

Regeringens proposition

1986/87: 38

om godkännande av överenskommelse med
Finland om suveränitetsholmarna i Torne,
Muonio och Könkämä älvar



Prop.
1986/87: 38

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i
bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 2 oktober 1986.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Sten Wickbom

Propositionens huvudsakliga innehåll

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 att suveränitetsholmarnas rättsliga särställning bibehålls samtidigt som rättsläget i fråga om holmarna preciseras.

I propositionen föreslås vidare en lag med anledning av överenskommelsen.

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 är utesluten här. Se bilaga 4 till regeringsprotokollet.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 2 oktober 1986

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Lundkvist, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Hellström, Wickbom, Johansson, Lindqvist

Föredragande: statsrådet Wickbom

Proposition om godkännande av överenskommelse mellan Sverige och Finland om suveränitetsholmarna i Torne, Muonio och Könkämä älvar

1 Inledning

År 1973 tillkallade den svenska regeringen en utredning (utredningsman justitiekanslern Ingvar Gullnäs) med uppgift att i samråd med en motsvarande finsk utredning göra en förutsättningslös och allsidig utredning om suveränitetsholmarna i Torne, Muonio och Könkämä älvar. Utredningarna lade år 1975 gemensamt fram betänkandet (NU 1975: 26) Suveränitetsholmarna i Torne, Muonio och Könkämä älvar. Betänkandet, som innehöll förslag till överenskommelse mellan Sverige och Finland beträffande suveränitetsholmarna, remissbehandlades men resulterade inte i någon överenskommelse mellan länderna. En sammanställning av remissyttrandena finns i laguskottets betänkande LU 1979/80: 13.

Vid 1978/79 års riksmöte begärdes i en motion (mot. 1978/79: 1759) en kompletterande utredning av frågan. Riksdagen biföll motionen (LU 1979/80: 13, rskr. 126).

Regeringen uppdrog den 27 november 1980 åt länsstyrelsen i Norrbottens län att genomföra den kompletterande utredningen om suveränitetsholmarna.

Länsstyrelsen lade den 6 april 1984 fram rapporten "Suveränitetsholmarna – förslag om ändrade villkor". Rapportens sammanfattning samt ett i rapporten framlagt utkast till överenskommelse mellan Sverige och Finland om suveränitetsholmarna bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilagorna 1 och 2*. Rapporten har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena bör bifogas som *bilaga 3*.

Sedan remissbehandlingen avslutats har överläggningar ägt rum mellan företrädare för det svenska utrikesdepartementet och det finska utrikesministeriet. En överenskommelse om suveränitetsholmarna i Torne, Muonio och Könkämä älvar har undertecknats den 19 juni 1986. Överenskommelsen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 4*.

2 Suveränitetsholmarnas tillkomst, betydelse och rättsliga status

Prop. 1986/87: 38

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. I älvarna skulle i princip holmarna öster om strömfåran tillhöra Ryssland, medan holmarna väster därom skulle tillhöra Sverige.

De hemman som låg längs grän älvarna 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 samla sina ägor i ettdera av länderna. I syfte att precisera gränstraktingen och villkoren för det åsyftade ägoutbytet träffades den 20(8) november 1810¹ 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(5) 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 gränstraktingstraktaten gälla. Detta riksgränsågoutbyte avslutades under år 1823. I ett protokoll den 3 september 1823 meddelades i form av en *kungörelse* ytterligare bestämmelser för holmarna. Enligt en samma år upprättad förteckning hade svenska undersåtar 15 holmar i Finland, varav 4 endast delvis (svenska suveränitetsholmar), samt finska undersåtar 36 holmar i Sverige, varav 1 endast delvis (finska suveränitetsholmar). Holmarnas totala areal uppgick till ungefär 500 hektar i vart och ett av länderna. Suveränitetskaraktären har, som ett resultat av 1981 års gränsoversyn, upphört för 4 finska och 2 svenska suveränitetsholmar (prop. 1983/84: 202, LU 1984/85: 16, rskr. 124).

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

De svenska suveränitetsholmarna i Finland har konsekvent jämförts 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.

¹ Datum inom parentes anger dag enligt den dåvarande ryska tideräkningen.

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 samsjämning 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.

Suveränitetsholmarna har tidigare varit av stor betydelse för jordbruket i gränsområdet. Alltjämt är flertalet svenska suveränitetsholmar intressanta från jordbrukssynpunkt. Emellertid har en stark ägosplittring och en viss osäkerhet om de rättsliga förhållandena på holmarna efter hand lett till ett dåligt utnyttjande av marken. En fortgående förbuskning är nu ett allvarligt hot mot det öppna kulturlandskap som tidigare var utmärkande för älvsområdet. Även på de finska suveränitetsholmarna råder en stark ägosplittring. Förhållandena är sådana, att ett rationellt utnyttjande av holmarna försvåras.

3 Det huvudsakliga innehållet i 1986 års överenskommelse

Genom överenskommelsen bekräftas att konstruktionen med suveränitetsholmar skall bestå. Vidare preciseras rättsläget på punkter där nu gällande överenskommelser är ofullständiga eller otydliga.

Artikel 1. I denna artikel anges närmare vilka holmar som utgör suveränitetsholmar genom hänvisning till tidigare överenskommelser. Vidare anges de dokument där dessa överenskommelser har kommit till uttryck. Dokumenten finns i relevanta delar redovisade i betänkandet NU 1975: 26.

Vid gränsätagoutbytet 1823 upprättades en förteckning över samtliga suveränitetsholmar. Denna förteckning finns återgiven i det nyssnämnda betänkandet. Endast holmar eller delar av holmar som har tagits upp i denna förteckning har ställning av suveränitetsholmar. Som en följd av 1981 års gränsöversyn, vilken fastställdes genom en överenskommelse mellan länderna den 14 juni 1985, har 2 svenska suveränitetsholmar – Pappilan Sältinki och Huukkilanlika i Ylitornio kommun i Finland – och 4 finska holmar – Keskisaari, Kuusisaari, Isosaari och Koivusaari i Pajala kommun i Sverige – förlorat sin särställning. Det finns för närvarande 13 svenska och 32 finska suveränitetsholmar.

Artikel 2. I artikeln slås fast att samtliga särbestämmelser om suveränitetsholmarna enligt de överenskommelser som har angetts i artikel 1 med ett undantag alltjämt skall gälla. Undantaget avser den obsoleta bestämmelsen om suveränitetsavgift. Denna bestämmelse upphävs således nu formellt.

Artikel 3. Tveksamhet har förelegat om marken på suveränitetsholmarna innehas med äganderätt eller med någon form av nyttjanderätt. I

överenskommelsen slås fast att det är fråga om äganderätt. Omfattningen av äganderätten bestäms enligt rättsordningen i det land till vars medborgare suveränitetsholmen ursprungligen upplåtits.

Artikel 4. Överenskommelsen bygger på principen att den territoriella rättsordningen skall gälla på suveränitetsholmarna med undantag för frågor av fastighetsrättslig karaktär. Det sagda innebär att finsk fastighetsrätt gäller på de finska suveränitetsholmarna i Sverige. Svensk fastighetsrätt skall på motsvarande sätt gälla på de svenska suveränitetsholmarna i Finland. Beträffande det undantagna rättsområdet gäller vidare att domstolar och myndigheter i det land vars rätt skall tillämpas är behöriga att handlägga ärenden om sådana frågor. Överenskommelsen berör inte beskattningsfrågorna. I sådant avseende gäller det generella dubbelbeskattningsavtalet för de nordiska länderna.

Artikel 5. I de fall en suveränitetsholme är en halvö skall landgränsen ha den sträckning som fastställdes vid gränsägoutbytet 1823.

