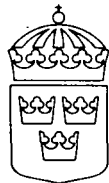


Lagutskottets betänkande

1986/87:9

om godkännande av överenskommelse med Finland
om suveränitetsholmarna i Torne, Muonio och
Könkämä älvar (prop. 1986/87:38)



LU
1986/87:9

Sammanfattning

I betänkandet behandlas proposition 1986/87:38 vari föreslås att riksdagen godkänner en mellan den svenska och den finska regeringen träffad överenskommelse angående de s. k. suveränitetsholmarna i Torne, Muonio och Könkämä älvar. Överenskommelsen innebär i huvudsak att suveränitetsholmarnas rättsliga särställning bibehålls samtidigt som rättsläget i fråga om holmarna preciseras. I propositionen föreslås vidare att överenskommelsen införlivas med svensk rätt genom en särskild lag.

På lagutskottets begäran har konstitutionsutskottet yttrat sig i frågan om ordningen för riksdagens beslutsfattande i ärendet. Yttrandet har fogats till betänkandet som *bilaga 3*.

Lagutskottet tillstyrker bifall till propositionen.

Propositionen

I proposition 1986/87:38 föreslår regeringen (justitiedepartementet) att riksdagen

dels godkänner överenskommelsen den 19 juni 1986 mellan Sverige och Finland om suveränitetsholmarna i Torne, Muonio och Könkämä älvar,

dels antar ett i propositionen framlagt förslag till lag om suveränitetsholmarna i Torne, Muonio och Könkämä älvar.

Lagförslaget och överenskommelsen har intagits som *bilaga 1* och *2* till betänkandet.

Utskottet

Allmän bakgrund

Genom freden i Fredrikshamn år 1809 mellan Sverige och Ryssland kom bl. a. Torne, Muonio och Könkämä älvar att utgöra gräns mellan Sverige och Finland. Av de holmar som finns i älvarna skulle i princip holmarna öster om strömfåran tillhöra Ryssland, medan holmarna väster därom skulle tillhöra Sverige.

De hemman som låg längs gränssälvorna hade i stor utsträckning ägor på båda sidor om älvarna samt på holmarna i dessa. I fredsfördraget stadgades att invånarna i gränstrakterna inom en treårsperiod genom ägoutbyten skulle

att invånarna i gränstrakterna inom en treårsperiod genom ägoutbyten skulle samla sina ägor i ettdera av länderna. I syfte att precisera gränsdragningen och villkoren för det åsyftade ägoutbytet träffades den 20 november 1810 en gränsregleringstraktat. Denna innefattade inget krav på att ägoutbytet skulle omfatta holmarna. I stället stadgades att de tidigare ägarna för alltid skulle vara tillförsäkrade åtnjutandet av ägor på holmarna, även om holmarna genom gränslinjen skulle komma att tillhöra det andra landet. Om möjligt skulle dock eftersträvas att en holme eller näraliggande holmar inte tillhörde undersåtar i olika länder. I traktaten fastställdes vidare att ägarna årligen skulle utge en avgift till det andra landet (suveränitetsavgift). Genom avgiften skulle klargöras att holmarna, trots den medgivna nyttjanderätten, tillhörde det land där de var belägna.

Det föreskrivna utbytet av blandade ägor på holmarna kom inte till stånd i avsedd omfattning. I en ägoutbyteskonvention den 17 januari 1821 mellan Sverige och Ryssland föreskrevs att holmarna efter visst kartläggningsarbete skulle skiftas så att rådande ägoblandning så långt möjligt upphörde. För kvarvarande holmar skulle bestämmelserna i gränsregleringstraktaten gälla. Detta riksgränsägoutbyte avslutades under år 1823. Enligt en samma år upprättad förteckning hade svenska medborgare 15 holmar i Finland, varav 4 endast innehades delvis (svenska suveränitetsholmar) medan finska medborgare hade 36 holmar i Sverige varav 1 endast delvis (finska suveränitetsholmar). Som en följd av 1981 års översyn om riksgränsen mellan Sverige och Finland (prop. 1983/84:202, LU 1984/85:16) har karaktären av suveränitetsholmar upphört för 4 finska och 2 svenska holmar.

Suveränitetsholmarna har i fastighetsrättsligt hänseende behandlats olika i Sverige och Finland.

