

Helsingfors/Mariehamn 26.6.2024

Nr 18/24

Hänvisning Ålands lagtings skrivelser
29.5.2024, nr 63/2024
och 65/2024.

Till Justitieministeriet

Ärende Utlåtande över följande av lagtinget 29.5.2024 antagna landskapslagar:

1. Landskapslag om jordförvävrätt och jordförvärvstillstånd (nedan landskapslagen),
2. Landskapslag om ändring av 2 § hyreslagen för landskapet Åland.

Landskapslagarnas huvudsakliga innehåll

Lagtinget antog 18.9.2023 landskapslag om jordförvävrätt och jordförvärvstillstånd. I enlighet med Ålandsdelegationens utlåtande 2.12.2023, 58/23 samt Högsta domstolens utlåtande 11.1.2024, HD 2023/1378, förordnade republikens president i beslut 26.1.2024 att jordförvärvslagen till vissa delar skulle förordnas att förfalla. Landskapslagen innehåller ersättande bestämmelser istället för dem som förordnades att förfalla.

Landskapslagen reglerar när jordförvärvstillstånd kan respektive ska beviljas och vilka tillståndsvillkor som ska fastställas. Lagen innehåller kompletterande bestämmelser till jordförvärvslagen för Åland. Grunderna för erhållande av jordförvävrätt med stöd av lag ändras inte. I landskapslagen intas även bestämmelser som ska förhindra kringgåenden, övervakning samt skyldigheter att avhända sig fast egendom vid förändrade förhållanden. Lagens syfte är att förverkliga den åländska befolkningens rätt till jordbesittningen på Åland. Genom landskapslagen upphävs landskapslagen om jordförvävrätt och jordförvärvstillstånd (ÅFS 68/2003) och landskapsförordningen om jordförvärvstillstånd (ÅFS 70/2003).

Hyreslagen för landskapet Åland ändras så att hänvisningarna i dess 2 § avser den nya landskapslagen.

Lagstiftningsbehörigheten

Enligt 10 § i självstyrelselagen för Åland stadgas i jordförvärvslagen för Åland (ÅFS 7/1975, FFS 3/1975) om inskränkningar i rätten att med ägande- eller nyttjanderätt förvärva fast egendom och därmed jämförbar egendom i landskapet. Enligt samma paragraf gäller inte inskränkningarna den som har hembygdsrätt. Jordförvärvslagen har stiftats i grundlagsordning och kan inte ändras eller upphävas annat än genom överensstämmande beslut av riksdagen och lagtinget. Inte heller kan avvikelser från lagen göras på något annat sätt. Jordförvärvslagens 2 § 1 mom. möjliggör att det i landskapslag stadgas om undantag från skyldigheten för fysiska personer som saknar hembygdsrätt och juridiska personer att ansöka om tillstånd för jordförvärv. Enligt 3 § 1 mom. i samma lag ska det stadgas i landskapslag om förutsättningarna för bröstarvinge och efterlevande make att förvärva egendom med stöd av testamente, för en make att äga eller besitta fast egendom tillsammans med den andre maken som har hembygdsrätt samt för en make att äga eller besitta fast egendom när makarnas samlevnad har upphört eller efter äktenskapsskillnad. Syftet med landskapslagen är att komplettera jordförvärvslagen på det sätt som lagen föreskriver. Bestämmelserna i landskapslagen utvidgar, liksom gällande landskapslag, kretsen av personer som har jordförvärvsrätt, d.v.s. rätt att förvärva eller besitta fast egendom i landskapet. Landskapet har lagstiftningsbehörighet angående en sådan reglering då den sker inom de ramar som jordförvärvslagen anger.

Landskapslagen berör även landskapets myndigheter och kommunernas förvaltning, som utgör landskapsbehörighet enligt självstyrelselagens 18 § 1 och 4 punkter.

Riket har enligt 27 § 1 punkten i självstyrelselagen lagstiftningsbehörigheten gällande stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelser från grundlag. Jordförvärvslagstiftningen berör främst egendomsskyddet i grundlagens 15 §. Eftersom jordförvärvslagen har antagits i grundlagsordning har detta möjliggjort avvikelser från vad som annars följer av grundlagen. Lagstiftningen bör dock följa de allmänna förutsättningarna för avvikelser från grundlag. Landskapslagen kan i detta avseende anses innehålla tillräckligt exakta bestämmelser om tillståndsansökan och förutsättningarna för beviljande av tillstånd, de villkor som kan intas samt om skyldigheten att avhända sig fast egendom vid ändrade förhållanden.

De bestämmelser i jordförvärvslagen som förordnades att förfalla hänförde sig till de i grundlagen garanterade grundläggande fri- och rättigheterna, vilka utgör riksbehörighet enligt självstyrelselagens

27 § 1 och 2 punkter. Nedan analyseras dessa bestämmelser i förhållande till de ändringar som nu görs.

