

RIKSDAGENS
GRUNDLAGSUTSKOTT

Helsingfors

den 24 september 1992

Utlåtande nr 16

Till Lagutskottet

När riksdagen den 8 september 1992 remitterade regeringens proposition nr 120 med förslag till lagstiftning om utlänningars företagsköp och fastighetsförvärv till lagutskottet för beredning bestämde den samtidigt att grundlagsutskottet skall avge utlåtande om ärendet till lagutskottet.

Utskottet har hört regeringsrådet Rauno Vanhanen vid handels- och industriministeriet, professorn Mikael Hidén, professorn Erkki J. Hollo, professorn Antero Jyränski, professorn Ilkka Saraviita och professorn Kaarlo Tuori.

Efter att ha behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt anför grundlagsutskottet värdsamt följande.

Regeringens proposition

I propositionen föreslås att lagstiftningen om utlänningars rätt att äga och besitta fastigheter samt finska företag skall revideras. Regeringen föreslår att två nya lagar skall stiftas. Den ena gäller utlänningars företagsförvärv och den andra fastighetsförvärv. Dessutom föreslås närmast tekniska ändringar i 14 lagar.

Propositionen ansluter sig till avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet EES. Avsikten är att de föreslagna lagarna skall träda i kraft vid ingången av 1993.

Enligt propositionen skall alla lagförslag behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen. Regeringen har emellertid ansett det önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande inhämtas om behandlingsordningen i fråga om förslaget till lag om tillsyn över utlänningars företagsköp (det första lagförslaget) och förslaget till lag om kontroll av utomlands bosatta personers och utländska sammanslutningars fastighetsförvärv (det andra lagförslaget).

Enligt propositionens motivering i fråga om lagstiftningsordningen ingår det i förslagen tre frågor som är problematiska med tanke på

lagstiftningsordningen. Med stöd av 12 § i det första lagförslaget skall tillsynen över företagsköp kunna inställas genom en förordning utom när det gäller företag som tillverkar försvarsmateriel. Enligt motiveringen kan detta väcka frågan om lagen delvis kunde bli upphävd genom en förordning.

I det andra lagförslaget nämns 2 och 12 §§ som betydelsefulla med tanke på lagstiftningsordningen. Det förstnämnda har granskats utgående från 5 § regeringsformen eftersom den i förslaget avsedda skyldigheten att ansöka om tillstånd gäller finska medborgare som inte har hemort i Finland eller som inte heller tidigare har haft det i minst fem år utan avbrott. Lagförslagets 12 § gör det möjligt att genom förordning stadga att utomlands bosatta personers fastighetsförvärv är beroende av tillstånd i större utsträckning och att förutsättningarna för att bevilja tillstånd är strängare än i själva lagen.

Utskottets ställningstaganden

Tillståndsplikt vid fastighetsförvärv

Begränsningarna i fråga om fastighetsförvärv enligt 4 och 5 §§ i det andra lagförslaget innebär ett sådant system med förvärvstillstånd som grundlagsutskottet (GrUU 4/1977 rd och 3/1990 rd) ansett att inte som sådant är oförenligt med egendomsskyddet.

Det föreslagna tillståndssystemet är i allmänhet statsförfattningsrättsligt betydelselöst för fastighetsägarens bestämmanderätt, dvs. för den som överlåter en fastighet till en person som är bosatt utomlands, eftersom lagen inte direkt påför honom några skyldigheter. Det obligatoriska tillståndet kan visserligen de facto begränsa ägarens rätt att besluta om vem han överlåter egendom till. Enligt utskottets uppfattning kränker en dylik begränsning emellertid inte ägarens

rätt att normalt, skäligt och rationellt disponera sin egendom, varför lagförslaget utan hinder av denna omständighet kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen.

Av lagförslagets 2 § 1 mom. framgår att skyldigheten att utverka tillstånd för fastighetsförvärv också kan hänföra sig till finska medborgare som är bosatta utomlands. Dessa finska medborgares ställning skulle sålunda avvika från de medborgares som inte är i lagen avsedda utomlands bosatta personer. Olikheten baserar sig på boningsorten. I utskottets praxis (t.ex. GrUU 3/1990 rd) har utgångspunkten ansetts vara att eftersom rätten att fritt välja boningsort säkerställs i regeringsformens 7 §, borde skyddet för medborgarnas grundläggande rättigheter inte få vara beroende av boningsorten. Om medborgarna på förslaget sätt försätts i en ojämlig ställning enbart på den grunden om de vid den tidpunkt då lagen tillämpas har hemort i Finland eller ej, vore detta i det föreliggande ärendet, vars syfte är att till denna del införa sådana nationella begränsningar som EES-avtalet tillåter, enligt utskottets uppfattning i och för sig statsförfattningsrättsligt acceptabelt. Om man dessutom beaktar att denna hemortsförutsättning i lagen kompletteras med ett tilläggs-kriterium, kan det inte föreligga hinder för att behandla förslaget i vanlig lagstiftningsordning.

