

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv ändras.

Enligt propositionen ska det till lagen fogas en ny bestämmelse om ovillkorliga hinder för beviljande av tillstånd. Tillstånd att förvärva en fastighet ska inte beviljas en person vars enda medborgarskapsland eller samtliga medborgarskapsländer Europeiska unionens råd i ett beslut har konstaterat ha kränkt en annan stats territoriella integritet, suveränitet och oberoende, vars enda medborgarskapsland eller samtliga medborgarskapsländer kan bedömas utgöra ett hot mot Finlands nationella säkerhet och vars enda medborgarskapsland har möjlighet att använda sina medborgare för att orsaka ett hot mot Finlands nationella säkerhet. Bestämmelser om vilka stater som avses i bestämmelsen utfärdas genom förordning av statsrådet.

Enligt propositionen ska tillstånd inte heller beviljas om förvärvaren är en sammanslutning som har hemort inom en ovan avsedd stats territorium eller vars ägande eller motsvarande inflytande innehas av en eller flera medborgare i en sådan stat, av sammanslutningar som är registrerade inom en sådan stats territorium eller av dessa tillsammans.

De föreslagna bestämmelserna ska dock inte tillämpas på personer som vid tidpunkten för fastighetsförvärvet och ansökan om tillstånd har ett permanent uppehållstillstånd i Finland eller ett permanent EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta som beviljats av Finland, utan på sådana personer tillämpas den gällande tillståndslagen.

Till lagen fogas dessutom en bestämmelse om ett på ett fördrag baserat undantag från tillståndsplikten i fråga om vissa överlåtelse till Schweiziska edsförbundets medborgare.

Dessutom ska försvarsministeriet kunna kräva att tillstånd söks också om det kan bedömas att fastigheten har förvärvats för en i lagen avsedd persons räkning.

Genom propositionen genomförs regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering, enligt vilket regeringen ska granska om bestämmelserna om fastighetsförvärv och fastighetsbesittning är tillräckliga i fråga om aktörer utanför EU- och EES-området.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING.....	4
1 Bakgrund och beredning.....	4
1.1 Bakgrund.....	4
1.2 Beredning.....	4
2 Nuläge och bedömning av nuläget	5
2.1 Nationell lagstiftning	5
2.2 Nuläget för utländska fastighetsförvärv.....	7
2.3 Förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön.....	9
2.4 Hotbedömning och nationell säkerhet	10
2.5 Metoder för hybridpåverkan som använts mot Finland – instrumentaliserad inresa och gränssäkerhet.....	12
2.6 EU:s och Finlands ståndpunkt i fråga om Rysslands anfallskrig mot Ukraina	13
2.7 Uppehållstillstånd	15
2.8 Schweiziska medborgare	17
3 Målsättning.....	18
4 Förslagen och deras konsekvenser	19
4.1 De viktigaste förslagen	19
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna.....	20
5 Alternativa handlingsvägar.....	25
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	25
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	26
6 Remissvar	29
7 Specialmotivering.....	31
8 Bestämmelser på lägre nivå än lag	45
9 Ikraftträdande	45
10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	45
10.1 Internationella människorättsförpliktelser och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna	45
10.2 Lagförslagens förhållande till grundlagen.....	51
LAGFÖRSLAG.....	60
om ändring av lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv	60
PARALLELLTEXT	63
om ändring av lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv	63
PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING.....	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget	4
2.1 Nationell lagstiftning	4
2.2 Nuläget för utländska fastighetsförvärv.....	6
2.3 Förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön.....	8
2.4 Hotbedömning och nationell säkerhet	9

2.5 Metoder för hybridpåverkan som använts mot Finland – instrumentaliserad inresa och gränssäkerhet.....	11
2.6 EU:s och Finlands ståndpunkt i fråga om Rysslands anfallskrig mot Ukraina	12
2.7 Uppehållstillstånd	14
2.8 Schweiziska medborgare	16
3 Målsättning	17
4 Förslagen och deras konsekvenser	18
4.1 De viktigaste förslagen	18
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna.....	19
5 Alternativa handlingsvägar.....	24
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	24
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	25
6 Remissvar	28
7 Specialmotivering.....	30
8 Bestämmelser på lägre nivå än lag	44
9 Ikraftträdande	44
10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning.....	44
10.1 Internationella människorättsförpliktelser och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna	44
10.2 Lagförslagets förhållande till grundlagen	50
LAGFÖRSLAG.....	59
Lag om ändring av lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv.....	59
PARALLELTEXT	62
Lag om ändring av lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv.....	62

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

I regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering ingår ett mål enligt vilket regeringen ska granska om bestämmelserna om fastighetsförvärv och fastighetsbesittning är tillräckliga i fråga om aktörer utanför EU- och EES-området. Dessutom utreder regeringen möjligheterna till effektivare ingripande och kontroll i efterhand i fråga om egendom som är viktig med tanke på säkerheten och försörjningsberedskapen i samhället.

Vid försvarsministeriet har det tidigare pågått ett projekt om ytterligare begränsningar riktade mot ryska medborgares fastighetsförvärv (PLM011:00/2022). I projektet såg man inget behov av att förbjuda ryska medborgares fastighetsförvärv i det dåvarande säkerhetsläget. Säkerhetsläget har dock skärpts efter att projektet blev klart i december 2022. Rysslands utdragna anfallskrig mot Ukraina, Finlands anslutning till Nato och Rysslands hybridåtgärder vid gränsen mellan Finland och Ryssland ger anledning att utreda frågan på nytt i detta projekt. Bakgrunden till propositionen är en grundläggande förändring av säkerhetsläget, där den mest betydande enskilda faktorn har varit Rysslands fullskaliga anfallskrig mot Ukraina.

Man har kunnat konstatera att de inreserestriktioner som trädde i kraft den 30 september 2022, och som skärptes ytterligare sommaren 2023, de facto har stoppat de fastighetsaffärer som ryska medborgare bosatta i Ryssland har gjort. På motsvarande sätt har de affärer som fortfarande genomförs krävt att försvarsministeriet i allt högre grad utreder ägarnas bakgrund och bakgrundskontakter. Största delen av de affärer som genomförs görs dock av privatpersoner som redan är bosatta i Finland och av företag som grundats i Finland.

I enlighet med regeringsprogrammet har den övergripande granskningen fortsatt i den arbetsgrupp som berett denna proposition. Genom propositionen skapas det lagstiftningsmässiga förutsättningar för ett så kallat totalförbud för en enskild stats medborgare och sammanslutningar att förvärva fastigheter med beaktande av de olägenheter som ett kategoriskt förbud medför samt de ramvillkor som grundlagen och internationella människorättskonventioner ställer.

Avsikten är att lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv (470/2019) och lagen om statens förköpsrätt inom vissa områden (469/2019) ska granskas i större utsträckning i ett separat lagstiftningsprojekt i ljuset av hur väl lagarna fungerar och eventuella ytterligare skärpningar i lagstiftningen. De senaste ändringarna i lagarna trädde i kraft den 1 januari 2023. Vid försvarsministeriet pågår dessutom ett projekt som gäller eventuella ändringsbehov i lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för säkerställande av den nationella säkerheten (468/2019). Nuläget för tillsynen och lagstiftningsramen beskrivs i avsnitt 2 i propositionen.

1.2 Beredning

Försvarsministeriet tillsatte den 17 november 2023 en arbetsgrupp för att utvärdera ett totalförbud mot förvärv av fastigheter för ryska medborgare och bereda ett förslag till lagstiftning om genomförande av totalförbudet. I arbetsgruppen ingick företrädare för försvarsministeriet, justitieministeriet, inrikesministeriet, utrikesministeriet, arbets- och näringsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, Huvudstaben, staben för Gränsbevakningsväsendet, Centralkriminalpolisen, Skyddspolisen, Migrationsverket och

Lantmäteriverket. Arbetsgruppens mandatperiod var den 17 november 2023–31 mars 2024. Arbetsgruppens mandatperiod förlängdes till och med den 15 april 2024. Arbetsgruppen hörde också utomstående experter under projektets gång.

De handlingar som gäller lagstiftningsprojektet finns i statsrådets tjänst för projektinformation med projektkoden PLM005:00/2023.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Nationell lagstiftning

Lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv

I lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv (nedan *tillståndslagen*) föreskrivs det om skyldigheten för en sammanslutning som har sin hemort i en medlemsstat i Europeiska unionen eller en stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller en sammanslutning som har sin hemort i en stat som inte är medlemsstat i Europeiska unionen eller hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller en medborgare i en stat som inte är medlemsstat i Europeiska unionen eller hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet att hos försvarsministeriet ansöka om tillstånd för förvärv av en fastighet. I 2 § föreskrivs att en fysisk person eller en sammanslutning som avses i 1 § 1 mom. får förvärva en fastighet inom finska statens territorium endast om försvarsministeriet beviljar tillstånd för förvärvet. Från fall till fall kan försvarsministeriet också kräva att tillstånd ska sökas om det är uppenbart att fastigheten förvärvats för en sådan sammanslutnings eller persons räkning som avses i 1 § 1 mom. i syfte att undgå skyldigheten att ansöka om tillstånd t.ex. med hjälp av bulvan.

I 2 § föreskrivs det om de undantag då tillstånd att förvärva en fastighet inte behövs. Tillstånd behövs enligt 2 § 2 mom. inte, om 1) den som överlåter fastigheten är förvärvarens make, maka eller sambo eller partner i ett registrerat partnerskap, 2) den som överlåter fastigheten är en person som förvärvaren enligt bestämmelserna i 2 kap. i ärvdabalken (40/1965) kan ärva, eller 3) makarna, samborna eller partnerna i ett registrerat partnerskap tillsammans förvärvar en fastighet och den ena av dem inte behöver tillstånd enligt denna lag. Tillstånd behövs inte heller om överlåtaren är förvärvarens tidigare make, maka eller sambo eller partner i ett registrerat partnerskap, förvärvaren sedan tidigare äger en andel av den fastighet som är föremål för överlåtelsen och överlåtelsen sker senast två månader efter upplösningen av äktenskapet, samboförhållandet eller det registrerade partnerskapet.

Enligt 5 § kan tillstånd för förvärv av en fastighet beviljas, om förvärvet inte kan bedömas hota den nationella säkerheten eller försvåra ordnandet av landets försvar, övervakningen och tryggheten av den territoriella integriteten eller säkerställandet av gränsbevakningen, gränssäkerheten eller försörjningsberedskapen. Om tillstånd för förvärv av en fastighet inte beviljas, ska förvärvaren enligt 6 § överlåta fastigheten inom sex månader från det att beslutet om förvägrande av tillstånd vunnit laga kraft. Om tillstånd för förvärv av en fastighet inte beviljas, ska staten enligt 7 § ersätta förvärvaren för de skäligena finansieringskostnader och andra behövliga kostnader som uppkommit på grund av förvärvet samt för de behövliga kostnaderna för besittning, skötsel och underhåll av fastigheten. I 8 § föreskrivs det om försvarsministeriets rätt att få uppgifter för utredande av tillståndsplikten för förvärv av en fastighet och förutsättningarna för beviljande av tillstånd.

Försvarsministeriet utövar tillsyn genom att av Lantmäteriverket få aktuella uppgifter om fastighetsöverlåtelser som skett i Finland. För de överlåtelser som skett granskas om tillståndsplikten enligt tillståndslagen uppfylls i fråga om en enskild köpare och om aktören

ansöker om tillstånd inom den tidsfrist på två månader som anges i lagen. Om förvärvaren inte själv ansöker om tillstånd inom denna tid, påminner försvarsministeriet förvärvaren om tillståndsplikten för att ärendet ska kunna behandlas. Försvarsministeriet kan meddela ett negativt beslut i ärendet, om förvärvaren trots påminnelse inte ansöker om tillstånd för förvärvet.

Lagen om statens förköpsrätt inom vissa områden

I lagen om statens förköpsrätt inom vissa områden (nedan *statens förköpslag*) föreskrivs det om statens förköpsrätt vid fastighetsköp i de situationer som avses i lagen. Enligt 1 § i statens förköpslag har staten förköpsrätt vid fastighetsköp, om förvärvet av fastigheten behövs för att säkerställa försvaret, gränsbevakningen eller gränssäkerheten, för att övervaka och trygga den territoriella integriteten eller för att säkerställa den nationella säkerheten.

Enligt 2 § har staten förköpsrätt till fastigheter som helt eller delvis är belägna 1) i områden som i en landskapsplan, en generalplan eller en detaljplan anvisats för Försvarsmaktens eller Gränsbevakningsväsendets behov eller på högst 1 000 meters avstånd från ett sådant område, 2) på högst 1 000 meters avstånd från sådana signalstationer, radarstationer, flygplatser eller hamnar eller motsvarande mindre objekt som betjänar Försvarsmaktens eller Gränsbevakningsväsendets sjötrafik eller luftfart under normala förhållanden, vid störningar under normala förhållanden eller i undantagsförhållanden, 3) på högst 1 000 meters avstånd från andra fastigheter som används av Försvarsmakten eller Gränsbevakningsväsendet än de som avses i 1 och 2 punkten och där det krävs ett skyddsområde för tryggnad av den verksamhet som bedrivs.

Enligt 3 § föreligger förköpsrätt enligt lagen inte, om 1) köparen är säljarens make eller maka eller sambo, partner i ett registrerat partnerskap, en person som enligt 2 kap. i ärvdabalken (40/1965) kan ärva säljaren, eller en sådan persons make eller maka, sambo eller partner i ett registrerat partnerskap, 2) köparen är en kommun eller en församling, 3) det på grund av förhållandet mellan köparen och säljaren, överlåtelsevillkoren eller andra omständigheter måste anses som uppenbart oskäligt att utnyttja förköpsrätten.

Enligt 5 § avgörs ett ärende som gäller utnyttjande av förköpsrätt av finansministeriet på förslag av det ministerium vars förvaltningsområde omfattar skötsel av uppgifter som den fastighet som är föremål för förköpsrätten har anknytning till. Beslutet om utnyttjande av förköpsrätt ska fattas och det ska delges Lantmäteriverket inom fyra månader från det att överlåtelsen har bestyrkts eller köpet har slutits i det elektroniska handelssystem som avses i 9 a kap. i jordabalken (540/1995). Enligt 13 § har försvarsministeriet, inrikesministeriet och finansministeriet rätt att av de myndigheter som nämns i paragrafen få sådana uppgifter som är nödvändiga för skötseln av uppgifter som anges i denna lag.

Lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för säkerställande av den nationella säkerheten

Lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för säkerställande av den nationella säkerheten (nedan *säkerhetsinlösningslagen*) tillämpas enligt 1 § på inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för tryggnad av landets försvar, den territoriella integriteten, den inre säkerheten, ledningen av staten, gränssäkerheten, gränsbevakningen, försörjningsberedskapen, funktionen hos den infrastruktur som är nödvändig för samhället eller något annat med dessa jämförbart samhällsintresse. Enligt 1 § 2 mom. tillämpas på inlösen lagen om inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter (603/1977), till den del något annat inte föreskrivs i denna lag. Enligt 2 § kan det ministerium till vars ansvarsområde det hör att trygga ett i 1 § 1 mom.

avsett intresse bevilja en myndighet eller en sammanslutning tillstånd att lösa in fast egendom eller en särskild rättighet, om ett allmänt behov enligt 1 § kräver det.

Säkerhetsinlösningslagen är en sista utväg för att ingripa i fastighetsinnehav som äventyrar säkerheten, om det inte är möjligt att ingripa i ägandet genom tillståndslagen och statens förköpslag. Lagen kan oberoende av medborgarskap tillämpas också på gammalt ägande och särskilda rättigheter, såsom arrendeavtal.

De huvudsakliga faserna i inlösningsprocessen för säkerställande av den nationella säkerheten är bedömning av inlösningsbehovet och den egentliga inlösningsförrättningen. Processen och ändringssökandet kan pågå i 1–3 år, till och med betydligt längre, men ett beslut om att förbjuda användning av egendom på ett sätt som strider mot ändamålet med inlösningsen kan fattas mycket snabbt (3 § i säkerhetsinlösningslagen). Kostnaderna för inlösningsen fastställs vid inlösningsförrättningen i processens slutskede. En part kan söka ändring i ett beslut om inlösningsstillstånd och i de ersättningar som fastställts vid förrättningen hos förvaltningsdomstolen. Även om användningen av den egendom som ska lösas in kan förbjudas snabbt, binder processen som helhet myndigheternas resurser för en lång tid. Resursbehov uppstår utöver för det ministeriums förvaltningsområde som beviljar inlösningsstillstånd också för Lantmäteriverket och det ämbetsverk som kommer att besitta fastighetsförmögenhet, liksom även för finansministeriet i anslutning till säkerställandet av finansieringen.

Beredskapslagen

I och med att de undantagsförhållanden som anges i beredskapslagen (1552/2011) konstateras, är enligt 113 § varje ägare och innehavare av jord- eller vattenområden, byggnader eller rum eller lagerutrymmen skyldig att överlåta dessa i försvarsmaktens eller kommunikationsministeriets besittning för höjande eller upprätthållande av den militära försvarsberedskapen under undantagsförhållanden som avses i 3 § 1 och 2 punkten. Försvarsmakten fattar beslut om överlåtelse av besittningen till försvarsmakten och kommunikationsministeriet om överlåtelse av besittningen till kommunikationsministeriet. Genom förordning av statsrådet föreskrivs i vilka kommuner befogenheterna kan utövas. Besittningen av en byggnad eller bostad som används för stadigvarande boende behöver överlåtas endast om det finns synnerligen vägande militära skäl till det.

Enligt 115 § kan försvarsministeriet genom förordning, under undantagsförhållanden som avses i 3 § 1 och 2 punkten, av militära skäl eller om det behövs för skyddande av utomstående mot faror förbjuda obehöriga att vistas och röra sig på ett visst område eller objekt eller införa begränsningar i nämnda rättigheter.

Bestämmelserna i beredskapslagen kan tillämpas först under sådana undantagsförhållanden som avses i lagen, och därför kan man inte genom den förebygga uppkomsten av sådant fastighetsinnehav som är skadligt med tanke på den nationella säkerheten.

2.2 Nuläget för utländska fastighetsförvärv

Tillståndslagen trädde i kraft den 1 januari 2020. Under de första fyra åren har försvarsministeriet fattat 2700 beslut för tillståndspliktiga aktörer. År 2020 fattades 396 beslut, år 2021 sammanlagt 760 beslut, år 2022 854 beslut, år 2023 sammanlagt 690 beslut och år 2024 sammanlagt 751 beslut. Största delen av besluten har meddelats privatpersoner som redan bor i Finland. När det gäller ryska medborgare accentueras köpen över gränserna jämfört med andra nationaliteter, men också största delen av de ryska köparna är stadigvarande bosatta i Finland. Andelen köp över gränserna har dock minskat betydligt i och med de visum- och

inreserestriktioner som infördes hösten 2022 och sommaren 2023. Något under en femtedel av besluten har meddelats företag och sammanslutningar.

Största delen av de privatpersoner som ansöker om tillstånd bor redan i Finland, varvid boende och fritid framhävs i fråga om användningsändamålen. Oftast förvärvas fastigheten på eller i närheten av den ort där personen redan bor. När det gäller användning av en fastighet för fritidsbruk är avståndet till den stadigvarande adressen dock längre. Det bör noteras att aktörer utanför EU/EES också säljer fastigheter som de förvärvat, vilket innebär att det absoluta antalet fastigheter i utländsk ägo inte ökar i samma takt som de positiva tillståndsbesluten.

De största medborgarskapsgrupperna är i storleksordning Ryssland, Ukraina, Kina, Schweiz, Förenta staterna, Storbritannien och Indien. Sammanlagt har personer som representerar ca 80 olika medborgarskap meddelats tillståndsbeslut.

Medborgarskap och nationalitet avser som termer inte samma sak. Med medborgarskap avses i praktiken en persons juridiskt bestämda ställning i staten och därmed sammanhängande statliga rättigheter och skyldigheter. Med nationalitet avses att en person hör till ett folk eller en nation, vilket t.ex. innebär en viss språklig och kulturell anknytning. Inom samma stats territorium kan det finnas grupper med olika nationalitet, men samma medborgarskap. I utlänningslagen (301/2004) konstateras att med nationalitet avses medborgarskap i en viss stat eller avsaknad av medborgarskap, samt tillhörighet till en viss grupp som förenas av dess kultur, etniska särdrag eller språk, dess geografiska ursprung eller politiska bakgrund eller dess förbindelser med befolkningen i en annan stat. Ursprung definieras i utlänningslagen särskilt som hudfärg, härkomst eller tillhörighet till en viss etnisk grupp. Medborgarskapet motsvarar således inte nödvändigtvis en persons ursprung.

Ryssarna har utgjort den största enskilda grupp som ansöker om tillstånd att förvärva en fastighet. Under de tre första åren utgjorde ryssarna något under en tredjedel av alla tillståndssökande, men för 2023 utgjorde de bara en femtedel. Till ryska privatpersoner och ryskägda företag meddelades 124 beslut 2020, 217 beslut 2021, sammanlagt 275 beslut 2022, 151 beslut 2023 och 121 beslut 2024. Innan tillståndslagen trädde i kraft varierade antalet fastighetsförvärv av ryska medborgare under 2010-talet mellan 162 och 624 fastigheter, de högsta siffrorna koncentrerades till början av decenniet. Ryssarnas aktivitet förklaras framför allt av Rysslands geografiska närhet och av att ryssarna utgör den största gruppen i Finland som är tillståndspliktig.

Försvarsministeriet har under tillståndslagens giltighetstid avslagit sammanlagt 22 ansökningar om tillstånd för köp av enskilda fastighetsregisterenheter. Två beslut om avslag har fattats år 2022, tre år 2023 och 17 år 2024. Orsakerna till avslagen har varit eventuella hot som förvärvet av fastigheten kan orsaka den nationella säkerheten, försvaret, försörjningsberedskapen samt övervakningen och tryggheten av den territoriella integriteten. Sex av avslagen har meddelats på den grunden att den sökande inte har fullgjort sin skyldighet att lämna uppgifter till försvarsministeriet. Det ökade antalet negativa tillståndsbeslut förklaras av den förändrade säkerhetspolitiska miljön, lagändringar som trädde i kraft vid ingången av 2023, ett effektiviserat myndighetssamarbete och en utveckling av försvarsministeriets interna processer.

Genom tillståndslagen har man efter ikraftträdandet och ändringarna 2023 kunnat förhindra uppkomsten av sådant fastighetsinnehav i Finland som vid tidpunkten för tillståndsbeslutet har kunnat anses utgöra ett hot mot de intressen som ska skyddas enligt 5 § i tillståndslagen. Procentuellt sett är ca 0,6 procent av alla beslut negativa tillståndsbeslut. Det kan inte uteslutas att ett fall som fått ett positivt beslut senare kan komma att äventyra Finlands säkerhet, t.ex. i

och med att en statlig aktör utövar påtryckningar på fastighetsägaren. Därför måste tillståndslagen utvecklas på det sätt som nu föreslås.

2.3 Förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön

Förändringen i Finlands säkerhetspolitiska miljö beskrivs ingående i statsrådets redogörelse från våren 2022¹ och i statsrådets utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse från 2024². Enligt den har det skett en grundläggande och långvarig förändring i Finlands och Europas omvärld och säkerhetspolitiska miljö i och med Rysslands fullskaliga och olagliga anfallskrig mot Ukraina. Upprätthållandet av samhällets resiliens, den nationella försvarsförmågan och den inre säkerheten får ökad betydelse för säkerheten i Finland.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har grundläggande och långtgående konsekvenser för den säkerhetspolitiska miljön i Europa och i Finlands närområden. Ryssland har visat att landet inte respekterar andra staters suveränitet och territoriella integritet, landet har kränkt FN-stadgan och brutit mot den europeiska avtalsbaserade säkerhetsordningen.

Säkerhetsläget i Europa och Finland är allvarigare och svårare att förutse än någonsin efter kalla krigets slut och denna förändring bedöms bli långvarig. Enligt statsrådets redogörelse (2022) påverkar Rysslands krav och militära insatser för att förändra den europeiska säkerhetsarkitekturen också Finlands handlingsutrymme inom utrikespolitiken, säkerhetspolitiken och försvarspolitik. Finland ansökte om medlemskap i försvarsalliansen Nato den 17 maj 2022. Finland blev medlem i Nato den 4 april 2023.

Ryssland har inkluderat Finland och alla övriga EU-länder på en lista över s.k. ovänligt sinnade länder. Rysslands anfallskrig mot Ukraina har påverkat Finlands och Rysslands bilaterala relationer i grunden.

Trots att förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön är långtgående och allvarliga riktas inget omedelbart militärt hot mot Finland. Vi har emellertid beredskap i det fall att väpnat våld eller hot om våld riktas mot Finland eller om våld används för politisk påtryckning. Aggressionen mot Ukraina visar att det är viktigt att ha en snabb insatsberedskap, förmåga att bemöta långvarig militär påtryckning och förmåga att avvärja en omfattande invasion från flera håll samtidigt. I statsrådets redogörelse (2022) konstateras det att ”om Finland ansöker om medlemskap i Nato bör man förbereda sig på omfattande och svårförutsägbara påtryckningar och risker, såsom ökade spänningar vid gränsen mellan Finland och Ryssland. Finland stärker sin beredskap för den eventualiteten att landet blir föremål för omfattande metoder för hybridpåverkan samt med tanke på att förhindra och reagera på påverkan”.

Den arbetsgrupp som bereder propositionen har haft tillgång till olika myndigheters säkerhetsklassificerade hot- och konsekvensbedömningar. Enligt bedömningarna kan ett förbud mot fastighetsförvärv som riktar sig till medborgare och sammanslutningar i en viss stat minska de risker som fastighetsförvärvet kan medföra. Fast egendom kan utnyttjas som en del av hybridpåverkan. Förvärv av fastigheter med strategiska lägen kan syfta till att få fotfäste i Finland, försämra myndigheternas verksamhetsförutsättningar under normala förhållanden och i synnerhet under undantagsförhållanden, främja användningen av fastigheter för olaglig

¹ <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164001>

²

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165722/VN_2024_34.pdf?sequence=1&isAllowed=y

underrättelseverksamhet, bereda verksamhet som äventyrar Finlands nationella säkerhet eller på något annat sätt understödja en främmande stats syften. Enligt bedömningarna har ett förbud dock också negativa konsekvenser för samhället och tillsynen över fastighetsinnehavet. Dessa konsekvenser beskrivs på offentlig nivå i avsnitt 4.2.

2.4 Hotbedömning och nationell säkerhet

Rysslands invasion av Ukraina har haft omfattande negativa konsekvenser globalt och i synnerhet för säkerheten i Europa. Finland har reagerat på Rysslands anfallskrig mot Ukraina som en del av Europeiska unionen. Ryssland har utöver Ukraina kollektivt förklarat de västländer som deltar i de vidtagna motåtgärderna som sina fiender. Under rådande förhållanden har risken för underrättelseinhämtning och påverkan som riktas mot Finlands kritiska infrastruktur ökat både i den fysiska miljön och cybermiljön i och med Rysslands fullskaliga anfallskrig mot Ukraina och Finlands Natomedlemskap. Fastigheternas betydelse för den nationella säkerheten varierar avsevärt beroende på fastighetens användningsändamål, läge, de byggnader och konstruktioner som finns på fastigheten samt den kritiska infrastruktur och de strategiska objekt som eventuellt finns på fastigheten eller i närheten av den.

Det största hotet med utländskt fastighetsinnehav och utländsk fastighetsbesittning hänför sig till huruvida man via fastigheterna kan bereda fientlig verksamhet mot det finländska samhällets intressen. Dessa intressen anknyter i sista hand till statens suveränitet och statens förmåga att producera trygghet för befolkningen, ekonomin, en fungerande infrastruktur, företagets verksamhetsmöjligheter och försörjningsberedskap samt frågor som gäller statens och individens existens.