I jordförvärvslagens 22 § 2 mom. fick tillsynsmyndigheterna inspektera fast egendom i syfte att utreda förenligheten med landskapslagen eller tillståndsvillkoren. Vid sådan tillsyn hade tillsynsmyndigheterna rätt att utföra inspektioner i utrymmen som användes för boende av permanent natur endast om det fanns grundad anledning att misstänka att den fasta egendomen hade förvärvats eller besatts i strid med landskapslagen eller att den som beviljats tillstånd allvarligt och upprepade gånger hade försummat att iaktta tillståndsvillkor och inspektionen var nödvändig för att utreda omständigheter som var föremål för inspektion. På inspektioner tillämpades i övrigt förvaltningslagen för landskapet Åland.

Enligt Ålandsdelegationen och Högsta domstolen hade skyddet för hemfriden inte beaktats i 22 § 2 mom. på ett adekvat sätt eftersom det inte framgått av lagen att ingripandet i hemfriden varit nödvändigt för utredning av ett allvarligare brott. I landskapslagen fanns inte heller några bestämmelser beträffande straff. Ingreppen i hemfriden var inte heller nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna skulle kunna tryggas på det sätt som 10 § 3 mom. grundlagen kräver.

Således ansågs landskapslagens 22 § 2 mom. inte uppfylla de krav grundlagens 10 § 3 mom. ställer beträffande inspektioner på en plats som omfattas av hemfriden och bestämmelsen bedömdes därmed utgöra en behörighetsöverskridning.

I landskapslagens 22 § 2 mom. stadgas nu uttryckligen att tillsynsmyndigheterna inte har rätt att utföra inspektioner i utrymmen som används för boende av permanent natur och är skyddade av hemfriden.

Med beaktande av den korrigerings som nu görs genom landskapslagen uppfyller den ovan behandlade paragrafen enligt Ålandsdelegationens uppfattning de krav som grundlagen ställer.

Vidare fanns det i jordförvärvslagens 9 § 1 mom. och 18 § 1 mom. hänvisningar till 9 § 1 mom. och 15 § i landskapslagen om näringsrätt och näringstillstånd (LTB 73/2023, LF 26/2022-2023). Tillämpningen av 9 § 1 mom. och 18 § 1 mom. förutsatte att även den av lagtinget antagna landskapslagen om näringsrätt och näringstillstånd skulle träda i kraft. Landskapsregeringen beslöt dock den 15 februari 2024 att inte sätta landskapslagen om näringsrätt och näringstillstånd i kraft.

I landskapslagens 9 § 1 mom. och 18 § 1 mom. har hänvisningarna till den föreslagna lagstiftningen om näringsrätt ersatts med hänvisningar till gällande landskapslag (1996:47) om rätt att utöva näring.

Beträffande landskapslagen i övrigt hänvisar Ålandsdelegationen till berörda delar i sitt utlåtande 2.12.2023 över jordförvärvslagen.

Under behandlingen har Ålandsdelegationen ytterligare fäst uppmärksamhet vid 17 § 4 mom., enligt vilket landskapsregeringen kan "fastställa villkor som ska förhindra överlåtelse av aktier eller andelar som står i strid med syftet i 1 § i jordförvärvslagen för Åland."

I detaljmotiveringarna till 17 § 4 mom. konstateras det att det i landskapsregeringens tillståndspraxis tidigare har fastställts villkor för att förhindra oönskade överlåtelser av aktier och andelar. Dessa villkor har förutsatt att ägande och överlåtelse av aktier i den juridiska personen förutsätter landskapsregeringens tillstånd, dock inte om ägande och överlåtelse sker till a) den som har hembygdsrätt, b) den som varit bosatt i landskapet oavbrutet sedan minst fem år tillbaka, c) bröstarvinge, förvärv genom arv eller testamente, d) efterlevande make, vid förvärv genom arv, testamente eller avvittring, eller e) kreditinstitut, för en tid om fem år, om aktierna utgör pant för obetald fordran. En överlåtelse av aktier till andra än ovan nämnda förutsätter att det lämnas in ansökan om jordförvärvstillstånd. Vid behov bör det föras in informativa hänvisningar i bolagsordningar till de restriktioner som följs av jordförvärvstillstånd vid överlåtelse av aktier som ger rätt att besitta fast egendom.