I älvarna förekommer uppgrundningar kring holmarna. Dessa förstörs också av erosion. I överenskommelsen fastställs den ordning som gäller i praxis av innebörd att holmarnas omfattning bestäms av det vid varje tid gällande medelvattenståndet. Gränsen följer således strandlinjen så som denna förändras genom uppgrundningar eller av erosion.

Artikel 6. I de nu gällande överenskommelserna saknas det en fastlagd procedur för att upphäva en suveränitetsholmes särställning. I förevarande artikel regleras denna procedur.

Väcks frågan om upphävande av suveränitetskaraktären skall denna bredas gemensamt av de centrala lantmäterimyndigheterna i de två länderna. Själva avgörandet skall dock träffas av regeringarna. Ett upphävande av suveränitetskaraktären förutsätter således en överenskommelse mellan länderna.

Frågan om upphävande av en holmes särställning kan väckas av markägaren, kommunen eller länsstyrelsen. Sökanden kan fritt välja den centrala lantmäterimyndighet som passar honom bäst. Suveränitetsegenskapen får upphävas om förhållandena ändrats. Vidare gäller att fastigheterna på holmen inte får besväras av servitut eller inteckningar. I överenskommelsen slås fast att själva upphävandet av suveränitetskaraktären inte får påverka äganderätten till fastigheterna på holmen.

Artikel 7. Överenskommelsen träder i kraft vid det årsskifte som inträffar närmast efter det att regeringarna har meddelat varandra om överenskommelsens godkännande.

4 Föredraganden

4.1 Konstruktionen med suveränitetsholmar

De svenska suveränitetsholmarna i Finland är, med undantag för fyra mindre holmar eller delar av holmar, koncentrerade till det s. k. Hietaniemiselet, ca 50 km uppströms Haparanda i Övertorneå kommun. Omkring 260 fastigheter har mark på de svenska suveränitetsholmarna i selet. Ägosplittringen är stor. Det finns omkring 400 skiften på holmarna. Dessutom

är många fastigheter där samägda eller ägda av dödsbon. Holmarna har en naturlig flora av gräs och örter och är främst av betydelse som betesmark. Viss vallodling har förekommit men knappast alls någon spannmålsodling. Växtligheten är god, vilket beror på att holmarna så gott som årligen överspolas av vårfloeden. Under senare tid har en betydande förbuskning skett.

Fleralet av de finska suveränitetsholmarna i Sverige är belägna betydligt längre norr ut än de svenska holmarna i Finland och är till följd av det strängare klimatet numera av mindre betydelse från jordbrukssynpunkt. Äganderättsförhållandena är liksom fastighetsindelningen svåröverskådlig, eftersom endast sämjedelning av marken har förekommit. I viss utsträckning har dessa holmar tagits i anspråk för fritidsändamål.

Som länsstyrelsen har anfört i sin rapport torde det inte föreligga något intresse från allmän synpunkt att avveckla suveränitetsholmarnas rättsliga särställning, förutsatt att nuvarande hinder i brukandet och de oklarheter som finns kan elimineras. Praktiskt taget alla remissinstanser, däribland de som representerar de lokala intressena, har godtagit denna utgångspunkt för behandlingen av frågan.

Mot denna bakgrund anser jag att det inte bör komma i fråga att avveckla konstruktionen med suveränitetsholmarna. I stället bör de knapphändiga bestämmelser som nu finns om holmarna kompletteras genom en ny överenskommelse med Finland som avhjälper den mest påtagliga bristen, nämligen oklarheten om vilken rättsordning som skall gälla på holmarna. Ett klarläggande i denna fråga bör kunna leda till en bättre ordning såvitt gäller fastighets- och ägandeförhållandena. Detta är i sin tur en förutsättning för att holmarna åter skall kunna komma till användning för bl. a. jordbruksändamål.

4.2 Tillämplig lag och jurisdiktion

Avsikten är att suveränitetsholmarna skall utgöra ett komplement till de fastigheter för vilka de har upplåtits och att de skall kunna sambrukas med dessa. Enligt hittillsvarande praxis i både Sverige och Finland har också de båda länderna, beträffande det andra landets holmar innanför den egna riksgränsen, avstått från att tillämpa sin egen fastighetsrättsliga lagstiftning. På finska holmar i Sverige har således inte de svenska reglerna om exempelvis fastighetsbildning och fastighetsregistrering tillämpats. På motsvarande sätt har inte de finska reglerna i detta avseende tillämpats på de svenska holmarna i Finland. Det har således förelegat utrymme för båda länderna att tillämpa det egna landets lagar på suveränitetsholmarna i det andra landet. När det gäller att utnyttja detta utrymme har dock länderna intagit olika ståndpunkter. Från svensk sida har man, som jag tidigare nämnt, tillämpat svensk fastighetsrätt beträffande de svenska suveränitetsholmarna i Finland, medan något motsvarande inte skett från finsk sida. I övriga rättsliga avseenden har båda länderna tillämpat den egna rättsordningen på de holmar som är belägna i det egna landet.

1986 års överenskommelse innebär att den praxis som Sverige har tillämpat stadfästas och görs ömsesidig. Således skall svensk rätt gälla på de

svenska suveränitetsholmarna i Finland i fråga om äganderätt och begränsad sakrätt, överlåtelse av äganderätt och annat förvärv av fast egendom samt i fråga om upplåtelse av nyttjanderätt eller annan begränsad sakrätt i sådan egendom. Svensk rätt skall också tillämpas i fråga om fastighetsbildning, fastighetsregistrering, lagfart och inteckningar. På de finska suveränitetsholmarna i Sverige skall i motsvarande utsträckning finsk rätt gälla. I alla andra rättsliga frågor än de nu nämnda skall den territoriella rätten gälla.

I linje med den överenskomna ordningen ligger att det land vars lagar i olika frågor skall tillämpas också skall ha jurisdiktion över holmarna i dessa frågor. Fastighetsrättsliga frågor på de svenska suveränitetsholmarna skall således prövas av svenska domstolar och myndigheter. För de finska suveränitetsholmarna gäller motsvarande princip.

4.3 Äganderätt eller nyttjanderätt?

Viss tvekan kan i dag råda om vilken rätt som holmarna innehas med. I gränsregleringstraktaten stadgas endast att "... åtnjutandet af Ågor på Öarne ... för alltid försäkrad åt deras fordna ägare ...", vilket närmast tyder på en i tiden obegränsad nyttjanderätt. Själva suveränitetsavgiften, som skulle utges "til bewis derpå, at de erkänna, at det område, hwaraf de hafwa nyttjande rätten, tilhör den andra Regeringen", är också ett uttryck för detta. Innebörden av dessa bestämmelser skulle då vara att den underliggande äganderätten till holmarna tillkommit staten i det land inom vars territorium holmen är belägen. De finska myndigheterna har i den praktiska tillämpningen av gränsöverenskommelserna också agerat utifrån detta. De lokala svenska myndigheterna har däremot behandlat de svenska holmarna i Finland som om de innehades med äganderätt av de svenska fastighetsägarna.

En bristande överensstämmelse mellan svensk och finsk uppfattning bör inte bestå i denna fråga. Från praktisk synpunkt underlättas redovisningen av holmarna, om rätten till dessa betraktas som en äganderätt. En sådan lösning rubbar inte de inskränkningar i befogenheten att nyttja holmarna som ligger i själva suveränitetsegenskapen. Genom 1823 års kungörelse fastslogs bl. a. att holmarna får användas endast för jordbruksändamål och att inga andra hus än sådana som är nödvändiga för att bärga grödan får uppföras på holmarna. Vidare fastslogs att någon fiskerätt i älvarna inte följde med markinnehavet på holmarna. Dessa inskränkningar påverkas således inte av att rätten till holmarna betraktas som en äganderätt.