Genom ägande och därigenom besittning av fastigheter kan man i den fysiska verksamhetsmiljön påverka t.ex. finska myndigheters möjligheter att effektivt och ändamålsenligt skydda samhällets vitala funktioner, som också den kritiska infrastrukturen samt tryggheten av Försvarsmaktens, Gränsbevakningsväsendets och andra säkerhetsmyndigheters samt Finlands allierades och partnerstaters verksamhetsförutsättningar har ett centralt samband med. En fientlig aktör kan sträva efter att köpa fastigheter som på basis av sitt läge möjliggör ett betydande underrättelse- eller sabotagehot mot kritisk infrastruktur. Underrättelseverksamheten är statsledd. Alla sådana fastighetsköp kan dock göras med hjälp av olika komplicerade förtäckta ägararrangemang, varvid den aktör som utövar faktisk beslutanderätt över fastigheten inte alltid med säkerhet kan identifieras. Dessutom kan en statlig aktör utifrån de mål som gäller i varje enskilt fall försöka utöva påtryckning på sina medborgare t.ex. med hjälp av fastighetsägarens familjeband eller egendom inom den stat som utövar påtryckning för att medborgarna ska agera i enlighet med den främmande statens intressen. En fientlig aktör behöver således inte själv äga fastigheter som den i själva verket utnyttjar för att uppnå sina syften.

Säkerhetsläget i Europa och i Finlands närområden är instabilt och förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön återspeglas också i gränssäkerhetsläget i Finland, vilket har synts t.ex. som instrumentalisering av inresa från Rysslands sida. Detta är ett sätt att försöka påverka Finlands nationella säkerhet och den allmänna ordningen. Finland måste förbereda sig på att påtryckningarna fortsätter under lång tid och antar mer omfattande och allvarigare former. Det bör finnas tillräcklig beredskap för hot mot den nationella säkerheten så att de kan förebyggas. Användningen av militära maktmedel mot Finland har i och med Finlands medlemskap i Nato fått en allt högre tröskel. När tröskeln för direkt väpnat våld är högre än tidigare accentueras andra metoder för bredspektrig påverkan. Således kan också fastighetsinnehavets betydelse för Finlands nationella säkerhet anses ha accentuerats ytterligare.

Fastighetsinnehav är en faktor som påverkar den nationella säkerheten, och därför kan den nationella säkerheten eventuellt försämrats genom fastighetsinnehav. Fastighetsägaren har också omfattande i grundlagen tryggade rättigheter till sin fastighet och därmed möjlighet att utnyttja den på önskat sätt. Förbudet mot fastighetsförvärv minskar tillståndsansökningarna av medborgare i den stat som omfattas av förbudet, vilket innebär att myndigheterna har något mer resurser för att närmare utreda de tillståndsansökningar som inkommer. Å andra sidan kan det antas att bl.a. komplicerade ägararrangemang kommer att framträda i de återstående fallen, vilket i sin tur binder resurser och kräver en noggrannare undersökning av förutsättningarna för beviljande av tillstånd. En ökad användning av bulvaner kan inte heller uteslutas. Å andra sidan är det också möjligt att det skärpta internationella läget även annars förutsätter en allt noggrannare tolkning av förutsättningarna för beviljande av tillstånd, om hotet mot Finland ökar.

Ett hot mot den nationella säkerheten kan konkretiseras på mycket lång sikt, under tiotals år. Om det bakom fastighetsförvärvet finns en statlig aktör, kan också förvärvet anses höra till den långsiktiga förberedelsen för en krissituation. Genom ovillkorliga hinder för beviljande av tillstånd för fastighetsförvärv kan man försvåra genomförandet av ett sådant långsiktigt hot, även om det inte i sig helt eliminerar uppkomsten av ett säkerhetshot t.ex. av orsaker som beror på användningen av eventuella bulvaner. Genom ett förbud kan man inte heller påverka egendom som redan förvärvats eller innehav som uppkommer i och med de undantag som föreskrivs i paragrafen. Förbudet gör det dock möjligt att rikta resurser till övervakningen av redan existerande hot och till tillsynen över att förbudet mot beviljande av tillstånd följs.

Det kan dessutom vara svårt att verifiera ett hot mot den nationella säkerheten med de uppgifter som finns tillgängliga när tillståndet beviljas. Om antalet ansökningar de facto minskar på grund av ovillkorliga hinder för beviljande av tillstånd, finns det mindre möjligheter att skapa ett långsiktigt hot. En främmande stat kan dock utöva påtryckningar på sina medborgare för att de ska handla i enlighet med statens intressen, om den internationella situationen skärps. En fastighet jämte ägarstatus som vid tidpunkten för beviljandet av tillståndet ansågs ofarlig kan således utgöra ett hot på grund av skyldigheter som följer av ägarens medborgarskap, t.ex. skyldigheter som följer av lagstiftningen i det berörda medborgarskapslandet, även om ägaren själv inte önskar påverka i enlighet med den främmande statens intressen eller om Finland inte erkänner denna lagstiftnings genomslag i Finland. Till exempel enligt Rysslands grundlag är varje medborgare i Ryska federationen skyldig att försvara fosterlandet. Syftet med lagen om underrättelseinhämtning som avser utländska förhållanden är också att säkerställa sådana omständigheter som bidrar till ett framgångsrikt genomförande av Ryska federationens politik på säkerhetsområdet. Dessutom bör det beaktas att en stat som omfattas av förbudet sannolikt inte i allmänhet handlar i enlighet med rättsstatsprincipen. Det kan således inte uteslutas att medborgarna utsätts för påtryckningar för att uppnå statens mål. Personer som bor i Finland kan således utsättas för påtryckning t.ex. genom att man hotar släktingar som fortfarande bor i medborgarskapslandet.

Det förbud mot fastighetsförvärv som gäller medborgare och aktörer i vissa länder ersätter inte den nuvarande regleringen om tillståndsplikt, men det är ett element som stöder den i synnerhet när det gäller att bemöta ett långvarigt hot. Utöver denna proposition bör den fortsatta granskningen av hur den gällande lagstiftningen fungerar och eventuella ytterligare skärpningsåtgärder utsträckas till tillståndslagen och statens förköpslag, och eventuella ändringsbehov i säkerhetsinlösningslagen bör ses över.

Det hot mot Finlands nationella säkerhet som en persons medborgarskapsland utgör kan uppkomma oberoende av de skyldigheter som lagstiftningen i medborgarskapslandet medför för sina medborgare, oavsett medborgarskap i en annan stat (dubbelt medborgarskap) eller

bosättningsland, även om permanent etablering i Finland eller i ett EU-/EES-land minskar detta hot och personens benägenhet att påverkas.

2.5 Metoder för hybridpåverkan som använts mot Finland – instrumentaliserad inresa och gränssäkerhet

Statsrådet har sedan den 16 november 2023 fattat flera beslut på grund av fenomenet med instrumentaliserad inresa som Ryssland initierat mot Finland vid landgränsen mellan Finland och Ryssland. Utifrån de observationer som Gränsbevakningsväsendet och andra myndigheter gjort och de uppgifter de fått är det klart att detta fenomen har initierats och underlättats av en främmande stats myndigheter eller andra aktörer. Instrumentaliserad inresa har lett till ett allvarligt hot mot den nationella säkerheten och den allmänna ordningen i Finland. Syftet med statsrådets beslut har varit att stoppa fenomenet och återställa gränsövergångstrafiken till det normala (SM/2024/5). Statsrådet fattade den 4 april 2024 beslut om att tills vidare stänga gränsövergångsställena vid östgränsen och koncentrera ansökan om internationellt skydd fr.o.m. den 15 april 2024 (SM/2024/19).

I bakgrundspromemorian till statsrådets beslut av den 8 februari 2024 (7.2.2024, SM/2024/5) konstateras det att säkerhetsläget i Europa och i Finlands närområden är instabilt på grund av Rysslands anfallskrig mot Ukraina och den försämrade bilaterala relationen till Ryssland. Spänningarna i den säkerhetspolitiska miljön återspeglas i gränssäkerhetsläget i Finland särskilt vid östgränsen och på havsområdet. Efter att ha inlett ett fullskaligt anfallskrig mot Ukraina har Ryssland vidtagit olika påverkansåtgärder och motåtgärder också mot andra länder. Att tillåta olaglig inresa och instrumentalisera den är ett sätt att försöka påverka Finlands och EU:s gränssäkerhet, den allmänna ordningen och den nationella säkerheten.

I promemorian konstateras det att risken för instrumentaliserad inresa från Ryssland till Finland fortfarande är hög. I december 2023 fortsatte migranternas ankomst till Finlands gränser omedelbart efter att Finland öppnat gränsövergångsställena i Vaalimaa och Niirala. Det rådde svår trafikstockning och den lagliga gränsövergångstrafiken löpte inte. Enligt promemorian har över 1 300 tredjelandsmedborgare anlänt till Finland som en del av fenomenet under perioden den 31 juli 2023–5 februari 2024 via gränsövergångsställena vid östgränsen och terränggränsen. Personerna har sökt asyl i Finland. Alla som anlände till Finland saknade Schengenvisum. En del av personerna har också vistats i eller anlänt olagligt till Ryssland. I januari 2024 spred sig fenomenet också till terränggränsen, vilket tyder på ett mycket stort tryck på olagliga gränsövergångar från Ryssland till Finland. Enligt promemorian har fenomenet gång på gång börjat på nytt och delvis försvårats i olika skeden efter att Finland strävat efter att öppna gränsövergångsställen för laglig trafik. Utan begränsningarna hade minst 10 000–20 000 asylsökande årligen tagit sig till Finland via östgränsen. Instrumentaliseringen har ökat riskerna som hör ihop med de som anländer. Till exempel Centralkriminalpolisen har offentligt konstaterat att tiotals personer som kan utgöra en fara för den inre säkerheten har anlänt till Finland över östgränsen på några månader.

Dessutom konstateras det i promemorian att öppnandet av gränsövergångsställena och upprätthållandet av gränssäkerheten samt den allmänna ordningen och säkerheten vid övergångsställena i december band en betydande mängd resurser för Gränsbevakningsväsendet samt för andra myndigheter som arbetat som stöd. Även registreringen av asylsökande belastade myndigheterna. Man var på nationell nivå tvungen att göra en prioritering mellan andra uppgifter. Om fenomenet fortsätter binder det på nytt en betydande del av hela Gränsbevakningsväsendets resurser och belastar också andra myndigheter genom behoven av stöd.

Sammantaget kan det med stöd av det som anförts ovan konstateras att det i en situation där vår säkerhetspolitiska miljö har förändrats till följd av Rysslands fullskaliga och olagliga anfallskrig i Ukraina och säkerhetsläget i Finlands närområden har försämrats och där Ryssland riktar hybridåtgärder mot Finland behövs nya nationella lagstiftningsåtgärder med hjälp av vilka hotet om breddspektrig påverkan på den nationella säkerheten kan minskas och hanteras bättre än tidigare. Fastigheter kan också användas i anslutning till instrumentaliserad inresa, t.ex. genom att erbjuda rast- eller gömställen för personer som olagligen anlant till landet via terränggränsen. Typiskt för hybridpåverkan är att den aktör som ligger bakom den strävar efter att agera så att dess delaktighet inte kan säkerställas.

2.6 EU:s och Finlands ståndpunkt i fråga om Rysslands anfallskrig mot Ukraina

Rysslands fullskaliga anfallskrig mot Ukraina har förändrat Finlands och Europas säkerhetspolitiska miljö. Det allmänna förbudet mot bruk av våld i artikel 2.4 i FN-stadgan är en grundläggande folkrättslig norm som gäller användning av vapenmakt. Enligt den ska alla medlemsländer i sina internationella förbindelser avhålla sig från hot om eller bruk av våld, vare sig riktat mot någon annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende, eller på annat sätt oförenligt med Förenta Nationernas ändamål. Förbudet mot bruk av våld är allmänt och det finns endast två undantag från förbudet som erkänns i stadgan, kollektiva väpnade åtgärder som bestämts med stöd av artikel 42 samt sådant självförsvar som avses i artikel 51. Förbudet gäller användning av vapenmakt mot en annan stats suveränitet eller territoriella integritet eller annars i strid med ändamålen i FN-stadgan samt hot om bruk av våld. Från begreppet bruk av våld avskiljs begreppet väpnat angrepp, som förutsätter särskilt allvarligt bruk av våld mot en annan stat.³

FN:s generalförsamling har fördömt Rysslands anfallskrig mot Ukraina genom flera resolutioner. Den 2 mars 2022 efter Rysslands anfall godkände FN:s generalförsamlings extra nödsession med stor majoritet en resolution som fördömer Rysslands agerande (141 för, 5 mot, 35 avstod)⁴. FN:s generalförsamling fördömde den 12 oktober 2022 den olagliga annekteringen av fyra områden i Ukraina, Donetsk, Luhansk, Zaporizjzja och Cherson, som en kränkning av Ukrainas suveränitet, politiska självständighet och territoriella integritet med rösterna 143–5.⁵ FN:s generalförsamling bekräftade vid en nödsession den 16 februari 2023 sitt engagemang för Ukrainas suveränitet, oberoende, enhetlighet och territoriella integritet inom internationellt erkända gränser och uppmanade Ryssland att dra sig tillbaka från Ukraina med rösterna 141–7. I den resolution som antogs den 23 februari 2023 på årsdagen för anfallskriget konstaterades betydelsen av grunderna i FN-stadgan för en rättvis och hållbar fred.⁶

3

https://um.fi/documents/35732/48132/legal_grounds_for_the_use_of_force_in_international_relations_

⁴ Resolution adopted by the General Assembly on 2 March 2022

https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/a_res_es-11_1.pdf

⁵ Resolution adopted by the General Assembly on 12 October 2022

<https://digitallibrary.un.org/record/3990673?v=pdf>

⁶ Resolution adopted by the General Assembly on 23 February 2023

https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/a_res_es-11_6.pdf

Rysslands agerande bryter förutom mot FN-stadgan också mot principerna och åtagandena för Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Ryssland har förbundit sig till alla dessa principer.

EU och dess medlemsländer har skarpt fördömt Rysslands anfallskrig mot Ukraina och den olagliga annekteringen av Donetsk, Luhansk, Zaporizjzja och Cherson⁷. Även Nato har i flera sammanhang fördömt Rysslands anfallskrig mot Ukraina och andra destabiliserande åtgärder från Rysslands sida. Enligt Nato har Ryssland brutit mot internationella normer och överenskommelser genom sitt anfallskrig och strävar efter att skapa instabilitet.

Som svar på Rysslands åtgärder har EU infört restriktiva åtgärder mot bl.a. dem som är ansvariga för åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende⁸ samt restriktiva åtgärder med anledning av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina.⁹ EU:s medlemsstater har beslutat att godkänna sammanlagt 15 olika sanktionspaket före december 2024, och i och med dem har de restriktiva åtgärderna konsekvent utökats och preciserats.¹⁰ Sanktionerna är en central del av EU:s urval av metoder för att bemöta anfallskriget. EU införde de första sanktionerna mot Ryssland 2014 efter Rysslands ockupation och olagliga annektering av Krimhalvön. Finland har tills vidare ingen nationell lagstiftning genom vilken landet självständigt kan utfärda sanktioner, såsom t.ex. Förenta staterna, Storbritannien och Estland. Finland verkställer internationella sanktioner till fullo. I praktiken gäller detta sanktioner som FN:s säkerhetsråd eller EU har infört. FN:s sanktioner grundar sig på kapitel VII i FN-stadgan, som således är förpliktande för alla FN:s medlemsländer. Inom Europeiska unionen genomförs alla sanktioner som FN:s säkerhetsråd har beslutat om genom lagstiftning på EU-nivå. Bestämmelser om EU:s egna så kallade autonoma restriktiva åtgärder, dvs. sanktioner som inte grundar sig på säkerhetsrådets resolutioner, utfärdas genom beslut och förordningar av Europeiska unionens råd. EU:s befogenhet på sanktionspolitikens område grundar sig på fördraget om Europeiska unionen (särskilt artikel 29) och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (särskilt artikel 215). Rådets förordningar är direkt tillämplig rätt i alla medlemsstater och är bindande både för myndigheterna i dessa länder och för privata aktörer. Medlemsstaterna är dessutom skyldiga att genom nationella åtgärder verkställa sådana sanktioner som det endast föreskrivs om i rådets beslut. Sådana är i synnerhet begränsningar som gäller export av försvarsmateriel samt begränsningar som gäller inresa och transitering.

EU:s sanktioner som en del av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik syftar till att skydda EU:s värderingar, intressen och säkerhet, stödja demokratin, förverkligandet av rättsstatsprincipen, de mänskliga rättigheterna och principerna i internationell rätt samt bevara freden.

⁷ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/09/30/statement-by-the-members-of-the-european-council/>

⁸ Rådets förordning (EU) nr 269/2014 [om restriktiva åtgärder med avseende på åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende](#), EUT L 078 17.3.2014, s. 6

⁹ Rådets förordning (EU) nr 833/2014 om restriktiva åtgärder mot bakgrund av Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina, EUT L 229 31.7.2014, s. 1

¹⁰ https://um.fi/aktuell/-/asset_publisher/gc654PySnjTX/content/eu-asettaa-venajan-taysimittaisen-hyokkayssodan-toisena-vuosipaivana-mittavia-henkilopakotteita-ja-kohdennettuja-sektoripakotteita/35732

Den nationella allmänna författningen för genomförandet av sanktionerna nationellt är lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen (659/1967, den s.k. sanktionslagen).

För närvarande finns det inga gällande begränsande åtgärder som helt förbjuder förvärv av fastigheter inom EU och därigenom i Finland för medborgare i någon stat. Därför behöver den nationella lagstiftningen i Finland ses över så att man bättre än för närvarande och proaktivt kan ingripa i fastighetsinnehav som hotar Finlands nationella säkerhet. I en situation där säkerhetsläget i hela Europa och i synnerhet i Finlands närområde har förändrats radikalt till följd av Rysslands anfallskrig och fenomenet med instrumentaliserad inresa vid gränsen mellan Finland och Ryssland är det viktigt att Finland kan bemöta eventuella hot om bredspektrig påverkan på den nationella säkerheten samtidigt som de grundläggande fri- och rättigheterna respekteras.

2.7 Uppehållstillstånd

Migrationsverket bedömer ansökningar om uppehållstillstånd och beviljar uppehållstillstånd för tredjelandsmedborgare, om personen ska vistas i landet i över 90 dagar. Ett första uppehållstillstånd beviljas alltid för viss tid antingen som kontinuerligt A-tillstånd eller som tillfälligt B-tillstånd. Ett första uppehållstillstånd beviljas för högst fyra år. Efter det första uppehållstillståndet kan personen ansöka om fortsatt tillstånd. Ansökan om fortsatt tillstånd ska lämnas in innan giltighetstiden för det föregående uppehållstillståndet går ut. Ett fortsatt tillstånd beviljas för högst fyra år. Efter fortsatt tillstånd kan personen ansöka om permanent uppehållstillstånd. Bestämmelser om det allmännas bästa som grund för att vägra uppehållstillstånd finns i 36 § i utlänningslagen (301/2004).

Ett permanent uppehållstillstånd gäller tills vidare. Permanent uppehållstillstånd beviljas enligt 56 § i utlänningslagen (301/2004) en utlänning som efter att ha fått kontinuerligt (A) uppehållstillstånd lagligen vistats i landet i fyra år utan avbrott, om villkoren för kontinuerligt uppehållstillstånd för utlänningen uppfylls. Vistelsen betraktas som oavbruten, om utlänningen har vistats i Finland under minst hälften av uppehållstillståndets giltighetstid.

En tredjelandsmedborgare som har vistats inom Europeiska unionen kan få EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta i en medlemsstat enligt 56 a § i utlänningslagen. Villkor för beviljande av ett EU-uppehållstillstånd i Finland är att personen har bott i Finland i fem år utan avbrott antingen med ett kontinuerligt uppehållstillstånd (A-tillstånd) eller med ett kontinuerligt uppehållstillstånd och permanent uppehållstillstånd (P-tillstånd) innan ansökan om EU-uppehållstillstånd lämnas in, att villkoren för beviljande av kontinuerligt uppehållstillstånd fortfarande uppfylls, att uppehållstillståndet är i kraft när EU-uppehållstillstånd söks och att personens försörjning är tryggad.

Enligt 57 § i utlänningslagen beviljas permanent uppehållstillstånd eller EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta inte, om personen konstaterats ha gjort sig skyldig till ett brott för vilket föreskrivs fängelsestraff, personen är misstänkt för ett brott för vilket föreskrivs fängelsestraff, personen konstaterats ha gjort sig skyldig till två eller flera brott eller är misstänkt för två eller flera brott.

Alla tredjelandsmedborgare som vistas i Finland har inte permanent uppehållstillstånd. Exempelvis har endast ca en tredjedel av de ca 30 000 ryska medborgare som bor i Finland permanent uppehållstillstånd. Färre än hundra av de ryssar som bor i Finland har EU-uppehållstillstånd.

Permanent uppehållstillstånd innebär att personen har vistats lagligen i Finland redan i minst fyra år och i fråga om EU-uppehållstillstånd i fem år. Längden på vistelsen i landet inverkar förenklat också positivt på integrationen i Finland, eftersom man för att få permanent uppehållstillstånd måste kunna påvisa behövliga grunder för detta, inklusive oavbruten vistelse i Finland och oförvitlighet. Villkoren för att få permanent uppehållstillstånd och EU-uppehållstillstånd är mer krävande än villkoren för att få ett tidsbegränsat tillstånd, dvs. personen ska uppfylla flera villkor vars tröskel är högre än villkoren för ett tidsbegränsat tillstånd. Ett villkor för både permanent uppehållstillstånd och EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta är att personen har vistats i Finland en viss tid utan avbrott, vilket inte är ett villkor för beviljande av tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt utlänningslagen. Vid beviljande av permanent uppehållstillstånd eller EU-uppehållstillstånd får en person således inte ha haft för långa avbrott i sitt boende i Finland. Dessutom är kravet på oförvitlighet strängare i fråga om permanent uppehållstillstånd och EU-uppehållstillstånd. Personen har under uppehållstillståndsprocessen varit kund hos Migrationsverket, och då har personen redan varit föremål för myndighetsgranskning. Det är inte heller möjligt att få permanent uppehållstillstånd om personen vistas i landet på grund av arbetssökande eller studier. Att skaffa arbete eller studera förutsätter inte förvärv av en fastighet, och andra former av besittning, såsom att hyra en fastighet, omfattas inte av förbudet. Personer som har permanent uppehållstillstånd eller EU-uppehållstillstånd får således köpa en fastighet, om försvarsministeriet beviljar dem tillstånd med beaktande av de övriga bestämmelserna i tillståndslagen.

Ett permanent uppehållstillstånd eller EU-uppehållstillstånd kan återkallas i de fall som anges i 58 § i utlänningslagen. Ett tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd återkallas när utlänningen varaktigt har flyttat bort från Finland eller när utlänningen i permanent syfte har vistats utanför landet i två år utan avbrott.

Ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta återkallas när utlänningen har vistats utanför Europeiska unionens territorium i två år utan avbrott eller när utlänningen har vistats utanför Finland i sex år utan avbrott.

I de fall som avses i 1 eller 2 mom. kan utlänningen innan ovannämnda tidsfrister har gått ut lämna in en ansökan om att uppehållstillståndet inte återkallas. Om ansökan bifalls, ska av beslutet framgå den tid inom vilken uppehållstillståndet inte återkallas. Ansökan kan bifallas, om vistelsen utanför Finland eller gemenskapen har haft särskilda eller exceptionella orsaker.

Ett tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd eller ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta kan återkallas, om vid ansökan om uppehållstillstånd medvetet har lämnats oriktiga upplysningar om sökandens identitet eller andra oriktiga upplysningar som har påverkat beslutet, eller om något som hade kunnat hindra beviljandet av uppehållstillstånd har hemlighållits. Ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta får återkallas också, om tillståndet grundar sig på vistelse på basis av flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande och denna status har återkallats med stöd av 108 § 1 mom.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får återkallas, om de villkor på grundval av vilka uppehållstillståndet beviljades inte ursprungligen uppfylldes eller inte längre uppfylls.

Ett tidsbegränsat eller permanent uppehållstillstånd eller ett EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta får återkallas, om en Schengenstat begär att Finland återkallar ett uppehållstillstånd som Finland beviljat en utlänning och begäran anförs med motiveringen att utlänningen har meddelats inreseförbud i en annan Schengenstat och det har bestämts att han eller hon ska avlägsnas från Schengenområdet på liknande grunder som nämns i 149 § 1 mom. 2 och 3 punkten.

En person som har permanent uppehållstillstånd eller EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta får utvisas ur landet i de situationer som anges i 149 § i utlänningslagen:

En utlänning som har haft uppehållstillstånd eller som har förlorat sitt finska medborgarskap får utvisas ur landet, om 1) han eller hon vistas i landet utan uppehållstillstånd, när ett sådant krävs, 2) han eller hon konstaterats ha gjort sig skyldig till ett brott för vilket det föreskrivna maximistraffet är fängelse i minst ett år, eller om han eller hon konstaterats ha gjort sig skyldig till upprepade brott, 3) han eller hon genom sitt uppträdande har visat att han eller hon är farlig för andras säkerhet, eller om 4) han eller hon i Finland har bedrivit, eller det med hänsyn till hans eller hennes tidigare verksamhet eller annars finns grundad anledning att misstänka att han eller hon i Finland börjar bedriva verksamhet som äventyrar den nationella säkerheten.

På den grund som föreskrivs i 1 mom. 2 punkten får även en sådan utlänning utvisas som med stöd av 3 kap. 4 § i strafflagen inte dömts till straff såsom otillräckelig.

En flykting får utvisas på de grunder som avses i 1 mom. 2–4 punkten. Flyktingen får dock inte utvisas till sitt hemland eller permanenta bosättningsland, om han eller hon fortfarande är i behov av internationellt skydd när det gäller detta land. En flykting får utvisas endast till en stat som samtycker till att ta emot honom eller henne.

En utlänning som i Finland har beviljats EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta får utvisas ur landet endast om han eller hon utgör ett omedelbart och tillräckligt allvarligt hot mot allmän ordning eller allmän säkerhet. Om den som ska utvisas har flyktingstatus eller status som alternativt skyddsbehövande enligt en anteckning i EU-uppehållstillståndet för varaktigt bosatta och enligt en bekräftelse som den medlemsstat som nämns i anteckningen anmodats att lämna, ska han eller hon utvisas till medlemsstaten i fråga. En flykting får dock utvisas också till någon annan stat i enlighet med vad som föreskrivs i 3 mom.

Enligt 146 § i utlänningslagen ska, när utvisning provas, hänsyn tas till de omständigheter som beslutet grundar sig på samt sådana omständigheter och förhållanden i sin helhet som annars inverkar på saken. Vid bedömningen ska särskilt avseende fästas vid barnets bästa och skyddet för familjelivet. Sådana omständigheter som annars ska beaktas vid bedömningen är åtminstone hur länge och i vilket syfte utlänningen har vistats i landet samt karaktären hos det uppehållstillstånd som beviljats utlänningen, utlänningens band till Finland samt hans eller hennes familjemässiga, kulturella och sociala anknytning till hemlandet. Om beslutet om utvisning eller ett inreseförbud i anslutning till det baserar sig på utlänningens brottsliga verksamhet ska hänsyn tas till hur allvarlig gärningen är samt till den olägenhet, skada eller fara som orsakats allmän eller enskild säkerhet.

Enligt 59 § i utlänningslagen upphör ett uppehållstillstånd att gälla, om utlänningen utvisas ur Finland.

Eftersom det med tanke på hot är av betydelse huruvida en person har nära band till en stat som hotar Finlands nationella säkerhet (se beskrivning nedan i avsnitt 6.1), föreslås det att bestämmelsen om ovillkorligt hinder riktas mot sådana persongrupper som sannolikt som helhet betraktat inte har några betydande band till Finland. Avgränsningen av de privatpersoner som bor i Finland och som omfattas av ett ovillkorligt hinder för fastighetsförvärv bedöms kunna genomföras mest exakt och motiverat utifrån uppehållstillståndets varaktighet.

2.8 Schweiziska medborgare

Enligt 1 § i tillståndslagen är de privatpersoner som inte är medborgare i Europeiska unionen eller i en stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet tillståndspliktiga. Enligt den gällande tillståndslagen är schweiziska medborgare således tvungna att ansöka om tillstånd hos försvarsministeriet, om de köper en fastighet i Finland.

Avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiziska edsförbundet, å andra sidan, om fri rörlighet för personer (FördrS 38/2002) undertecknades den 21 juni 1999 och trädde i kraft den 1 juni 2002. De bestämmelser i avtalet som hör till området för lagstiftningen har genomförts nationellt i Finland genom lag 762/2001 och de bestämmelser som inte hör till lagstiftningen genom förordning 428/2002.

