|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  | | |
| Ålands lagting | BETÄNKANDE nr 14/2022-2023 | |
|  | Datum |  |
| Lag- och kulturutskottet | 2023-08-31 |  |
|  |  |  |
|  |  |  |
|  |  |  | |
|  | Till Ålands lagting |  | |
|  |
|  |
|  |
|  |

Lag- och kulturutskottets betänkande

Jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd

* Landskapsregeringens lagförslag LF 27/2022-2023

INNEHÅLL

[Sammanfattning 1](#_Toc144369200)

[Landskapsregeringens förslag 1](#_Toc144369201)

[Utskottets förslag 1](#_Toc144369202)

[Utskottets synpunkter 1](#_Toc144369203)

[Allmän motivering 1](#_Toc144369204)

[Ärendets behandling 4](#_Toc144369205)

[Utskottets förslag 4](#_Toc144369206)

Sammanfattning

Landskapsregeringens förslag

Landskapsregeringen föreslår att landskapslagstiftningen om jordförvärv revideras och moderniseras genom att lagtinget antar en ny landskapslag om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd. Den primära avsikten är att till landskapslag lyfta sådan reglering som i dagsläget finns i landskapsförordning eller som har klarlagts genom tillståndspraxis. Om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter ska föreskrivas på lagnivå.

Grunderna för erhållandet av jordförvärvsrätt med stöd av lag ändras inte. I den föreslagna lagen föreskrivs tydligare än i dagsläget om när jordförvärvstillstånd ska beviljas och vilka tillståndsvillkor som ska fastställas. Det föreslås särskilda grunder gällande jordförvärvstillstånd för egentlig näringsverksamhet och basservice för samhällsfunktioner. I den föreslagna landskapslagen finns också nya bestämmelser som ska förhindra kringgåenden och förstärka tillsynen.

Genom den föreslagna lagen upphävs landskapslagen (2003:68) om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd och landskapsförordningen (2003:70) om jordförvärvstillstånd. Landskapsregeringen föreslår att lagtinget antar landskapslagen i kvalificerad ordning enligt 35 § i lagtingsordningen för Åland. Lagförslaget har samordnats med lagförslag nr 26/2022-2023 om näringsrätt och näringstillstånd.

Utskottets förslag

Utskottet föreslår att lagtinget antar lagförslaget utan ändringar.

Utskottets synpunkter

Allmän motivering

Allmänt om lagförslaget

I jordförvärvslagen finns bestämmelser om vilka personer som har rätt att förvärva och besitta fast egendom direkt med stöd av lagen (jordförvärvsrätt) och vilka personer som måste söka tillstånd av landskapsregeringen (jordförvärvstillstånd).  Jordförvärvslagen möjliggör också att det i landskapslag stadgas om undantag från skyldigheten för fysiska personer som saknar hembygdsrätt och juridiska personer att ansöka om tillstånd för jordförvärv.

Utskottet konstaterar att föreliggande lagförslag, som är baserat på ett förslag från en parlamentarisk arbetsgrupp, inte innebär några ändringar i jordförvärvslagstiftningens syfte som är att förverkliga den åländska befolkningens rätt till jordbesittningen på Åland. Syftet föreslås framgå ur den föreslagna landskapslagen och genom lagförslaget ska de bestämmelser i landskapslagstiftningen som förverkligar syftet uppdateras. Avsikten är att till landskapslag lyfta sådant som i dagsläget finns i landskapsförordning eller som har klarlagts genom tillståndspraxis mot bakgrund av att reglering som berör grunderna för individens rättigheter och skyldigheter bör fastställas på lagnivå.

Syftet med reformen är att stärka rättssäkerheten, öka regelverkets transparens samt att underlätta handläggningen av ansökningar om jordförvärvstillstånd. Med tydliga och exakta bestämmelser om när tillstånd ska beviljas stärks enskildas rättigheter och samtidigt främjas en god förvaltning och ett gott rättsskydd i förvaltningsärenden.

I lagförslaget ingår även bestämmelser om särskilda skäl för att en ansökan ska avslås såsom när en ansökan konstruerats så att den står i strid med eller kringgår lagstiftningens mening, trots att ansökan i ett formellt avseende verkar uppfylla grunder för beviljande av tillstånd.

I den gällande landskapslagen eller landskapsförordningen finns inte särskilda bestämmelser om tillståndsförfarandet men landskapsregeringen föreslår grundläggande bestämmelser om vad som ska ingå i en ansökan om jordförvärvstillstånd och de olika skedena i tillståndsförfarandet. I lagförslaget redogörs föredömligt för jordförvärvslagen och dess förhållande till finländska och internationella regler om egendomsskydd.

