

Regeringens proposition

1996/97:94

Lag om befogenhet att besluta om fisket inom
Torne älvs fiskeområde

Prop.
1996/97:94

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 20 mars 1997

Göran Persson

Annika Åhnberg
(Jordbruksdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås en lag som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att meddela föreskrifter om fisket inom Torne älvs fiskeområde. Dessutom ges regeringen rätt att överlämna till Finsk-svenska gränsälvscommissionen att besluta i särskilda fall i fråga om fisket inom fiskeområdet.

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	3
3	Ärendet och dess beredning	3
4	Bestämmelser om fisket i gränsälvsöverenskommelsen	5
5	Befogenhet att besluta om fisket inom Torne älvs fiskeområde	6
6	Författningskommentar	7
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 mars 1997	9
	Rättsdatablad	10

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1996/97:94

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om befogenhet att besluta om fisket inom Torne älvs fiskeområde.

Ärendet bör behandlas under innevarande riksmöte.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Förslag till lag om befogenhet att besluta om fisket inom Torne älvs fiskeområde

Härigenom föreskrivs följande.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela sådana föreskrifter om fisket inom Torne älvs fiskeområde som behövs för att uppfylla gränsälvsöverenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland.

Fiskeområdets utbredning framgår av lagen (1971:850) med anledning av gränsälvsöverenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland.

Regeringen får överlämna till Finsk-svenska gränsälvscommissionen att i särskilda fall besluta i frågor om fisket inom fiskeområdet.

Denna lag träder i kraft den 1 juni 1997.

3 Ärendet och dess beredning

För Torne älvs-området finns en gränsälvsöverenskommelse mellan Finland och Sverige. Genom överenskommelsen har staterna gemensamt inrättat en ständig kommission, Finsk-svenska gränsälvscommissionen (Gränsälvscommissionen). Enligt lagen (1971:850) med anledning av gränsälvsöverenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland skall denna överenskommelse gälla som svensk lag. I överenskommelsen föreskrivs bl.a. att gällande rätt inom vardera staten skall tillämpas i den mån överenskommelsen inte innehåller särskilda bestämmelser. I en bilaga till överenskommelsen finns en stadga för fisket inom Torne älvs fiskeområde. Denna stadga har genomförts i svensk rätt genom inkorporation. Sålunda föreskrivs i kungörelsen (1971:1018) om tillämpning av stadgan för fisket inom Torne älvs fiskeområde att stadgan skall gälla i Sverige så länge gränsälvsöverenskommelsen är i kraft. Nya överenskommelser mellan länderna har vid två tillfällen föranlett ändringar av kungörelsen (SFS 1979:72 och SFS 1987:976).

Ändringen av kungörelsen år 1987 innebar bl.a. att rätt att besluta om föreskrifter för fisket i en ökad utsträckning överläts till Gränsälvscommissionen. Högsta domstolen har i en dom den 13 juni 1996, DB 118,

konstaterat att ändringen inneburit överlåtelse av befogenhet till en mellanfolklig organisation att meddela föreskrifter. Emellertid har enligt domstolen den i regeringsformen föreskrivna ordningen för en sådan överlåtelse i väsentligt hänseende åsidosatts när regeringen fattade beslut om kungörelseändringen.

För att undvika en situation utan fiskevårdsbestämmelser beslutade Fiskeriverket med stöd av förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen (fiskeförordningen) föreskrifter för fisket i det aktuella fiskeområdet.

I ett beslut den 29 januari 1997 har åklagarmyndigheten i Umeå emellertid, i ett ärende om överprövning av beslut om att lägga ned förundersökning, ansett att Fiskeriverkets föreskriftsrätt i fiskeförordningen inte omfattar Torne älvs fiskeområde.

Efter detta beslut har Fiskeriverket i en framställning till regeringen den 7 februari 1997 begärt att regeringen skall vidta åtgärder för att skydda fisket inom Torne älvs fiskeområde. Åtgärderna bör enligt verket innebära att de inom Gränsälvskommissionen överenskomna särskilda bestämmelserna till skydd för naturreproducerande lax skall kunna tillämpas under 1997 års fiskesäsong.