Artikel 2 innehåller en allmän princip enligt vilken den andra partens medborgare inte får diskrimineras på grundval av nationalitet. Principen om icke-diskriminering preciseras genom bestämmelserna i bilaga I, II och III till avtalet.

Artikel 7 innehåller en särskild bestämmelse enligt vilken personer har rätt till likabehandling i förhållande till de avtalsslutande parternas egna medborgare vad beträffar upptagande och utövande av ekonomisk förvärvsverksamhet samt i fråga om levnads-, anställnings- och arbetsvillkor, inbegripet rätten att förvärva fast egendom i samband med utövandet av de rättigheter som beviljas genom avtalet. I artikeln hänvisas det till bilaga I till avtalet, som gäller fri rörlighet för personer.

I artikel 25 i bilaga I till avtalet föreskrivs om förvärv av fast egendom. Enligt den ska en medborgare i en avtalsslutande part som har uppehållstillstånd i värdlandet och där inrättar sin huvudsakliga bostad ha samma rättigheter som en medborgare i värdlandet vad gäller förvärv av fast egendom. Han kan i enlighet med nationella regler inrätta sin huvudsakliga bostad i värdlandet. Avresa från värdlandet medför ingen skyldighet till avyttrande. En medborgare i en avtalsslutande part som har uppehållstillstånd men inte inrättar sin huvudsakliga bostad i värdlandet har samma rättigheter som landets medborgare vad gäller förvärv av fast egendom som används vid utövandet av ekonomisk förvärvsverksamhet. En sådan person kan också tillåtas förvärva en andra bostad eller en fritidsbostad. En gränsarbetare ska ha samma rättigheter som landets medborgare vad gäller förvärv av fast egendom som används vid utövandet av ekonomisk förvärvsverksamhet samt av en andra bostad. Han kan också tillåtas förvärva en fritidsbostad. Avtalet ska inte påverka gällande regler om rena kapitalplaceringar och handel med obebyggda fastigheter och med bostäder för gränsarbetare eller personer som inte inrättar sin huvudsakliga bostad i värdlandet.

I bilaga I till avtalet föreskrivs också om begränsning av de rättigheter som beviljas genom bestämmelserna i avtalet. Enligt artikel 5 i bilagan får rättigheterna begränsas endast genom åtgärder som är berättigade med hänsyn till allmän ordning, allmän säkerhet och allmän hälsa. Bestämmelsen i fråga bedöms inte närmare i propositionen, vilket innebär att det enbart utifrån den förblir oklart i vilka situationer en begränsning konkret kan komma i fråga.

Både artikel 2 och artikel 7 med bilagor hör till området för lagstiftningen, vilket innebär att bestämmelserna i fråga är i kraft på lagnivå i Finland.

Försvarsministeriet har identifierat ett behov av att bedöma om tillståndslagen bör ändras så att schweiziska medborgare som har uppehållsrätt i Finland och vars huvudsakliga bostad finns i Finland lämnas utanför tillämpningsområdet för tillståndslagen. På samma sätt ska schweiziska

medborgare som har uppehållsrätt i Finland lämnas utanför tillståndslagens tillämpningsområde när det gäller fastighetsförvärv som görs i syfte att bedriva ekonomisk verksamhet.

3 Målsättning

Syftet med propositionen är att trygga Finlands nationella säkerhet genom att begränsa fastighetsförvärv i Finland för sådana medborgare utanför EU- och EES-staterna vars medborgarskapsland Europeiska unionen i ett beslut har konstaterat ha kränkt en annan stats territoriella integritet, suveränitet och oberoende. En ytterligare förutsättning är att medborgarskapslandet bedöms kunna utgöra ett hot mot Finlands nationella säkerhet och det kan anses möjligt att medborgarskapslandet kan använda sina medborgare på ett otillbörligt sätt som äventyrar Finlands nationella säkerhet.

Syftet med de föreslagna bestämmelserna är att bättre än tidigare förhindra sådan fientlig bredspektrig påverkan i Finland som i det förändrade säkerhetsläget eventuellt sker med hjälp av fastigheter, samtidigt som de grundläggande fri- och rättigheterna respekteras.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I denna proposition föreslås det att lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv ändras. Det föreslås att det till lagen fogas en ny 5 a § där det föreskrivs om ovillkorliga hinder för beviljande av tillstånd. Enligt 1 mom. får tillstånd för förvärv av en fastighet inte beviljas en person 1) vars medborgarskapsland Europeiska unionen i ett beslut har konstaterat ha kränkt en annan stats territoriella integritet, suveränitet och oberoende, 2) vars medborgarskapsland kan bedömas utgöra ett hot mot Finlands nationella säkerhet och det kan anses möjligt att medborgarskapslandet kan använda sina medborgare på ett otillbörligt sätt som äventyrar Finlands nationella säkerhet. När båda kriterierna uppfylls är det fråga om ett så kallat ovillkorligt hinder, vilket innebär att försvarsministeriet inte får bevilja tillstånd för förvärv av en fastighet. Syftet med bestämmelsen är att trygga Finlands nationella säkerhet i situationer där en stat har kränkt en annan stats territoriella integritet, suveränitet och oberoende och där samma stat bedöms kunna utgöra ett hot mot Finlands nationella säkerhet.

Enligt 2 mom. får tillstånd inte heller beviljas 1) en sammanslutning som är registrerad inom den i den föreslagna 1 mom. 1 och 2 punkten avsedda statens territorium eller 2) en sammanslutning där mer än hälften av det sammanlagda röstetal som samtliga aktier i ett aktiebolag medför eller motsvarande faktiska inflytande, eller motsvarande inflytande i en annan sammanslutning eller rörelse, innehas av en eller flera personer som avses i 1 mom., av en eller flera sammanslutningar registrerade inom en sådan stats territorium eller av dessa tillsammans. Genom bestämmelsen utsträcks det ovillkorliga hindret till att gälla också sådana sammanslutningar vars förvärv av fastigheter kan utgöra ett hot mot Finlands nationella säkerhet.

I 3 mom. föreslås en informativ hänvisning enligt vilken 1 § 2 och 3 mom. i den gällande tillståndslagen ska tillämpas vid beräkningen av det röstetal som avses i den föreslagna 2 mom. 2 punkten.

I 4 mom. föreskrivs det att trots vad som föreskrivs i 1 mom. kan tillstånd för förvärv av en fastighet beviljas en person som avses i 1 mom. och som vid tidpunkten för fastighetsförvärvet och ansökan om tillstånd har ett permanent uppehållstillstånd i Finland eller ett av Finland

beviljat permanent EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta, om de övriga förutsättningarna för beviljande av tillstånd som anges i denna lag uppfylls.

I 5 mom. föreslås ett nytt bemyndigande att utfärda förordning. Enligt momentet utfärdas bestämmelser om vilka stater som avses i 1 mom. genom förordning av statsrådet. Förordningen ska grunda sig på myndigheternas bedömning av huruvida de förutsättningar som avses i 1 mom. 2 punkten uppfylls.

Det föreslås att 2 § i lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv ändras så att tillstånd inte heller behövs om kravet på tillstånd skulle strida mot bestämmelserna i artikel 7 i avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiziska edsförbundet, å andra sidan, om fri rörlighet för personer (FördrS 37/2002 och FördrS 38/2002) och i artikel 25 i bilaga I till avtalet.

Därtill föreslås det att 4 § i lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv ändras så att försvarsministeriet kan kräva att tillstånd söks också om det kan bedömas att fastigheten har förvärvats för en i 1 § 1 mom. avsedd sammanslutnings eller persons räkning.

I propositionen föreslås det dessutom att det till 7 § i lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv fogas ett nytt 3 mom. där det föreskrivs att det som föreskrivs i 7 § om ersättning för kostnader inte ska tillämpas om tillstånd för förvärv av en fastighet inte kan beviljas med stöd av 5 a §.

Vidare föreslås det i propositionen att hänvisningen i 8 § 1 mom. i lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv till centralkriminalpolisens penningtvättsregister som avses i 3 § i lagen om centralen för utredning av penningtvätt (445/2017) ändras till en hänvisning till polisen.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Ekonomiska konsekvenser

Propositionen bedöms ha lindriga konsekvenser för möjligheterna att sälja fastigheter i vissa områden när köparna minskar och därmed också marknadspriserna sänks i dessa områden. Konsekvenserna kan bedömas vara kraftigast i de områden där fastighetshandeln bland medborgare i länder som omfattas av förbudet är mest aktiv. Till exempel ryska medborgares fastighetsförvärv är aktivast i östra Finland. Om Ryssland fastställs som en stat som omfattas av ett ovillkorligt hinder enligt 5 a §, kan detta ha prissänkande konsekvenser för fastighetsmarknaden framför allt i östra Finland, eftersom en del potentiella köpare inte kan köpa fastigheter.

Det är också möjligt att det i en enskild kommun finns flera fastigheter för vilka det inte finns någon köpare och för vilka ansvaret slutligen övergår på kommunen. Å andra sidan minskar begränsningen av fastighetsförvärv för personer som inte är integrerade i Finland risken för att de fastigheter som dessa aktörer förvärvar står tomma, förfaller och kommer att falla på kommunernas ansvar. I synnerhet i östra Finland har det upptäckts fastigheter som ägs av ryssar bosatta i Ryssland. Ägarna kan i princip inte besöka dessa fastigheter, vilket ökar risken för att fastigheterna förfaller.

Propositionen kan också ha konsekvenser för brottsbekämpningen och därmed för skyddet av den inre säkerheten. Köp och vidareförsäljning av fastigheter kan utnyttjas t.ex. vid penningtvättsbrott, och dessutom kan produkter som är föremål för sanktioner tillverkas och lagras i byggnader som finns på fastigheterna.

Dessutom uppstår det när ovillkorligt hinder föreligger ingen rätt till ersättning för skäligen kostnader, inklusive räntor som avses i räntelagen. Således förhindras en situation där fastigheter förvärvas avsiktligt så att ersättning kan krävas av staten för ovannämnda kostnader, även om det inte finns någon faktisk rätt att förvärva fastigheten. På detta sätt ökar förbudets faktiska effekt och förhindras möjligheterna till missbruk.

Propositionen kan eventuellt bedömas minska behovet av att använda det inlösningsförfarande som avses i säkerhetsinlösningslagen, varvid statliga medel inte behöver allokeras till inlösningsprocessen enligt säkerhetsinlösningslagen.

Konsekvenser för företagen

Propositionen bedöms ha lindriga konsekvenser för sammanslutningars verksamhet i Finland. I de fall som avses i 5 a § 2 mom. i lagförslaget kan en sammanslutning inte få tillstånd att förvärva en fastighet i Finland. Således kan t.ex. ett företag som avses i 5 a § 2 mom. i lagförslaget inte köpa en fastighet för att bedriva sin företagsverksamhet, utan företaget blir tvunget att t.ex. hyra en fastighet, vilket kan försvåra företagsverksamheten.

Å andra sidan kan lagförslaget i synnerhet i fråga om fastighetsutveckling eliminera osund ekonomisk verksamhet och försvåra verksamheten inom grå ekonomi.

Propositionen bedöms ha ringa konsekvenser för fastighetsförmedlingsverksamheten. I och med lagförslaget har en medborgare i en stat som uppfyller förutsättningarna som inte har permanent uppehållstillstånd i Finland inte möjlighet att förvärva en fastighet i Finland. Detta minskar naturligtvis behovet av fastighetsmäklartjänster och kan försvåra försäljningen av en fastighet. Dessutom påverkas situationen av vilka slags sanktioner som har påförts en stat som uppfyller förutsättningarna. För närvarande har t.ex. Ryssland i stor utsträckning uteslutits ur internationellt använda betalningsrörelsesystem, vilket innebär att det för närvarande är mycket sällsynt att fastigheter i Finland köps på andra sidan gränsen även på grund av detta. Dessutom har inresa via östgränsen till Finland begränsats i stor utsträckning. Det kan bedömas att konsekvenserna för fastighetsförmedlingsrörelserna förblir begränsade i fråga om denna proposition, eftersom antalet köp också i övrigt har minskat på grund av ovannämnda omständigheter.

Propositionen bedöms inte ha några konsekvenser för ägarbyten i fråga om befintliga sammanslutningar som äger fastigheter. Ett mål som hänför sig till utvecklandet av fastighetstillsynssystemet kan föreslås vara att tillsynen utvidgas till att omfatta också andra former av besittning av fast egendom, såsom förvärv av aktier i fastighetsaktiebolag, bostadsaktiebolag eller bolagiserade gårdsbruksenheter. I Finland finns det dock tills vidare inget register som kan jämföras med fastighetsregistrets tillförlitlighet och genom vilket omsättningen av alla aktier kan övervakas tillräckligt effektivt för att det ska vara proportionerligt och effektivt i förhållande till konsekvenserna för omsättningen.

Lagen om ett bostadsdatasystem (1328/2018) trädde i kraft den 1 januari 2019 och varje ägare av en ny aktielägenhet ska ansöka om registrering hos Lantmäteriverket för sitt förvärv. I framtiden kan det också vara möjligt att övervaka omsättningen av bostadsaktier, men registreringskyldigheten gäller inte andra än bostadsaktiebolag enligt 1 kap. 2 § i lagen om bostadsaktiebolag (1599/2009) och sådana ömsesidiga fastighetsaktiebolag enligt 28 kap. 2 § i lagen om bostadsaktiebolag på vilka bestämmelserna i 2 kap. 1 a § i lagen om bostadsaktiebolag tillämpas. För att en heltäckande tillsyn ska kunna ordnas krävs också en heltäckande registrering av andra aktieinnehav som har samband med fast egendom. Till denna del föreslås inga ändringar i det rådande rättsläget.

Det är svårt att bedöma de konsekvenser som presenteras ovan, men ur samhällsekonomisk synvinkel kan det dock bedömas att konsekvenserna blir små. Konsekvenserna gäller i huvudsak endast de sammanslutningar som omfattas av ett ovillkorligt hinder.

Konsekvenser för myndigheterna

Det kan inte uteslutas att fastighetsförvärv via andra former av besittning, såsom uthyrning, och via bulvaner kommer att öka i och med den föreslagna lagstiftningen. Utöver användningen av bulvaner kan transparensen i köpen bedömas minska och ägararrangemangen bli mer komplicerade, vilket bedöms försvåra tillsynen över fastighetsförvärv och öka behovet av resurser för det tillsynsarbete som gäller fastighetsköp vid försvarsministeriet och de myndigheter som ska ge utlåtanden. Resursfrågan påverkas i betydande grad av hur aktivt fastighetsförvärvet är bland medborgare och sammanslutningar i den stat som omfattas av förbudet mot fastighetsförvärv. Propositionen kan bedömas öka försvarsministeriets resursbehov som tillståndsmyndighet med ett årsverke. Detta resursbehov riktas framför allt till det arbete som görs för att upptäcka kringgående av bestämmelserna och bidrar till att förebygga anhopning av tillståndsprocesser.

I och med att ovillkorliga hinder för fastighetsförvärv införs kan det bedömas att lägesbilden av tillsynen försvagas, om fastighetsförvärvet de facto övergår till förtäckta arrangemang för vilka förutsättningarna för tillsyn är sämre. Om de fastighetsförvärv som görs av medborgare och sammanslutningar i den stat som omfattas av förbudet övergår till köpbeteende via bulvaner eller till andra former av besittning av fastigheter i syfte att kringgå förbudet, förutsätter det att försvarsministeriet använder nya sätt och metoder för att avslöja sådan verksamhet. I en tillståndsprocess enligt prövning från fall till fall, där tillståndspliktiga fastighetsförvärv kommer till försvarsministeriets kännedom genom en tydlig process, kan tillståndspliktiga förvärv och sådana förvärv som eventuellt äventyrar säkerheten granskas på ett samlat sätt.

Propositionens konsekvenser för myndigheternas resurser beror på i hur hög grad fastighetsförvärven minskar för medborgare och sammanslutningar i den stat som omfattas av förbudet mot fastighetsförvärv och på i vilken utsträckning dessa förvärv genomförs genom alternativa arrangemang och utnyttjande av bulvaner. Det som konstateras ovan kan bedömas öka säkerhetsmyndigheternas arbetsbörda.

Det är svårt att bedöma omfattningen av en ökad användning av bulvaner. Det är dock ytterst osannolikt att varje aktör som omfattas av ett ovillkorligt hinder hittar en bulvan genom vilken fastigheten kan förvärfvas. Om en enskild aktör börjar köpa många fastigheter på olika håll i Finland, väcker detta oundvikligen också myndigheternas uppmärksamhet och misstanke om bulvanverksamhet. Försvarsministeriet kan redan för närvarande kräva att tillstånd ska sökas om det är uppenbart att fastigheten förvärvats för en sådan sammanslutnings eller persons räkning som avses i 1 § 1 mom. i tillståndslagen i syfte att undgå skyldigheten att ansöka om tillstånd.

Genom propositionen skapas inga nya sätt att kringgå bestämmelserna i tillståndslagen och det bör noteras att alla metoder som bulvanerna eventuellt använder är desamma redan i den nuvarande regleringen. Risker för ökad användning av bulvaner hänförs sig således inte till att de metoder som används förändras, men användningen av dem kan öka när sedvanligt fastighetsförvärv blir omöjligt för dem som omfattas av ett ovillkorligt hinder. Det kan dock inte uteslutas att användningen av bulvaner också i övrigt kan öka om säkerhetsläget i Finlands närområden skärps.

Det väsentliga vid avslöjandet av bulvaner är förutom ett mer omfattande samarbete mellan olika myndigheter i olika sammanhang också en omfattande rätt att få information under tillståndsprocessen. Försvarsministeriet avgör om bulvaner har använts i vissa fall och för denna bedömning är det nödvändigt att samla in så omfattande information som möjligt från olika förvaltningsområden.

För att bemöta den risk som är förenad med en ökad användning av bulvaner ändras genom propositionen också 4 § 1 mom. i tillståndslagen. Genom ändringen sänks tröskeln för att kräva tillstånd i sådana fall där försvarsministeriet hyser misstanke om användning av bulvan, vilket effektiviserar försvarsministeriets tillsyn. Ändringen innebär inte att försvarsministeriet godtyckligt kan kräva att tillstånd söks eller att ministeriet inte behöver utreda användningen av bulvaner i sådana fall där misstanken väcks.

Sänkningen av tröskeln kan också bedömas ha en avskräckande effekt, vilket bidrar till att minska risken för användning av bulvaner. Om försvarsministeriet kräver tillstånd för förvärv av en fastighet och det i tillståndsprocessen fastslås att bulvan inte har använts, medför processen inte heller några kostnader för sökanden. Å andra sidan är det också möjligt att även en bulvan vägras tillstånd i och med den nya föreslagna 5 a §.

Det är svårt att identifiera användningen av bulvaner och myndighetssamarbetet har en nyckelroll i genomförandet av detta. Detta kan bedömas öka arbetsmängden också för andra myndigheter i någon mån.

Propositionen kan medföra en tillfällig ökning av Migrationsverkets arbetsbörda i situationer där en viss stat föreskrivs vara en sådan stat som avses i 5 a § 1 mom. i lagförslaget och medborgarna i staten i fråga börjar ansöka om permanent uppehållstillstånd efter att ha fått kännedom om att förvärv av fastigheter ska begränsas.

Propositionen kan medföra en tillfällig ökning av arbetsbördan för Lantmäteriverket. Behandlingen av lagfarter kan fördröjas om det uppstår misstanke om att ett ovillkorligt hinder föreligger. Behörig myndighet i fråga om 5 a § är försvarsministeriet. Myndigheter som arbetar med olika faser av fastighetsköp och registrering av ägande ska ges tillräckliga anvisningar om de faktiska konsekvenserna av den föreslagna bestämmelsen. Syftet med propositionen är inte att ändra inskrivningsmyndighetens roll vid fastighetsöverlåtelser, och inskrivningsmyndigheten ska inte heller i fortsättningen ta ställning till förutsättningarna för beviljande av tillstånd. Propositionen har inga konsekvenser för Lantmäteriverkets nuvarande process för att lämna lagfartsansökningar vilande, eftersom de fall som omfattas av ett ovillkorligt hinder redan för närvarande omfattas av tillståndsförfarandet.

Propositionen kan eventuellt bedömas minska behovet av att använda det inlösningsförfarande som avses i säkerhetsinlösningslagen, varvid myndigheternas resurser kan riktas på ett mer ändamålsenligt sätt.

Samhälleliga konsekvenser

I propositionen föreslås det att medborgare i en sådan stat som avses i den föreslagna bestämmelsen och som anges genom en separat förordning av statsrådet inte får förvärva en fastighet i Finland om de inte har permanent uppehållstillstånd i Finland. Detta försätter en del av en viss befolkningsgrupp i en ojämlig ställning i förhållande till den övriga befolkningen och andra medborgarskap. Propositionen kan orsaka samhällelig oro i de befolkningsgrupper som eventuella begränsningar av fastighetsförvärv gäller, vilket också kan återspeglas i det övriga samhället. Dessutom kan propositionen leda till motsättningar inom nämnda befolkningsgrupp.

Propositionen kan skapa misstro mot de finska myndigheterna bland medborgarna i de stater som avses i den föreslagna bestämmelsen samt samhällelig oro, som kan ta sig uttryck t.ex. i ökade demonstrationer. Förtroendet för det finländska rättssystemet hos medborgarna i den stat som omfattas av förbudet kan försvagas, vilket kan inverka på den samhälleliga stabiliteten. På lång sikt kan det uppstå medborgarskapsgrupper i Finland som inte förhåller sig positivt till det finländska samhället. En främmande stat kan utöva påtryckning på sina medborgare som inte omfattas av förbudet för att de ska agera för att uppnå syften för medborgarskapslandet.

Å andra sidan kan en särbehandling av medborgare i en viss stat i fråga om fastighetsförvärv också leda till att den stat som utgör ett hot mot Finlands nationella säkerhet strävar efter att använda medborgare i stater som sympatiserar med denna stats strävanden som ett verktyg för bredspektrig påverkan. Propositionen kan också leda till en situation där personer som agerar för en stat som utgör ett hot mot Finlands nationella säkerhet försöker förvärva medborgarskap i en annan stat eller där en sammanslutning som agerar för en stats räkning kan förvärva hemort i en annan stat för att undvika att omfattas av den föreslagna regleringen.

Konsekvenser för Finlands internationella relationer

Rysslands hybridverksamhet vid Finlands östra gräns har ökat förståelsen både i Nato och i EU för de riskfaktorer och hot som den långa gräns som Finland delar med Ryssland medför. I fråga om avgöranden som gäller östgränsen har man tills vidare inte sett någon konflikt med Finlands nuvarande ställning eller Finlandsbilden. Det är dock skäl att beakta att ett förbud mot fastighetsförvärv är en exceptionell åtgärd bland EU-länderna. En begränsning av förvärv av fastigheter på grund av medborgarskap kan eventuellt tolkas eller presenteras som en politisk åtgärd riktad mot landet eller länderna i fråga.

Konsekvenser för de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Propositionen har konsekvenser för privaträttsliga rättigheter och rätten att använda sin egendom för medborgare i de stater som avses i den föreslagna bestämmelsen och som anges genom en separat förordning av statsrådet. De direkta konsekvenserna bedöms dock vara små ur individsynvinkel, eftersom de primära konsekvenserna begränsas till personer som inte har permanent uppehållstillstånd i Finland. Således kan det bedömas att konsekvenserna gäller personer som inte heller annars har något omedelbart behov av eller möjligheter att förvärva en fastighet i Finland eller avsikt att permanent etablera sig i Finland. Å andra sidan påverkar propositionen inte andra former av ägarboende eller fastighetsbesittning, såsom rätten att hyra eller annars för tillfälligt bruk förvärva en fastighet. Konsekvenserna för egendomsskyddet, som tryggas i 15 § i grundlagen, begränsas ur individens synvinkel till att han eller hon inte får den fastighet som är föremål för köpet. Propositionen bedöms inte ha några direkta konsekvenser för den rätt att välja bostadsort som tryggas i 9 § 1 mom. i grundlagen.

På basis av situationen i december 2024 kommer begränsningen sannolikt att gälla ryska medborgare. Begränsningen påverkar således ca 20 000 ryska medborgare som vistas i Finland utan permanent uppehållstillstånd så att de inte har möjlighet att förvärva en fastighet i Finland. Bestämmelserna omfattar dock inte t.ex. de personer på vilka de undantag som föreskrivs i 2 § i tillståndslagen tillämpas. Detta har ur individens synvinkel en negativ inverkan på jämlikheten som tryggas i 6 § i grundlagen samt på förbudet mot diskriminering.

Syftet med propositionen är att förbättra den nationella säkerheten, vars äventyrande i sista hand också kan leda till att individens liv och hälsa äventyras. Detta har positiva konsekvenser för tillgodoseendet av rätten till liv, personlig frihet och integritet, vilka tryggas i 7 § i grundlagen.

Å andra sidan kan propositionen bedömas förbättra ställningen för dem som vistas i Finland på något annat sätt än med permanent uppehållstillstånd, eftersom deras medborgarskapsland inte via fastighetsinnehav kan använda dem för att förverkliga statens syften. Detta kan bedömas ha positiva konsekvenser för flera av de grundläggande fri- och rättigheter som tryggas i grundlagen, om personens handlingsfrihet utvidgas när medborgarskapslandets metoder för påtryckning minskar.

Övriga konsekvenser

I propositionen har det beaktats att de föreslagna bestämmelserna ska ha så få konsekvenser som möjligt för den normala fastighetshandeln i Finland.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Mer omfattande utveckling av lagstiftningen om tillsyn över fastighetsinnehav

Arbetsgruppen utredde om man genom övergripande preciseringar och ändringar i lagstiftningen om tillsyn över fastighetsinnehav kunde uppnå en situation som motsvarar ett förbud mot fastighetsförvärv. Arbetsgruppen föreslår att dessa lagar i fortsättningen utvecklas så att de stöder bestämmelserna i detta förslag och bildar en koherent helhet. Det eftersträlvade rättsläget kan dock inte uppnås genom ändringar i dem. De senaste ändringarna i tillståndslagen och statens förköpslag trädde i kraft vid ingången av 2023. För att kunna fastställa framtida ändringsbehov är det nödvändigt att få mer erfarenhet av hur lagstiftningen fungerar, innan detta arbete inleds.

Utvecklande av tillståndsvillkoren kan inte anses avvärja hot på motsvarande sätt som ett absolut förbud som omfattar vissa tillståndsansökningar, och en skärpning av tillståndsvillkoren riktar sig inte heller uttryckligen till en viss stat eller vissa stater och deras medborgare. En skärpning av tillståndsvillkoren skulle också gälla alla aktörer som redan omfattas av den gällande lagstiftningens tillämpningsområde, vilket också i onödan skulle medföra olägenheter för andra fastighetsköp.

Den föreslagna regleringsmodellen med ett ovillkorligt hinder för att få tillstånd effektiviserar användningen av tillsynsresurserna.

Speciallag

Ett alternativ till den föreslagna 5 a § i tillståndslagen var att stifta en lag helt och hållet separat från tillståndslagen. De föreslagna bestämmelserna ansågs dock lämpa sig bäst som en ny paragraf i samband med den gällande tillståndslagen. I 1 § i tillståndslagen finns redan bestämmelser om definitionen av fastighetsförvärv, i 6 § om vidareöverlåtelse av en fastighet till följd av ett negativt tillståndsbeslut och i 7 § om ersättning för kostnader som uppkommit på grund av förvärvet.

Förbud mot bestyrkande av fastighetsköp

Arbetsgruppen behandlade också frågan om huruvida ingående av fastighetsköp kunde förbjudas i fråga om privatpersoner och sammanslutningar som omfattas av förbudet mot fastighetsförvärv. Arbetsgruppen behandlade möjligheten att till 3 § 2 mom. i lagen om köpvittnen foga ett nytt krav enligt vilket köpvittnet ska kontrollera att förutsättningarna för att

förvärva en fastighet i Finland uppfylls för parternas del. Detta krav skulle dock ha inneburit en betydande ändring i köpvittnenas uppgifter, som för närvarande inte innehåller någon stor prövningsrätt, och utvidgat köpvittnenas uppgifter på ett väsentligt sätt till att omfatta också utövning av offentlig makt. I synnerhet i fråga om företag skulle tolkningen av lagen de facto vara utmanande. Kravet på ett köpvittne kan dessutom kringgå genom att köpet sluts i ett elektroniskt fastighetsöverlåtelsesystem där separat bestyrkande av köpet inte behövs. Dessutom borde det i alternativet ha fastställts hur man ska förfara vid sådana köp som omfattas av förbudet och som köpvittnet redan har bestyrkt, trots att förvärvaren inte uppfyller förutsättningarna för att förvärva fastigheten.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Litauen

I Litauen antogs i april 2023 en lag (Lietuvos Respublikos ribojamųjų priemonių dėl karinės agresijos prieš Ukrainą nustatymo įstatymas, XIV-1888) som bl.a. avbryter fastighetsköp för ryska fysiska personer och juridiska personer som bildats eller förvaltas av ryssar. Lagen är temporär och gäller i ett år från ikraftträdandet.