Mot bakgrund av det anförda har det i 1986 års överenskommelse slagits fast att de suveränitetsholmar som är belägna i Sverige innehas med äganderätt enligt finsk rätt och att de suveränitetsholmar som är belägna i Finland innehas med äganderätt enligt svensk rätt.

4.4 Suveränitetsholmarnas yttergränser

Holmarna i gränsälvarna förändras ständigt genom uppgrundningar och erosion. I gällande gränsöverenskommelser saknas bestämmelser till led-

ning för att fastställa holmarnas yttergränser. I 1823 års kungörelse uttalas endast ett förbud mot aktiva åtgärder för att åstadkomma uppgrundningar. Under 1930-talet diskuterades rätten till uppgrundningarna. Finska rättsvårdande myndigheter slog fast att en innehavare av en suveränitetsholme inte hade någon rätt till uppgrundningar, eftersom han hade rätt endast till jorden och avkastningen därav men däremot inte till vattnet. En direkt motsatt tolkning kom till uttryck i svenska utslag. Försök att i en särskild överenskommelse mellan länderna reglera frågan ledde inte till något resultat. Båda ländernas innehavare av suveränitetsholmar har i praktiken brukat de naturliga uppgrundningar som efter hand skett. Överenskommelsen ansluter till denna praxis.

I vissa fall gäller suveränitetskaraktären endast en del av en holme. Landgränsen, som skiljer suveränitetsdelen från den övriga holmen, fastställdes vid gränsägoutbytet 1823. Denna gränsdragning påverkas inte av den nya överenskommelsen.

4.5 Framtida ändrade förhållanden

Konstruktionen med suveränitetsholmarna är motiverad av holmarnas – i vart fall historiskt sett – stora betydelse för jordbruksnäringen i gränsbyggen. Med ändrade förhållanden kan suveränitetskaraktären i det enskilda fallet komma att framstå som omotiverad och i värsta fall som ett hinder för ett ändamålsenligt utnyttjande av holmarna. Tidigare överenskommelser behandlar inte alls frågan om upphävande av suveränitetskaraktären för en holme. Fram till år 1985 har också kretsen av holmar varit helt oförändrad. De förändringar som då inträdde hade sin grund i en ändrad sträckning av riksgränsen. Vissa holmar kom att ligga i det egna landet. I framtiden bör särställningen kunna upphävas inte bara vid gränsändringar utan även vid i övrigt ändrade förhållanden.

I första hand torde ett upphävande av särställningen komma i fråga, om en holme av ena eller andra skälet stadigvarande har förlorat betydelse för jordbruket och i stället bör användas för annat ändamål. Ett upphävande kan också tänkas bli aktuellt, om fastigheterna på en holme har förvärvats av medborgare i det land där holmen är belägen.

För att i framtiden underlätta ett upphävande av den särställning som en suveränitetsholme intar har en särskild ordning för detta reglerats i 1986 års överenskommelse. Utgångspunkten är att ett upphävande kräver en särskild överenskommelse mellan länderna. Innan frågan avgörs på regeringsnivå skall den obligatoriskt beredas gemensamt av de båda ländernas centrala lantmäterimyndigheter. Härigenom skapas garantier för att en förändring av en holmes status inte leder till fastighetstekniska komplikationer. Rätt att påkalla ett upphävande har markägare på holmen, kommun och länsstyrelse. Frågan kan väckas vid endera av de angivna lantmäterimyndigheterna. I överenskommelsen slås fast att ett upphävande av särställningen inte får förändra äganderätten till fastigheterna och att ett upphävande får ske endast om fastigheterna på holmarna är gravationsfria.

4.6 Ägosplittringen på de svenska suveränitetsholmarna i Finland

Prop. 1986/87: 38

Som har framgått av vad jag tidigare anført innebär 1986 års överenskommelse att den oklarhet som i dag råder beträffande rättsförhållandena på suveränitetsholmarna undanröjs. Detta klargörande är en förutsättning för att man skall kunna komma till rätta med de hinder som i dag föreligger mot ett aktivt brukande av de svenska suveränitetsholmarna i Hietaniemi-selet.

Länsstyrelsen i Norrbottens län har beträffande ägosplittringen på dessa holmar förordat en samfällighetsbildning enligt svensk rätt. Med en sådan lösning skulle förutsättningar skapas för att marken på holmarna, genom långsiktiga arrendeavtal, kan komma till användning för bete och slåttervall. Länsstyrelsen har vidare konstaterat att jakt och jaktvård bedrivs bäst i kollektiv form på holmarna och att förutsättningarna för skogsbruk är sådana att arealen lika gärna kan vara samfälld. Enligt länsstyrelsen bör bidrag för att sätta marken i stånd för vallfoderodling och liknande lämnas enligt samma regler som för motsvarande åtgärder på det svenska fastlandet. Beträffande de fyra svenska suveränitetsholmar som inte är belägna i Hietaniemi-selet har länsstyrelsen gjort den bedömningen att dessa saknar egentligt intresse från jordbrukssynpunkt och att några särskilda åtgärder för att åstadkomma en lämpligare arrondering inte är motiverade. Fastighetsförhållandena på de finska suveränitetsholmarna är slutligen enligt länsstyrelsen sådana att de bäst utreds av finska myndigheter.

Såväl lantbruksnämnden i Norrbottens län som lantbruksstyrelsen har tillstyrkt förslaget om samfällighetsbildning enligt svensk rätt på de svenska holmarna i Hietaniemi-selet. Även Övertorneå kommun och lantbrukarnas riksförbund är i huvudsak positiva härtill. Lokalbefolkningen är något splittrad. En majoritet av markägarna i Koivukylä by uttalar sig sålunda mot en samfällighetsbildning, medan minoriteten i denna by liksom övriga berörda byar godtar åtgärden under förutsättning att särskilda medel ställs till förfogande för åtgärden och för iordningställande av marken.

För egen del instämmer jag i länsstyrelsens bedömning att en samfällighetsbildning är en lämplig lösning för att möjliggöra en rationell användning och skötsel av holmarna i Hietaniemi-selet. Som länsstyrelsen har anført kan frågan om fastighetsreglering för bildande av samfällighet väckas hos fastighetsbildningsmyndigheten genom ansökan av länsstyrelsen.

Om en sådan fastighetsreglering kommer till stånd, bör givetvis statsbidrag enligt gällande bestämmelser kunna utgå i samma omfattning som när det gäller strukturrationalisering av mark i Sverige. Länsstyrelsen har beräknat kostnaderna för en förrättning av detta slag till omkring 150 000 kr. Dessa kostnader ryms inom de anslag som för närvarande gäller för denna verksamhet.

Mot bakgrund av det anförda anser jag att ägosplittringen på de svenska suveränitetsholmarna i Finland inte påkallar några nationella lagstiftningsåtgärder utöver klarläggandet att svensk fastighetsrätt enligt överenskommelsen skall tillämpas på de svenska suveränitetsholmarna.

4.7 Formen för riksdagens godkännande m. m.

För att de finska suveränitetsholmarna i Sverige skall undantas från svensk jurisdiktion såvitt gäller de fastighetsrättsliga frågorna krävs att överenskommelsen med Finland i dessa delar införlivas i svensk rätt genom lag. Den inskränkning i den svenska jurisdiktionen som vi härigenom accepterar påverkar inte på något nytt och avgörande sätt Sveriges inflytande över holmarna. Som jag tidigare nämnt har de svenska myndigheterna i praxis avstått från att tillämpa de svenska fastighetsrättsliga reglerna på de finska holmarna i Sverige.

Enligt min mening bör även övriga delar av överenskommelsen införlivas med svensk rätt genom s. k. inkorporation, dvs. överenskommelsen i berörda delar förklaras gälla som svensk lag. Ett undantag bör dock göras för bestämmelsen om när överenskommelsen skall träda i kraft. I stället bör regeringen bemyndigas att bestämma om ikraftträdandet.