Momentet är brett och allmänt formulerat, även om det kopplats till 1 § jordförvärvslagen för Åland. I 1 § jordförvärvslagen för Åland begränsas nämnda lagens syfte till inskränkningar som är nödvändiga "för att förverkliga den åländska befolkningens rätt till jordbesittningen på Åland". Enligt 8 § i jordförvärvslagen för Åland kan landskapsregeringen bevilja tillstånd på de villkor som landskapsregeringen bedömer att är nödvändiga med avseende på lagens syfte. Enligt förarbeten till självstyrelselag (1991:71) för Åland framgår att det inte då ansågs påkallat att inkludera aktier och andelar i fastighetsägande bolag i bestämmelserna därför att landskapsregeringen enligt 8 § i jordförvärvslagen för Åland kunde påkalla sådana villkor som förhindrar en oönskad överlåtelse (RP 73/1990 s. 39).

17 § 4 mom. berör juridiska personers ställning och aktieägarnas möjligheter att överlåta sina aktier. Enligt lagtexten tillämpas momentet på alla juridiska personer som är aktiebolag, inte enbart fastighetsaktiebolag eller bostadsaktiebolag.

Enligt Ålandsdelegationens uppfattning är syftet med 17 § 4 mom. att kodifiera existerande praxis som saknar exakt grund i nuvarande lagstiftning. Detta kan anses stärka rättsskyddet för de juridiska personer som söker jordförvärvstillstånd. Med beaktande av den nya bestämmelsens karaktär behöver den analyseras både med tanke på 15 § i grundlagen och Ålandsprotokollets bestämmelser samt ur ett allmänt EU-rättsligt perspektiv.

EU-domstolen har i sin rättspraxis betonat att en nationell åtgärd kan kvalificeras som en "restriktion" i den mening som avses i artikel 63.1 FEUF, även om den inte medför någon diskriminering eller formell åtskillnad mellan personer på grund av deras nationalitet eller hemvist eller på grund av kapitalets ursprung. För en sådan kvalificering är det tillräckligt att den aktuella nationella åtgärden kan hindra eller begränsa förvärv av aktier i de berörda företagen eller kan avskräcka investerare från andra medlemsstater att investera i dessa företags kapital' (mål C-339/19, stycke 35). Således kan landskapslagens 17.4 § påverka även fri rörlighet inom EU:s inre marknad.

Enligt artikel 1 i Ålandsprotokollet begränsas dess effekt till "de bestämmelser om Åland tillämpas som är i kraft den 1 januari 1994 och som gäller

- inskränkningar, på icke-diskriminerande grund, i rätten för fysiska personer som inte har hembygdsrätt på Åland samt för juridiska personer att förvärva och inneha fast egendom på Åland utan tillstånd av Ålands behöriga myndigheter,
- inskränkningar, på icke-diskriminerande grund, i etableringsrätten och i rätten att tillhandahålla tjänster för fysiska personer som inte har hembygdsrätt på Åland eller för juridiska personer utan tillstånd av de behöriga myndigheterna på Åland."

Det är uppenbart att 17 § 4. mom. eller motsvarande uttryckliga bestämmelser inte varit i kraft den 1 januari 1994. Dock har vid stiftande av självstyrelselagen landskapsregeringens möjligheter att begränsa oönskade aktieöverlåtelser konstaterats ingå i 8 § i jordförvärvslagen för Åland. Med beaktande av hur brett och allmänt formulerad nämnda paragraf är formulerad kan den nu antagna bestämmelsen i relation konstateras vara snävare.

I finsk rättspraxis har villkoren för överlåtelse av aktier i samband av en juridisk persons jordförvärvstillstånd behandlats i HFD:s beslut 14.12.2021. Beslutet är inte publicerat som årsbokbeslut. I beslutet har HFD konstaterat att landskapsregeringen med stöd av jordförvärvslagen för Åland kunnat fastställa de villkor som ansetts nödvändiga för att kunna kontrollera att eventuella överlåtelser av jordegendomen inte kommer att stå i strid med jordförvärvslagstiftningens syfte. Av utredningen i ärendet framgick inte att landskapsregeringen skulle ha missbrukat sin prövningsrätt eller utövat den på ett sätt som skulle vara strängare än före år 1994 eller diskriminerande för ändringssökanden. Med beaktande av jordförvärvslagstiftningens ställning och undantaget i Ålandsprotokollet kunde villkoret inte heller anses strida mot bestämmelser avseende egendomsskyddet eller EU-rätten. HFD har inte begärt förhandsavgörande.

På dessa grunder anser Ålandsdelegationen att bestämmelsen i 17 § 4. mom. inte uppenbart kan anses stå i strid med grundlagen eller EU-rättens krav.

Ålandsdelegationens utlåtande

Ålandsdelegationen finner att landskapslagen faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet. De felaktigheter som Ålandsdelegationen och Högsta domstolen påpekat i utlåtandena över den av lagtinget 18.9.2023 antagna landskapslagen har nu åtgärdats.

Närvarande Ordföranden Holm-Johansson, ledamöterna Dahlén, Lampi, Leino-Sandberg och Siitari.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Marine Holm-Johansson
ordförande

Henrik Lindeman
sekreterare