Om stadganden i förordning om lagens ikraftträdande

Det första lagförslagets 12 § träder enligt 17 § 1 mom. i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning. Det andra lagförslagets 12 och 13 §§ (det andra lagförslagets 19.1 §) träder i kraft på motsvarande sätt. Det föreslagna förfarandet för att införa dessa paragrafer motsvarar det i regeringens propositioner omfattade förfarandet för att införa lagar som ansluter sig till EES-avtalet.

Till följd av de nämnda förslagen måste uppmärksamhet ägnas åt 20 § 3 mom. regeringsformen. Enligt stadgandet skall det framgå av en lag när den träder i kraft.

I regeringens proposition nr 41/1980 rd, där lagrummet fick sitt nuvarande innehåll, konstaterades det uttryckligen att det kan stadgas i en lag att det bestäms genom förordning när den skall träda i kraft. I sitt betänkande nr 16/1980 rd intog grundlagsutskottet inte någon annan ståndpunkt i detta avseende. I lagstiftningspraxis

har det upprepade gånger förekommit fall där tidpunkten för lagars ikraftträdande har lämnats beroende av en förordning. Från statsförfattningsrättslig synpunkt föreligger det inte något hinder för detta.

Om stadganden i förordning om lagens tillämpning

Det första lagförslagets 12 § möjliggör att den i lagen avsedda tillsynen inställs i fråga om EES-stater genom förordning enligt vad EES-avtalet förutsätter. Också för andra staters vidkommande kan tillsynen inställas genom förordning, om inte något viktigt nationellt intresse kräver att den upprätthålls. I bägge fallen kan tillsynen återupptas genom förordning, om ett viktigt nationellt intresse så kräver.

Då tillämpningen av en lag ordnas på detta sätt är det i sak fråga om delegering av lagstiftningsbehörighet, eftersom den som utfärdar förordningen får besluta om lagens tillämpningsområde. Till den del prövningsrätten för den som utfärdar förordningen är bunden till det som EES-avtalet förutsätter i fråga om att hålla tillsynen i kraft, kan förslaget anses vara ett smidigt och med tanke på statsförfattningen oproblematiskt sätt att anpassa den nationella lagstiftningen till Finlands internationella åtaganden. I övrigt är behörigheten att utfärda förordningar kopplad till förutsättningar som är vidare än de ovan nämnda, nämligen krav som det nationella intresset ställer. Enligt utskottets mening är det till denna del, om saken bedöms med tanke på lagstiftningspraxis, fråga om ett rätt speciellt arrangemang när det gäller tillämpningen av lagen. Utgående från utskottets tolkningspraxis beträffande delegering av lagstiftningsbehörighet (t.ex. GrUU 17/1985 rd) kan arrangemanget emellertid inte anses stå i strid med grundlagen.

Det andra lagförslagets 12 §

Enligt 12 § i det andra lagförslaget kan systemet med tillstånd genom förordning utsträckas till att gälla också andra fastigheter än sådana som avses i lagens 4 och 5 §§. Det skall också för anskaffning av sådana fastigheter vara möjligt att ange förutsättningarna genom förordning. Det tillåtna innehållet i de villkor för förvärv som uppställs genom förordning skulle begränsas av paragrafens 2 mom.

Den föreslagna delegeringen av lagstiftningsbehörighet är med tanke på iakttagen lagstiftningspraxis rätt noggrant avgränsad. Man kan inte heller utgående från utskottets tolkningspraxis i fråga om delegering av lagstiftningsbehörighet (t.ex. GrUU 17/1985 rd) anföra anmärkningar mot lagförslagets 12 §. Lagförslaget kan alltså utan hinder av 12 § behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

På basis av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslagen kan behandlas i den ordning som föreskrivs i 66 § riksdagsordningen.

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Zyskowicz, medlemmarna Koskinen, Laine, M. Laukkanen, J. Leppänen, Moilanen,

Nikula, Näsi, Vistbacka, Vähänäkki och Väistö samt suppleanten Saastamoinen.