Överenskommelsen har i huvudsak samma innehåll som den praxis som redan i dag gäller beträffande rättsförhållandena på suveränitetsholmarna. Frågan är enligt min mening av sådan beskaffenhet att det inte är nödvändigt att höra lagrådet i detta ärende.

5 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

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

dels anta ett inom justitiedepartementet upprättat förslag till lag om suveränitetsholmarna i Torne, Muonio och Könkämä älvar.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

Sammanfattning av länsstyrelsens rapport "Suveränitetsholmar – förslag om ändrade villkor"

Genom freden i Fredrikshamn år 1809 mellan Sverige och Ryssland kom Torne, Muonio och Könkämä älvar att utgöra gräns mellan Sverige och Finland. Gränslinjen bestämdes till djupfåran i älvarna. Hemmanen längs de nya gränsälvarna hade före freden i mycket stor utsträckning ägor på båda sidor om älven och på holmar i älven. Genom ett stort riksgränsägotutbyte som fastställdes år 1823 samlade man de svenska resp. finska fastighetsägarnas ägor på den egna sidan om gränsen. Enligt överenskommelse som träffades redan år 1810 fick ägor på holmarna som inte kunde bytas ut fortfarande innehas av fastighetsägare i det andra landet. På detta sätt kom enligt år 1823 upprättade förteckningar svenska medborgare att ha rätt till 15 holmar i Finland, varav fyra dock endast delvis, samt finska medborgare att ha rätt till 36 holmar i Sverige, varav en endast delvis. Holmarnas totala areal uppgick till knappt 500 hektar (eller fem miljoner kvadratmeter) i vardera landet.

Genom de gränsjusteringar som avses ske till följd av 1981 års gränsöversyn kommer antalet suveränitetsholmar att minska. Finland har efter det att översynen genomförts 32 holmar i Sverige med en areal om ca 337 ha. Sveriges holmar i Finland minskar till 13 st. med en sammanlagd areal om 481 ha.

Som bevis på att holmarna tillhörde det andra landet skulle innehavarna enligt grundhandlingarna från freden 1809 erlægga en suveränitetsavgift, härav benämningen suveränitetsholme.

Holmarna har fastighetsrättsligt behandlats helt olika i Sverige och i Finland. I Sverige har holmar som tillkommer svenska fastigheter vid fastighetsbildningsåtgärder likställts med fastigheternas övriga mark och meddelade lagfarter och inteckningar omfattar även de i Finland belägna holmarna. I Finland har de i Sverige belägna holmarna helt lämnats utanför vid skiften m. m. Holmarna har i stället samsjedelats.

Holmarna, som ursprungligen ofta utgjorde de för försörjningen värdefullaste ägorna, brukas numera i begränsad utsträckning. En väsentlig del av holmarna är dock fortfarande av värde för jordbruk m. m. Den tilltagande igenväxningen på holmarna är till skada för den öppna landskapsbildningen i Tornedalen.

Under de senaste årtiondena har olika förslag väckts för att komma till rätta med problemen ifråga både om markens användning och om fastighetsförhållandena. Bl. a. föreslogs år 1975 att suveränitetskonstruktionen skulle avskaffas.

Regeringen uppdrog i november 1980 åt länsstyrelsen i Norrbottens län att efter samråd med finska myndigheter göra en kompletterande utredning.

Utredningen har både från svensk och finsk sida uppfattat starka lokala intressen att få behålla suveränitetsholmarna. Åtskilliga delar av holmarna har också förutsättningar för jordbruk (bete och vallodling), skogsbruk och jakt i en omfattning som är av betydelse för bygden.

Utredningen anser att en anpassning av de ursprungliga villkoren för holmarna till moderna förhållanden bör ske. Det bör också göras möjligt för vart och ett av länderna att verka för likartade fastighetsförhållanden på holmarna. Ett utkast till överenskommelse mellan Sverige och Finland, avsedd att nå dessa syften, har därför utarbetats i samarbete med lantmäteristyrelsen i Helsingfors.

Den överenskommelse som föreslås tar upp till behandling följande punkter.

1. Tillämpningen av finsk och svensk lag
2. Suveränitetsholmarnas yttergränser
3. Äganderätt eller nyttjanderätt
4. Framtida ändrade förhållanden på suveränitetsholmar

Beträffande den del av de svenska suveränitetsholmarna i Finland som är belägen i Hietaniemi-selet har utredningen kommit fram till att den nuvarande starkt ägosplittrade fastighetsindelningen utgör ett hinder mot en önskvärd markanvändning. En successiv förbättring genom att lantbruksnämnden köper upp marken är inte genomförbar inom rimlig tid. Utredningen föreslår därför att en samfällighet bildas av holmarna i selet i vilken de nuvarande markägarna ingår. Reglerna i fastighetsbildningslagen möjliggör en samfällighetsbildning. De moderna reglerna om förvaltningen av samfälligheter är väl ägnade att användas här. En samfällighetsförening kan förutses vara i hög grad intresserad av att de marker som är lämpliga börjar nyttjas till bete och slåttervall. Den tidigare öppna landskapsbilden blir därigenom tryggad.

För övriga fyra svenska suveränitetsholmar i Finland konstaterar utredningen att skälen för att bibehålla suveränitetskonstruktionen numera praktiskt taget bortfallit. Några förslag om åtgärder redovisas dock ej.

Ägandeproblemen på de finska fastighetsägarnas suveränitetsholmar åtgärdas bäst enligt utredningens uppfattning av finska myndigheter. Även om den svenska lagstiftningen om äganderättsutredning och lagfart i och för sig är fullt möjlig att tillämpa här är detta för närvarande inte lämpligt. Finska lantmäteristyrelsen har vid samråd uttalat sig beredd att så snart som möjligt ta initiativ till s. k. skifteskomplettering enligt 231 a § finska jordskifteslagen. Därigenom bedöms klara fastighetsförhållanden kunna uppnås.

Utredningens förslag innebär inte att andra kostnader uppstår för statsverket än sådana som inryms i ordinarie anslag.

1984 års utkast till överenskommelse mellan Sverige och Finland om suveränitetsholmarna i Torne, Muonio och Könkämä älvar

Artikel 1

Med suveränitetsholmar avses de ägor inom något av länderna Finland eller Sverige som kom att tillhöra fastigheter i det andra landet vid ägoutbyte år 1823 mellan svenska och finska fastigheter intill riksgränsen i Torne, Muonio och Könkämä älvar.

Artikel 2

Bestämmelserna om årlig avgift i artikel 2 andra stycket gränsreglerings-traktaten den 20 (8) november 1810 skall inte gälla.

Artikel 3

Suveränitetsholmarna tillhör innehavarna med äganderätt.

Artikel 4

För inbördes förhållanden mellan innehavarna av suveränitetsholmar inom Finland med avseende på fastigheterna samt markens användning för jordbruk, skogsbruk och jakt gäller svenska rättsregler.

För inbördes förhållanden mellan innehavarna av suveränitetsholmar inom Sverige med avseende på fastigheterna samt markens användning för jordbruk, skogsbruk och jakt gäller finska rättsregler.

De rättsregler med avseende på fastigheter som avses gäller förvärv av äganderätt eller nyttjanderätt på grundval av avtal samt lagfart, inskrivning, fastighetsbildning, fastighetsbestämning, äganderättsutredning, legalisering, gemensamma anläggningar, samfällighetsförvaltning och fastighetsregistrering.

Artikel 5

Gränsen för en suveränitetsholme har den sträckning som bestämts enligt karta och handlingar vid ägoutbyte år 1823.