Torne, Lainio och Muonio Älvars Förening samt Haparanda kommun har i skrivelser begärt att regeringen vidtar åtgärder som skapar förutsättningar för en reglering av fisket i älven. Företrädare för Fiskets intresseförening i Tornedalen har uppvaktat Jordbruksdepartementet om fisket i älven. Vidare har frågan föranlett överläggningar med Finland.

Enligt vad som följer av Högsta domstolens nyssnämnda dom saknas det erforderliga riksdagsbeslut om att åt Gränsälvskommissionen anförtro uppgiften att meddela vissa föreskrifter om fisket i älven. Detsamma gäller möjligheterna att anförtro förvaltningsuppgifter åt kommissionen. Regeringen gör den bedömningen att riksdagens ställningstaganden till gränsälvsöverenskommelsen och därtill hörande frågor inte heller kan anses uppfylla de krav regeringsformen ställer vad gäller bemyndiganden att nationellt meddela föreskrifter om fisket i området.

Regeringen har övervägt möjligheten att ersätta de nuvarande fiskeföreskrifterna för Torne älvs fiskeområde med föreskrifter meddelade med stöd av fiskelagen (1993:787). En sådan lösning är emellertid mindre lämplig med hänsyn till att fiskelagens tillämpningsområde har avgränsats så att det görs undantag för Torne älvs fiskeområde i den mån det finns särskilda föreskrifter för området. På sikt kan det däremot finnas goda skäl för att sammanföra de parallella regelverken för fisket. Frågan om regleringen av fisket inom Torne älvs fiskeområde bör ingå i en redan pågående översyn av 1971 års gränsälvsöverenskommelse.

I avvaktan på en långsiktig lösning vad beträffar regelsystemet för fisket inom Torne älvs fiskeområde är det emellertid nödvändigt att snarast bota de brister som uppdagats när det gäller den nuvarande regleringen. Det är angeläget med hänsyn till Sveriges åtaganden gentemot Finland. Det är också angeläget att undvika ett okontrollerat laxfiske som skulle få allvarliga biologiska följder och som skulle inverka på Sveriges övriga internationella åtaganden.

För att fullt ut ge regeringen och Gränsälvskommissionen de beslutsbefogenheter som förutsätts i gränsälvsöverenskommelsen krävs dels att riksdagen bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter om fisket inom Torne älvs fiskeområde och att till kommissionen överlämna uppgifter som innebär myndighetsutövning, dels att riksdagen ger kommissionen befogenhet att meddela föreskrifter om fisket i älven. Med hänsyn till det underlag som nu står till förfogande för ett riksdagsbeslut i frågan bör emellertid lagstiftningsärendet begränsas till vad som är oundgängligen nödvändigt. I det följande lägger regeringen därför fram ett förslag som inte avser annat än befogenhet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter för fisket i gränsälvsområdet samt rätt för regeringen att överlämna åt Gränsälvskommissionen att besluta i enskilda fall.

4 Bestämmelser om fisket i gränsälvsöverenskommelsen

Gränsälvsöverenskommelsen är tillämplig på Könkämä och Muonio älvar och de delar av Torne älv och de sjöar som utgör gräns mellan Finland och Sverige. Överenskommelsen omfattar också de sjöar och vattendrag som utgör sidogrenar av eller tillflöden till gränsälvarna och de särskilda utflöden som bildas av Torne älvs skilda mynningsgrenar. Även den del av Bottniska viken som ligger inom finska och svenska Nedertorneå socknar omfattas av överenskommelsen.

I överenskommelsen finns regler om byggande i vatten, vattenreglering, fiske och skydd mot vattenföroreningar. Bestämmelser finns också om förfaranden, om rätt till ersättning och om tillsyn och straff.