Syftet med lagen är enligt artikel 1 att genomföra sanktionslagstiftningen i Litauen och säkerställa den nationella säkerheten och utrikespolitiken. Detta genomförs genom lagens restriktiva åtgärder i anslutning till främmande staters angrepp mot Ukraina.

Enligt artikel 3.6 ska fastighetsköp av ryska fysiska personer och juridiska personer som bildats eller förvaltas av ryssar avbrytas. Avbrytande av köp gäller dock inte med stöd av bestämmelsen sådana ryska medborgare som har antingen tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd i Litauen eller situationer där äganderätten till en fastighet övergår som arv till en rysk medborgare.

Avbrytande av fastighetsköp togs med i lagförslaget först i utskottsskedet på initiativ av en företrädare för det litauiska parlamentet. Förslaget motiverades med antalet fastighetsköp av ryssar och med det hot som dessa eventuellt medför på lång sikt. I lagförslaget hade undantagen från avbrytande av köp avgränsats betydligt snävare än i den lag som sattes i kraft och de gällde endast situationer där ryska personer har beviljats uppehållstillstånd på den grunden att de förföljs av en odemokratisk regim. Utskottet förkastade enhälligt detta förslag i strid med Litauens grundlag och proportionalitetsprincipen.

Flera företrädare för det litauiska parlamentet lade fram ett nytt lagförslag om avbrytande av fastighetsköp, där det som undantag från avbrytande av köp angavs situationer där en person har tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd i Litauen. I lagförslaget motiverades undantagen från avbrytande av köp med att sådana personer har en långvarig anknytning till Litauen och med att de granskas av både säkerhets- och migrationsmyndigheterna när de ansöker om uppehållstillstånd i Litauen. I motiveringen till den slutliga versionen nämns det hot mot Litauens nationella säkerhet som fastighetsköpen utgör.

I lagen föreskrevs dessutom betydande skärpningar av visum-, uppehållstillstånds- och inresevillkoren för belarusier och ryssar. Enligt artikel 4.3 kan lagen vid behov förlängas senast tre månader innan sanktionerna upphör att gälla genom att det litauiska parlamentet föreläggs ett lagförslag om förlängning av giltighetstiden. Det litauiska parlamentet har den 31 januari 2024 fått ett lagförslag om förlängning av giltighetstiden för bestämmelsen om avbrytande av köp. I lagförslaget i fråga har avbrytande av köp preciserats så att det gäller sammanslutningar

vars förmånstagare är en rysk medborgare, oberoende av om förmånstagaren har uppehållstillstånd i Litauen eller inte.

Lettland

I Lettland har utländska fastighetsköp begränsats. Fastighetsköp behandlas i den lettiska lagen (Par zemes privatizāciju lauku apvidos), som huvudsakligen gäller privatisering av mark på landsbygden. Lagens kapitel VI behandlar dock mer allmänt fastighetsöverlåtelse och dess begränsningar, och det gäller enligt 27 § alla rättshandlingar som leder till att fastighetsägaren byts.

Enligt 28 § i lagen kan Lettlands statsförvaltning, medborgare i Lettland och Schweiz samt medborgare i EU-, EES- och OECD-medlemsstater fritt förvärva annan mark än jordbruksmark. Juridiska personer som är registrerade i ovannämnda stater och som är skattebetalare i Lettland eller som är registrerade som utövare av ekonomisk verksamhet och som antingen är enskilda företag eller köpmän ska ha samma rätt att köpa mark som ovannämnda privatpersoner.

Dessutom får kapitalbolag som är registrerade i dessa länder fritt förvärva mark som inte är jordbruksmark, förutsatt att deras aktieägare är lettiska eller schweiziska medborgare, medborgare i EU-, EES- och OECD-medlemsstater eller medborgare i en stat med vilken Lettland har ingått internationella avtal om främjande och skydd av investeringar som ger fysiska och juridiska personer som är registrerade i Lettland rätt att förvärva mark. Mark får också på vissa villkor köpas av religiösa samfund, föreningar och stiftelser.

På fastighetsköp som görs av andra än ovannämnda juridiska personer tillämpas begränsningar och tillståndsförfarande. Bestämmelser om begränsningarna av fastighetsköp finns i 29 § och bestämmelser om tillståndsförfarandet i 30 §.

Övriga än Republiken Lettland, medborgare i Lettland och Schweiz samt medborgare i EU-, EES- och OECD-medlemsstater får inte köpa mark i Lettlands gränsområde, naturskyddsområden, i vissa av Östersjöns skyddsområden, med vissa begränsningar i skyddszoner för konstgjorda sjöar och vattenområden, inte heller jordbruks- och skogsmark eller mark i områden med nationellt betydande mineralfyndigheter. Begränsningarna gäller inte arv av fastigheter. I lagen fastställs dessutom en övre gräns på 2 000 hektar för innehav av jordbruksmark för andra än vissa statliga aktörer i Lettland. Förvärv av jordbruksmark är dessutom förenat med andra villkor.

Tillstånd som behövs för förvärv av en fastighet beviljas enligt lagen av den kommun där fastigheten är belägen och vid tillståndsprövningen granskas hur användningen av fastigheten överensstämmer med generalplanen och detaljplanen. Enligt huvudregeln beviljas tillstånd för fastighetsköp i Lettland om den planerade användningen av fastigheten inte står i strid med planen och fastigheten inte är belägen på en av ovannämnda platser där en fastighet enligt lag inte får förvärvas.

Polen

Utländska fastighetsköpare behöver enligt polsk lag (Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców) tillstånd för fastighetsköp. Tillståndet beviljas av Polens inrikesminister, om försvarsministern och, när det gäller jordbruksmark, ministern med ansvar för landsbygdsutveckling inte motsätter sig beviljandet av tillståndet. Fastighetsköp som gjorts i strid med lagen anses vara ogiltiga.

Med utländsk köpare avses enligt lagen fysiska personer som inte är polska medborgare, juridiska personer som är etablerade i utlandet, bolag som är etablerade i utlandet av sådana juridiska personer men inte i sig har status som juridisk person samt juridiska personer och kommersiella bolag utan status som juridisk person som är etablerade i Polen och som direkt eller indirekt kontrolleras av ovannämnda personer eller bolag.

Enligt lagen kan tillstånd för fastighetsköp beviljas om det inte äventyrar Polens försvar, statens säkerhet, den allmänna ordningen, socialpolitiken eller folkhälsan. Köparen ska dessutom visa att han eller hon har band till Polen. Enligt lagen ska som särskilda bevis på band betraktas polskt medborgarskap eller polsk härkomst, äktenskap med en polsk medborgare, uppehållstillstånd i Polen, medlemskap i det högsta förvaltningsorganet för en juridisk person som är etablerad i Polen samt bedrivande av ekonomisk verksamhet eller jordbruksverksamhet inom den polska republikens territorium i enlighet med bestämmelserna i polsk lagstiftning.

En utländsk köpare får för bostadsändamål förvärva en fastighet på högst 0,5 hektar. I fråga om bedrivande av ekonomisk verksamhet eller jordbruksverksamhet ska omfånget på den fastighet som förvärvas motiveras med faktiska behov som beror på verksamhetens art.

Tillståndsförfarandet gäller dessutom situationer där en utländsk köpare köper eller förvärvar aktier i ett bolag som är etablerat på polskt territorium, om det bestämmande inflytandet över det bolag som äger eller stadigvarande använder en fastighet på polskt territorium till följd av detta övergår till den utländska köparen. Som bestämmande inflytande enligt lagen betraktas en situation där en utländsk köpare direkt eller indirekt innehar mer än 50 procent av röstetalet vid målbolagets bolagsstämma. Tillstånd behövs dock inte om målbolaget är börsnoterat eller om det är fråga om ett arrangemang där en utländsk köpare äger fastighetens permanenta användare.

I lagen föreskrivs det om vissa undantag från tillståndsförfarandet. Lagen tillämpas inte på situationer där en utländsk köpare ärver en fastighet enligt den lagstadgade arvsordningen. För förvärv som grundar sig på testamente behövs däremot tillstånd enligt sedvanligt förfarande och om tillstånd inte kan fås inom två år från det att dödsboet uppstod, övergår fastigheten till den som har rätt till den enligt den lagstadgade arvsordningen. Lagen tillämpas inte heller på vissa fondbolag.

Utländska köparens fastighetsköp har dessutom befriats från tillståndsförfarandet bl.a. för utländska köpare vars permanenta uppehållstillstånd eller EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta har varit i kraft i minst fem år. Dessutom gäller undantagen på vissa villkor också polska medborgares makar och medborgare i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och Schweiziska edsförbundet samt vissa fastigheter och förvärv. Inrikesministern ska föra register över fastighetsköp som görs av ovannämnda juridiska personer trots att de har befriats från tillståndsförfarandet. I lagen finns dessutom bestämmelser om notarius publicus uppgifter i anslutning till fastighetsköp.

Danmark

I Danmark begränsas handeln med fastigheter för personer som inte är varaktigt bosatta i landet genom ett tillståndsförfarande. Bestämmelser om tillståndsförfarandet finns i fastighetsförvärvslagen (LBK nr 265 af 21/03/2014, Bekendtgørelse af lov om erhvervelse af fast ejendom) och i den förordning som utfärdats med stöd av den (BEK nr 764 af 18/09/1995, Bekendtgørelse om erhvervelse af fast ejendom for så vidt angår visse EF-statsborgere og EF-selskaber samt visse personer og selskaber fra lande, der har tiltrådt aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde), som gäller vissa medborgare och bolag i EU- och EES-medlemsstater.

Enligt 1 § i fastighetsförvärvslagen tillämpas tillståndsförfarandet på alla fysiska personer som inte har varit bosatta i landet i minst fem år samt på sammanslutningar som inte har grundats i Danmark. Tillstånd söks hos det danska justitieministeriet och enligt 3 § ska tillstånd sökas inom sex månader från fastighetsförvärvet.

Tillstånd behöver enligt 2 § i fastighetsförvärvslagen inte sökas, om det är fråga om ett förvärv som hänför sig till arv eller om förvärvet grundar sig på en gåva som släktingar gett varandra i rätt upp- eller nedstigande led. Enligt den förordning som utfärdats med stöd av fastighetsförvärvslagen har medborgare i EU- och EES-medlemsstater och bolag som är etablerade i dessa stater dessutom på vissa villkor befriats från tillståndsförfarandet när de förvärvar fastigheter antingen för nödvändigt åretruntboende eller om förvärvet är en förutsättning för egenföretagande eller tillhandahållande av tjänster. Befrielsen från tillståndsförfarandet gäller inte fastigheter som förvärvas för annat bruk.

I 7 § i fastighetsförvärvslagen föreskrivs det om situationer där tillstånd för förvärv av en fastighet inte beviljas. Enligt bestämmelsen ska den vars tillståndsansökan har avslagits på justitieministeriets förordnande avstå från sin fastighet inom minst sex månader och högst ett år. Med stöd av 8 § är bestående nyttjanderätter till en fastighet som beviljats i syfte att kringgå tillståndsförfarandet ogiltiga. På andra rättshandlingar som har företagits i syfte att kringgå tillståndsförfarandet tillämpas 3–8 § i fastighetsförvärvslagen. I 10 § föreskrivs det om straff för försummelse att iaktta tillståndsförfarandet.

Sverige

Sverige har ingen gällande lagstiftning som begränsar utlänningars fastighetsköp. I landet pågår dock ett projekt (dir. 2022:48) som syftar till att sätta i kraft en ny förköpslag. Projektets uppdrag utvidgades i maj 2023 till att även omfatta beaktande av hotet om organiserad brottslighet och försvarets behov. Sverige begränsar dessutom med stöd av landets skyddslag (2010:305) och säkerhetsskyddslag (2018:585) allas rätt att förvärva viss verksamhet, egendom eller vissa områden.

Norge

Norge har ingen gällande lagstiftning som begränsar utlänningars fastighetsköp. Det hot som utländska fastighetsinnehav utgör mot den nationella säkerheten har dock uppmärksamats i landets utredning om den öppna ekonomin i osäkra tider (NOU 2023:28).

6 Remissvar

Utlåtanden om utkastet till proposition begärdes av bl.a. ministerierna och andra myndigheter, företrädare för näringslivet samt organisationer mellan den 2 september och 25 oktober 2024. Även andra aktörer hade tillfälle att yttra sig om utkastet. Utlåtande om det utkast som gäller tillståndsplikt för schweiziska medborgare begärdes under tiden den 15 oktober 2024–31 oktober 2024. Utlåtanden begärdes via tjänsten utlåtande.fi. Begäran om utlåtande, utlåtandena och ett sammandrag av utlåtandena finns tillgängliga på adressen <https://valtioneuvosto.fi/sv/projekt> med koden PLM005:00/2023.

Inom utsatt tid lämnades utlåtande om arbetsgruppens betänkande av sammanlagt 23 instanser: Statsrådets kansli, utrikesministeriet, justitieministeriet, inrikesministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, kommunikationsministeriet, arbets- och näringsministeriet, riksdagens justitieombudsmans kansli, justiekanslersämbetet, Europeiska kompetenscentret för motverkande av hybridhot, centralkriminalpolisen, Migrationsverket, Lantmäteriverket,

Forststyrelsen, Polisstyrelsen, Huvudstaben, Senatkongressen, Skyddspolisens, Utrikespolitiska institutet, Skatteförvaltningen, diskrimineringsombudsmannens byrå, Puolustus- ja Ilmailuteollisuus PIA ry och Aleksanterinliitto ry. Dessutom meddelade undervisnings- och kulturministeriet, miljöministeriet, högsta förvaltningsdomstolen och Tullen att de inte har något att yttra om arbetsgruppens betänkande.

Allmänt taget identifierades propositionens mål väl och den lagstiftning som behöver antas för att skydda den nationella säkerheten ansågs i stor utsträckning vara viktig i det nuvarande säkerhetspolitiska läget.

Utrikesministeriet fäste uppmärksamhet vid propositionens bedömning av internationella fördrag och föreslog att den kompletteras vid den fortsatta beredningen i synnerhet i ljuset av det test som Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har skapat i sin rättspraxis och som ska iakttas vid bedömningen av påstådd diskriminering. Propositionens bedömning av internationella fördrag har kompletterats vid den fortsatta beredningen.

Justitieministeriet, riksdagens justitieombudsmans kansli, justitiekanslersämbetet och diskrimineringsombudsmannens byrå fäste uppmärksamhet vid kravet på proportionalitet, effektivitet och nödvändighet i lagstiftningen särskilt med tanke på diskrimineringsförbudet i 6 § i grundlagen och föreslog att bedömningen i anslutning till det kompletteras. Motiveringen till lagstiftningsordningen har kompletterats vid den fortsatta beredningen.

Justitieministeriet, riksdagens justitieombudsmans kansli och justitiekanslersämbetet ifrågasatte propositionsutkastets bedömning av om bemyndigandet att utfärda förordning är förenligt med grundlagen. Arbets- och näringsministeriet, riksdagens justitieombudsmans kansli och diskrimineringsombudsmannens byrå fäste uppmärksamhet vid regleringens giltighetstid. Motiveringen till bemyndigandet att utfärda förordning har kompletterats vid den fortsatta beredningen.

Justitieministeriet, riksdagens justitieombudsmans kansli, Skatteförvaltningen och Finlands Kommunförbund rf fäste uppmärksamhet vid konsekvensbedömningarna och bedömningen av alternativ i propositionen. Justitieministeriet fäste uppmärksamhet vid skrivningarna om sammanslutningar i utkastet till proposition och föreslog att en ny 3 punkt fogas till 5 a § 1 mom. Konsekvensbedömningarna och bedömningen av alternativ har kompletterats vid den fortsatta beredningen.

Inrikesministeriets polisavdelning ansåg att förslaget till bestämmelser i utkastet till proposition inte var effektivt och fäste uppmärksamhet vid användningen av bulvaner. Användningen av bulvaner uppmärksammades i stor utsträckning under remissen. Skyddspolisens fäste uppmärksamhet vid att tillåtande av förvärv av en fastighet också för de som har permanent uppehållstillstånd i någon mån kan försvaga propositionens syften. Vid den fortsatta beredningen har det till propositionen fogats ett förslag till ändring av 4 § 1 mom. i tillståndslagen som syftar till att främja regleringens effektivitet också med tanke på bulvaner.

Lantmäteriverket ansåg att inskrivningsmyndighetens roll vid tolkningen av lagförslaget är oklar, medan jord- och skogsbruksministeriet ansåg att rollen är tydlig. Riksdagens justitieombudsmans kansli lyfte fram republikens presidents roll i utrikes- och säkerhetspolitiken. Vid den fortsatta beredningen har man strävat efter att förtydliga inskrivningsmyndighetens roll.

Centralkriminalpolisen och Polisstyrelsen föreslog i sina utlåtanden att man ska överväga att utvidga försvarsministeriets rätt att få uppgifter till att gälla mer omfattande uppgifter som

innehas av polisen. Huvudstaben ansåg det vara viktigt att begreppet hot kan tolkas så brett som möjligt och föreslog att man vid utvecklandet av lagstiftningen om fastigheter ska överväga att underlätta expropriation av sådana fastigheter för vars ägare det finns förutsättningar för utvisning ur landet. Till propositionen har fogats ett förslag till ändring av 8 § 1 mom. i tillståndslagen, som gäller rätten att få information.

Dessutom har det utifrån utlåtandena gjorts flera tekniska korrigeringar och kompletteringar i propositionen.

Inom utsatt tid yttrade sig sammanlagt fyra instanser om det utkast som gäller schweiziska medborgare: utrikesministeriet, justitieministeriet, jord- och skogsbruksministeriet och Lantmäteriverket. Dessutom meddelade inrikesministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, kommunikationsministeriet, arbets- och näringsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, miljöministeriet, Huvudstaben, Skyddspolisen, Polisstyrelsen och staben för Gränsbevakningsväsendet att de inte har något att yttra.

Utlåtandena om propositionen om tillståndsplikt för schweiziska medborgare hänförde sig till inskrivningsmyndighetens roll och huruvida paragraffformuleringen till alla delar motsvarar avtalstexten. Bestämmelsens ordalydelse har ändrats så att den direkt hänvisar till bestämmelserna i artikel 7 i avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiziska edsförbundet, å andra sidan, om fri rörlighet för personer (FördrS 37/2002 och FördrS 38/2002) och i artikel 25 i bilaga I till avtalet. Till propositionen har fogats en bedömning om att inskrivningsmyndigheten inte ska utreda om en schweizisk medborgare uppfyller kriterierna för undantag, utan detta hör på motsvarande sätt som i fråga om andra undantag till försvarsministeriets uppgifter.

Rådet för bedömning av lagstiftningen gav ett utlåtande om propositionen som blev klart den 17 januari 2025. Rådet för bedömning av lagstiftningen ansåg i sitt utlåtande att utkastet till proposition på ett nöjaktigt sätt följde anvisningarna om konsekvensbedömning vid lagberedning och rekommenderade att utkastet till proposition korrigeras i enlighet med rådets utlåtande innan regeringens proposition lämnas till riksdagen. De viktigaste bristerna och utvecklingsbehoven i utkastet till proposition bedömdes vara att man i propositionen bör bedöma uppnåendet av målet och olika alternativ med noggrannare beaktande av risker och osäkerhetsfaktorer. Dessutom konstaterades det i utlåtandet att det i propositionen bör ges en ännu mer konkret beskrivning av hur man genom nuvarande lagstiftning har lyckats begränsa fastighetsförvärv och varför den gällande lagstiftningen inte är tillräcklig. Avsnitt 2.2, 2.4 och 4.2 i utkastet till proposition har kompletterats utifrån utlåtandet.

7 Specialmotivering

2 §. Tillståndspliktigt fastighetsförvärv. Till paragrafen fogas ett nytt 5 mom. där det föreskrivs att tillstånd inte heller behövs om kravet på tillstånd skulle strida mot bestämmelserna i artikel 7 i avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiziska edsförbundet, å andra sidan, om fri rörlighet för personer (FördrS 37/2002 och FördrS 38/2002) och i artikel 25 i bilaga I till avtalet.

Enligt artikel 7 i avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiziska edsförbundet, å andra sidan, om fri rörlighet för personer (38/2002), har personer rätt till likabehandling i förhållande till de avtalsslutande parternas egna medborgare vad beträffar upptagande och utövande av ekonomisk förvärvsverksamhet samt i fråga om levnads-, anställnings- och arbetsvillkor, inbegripet rätten att förvärva fast egendom i samband

med utövandet av de rättigheter som beviljas genom avtalet. I artikeln hänvisas det till bilaga I till avtalet, som gäller fri rörlighet för personer.

I artikel 25 i bilaga I till avtalet föreskrivs om förvärv av fast egendom. Enligt den ska en medborgare i en avtalsslutande part som har uppehållstillstånd i värdlandet och där inrättar sin huvudsakliga bostad ha samma rättigheter som en medborgare i värdlandet vad gäller förvärv av fast egendom. Han kan i enlighet med nationella regler inrätta sin huvudsakliga bostad i värdlandet. Avresa från värdlandet medför ingen skyldighet till avyttrande. En medborgare i en avtalsslutande part som har uppehållstillstånd men inte inrättar sin huvudsakliga bostad i värdlandet har samma rättigheter som landets medborgare vad gäller förvärv av fast egendom som används vid utövandet av ekonomisk förvärvsverksamhet. En sådan person kan också tillåtas förvärva en andra bostad eller en fritidsbostad. En gränsarbetare ska ha samma rättigheter som landets medborgare vad gäller förvärv av fast egendom som används vid utövandet av ekonomisk förvärvsverksamhet samt av en andra bostad. Han kan också tillåtas förvärva en fritidsbostad. Avtalet ska inte påverka gällande regler om rena kapitalplaceringar och handel med obebyggda fastigheter och med bostäder för gränsarbetare eller personer som inte inrättar sin huvudsakliga bostad i värdlandet.

Schweiziska medborgare är således med de undantag som anges ovan tillståndspliktiga, dvs. de får förvärva en fastighet i Finland, om de förutsättningar som anges i lagen uppfylls. I tillståndsprocessen granskas från fall till fall om förvärvet kan bedömas hota den nationella säkerheten eller försvåra ordnandet av landets försvar, övervakningen och tryggheten av den territoriella integriteten eller säkerställandet av gränsbevakningen, gränssäkerheten eller försörjningsberedskapen.

Försvarsministeriet ska konstatera huruvida kriterierna för undantag uppfylls, och den föreslagna bestämmelsen inverkar inte på inskrivningsmyndighetens verksamhet.

Syftet med den föreslagna ändringen är att försätta schweiziska medborgare i den ställning som överenskommits i avtalet mellan Europeiska gemenskapen och Schweiziska edsförbundet om fri rörlighet för personer. Den nationella lagstiftningen ändras således så att den motsvarar Finlands internationella förpliktelser.

4 §. Ansökan om tillstånd. I paragrafen föreskrivs det om ansökan om tillstånd. Den sista meningen i 1 mom. har stiftats med riksdagens försvarsutskotts medverkan (FsUB 6/2018 rd) för att effektivisera ingripandet i bulvanverksamheten.

Det föreslås att sista meningen i 1 mom. ändras så att uttrycket ”är uppenbart” ändras till ”kan bedömas”. Syftet med ändringen är att göra det möjligt att ingripa effektivare i bulvansituationer och på så sätt utvidga omfattningen av tillsynen. Dessutom slopas kravet i bestämmelsen på att fastigheten ska ha förvärvats uttryckligen för att undgå skyldigheten att ansöka om tillstånd. Det bör också noteras att användningen av bulvaner i vissa fall kan anses uppfylla rekvisitet för registeranteckningsbrott med stöd av 16 kap. 7 § i strafflagen (39/1889). Även försök är straffbart.

Den nuvarande ordalydelsen har visat sig ha ett onödigt snävt tillämpningsområde, vilket inte kan anses ändamålsenligt med tanke på effektiviteten i den nu föreslagna nya 5 a §. I och med förslaget kan försvarsministeriet också kräva att tillstånd ska sökas om det kan bedömas att fastigheten förvärvats för en sådan sammanslutnings eller persons räkning som avses i 1 § 1 mom. Med tanke på tillsynen och tillståndsplikten ska det inte heller ges någon betydelse i vilket syfte fastigheten har förvärvats för en sådan sammanslutnings eller persons räkning som avses i 1 § 1 mom. Ändringen innebär dock inte att försvarsministeriet godtyckligt kan kräva att

tillstånd söks eller att ministeriet inte behöver utreda användningen av bulvaner i sådana fall där misstanken väcks.

I praktiken kan det i bulvansituationer bedömas vara sällsynt att det är uppenbart att man undgår skyldigheten att ansöka om tillstånd, vilket innebär att den höga tröskeln för tillämpning av bestämmelsen minskar hela tillståndslagens effektivitet när det gäller att upptäcka bulvaner. I och med ändringen kan försvarsministeriet kräva att den som förvärvat fastigheten ansöker om tillstånd också i sådana situationer där det har uppstått grundad misstanke om att köparen fungerar som bulvan. För att utreda detta samarbetar försvarsministeriet på bred front med olika myndigheter inom olika förvaltningsområden.

Det är utmanande att identifiera användningen av bulvaner. Tecken på att en bulvan används kan vara oklarheter i den ekonomiska situationen för den köpande parten, såsom att man inte kan se någon tillräcklig finansieringskälla, eller att den köpande partens ekonomiska situation är dålig, vilket gör det osannolikt att den finansiering som behövs kan erhållas via normala finansieringskällor. Även ett beteende vid köp av fastigheter som kan anses avvika kan tyda på bulvanverksamhet. Exempel på detta är situationer där en person utan synlig orsak försöker köpa flera bostadsfastigheter på olika håll i Finland.

På motsvarande sätt kan privata sammanslutningars förvärv av fastigheter för ett ändamål som inte ingår i sammanslutningens affärsverksamhet eller förvärv som görs av nybildade företag utan synligt inkomstflöde tyda på en eventuell bulvansituation.

Försvarsministeriet går regelbundet igenom alla fastighetsförvärv som sammanslutningar gör i Finland för att bedöma skyldigheten att ansöka om tillstånd. Detta arbete utförs oberoende av om Lantmäteriverket har lämnat lagfartsansökan vilande. Således ska Lantmäteriverket inte heller i fortsättningen undersöka om det vid förvärvet är fråga om en eventuell bulvansituation eller annars utreda tillståndsplikten i fråga om sammanslutningar. Även om Lantmäteriverket beviljar en tillståndspliktig sammanslutning lagfart på en fastighet, hindrar detta inte försvarsministeriet från att fatta ett negativt tillståndsbeslut i det aktuella fallet.

Förutsättningarna för beviljande av tillstånd bedöms även i fortsättningen i det egentliga tillståndsförfarandet, och det är inte fråga om att skärpa tillståndsvillkoren. I det egentliga tillståndsförfarandet kan man också konstatera att det inte är fråga om en bulvansituation, varvid försvarsministeriet ska fatta beslut om att tillstånd inte behövs, eftersom det är uppenbart att fastigheten inte har förvärvats för en tillståndspliktig sammanslutnings eller persons räkning. I de situationer som avses ovan uppstår det inte heller några kostnader för sökanden.

5 a §. Ovillkorliga hinder för beviljande av tillstånd. Det föreslås att det till lagen fogas en ny 5 a § där det föreskrivs om ovillkorliga hinder för beviljande av tillstånd för förvärv av en fastighet. Med ovillkorligt hinder avses en orsak till att försvarsministeriet inte får bevilja tillstånd för förvärv av en fastighet annat än i de fall som avses i 4 mom. i den föreslagna paragrafen och i 2 §.