Jordförvärvsrätt

Den lagstadgade jordförvärvsrätten kan utökas genom lag, vilket skedde år 1993 i samband med självstyrelserevisionen, men den kan inte inskränkas.  Landskapsregeringen anser att de gällande bestämmelserna om jordförvärvsrätt med stöd av lag i regel har fungerat väl och att det inte finns skäl att utvidga dessa utan föreslår enbart tekniska och språkliga ändringar.

Utskottet konstaterar i sammanhanget att det inte till fullo är klarlagt hur stor del av jorden på Åland som är i utomåländsk ägo och efterlyser därför en sådan kartläggning.

Jordförvärvstillstånd

Landskapsregeringen föreslår nya bestämmelser som ska ligga till grund för när landskapsregeringen ska bevilja tillstånd. I den gällande landskapslagstiftningen har inte tillräckligt beaktats syftet med ett förvärv av eller en besittningsrätt till viss fast egendom.

Grunderna för när landskapsregeringen ska bevilja tillstånd åt fysiska personer föreslås kompletterade med sådana bestämmelser som redan i dagsläget motsvarar etablerad tillståndspraxis.

När det gäller tillstånd som ska beviljas åt juridiska personer anser landskapsregeringen att det finns ett större behov av nya och kompletterande bestämmelser eftersom de gällande bestämmelserna i landskapslagen och landskapsförordningen inte beaktar om det rör sig om näringsverksamhet, bostadsändamål eller något annat syfte. Särskilda och kompletterande bestämmelser om tillstånd för egentlig näringsverksamhet och basservice för samhällsfunktioner föreslås också. Om dessa bestämmelser inte är tillämpliga ska en juridisk persons ansökan prövas enligt de allmänna grunderna om bolagets hemort och styrelsens sammansättning.

     Om en fysisk eller juridisk persons ansökan om tillstånd inte uppfyller någon av grunderna i lag finns det enligt förslaget fortsättningsvis en allmän prövningsmöjlighet för landskapsregeringen i det enskilda fallet. Vid prövningen ska särskilt beaktas jordförvärvslagens syfte om att förverkliga den åländska befolkningens rätt till jordbesittningen på Åland. Även om det handlar om en ändamålsenlighetsprövning föreslås allmänna kriterier för prövningen av juridiska personers ansökningar, vilka saknas i den gällande landskapslagen. Landskapsregeringen föreslår att dessa grunder ska ta fasta på den juridiska personens anknytning till och verksamhet på Åland samt markområdets storlek, beskaffenhet och användningsändamål.

Tillståndsvillkor

I dagsläget innehåller landskapslagstiftningen få bestämmelser om de villkor som ska fastställas i jordförvärvstillstånd vilket medfört att fastställandet av villkor till största delen kommit att basera sig på praxis. Numera förutsätts att villkor ska grunda sig på exakta bestämmelser i lag och enligt förslaget ska det finnas tydligare bestämmelser i landskapslag om de villkor som fastställs i jordförvärvstillstånden. Dessa villkor ska i stor utsträckning motsvara grunderna för beviljande av tillstånd.

Lagstiftningsbehörigheten

Självstyrelselagen hänvisar i 10 § till jordförvärvslagen för Åland som antogs av riksdagen i grundlagsenlig ordning och med lagtingets samtycke år 1975 och i jordförvärvslagen finns bestämmelser om vilka personer som har rätt att förvärva fast egendom direkt med stöd av lag och vilka personer som måste söka tillstånd av landskapsregeringen.  Jordförvärvslagen möjliggör också att det i landskapslag stadgas om undantag från skyldigheten för fysiska personer som saknar hembygdsrätt och juridiska personer att ansöka om tillstånd för jordförvärv.

     Då landskapslagen om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd var föremål för lagstiftningskontroll konstaterade Högsta domstolen att bestämmelserna utvidgade kretsen av personer som har jordförvärvsrätt. Högsta domstolen ansåg att landskapet har lagstiftningsbehörighet angående en sådan reglering då den sker inom de ramar som jordförvärvslagen anger. Landskapsregeringen anser att eftersom detta lagförslag enbart preciserar och kompletterar det som redan följer av jordförvärvslagen och den gällande landskapslagen är de föreslagna bestämmelserna förenliga med jordförvärvslagen.

Enligt 15 § 1 mom. i grundlagen är vars och ens egendom tryggad och riket har lagstiftningsbehörighet i fråga om stiftande, ändring och upphävande av grundlag. Eftersom jordförvärvslagen antagits i grundlagsenlig ordning med lagtingets samtycke kan lagen innehålla avvikelser från grundlagen och den kan inte ensidigt ändras eller upphävas genom senare grundlagsändringar, förutsatt att lagtinget inte ger sitt bifall.