Om en gräns är avsedd att följa en strandlinje skall den strand som finns vid varje tid vid medelvattenstånd vara avgörande.

En fråga om sträckningen av gränsen för en suveränitetsholme prövas med förfarande enligt reglerna i det land där holmen är belägen. Innan frågan avgöres skall sammanträde hållas som samtliga kända sakägare från båda sidor om gränsen kallas till. Sakägarna skall bevisligen kallas i god tid före sammanträdet.

Suveränitetsegenskapen för en holme kan borttagas om ändrade förhållanden uppstått.

Beslut om att borttaga suveränitetsegenskapen fattas av finsk-svenska gränsälvscommissionen. Markägare, länsstyrelse eller kommun som berörs kan ansöka därom.

Innan beslutet fattas skall den centrala lantmäterimyndigheten i båda länderna höras.

Sedan ett beslut fattats om att borttaga suveränitetsegenskapen för en holme skall denna ingå i fastighetsredovisningen inom det land där den är belägen.

Artikel 7

Denna överenskommelse, som är avfattad i två exemplar på svenska och finska språken, skall ratificeras. Ratifikationshandlingarna skall snarast möjligt utväxlas i

De svenska och finska texterna har samma vitsord.

Överenskommelsen träder i kraft vid det årsskifte som inträffar närmast efter det att ratifikationshandlingarna har utväxlats.

**Sammanställning av remissyttrandena över länsstyrelsens rapport
”Suveränitetsholmarna — förslag om ändrade villkor”**

Yttranden har avgetts av överbefälhavaren, lantbruksstyrelsen, statens naturvårdsverk, domänverket, kammarkollegiet, Övertorneå kommun, Pajala kommun, Kiruna kommun, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Koi-vukylä byamän, Haapakylä-Matarengi byamän, Kuivukangas och Kuusi-järvi byars samt Ylinenjoki hemmans gemensamma skifteslag och Päckkilä byamän.

I Allmänt om suveränitetsholmarna

Lantbruksnämnden har kommenterat suveränitetsholmarnas betydelse samt möjligheten att utnyttja dessa för jordbruksändamål på följande sätt: I Könkämä, Muonio och Torne älvar finns det sammantaget ett stort antal holmar som under lång tid utnyttjats för jordbruksändamål. Holmarna finns belägna efter Torne-älvens sträckning och i gränsälvarnas hela längd. Betydelsen för jordbruksändamål har visserligen minskat på senare tid men på vissa holmar har brukningen av åkerjord aldrig helt upphört och sedan 1970-talet pågår nu på flera håll ett återupptagande av jordbruksdriften. Som exempel kan nämnas den stora holmen utanför Kuttainen i Muonio-älv, de helt svenska holmarna Haapakylänsaari och Kylänsaari norr och söder om Övertorneå. På samtliga dessa holmar har jordbruksdriften ökat väsentligt under senare år genom att förbindelsefrågorna ordnats genom vägbank eller färjor. Sammanlagt brukas nu på dessa holmar ca 300 ha åkerjord. Därutöver finns ett antal andra holmar där viss jordbruksdrift förekommer både som åkerbruk och som betesdrift. I samtliga dessa fall kan konstateras att inte minst ägandeförhållanden och skiftesstorlek har varit betydligt gynnsammare än när det gäller Suveränitetsholmarna. Länsstyrelsens utredning konstaterar att det hinder mot brukande av jorden på Suveränitetsholmarna framför allt utgörs av den mycket långt gångna ägosplittringen, svårigheten med åtkomst, att det saknas vägar på holmarna för jordbruksmaskiner samt att ett ökat dikningsbehov föreligger och att den upphörda jordbruksdriften på senare tid lett till en förbuskning på många håll. För att effektivt kunna bruka åkerjorden behövs alltså åtgärder både avseende fastighetsstrukturen och markinvesteringar. Den genom Hushållningssällskapets initiativ startade betesdriften på Selkäsaari där betesområdet omfattar ca 150 ha och kan ta emot ca 300 djur visar att det finns både intresse, behov och möjlighet att utnyttja holmarna för fortsatt jordbruksdrift. Enligt lantbruksnämndens bedömning fungerar betesdriften bra och markerna är lämpliga för ändamålet. Utredningen har funnit att ca 180 ha på de Suveränitetsholmar som disponeras av Svenska Fastigheter kan användas för åkerändamål huvudsakligen vallodling. Till sammans med marker som är lämpade för betesdrift skulle ungefär 300 ha kunna effektivt utnyttjas. Lantbruksnämnden delar denna bedömning. Möjligheten att utnyttja denna areal skulle väsentligt förbättra förutsätt-

ningarna för ett rationellt jordbruk i de byar som är delägare i Suveränitetsholmarna. Fastigheternas åkermark på fastlandsdelen har nämligen ofta betydande brister både avseende storlek och arrondering. Dessa brister är dessutom svåra att avhjälpa p. g. utav begränsad tillgång till åkermark.

Naturvårdsverket: I ett yttrande över 1975 års finsk-svenska utredning angående Suveränitetsholmarna i Torne, Muoni och Könkämä älvar framförde verket bl. a. "Störst vetenskapligt intresse tilldrar sig Ojasensaari, Kyläsaari samt holmarna i Hietaniemi". Beträffande Hietaniemideltat anförs följande: "Detta unika deltalandskap har också, vilket omnämnts av utredningen, poängterats av den nordiska arbetsgruppen för skydd av naturtyper och biotoper av gemensamt nordiskt intresse. Denna arbetsgrupp har också särskilt betonat vikten av att bibehålla den öppna och kulturbetingade landskapstyp som Tornedalen representerar." Naturvårdsverket vill med anledning av länsstyrelsens rapport framhålla att Torne älv klassats som riksobjekt för friluftslivet och naturvården. Hietaniemideltat utgör ett unikt område för studium av fluvialmorfologiska processer. Även Muoni och Könkämä älvar har utpekats som riksobjekt för naturvården. Från naturvårdssynpunkt är det av primärt intresse att holmarna i Hietaniemi får en sådan fastighetsindelning att förutsättningar skapas för att iståndsätta jordbruket (bete och slätter).

Lantbrukarnas riksförbund: LRF har inhämtat uppgiften att det på en del av arealen, på Selkäsaari, f. n. tillämpas gemensam betesdrift för drygt 100-talet kvigor. Denna verksamhet har varit uppskattad och kommer med säkerhet att fortsätta. Jordens beskaffenhet för jordbruksdrift bedömes allmänt vara mycket god på holmarna. Åkermarken lämpar sig bäst för betesdrift och spannmålsodling. Genom sin belägenhet bedöms åkermarken på holmarna allmänt vara dyrare att bruka än motsvarande åkermark på fastlandet. Det finns tre aktiva brukare i Hedcnäset. De har för närvarande tillräckligt med åkermark på fastlandet. Förutsättningen för att kunna bedriva åkerbruk på holmarna är därför att brukarna erhåller bidrag till upprustning av marken och till merkostnader för driften.

2 Konstruktionen med suveränitetsholmarna

Endast två remissinstanser (naturvårdsverket och domänverket) har särskilt uppehållit sig vid frågan om suveränitetsholmskonstruktionen som sådan bör bibehållas. Övriga remissinstanser har tillstyrkt länsstyrelsens förslag eller endast diskuterat enskildheter i detta.

Naturvårdsverket: I verkets yttrande över 1975 års utredning anfördes: "Under förutsättning att särskilda medel kan ställas till förfogande över statsbudgeten för inlösen av holmarna och under förutsättning att dessa objekt kan skiftas på ett för naturvården tillfredsställande sätt torde utredningens förslag utgöra det på lång sikt mest fördelaktiga alternativet för bibehållande av älmiljön som en levande kulturbygd." Naturvårdsverket vidhåller denna uppfattning. Verket bedömer dock att tillskapande av en samfällighet på holmarna i Hietaniemi med tillhörande samfällighetsföreningsbildning är ett bra sätt att erhålla en ändamålsenlig fastighetsindelning och förvaltning.

