart laga kraft. I fråga om särskilda

## Motionsmotivering

I motionen anförs att möjligheterna att politiskt påverka gränsälvskommisionens arbete är mycket starkt begränsade eftersom politisk representation i kommissionen från de berörda kommunerna saknas. Motionärerna anser att en sådan representation skulle vara naturlig och synnerligen välmotiverad med hänsyn till att kommissionen får allt betydelsefullare uppgifter i frågor som berör fiske, naturvård och andra miljöfrågor och som för gränsborna är av avgörande betydelse. Enligt motionärerna bör den svenska regeringen uppta förhandlingar med den finska regeringen i syfte att åstadkomma en angiven representation i kommissionen.

## Remissyttranden

Utskottet har inhämtat remissyttranden över motionen från den finsk-svenska gränsälvskommisionen och länsstyrelsen i Norrbottens län.

*Finsk-svenska gränsälvskommisionen* crintrar inledningsvis om att vattendomstolen i Finland för närvarande är sammansatt av en jurist och två tekniker. Efter en finsk lagändring kommer sammansättningen efter den 1 december 1987 att vara en jurist samt, beroende på ärendet, två eller tre limnolog- och teknikermedlemmar. Vidare påtalar kommissionen att vattendomstolen i Sverige är sammansatt av en jurist, en tekniker samt två nämndemän, vilka också skall vara nämndemän i fastighetsdomstol. I sammanhanget påpekas att kommissionens medlemmar består av två jurister, två tekniker och två ledamöter vilka närmast är att betrakta som nämndemän. Kommissionen påpekar att länsstyrelserna vid sina förslag till de sistnämnda ledamöterna kan tillmötesgå önskemålet om en s. k. folklig förankring.

Kommissionen framhåller att de vattenrättsliga frågor som berör aktuella gränsälvar således behandlas av ett organ som har två ledamöter fler än motsvarande organ i resp. land. Kommissionen understryker att den i sin dömande verksamhet har visat sig fungera mycket väl som en enhetlig grupp trots den tvänationella bakgrunden. Förekommande skiljaktiga meningar har grundats på olika uppfattningar i sakfrågor och inte på nationella hänsyn. Genom de möjligheter som överenskommelsen ger kan kommissionen träda i direkt förbindelse med myndigheter i vardera staten samt påkalla deras biträde för erhållande av upplysningar för det samråd som är behövligt. Detta sker enligt kommissionen i mycket stor omfattning och kommissionen får därigenom inför sina beslut tillgång till den omfattande sakkunskap som dessa myndigheter besitter.

Kommissionen framhåller vidare att om antalet ledamöter ökas med exempelvis en ledamot per land kommer kommissionen att bestå av åtta ordinarie ledamöter. Enligt kommissionen kommer man då nära den gräns då det kan behöva utses ett arbetsutskott som snabbt kan ta ställning i vissa

enklare frågor. Dessutom skulle frågeställningarna på Torneälvens vattenområde behandlas av en myndighet som är dubbelt så stor som motsvarande organ för exempelvis Kemi älv och Kalix älv. Effektiviteten i arbetet torde knappast öka sett inte minst mot bakgrund av tvåspråkigheten. Kommissionen anför också att beslutsfattandet knappast torde bli bättre om kommissionens verksamhet politiseras, något som kan medföra att politiska frågor som drivs av ena staten lätt kan förlama kommissionens arbete i dess helhet. Kommissionen erinrar också om att varje ledamot har att avlägga domared och arbeta under det ansvar som detta innebär med krav på bl. a. ojävighet. Kommissionen understryker att vid inrättandet av en kommission måste målsättningen vara att skapa ett organ som ges kompetens och möjlighet att fatta beslut på alla de verksamhetsområden som anges i gränsälvsöverenskommelsen. Handläggningen måste, framhålls det, vara rimlig, smidig och snabb och beslutsförhet är en absolut förutsättning.

Sammanfattningsvis avstyrker gränsälvskommissionen förslaget om utökning av antalet ledamöter i kommissionen.

Länsstyrelsen upplyser inledningsvis om att framställningar om politisk representation i kommissionen inkommit också från Torneå-Muonio älvars förening liksom från Lapplands landskapsförbund.