De svenska suveränitetsholmarna i Finland har konsekvent jämställts med innehavarnas svenska fastigheter. Ägorna på holmarna har således i det svenska jordregistret inräknats i fastlandsfastigheternas arealuppgifter. Även när det gäller inskrivnings- och lagfartsförhållanden har ägorna på holmarna behandlats som om de utgjorde fast egendom i Sverige. Ägorna på dessa holmar har varit föremål för fastighetsbildningsåtgärder enligt svensk rätt. Holmarna har inte redovisats i det finska jordregistret eller i de finska lagfartsböckerna.

De finska suveränitetsholmarna i Sverige är inte redovisade i finska jordregister eller lagfartsböcker. De har heller inte blivit föremål för fastighetsbildningsåtgärder enligt finsk rätt. Däremot har omfattande samsjedelningar ägt rum. Detta har lett till att ägarförhållandena i många fall är oklara. I det svenska jordregistret har de finska suveränitetsholmarna tagits upp som särskilda enheter – "krono under enskild disposition". De svenska fastighetsböckerna (lagfarts- och inskrivningsböckerna) innehåller däremot inga uppgifter om dessa holmar.

När det gäller markanvändningen på holmarna har i princip rätten i det land där holmarna är belägna ansetts tillämplig.

Förhållandena på suveränitetsholmarna behandlades av riksdagen vid 1979/80 års riksmöte med anledning av en motion. I motionen hänvisades bl. a. till att ett av den finsk-svenska utredningen om suveränitetsholmarna avgivet betänkande (NU 1975:26) Suveränitetsholmarna i Torne, Muonio

och Könkämä älvar inte hade lett till någon proposition och motionärerna yrkade att riksdagen hos regeringen skulle begära kompletterande utredning och förslag till lösning av äganderättsförhållandena rörande dessa holmar. I sitt av riksdagen godkända betänkande LU 1979/80:12 erinrade utskottet om att konstruktionen med suveränitetsholmar ursprungligen hade sin grund i att holmarna i älvarna ofta utgjorde de för försörjningen värdefullaste ägorna vilket medförde att det inte gick att få ett ägoutbyte till stånd. Under 1800-talet användes holmarna huvudsakligen för slätter. Holmängarna utgjorde s. k. naturängar, där vårfloden och ljuset dygnet runt under sommaren befrämjade en riklig gräsväxt. På 1930-talet började man enligt utskottet med en intensiv foderodling och på många holmar bildades särskilda dikningsföretag. Under de senaste årtiondena hade man efter hand återgått till en extensiv foderfångst och i samband med den genomgripande strukturomvandling som jordbruket i Tornedalen har genomgått, hade nyttjandet av holmarna snabbt gått tillbaka för att år 1979 i det närmaste ha upphört. Endast i några få fall förekom det alltjämt höskörd på de svenska holmarna. Några av de finskägda holmarna vid Muonio nyttjades fortfarande som betesmark. Utskottet konstaterade vidare att det förhållandet att flertalet holmar i stort sett lämnats åt sitt öde hade lett till att holmarna snabbt växte igen.

Utskottet ansåg att snara åtgärder måste komma till stånd om inte holmarna skall växa igen så att det skulle bli mycket svårt och kostsamt att återställa kulturlandskapet och den öppna landskapsbilden. Utskottet anmärkte bl. a. att Tornedalen i den svenska riksplaneringen hade bedömts vara ett område av riksintresse från kulturhistorisk synpunkt samt att de dåvarande förhållandena också innebar en risk för uppkomsten av en oreglerad fritidsbebyggelse. Utskottet påpekade vidare att bl. a. lantbruksnämnden i Norrbottens län hade framhållit att efterfrågan på jordbruksmark hade ökat inom området och att holmarna skulle kunna utgöra ett gott underlag för mjölk- och köttproduktion, om det hinder som fastighetsindelningen utgjorde skulle undanröjas. Holmarna var i sådant hänseende enligt lantbruksnämnden likartade med en svensk holme som då brukades som underlag för ett nyligen uppbyggt SR-företag. Utskottet hemställde att motionen skulle bifallas.

Med anledning av riksdagens begäran gav regeringen länsstyrelsen i Norrbottens län i uppdrag att genomföra en kompletterande utredning om suveränitetsholmarna. Länsstyrelsen redovisade sitt uppdrag i en år 1984 avlämnad rapport som remissbehandlades. Överläggningar upptogs därefter mellan det svenska och det finska utrikesdepartementet vilka ledde till en överenskommelse år 1986.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner den mellan den svenska och den finska regeringen träffade överenskommelsen angående de s. k. suveränitetsholmarna i Torne, Muonio och Könkämä älvar. Överenskommelsen innebär att suveränitetsholmarnas rättsliga särställning bibehålls samtidigt som rättslaget i fråga om holmarna preciseras.