Domänverket: Konstruktionen suveränitetsholmar i anslutning till fredsfördraget 1809 och gränsregleringstraktaten 1810 torde ha varit tänkt som en provisorisk lösning. Det är därför närmast förvånande att systemet fortfarande består och kanske än mer förvånande att det ännu efter drygt ett och ett halvt sekel inte anses finnas förutsättningar för en definitiv lösning. Fråga är dock endast om 13 holmar i Finland med en areal av 481 ha och 32 holmar i Sverige med en areal av 337 ha – dessutom är markvärdena låga om man ser till avkastningsförmågan. 1975 års finsk-svenska utredning har föreslagit inlösen av holmarna. Detta är enligt domänverkets mening ett bra förslag. Fortsatta överväganden borde inriktas på att finna sådana former för att realisera förslaget som tillgodoser rimliga krav från markägarna men där målet att avveckla ägoblandningen länderna emellan ligger fast. Länsstyrelsen säger i sin utredning att några allmänna intressen för en avveckling av systemet med suveränitetsholmarna inte torde föreligga förutsatt att nuvarande hinder i brukandet och de övriga oklarheter som finns i stort kan elimineras. Slutsatsen är förvånande mot bakgrunden av att finsk-svenska utredningens förslag om avveckling tillstyrkts av länsstyrelsen, lantbruksnämnden, kammarkollegiet, lantbruksstyrelsen, lantmäteriverket och Svenska naturskyddsföreningen. Domänverket tycker att det i allra högsta grad borde vara ett allmänt intresse att fullfölja fredsfördraget och gränsregleringstraktaten samt avveckla den anomali inom fastighetsindelningen som suveränitetsholmarna utgör. Domänverket kan därför inte godta länsstyrelsens förutsättning för sin utredning att konstruktionen suveränitetsholmar skall behållas.

3 Samfällighetsbildning

3.1 Positiva till förslaget om samfällighetsbildning

Lantbruksnämnden: Länsstyrelsens utredning föreslår för att lösa frågan om ägosplittring på holmarna en samfällighetsbildning. Problemet med tids- och arbetskrävande förhandlingar om köp eller inlösen av de enskilda skiftena på holmarna skulle därigenom kunna kringgå. Lantbruksnämnden delar utredningens uppfattning att ett sådant förfarande skulle bli både tids- och arbetskrävande och sannolikt i en del fall inte kunna lösas frivilligt. Inte heller en sådan lösning där aktiva jordbrukare genom långsiktiga arrendeavtal skulle få disponera de enskilda små skiftena på holmarna skulle kunna förutsättas leda till bra resultat annat än i kanske något enstaka fall. Fortfarande är situationen den när det gäller arrenden att det finns ett betydande motstånd hos passiva markägare i Torne-dalen och i Norrbotten också i övrigt att arrendera ut sina marker på långsiktiga arrendeavtal. Dessutom inverkar personliga relationer mycket på vilka möjligheter de aktiva jordbrukarna skulle ha att få arrendera vissa bestämda skiften. Som utredningen dessutom påpekar ägs många av jordbruksfastigheterna nu av dödsbon eller är samägda och det skulle ytterligare försvåra en lösning med arrende av enskilda. Lantbruksnämnden bedömer därför förslaget om samfällighetsbildning som mycket realistiskt med goda möjligheter till en snabb lösning av ägostrukturen. Som utredningen föreslår bör länsstyrelsen ha möjlighet att ta initiativ till åtgärden. Lantbruksnäm-

den anser också att all mark bör intas i samfällighetsbildningen. Om det av praktiska skäl skulle finnas anledning att någon areal måste stå utanför torde detta kunna lösas utan större problem i samband med förrättningen. Lantbruksnämnden bedömer att förutsättningarna för statligt stöd till förrättningskostnaderna enligt rationaliseringsförordningens bestämmelser är helt uppfyllda. Någon projektering av samtliga behövliga markinvesteringar för att iståndsätta den mark som inte hävdas för närvarande har icke skett. Lantbruksnämnden kan givetvis medverka i sådan projektering avseende både vägförbindelser, färjor, vägar på holmarna samt iståndsättning av åkerjordarna och dikningar. Utredningen föreslår att ett förhöjt statsbidrag upp till 75 % bör kunna lämnas till dessa åtgärder. Med den erfarenhet lantbruksnämnden fått från pågående och utförda åtgärder i byaprojekten och i det större dikningsprojektet i länets kustland anser lantbruksnämnden det nödvändigt med 75 % i allmänhet till dessa åtgärder. Om ägostrukturen löses som utredningen föreslår genom samfällighetsbildning blir det desto mera angeläget att kunna lämna det högre bidragsstödet. Ägargruppen kommer ju att bestå av både aktiva och i övrigt passiva markägare och detta leder naturligtvis till ett svagare intresse (från de passiva markägarnas sida) att medverka i kostnader. Sannolikt skulle en enkel lösning vara att samfälligheten utarrenderar markerna till aktiva jordbrukare som sedan står som sökande till åtgärderna.

Lantbruksstyrelsen har instämt i lantbruksnämndens yttrande samt tillagt: Styrelsen finner det nödvändigt med statligt ekonomiskt stöd till markanläggningsåtgärder men anser att detaljutformningen härav bör anstå tills omfattningen och kostnaderna för erforderliga åtgärder klarlagts.

Övertorneå kommun: Den av utredningen föreslagna samfällighetslösningen finner kommunen väl genomförbar och är därför beredd att tillstyrka densamma. Kommunen vill dock peka på vissa problem som bör beaktas. Många markägare betraktar den nu föreslagna samfällighetslösningen mer eller mindre som en tvångsåtgärd. Det är därför av vikt att genomförandet sker så långt som möjligt på frivillig väg och att de markägare som ej vill ingå i samfälligheten ges möjlighet att försälja sitt markinnehav till samfälligheten. Det är också av vikt att samfälligheten och indirekt delägarna icke åsamkas betydande kostnader i samband med bildandet av samfälligheten och iordningställandet av marken utan att staten tar på sig dessa kostnader. Kommunen förutsätter också att samfälligheten aktivt arbetar för att få till stånd en ändamålsenlig markanvändning och att nu aktiva som nytillkommande jordbruk, enskilda som kooperativ, ges möjlighet att via arrendeavtal få bruka marken.

Lantbrukarnas riksförbund: LRF har noterat utredningens bedömning att nuvarande fastighetsindelning är olämplig. Ombildningen av nuvarande fastighetsindelning avses ske genom lantmäteriförrättning. Det är dock inte uteslutet att det i samband med förrättningen kan framföras yrkande från någon fastighetsägare om att dennes mark på holmarna utesluts från samfällighetsbildningen. Kostnaderna för förfarandet hos fastighetsbildningsmyndigheten beräknas till ca 150 000 kronor. LRF förutsätter att lantbruksnämndens uppfattning kvarstår att förrättningen har sådan betydelse för jord- och skogsbrukets yttre rationalisering att nämnden skall

kunna bevilja statsbidrag till hela kostnaden för samfällighetsbildningen. LRF har efter överläggningar med representanter för LRF-avdelningen inom Övertorneå kommun och byamännen i Hedenäset funnit att det finns ett starkt och djupt rotat intresse att alltjämt behålla den privata äganderätten. Utredningens förslag att bilda samfällighet av holmarna har vad LRF erfarit mottagits positivt av markägarna. Äganderätten, som då övergår från ägande av mark till ägande av andelar i samfälligheten, behålles i privata händer. Det förutsätts att respektive land tillämpar sin lagstiftning på "sina holmar". Beträffande markanvändningen förutsättes att huvuddelen av holmarna kan utnyttjas för jordbruksändamål, resten för skogsbruksändamål.