Enligt länsstyrelsen liknar kommissionen en domstol och besluten är således inte politiska. Länsstyrelsen framhåller samtidigt att det är viktigt att medlemmarna är väl förtrogna med de lokala förhållandena. Länsstyrelsen upplyser vidare att av kommissionens svenska ledamöter för närvarande en bor i området medan de övriga två bor i Luleå. Inför nästa förordnandeperiod, år 1990, kommer länsstyrelsen att dels föreslå en ledamot som bor i älvdalen, dels verka för att åtminstone ytterligare en person har sitt hemvist där. Länsstyrelsen anser mot den bakgrunden att antalet medlemmar i kommissionen bör förbli sex. En ledamot av länsstyrelsens styrelse reserverar sig och anser att kommissionen skall bestå av fem politiskt valda ledamöter från vardera Sverige och Finland.

En utförligare redovisning av remissyttrandena återfinns i betänkandets bilaga.

## Utskottet

I betänkandet behandlar utskottet en motion om politisk representation i den finsk-svenska gränsälvskommissionen.

Gränsen mellan Sverige och Finland går bl. a. i Könkämä, Muonio och Torne älvar. År 1971 godkände riksdagen en mellan Sverige och Finland träffad överenskommelse om regleringen av vissa frågor beträffande gränsälvarna. Överenskommelsen, som trädde i kraft den 1 januari 1972, innehåller en utförlig materiell reglering i fråga om byggande i vatten, vattenreglering, fiske och skydd mot vattenförorening inom ett område som omfattar gränsälvarna med tillflöden, sidoflöden och särskilda utflöden samt skärgårdsområdet utanför Torne älvs mynning.

För tillämpning av bestämmelserna i överenskommelsen inrättades en gemensam finsk-svensk gränsälvskommission. Kommissionen övertog, i

avseende på gränsvattendragen, de uppgifter som tidigare för resp. land ankom på vattendomstolarna och i viss utsträckning – beträffande fiske och flotning – på länsstyrelserna. Kommissionen prövar i de nationella myndigheternas ställe tillstånds- och ersättningsfrågor samt har vissa tillsynsuppgifter och andra administrativa funktioner, beträffande bl. a. fisket.

Gränsvattenskommissionen är enligt överenskommelsen sammansatt av sex – för viss tid utsedda – medlemmar av vilka regeringen i vardera staten utser tre. Av vardera statens medlemmar skall en vara lagkunnig och erfaren i domarvärv medan en skall vara tekniskt sakkunnig. Den tredje medlemmen – som för Sveriges del utses efter förslag av länsstyrelsen i Norrbottens och för Finlands del av länsstyrelsen i Lapplands län – skall vara en person som är väl förtrogen med gränshöjdens förhållanden. I fråga om beslutsordningen i kommissionen gäller bl. a. att för giltigt beslut i princip krävs att minst två ledamöter från vardera staten är överens. Uppnås inte någon sådan enighet skall i ersättningsfrågor den mening gälla som omfattas av flertalet medlemmar från den stat där skadan uppkommer medan annan fråga skall hänskjutas till regeringarna i de båda länderna för avgörande. Kommissionens beslut i ersättningsfrågor får överklagas till vattenöverdomstolen i den stat där skadan uppkommer.

I motionen kritiseras förhållandet att möjligheterna att politiskt påverka kommissionens beslut är starkt begränsade eftersom någon politisk representation från berörda kommuner inte finns i kommissionen. Med hänsyn till de för gränborna betydelsefulla uppgifter som kommissionen har beträffande olika frågor inom bl. a. miljövården vore enligt motionärerna en sådan representation befogad.

I likhet med de remissinstanser som har yttrat sig över motionen vill utskottet erinra om att gränsvattenskommissionen – som bl. a. i de nationella domstolarnas ställe skall pröva vattenrättsliga frågor – i flera avseenden är att likna vid en domstol. Det kan vidare påpekas att verksamheten i kommissionen styrs av de rättsregler som har uppställts i gränsvattensöverenskommelsen och att medlemmarna i kommissionen utövar sin tjänstgöring under domared eller domarförsäkran i enlighet med hemlandets bestämmelser. En ordning där rent partipolitiska aspekter – om än lokalt betingade – skulle styra kommissionens verksamhet är enligt utskottets uppfattning mindre väl förenlig med kommissionens ställning som ett domstolsliknande organ för rättsskipning.