I kapitel 5 i överenskommelsen finns bestämmelserna om fisket i Torne älvs fiskeområde. Dit hör bestämmelser om fiskådra som bl.a. innebär rätt för Gränsälvskommissionen att besluta om ändring av fiskådrans sträckning. Vidare ges föreskrifter om fredningszoner i havsområdet och om inskränkningar av redskapsanvändningen i delar av området. Tillståndsplikt gäller för utsättning av redskap av mer stadigvarande natur och det ankommer på kommissionen att meddela föreskrifter för att förebygga olägenheter för flottningen och samfärdseln. Föreskrifterna får inte medföra intrång av någon betydelse i enskild fiskerätt. Kommissionen får också på begäran av en fiskerättshavare för viss fiskeplats besluta att fisket skall brukas samfällt över riksgränsen. Sådana beslut skall stadfästas av de båda regeringarna. Kommissionen får vidare för viss del av fiskeområdet bestämma att rätt till fiske efter lax eller laxöring med visst redskap skall kunna upplåtas mot fiskekort. Även sådana beslut skall stadfästas av de båda regeringarna. Slutligen anges det i överenskommelsen att bilaga B till denna innehåller en fiskestadga. Lagen har aldrig ändrats.

Fiskestadgan införlivades i svensk rätt genom kungörelsen (1971:1018) om tillämpning av stadgan för fisket inom Torne älvs fiskeområde. Nya överenskommelser mellan Finland och Sverige har föranlett ändringar av kungörelsen vid två tillfällen, år 1979 och år 1987.

Stadgan innehåller bl.a. föreskrifter om användningen av fiskeredskap och fiskemetoder, fredningstider, minimimått och märkning av redskap. Vidare finns det bestämmelser om ansvar och särskilda rättsverkningar samt en forumbestämmelse.

Enligt stadgans ursprungliga lydelse gavs Gränsälvskommissionen befogenhet att meddela föreskrifter om visst minsta avstånd mellan fiskeredskap och om skyddsområden för fasta redskap. Ändringarna år 1979 och år 1987 innebar att föreskriftsrätten vidgades till att omfatta fredningstid för viss fiskart och förbud mot eller begränsning av användandet av visst fiskeredskap för att bevara den fredade arten.

När det gäller Gränsälvskommissionens beslutanderätt som innebär myndighetsutövning innebär den ursprungliga stadgan en rätt för kommissionen att dispensera från bestämmelserna i stadgan. Sådana beslut om undantag får meddelas om det är påkallat av fiskevårdshänsyn eller för fiskodling eller vetenskapligt ändamål. Utan att de angivna skälen föreligger får kommissionen medge undantag från vissa redskapsbestämmelser. Kommissionen gavs också rätt att ge tillstånd till utsättning av fisk.

Ändringarna år 1979 och år 1987 innebar att kommissionens beslutanderätt vidgades i viss utsträckning. Rätten att utan särskilt angivna skäl medge dispenser skulle i fortsättningen gälla vissa ytterligare redskap och visst ytterligare fiske.

5 Befogenhet att besluta om fisket inom Torne älvs fiskeområde

Regeringens förslag: I en särskild lag bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela sådana föreskrifter om fisket inom Torne älvs fiskeområde som behövs för att uppfylla överenskommelsen om gränsälven mellan Sverige och Finland. Regeringen får också rätt att överlämna till Gränsälvskommissionen att besluta i särskilda fall i fråga om fisket.

Fiskeriverkets förslag: Fiskeriverket har föreslagit vissa ändringar av förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen för att göra fiskelagstiftningen tillämplig på Torne älvs fiskeområde.

Skälen för regeringens förslag: I prop. 1971:137 om godkännande av gränsälvsöverenskommelsen mellan Sverige och Finland anförde föredraganden att de i överenskommelsen intagna stadgorna, bl.a. stadgan om fisket i fiskeområdet, borde underställas riksdagens prövning men att de torde kunna göras tillämpliga här i landet genom kungörelser som utfärdades av Kungl. Maj:t. Föredraganden uttalade vidare att framtida ändringar, som inte rör bestämmelser av grundläggande betydelse, torde kunna genomföras utan riksdagens medverkan. Det har under tiden därefter inte ifrågasatts annat än att det skulle ankomma på regeringen att vid behov besluta om mindre ingripande ändringar i överenskommelsen och därav följande ändringar i kungörelsen.

Åren 1979 och 1987 har fiskestadgan ändrats genom överenskommelser mellan Sverige och Finland varefter regeringen beslutat om nödvändiga ändringar av kungörelsen. Dessa ändringar har innefattat föreskrifter om fisket inkluderande ytterligare bemyndiganden för Gränsälvscommissionen att besluta i särskilda fall och att meddela föreskrifter.