I 1 mom. föreskrivs det om kriterierna för ovillkorliga hinder för beviljande av tillstånd. Det är fråga om ett sådant ovillkorligt hinder för beviljande av tillstånd som avses i 1 mom. endast när båda kriterierna i momentet uppfylls. Till exempel i en situation där EU och dess organ i ett beslut har konstaterat att en stat har kränkt en annan stats territoriella integritet, suveränitet och oberoende, men inte genom sitt agerande anses hota Finlands nationella säkerhet, kan en medborgare i en sådan stat beviljas tillstånd att förvärva en fastighet i Finland, om de övriga förutsättningarna i tillståndslagen uppfylls.

Enligt 1 punkten får tillstånd för förvärv av en fastighet inte beviljas en person vars enda medborgarskapsland eller samtliga medborgarskapsländer Europeiska unionens råd i ett beslut, som har publicerats i Europeiska unionens officiella tidning, har konstaterat ha kränkt en annan stats territoriella integritet, suveränitet och oberoende. Territoriell integritet, suveränitet och oberoende har som termer ett nära samband med varandra. Suveränitet är en av de grundläggande principerna i internationell rätt och med suveränitet avses statens exklusiva behörighet i förhållande till sitt eget territorium. Staten kan dock utan att avstå från sin suveränitet t.ex. delegera lagstiftningsbehörighet eller föreskriva om privat ägande av markområden. Suveränitet innebär också statens rätt att utesluta andra staters verksamhet inom sitt eget territorium.¹¹ Enligt artikel 2.1 i FN-stadgan (FördrS 1/1956) har alla FN:s medlemsstater förbundit sig till principen om suverän likställdhet och enligt punkt 4 ska alla FN:s medlemsstater i sina internationella förbindelser avhålla sig från hot om eller bruk av våld, vare sig riktat mot någon annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende, eller på annat sätt oförenligt med Förenta Nationernas ändamål. I praktiken innebär detta att ingen stat har en högre rättslig ställning än en annan stat, utan staterna ska fritt kunna besluta om sina ärenden så länge som de iakttar principerna i internationell rätt. Ett åsidosättande av dessa principer är ägnat att kränka den kränkta statens suveränitet.

I förarbetena till grundlagen konstateras det att statens suveränitet omfattar både den inre och den yttre suveräniteten. Med inre suveränitet avses att statsmakten utgör den högsta rättsliga makten i staten. Den viktigaste konsekvensen av den inre suveräniteten är behörigheten att bestämma om de myndigheters och andra organs behörighet som utövar offentlig makt inom statens territorium. Behörigheten omfattar även makt att besluta om rättsordningens innehåll, bestämma om de statliga organens verksamhet och rätt att på olika sätt utöva offentlig makt i förhållande till människor och föremål inom statens territorium. Med yttre suveränitet avses statens frihet att självständigt besluta om sina förhållanden till andra stater och till internationella organisationer (RP 1/1998 rd, s.72).

Till en stats suveränitet hör även dess territoriella integritet (RP 38/2000 rd, s. 5). Kränkningar av den territoriella integriteten kan således anses ha ett nära samband med suveräniteten, och kränkningar av den territoriella integriteten innebär i praktiken fysiska åtgärder, såsom kränkningar av luftrummet eller gränsen eller i extrema fall krigshandlingar på en annan stats territorium. Statens suveränitet kan kränkas förutom genom kränkning av den territoriella integriteten också t.ex. genom olovligt intrång i informationsnät eller informationssystem eller i cyberinfrastruktur på den kränkta statens territorium. Statens suveränitet kan de facto kränkas också med andra medel, såsom politiska påtryckningar eller hot. Med oberoende avses allmänt att staten existerar som en självständig och erkänd stat.

I praktiken är det osannolikt att Europeiska unionen i ett beslut konstaterar att en stat har kränkt en annan stats territoriella integritet, suveränitet och oberoende t.ex. enbart på grund av enstaka territoriekränkningar. Att det föreslagna ovillkorliga hindret binds till de beslut av Europeiska unionens råd som har publicerats i Europeiska unionens officiella tidning ställer således redan i princip höga krav på förutsättningarna för tillämpning av det ovillkorliga hindret, vilket kan anses motiverat med tanke på lagens godtagbarhet.

Vid bedömningen av förutsättningarna enligt 1 punkten ska det faktiska innehållet i Europeiska unionens råds beslut bedömas, och i beslutet behöver således inte uttryckligen nämnas kränkning av den territoriella integriteten, suveräniteten och oberoendet. Förutsättningarna för ovillkorligt hinder uppfylls allmänt t.ex. i situationer där en stat olagligt ockuperar en annan

¹¹ PCA: Island of Palmas Case (or Miangas), den 4 april 1928, s. 7.

stats territorier eller på annat sätt gör sig skyldig till en angreppshandling. Enligt definitionen av angreppshandling i FN:s generalförsamlings resolution 3314 (XXIX) är angreppshandlingar bland annat en invasion eller attack med väpnade styrkor mot en annan stats territorium och därmed ockupation (även temporär) av en annan stats territorium eller del av territorium eller påtvingad annektering av en annan stats territorium. Med beaktande av det ovannämnda räcker det att Europeiska unionens råd konstaterar att en stat har inlett till exempel olaglig ockupation, annektering av områden eller anfallskrig. Tillämpningen av ett ovillkorligt hinder förutsätter dock att kännetecknen för alla tre elementen uppfylls. Det ska fästas vikt vid rättsstridigheten i statens åtgärder och vid deras betydelse för suveräniteten i den stat som är föremål för åtgärderna. En stat som vidtar sådana åtgärder är sannolikt beredd att använda alla medel för att uppnå sina mål, och därför är det motiverat att minska den statens möjligheter att påverka i Finland.

Den föreslagna 1 mom. 1 punkten binder Finland till ett större internationellt samfund. I det fall som avses i den föreslagna 1 punkten har ett visst medborgarskapsland kränkt en annan stats territoriella integritet, suveränitet och oberoende. Sådana åtgärder inverkar också på Finlands nationella säkerhet. Till exempel i och med Rysslands anfallskrig i Ukraina har det skett en klar förändring i Finlands säkerhetspolitiska miljö till det sämre. Europeiska unionens råd har ansett att¹² Ryssland t.ex. har gjort sig skyldigt till åtgärder som undergräver eller hotar en annan stats territoriella integritet, suveränitet och oberoende mot Ukraina på grund av den olagliga annekteringen av Krimhalvön och det anfallskrig som landet inlett (rådets förordning (EU) nr 269/2014¹³ och rådets förordning (EU) nr 833/2014¹⁴). Den ovannämnda förordningen uppfyller villkoren i 1 mom. 1 punkten.

Enligt 2 punkten får tillstånd inte beviljas, om personens enda medborgarskapsland eller samtliga medborgarskapsländer kan bedömas utgöra ett hot mot Finlands nationella säkerhet och det kan anses möjligt att medborgarskapslandet kan använda sina medborgare på ett otillbörligt sätt som äventyrar Finlands nationella säkerhet.

Det anfallskrig som Finlands grannstat för och därigenom kränker en annan stats oberoende, territoriella integritet och suveränitet samt den instrumentaliserade inresa vid Finlands gräns som organiseras av en främmande stat är exempel på hur Finlands nationella säkerhet är hotad på många sätt. Det är svårt och oändamålsenligt att på förhand exakt fastställa alla metoder för bredspektrig påverkan och det hot som de eventuellt utgör för Finlands nationella säkerhet. Det är viktigt att man genom nationell lagstiftning flexibelt och effektivt kan ingripa i hot som påverkar den nationella säkerheten, med beaktande av att ett av målen för exempelvis hybridpåverkan är att använda metoder som det är svårt för målstaten att reagera på. Effektiviteten hos förebyggandet av hybridpåverkan ligger i den avskräckande effekt som skapas av hela samhället och alla förvaltningsområden genom beredskap och annan verksamhet. En fungerande övergripande säkerhet är en viktig del av avskräckningen.¹⁵

¹² Europeiska unionens råds slutsatser, EU:s sanktionsbeslut, sanktionsförordningarna

¹³ Rådets beslut 2014/145/GUSP av den 17 mars 2014 om restriktiva åtgärder mot åtgärder som undergräver eller hotar Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende

¹⁴ Rådets beslut 2014/512/GUSP av den 31 juli 2014 om restriktiva åtgärder med hänsyn till Rysslands åtgärder som destabiliserar situationen i Ukraina

¹⁵

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/164001/VN_2022_19.pdf;jsessionid=6F35C92E0CB32E771097F671A9E8138D?sequence=1

Exempelvis i 5 a kap. 4 § i polislagen (872/2011) föreskrivs att en allmän förutsättning för användning av en metod för civil underrättelseinhämtning är att användningen av den är nödvändig för att få viktig information om sådan verksamhet som är föremål för civil underrättelseinhämtning och som allvarligt hotar den nationella säkerheten. I motiveringen till paragrafen (RP 202/2017 rd) konstateras att ordet ”hotar” betyder att bestämmelsen inte kräver att den nationella säkerheten ska vara direkt äventyrad.

I regeringens proposition RP 222/2022 rd, genom vilken det till förutsättningarna för beviljande av tillstånd enligt 5 § 1 mom. i tillståndslagen fogades att förvärvet inte får hota den nationella säkerheten, konstaterades det att det kan vara svårt att konstatera ett hot mot ordnandet av försvaret, gränssäkerheten eller försörjningsberedskapen vid tidpunkten för beviljande av tillstånd, eftersom hotet kan konkretiseras på lång sikt (s. 28). Ett visst medborgarskapsland kan således med hjälp av sina medborgare försöka förvärva fastigheter med strategiska lägen under en lång tid, varvid det vid tidpunkten för beviljande av tillstånd kan vara svårt att verifiera ett hot mot den nationella säkerheten.

Enligt förarbetena till 10 § grundlagen (RP 198/2017 rd, s. 21) har staterna rätt omfattande prövningsmarginal i fråga om hurdan verksamhet de anser utgöra ett hot mot den nationella säkerheten. På basis av Europadomstolens avgörandepraxis omfattas åtminstone det militära försvaret, bekämpningen av terrorism och bekämpningen av olovlig underrättelseverksamhet av den nationella säkerheten (bl.a. Weber och Saravia mot Tyskland, 29.6.2006, Klass m.fl. mot Tyskland, 6.9.1978). Den nationella säkerheten kan emellertid utsättas för många slags hot som är svåra att förutse eller definiera på förhand. Av detta följer enligt domstolen att begreppet nationell säkerhet i första hand ska preciseras utifrån nationell praxis (Kennedy mot Förenade kungariket, 18.5.2010). Enligt förarbetena till grundlagen nämns nationell säkerhet uttryckligen i artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och har av tradition godtagits i EU-domstolens rättspraxis som ett mål som berättigar till begränsningar av de grundläggande rättigheterna (t.ex. dom kommissionen mot Finland, C-284/05, punkterna 45, 47 och 49).

I regeringens proposition RP 222/2022 rd (s. 29) konstateras det också i fråga om den nationella säkerheten att den nationella säkerheten kan äventyras på många sätt, och det är inte möjligt att på förhand föreställa sig alla situationer. Den nationella säkerheten kan äventyras t.ex. i en situation där en fastighet förvärvas av en statlig aktör på en med tanke på försvaret, gränssäkerheten eller försörjningsberedskapen ofarlig plats, men där t.ex. omfattande olaglig underrättelseinhämtning dock kan bedrivas i fråga om andra centrala samhällsfunktioner. En fastighet kan också förvärvas av någon annan sådan aktör vars verksamhet på fastigheten direkt kan äventyra Finlands säkerhet eller Finlands internationella ställning. Sådan verksamhet kan vara t.ex. förberedelse till sabotage eller terroristbrott.

Riksdagens försvarsutskott har i samband med behandlingen av regeringens proposition RP 222/2022 rd i sitt betänkande (FsUB 6/2022 rd) konstaterat att nationell säkerhet är ett mångfasetterat begrepp som bygger på nationens säkerhet och existens. Centrala med tanke på den nationella säkerheten är sådana grundläggande samhällsfunktioner som, ifall de störs eller lamslås, i sista hand kan orsaka allvarlig fara för människors liv eller hälsa. Sådana är t.ex. el-, data- och trafiknät eller funktioner som upprätthåller livsmedels- och läkemedelsförsörjningen eller den nationella försörjningsberedskapen.

Försvarsutskottet konstaterade också att den nationella säkerheten kan hotas också av utnyttjande som gäller kritisk infrastruktur och ägarförhållandena i anslutning till markområden i en krissituation. Dessutom påpekade utskottet att fenomen som hotar den nationella säkerheten är komplexa och omfattande. Utskottet anser att det krävs en så bred definition av den nationella säkerheten som möjligt för att de möjligheter lagstiftningen ger ska kunna utnyttjas fullt ut t.ex.

för att effektivt skydda kritisk infrastruktur. Utskottet konstaterade också att det med tanke på den nationella säkerheten är av betydelse att de högsta statsorganen, andra utövare av offentlig makt och de aktörer som ansvarar för grundläggande samhällsfunktioner kan sköta sina uppgifter utan yttre störningar. Hot mot den nationella säkerheten kan således också vara sådana yttre åtgärder som syftar till att störa eller lamslå det demokratiska samhället och dess institutioner eller som gör det möjligt att deras verksamhet störs eller lamslås. Till exempel kan informationspåverkan vid val utgöra ett hot mot den nationella säkerheten.

Samtidigt konstaterade försvarsutskottet också att enligt uppgift har hotet om underrättelse och påverkan som berör kritisk infrastruktur i Finland ökat både i den fysiska omgivningen och cybermiljön till följd av Rysslands aggressionskrig och Finlands Natomedlemsprocess. Man kan i vårt land se tecken som kan tolkas som förberedelse för framtida påverkan i en krissituation, men det finns också direkta tecken på försök till påverkan. Det kan exempelvis röra sig om fastighetsförvärv där det inte verkar finnas någon företagsekonomisk logik eller någon följdriktighet när det gäller fastighetens gängse bruksvärde. En markägare som agerar för en främmande stats räkning kan t.ex. bygga konstruktioner på sin fastighet som den främmande staten kan utnyttja i en krissituation t.ex. för att stänga av trafikleder eller inkvartera trupper som saknar beteckningar.

I högsta förvaltningsdomstolens årsboksbeslut HFD:2020:86 konstateras det att medborgarskap och en persons bindningar till en annan stat kan ges betydelse vid bedömningen av personens mottaglighet för påtryckning, mutor eller annan påverkan. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att det inte förelåg skäl att anse att beslutet att inte anta sökanden som studerande stod i konflikt med jämställdhetsprincipen eller var diskriminerande, då beslutet inte berodde enbart på sökandens dubbla medborgarskap utan byggde på en helhetsbedömning av informationen om omständigheterna i det enskilda fallet. HFD konstaterar i sitt beslut att det är känt att Ryssland enbart betraktar en person som rysk medborgare även i de fall då personen utöver sitt ryska medborgarskap också har ett annat medborgarskap. Enligt HFD utsätter utländska bindningar personen för risk för utnyttjande, påtryckning, mutor eller annan otillbörlig påverkan och risken för otillbörlig påverkan ökar beroende på hur starka band personen har till Ryssland.

Det ovillkorliga hinder som avses i momentet gäller endast personer vars enda eller samtliga medborgarskapsländer är stater som avses i 1 mom. och vars band till Finland inte är fasta på det sätt som avses i 2 § 2 och 3 mom. och i det föreslagna 5 a § 4 mom. Den eller de stater där personen är medborgare ska dessutom anses kunna utgöra ett hot mot Finlands nationella säkerhet, och därför kan en persons band anses vara starkast till en stat som har ett sannolikt intresse av att utöva påtryckning, muta eller på annat sätt påverka personen så att han eller hon agerar på ett sätt som försämrar Finlands nationella säkerhet. Detta kan göra dessa grupper av personer mer utsatta för otillbörlig påverkan än personer som omfattas av undantagen.

Avgränsningen av förslaget till personer som inte har permanent uppehållstillstånd baserar sig på en bedömning av hur sannolikt det inom denna persongrupp kan hittas personer som under påtryckningar är benägna att agera på ett sätt som försämrar Finlands nationella säkerhet. Det är således inte fråga om att de personer som omfattas av ett ovillkorligt hinder automatiskt är beredda att handla i strid med Finlands nationella säkerhet, men dock sannolikt är mer beredda att göra det under påtryckningar.

I anvisningarna om konsekvensbedömning vid lagberedning (2022:75) konstateras att säkerheten inte kan definieras enbart utifrån nationella utgångspunkter, utan den påverkas av flera faktorer i anslutning till Finlands närmiljö och internationella utvecklingsförlopp. Den inre och yttre säkerheten är mer beroende av varandra än tidigare, och främjandet av säkerheten och

samhällets resiliens kräver både nationell och internationell verksamhet. I och med förändringarna i säkerhetsmiljön har det uppstått nya hot mot den nationella säkerheten. Den nationella säkerheten handlar om att garantera den statliga säkerheten i en situation då nationella intressen hotas. Det viktigaste intresset som ska skyddas är statens suveränitet. Den nationella säkerheten kan utsättas för många slags hot som är svåra att definiera på förhand (s. 84).

I anvisningen om konsekvensbedömning konstateras det också att det material som används i bedömningen av konsekvenser för den nationella säkerheten och försvaret tillhandahålls i första hand av säkerhetsmyndigheterna, såsom försvars- och inrikesministeriet samt i vissa fall utrikesministeriet. Information som påverkar säkerheten kan förutom säkerhetsklassificerad information också vara offentlig information, och därför kräver identifieringen av konsekvenserna specialkompetens (s. 85).

Som begrepp är den nationella säkerheten dynamisk och bestäms både i tiden och i förhållande till Finlands föränderliga hotmiljö och omvärld. Därför ska den nationella säkerheten förstås i vid bemärkelse och omfatta åtminstone försvaret, den territoriella integriteten samt övervakningen och tryggheten av den, den inre säkerheten, statsledningen, gränssäkerheten, gränsövervakningen, försörjningsberedskapen, den infrastruktur som är nödvändig med tanke på samhället samt tryggheten av samhällets vitala funktioner eller något annat med dessa jämförbart betydande samhälleligt intresse.

Vid bedömningen av hotpotentialen ska också medlemskapet i försvarsalliansen Nato och Finlands verksamhet som en del av alliansen beaktas. Som medlem är det finska försvarets avskräckande effekt betydligt större än tidigare eftersom hela alliansens militära styrka, en gemensam försvarsplaneringsprocess och Natoländernas politiska tyngd står bakom det. Genom skadligt fastighetsinnehav kan man också försöka påverka Finlands verksamhet och ställning som en del av alliansen eller direkt påverka verksamhetsförutsättningarna för hela alliansen. Således ska den hotpotential som uppstår genom fastighetsinnehav bedömas också med tanke på tryggheten av alliansens verksamhetsförutsättningar som en del av det mer omfattande tryggheten av försvarets verksamhetsförutsättningar som avses i 5 §.

Syftet med den föreslagna paragrafen är i första hand att förebygga situationer där säkerhetsmyndigheternas verksamhetsförutsättningar eller det nationella säkerhetsintresset kan försämrats. Genom den föreslagna 5 a § förebyggs ett säkerhetshot som uppstår genom fastighetsinnehav på förhand, när statsrådet i enlighet med 5 mom. genom förordning har konstaterat att en viss stat uppfyller förutsättningarna i 1 mom.

Enligt den senare delen av 1 mom. 2 punkten är ett kriterium också att det i momentet avsedda medborgarskapslandet kan använda sina medborgare på ett otillbörligt sätt som äventyrar Finlands nationella säkerhet. Med detta avses i synnerhet stater vars lagstiftning ålägger sina medborgare skyldigheter att handla i enlighet med medborgarskapslandets intressen och att fullfölja intressena även på ett fientligt sätt mot en annan stat. Utöver lagstiftningen kan ett tillvägagångssätt i medborgarskapslandet vara att utpressa sina medborgare för att tillgodose medborgarskapslandets intressen i en annan stat eller annan otillbörlig verksamhet genom vilken medborgarskapslandet får sina medborgare att handla i strid med medborgarnas egna intressen i en främmande stat. Den otillbörliga verksamheten tar sig oftast uttryck i avsaknad av förfaranden enligt rättsstatsprincipen gentemot de egna medborgarna.

Vid bedömningen av ett hot som medborgarskapslandet orsakar ska statsrådet begära en bedömning av nödvändiga myndigheter, och den förordning som avses i 5 mom. kan utfärdas endast utifrån de hotbedömningar som myndigheterna gjort. Sådana myndigheter är åtminstone de centrala säkerhetsmyndigheterna. I bedömningarna ska det också tas ställning till om det kan

anses möjligt att staten i fråga använder sina medborgare på ett otillbörligt sätt som äventyrar Finlands nationella säkerhet. Vid bedömningen av möjligheten att använda medborgare på ett otillbörligt sätt bör särskild uppmärksamhet fästas t.ex. vid den berörda statens nationella lagstiftning samt vid hur rättsstatsprincipen följs i staten.

Med stöd av det föreslagna 1 mom. får tillstånd inte beviljas en person vars enda medborgarskapsland eller samtliga medborgarskapsländer uppfyller förutsättningarna i 1 mom. 1 och 2 punkten. Tillstånd behövs dock inte enligt 1 § i den gällande lagen, om personen är finsk medborgare eller medborgare i något annat EU- eller EES-land.

Medborgare i en stat som avses i det föreslagna 1 mom. behöver inte heller tillstånd för förvärv, om förvärvet genomförs i enlighet med undantagen i 2 §. Enligt 2 § behövs tillstånd inte, om 1) den som överlåter fastigheten är förvärvarens make, maka eller sambo eller partner i ett registrerat partnerskap, 2) den som överlåter fastigheten är en person som förvärvaren enligt bestämmelserna i 2 kap. i ärvdabalken (40/1965) kan arva, eller 3) makarna, samborna eller partnern i ett registrerat partnerskap tillsammans förvärvar en fastighet och den ena av dem inte behöver tillstånd enligt denna lag och hans eller hennes andel av den fastighet som förvärvas är minst en tiondel. Tillstånd behövs inte heller om överlåtaren är förvärvarens tidigare make, maka eller sambo eller partner i ett registrerat partnerskap, förvärvaren sedan tidigare äger en andel av den fastighet som är föremål för överlåtelsen och överlåtelsen sker senast två månader efter upplösningen av äktenskapet, samboförhållandet eller det registrerade partnerskapet.

I 2 mom. föreskrivs det att tillstånd för förvärv av en fastighet inte heller får beviljas vissa sammanslutningar.

I 1 punkten föreskrivs det att tillstånd för förvärv av en fastighet inte får beviljas en sammanslutning som har sin hemort inom den stats territorium som avses i det föreslagna 1 mom. Definitionen av hemort ska bedömas på motsvarande sätt som i 1 § 1 mom. 1 punkten.

Enligt 2 punkten får tillstånd för förvärv av en fastighet inte beviljas en sammanslutning där mer än hälften av det sammanlagda röstetal som samtliga aktier i ett aktiebolag medför eller motsvarande faktiska inflytande, eller motsvarande inflytande i en annan sammanslutning eller rörelse, innehas av en eller flera personer som avses i 1 mom., av en eller flera sammanslutningar med hemort inom en sådan stats territorium eller av dessa tillsammans. Bestämmelsen har formulerats på motsvarande sätt som 1 § 1 mom. 2 punkten i den gällande lagen och de sammanslutningar som avses i bestämmelsen omfattas redan med stöd av 1 § 1 mom. 2 punkten av tillståndsplikten.

Den föreslagna 2 punkten beaktar situationer där en sammanslutnings ägande eller motsvarande faktiska inflytande genom olika arrangemang har fördelats på flera personer som avses i 1 mom. eller på sammanslutningar som avses i 1 punkten så att innehavet för en enskild person eller sammanslutning inte överstiger hälften av det sammanlagda röstetalet i sammanslutningen och där dessa aktörer inte heller enskilt betraktat innehar motsvarande faktiska inflytande i sammanslutningen. I en sådan situation ska ägandet och det faktiska inflytandet granskas som en helhet så att om dessa aktörers sammanlagda ägande eller faktiska inflytande motsvarar mer än hälften av sammanslutningens sammanlagda röstetal, får tillstånd för förvärv av en fastighet inte beviljas. På detta sätt kan man ingripa i kringgåendet av ovillkorliga hinder genom ägarkedjor eller parallella innehav. Situationer där förutsättningarna för ett ovillkorligt hinder inte uppfylls ska dock i enlighet med tillståndslagens gällande bestämmelser tas in i tillståndprocessen då förutsättningarna för tillämpning av lagen i övrigt uppfylls.

Med inflytande avses t.ex. en faktisk möjlighet att påverka agerandet hos en aktör som utövar bestämmande inflytande. Faktiskt inflytande kan utövas t.ex. i form av finansiering eller olika offentliga eller hemliga avtal. Faktiskt inflytande kan också utövas genom utpressning eller påtryckning. I vissa situationer vill man av olika orsaker ofta undanhålla den som utövar det faktiska inflytandet, det kan t.ex. vara fråga om maskering av personägandet eller kringgående av sanktioner som av olika skäl påförts av olika länder (RP 222/2022 rd, s. 24–25).

Genom att det faktiska inflytandet skrivs in som en grund för ett ovillkorligt hinder blir det således också möjligt att förhindra skadliga fastighetsinnehav i situationer där en eller flera personer som avses i 1 mom. eller en sammanslutning som avses i 1 punkten faktiskt har inflytande över sammanslutningen. Ett sådant arrangemang kan framgå av tillsynen som ett resultat av myndighetssamarbete. Det faktiska inflytandet ska med beaktande av formuleringen i 2 punkten motsvara omfattningen av det bestämmande inflytande i en sammanslutning som innehav av över hälften av det sammanlagda röstetalet för samtliga aktier i ett aktiebolag medför, och denna bedömning ska alltid grunda sig på en helhetsbedömning från fall till fall.

Det undantag som föreskrivs i 4 mom. och som gäller uppehållstillstånd ska inte tillämpas på de situationer som avses i 2 mom. Om alla personer som utövar bestämmande inflytande eller faktiskt inflytande i den sammanslutning som förvärvar en fastighet har permanent uppehållstillstånd i Finland, kan situationen med tanke på den omedelbara hotpotentialen anses motsvara en situation där samma personer förvärvar fastigheten i eget namn. Ägandet av en sammanslutning eller det faktiska inflytandet i den kan dock efter ett tillståndspliktigt förvärv efter en kort tid ändras utan tillståndsförfarande, vilket gör det möjligt att kringgå ett ovillkorligt hinder genom ett enkelt arrangemang.

Det är motiverat att fastställa strängare villkor för förvärv för sammanslutningar än för privatpersoner, eftersom det vid ändring av sammanslutningens ägande inte sänds något motsvarande registermeddelande som vid byte av fastighetsägare, vilket gör att fastighetens verkliga innehavare kan förbli dold. Att äga eller grunda en sammanslutning i Finland kan vid sidan av ett permanent uppehållstillstånd vara en indikation på fasta band till Finland, men en utvidgning av undantaget till situationer som avses i 2 mom. kan avsevärt försvaga lagförslagets effektivitet, och därför kan ett sådant undantag inte anses motiverat.

Med sammanslutning avses privat- och offentligrättsliga juridiska personer, t.ex. fysiska personer eller dödsbon som bedriver näringsverksamhet, öppna bolag, kommanditbolag, aktiebolag, andelslag, föreningar, stiftelser och andra privaträttsliga juridiska personer, staten och statliga inrättningar, kommuner, samkommuner, församlingar och andra religionssamfund samt andra offentligrättsliga juridiska personer, utländska organisationers eller stiftelsers filialer i Finland eller andra juridiska personer som avses i 3 § 1 mom. i företags- och organisationsdatalagen (244/2001). I enskilda fall kan även truster omfattas av denna definition. I rättspraxis t.ex. i avgörandet HFD 2015:9 har en i Förenta staterna registrerad trust av typen Delaware Statutory Trust jämförts med ett finskt publikt aktiebolag (RP 222/2022 rd, s. 25).

I 3 mom. föreskrivs det att när den röstandel som avses i den föreslagna 2 mom. 2 punkten räknas ut eller motsvarande inflytande i en annan sammanslutning eller rörelse bestäms tillämpas 1 § 2 och 3 mom.

Enligt 1 § 2 mom. beaktas när andelen av det sammanlagda röstetalet för aktierna i aktiebolaget räknas ut också aktier 1) som tillhör ett företag som hör till samma koncern som förvärvaren, 2) som tillhör någon av förvärvarens familjemedlemmar eller en sammanslutning eller stiftelse över vilken någon av familjemedlemmarna utövar bestämmande inflytande, eller 3) med stöd av vilka förvärvaren har rätt att utöva rösträtt på basis av ett avtal eller en annan åtgärd.