Minoriteten av Koivukylä byamän: Beträffande den senaste utredningen om Suveränitetsholmarna är undertecknade positivt inställda till bildandet av samfällighet. På grund av tidigare utredningar under tio års tid har holmarna hunnit förbuskas. Det blir därför stora kostnader för iordningställande och vi anser att Staten bör gå in med medel till detta. Markägarna vill att holmen Selkäsaari-Papplanhieta vilken redan utnyttjas som kvigbete och arrenderats av Hedenässets betesförening för 6 år bör utgöra en särskild samfällighet.

Haapakylä-Matarengi byamän: Efter att ha tagit del av utredningen i rubr. fråga finner byamännen att vi inte direkt motsätter att det bildas någon form av gemenskapsförvaltning, som får taga hand om miljövärden på holmarna. Det kan tilläggas att byamännens marker ligger mer på låglänta (översvänningsområden) holmar som är svåra att utnyttja till jordbruksändamål såsom bete, vallodling med vissa undantag. Byamännen motsätter sig på det bestämdaste att medverka eller delta i gemenskapsförvaltningen om detta för med sig kostnader och ekonomiska åtaganden, som inte är rimliga i förhållande till avkastningen. Om gemenskapsförvaltning kommer till stånd bör hela kostnaden åvila på statsverket eller dess underavdelningar enär det mera är frågan om miljövärd och en riksangelägenhet och ett fönster utåt.

Utredningsförslaget tillstyrks dessutom av *Pajala kommun, Kiruna kommun* samt *Päkkilä byamän*.

3.2 Tveksamma eller negativa till förslaget om samfällighetsbildning

Domänverket: Förslaget att bilda samfällighet i Hietaniemiselet avstyrks eftersom konsekvensen blir en konservering av systemet med suveränitetsholmar. Domänverket ifrågasätter vidare om det är ekonomiskt försvarbart att iståndsätta mark på holmarna till slättervall eller bete – en rent företagsekonomisk kalkyl kan knappast ge stöd för sådana åtgärder. Huruvida naturvårdsintressen motiverar dylika insatser anser sig domänverket inte ha underlag för att kommentera. Domänverket anser sammanfattningsvis att beslut om suveränitetsholmarna bör syfta till en avveckling och att länsstyrelsens förslag är alltför passivt för att inom rimlig tid få en avveckling förverkligad.

Majoriteten av Koivukylä byamän: Vi undertecknade markägare i Koivukylä by finner det högst märkligt att vi nu föreslås bli av med äganderät-

ten till holmängarna. Vi är ju inte ens underrättade om att sånt här var på gång. När Betesföreningen skulle bildas fick vi massor med personliga brev och kallelser. Nu när den största frågan i Suveränitetsholmarnas historia skall behandlas hänvisar länsstyrelsen till en kungörelse där intresserade välkomnas. Vi kräver att samtliga ägare till Suveränitetsholmar i Koivukylä by kallas personligen till sammanträde. Då nu alla turer och utredningar under mer än 10 års tid ej kan uppvisa bättre förslag är vår bestämda mening att arronderings- och ägarförhållandena får kvarstå som hittills. Dettaagnar utvecklingen i vår by. Vi undertecknade markägare avstyrker utredningens förslag om bildandet av samfällighet och motsätter att våra ägandes holmängar ingår i den föreslagna samfälligheten.

Kuivakangas och Kuusijärvi byars samt Ylinenjoki hemmans gemensamma skifteslag: Att förvalta en samfällighet med 250 delägare är helt orimligt. Enbart en omröstningsprocedur vid styrelseval, i frågor om användning eller iståndsättning av mark, de ofta kontroversiella frågorna om jakträtt etc. skulle skapa kaotiska tillställningar av föreningsstämmorna. Skiftesägarna inom skifteslaget är ej heller villiga att påtaga sig något ansvar eller några kostnader för återställande i ängsbruk av de sedan ungefär 50 år tillbaka för höskörd outnyttjade och numera helt slybeväxta markerna på Niittysaari holme. Troligt är dock att samfällighetsbildningen är en utväg till lösning av problemet. Om en sådan genomföres så får förrättningskostnaderna icke belasta skiftesägarna utan bör staten helt stå för dessa. Någon tvångsanslutning till samfälligheten får ej heller ske. De skiftesägare, vilka inte frivilligt önskar bli delägare i samfälligheten, måste förbehållas rätten att avstå sin mark mot ersättning i pengar.

4 Förslaget till överenskommelse

Överbefälhavaren, lantbruksstyrelsen, lantbruksnämnden och domänverket har tillstyrkt förslaget till överenskommelse eller lämnat detta utan erinran.

Beträffande de enskilda artiklarna har följande synpunkter framförts.

Artikel 1

Kammarkollegiet: Begränsningarna i innehavarnas rätt till suveränitetsholmarna finns reglerade i den kungörelse som intagits i kommissariernas protokoll 1823-09-03, § 31. De sålunda stadgade inskränkningarna i förfoganderätten får anses utgöra en väsentlig del av suveränitetsholmsbegreppet. Artikeln bör därför kompletteras med en hänvisning till berörda kungörelse.

Artikel 2

Kammarkollegiet: Kammarkollegiet har inte något att erinra mot att bestämmelsen om årlig suveränitetsavgift utgår. Avgifterna representerar obetydliga belopp. Betalningen har också upphört för åtskilliga år sedan.

Kammarkollegiet: Om det är förenligt med begränsningarna i innehavarnas förfoganderätt att anse dem som ägare av suveränitetsholmarna kan diskuteras. Innehavarnas rätt innefattar emellertid holmarnas huvudsakliga brukningsvärde. Det ekonomiskt mätbara värde av holmarna som därutöver kan finnas är säkert relativt blygsamt. Ur denna synvinkel skulle det därför kunna sägas att egentlig anledning saknas att hävda fortsatt statlig äganderätt till holmarna, om allmänna synpunkter i övrigt talar för att de enskilda innehavarna bör äga dem. Enligt länsstyrelsen skulle äganderättens övergång till de enskilda kunna medföra fördelar i fastighetsbildningssammanhang och vid ordnandet av holmarnas framtida förvaltning. Härvid får dock framhållas att tillräcklig klarhet i fastighetsbildningssammanhang torde vinnas om 10 § lagen (1970: 989) om införande av fastighetsbildningslagen kompletteras med en uttrycklig bestämmelse att vad som gäller om ägare enligt fastighetsbildningslagen skall gälla även innehavarna av de svenska suveränitetsholmarna. I anslutning till länsstyrelsens förslag om samfällighetsförvaltning av de svenska holmarna bör erinras om att samfällighetsförvaltning kan avse även servitut eller annan särskild rättighet som hör till flera fastigheter gemensamt. De svenska innehavarna behöver således inte tillerkännas formell äganderätt till holmarna för att de i länsstyrelsens utredning avsedda intressena skall bli tillgodosedda. Ett uttryckligt stadgande att innehavarna äger holmarna torde inte heller krävas för att de av länsstyrelsen förutsatta skifteskompletteringarna på de finska suveränitetsholmarna i Sverige skall komma till stånd. Även enligt den finska skifteslagstiftningen kan skiftesåtgärder avse rättigheter utan helt äganderättslig karaktär. Att det finns omständigheter, som talar för att staterna t. v. bibehåller sin formella äganderätt till holmarna, framgår av kollegiets följande kommentar till artiklarna 5 och 6 i länsstyrelsens förslag. Kammarkollegiet är med hänsyn till det anförda inte berett att tillstyrka att innehavarna tillerkänns äganderätten till suveränitetsholmarna.