I överenskommelsen anges vilka holmar som utgör suveränitetsholmar. Det fastslås att de särbestämmelser som hittills gällt enligt tidigare överenskommelser alltså skall gälla utom såvitt avser bestämmelsen om suveränitetsavgift vilken upphävs. I överenskommelsen slås också fast att holmarna innehas med äganderätt samt anges hur holmarnas gränser skall bestämmas. Vidare innebär överenskommelsen att frågor av fastighetsrättslig karaktär som rör de svenska suveränitetsholmarna skall bedömas enligt svensk rätt och att sådana frågor rörande de finska suveränitetsholmarna skall avgöras enligt finsk rätt. I övrigt skall svensk rätt tillämpas på de finska holmarna och finsk rätt på de svenska. Domstolar och myndigheter i det land vars rätt skall tillämpas skall vara behöriga att handlägga ärenden om frågor rörande holmarna. Överenskommelsen reglerar också proceduren för att upphäva en suveränitetsholmes rättsliga särställning. Slutligen anges att överenskommelsen skall träda i kraft vid det årsskifte som inträffar närmast efter det att parterna har meddelat varandra om överenskommelsen.

I propositionen föreslås vidare att överenskommelsen införlivas med svensk rätt genom lag med undantag av bestämmelsen som anger när överenskommelsen skall träda i kraft. I sistnämnda hänseende föreslås att regeringen bemyndigas att bestämma om ikraftträdandet.

Allmänna överväganden

Som utskottet framhöll vid 1979/80 års riksmöte har suveränitetsholmarna tidigare varit av stor betydelse för jordbruket i gränsområdet. Fortfarande är också flertalet svenska suveränitetsholmar intressanta från jordbrukssynpunkt. Den starka ägosplittringen på holmarna liksom osäkerheten om rättsläget har emellertid medfört att ett rationellt utnyttjande av holmarna försvårats. Utskottet ser därför med tillfredsställelse att en överenskommelse nu träffats med den finska regeringen rörande de framtida förhållandena på suveränitetsholmarna.

I likhet med departementschefen anser utskottet att det inte bör komma i fråga att utveckla konstruktionen med suveränitetsholmarna. Vad som är angeläget är i stället att man skapar förutsättningar för en bättre ordning när det gäller fastighets- och ägandeförhållandena och därmed också för en ökad användning av holmarna för bl. a. jordbruksändamål. Enligt utskottets mening innebär den träffade överenskommelsen en tillfredsställande lösning av frågan. Genom klarläggandet av vilka rättsliga regler som skall gälla på de svenska holmarna kommer det att finnas en grund för olika åtgärder som syftar till att undanröja dagens hinder mot ett rationellt brukande av dem. Utskottet tillstyrker således att riksdagen godkänner överenskommelsen. Den bör som föreslås i propositionen införlivas med svensk rätt genom s. k. inkorporation.

Ordningen för riksdagens beslut i ärendet

I överenskommelsen anges som ovan nämnts att finska domstolar och myndigheter skall vara behöriga att handlägga mål och ärenden rörande de

suveränitetsholmar som är belägna i Sverige i den mån finsk rätt skall tillämpas. Enligt 10 kap. 5 § tredje stycket regeringsformen kan riksdagen genom beslut överlåta rättskipnings- och förvaltningsuppgift till annan stat. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning skall riksdagens förordnande ske genom beslut varom minst tre fjärdedelar av de röstande förenar sig. Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Lagutskottet har inhämtat yttrande från konstitutionsutskottet beträffande frågan huruvida 10 kap. 5 § regeringsformen skall tillämpas i ärendet. I yttrandet anför konstitutionsutskottet att bestämmelsen om den särskilda beslutsordningen i 10 kap. 5 § tredje stycket regeringsformen är tillämplig i förevarande fall.