I 1 § 3 mom. föreskrivs det att det som föreskrivs i 2 mom. på motsvarande sätt gäller uträkning av förvärvarens andel av röstetalet i en annan sammanslutning än ett aktiebolag.

Hänvisningsbestämmelsen säkerställer att lagens termer är enhetliga och främjar därmed också dess begriplighet och tydlighet.

I 4 mom. föreskrivs det om de undantag på basis av vilka en medborgare i en stat som avses i 1 mom. kan förvärva en fastighet. Enligt momentet tillämpas bestämmelserna i 1 mom. dock inte på personer som vid den tidpunkt då fastigheten förvärvades och tillståndsansökan blev anhängig hade ett gällande permanent uppehållstillstånd i Finland enligt 56 § i utlänningslagen (301/2004) eller ett av Finland beviljat permanent EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta enligt 56 a § i utlänningslagen. Undantaget ska tillämpas endast när förvärvaren är en fysisk person.

Det att en person vistas långvarigt i Finland stöder personens möjligheter att integreras i landet. Ett permanent uppehållstillstånd kan också tolkas som ett bevis på personens intresse för att integreras i landet. Enligt 56 § i utlänningslagen (301/2004) beviljas permanent uppehållstillstånd en utlänning som efter att ha fått kontinuerligt uppehållstillstånd lagligen vistats i landet i fyra år utan avbrott, om villkoren för kontinuerligt uppehållstillstånd för utlänningen uppfylls och om det inte finns några i denna lag nämnda hinder för beviljande av permanent uppehållstillstånd. Vistelsen betraktas som oavbruten, om utlänningen har vistats i Finland under minst hälften av uppehållstillståndets giltighetstid. En oavbruten vistelse avbryts inte av frånvaro som beror på sedvanliga semesterresor eller andra resor eller arbete på en arbetsplats utomlands utsänd av en finländsk arbetsgivare. På motsvarande sätt beviljas enligt 56 a § EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta en tredjelandsmedborgare som efter att ha fått kontinuerligt uppehållstillstånd har varit lagligen och oavbrutet bosatt i landet i fem år omedelbart före inlämnandet av ansökan om uppehållstillstånd, om villkoren för beviljande av kontinuerligt uppehållstillstånd uppfylls och det inte finns några i denna lag nämnda hinder för att bevilja EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta. I 57 § i utlänningslagen föreskrivs det att permanent uppehållstillstånd och EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta kan vägras, om 1) utlänningen konstaterats ha gjort sig skyldig till ett brott för vilket föreskrivs fängelsestraff, 2) utlänningen är misstänkt för ett brott för vilket föreskrivs fängelsestraff, 3) utlänningen konstaterats ha gjort sig skyldig till två eller flera brott, eller om 4) utlänningen är misstänkt för två eller flera brott.

Dessutom kan permanent uppehållstillstånd eller EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta vägras med det allmännas bästa som grund, om personen inte uppfyller de allmänna villkoren för beviljande av uppehållstillstånd enligt 36 § i utlänningslagen. Enligt 36 § 1 mom. i utlänningslagen beviljas uppehållstillstånd inte, om en utlänning anses äventyra allmän ordning eller säkerhet, den nationella säkerheten, folkhälsan eller Finlands internationella förbindelser, eller om personens inresa eller genomresa bör förhindras enligt en för Finland bindande folkrättslig förpliktelse eller ett av rådet med stöd av fördraget om Europeiska unionen antaget beslut. Äventyrande av folkhälsan hindrar ändå inte att fortsatt tillstånd beviljas, om villkoren för beviljande av tillstånd i övrigt uppfylls. Äventyrande av internationella förbindelser hindrar dock inte att en utlänning beviljas uppehållstillstånd på grund av familjeband eller att en utlänning som i någon av unionens medlemsstater har beviljats EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta beviljas uppehållstillstånd.

En innehavare av ett permanent uppehållstillstånd eller ett EU-uppehållstillstånd har således redan lagligen vistats i landet i minst fyra år och av honom eller henne förväntas en viss oförvitlighet. Beviljandet av uppehållstillstånd är också beroende av personens eget agerande. Det bör också noteras att det samlas in olika uppgifter om en persons vistelse i Finland som

senare kan användas i tillståndsprcessen för att bedöma om personen kan utgöra ett hot mot de intressen som tryggas i tillståndslagen. Det kan således bedömas att bakgrunden för en person som vistas med permanent uppehållstillstånd i Finland kan utredas på ett tillförlitligare sätt än för en person som har tillbringat mindre tid i landet. Det är inte lika effektivt att binda undantaget endast till den tid som personen tillbringat i Finland, eftersom det då inte för myndigheternas del har konstaterats att personen uppfyller kraven för att få permanent uppehållstillstånd. Även om den stat där den person som fått permanent uppehållstillstånd är medborgare fortfarande uppfyller de förutsättningar som anges i 1 och 2 punkten i det föreslagna 1 mom., kan personen således efter att ha fått permanent uppehållstillstånd eller EU-uppehållstillstånd förvärva en fastighet, om de övriga förutsättningarna i denna lag uppfylls. Sett på individnivå blir det föreslagna förbudet mot fastighetsförvärv således tillfälligt.

Tillstånd ska enligt 4 § i tillståndslagen sökas innan fastigheten överläts eller inom två månader från det att överlåtelsen av fastigheten bestyrkts eller från det då köpet har slutits i det elektroniska handelssystem som avses i 9 a kap. i jordabalken (540/1995). Eftersom tillstånd enligt 4 § kan sökas innan fastigheten överläts eller inom två månader från det att överlåtelsen av fastigheten bestyrkts, ska det permanenta uppehållstillståndet också vara i kraft vid båda tidpunkterna.

Om en person förlorar sitt permanenta uppehållstillstånd i Finland eller ett av Finland beviljat EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta, gäller å andra sidan det föreslagna undantaget inte längre honom eller henne, utan det är då fråga om ett ovillkorligt hinder för att bevilja tillstånd för förvärv av en ny fastighet. En fastighet som förvärvats medan uppehållstillståndet i fråga varit i kraft inlöses dock inte automatiskt till staten i ett sådant fall, utan granskningen görs från fall till fall på samma grunder som i övrigt i de situationer som avses i säkerhetsinlösningslagen. Förlusten av ett permanent uppehållstillstånd har således inga direkta konsekvenser för en persons äganderätt.

Även om en privatperson har ett uppehållstillstånd som berättigar till undantag enligt denna paragraf, befrias han eller hon inte från skyldigheten att ansöka om tillstånd. Således ska tillstånd för förvärv fortfarande sökas, och tillstånd för förvärv av en fastighet beviljas inte, om förvärvet utifrån en enskild granskning kan bedömas hota den nationella säkerheten eller försvåra ordnandet av landets försvar, övervakningen och tryggheten av den territoriella integriteten eller säkerställandet av gränsbevakningen, gränssäkerheten eller försörjningsberedskapen. Ett sådant förvärv bedöms enligt samma kriterier som för andra fastighetsköpare utanför EU/EES-området.

Vid tidpunkten för denna proposition pågår vid inrikesministeriet ett projekt för att revidera lagstiftningen om beviljande av permanent uppehållstillstånd (SM007:00/2024). Målet med projektet är att förlänga den boendetid på fyra år som krävs för permanent uppehållstillstånd till sex år. Avsikten är också att göra andra preciseringar i tillståndsvillkoren.

I 5 mom. föreskrivs det att bestämmelser om vilka stater som avses i 1 mom. utfärdas genom förordning av statsrådet.

Statsrådet ska genom förordning utfärda bestämmelser om vilka stater som uppfyller de förutsättningar som avses i 5 a § 1 mom. I praktiken grundar sig förordningen i fråga om 2 punkten på en bedömning som myndigheterna gjort och på basis av vilken det med tanke på det allmänna intresset är nödvändigt att förbjuda fastighetsförvärv för medborgare i en viss stat för att säkerställa den nationella säkerheten. Fastighetsinnehav kan således begränsas redan på förhand för att förhindra att det uppstår ett skadligt innehav. Statsrådet ska utfärda förordningen utan dröjsmål när de förutsättningar som avses i 1 mom. uppfylls. I praktiken innebär detta att

statsrådet av myndigheterna ska begära en bedömning av sådana stater som Europeiska unionens råd i ett beslut har konstaterat ha kränkt en annan stats territoriella integritet, suveränitet och oberoende. Av hotbedömningen ska det dessutom framgå om staten kan använda sina medborgare på det sätt som avses i 1 mom. 2 punkten. Statsrådets beslutsfattande ska i enlighet med motiveringen till 1 mom. 2 punkten och ordalydelsen i 5 mom. grunda sig på myndigheternas bedömningar, vilket begränsar statsrådets prövningsrätt när det gäller att ange staterna. I bestämmelsen behöver det inte hänvisas till 1 mom. 1 punkten, eftersom denna bedömning görs på Europeiska unionens råds nivå.

Europeiska unionens råd har i beslut 2014/145/GUSP, som offentliggjordes i Europeiska unionens officiella tidning, konstaterat att Ryssland har kränkt Ukrainas territoriella integritet, suveränitet och oberoende. Dessutom har Skyddspolisen i sin årsbok för 2023 konstaterat att Ryssland som Finlands grannland och som ett land som för krig i Europa är det mest betydande hotet mot Finlands nationella säkerhet. På basis av situationen i december 2024 kan det således anses sannolikt att statsrådet i sin förordning konstaterar att Ryssland uppfyller de förutsättningar som avses i 5 a § 1 mom.

Statsrådets förordning kan vara i kraft endast under den tid som är nödvändig och förordningen ska ändras eller upphävas utan dröjsmål, om förutsättningarna för ett ovillkorligt hinder enligt 1 mom. inte längre gäller i fråga om någon eller några av de stater som nämns i förordningen. Statsrådet ska följa upp förutsättningarna för förordningens giltighet så att individens rättigheter inte begränsas mer än vad som är nödvändigt.

Förordningen ska upphävas när någon av de grunder som anges i 5 a § 1 mom. upphör att gälla. Det kan således vara fråga om antingen att staten i fråga inte längre anses kunna hota Finlands nationella säkerhet eller att Europeiska unionens råds beslut upphävs eller ändras. Grunderna kan å andra sidan upphöra att gälla också på basis av internationellt erkänd restitution.

7 §. Ersättning för kostnader. Det föreslås att det till paragrafen fogas ett nytt 3 mom. där det föreskrivs att vad som föreskrivs i denna paragraf om ersättning för kostnader inte ska tillämpas om tillstånd för förvärv av en fastighet inte kan beviljas med stöd av 5 a §.

I 7 § i tillståndslagen finns det bestämmelser om ersättning för skäliga kostnader. Om tillstånd för förvärv av en fastighet inte beviljas, ska staten ersätta förvärvaren för de skäliga finansieringskostnader och andra behövliga kostnader som uppkommit på grund av förvärvet samt för de behövliga kostnaderna för besittning, skötsel och underhåll av fastigheten. På ersättningarna ska betalas ränta som avses i 3 § 2 mom. i räntelagen (633/1982) räknat från betalningsdagen för förvärvarens respektive prestation. Från ersättning och ränta ska förvärvarens avkastning och övriga ekonomiska nytta av fastigheten dras av. Kostnaderna ersätts inte till den del de föranletts av försummelse av skyldigheten att ansöka om tillstånd.

Syftet med tillståndslagstiftningen har varit att staten inte ska behöva ersätta kostnader för sådana åtgärder som fastighetsköparen på egen risk har beslutat att genomföra trots att han eller hon har varit medveten om risken för att ansökan om tillstånd kan avslås. Som sådana kostnader kan betraktas t.ex. stora investeringar i markområdet innan tillståndsbeslutet fattats. Som skäliga kostnader kan inte heller betraktas förväntad avkastning för framtida användning (RP 222/2022 rd, s. 32).

Syftet med det föreslagna nya 3 mom. är att staten inte ska ersätta i 7 § 1 mom. avsedda finansieringskostnader och andra behövliga kostnader som uppkommit på grund av förvärvet samt kostnader för besittning, skötsel och underhåll av fastigheten i en situation där köparen har tagit en risk vid förvärvet av fastigheten innan försvarsministeriet beviljat tillstånd, när det har

varit fråga om ett sådant ovillkorligt hinder för beviljande av tillstånd som avses i 5 a §. På detta sätt förhindras också en situation där fastigheter förvärvas avsiktligt så att ersättning kan krävas av staten för ovannämnda kostnader, även om det inte finns någon faktisk rätt att förvärva fastigheten.

Om det föreligger ett sådant ovillkorligt hinder som avses i den föreslagna 5 a § ska den som omfattas av förbudet mot fastighetsförvärv inte beviljas tillstånd för fastighetsförvärv. Om en person eller sammanslutning trots förbudet förvärvar en fastighet, fattar tillståndsmyndigheten därför ett negativt beslut. En situation där en köpare som omfattas av ett ovillkorligt hinder får rätt att ansöka om ersättning enligt 7 § i den gällande tillståndslagen, trots att hela fastighetsförvärvet i sig redan är förbjudet, kan inte anses motiverad med tanke på syftet med lagstiftningen.

8 §. Rätt att få information. Det föreslås att 1 mom. ändras så att rätten att få information utöver det penningtvätsregister som avses i 3 § i lagen om centralen för utredning av penningtvätt (445/2017) och som finns vid centralkriminalpolisen också omfattar annan information som polisen har när det är nödvändigt att lämna ut informationen för att skydda den nationella säkerheten.

Hänvisningen i 1 mom. till centralkriminalpolisens penningtvätsregister enligt 3 § i lagen om centralen för utredning av penningtvätt (445/2017) ändras till en mer allmän form, enligt vilken försvarsministeriet trots sekretessbestämmelserna och andra begränsningar som gäller erhållande av uppgifter har rätt att för utredande av tillståndsplikten för förvärv av en fastighet och utredande av förutsättningarna för beviljande av tillstånd, samt för skötseln av andra uppgifter som anges i denna lag, avgiftsfritt få nödvändiga uppgifter av polisen.

Det är nödvändigt att utvidga rätten att få information mer allmänt till polismyndigheterna för att man i tillståndsprocessen på ett heltäckande sätt ska kunna beakta alla omständigheter som hänför sig till den som ansöker om tillstånd. Nuvarande praxis, enligt vilken försvarsministeriet endast får tillgång till uppgifter i penningtvätsregistret av polismyndigheterna, kan medföra informationsluckor för beslutsfattaren. Polisens övriga register kan innehålla uppgifter om pågående förundersökningar som hänför sig t.ex. till att skada Finland, såsom spionage, grov skadegörelse eller terroristverksamhet. I polisens register kan det också finnas sådana tecken på en persons anknytning till en främmande statsförvaltning som det är nödvändigt att beakta vid tillståndsprövningen. Redan i den gällande lagen har försvarsministeriet ålagts en skyldighet att begära utlåtande av den myndighet inom vars ansvarsområde ärenden kan påverkas av fastighetsförvärvet. Det är nödvändigt att precisera rätten att få information till denna del på grund av kravet på att lagstiftningen ska vara noggrant avgränsad. Genom preciseringen kan man alltså säkerställa att försvarsministeriet får tillgång till den information som möjliggör en helhetsbetonad prövning av tillståndsbeslutet och därmed att ett korrekt beslut fattas. I polisens olika register kan det finnas uppgifter som kan vara av betydelse t.ex. vid bedömningen av förvärvarens bakgrund. En heltäckande bakgrundsbedömning har en betydande inverkan också när det gäller att upptäcka användningen av bulvaner. Genom att utvidga rätten att få information till att omfatta polisen i sin helhet kan man således minska risken för att användningen av bulvaner inte upptäcks.

Eftersom de uppgifter som polisen lämnar ut nästan utan undantag är sekretessbelagda och/eller uppgifter i säkerhetsklass III eller IV, är det även nödvändigt att begränsa deras partsoffentlighet med stöd av 11 § 2 mom. 1 punkten i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999). I lagens 11 § 1 mom. föreskrivs att den som i ett ärende är sökande eller anför besvär eller någon annan vars rätt, fördel eller skyldighet ärendet gäller (part) har rätt att hos den myndighet som behandlar eller har behandlat ärendet ta del av en myndighetshandling som

kan eller har kunnat påverka behandlingen, även om handlingen inte är offentlig. I paragrafens 2 mom. 1 punkt föreskrivs att en part, hans ombud eller hans biträde inte har den i 1 mom. avsedda rätten när utlämnande av uppgifter ur handlingen skulle strida mot ett synnerligen viktigt allmänt intresse, ett barns intresse eller ett annat synnerligen viktigt enskilt intresse. I fråga om uppgifter som lämnas ut ur polisens register blir bestämmelsen i fråga tillämplig, eftersom utlämnande av uppgifter till en part skulle strida mot ett synnerligen viktigt allmänt intresse, i detta fall skyddet av den nationella säkerheten. I förarbetena till lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (RP 30/1998 rd, s. 67) har det ansetts att bevarandet av statens säkerhet och skötseln av de utrikespolitiska relationerna är exempel på synnerligen viktiga allmänna intressen.

Paragrafen ändras inte i övrigt och bestämmelsen låter även i fortsättningen den som lämnar ut uppgifter bedöma från vilka register uppgifter samlas in och i vilken form uppgifterna lämnas ut till den som begärt utlåtande. Den som lämnar ut uppgifter kan således själv bedöma vilka uppgifter som i den aktuella situationen ska anses nödvändiga för tillståndsprövningen i anslutning till fastighetsförvärvet. Förvarsministeriet ska alltså i princip inte ha direkt tillgång till myndigheternas egna register, utan ministeriet ska ha rätt att på begäran få uppgifter som är nödvändiga för tillståndsprövningen i form av ett utlåtande av myndigheterna. Rätten att få information har bedömts i propositionen RP 222/2022 rd, s. 32–35.

8 Bestämmelser på lägre nivå än lag

Lagförslagets 5 a § 5 mom. innehåller ett bemyndigande för statsrådet att utfärda förordning. Enligt momentet ska de stater som avses i 5 a § 1 mom. anges genom förordning av statsrådet, som ska grunda sig på myndigheternas bedömning av huruvida de förutsättningar som avses i 1 mom. 2 punkten uppfylls. Det föreslås att bestämmelser om de stater som uppfyller förutsättningarna i det föreslagna 5 a § 1 mom. utfärdas genom förordningen.

9 Ikraftträdande

Det föreslås att lagen träder i kraft så snart som möjligt. Till lagen fogas dock en övergångsbestämmelse där det föreskrivs att på förvärv som skett före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

Tillstånd och beslut som beviljats före lagens ikraftträdande förblir i kraft.

Behandlingen av ärenden som är anhängiga vid ikraftträdandet av denna lag slutförs med iakttagande av de bestämmelser och föreskrifter som gällde vid ikraftträdandet.

10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

10.1 Internationella människorättsförpliktelser och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna

Genom förslaget särbehandlas de facto människor på grund av medborgarskap för att den nationella säkerheten ska kunna garanteras. Den viktigaste internationella människorättsförpliktelsen med tanke på propositionen är artikel 14 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen; FördrS 18 och 19/1990, sådan den lyder senare ändrad i FördrS 71 och 72/1994, FördrS 85 och 86/1998, FördrS 8 och 9/2005, FördrS 6 och 7/2005 samt FördrS 50 och 51/2010), som innehåller en bestämmelse om förbud mot diskriminering. Enligt konventionsbestämmelsen ska åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen

säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Det väsentliga med tanke på lagförslaget är förhållandet mellan förbudet mot diskriminering och artikel 1 i det första protokollet till Europakonventionen, där det föreskrivs om skydd för egendom. Konventionen kan dessutom i vissa fall tolkas självständigt (Belgian Linguistic mot Belgien 1968, 4 §). Artikel 14 i Europakonventionen förbjuder inte diskriminering i sig, utan endast diskriminering vid utövandet av ”de fri- och rättigheter som anges i denna konvention”. För att artikel 14 skall vara tillämplig är det tillräckligt att sakförhållandena i fallet omfattas av tillämpningsområdet för egendomsskyddet. Tillämpningen av artikel 14 i Europakonventionen förutsätter inte att en materiell bestämmelse kränks.

Med tanke på propositionen är också det allmänna förbudet mot diskriminering i artikel 1 i protokoll nr 12 till Europakonventionen relevant, enligt vilket varje lagstadgad rättighet ska garanteras utan diskriminering på någon som helst grund så som kön, ras, hudfärg, språk, religion, politiska eller andra åsikter, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till en nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Enligt artikeln ska ingen heller utsättas för diskriminering i myndighetsutövning på de grunder som anges i stycke 1.

Enligt artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmänna intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Enligt andra stycket inskränker bestämmelserna i första stycket dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmänna intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten. Konventionen förutsätter således inte att en viss enskild åtgärd ska vara nödvändig för att målet ska nås, utan nödvändighetskravet hänför sig till lagstiftningsskedet och tas i sista hand upp till politisk prövning. Att säkerställa den nationella säkerheten är tydligt ett sådant godtagbart allmänt intresse som avses i artikeln.

Enligt Europadomstolens avgörandepraxis åtnjuter endast individens befintliga egendom det egendomsskydd som garanteras av Europakonventionen (Marckx mot Belgien 1979, 50 §, Anheuser-Busch mot Portugal 2007, 64 §). Rätten till egendom enligt artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen medför inte någon rätt att förvärva egendom (Von Maltzan och andra mot Tyskland 2005, 74 §, Van der Mussele mot Belgien 1983, 48 §, Slivenko och andra mot Lettland 2002, 121 §).

Europadomstolen har i sin avgörandepraxis ansett att individens befintliga egendom också kan omfatta sådana tillgångsposter och yrkanden på basis av vilka individen kan ha berättigade förväntningar, dvs. legitima förväntningar, på att få äganderätt till en egendom och på ett effektivt utnyttjande av äganderätten till den (Pressos Compania Naviera S.A. och andra mot Belgien 1995, 31 §, J.A. Pye (Oxford) Ltd och J.A. Pye (Oxford) Land Ltd mot Förenade kungariket 2007, 61 §, von Maltzan och andra mot Tyskland 2005, 74 (c) §, Kopecký mot Slovakien 2004, 35 (c) §). Europadomstolen har av hävd ansett att för att få egendomsskydd ska en sådan legitim förväntning ha en konkret rättslig grund som skäligen kan motiveras. Således utgör enligt Europadomstolens avgörandepraxis inte t.ex. enbart en önskan om äganderätt grund för rätten till egendomsskydd (Kopecký mot Slovakien 2004, 47 §, Gratzinger och Gratzingerova mot Tjeckien 2002, 73 §, von Maltzan och andra mot Tyskland 2005, 112 §). En sådan legitim förväntning på egendom ska grunda sig på uttryckliga rättsliga normer (Kopecký mot Slovakien 2004, 49–50 §, Centro Europa 7 S.R.L. och di Stefano mot Italien, 2012, 173 §, Saghinadze och andra mot Georgien 2010, 103 §, Ceni mot Italien 2014, 39 §, Béláné Nagy mot Ungern 2016, 75 §).

Europadomstolen har i sin avgörandepraxis ansett att innehållet i den nationella lagstiftningen är väsentligt vid fastställandet av äganderätten (Kopecký mot Slovakien 2004, 49–52 §, Béláné Nagy mot Ungern 2016, 79 §). Till den del individens yrkande inte grundar sig på en befintlig äganderätt, utan på en legitim förväntning på att äganderätten ska uppnås, har domstolen särskilt bedömt om yrkandet är tillräckligt motiverat för att vara verkställbart enligt nationella rättsnormer (Gratzinger och Gratzingerova mot Tjeckien 2002, 74 §, Stec och andra mot Förenade kungariket 2005, 51 §, Richardson mot Förenade kungariket 2012, 17 §, Kopecký mot Slovakien 2004, 48, 50 och 52 §). Å andra sidan har Europadomstolen i sin avgörandepraxis ansett att även om den nationella lagstiftningen inte i sig fastställer ett visst egendomsintresse som en del av egendomsskyddet, kan de nationella myndigheternas agerande, såsom beviljande av ersättningar för egendomsobjekt, innebära att de nationella myndigheterna *de facto* har bedömt att egendomsobjektet hör till ersättningstagarens egendomsmassa (Kutlu och andra mot Turkiet 2016, § 58, Beyeler mot Italien 2000, 104–105 §). Domstolen har ansett att om ändringssökanden inte har berättigade förväntningar på att uppnå äganderätt med stöd av uttryckliga nationella rättsnormer, tillämpas egendomsskyddet enligt artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen inte på sådana situationer. Om det däremot föreligger en legitim förväntning som grundar sig på en uttrycklig nationell rättsnorm, ska rättsskyddsgarantierna för ändringssökanden tryggas med stöd av artikel 6 i Europakonventionen (Kopecký mot Slovakien 2004, 52 §, J.S. och A.S. mot Polen 2005, 51 §).

Europadomstolen har ansett att staten har en omfattande prövningsrätt i fråga om de åtgärder som den vidtar för att skydda ett mål av allmänt intresse, såsom inskränkningar i rättigheter (Béláné Nagy mot Ungern, 113 §, Vistiņš och Perepjolkins mot Lettland, 106 §, R.Sz mot Ungern, 44 §, Grudić mot Serbien, 75 §, Lekić mot Slovenien, 105 §, Hentrich mot Frankrike, 39 §, Sildedzis mot Polen, 50 §). Europadomstolen har upprepade gånger konstaterat att enbart existensen av alternativa åtgärder inte i sig medför att en viss statlig lagstiftning eller vissa statliga åtgärder är ogrundade, om de åtgärder som avses i lagstiftningen eller åtgärderna hålls inom gränserna för statens prövningsmarginal. Europadomstolen har ansett att den inte har till uppgift att uttala sig om alternativa sätt att uppnå ett visst mål av allmänt intresse (Koufaki och Adedy mot Grekland, 48 §, James och andra mot Förenade kungariket 1986, 51 §, J.A. Pye (Oxford) Ltd mot Förenade kungariket 2005, 45 §). Domstolen har i sin avgörandepraxis förutsatt att begränsningsåtgärderna behövs för att trygga ett godtagbart mål av allmänt intresse och att de står i rätt proportion till de mål som ställts upp för dem. Även om domstolen har ansett att det egendomsskydd som avses i artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen inte är absolut, ska staterna genom sina åtgärder sträva efter en balans mellan allmänintresset och enskilda rättigheter så att statens åtgärder inte orsakar individen oskälig olägenhet (Koufaki och Adedy mot Grekland, 32 §, Khoniakina mot Georgien 2012, 70 §).

Europadomstolen ansåg i målet Hentrich mot Frankrike (1994) att staterna med stöd av sin suveränitet har rätt att utnyttja statens företrädesrätt till köp av egendom för att trygga sina intressen av allmänt intresse. I det fallet var det fråga om ett system i Frankrike på basis av vilket den franska skattemyndigheten hade rätt att träda i köparens ställe genom att betala en premie på 10 procent när köpesumman enligt myndighetens uppfattning hade fastställts som för låg. Den franska skattemyndigheten hade utnyttjat sin förköpsrätt till den fastighet som ändringssökanden hade förvärvat. I fallet ansåg domstolen att medan statens förköpsrätt inte i sig gav anledning till kritik såsom hörande till statens suveränitet, var situationen en annan när användningen av förköpsrätten var godtycklig och svår att förutse och målsäganden samtidigt inte hade erbjudits tillräckliga rättsskyddsmedel. Europadomstolen ansåg i fallet att inskränkningar i rätten till egendom skulle ha varit berättigade ur domstolens synvinkel endast om individens möjligheter att på ett effektivt sätt bestrida den åtgärd som riktats mot henne hade tryggats (Hentrich mot Frankrike 1994, 49 §).

Den föreslagna regleringen kan anses vara förenlig med artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen, eftersom den är förutsägbar för individen, innehåller behövliga rättsmedel som gör det möjligt att överklaga beslutet till en oberoende domstol och dessutom grundar sig den på tryggheten av det allmänna intresse som avses i artikeln. Det är också sannolikt att det för en person inte uppstår någon legitim förväntning på egendomen, även om fastighetsköp mellan enskilda i sig är privaträttsligt tillåtet mellan juridiska personer. En person kan inte anta att han eller hon får permanent fastighetsinnehav utan försvarsministeriets tillstånd och det uppstår således inte någon fordran som ska verkställas effektivt med stöd av den nationella lagstiftningen och som garanterar honom eller henne äganderätt till fastigheten.