Utskottet vill emellertid samtidigt betona att det självfallet är angeläget att kommissionen har en lokal förankring och kunskaper om förhållandena i gränsområdet. Som framgått ovan tillgodoser överenskommelsen detta önskemål på så sätt att den av medlemmarna som utses efter förslag av länsstyrelsen från resp. land skall vara en person som är väl förtrogen med gränshöjdens förhållanden. Enligt utskottets mening skulle det kunna vara en fördel om även övriga svenska medlemmar är bosatta i gränsområdet. Utskottet noterar därför med tillfredsställelse länsstyrelsens i Norrbottens län uttalande i remissyttrandet att den, inför nästa förordnandeperiod, år 1990, har för avsikt att dels föreslå en ledamot som bor i älv dalen, dels verka för att åtminstone ytterligare en ledamot har sitt hemvist där. Enligt utskottets mening skulle önskemålet om en folklig förankring i kommissio-

nen ytterligare kunna tillgodoses om länsstyrelsen i samband med att den .LU 1987/88:5  
lämnar förslag till ledamot i kommissionen samråder med berörda kom-  
muner.

Med dessa uttalanden avstyrker utskottet bifall till motionen.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motion 1986/87:L806.

Stockholm den 27 oktober 1987

På lagutskottets vägnar

*Per-Olof Strindberg*

Närvarande: Per-Olof Strindberg (m), Lennart Andersson (s), Owe And-  
réasson (s), Stig Gustafsson (s), Ulla Orring (fp), Martin Olsson (c),  
Inga-Britt Johansson (s), Allan Ekström (m), Bengt Kronblad (s), Bengt  
Harding Olson (fp), Nic Grönvall (m), Gunnar Thollander (s), Marianne  
Karlsson (c), Berit Löfstedt (s) och Ewa Hedkvist Petersen (s).

# Remissyttranden

LU 1987/88:5

Bilaga

Remissyttranden har inhämtats från länsstyrelsen i Norrbottens län och den finsk-svenska gränsälvskommissionen.

## Länsstyrelsen i Norrbottens län

I motionen föreslås att politiska företrädare ska ingå i gränsälvskommissionen. Länsstyrelsen har också erhållit ytterligare två framställningar i detta ärende. Torneå-Muonio älvars förening föreslår att vardera stat utser fem medlemmar varav tre ska vara boende i älvdalen. Lapplands landskapsförbund föreslår att vardera stat utser fyra medlemmar varav två ska bo i området.

Kommissionen fattar sina beslut på basis av lagar och förordningar i de båda länderna. Den liknar därför en domstol och besluten är sålunda inte politiska. Det är samtidigt viktigt att medlemmarna är väl förtrogna med de lokala förhållandena.

Nuvarande förordnande avser perioden 1987-01-01-1989-12-31. Av den svenska delen av kommissionen bor en av ledamöterna i området medan de båda övriga bor i Luleå. 1989 kommer ledamöter på nytt att utses varav en på förslag av länsstyrelsen. Vi kommer då att föreslå en person som bor i älvdalen och dessutom verka för att åtminstone ytterligare en person har sin hemvist där.

Mot den bakgrunden föreslår länsstyrelsen att antalet ledamöter i kommissionen förblir sex.

## Reservation av ledamoten Gunnar Fors

Undertecknad anför härmed reservation till länsstyrelsens styrelses yttrande till motion angående tillsättning av ledamöter i gränsälvskommissionen.

Jag biträder förslaget från Torne-Muonio älvs intresseförening att kommissionen ska bestå av 5 politiskt valda ledamöter från vardera Sverige-Finland.

## Finsk-svenska gränsälvskommissionen

Enligt kap. 1 art. 2 i gränsälvsöverenskommelsen den 16.9.1971 mellan Sverige och Finland skall överenskommelsen omfatta åtgärder som innebär byggande i vatten, vattenreglering eller som kan medföra vattenförorening om åtgärden utföres inom gränsälv. Vidare omfattas åtgärder av nyss angiven beskaffenhet om dessa utföres inom tillämpningsområdet i endera staten och kan medföra verkningar i den andra staten. Dessutom omfattas fiskefrågor inom ett särskilt angivet tillämpningsområde. Kommissionen skall således i de nationella myndigheternas (vattendomstolarnas) ställe pröva tillstånds- och ersättningsfrågor samt handha vissa tillsynsuppgifter och andra administrativa funktioner bl. a. beträffande fisket.