Artikel 4

Kammarkollegiet: Länsstyrelsen synes genom denna artikel vilja få fastställt att rättsreglerna i innehavarnas hemland i princip skall gälla för fastighetsförhållandena mellan innehavarna på holmarna, medan förhållandena i övrigt på holmarna skall regleras enligt rättssystemet för det land där holmarna är belägna. Avgränsningen av de rättsregler som endast rör innehavarnas inbördes förhållanden mot övriga rättsregler på holmarna är emellertid förenad med vanskligheter. Sålunda inrymmer exempelvis reglerna om jakt moment vid vilkas behandling knappast kan bortses från vad som gäller för omgivande eller angränsande områden i det land dit holmen statsrättsligt hör. Detsamma kan gälla beträffande flera av de författningsbestämmelser som avses i artikelns tredje stycke, t. ex. rättsreglerna om fastighetsbildning som innefattar moment av klart offentlighetsrättslig karaktär. Om de i artikeln avsedda rättsreglerna i innehavarnas hemland skall tillämpas så snart det gäller innehavarnas inbördes intressen, måste garan-

tier skapas för effektiv samordning med rättsförhållandena och de ansvariga myndigheterna i det land där holmen är belägen. Möjligheten att ge den finsk-svenska gränskommisionen befogenhet att behandla sådana samordningsproblem bör övervägas. I vad mån de i artikeln avsedda svenska författningarna har motsvarighet i Finland har inte klargjorts i länsstyrelsens utredning. I avsevärd utsträckning torde emellertid de aktuella fastighetsindelningsfrågorna vara behandlade i den finska jordskifteslagen.

Artikel 5

Kammarkollegiet: Det bör i artikeln klart sägas ut att de i artikeln behandlade gränsfrågorna avser suveränitetsholmarnas yttergränser. De enligt artikelns andra stycke föreslagna reglerna om gränser, som följer ändringarna i suveränitetsholmarnas strandlinjer, aktualiserar ett system med vandrande gränser som i väsentlig mån avviker från vad som gäller för omgivande och angränsande fastigheter. Vad beträffar erosionens inverkan på holmarnas gränser synes också förslaget ge uttryck för en annan uppfattning än den som måste ha legat till grund för den finsk-svenska suveränitetsholmsutredningens uttalande om inlösningsrätten för de eroderade områdena, (se Nordisk utredningsserie 1975: 26, s. 45 spalt 2). Länsstyrelsens förslag torde hänga samman med *dels* att länsstyrelsen förutsatt att innehavarna skall få äganderätt till holmarna, *dels* att innehavarna hittills tydligen som regel nyttjat holmarna i befintligt skick med anslutande uppgrundningar. Konsekvenserna av det nya systemet i förhållande till angränsande eller omgivande fastigheter såväl med som utan karaktär av suveränitetsholmar verkar inte helt genomtänkta. Frågan vad som skall gälla beträffande gränserna för en suveränitetsholme, efter det att suveränitetsegenskapen borttagits, lämnas också obesvarad. Gängse uppfattning torde hittills ha varit att suveränitetsholmarnas gränser blivit fastlåsta efter den sträckning som kunnat bestämmas enligt 1823 års ägoutbytesmaterial. Det föreligger enligt kollegiets åsikt knappast tillräckliga skäl att gå från denna princip. Innehavarna torde likväl kunna tillerkännas rätt att i någon mån nyttja uppgrundningar i enlighet med grunderna för 1 kap. 6 § jordabalken. Det i artikelns tredje stycke nämnda förfarandet "enligt reglerna i det land där holmen är belägen" torde för svensk del närmast avse reglerna om fastighetsbestämning i 14 kap. fastighetsbildningslagen. Om länsstyrelsens förslag om föränderliga gränser för suveränitetsholmarna genomförs, bör 14 kap. fastighetsbildningslagen kompletteras med en föreskrift för suveränitetsholmarna till innebörden liknande den bestämmelse som finns i 14 kap. 4 § samma kapitel rörande omfattningen av allmänt vattenområde.

Artikel 6

Kammarkollegiet: Kammarkollegiet vill inte bestrida att möjligheter måste finnas att vid ändrade förhållanden ta bort suveränitetsegenskapen för en holme. Kollegiet motsätter sig inte heller att finsk-svenska gränskommisionen anförtros att besluta i sådana frågor. Ett borttagande av suveräni-

tetsegenskapen förutsätts enligt länsstyrelsens förslag medföra att holmen blir befriad från de särskilda restriktioner som gällt på grund av denna egenskap. Borttagandet av suveränitetsegenskapen får också till följd att rättssystemet i det land dit holmen hör blir tillämpligt i hela sin vidd. Därvid torde vissa i länsstyrelsens utredning inte närmare beaktade konsekvenser, särskilt i lagfarts- och inteckningshänseende och i frågor som gäller beståndet av den dittillsvarande ägoindelningen på holmen, bli aktualiserade. I den mån de befintliga komplikationerna inte befinns vara av den art att de egentligen bör betraktas som absoluta hinder mot att suveränitetsegenskapen tas bort, bör ett bibehållande av vederbörande stats äganderätt kunna bidra till att svårigheterna i övergångsskedet går att avhjälpa. Uppordnandet av oklara fastighetsförhållanden torde i detta skede lättast kunna ske genom överlåtelse från statens sida och andra åtgärder under statlig medverkan.

Kuivagangas och Kuusijärvi byars samt Ylinenjoki hemmans gemensamma skifteslag: Förslaget att lägga på den finsk-svenska gränsälvskommissionen uppgiften att handlägga frågor som rör suveränitetsholmarna avstyrkes. Gränsälvskommissionens hittillsvarande befattning med frågor som rör gränsälvarna har av älvdalens befolkning fått skiftande omdömen.

Päkkilä byamän: Artikeln bör helt utgå. Förslaget att beslut om suveränitetsegenskapernas borttagande skall fattas av finsk-svenska gränsälvskommissionen kan vi ej acceptera. Det har visat sig svårt att i gränsälvskommissionen få ledamöter med förankring hos Tornedalens befolkning. Gränsälvskommissionens beslut är näst intill omöjliga att påverka och deras beslut utan apell.

1986 års överenskommelse mellan Sverige och Finland om suveränitetsholmarna i Torne, Muonio och Könkämä älvar

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

Innehåll

Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Propositionens lagförslag	2
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 2 oktober 1986 ..	3
1 Inledning	3
2 Suveränitetsholmarnas tillkomst, betydelse och rättsliga status ..	4
3 Det huvudsakliga innehållet i 1986 års överenskommelse	5
4 Föredraganden	6
4.1 Konstruktionen med suveränitetsholmarna	6
4.2 Tillämplig lag och jurisdiktion	7
4.3 Äganderätt eller nyttjanderätt	8
4.4 Suveränitetsholmarnas yttergränser	8
4.5 Framtida ändrade förhållanden	9
4.6 Ägosplittringen på de svenska suveränitetsholmarna i Finland	10
4.7 Formen för riksdagens godkännande m. m.	11
5 Hemställan	11
6 Beslut	11
Bilaga 1 Sammanfattning av länsstyrelsens rapport "Suveränitets- holmarna – förslag om ändrade villkor"	12
Bilaga 2 1984 års utkast till överenskommelse mellan Sverige och Finland om suveränitetsholmarna i Torne, Muonio och Känkämä älvar	14
Bilaga 3 Sammanställning av remissyttrandena över länsstyrelsens rapport "Suveränitetsholmarna – förslag om ändrade vill- kor"	16
Bilaga 4 1986 års överenskommelse mellan Sverige och Finland om suveränitetsholmarna i Torne, Muonio och Könkäkä älvar	25