Också det föreslagna 7 § 3 mom. i tillståndslagen som gäller ersättning för kostnader ska bedömas mot den ovannämnda slutsatsen. Europadomstolen har fäst vikt vid om personen i fråga borde ha vetat om begränsningar som gäller egendom som han eller hon förvärvat (Depalle mot Frankrike [GC] 2010, 91 §) och dessutom har domstolen i sina avgöranden fäst uppmärksamhet vid om begränsningen har blivit en oskälig börda för individen (Katte Klitsche de la Grange mot Italien 1994, 42 § och 47–48 §, Pjalopoulos och andra mot Frankrike 2001, 57–61 § och Sporrong och Lönnroth mot Sverige 1982, 69 §). Den reglering som nu föreslås blir inte oskälig för individen, eftersom individen borde veta att han eller hon omfattas av ett ovillkorligt hinder. Det bör dessutom beaktas att regleringen inte bedöms strida mot det skydd för egendom som garanteras i artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

Europadomstolen har i sin avgörandepraxis flera gånger konstaterat att mycket tungt vägande skäl måste anges för särbehandling på grund av medborgarskap för att särbehandlingen ska vara förenlig med artikel 14 i Europakonventionen (Gaygusuz mot Österrike 1996, 42 §, Koua Poirrez mot Frankrike 2003, 46 § och Andrejeva mot Lettland [GC] 2009, 87 §). Å andra sidan har Europadomstolen konstaterat att de nationella myndigheterna i princip har bättre möjligheter att bedöma vad som är av allmänt intresse på sociala eller ekonomiska grunder, eftersom de har direkt kännedom om samhället och dess behov (Bah mot Förenade kungariket 2011, 37 §). Europadomstolen konstaterade också i det sistnämnda fallet att domstolen i allmänhet respekterar lagstiftarens politiska val, om det inte är uppenbart ogrundat. Dessutom har Europadomstolen konstaterat att staterna inom kontexten för den nationella säkerheten har en omfattande prövningsmarginal i fråga om godtagbara grunder för begränsning (Konstantin Markin mot Ryssland [GC] 2012, 148 §). I fallet ansågs det dock att automatiska så kallade generella restriktioner som riktar sig till en person på grund av dennes egenskaper inte omfattas av någon godtagbar prövningsmarginal.

Skyddet enligt artikel 1 i protokoll nr 12 till Europakonventionen omfattar fyra situationer där en person diskrimineras 1) när han eller hon åtnjuter en rättighet som särskilt beviljats individen enligt nationell rätt, 2) när han eller hon åtnjuter en rättighet som kan härledas ur en tydlig skyldighet för en offentlig myndighet enligt nationell rätt, dvs. när en myndighet enligt nationell rätt är skyldig att uppträda på ett visst sätt, 3) när en myndighet utövar sitt utrymme för prövningsrätt (t.ex. beviljande av vissa stöd), 4) när en myndighet begår någon annan handling eller underlåter att handla (t.ex. agerande av tjänstemän inom brottsbekämpningen vid hantering av upplopp) (Explanatory Report to the Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, 22 §).

Europadomstolen har fastställt att de begrepp som gäller förbjuden diskriminering enligt artikel 14 i Europakonventionen och artikel 1 i protokoll nr 12 till Europakonventionen bör tolkas på samma sätt (Pilav mot Bosnien och Hercegovina 2016, 40 §, Zornić mot Bosnien och Hercegovina 2014, 27 § samt Sejdić och Finci mot Bosnien och Hercegovina [GC] 2009, 55–56 §).

Med tanke på lagförslaget bör det noteras att det ovillkorliga hindret ställs endast för medborgare och sammanslutningar i de stater i fråga om vilka de förutsättningar som anges i den föreslagna 5 a § uppfylls. Ett ovillkorligt hinder är för individens del tidsbegränsat, eftersom han eller hon inte längre omfattas av det, om han eller hon ansöker om och beviljas permanent uppehållstillstånd eller EU-uppehållstillstånd i Finland. Det ovillkorliga hindret ska inte heller omfatta vissa förvärv inom familjen med stöd av 2 § 2 och 3 mom. i den gällande lagen, vilket beaktar personens individuella situation och hur starka band personen har till Finland.

Det hot som en individ och dennes fastighetsinnehav utgör kan delvis anses ha samband med individens medborgarskap och med medborgarskapslandets agerande och situationen i det landet. Staten agerar inte själv, utan åtgärderna är alltid kopplade till personer inom statens influensområde, och medborgarskapet i sig är en faktor som ökar statens inflytande på individen. Enligt det föreslagna 5 a § 1 mom. gäller det ovillkorliga hindret sådana personer vars medborgarskapsland har visat vilja och förmåga att vidta åtgärder som försvagar eller hotar en annan stats territoriella integritet, suveränitet och oberoende och som dessutom kan utgöra ett hot mot Finlands nationella säkerhet och det kan anses möjligt att medborgarskapslandet kan använda sina medborgare på ett otillbörligt sätt som äventyrar Finlands nationella säkerhet. En sådan stat är sannolikt beredd att använda alla medel för att uppnå sina mål, och därför är det motiverat att minska den statens möjligheter att påverka i Finland. En fastighetsägare kan bli föremål för otillbörlig påverkan t.ex. med hjälp av ägarens familjeband eller egendom som finns inom den stats territorium som avses i 1 mom. De personer som omfattas av ett ovillkorligt hinder har inte permanent uppehållstillstånd i Finland eller medborgarskap i någon annan stat än den eller de som avses i 1 mom., vilket gör dem mer utsatta för otillbörlig påverkan än personer som omfattas av undantagen.

Europadomstolen har behandlat förbudet mot diskriminering i förhållande till uppehållstillståndsstatus (bl.a. Ponomaryovi mot Bulgarien 2011 och Anakomba Yula mot Belgien 2009). Domstolen konstaterade att åtskillnad på grund av vistelsestatus i landet i vissa fall kan vara berättigad (Ponomaryovi mot Bulgarien 2011, 54 §). Europadomstolen har konstaterat att det inte behöver finnas lika vägande skäl för särbehandling på grund av uppehållstillståndsstatus som för särbehandling på grund av nationalitet eller medborgarskap (Bah mot Förenade kungariket 2011, 47 §). Således är det inte nödvändigt att bedöma propositionen separat i fråga om godtagbart syfte, eftersom bedömningen redan ingår i den bedömning som gäller medborgarskap. Den åtskillnad som grundar sig på uppehållstillstånd har i propositionen definierats noggrant och det finns en godtagbar orsak till detta som hänför sig till den tid personen har vistats i landet och risken för att utsättas för otillbörlig påverkan (se s. 52). Å andra sidan kan åtskillnaden också anses förbättra proportionaliteten i den föreslagna regleringen, eftersom förvärv inte begränsas mer än vad som är nödvändigt.

I praktiken kan frågan granskas som ett system i tre steg där fastighetsförvärv för en person som avses i 1 mom. i lagförslaget utan permanent uppehållstillstånd i huvudsak förhindras helt, där fastighetsförvärv är tillståndspliktigt efter att personen har fått permanent uppehållstillstånd och där tillståndslagen inte längre tillämpas på personen efter att han eller hon har ansökt om och beviljats eventuellt medborgarskap. Det bör noteras att lagförslaget endast är en del av de åtgärder som ökar den nationella säkerheten i fråga om fastigheter, det kompletterar myndigheternas nuvarande befogenheter och dess effektivitet är således kopplad till annan gällande lagstiftning i Finland.

Europadomstolen har konstaterat att man vid bedömningen av det hot som en person utgör mot statens nationella säkerhet ska beakta prövning från fall till fall. I fallet Usmanov mot Ryssland (2020, 78 §) beaktades personens långvariga boendetid i staten, att personen hade fyra barn tillsammans med en medborgare i staten i fråga samt personens oförvitlighet i staten. I 2 § 2 och

3 mom. i den gällande tillståndslagen beaktas på det sätt som nämns ovan personens familjeband, och i 4 mom. i den föreslagna paragrafen beaktas personens långa vistelse och oförvitlighet i Finland i form av permanent uppehållstillstånd. I situationer där det föreslagna ovillkorliga hindret tillämpas beaktas inte individuellt och separat den individuella situationen för var och en som ansöker om tillstånd, utan hindret gäller alla medborgare i en viss stat, om dessa inte har uppehållstillstånd enligt 4 mom. eller familjeband enligt 2 §. I de föreslagna bestämmelserna beaktas således inte prövning från fall till fall i fråga om hot som en person utgör på det sätt som Europadomstolen konstaterar. Statsrådet anser dock att de gällande undantagen från tillståndslagens tillämpningsområde och undantagen i det föreslagna nya 5 a § 4 mom. i praktiken de facto i tillräcklig utsträckning och i rätt proportion till det mål som eftersträvas beaktar dessa personers situation. Begränsningarna gäller således med beaktande av det som sägs ovan en sådan grupp av personer som mest sannolikt kan anses hota Finlands nationella säkerhet på basis av agerandet i den stat där de är medborgare. Den föreslagna regleringen möjliggör dessutom endast begränsning av en persons fastighetsförvärv, och därför kan begränsningen anses vara avgränsad och ha relativt små konsekvenser med beaktande av andra möjligheter att välja bostad och bostadsort.

Med stöd av det som konstaterats ovan kan det bedömas att den föreslagna lagstiftningen inte är en sådan generell restriktion eller annan förbjuden diskriminering som avses i artikel 14 i Europakonventionen och således hör till området för den prövningsmarginal som är tryggad för staterna. Utifrån Europadomstolens avgörandepraxis kan regleringen bedömas vara proportionerlig och ha ett godtagbart syfte.

Artikel 26 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (MP-konventionen, FördrS 7 och 8/1976) innehåller ett förbud mot diskriminering. Enligt konventionsbestämmelsen är alla lika inför lagen och har rätt till samma skydd av lagen utan diskriminering av något slag. I detta avseende ska lagen förbjuda all åtskillnad och garantera alla personer ett likvärdigt och effektivt skydd mot varje åtskillnad på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt. Bestämmelsen motsvarar till sitt innehåll artikel 14 i Europakonventionen och ska således bedömas på motsvarande sätt.

Enligt artikel 52.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. Enligt artikel 20 i stadgan om de grundläggande rättigheterna är alla människor lika inför lagen.

Säkerställandet av den nationella säkerheten är också ur EU-rättens synvinkel en godtagbar grund för att begränsa de rättigheter som tryggas i stadgan. Syftet med den föreslagna lagen är delvis uttryckligen att minska behovet av inlösen av fastigheter, vilket är den åtgärd som ingriper mest i egendomsskyddet och således används i sista hand. Lagförslaget som helhet skyddar således uttryckligen genomförandet av proportionalitetsprincipen.

Enligt lagförslaget kan en medborgare i en stat som uppfyller förutsättningarna i bestämmelsen inte få tillstånd att förvärva en fastighet. Utöver den bestämmelsen i lagförslaget ska staten i fråga enligt lagens tillämpningsområde också stå utanför EU och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Lagförslaget innehåller undantag från de ovillkorliga hindren för att få tillstånd i situationer där personen har ett permanent uppehållstillstånd i Finland eller ett av Finland beviljat permanent EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta. Utöver de föreslagna

undantagen föreskrivs det redan i 2 § 2 och 3 mom. i den gällande lagen särskilt om undantag som inte omfattas av tillståndsprövningen och som inte avses bli ändrade i detta sammanhang.

EU-rätten begränsar i princip inte medlemsstaternas behörighet att föreskriva om ett system för förvärv av fast egendom, men på systemet ska tillämpas bl.a. bestämmelserna om icke-diskriminering, etableringsfrihet och fri rörlighet för kapital. Etableringsrätt enligt artikel 49 i FEUF innefattar rätt att starta och utöva verksamhet som egenföretagare samt rätt att bilda och driva företag på de villkor som etableringslandets lagstiftning föreskriver för egna medborgare.

Principen om fri rörlighet för kapital är inte absolut. Enligt artikel 65.1 b i FEUF begränsar artikel 63 inte medlemsstaternas rätt att vidta åtgärder som är motiverade med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet. Enligt punkt 2 i samma artikel ska bestämmelserna i kapitlet inte heller påverka tillämpligheten av sådana restriktioner för etableringsrätten som är förenliga med fördragen. I skenet av EU-domstolens rättspraxis är det möjligt att begränsa de fria kapitalrörelserna också genom att åberopa omständigheter som är förenliga med det allmänna intresset. De kan bl.a. gälla säkerheten och regleringen av markanvändningen. Enligt artikel 65.3 i FEUF får nationella begränsningar och förfaranden inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller en förtäckt begränsning av den fria rörligheten för kapital. Även proportionalitetsprincipen ska iakttagas.

Enligt lagförslaget gäller de ovillkorliga hindren för beviljande av tillstånd också en sådan sammanslutning som är etablerad i en EU- eller EES-stat, men där hemorten eller det i förslaget avsedda bestämmande inflytandet för den sammanslutning som uppfyller förutsättningarna i den föreslagna bestämmelsen och som etablerats inom statens territorium finns i den stat som avses i 1 mom. i lagförslaget. I lagförslaget ställs inga striktare villkor för förvärv av fastigheter för sammanslutningar som är etablerade i andra EU- eller EES-stater än för sammanslutningar som är etablerade i Finland. Enligt regeringens uppfattning ska den föreslagna lagstiftningen och dess tillämpningsområde anses vara motiverade med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet på det sätt som avses i artikel 65 i FEUF. Enligt regeringens uppfattning kan propositionen inte anses strida mot proportionalitetsprincipen, och enligt regeringens uppfattning blir regleringen inte problematisk med tanke på EU-rätten.

10.2 Lagförslaget förhållande till grundlagen

Förslaget är av betydelse särskilt med tanke på 6, 9, 15, 21 och 80 § i grundlagen.

Genom lagen föreskrivs det att en medborgare i en viss stat som bestäms i förordning inte får beviljas tillstånd att förvärva en fastighet i Finland. Dessutom försätts medborgare i landet i fråga som är bosatta i Finland i olika ställning när det gäller beviljande av tillstånd beroende på hur dant uppehållstillstånd personen har. Förslaget ska bedömas med hänsyn till 6 § i grundlagen och i synnerhet dess 2 mom.

Enligt 6 § 1 mom. i grundlagen är alla lika inför lagen. Paragrafens 1 mom. innehåller en allmän klausul om likabehandling. Bestämmelsen uttrycker huvudprincipen om likabehandling och jämställdhet. Detta inbegriper ett förbud mot godtycke och ett krav på lika behandling i likadana fall.

Grundlagens 6 § 2 mom. innehåller ett absolut, exakt formulerat förbud. Särbehandling på grund av medborgarskap kan under begreppet ursprung anses höra till de uttryckligen förbjudna grunder för åtskillnad som anges i 6 § 2 mom. i grundlagen och i fråga om vilka kraven på motivering av särbehandlingen är relativt höga (RP 309/1993 rd, s. 47; se t.ex. GrUU 37/2014

rd, s. 3/I, GrUU 23/2012 rd, s. 2, GrUU 60/2010 rd, s. 3, GrUU 1/2006 rd, s. 2, GrUU 15/2001 rd, s. 3).

Grundlagsutskottet har av hävd ansett det vara viktigt att säkerställa att särbehandling av någon av en orsak som gäller hans eller hennes person kan motiveras på ett sätt som är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna (se bl.a. GrUU 31/2013 rd). Grundlagsutskottet har också betonat att kraven på motiv är höga, särskilt när det gäller de förbjudna särbehandlingskriterier som räknas upp i grundlagsbestämmelsen (se t.ex. GrUU 31/2013 rd och där nämnda GrUU 1/2006 rd, s. 2/I, GrUU 38/2006 rd, s. 2). Å andra sidan har grundlagsutskottet i sin utlåtandepraxis konstaterat att de begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna som gäller s.k. tredjelandsmedborgare går längre än de som gäller medborgare i EU-länder (se t.ex. GrUU 46/2018 rd och de som nämns där). Utskottet har också betonat att den metod som väljs ska stå i rätt proportion till det eftersträlvade målet (GrUU 38/2006 rd, s. 3/II). En sådan reglering ska dessutom uppfylla övriga krav på inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna, såsom krav på att inskränkningarna bör bygga på lagar, vara noga avgränsade och exakt definierade, att kärnan i en grundläggande fri- och rättighet är orörd, att rättsskyddet är adekvat och att människorättsförpliktelser iakttas (GrUB 25/1994 rd, s. 5).

Som den enda grundlagsbestämmelsen nämns den nationella säkerheten i 10 § 4 mom. i grundlagen. Enligt förarbetena till grundlagen (RP 198/2017 rd, s. 21) har staterna rätt omfattande prövningsskäl i fråga om hurdan verksamhet de anser utgöra ett hot mot den nationella säkerheten. Den nationella säkerheten kan emellertid utsättas för många slags hot som är svåra att förutse eller definiera på förhand. Av detta följer enligt Europadomstolen att begreppet nationell säkerhet i första hand ska preciseras utifrån nationell praxis (Europadomstolens avgörandepraxis, bl.a. Kennedy mot Förenade kungariket, 18.5.2010).

Grundlagsutskottet har ansett att staten ska sträva efter att garantera den nationella säkerheten och den allmänna ordningen under alla förhållanden (GrUU 16/2022 rd, stycke 10). Vid intresseavvägningen mellan de grundläggande fri- och rättigheterna ska hänsyn dessutom tas till de intressen som ligger till grund för de föreslagna åtgärderna, i synnerhet om åtgärderna i extrema fall rentav kan återföras på den grundläggande rätten till personlig säkerhet (GrUU 37/2022 rd, stycke 8 och där nämnda GrUU 16/2022 rd, stycke 5, se även GrUU 5/1999 rd, s. 2 samt t.ex. GrUU 36/2020 rd, s. 3, GrUU 15/2018 rd, s. 8). Grundlagsutskottet har också i sin utlåtandepraxis ansett att allt som berör den nationella säkerheten är sådana tungt vägande skäl som tillåter att utländska personers och sammanslutningars köp av försvarsindustriföretag begränsas (GrUU 16/2011 rd, s. 2).

Den särbehandling som avses i lagförslaget grundar sig i första hand på om medborgarskapslandet för en person som avses i 5 a § 1 mom. i lagförslaget kan utgöra ett hot mot Finlands nationella säkerhet genom sina medborgares fastighetsinnehav. Hoten mot den nationella säkerheten är mångfasetterade och vid bredspektrig påverkan kan staterna sträva efter att använda sina medborgare som vistas utomlands eller sammanslutningar som kontrolleras av dessa som verktyg för fientlig påverkan genom att utnyttja medborgarna, utöva påtryckningar, muta dem eller använda andra metoder som kan betraktas som otillbörlig påverkan.

Å andra sidan kan den befolkningsgrupp som de ovillkorliga hindren i bestämmelsen riktar sig mot bli utsatt för hot om utnyttjande, påtryckning, mutor eller annan otillbörlig påverkan från medborgarskapslandets sida, vilket i praktiken kan försvåras genom de föreslagna bestämmelserna.

Man kan också framföra åsikten att enbart medborgarskap inte i alla situationer kan ges samma vikt som det ursprung som avses i grundlagen, eftersom medborgarskap i en annan stat kan förvärfvas på olika sätt i olika stater. I 6 § 2 mom. i grundlagen hänvisas det bl.a. till en persons ursprung. Enligt motiveringen till bestämmelsen avses med ursprung såväl nationellt och etniskt som samhälleligt ursprung. Nationellt ursprung kan i första hand anses hänvisa till en persons nationalitet. Det är dock uppenbart att medborgarskap och nationalitet har ett samband med varandra. Således tar diskriminering på grund av medborgarskap inte lika starkt ställning till en persons kulturella eller språkliga bakgrund som diskriminering på grund av nationalitet, utan det är fråga om personens rättsliga ställning i förhållande till staten och de rättigheter och skyldigheter som detta medför. Just personens skyldigheter i förhållande till en annan stat som kan bedömas utgöra ett hot mot Finlands säkerhet är en med tanke på denna proposition väsentlig och godtagbar orsak att särbehandla personer med olika medborgarskap. Lagförslaget tar inte ställning till en persons nationalitet, utan bedömningen anknyter till ett hot som är kopplat till medborgarskapet. Det ovillkorliga hindret ska tillämpas oberoende av om personen hör till statens majoritetsbefolkning eller till någon nationell minoritet.

Det centrala med tanke på bedömningen ska anses vara vilka stater som uppfyller förutsättningarna i 5 a § 1 mom. i lagförslaget och avgörandet ska i sista hand basera sig på ett beslut som utifrån en hotbedömning som gjorts av olika myndigheter fattats av statsrådet om vilka stater som uppfyller förutsättningarna genom förordning av statsrådet enligt 5 a § 5 mom. i lagförslaget. I samband med utfärdandet av statsrådets förordning ska det motiveras huruvida staten i fråga kan utgöra ett hot mot Finlands nationella säkerhet på något annat sätt än vad som avses i 5 a § 4 mom. i lagförslaget genom fastighetsförvärv av sina medborgare som vistas i Finland.

Den särbehandling som avses i lagförslaget grundar sig på vilken stat Europeiska unionen i ett beslut har konstaterat ha kränkt en annan stats territoriella integritet, suveränitet och oberoende och vilken stat som kan anses äventyra Finlands nationella säkerhet och det kan anses möjligt att medborgarskapslandet kan använda sina medborgare på ett otillbörligt sätt som äventyrar Finlands nationella säkerhet. Såsom det konstateras tidigare i denna proposition kan staterna sträva efter att hota den nationella säkerheten i en annan stat på många olika sätt, såsom genom att utnyttja sina medborgare på ett otillbörligt sätt.

Ett ovillkorligt hinder för fastighetsförvärv som riktar sig mot medborgare i en viss stat kan anses vara nödvändigt i en situation där en viss stat för att förverkliga sina egna syften försöker utnyttja sina medborgare på ett otillbörligt sätt och hotar Finlands nationella säkerhet. En sådan situation kan sannolikt komma i fråga när förutsättningarna i det föreslagna 5 a § 1 mom. uppfylls. En finländsk myndighet har inte nödvändigtvis en klar bild av vilka medborgare i en viss stat som utgör verktyg för otillbörlig påverkan för staten i fråga och myndigheten har inte heller annars nödvändigtvis tillräckliga förutsättningar för att utreda saken. I den nuvarande tillståndsprocessen enligt tillståndslagen kan man inte ingripa i situationer där ett hot genom fastighetsförvärv uppstår först efter det att förvärvet genomförts och tillståndet har erhållits.

Lagförslaget är således nödvändigt för att trygga ett viktigt samhälleligt intresse, och det är inte möjligt att uppnå det med lindrigare metoder utan att det kräver betydligt mer resurser i en situation där det kan bedömas att en statlig aktör kan utöva omfattande påtryckning, hot eller annan påverkan mot sina medborgare som äger fastigheter. Även om personernas band till sitt medborgarskapsland i huvudsak kan utredas på ett tillförlitligt sätt i tillståndsförfarandet, kan ett hot uppstå även på lång sikt. Det är möjligt att ingripa i efterhand genom säkerhetsinlösningslagen, vars omfattande användning i praktiken blir ett alltför långsamt alternativ. Det bör också noteras att det vid säkerhetsinlösning i sak är fråga om sådan inlösen som avses i 15 § 2 mom. i grundlagen och som kan ske endast för allmänt behov. Kravet på

allmänt behov har konkretiserats i 1 § i säkerhetsinlösningslagen, men i praktiken kräver inlösen att innehavet medför ett betydande hot mot något av de rättsintressen som anges i lagen (RP 253/2018 rd, s. 46). Således kan man inte ingripa i ägandet genom inlösen i sådana situationer där fastigheten medför hot, men hotet inte når upp till den nivå som kravet på allmänt behov ställer. Genom det föreslagna hindret minskas fastighetsförvärv som kan medföra ett sådant hot.

Det är också för närvarande möjligt att ingripa i påtryckningar, hot och annan påverkan som statliga aktörer utövar och som hotar Finlands nationella säkerhet genom det inlösningsförfarande som avses i säkerhetsinlösningslagen efter det att ägandet har uppkommit. Således bör det också noteras att lagförslagets effektivitet påverkas positivt av att det förfarande som avses i säkerhetsinlösningslagen kan tillämpas också i situationer där en person har förvärvat en fastighet med stöd av undantag från ett ovillkorligt hinder. Användningen av säkerhetsinlösningslagen är dock ett förfarande som kräver avsevärt mer resurser än tillståndsförfarandet och som binder en betydande mängd myndighetsresurser och dessutom ingriper inlösningsförfarandet kraftigare i skyddet för egendom än den föreslagna regleringen.

Vid fastighetsförvärv som eventuellt hotar Finlands nationella säkerhet ska man i första hand ingripa på förhand så att hot inte över huvud taget kan uppstå bland dem som omfattas av ett ovillkorligt hinder, för att man så sällan som möjligt ska bli tvungen att tillgripa inlösen enligt säkerhetsinlösningslagen. Säkerhetsinlösningslagen ska även i fortsättningen tillämpas på samma grunder på inlösen av fast egendom och särskilda rättigheter för tryggnad av landets försvar, den territoriella integriteten, ledningen av staten, gränssäkerheten, gränsbevakningen, försörjningsberedskapen, funktionen hos den infrastruktur som är nödvändig för samhället eller något annat med dessa jämförbart samhälleligt intresse.

Med stöd av 5 a § 4 mom. i lagförslaget kan de personer som anges bedömas vara personer som är integrerade i samhället och uttrycker sin vilja till permanent vistelse i Finland genom att ansöka om permanent uppehållstillstånd. Undantagets koppling till typen av uppehållstillstånd är noggrant avgränsad, varvid det är enkelt för en person att bedöma om han eller hon omfattas av ett ovillkorligt hinder.

Särbehandlingen av medborgare i vissa stater gäller dock inte i situationer som berörs av 5 a § 4 mom. i lagförslaget. Ett permanent uppehållstillstånd anses i lagförslaget i tillräcklig utsträckning kunna visa personens vilja att integreras i det finländska samhället.

Vid bedömningen av förutsättningarna för permanent uppehållstillstånd och under tiden före bedömningen har myndigheterna erhållit olika uppgifter om den som ansöker om uppehållstillstånd. En förutsättning för beviljande av permanent uppehållstillstånd är enligt 56 § 1 mom. i utlänningslagen att personen har vistats i Finland i fyra år utan avbrott. Vistelsen betraktas som oavbruten, om personen har vistats i Finland under minst hälften av det kontinuerliga uppehållstillståndets giltighetstid. I samband med ansökan om annat uppehållstillstånd än permanent uppehållstillstånd samlar myndigheterna in uppgifter om personen bl.a. för att bedöma om personen kan utgöra ett hot mot Finlands nationella säkerhet. Å andra sidan kan sökanden i och med uppehållstillståndsförfaranden som leder till ett permanent uppehållstillstånd anses förstå och ha anpassat sig till det finländska samhället i tillräcklig utsträckning. I och med detta kan personen anses ha distanserat sig från det medborgarskapsland som utgör ett hot mot Finlands nationella säkerhet, och därmed kan de metoder för utnyttjande av medborgare på ett otillbörligt sätt som staten i fråga använder bedömas vara färre.

En person som vistas i Finland för viss tid eller med fortsatt tillstånd kan också i övrigt bedömas ha små möjligheter att förvärva fastigheter, liksom även låg förväntad vilja att göra det. En

person som vistas i Finland med något annat än permanent uppehållstillstånd kan också oväntat bli tvungen att återvända till sitt ursprungliga hemland på grund av att tillståndet upphör att gälla eller återkallas. Med tanke på Finlands nationella säkerhet medför detta en risk för att åtgärder vidtas för att tillgodose det tidigare hemlandets intressen i Finland. Ett permanent uppehållstillstånd är i princip permanent, även om det inte garanterar en helt motsvarande ställning som finskt medborgarskap.

Det bör också noteras att de undantag i tillståndslagen som redan gäller, såsom i situationer med äktenskap eller samboförhållande, fortfarande är i kraft trots lagförslaget. Med beaktande av 5 a § 4 mom. i lagförslaget och de gällande undantagen från skyldigheten att ansöka om tillstånd kan lagförslaget anses vara proportionerligt.