Vattendomstolen är i Finland för närvarande sammansatt av en jurist och

två tekniker. Efter nya vattenlagens ikraftträdande (1. 12. 1987) kommer sammansättningen att vara en jurist, samt beroende på ärendet två eller tre limnolog- och teknikermedlemmar. I Sverige är vattendomstolen sammansatt av en jurist, en tekniker samt två nämndemän, som skall vara nämndemän i fastighetsdomstol. Vattendomstolen är med andra ord sammansatt av fyra personer i Sverige och högst fyra i Finland.

Gränsälvskommisionen skall enligt gränsälvsöverenskommelsen bestå av sex medlemmar, av vilka regeringen i vardera staten utser tre. En av medlemmarna skall vara lagkunnig och erfaren i domarvärv, en tekniskt sakkunnig och den tredje skall vara en med gränsbygdens förhållanden väl förtrogen person. Den tredje ledamoten är närmast att betrakta som en nämndeman, som utses av regeringen på förslag av länsstyrelsen i Norrbottens resp. Lapplands län. Med denna sammansättning består kommissionen av två jurister, två tekniker och två nämndemän.

De vattenrättsliga frågor som berör gränsälvarna Torne-, Muonio- och Könkämä-älv behandlas således av ett organ som har två ledamöter fler än motsvarande organ i resp. land. I detta sammanhang bör nämnas att kommissionen i sin dömande verksamhet har visat sig fungera mycket väl som en enhetlig grupp trots den tvånationella bakgrunden. Förekommande skiljaktiga meningar har grundats på olika uppfattningar i sakfrågor och inte på nationella hänsyn. Gränsälvskommisionen kan enligt överenskommelsen träda i direkt förbindelse med myndigheter i vardera staten samt påkalla deras biträde för erhållande av upplysningar för det samråd som är behövligt. I praktiken innebär detta att det i t. ex. fiskefrågor regelmässigt inhämtas yttranden från fiskeriintendenten i övre norra distriktet, Luleå, jord- och skogsbruksministeriets fiskeri- och jaktavdelning, Helsingfors, samt Lapplands fiskeridistrikt, Rovaniemi. Härigenom får kommissionen inför sitt beslut tillgång till den omfattande sakkunskap som dessa myndigheter besitter. Den samsyn i fråga om fiskefrågornas lösande som råder mellan de finska och svenska fiskerimyndigheterna har i hög grad bidragit till de i huvudsak enhälliga beslut som kommissionen kunnat fatta.

Den problematik som Torneå-Muonio älvars förening tar upp rörande laxen och dess möjlighet till överlevnad kan enligt kommissionens mening inte lösas genom att kommissionen tillförs ytterligare representanter från älvdalen. Kommissionen har som ovan sagts redan nu 50 % fler ledamöter än motsvarande organ i resp. land. Nuvarande bestämmelser ger möjlighet att till kommissionen utnämna kompetenta ledamöter. Länsstyrelserna kan också i sina förslag till representation tillmötesgå önskemålet om s. k. folklig förankring.

Om antalet ledamöter ökas med exempelvis en ledamot per land kommer kommissionen att bestå av åtta ordinarie ledamöter. Man kommer då nära gränsen att behöva utse ett arbetsutskott som snabbt kan ta ställning i vissa enklare frågor. Dessutom skulle frågeställningarna på Torneälvens vattenområde behandlas av en myndighet som är dubbelt så stor som motsvarande organ för exempelvis Kemi-älv och Kalix-älv. Effektiviteten i arbetet torde knappast öka sett inte minst mot bakgrund av tvåspråkigheten. Beslutsfattandet torde knappast heller bli bättre om kommissionens verksamhet politiseras, vilket kunde medföra att politiska frågor som drivs av ena staten

lätt kan förlama kommissionens arbete i dess helhet. Det har i den massmediala debatten framskyttat önskemål från intressegrupps sida om en representant i gränsälvskommissionen för att denne där skulle tillvarata gruppens intressen. Kommissionen vill i detta sammanhang erinra om att varje ledamot har att avlägga domared och arbeta under det ansvar som detta innebär med krav på bl. a. ojävighet. Vid inrättandet av en kommission måste målsättningen vara att skapa ett organ som ges kompetens och möjlighet att fatta beslut på alla de verksamhetsområden som anges i gränsälvsöverenskommelsen. Handläggningen måste vara rimligt smidig och snabb och beslutsförhet är en absolut förutsättning.

Med hänvisning till det ovensagda avstyrker gränsälvskommissionen förslagen om utökning av antalet ledamöter i kommissionen.