Lagförslaget syftar inte till att införa av nya avvikelser från egendomsskyddet men Högsta domstolen har ansett att en så stor precision som möjligt är önskvärd då det är fråga om undantag från grundläggande fri- och rättigheter. Förhållandet mellan egendomsskyddet och den gällande landskapslagen om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd har prövats i lagstiftningskontrollen och Högsta domstolen ansåg att landskapslagen innehöll tillräckligt exakta bestämmelser. Utskottet delar landskapsregeringens bedömning att dessa slutsatser också är relevanta i förhållande till det här lagförslaget.

     I den föreslagna landskapslagen ingår bestämmelser om på vilka grunder bolag ska beviljas tillstånd och vilka villkor som ska fastställas i tillstånden. Lagstiftaren har enligt landskapsregeringen i princip ett större spelrum i fråga om egendomsskyddet när det gäller börsbolag eller andra juridiska personer med stor förmögenhetsmassa och enligt förslaget blir förutsebarheten och tydligheten bättre vid tillståndsgivningen.

     Högsta domstolen har också prövat förordningsfullmakten i den gällande landskapslagen och ansett att delegeringsstadgandet var vagt, men kunde godtas med beaktande av den bakomliggande regleringen. Landskapsregeringen skriver att det är tveksamt hur väl innehållet i landskapsförordningen om jordförvärvstillstånd sammanfaller med domstolens påpekanden men bristen lindras av att många bestämmelser i landskapsförordningen överförs till landskapslagen. Samtidigt begränsas förordningsfullmakten explicit på det sätt som tidigare påpekats i lagstiftningskontrollen. Sammantaget uppfylls kravet på precision och exakthet i frågor som har en stor inverkan på enskildas rättigheter på ett bättre sätt.

Enligt artikel 1 i Ålandsprotokollet till Finlands anslutningsfördrag till EU ska bestämmelserna i Romfördraget inte hindra att 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. Ålandsprotokollets preambel hänvisar till Ålands särställning enligt folkrätten. Ålandsprotokollet gjorde det möjligt att hålla kvar inskränkningarna i jordförvärvslagstiftningen men det är inte möjligt att utvidga dessa inskränkningar jämfört med den situation som rådde den 1 januari 1994. Landskapsregeringen anser att förekomsten av nya begränsningar efter den 1 januari 1994 dock inte behöver innebära en oförenlighet med unionsrätten. Sådana nya begränsningar kan nämligen vara godtagbara enligt unionsrätten som är föremål för ständig utveckling. Eftersom avsikten huvudsakligen är att i landskapslag föreskriva om sådant som i dagsläget finns i landskapsförordning eller praxis kan förslaget inte anses innebära en sådan skärpning av rättsläget som är oförenlig med Ålandsprotokollet. Utskottet delar denna syn.

     I lagstiftningskontrollen har landskapslagar förordnats att förfalla om det varit uppenbart att de skulle leda till en konflikt mellan unionens lagstiftning och landskapslagstiftningen. Utskottet redogör för sin syn på detta förhållande i betänkandet över landskapsregeringens lagförslag nr 26/2022-2023 angående näringsrätt och näringstillstånd (LKU /2022-2023) och upprepar inte här sina synpunkter.

 För att öka transparensen och förutsägbarheten för avslag bland annat när det rör sig om kringgåenden av bestämmelserna i jordförvärvslagstiftningen föreslås bestämmelser om särskilda skäl för att avslå en ansökan om jordförvärvstillstånd vilka idag ingår i landskapsförordning. Landskapsregeringen anser att dessa inte står i strid med Ålandsprotokollet eller unionsrätten eftersom denna inte tillåter förfaranden som utgör missbruk av rättigheter.

Sammantagen bedömning

Utskottet anser att förslaget är väl berett och därtill förankrat i en parlamentarisk referensgrupp vilket utskottet finner positivt med tanke på att regelverken ingår i fundamentet för självstyrelsen, något som också kommer till uttryck i att lagarna antas med en kvalificerad majoritet i lagtinget.

Ärendets behandling

Lagtinget har den 6 mars 2023 begärt lag- och kulturutskottets yttrande i ärendet.

Utskottet har i ärendet hört vicelantrådet Harry Jansson, lagberedaren Sören Silverström, rättschefen Michaela Slotte, rättssakkunnige Rasmus Lindqvist samt juristerna vid landskapsregeringen, Sofie Mecklin och Adrian Jansson.

I ärendets avgörande behandling deltog ordförande Rainer Juslin, vice ordföranden Jan Salmén (delvis), ledamöterna Jessy Eckerman, Liz Mattsson, Marcus Måtar, Mika Nordberg (delvis) och Alfons Röblom samt ersättaren Gyrid Högman (delvis).

Utskottets förslag

Med hänvisning till det anförda föreslår utskottet

att lagtinget antar lagförslaget i oförändrad lydelse.

|  |  |
| --- | --- |
| Mariehamn den 31 augusti 2023 | |
| Ordförande | Rainer Juslin |
| Sekreterare | Susanne Eriksson |