Således är de ovillkorliga hindren för beviljande av tillstånd tillfälliga, eftersom en medborgare i en stat som avses i 5 a § 1 mom. omfattas av tillämpningsområdet för normal tillståndspraxis efter att ha fått ett uppehållstillstånd enligt 5 a § 4 mom. I enlighet med tillståndslagens tillämpningsområde omfattas en person som fått finskt medborgarskap inte av lagens tillämpningsområde. Begränsningarna av fastighetsförvärv är således som helhet betraktade graderade och de metoder som ingriper mest i de grundläggande fri- och rättigheterna beaktar också personens ställning i tillräcklig utsträckning.

Den nationella säkerheten kan på de grunder som nämns ovan betraktas som ett ytterst viktigt allmänt intresse, och man strävar efter att på olika sätt bekämpa försök att påverka detta intresse. Syftet med den föreslagna paragrafen är att komplettera systemet för tillsyn över fastighetsinnehav, som omfattar tillståndssystemet för utländskt fastighetsförvärv enligt tillståndslagen, utnyttjande av förköpsrätt enligt statens förköpslag och befogenheterna enligt säkerhetsinlösningslagen.

I situationer där en stat som avses i 5 a § 1 mom. i lagförslaget genom bredspektrig påverkan kan orsaka hot mot Finlands nationella säkerhet genom sina medborgare eller sammanslutningar inom sitt influensområde, kan man inte i alla situationer genom normala myndighetsåtgärder ingripa i verksamhet som bedrivs av aktörer som hotar den nationella säkerheten i syfte att uppnå de mål som medborgarskapslandet har. Därför är avslag på ansökan om tillstånd för fastighetsförvärv av personer som avses i 5 a § 1 mom. och sammanslutningar som avses i 2 mom. ett nödvändigt medel för att på ett föregripande sätt trygga Finlands nationella säkerhet.

Bestämmelsen kan också anses vara noggrant avgränsad och exakt, eftersom de krav som ställts i 5 a § 1 mom. i lagförslaget kan anses vara höga. Dessutom anges i statsrådets förordning entydigt den stat vars medborgare som vistas i Finland utan permanent uppehållstillstånd inte kan få tillstånd att förvärva en fastighet.

Enligt 9 § 1 mom. i grundlagen har utlänningar som lagligen vistas i Finland rätt att välja bostadsort. Detta innebär dock inte att en person har full frihet och rätt att förvärva en fastighet eller annan bostad enligt eget val. Propositionen ingriper inte i rätten att välja bostadsort, eftersom propositionen inte ingriper i annat än förvärv av en fastighet.

Enligt 15 § i grundlagen är vars och ens egendom tryggad och angående expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning bestäms genom lag. Genom det grundlagsenliga egendomsskyddet skyddas av hävd rättigheter och intressen med ett förmögenhetsvärde, bland vilka äganderätten till föremål är den mest omfattande. Äganderätten omfattar i sin tur i princip alla de rättigheter som på någon särskild grund inte hör till någon annan än till ägaren eller inte har särskilt från äganderätten. I 15 § 1 mom. i grundlagen ingår en allmän klausul om

egendomsskydd, utgående från vilken bl.a. bedöms i vilken mån olika begränsningar av ägarens frihet att använda sin egendom kan tillåtas.

Till den egendom som skyddas i grundlagen räknas inte sådan expektansrätt som saknar förmögenhetsvärde. Således har man kunnat ingripa i bl.a. makens giftorätt (GrUU 13/1986 rd) och i familjepensionsrätten (GrUU 21/1989 rd) trots egendomsskyddet.

Vidare är lagförslaget en del av tillståndslagen, enligt vars 6 § köparen är skyldig att överlåta fastigheten vidare i en situation där han eller hon inte beviljas tillstånd. I 2 mom. i samma paragraf föreskrivs det om försäljning av fastigheten av en myndighet, om köparen inte själv har kunnat sälja fastigheten inom en tidsfrist på sex månader. I den förordning av statsrådet som avses i 5 a § 5 mom. i lagförslaget anges entydigt den stat vars medborgare eller sammanslutningar som kontrolleras av dessa inte kan få tillstånd att förvärva en fastighet i Finland. Eftersom det dock fortfarande är privaträttsligt möjligt att överlåta äganderätten till en fastighet trots att ett ovillkorligt hinder för att få tillstånd föreligger, ingriper lagförslaget också i egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen. De förutsättningar som anges i 5 a § 1 mom. i lagförslaget, dvs. de mål som anknyter till upprätthållandet av den nationella säkerheten (GrUU 57/2018 rd och hänvisningen till GrUU 16/2011 rd, s. 2/I), kan i sig anses vara vägande samhälleliga skäl på basis av vilka en begränsning av ägarens bestämmanderätt inte kan anses problematisk med tanke på proportionalitetskravet på begränsningen. Det bör noteras att grundlagsutskottet har konstaterat att användningen av kommunens förköpsrätt innebär en relativt liten intervention i köparens rättsliga ställning med avseende på egendomsskyddet (GrUU 15/2005 rd, s. 2/I). I de nu föreslagna bestämmelserna är det inte fråga om utnyttjande av förköpsrätt, men konsekvenserna för köparens ställning är desamma i och med att tillstånd vägras, och begränsningen av egendomsskyddet innebär att köparen inte får den fastighet som är föremål för köpet.

Enligt 7 § 3 mom. i lagförslaget kan en i 5 a § avsedd köpare som inte kan beviljas tillstånd inte få ersättning enligt 7 § för kostnaderna. Grundlagsutskottet ansåg att även om förvärvaren i viss omfattning kan vara beredd på det osäkra läget, exempelvis via överlåtelsevillkoren, måste lagen kompletteras med bestämmelser om att förvärvaren ska få ersättning för ekonomiska förluster. Det är nödvändigt för att inskränkningen i egendomsskyddet ska uppfylla proportionalitetskravet (GrUU 57/2018 rd och hänvisningen till GrUU 15/2005 rd, s. 2/I). Eftersom de stater som avses i 5 a § 1 mom. i lagförslaget uttryckligen anges genom förordning av statsrådet, kan den osäkerhet om beviljande av tillstånd som konstaterats i grundlagsutskottets utlåtandepraxis inte anses föreligga. Bestämmelsen kan således inte till denna del anses stå i strid med egendomsskyddet enligt 15 § i grundlagen.

Enligt 5 a § 2 mom. i lagförslaget kan tillstånd för förvärv av en fastighet inte beviljas en sammanslutning som har sin hemort i den stat som avses i 1 mom. eller en sammanslutning där mer än hälften av det sammanlagda röstetal som samtliga aktier i ett aktiebolag medför eller motsvarande faktiska inflytande, eller motsvarande inflytande i en annan sammanslutning eller rörelse, innehas av en eller flera personer som avses i 1 mom., av en eller flera sammanslutningar med hemort inom en sådan stats territorium eller av dessa tillsammans. Fastighetsförvärv av en sådan sammanslutning som avses i förslaget kan hänföra sig till näringsidkande, varvid förslaget ingriper i näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. i grundlagen. Enligt bestämmelsen tryggas vars och ens rätt i enlighet med lag att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Orden ”i enlighet med lag” i momentet hänvisar till möjligheten att genom lag begränsa den rättighet som tryggas i bestämmelsen (RP 309/1993 rd, s. 71/II). Grundlagsutskottet har i sin utlåtandepraxis ansett att en begränsning är möjlig av skäl som är godtagbara med tanke på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna. Dessutom bör bestämmelserna uppfylla också andra allmänna villkor för

en lag som begränsar en grundläggande rättighet (se t.ex. GrUU 14/2004 rd, s. 2/II och de utlåtanden som nämns där). Bestämmelserna ska också uppfylla kraven på exakthet och noggrann avgränsning. Ett ovillkorligt hinder för tillstånd att förvärva en fastighet är att en stat som uppfyller förutsättningarna i 5 a § 1 mom. i lagförslaget anges genom en sådan statsrådsförordning som avses i 5 a § 5 mom. i lagförslaget. På motsvarande sätt som bedömningen av lagförslaget med tanke på 6 § i grundlagen kan bestämmelserna anses vara noggrant avgränsade, eftersom ett ovillkorligt hinder för det tillstånd som behövs för förvärv av en fastighet uppstår när statsrådets förordning träder i kraft.

I 21 § i grundlagen föreskrivs det om rättsskydd. I 5 a § i lagförslaget är det fråga om ovillkorliga hinder för beviljande av tillstånd, vilket innebär att ett negativt tillståndsbeslut fattas i de situationer som avses i bestämmelsen. På behandlingen av tillståndsansökningar tillämpas bestämmelserna i förvaltningslagen, vilka kan anses trygga kraven på korrekt behandling. Fastighetsköparen ska fortfarande med stöd av 9 § i tillståndslagen ha rätt att överklaga beslut som meddelats med stöd av lagen genom besvär hos förvaltningsdomstolen, vilket gör att den av grundlagen följande rätten att få ett beslut som gäller ens rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan till denna del uppfylls. I sista hand kan en person föra sitt ärende till Europadomstolen eller Europeiska unionens domstol för behandling.

Lagförslaget innehåller ett bemyndigande för statsrådet att utfärda förordning. Lagförslaget bör därför i fråga om bemyndigandet att utfärda förordning granskas i förhållande till 80 § i grundlagen. Enligt grundlagens 80 § 1 mom. kan statsrådet utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Genom lag ska dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. De grundläggande fri- och rättigheterna kan begränsas endast genom lag.

Det föreslagna bemyndigandet att utfärda förordning är exakt samt noggrant avgränsat. Dessutom ska det genom lag föreskrivas om enskildas rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Det föreslagna bemyndigandet att utfärda förordning inbegriper inte prövningsrätt i någon större utsträckning eller befogenheter i frågor som ska regleras genom lag. Bemyndigandet handlar enbart om att utfärda bestämmelser som preciserar lagen. Genom förordning av statsrådet ingriper man inte i själva fastighetsförvärvet, utan det är fråga om att fastställa vilka stater som uppfyller förutsättningarna i 5 a § 1 mom. Bemyndigandet står således inte i strid med grundlagen.

Den föreslagna regleringsmodellen kan anses vara en lagstiftningstekniskt speciell lösning. Grundlagsutskottet har tidigare i sin utlåtandepraxis bedömt ett motsvarande bemyndigande att utfärda förordning t.ex. i fråga om lagen om fiske (GrUU 58/2014 rd, s. 6/I–II). Grundlagsutskottet har redan vid granskningen av den tidigare 59 § i lagen om fiske (GrUU 20/2010 rd, s. 3) ansett att begränsningen av fiskerätten genom förordning är problematisk, eftersom begränsningen av fiskerätten då i själva verket inte baserar sig på lag utan på en förordning. Utskottet konstaterade att den bäst motiverade lagtekniska lösningen i de aktuella paragraferna (52, 55 och 59 §) skulle vara att i själva lagen ta in ett allmänt äventyrandeförbud eller en skyldighet att vårda eller skydda. Därefter kan man genom förordning av statsrådet utfärda närmare bestämmelser om hur förbudet eller skyldigheten ska genomföras. En sådan lagstiftningsteknik är enligt utskottet inget hinder för att i en förordning beakta de i princip godtagbara flexibilitetselement som regeringen avser och tekniken kräver inte heller bestämmelser på lagnivå om behövliga begränsningar (GrUU 58/2014 rd, s. 7/I, se även GrUU 20/2010 rd, s. 3).

Utskottet har dock ansett att det med beaktande av att bestämmelserna var exceptionellt exakta och detaljerade var möjligt att genom förordning reglera ibruktagandet av förbud enligt lagen, eftersom den föreslagna bestämmelsen då inte ansågs direkt grundlagsstridig, utan utskottet menade att det snarare handlar om en synnerligen ovanlig lagstiftningsmetod där de förbud som lagstiftaren avser i själva verket i materiellt hänseende ingår i lagen, men tas i bruk genom en särskild förordning av statsrådet (GrUU 58/2014 rd, s. 6).

I 5 a § 1 mom. i lagförslaget föreskrivs det i detalj om förutsättningarna för att statsrådet ska utfärda en förordning om vilka stater som uppfyller förutsättningarna i 5 a § 1 mom. De materiella förutsättningarna för det förbud som avses i förslaget kan anses ingå i förslaget till bestämmelse med sådan exakthet att den behöriga myndigheten själv kan tillämpa förbudet, men på grund av betydelsen av verkställigheten av förbudet är det ändamålsenligt att statsrådet i förordningen konstaterar vilka stater som omfattas av förbudet. Det föreslagna 5 a § 5 mom. kan anses begränsa prövningsrätten ytterligare. Statsrådet ska grunda förordningen på myndigheternas bedömning av huruvida förutsättningarna i 5 a § 1 mom. 2 punkten uppfylls.

Förutsättningen för ett ovillkorligt hinder i 5 a § 1 mom. 1 punkten i lagförslaget är exakt och noggrant avgränsad, och dess innehåll ger inte anledning till prövningsrätt för statsrådet. Detta begränsar också avsevärt den grupp stater vars medborgare kan omfattas av ett ovillkorligt hinder. När det gäller 1 mom. 2 punkten är statsrådets prövningsrätt i sin tur bunden till myndigheternas bedömning, vilket i praktiken begränsar prövningsrätten till sådana situationer där det i bedömningarna råder oenighet om hotet i fråga. Förutsättningarna i 1 mom. 1 och 2 punkten ska tolkas tillsammans, och därför kan det i praktiken inte uppstå någon betydande prövningsrätt för statsrådet när det gäller utfärdande av förordning.

Grundlagen förpliktar det allmänna att trygga tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. Av detta följer också en aktiv skyldighet för statsrådet att vidta omedelbara åtgärder, om kravet på nödvändighet för en åtgärd som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna inte längre uppfylls. Om det således sker en förändring i de omständigheter som ligger till grund för utfärdandet av statsrådets förordning, ska statsrådets förordning ändras eller upphävas. I en sådan situation kan det t.ex. vara fråga om att den stat som nämns i statsrådets förordning upphör med de åtgärder som nämns i 5 a § 1 mom. 1 punkten i lagförslaget och att staten inte längre kan anses sträva efter att äventyra Finlands nationella säkerhet, eller att hotet mot Finlands nationella säkerhet inte längre kan anses vara så betydande att det med stöd av de föreslagna bestämmelserna är nödvändigt att förebygga det.

Det är omöjligt att på förhand fastställa vilka fastigheter som inte kan utnyttjas på ett sätt som hotar Finlands nationella säkerhet, och därför ska alla fastighetsförvärv som görs av medborgare och sammanslutningar i en viss stat förbjudas, om förutsättningarna i den föreslagna 5 a § uppfylls. Utnyttjandet av fastigheter på ett sätt som hotar Finlands nationella säkerhet kan ske under en lång tid, och alla eventuella påverkansmetoder kan inte förutses genom prövning från fall till fall. Regleringen kan anses vara exakt och noggrant avgränsad, och skyddet av den nationella säkerheten är förenat med ett godtagbart och vägande skäl. Med tanke på grundlagen är även synnerligen långtgående begränsningar för att garantera den nationella säkerheten möjliga.

Propositionen kan anses nödvändig i en situation där det i Finlands säkerhetspolitiska miljö har skett en betydande förändring som kan leda till att Finlands nationella säkerhet kan påverkas på ett oförutsett sätt av en annan stat. I sådana situationer kan myndigheternas resurser och tid samt andra förebyggande metoder för att ingripa i denna påverkan vara begränsade. Således förhindras ingripande i påverkansåtgärder och t.ex. inlösen i efterhand är inte ändamålsenligt.

Propositionen kan anses vara proportionerlig, eftersom den riktar sig till tredjelandsmedborgare som inte har permanent uppehållstillstånd i Finland eller av Finland beviljat permanent EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta. En mer tillfällig vistelse än sådana visar inte att personen har för avsikt att stadigvarande vistas i Finland och att integrera sig i det finländska samhället på det sätt som behövs. Det kan också antas att det bland de medborgare i den stat som uppfyller förutsättningarna i 5 a § 1 mom. i lagförslaget, vilka vistas i Finland med något annat än permanent uppehållstillstånd, finns och kan infiltreras sådana medborgare som är positiva till den stat som hotar Finlands nationella säkerhet och som också är beredda att använda metoder för bredspektrig påverkan för att uppnå medborgarskapslandets syften.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Av grundlagsutskottets tidigare utlåtanedpraxis kan man dock inte härleda ett sådant ställningstagande att propositionen till alla delar kan konstateras motsvara grundlagsutskottets praxis i fråga om skyddet för och avvägningen av de grundläggande fri- och rättigheter som behandlas. Propositionen har ett nära samband med särbehandling av personer på grund av medborgarskap och typ av vistelse i Finland. Grundlagsutskottets utlåtanedpraxis innehåller inte heller något ställningstagande enligt vilket propositionen till alla delar kan konstateras motsvara grundlagsutskottets praxis i fråga om kravet på bestämmelser i lag. Av ovannämnda skäl anser regeringen det önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande i frågan.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv (470/2019) 4 § 1 mom. och 8 § 1 mom., av dem 8 § 1 mom. sådant det lyder i lag 1098/2022, och
fogas till 2 §, sådan den lyder delvis ändrad i lag 1098/2022, ett nytt 5 mom., till lagen en ny 5 a § och till 7 §, sådan den lyder delvis ändrad genom lag 1098/2022, ett nytt 3 mom. som följer:

2 §

Tillståndspliktigt fastighetsförvärv

Tillstånd behövs inte heller om kravet på tillstånd skulle strida mot bestämmelserna i artikel 7 i avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiziska edsförbundet, å andra sidan, om fri rörlighet för personer (FördrS 37 och 38/2002) och i artikel 25 i bilaga I till det avtalet.

4 §

Ansökan om tillstånd

Förvärvaren ska hos försvarsministeriet ansöka om tillstånd för fastighetsförvärvet innan fastigheten överläts eller inom två månader från det att överlåtelsen av fastigheten bestyrkts eller från det då köpet har slutits i det elektroniska handelssystem som avses i 9 a kap. i jordabalken (540/1995). Om förvärvaren inte inom denna tid har ansökt om tillstånd för sitt förvärv, ska försvarsministeriet underrätta förvärvaren om skyldigheten att ansöka om tillstånd och sätta ut en tidsfrist på högst två månader för ansökan om tillstånd. Försvarsministeriet kan också kräva att tillstånd ska sökas om det kan bedömas att fastigheten förvärvats för en sådan sammanslutnings eller persons räkning som avses i 1 § 1 mom.

5 a §

Ovillkorliga hinder för beviljande av tillstånd

Tillstånd för förvärv av en fastighet beviljas inte en person

1) vars enda medborgarskapsland eller samtliga medborgarskapsländer Europeiska unionens råd i ett beslut, som har publicerats i Europeiska unionens officiella tidning, har konstaterat ha kränkt en annan stats territoriella integritet, suveränitet och oberoende, och

2) vars enda medborgarskapsland eller samtliga medborgarskapsländer kan bedömas utgöra ett hot mot Finlands nationella säkerhet och det kan anses möjligt att medborgarskapslandet kan använda sina medborgare på ett otillbörligt sätt som äventyrar Finlands nationella säkerhet.

Tillstånd beviljas inte heller

1) en sammanslutning som har sin hemort inom en i 1 mom. avsedd stats territorium, eller
2) en sammanslutning där mer än hälften av det sammanlagda röstetal som samtliga aktier i ett aktiebolag medför eller motsvarande faktiska inflytande, eller motsvarande inflytande i en annan sammanslutning eller rörelse, innehas av en eller flera personer som avses i 1 mom., av en eller flera sammanslutningar med hemort inom en sådan stats territorium eller av dessa tillsammans.

När den röstandel som avses i 2 mom. 2 punkten räknas ut eller motsvarande inflytande i en annan sammanslutning eller rörelse bestäms tillämpas 1 § 2 och 3 mom.

Bestämmelserna i 1 mom. tillämpas dock inte på personer som vid den tidpunkt då fastigheten förvärvades och tillståndsansökan blev anhängig hade ett gällande permanent uppehållstillstånd i Finland enligt 56 § i utlänningslagen eller ett av Finland beviljat permanent EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta enligt 56 a § i utlänningslagen.

De stater som avses i 1 mom. anges genom förordning av statsrådet, som ska grunda sig på myndigheternas bedömning av huruvida de förutsättningar som avses i 1 mom. 2 punkten uppfylls. En sådan statsrådsförordning kan vara i kraft endast under den tid som är nödvändig. Om de förutsättningar för ovillkorligt hinder som avses i 1 mom. inte längre uppfylls, ska statsrådet utan dröjsmål vidta åtgärder för att ändra eller upphäva statsrådsförordningen.

7 §

Ersättning för kostnader

Vad som i denna paragraf föreskrivs om ersättning för kostnader tillämpas inte, om tillstånd för förvärv av en fastighet inte beviljas med stöd av 5 a §.

8 §

Rätt att få information

Försvarsministeriet har trots sekretessbestämmelserna och andra begränsningar som gäller erhållande av uppgifter rätt att för utredande av tillståndsplikten för förvärv av en fastighet och utredande av förutsättningarna för beviljande av tillstånd, samt för skötseln av andra uppgifter som anges i denna lag, avgiftsfritt få nödvändiga uppgifter av Lantmäteriverket, Migrationsverket, polisen, Patent- och registerstyrelsen, Försörjningsberedskapscentralen, Gränsbevakningsväsendet, Försvarsmakten och Skatteförvaltningen samt dessutom av kommunen de uppgifter om planer som gäller fastigheten och andra planer som gäller markanvändningen.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På ärenden som är anhängiga vid ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

Helsingfors den 6 februari 2025

Statsminister

Petteri Orpo

Försvarsminister Antti Häkkänen

Lag

om ändring av lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv (470/2019) 4 § 1 mom. och 8 § 1 mom., av dem 8 § 1 mom. sådant det lyder i lag 1098/2022, och
fogas till 2 §, sådan den lyder delvis ändrad i lag 1098/2022, ett nytt 5 mom., till lagen en ny 5 a § och till 7 §, sådan den lyder delvis ändrad genom lag 1098/2022, ett nytt 3 mom. som följer:

Gällande lydelse

2 §

Tillståndspliktigt fastighetsförvärv

(ny)

4 §

Ansökan om tillstånd

Förvärvaren ska hos försvarsministeriet ansöka om tillstånd för fastighetsförvärvet innan fastigheten överläts eller inom två månader från det att överlåtelsen av fastigheten bestyrkts eller från det då köpet har slutits i det elektroniska handelssystem som avses i 9 a kap. i jordabalken (540/1995). Om förvärvaren inte inom denna tid har ansökt om tillstånd för sitt förvärv, ska försvarsministeriet underrätta förvärvaren om skyldigheten att ansöka om tillstånd och sätta ut en tidsfrist på högst två månader för ansökan om tillstånd. Försvarsministeriet kan

Föreslagen lydelse

2 §

Tillståndspliktigt fastighetsförvärv

Tillstånd behövs inte heller om kravet på tillstånd skulle strida mot bestämmelserna i artikel 7 i avtalet mellan Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Schweiziska edsförbundet, å andra sidan, om fri rörlighet för personer (FördrS 37 och 38/2002) och i artikel 25 i bilaga I till det avtalet.

4 §

Ansökan om tillstånd

Förvärvaren ska hos försvarsministeriet ansöka om tillstånd för fastighetsförvärvet innan fastigheten överläts eller inom två månader från det att överlåtelsen av fastigheten bestyrkts eller från det då köpet har slutits i det elektroniska handelssystem som avses i 9 a kap. i jordabalken (540/1995). Om förvärvaren inte inom denna tid har ansökt om tillstånd för sitt förvärv, ska försvarsministeriet underrätta förvärvaren om skyldigheten att ansöka om tillstånd och sätta ut en tidsfrist på högst två månader för ansökan om tillstånd. Försvarsministeriet kan

Gällande lydelse

också kräva att tillstånd ska sökas om det är uppenbart att fastigheten förvärvats för en sådan sammanslutnings eller persons räkning som avses i 1 § 1 mom. i syfte att undgå skyldigheten att ansöka om tillstånd.

5 a §

Ovillkorliga hinder för beviljande av tillstånd
(ny)

Föreslagen lydelse

också kräva att tillstånd ska sökas om det kan bedömas att fastigheten förvärvats för en sådan sammanslutnings eller persons räkning som avses i 1 § 1 mom.

5 a §

Ovillkorliga hinder för beviljande av tillstånd

Tillstånd för förvärv av en fastighet beviljas inte en person

- 1) vars enda medborgarskapsland eller samtliga medborgarskapsländer Europeiska unionens råd i ett beslut, som har publicerats i Europeiska unionens officiella tidning, har konstaterat ha kränkt en annan stats territoriella integritet, suveränitet och oberoende, och
- 2) vars enda medborgarskapsland eller samtliga medborgarskapsländer kan bedömas utgöra ett hot mot Finlands nationella säkerhet och det kan anses möjligt att medborgarskapslandet kan använda sina medborgare på ett otillbörligt sätt som äventyrar Finlands nationella säkerhet.

Tillstånd beviljas inte heller

- 1) en sammanslutning som har sin hemort inom en i 1 mom. avsedd stats territorium, eller
- 2) en sammanslutning där mer än hälften av det sammanlagda röstetal som samtliga aktier i ett aktiebolag medför eller motsvarande faktiska inflytande, eller motsvarande inflytande i en annan sammanslutning eller rörelse, innehas av en eller flera personer som avses i 1 mom., av en eller flera sammanslutningar med hemort inom en sådan stats territorium eller av dessa tillsammans.

När den röstandel som avses i 2 mom. 2 punkten räknas ut eller motsvarande inflytande i en annan sammanslutning eller rörelse bestäms tillämpas 1 § 2 och 3 mom.

Gällande lydelse

7 §

Ersättning för kostnader

(ny)

8 §

Rätt att få information

Försvarsministeriet har trots sekretessbestämmelserna och andra begränsningar som gäller erhållande av uppgifter rätt att för utredande av tillståndsplikten för förvärv av en fastighet och utredande av förutsättningarna för beviljande av tillstånd, samt för skötseln av andra uppgifter som anges i denna lag, avgiftsfritt få nödvändiga uppgifter av Lantmäteriverket, Migrationsverket, centralkriminalpolisen ur det penningtvätsregister som avses i 3 § i lagen om centralen för utredning av penningtvätt (445/2017), Patent- och registerstyrelsen, Försörjningsberedskapscentralen, Gränsbevakningsväsendet, Försvarsmakten och Skatteförvaltningen samt dessutom av kommunen de uppgifter om planer som

Föreslagen lydelse

Bestämmelserna i 1 mom. tillämpas dock inte på personer som vid den tidpunkt då fastigheten förvärvades och tillståndsansökan blev anhängig hade ett gällande permanent uppehållstillstånd i Finland enligt 56 § i utlänningslagen eller ett av Finland beviljat permanent EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta enligt 56 a § i utlänningslagen.

De stater som avses i 1 mom. anges genom förordning av statsrådet, som ska grunda sig på myndigheternas bedömning av huruvida de förutsättningar som avses i 1 mom. 2 punkten uppfylls. En sådan statsrådsförordning kan vara i kraft endast under den tid som är nödvändig. Om de förutsättningar för ovillkorligt hinder som avses i 1 mom. inte längre uppfylls, ska statsrådet utan dröjsmål vidta åtgärder för att ändra eller upphäva statsrådsförordningen.

7 §

Ersättning för kostnader

Vad som i denna paragraf föreskrivs om ersättning för kostnader tillämpas inte, om tillstånd för förvärv av en fastighet inte beviljas med stöd av 5 a §.

8 §

Rätt att få information

Försvarsministeriet har trots sekretessbestämmelserna och andra begränsningar som gäller erhållande av uppgifter rätt att för utredande av tillståndsplikten för förvärv av en fastighet och utredande av förutsättningarna för beviljande av tillstånd, samt för skötseln av andra uppgifter som anges i denna lag, avgiftsfritt få nödvändiga uppgifter av Lantmäteriverket, Migrationsverket, polisen, Patent- och registerstyrelsen, Försörjningsberedskapscentralen, Gränsbevakningsväsendet, Försvarsmakten och Skatteförvaltningen samt dessutom av

Gällande lydelse

gäller fastigheten och andra planer som gäller markanvändningen.

Föreslagen lydelse

kommunen de uppgifter om planer som gäller fastigheten och andra planer som gäller markanvändningen.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På ärenden som är anhängiga vid ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.