Lagutskottet delar konstitutionsutskottets uppfattning. Riksdagens beslut om godkännande av överenskommelsen och antagande av det i propositionen framlagda lagförslaget bör således fattas i den särskilda ordning som föreskrivs i 10 kap. 5 § tredje stycket regeringsformen. Med hänsyn till vad utskottet anfört om behovet av åtgärder beträffande förhållandena på suveränitetsholmarna förordar utskottet att riksdagen om så kan ske avgör ärendet genom ett enda beslut och inte i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Utskottets hemställan

Utskottet hemställer

- att riksdagen med bifall till proposition 1986/87:38
- dels* godkänner överenskommelsen den 19 juni 1986 mellan Sverige och Finland om suveränitetsholmarna i Torne, Muonio och Könkämä älvar,
- dels* antar det genom propositionen framlagda förslaget till lag om suveränitetsholmarna i Torne, Muonio och Könkämä älvar.

Stockholm den 25 november 1986

På lagutskottets vägnar

Per-Olof Strindberg

Närvarande: Per-Olof Strindberg (m), Lennart Andersson (s), Owe Andréasson (s), Ulla Orring (fp), Martin Olsson (c), Inga-Britt Johansson (s), Allan Ekström (m), Bengt Kronblad (s), Berit Löfstedt (s), Ewa Hedkvist Petersen (s), Hans Rosengren (s), Ewy Möller (m), Kjell-Arne Welin (fp), Kersti Johansson (c) och Marianne Carlström (s).

Propositionens lagförslag

LU 1986/87:9

Bilaga 1

Förslag till

Lag om suveränitetsholmarna i Torne, Muonio och
Könkämä älvar

Härigenom föreskrivs följande.

Artiklarna 1–6 i överenskommelsen den 19 juni 1986 mellan Sverige och Finland om suveränitetsholmarna i Torne, Muonio och Könkämä älvar skall gälla som svensk lag. Bestämmelserna har den lydelse som den härvid fogade bilagan¹ utvisar.

Denna lag träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

¹ Bilagan intagen som bilaga 2 till betänkandet.

Regeringarna i Sverige och Finland har kommit överens om följande:

Artikel 1

Med suveränitetsholmar avses i denna överenskommelse de holmar, delar av holmar och uddar vilka är belägna i Torne, Muonio och Könkämä älvar och vilkas rättsliga särställning bygger på gränsregleringstraktaten den 20 (8) november 1810 mellan Sverige och Ryssland, ägoutbyteskonventionen den 17 (5) januari 1821 mellan samma parter, samt den av Konungens av Sverige och Kejsarens av Ryssland befullmäktigade kommissarier den 26 september 1823 avgivna deklARATIONEN om fastställelse av riksgränsägoutbytet. Över suveränitetsholmarna har uppgjorts förteckningar som undertecknats den 4 och den 13 september 1823.

Genom överenskommelsen den 14 juni 1985 om partiell fastställelse av 1981 års översyn av riksgränsen mellan Sverige och Finland har vissa holmar förlorat sin karaktär av suveränitetsholmar.

Närmare bestämmelser om suveränitetsholmarna har meddelats i en av de ovan nämnda kommissarierna utfärdad kungörelse, vilken är intagen i ett protokoll av den 3 september 1823.

De i första och tredje styckena nämnda handlingarna redovisas i Nordisk Utredningsserie (NU 1975: 26 och 27)¹.

Artikel 2

De bestämmelser om suveränitetsholmarna som finns upptagna i dokument omnämnda i artikel 1 skall fortsätta att gälla, om inte annat framgår av denna överenskommelse.

Bestämmelserna i gränsregleringstraktaten den 20 (8) november 1810, Artikel II fjärde stycket om årlig avgift skall inte gälla längre.

Artikel 3

De suveränitetsholmar som är belägna i Sverige innehas med äganderätt enligt finsk rätt och de som är belägna i Finland med äganderätt enligt svensk rätt.

Artikel 4

På de suveränitetsholmar som är belägna i Sverige tillämpas finsk rätt i fråga om äganderätt och begränsad sakrätt, överlåtelse av äganderätt och annat förvärv samt upplåtelse av nyttjanderätt eller av annan begränsad sakrätt. Finsk rätt tillämpas även i fråga om fastighetsbildning, fastighets-

¹ NU 1975: 27 utgör den finskspråkiga upplagan av betänkandet.

registrering, lagfart och inteckning. På de suveränitetsholmar som är belägna i Finland tillämpas på motsvarande sätt svensk rätt.

I den mån finsk rätt skall tillämpas på suveränitetsholmar som är belägna i Sverige är finska domstolar och myndigheter behöriga att handlägga ärendena. Motsvarande gäller beträffande svenska domstolar och myndigheter när det är fråga om suveränitetsholmar i Finland.