Överenskommelsen med Finland om innehållet i fiskestadgan medför att det behöver meddelas svenska föreskrifter om fisket i älven. Enligt 8 kap. 7 § regeringsformen krävs det ett bemyndigande av riksdagen för att regeringen skall kunna meddela föreskrifter om fiske. Enligt 10 kap. 5 § sista stycket regeringsformen skall vidare överlåtelse av förvaltningsuppgift till mellanfolklig organisation beslutas av riksdagen direkt eller efter bemyndigande i lag i särskilda fall av regeringen eller annan myndighet. Några sådana bemyndiganden för regeringen har inte meddelats, vare sig i samband med att riksdagen ursprungligen beslutade om gränsälvsöverenskommelsen eller senare.

Mot bakgrund av vad som anförts föreslår regeringen en särskild lag med bemyndiganden till stöd för föreskrifter och beslut om fisket inom Torne älvs fiskeområde.

I den nya lagen bör regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ges rätt att meddela föreskrifter om fisket i älven. Vidare bör regeringen ges rätt att överlämna åt Gränsälvscommissionen att besluta om fisket i enskilda fall.

Av skäl som redovisats inledningsvis har regeringen valt att i det föreliggande lagstiftningsärendet bara föreslå ett bemyndigande för regeringen eller för en av regeringen utpekad myndighet att meddela föreskrifter och en befogenhet för regeringen att till Gränsälvscommissionen överlämna beslutanderätt i frågor som rör myndighetsutövning. Till skillnad från vad som gäller frågan om föreskriftsrätt för Gränsälvscommissionen gör regeringen den bedömningen att den i lagstiftningsärendet redovisade bakgrunden utgör ett tillräckligt underlag för beslut om såväl ett bemyndigande om föreskriftsrätt för regeringen som en befogenhet för regeringen att överlämna beslutanderätt i enskilda fall till kommissionen. Gränsälvscommissionens ursprungliga dispensrätt är utformad så att kommissionen i en kungörelsebestämmelse ges rätt att medge undantag från kungörelsens övriga bestämmelser. Det kan därför ifrågasättas om denna dispensrätt kvarstår oförändrad även efter det att ändringar görs i de bestämmelser som kommissionen kan dispensera från. För att undvika en sådan diskussion bör en föreskriftsrätt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förenas med en rätt för regeringen att till Gränsälvscommissionen överlåta beslutanderätt i enskilda fall. Eftersom överlåtelsen skall avse förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning kräver riksdagens beslut i den sistnämnda frågan kvalificerad majoritet.

6 Författningskommentar

Genom bemyndigandet kan regeringen meddela sådana föreskrifter om fisket som behövs till följd av de ändringar i den ursprungliga stadgan om fisket som Sverige och Finland kommer överens om. Det är främst fråga om

föreskrifter om användningen av fiskeredskap och fiskemetoder, fredningstider, minimimått och märkning av redskap.

Prop. 1996/97:94

Gränsälvsområdet beskrivs i 1 kap. artikel 2 i den i bilagan till lagen (1971:850) med anledning av gränsälvsöverenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland införda överenskommelsen. Fiskeområdets något mer begränsade utbredning framgår av 5 kap. artikel 1.

Frågor som kan överlämnas till Gränsälvskommissionen är att ge tillstånd till utsättning och odling av fisk och att medge undantag från föreskrifter om fiske och vattenbruk.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 mars 1997

Närvarande: statsministern Persson, statsråden Hjelm-Wallén, Peterson, Freivalds, Wallström, Tham, Åsbrink, Schori, Blomberg, Andersson, Winberg, Uusmann, Ulvskog, Sundström, Lindh, Johansson, von Sydow, Klingvall, Åhnberg, Pagrotsky, Östros, Messing

Föredragande: statsrådet Åhnberg

Regeringen beslutar proposition 1996/97:94 Lag om befogenhet att besluta om fisket inom Torne älvs fiskeområde.

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivnings- bemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG- regler
--------------------	--	--

Lag om befogenhet att
besluta om fisket inom
Torne älvs fiskeområde

Första och tredje stycket i
lagens bestämmelse