Artikel 5

Gränsen för en suveränitetsholme har den sträckning som framgår av karta och andra handlingar från 1823 års ägoutbyte.

Om gränsen för en suveränitetsholme är avsedd att följa en strandlinje, bestäms gränsen enligt medelvattenståndet vid varje tid.

Artikel 6

En suveränitetsholmes särställning kan hävas, om ändrade förhållanden ger anledning till detta.

Ansökan om hävande av en suveränitetsholmes särställning kan göras av vederbörande markägare, kommun eller länsstyrelse hos endera statens centrala lantmäterimyndighet. Denna myndighet skall bereda frågan gemensamt med den centrala lantmäterimyndigheten i den andra fördragsslutande staten. Ärendet skall sedan av myndigheterna hänskjutas till respektive regering för avgörande.

En överenskommelse om att häva en suveränitetsholmes särställning förutsätter att fastigheterna på holmen inte besväras av servitut eller inteckningar. Upphävandet av holmens särställning får inte i sig förändra äganderätt till fastigheterna på holmen.

Artikel 7

Denna överenskommelse träder i kraft vid det årsskifte som inträffar närmast efter det att parterna har meddelat varandra om överenskommelsens godkännande.

Till bekräftelse härav har de vederbörligen befullmäktigade ombuden undertecknat denna överenskommelse.

Som skedde i Stockholm den 19 juni 1986 i två exemplar på svenska och finska språken, vilka båda texter har samma giltighet.

För Sveriges regering:
Mats Hellström

För Finlands regering:
Björn Alholm

Konstitutionsutskottets yttrande

LU 1986/87:9

Bilaga 3

1986/87:4 y

över proposition 1986/87:38 om godkännande av
överenskommelse med Finland om
suveränitetsholmarna i Torne, Muonio och
Könkämä älvar

Till lagutskottet

Lagutskottet har begärt yttrande från konstitutionsutskottet över rubricerade proposition, såvitt rör frågan om 10 kap. 5 § regeringsformen skall tillämpas vid riksdagens ställningstagande till propositionen.

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner en mellan den svenska och den finska regeringen i juni 1986 träffad överenskommelse angående de s. k. suveränitetsholmarna i Torne, Muonio och Könkämä älvar. Överenskommelsen innebär bl. a. (artikel 4) att på de suveränitetsholmar som är belägna i Sverige skall finsk rätt tillämpas i fråga om äganderätt och begränsad sakrätt, överlåtelse av äganderätt och annat förvärv samt upplåtelse av nyttjanderätt eller av annan begränsad sakrätt. Finsk rätt skall tillämpas även i fråga om fastighetsbildning, fastighetsregistrering, lagfart och inteckning. På de suveränitetsholmar som är belägna i Finland tillämpas på motsvarande sätt svensk rätt.

I den mån finsk rätt skall tillämpas på suveränitetsholmar som är belägna i Sverige är finska domstolar och myndigheter behöriga att handlägga ärendena. Motsvarande gäller beträffande svenska domstolar och myndigheter när det är fråga om suveränitetsholmar i Finland.

I propositionen föreslås en lag som innebär att överenskommelsen införlivas med svensk rätt genom s. k. inkorporation, dvs. att överenskommelsen förklaras gälla som svensk lag.

Propositionen innehåller ingen redovisning av regelsystemet i 10 kap. 5 § regeringsformen. Detta stadgande (tredje stycket) medger att rättsskipnings- eller förvaltningsuppgift genom beslut av riksdagen överläts till bl. a. annan stat. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall riksdagens förordnande ske genom ett beslut, varom minst tre fjärdedelar av de röstande förener sig. Riksdagens beslut i fråga om sådan överlåtelse kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag.

Utskottet finner det ifrågavarande stadgandet tillämpligt i förevarande fall. I sak har utskottet inte någon erinran mot propositionens förslag.

Stockholm den 18 november 1986

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Wivi-Anne Cederqvist (s), Kurt Ove Johansson (s), Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun (s), Hans Nyhage (m), Anita Modin (s), Sören Lekberg (s), Börje Stensson (fp), Gunnar Biörck i Värmdö (m), Torgny Larsson (s), Bengt Kindbom (c), Nils Berndtson (vpk) och Ingela Mårtensson (fp).

LU 1986/87:9

Bilaga 3