

Jordförvärvslagens allmänna intresse

*Särskilt om begränsningarna avseende juridiska personers förvärv**

GIRION BLOMDAHL**

1. Inledning

Jordförvärvslagen (1979:230) (nedan JFL) är, kanske för tillfället,¹ den enda svenska förvärvslagstiftningen för fast egendom. Förvärvslagstiftningars typiska funktion är att kunna begränsa överlåtbarheten av viss (fast) egendom ur någon viss aspekt. Typiskt sett sker begränsningen av överlåtbarheten på grund av att det ur något allmänt intresses perspektiv anses bättre att det nuvarande ägandet består eller att det allmänna får förköpa fastigheten än att den kommer i en, sett från det allmänna intressets perspektiv, sämre ny ägares hand.

Vad som kan vara olämpligt med en tilltänkt förvärvare kan skifta och även ta sig annan gestalt än vad som kommer diskuteras rörande JFL i det fortsatta. I förslaget till ny hyresförvärvslag är det till exempel bristande förvaltningsförmåga som utgör grund för att föreslå överlåtelsebegränsningar.² I JFL:s fall är det jämförelsevis otydligt vad som är de allmänna intressena bakom att ingripa i den fria överlåtbarheten av lantbruksmark.

Övergripande innehåller dock JFL två relevanta allmänna intressen: en levande landsbygd och, som ett specialfall, uppnåendet av en ändamålsenligare fastighetsindelning. Den levande landsbygden anses typiskt sett säkras på två sätt, genom att bolag inte äger mark och i vissa fall genom att köparen redan är etablerad i trakten. Denna artikel kommer att fokusera på begränsningarna för bolag att förvärva i 6 § JFL.

* Har tidigare publicerats i *Juridisk Tidskrift* 2024–25 nr 2.

** Jur.dr i fastighetsrätt och rådman vid Linköpings tingsrätt. Ett stort och varmt tack får riktas till professor Karin Åhman för synpunkter på manuset. Tacket sker med ansvarsbefrielse, ety alla tillkortakommanden ska tillskrivas författaren.

¹ Se SOU 2023:55 & SOU 2024:38.

² SOU 2023:55, s. 16. Det kan noteras att SOU:n inte reflekterar över överlåtbarheten som del av egendomsskyddet.

Vad är då problemet med de allmänna intressena bakom JFL som förtjänar att lagen tillägnas denna artikel?³ Ett första är att JFL endast indirekt anger vad lagen vill uppnå. Lagens syfte, dess ändamål, måste sökas i dess framväxt, förarbeten och antaganden baserade på indirekta analyser av lagrummen i JFL ifråga om vad lagen ingriper mot. En andra problemställning är huruvida tillämpningen av JFL premierar – eller kanske tvärtom snarare försvårar – uppnåendet av de allmänna intressen som lagen är avsedd att uppnå. – Vad blir då JFL:s angelägna allmänna intresse?

Det kan redan här sägas att erfarenheten är att det är ovanligt att det sker en diskussion i domar huruvida ett vägrat eller ett medgett förvärvstillstånd bäst förmår uppfylla JFL:s syfte. Det kan också redan här nämnas att det inte heller är vanligt att egendomsskyddets tre steg (nödvändighet, ändamålsenlighet och strikt proportionalitet/intresseavvägning) diskuteras så mycket i avgöranden som gäller JFL. Möjligen kan avsaknaden av dessa bedömningsled förklaras av att rätten att överlåta inte ter sig som en lika självklar del av egendomsskyddet som exempelvis rätten att undgå godtycklig expropriation eller faktiska brukandeinskränkningar. En annan orsak kan vara att det kan vara tveksamt huruvida rätten att förvärva är skyddad som del av egendomsskyddet. Och det är förvärvaren som uppträder som aktiv part vid ansökan.

Dispositionen nedan är att först i avsnitt 2 diskuteras överlåtbarhet som del av egendomsskyddet, därefter JFL:s allmänna intresse i avsnitt 3. I avsnitt 4 redovisas rättstillämpningen i relevanta delar. Och slutligen sker en diskussion i avsnitt 5.

³ Det kan för transparensens skull nämnas att idén till artikeln väcktes i ett ärende i tidigare advokatverksamhet där en klient fick nej vid överlåtelse till ett bolag ägt av klienten av en knappa tre hektar stor fastighet som var taxerad som lantbruksenhet. Fastigheten bestod i två kanter av branta obrukbara strandbrinkar, genomkorsades av en krafledningsgata och en allmän väg samt var bebyggd med tre egnahem. Med mycket god vilja kunde en hektar kanske brukas, det vill säga en kvadrat med sida om 100 meter. Det säger sig självt att en så pass liten yta inte betyder något för sysselsättningen i lantbruket eller antalet boende i landsorten. Inte heller kan det påverka prissättningen på lantbruksmark i och med att användningen de facto var boende. Ändå blev det nej. Det födde funderingen om vad det angelägna allmänna intresset/syftet bakom att neka juridiska personer förvärvstillstånd i JFL egentligen består i. I det aktuella ärendet aktualiserades också rätten att organisera ägandet (i bolag istället för ”på kroppen”) inom ramen för egendomsskyddet. Ett bolag skulle i det aktuella fallet ha skapat en mer ekonomiskt bärkraftig förvaltning av de egna hemmens uthyrning. I och med förvärvstillstånd nekades för något som skulle befordrat ekonomin i ägandet kan det – i vart fall induktivt – dras slutsatsen att JFL av domstolarna inte alltid anses ha ekonomiskt bärkraftiga företag på landsbygden som något som bör uppnås.

2. Överlåtbarhet som del av egendomsskyddet i främst regeringsformen

I detta avsnitt tecknas en bakgrund om överlåtbarhet i del 2.1 nedan. Därefter diskuteras rätten att överlåta och förvärva som del av egendomsskyddet i del 2.2 nedan. I del 2.3 berörs frågan vad det innebär att något omfattas av egendomsskyddet. Slutligen, i del 2.4, sker en sammanfattning.

2.1 Bakgrund och allmänt om överlåtbarheten

Att överlåtbarhetsbegränsningar redan i äldre tid setts som en inskränkning i äganderätten som en civil rättighet – och därmed vara något att beakta inom ramen för egendomsskyddet med kanske modernare terminologi – kan exempelvis konstateras från Nordlings avhandling om servitut från år 1859.⁴ Schrevelius vid samma tid var av en liknande uppfattning.⁵ I gången tid förefaller det således varit naturligt att tala om inskränkningar i överlåtbarhet som inskränkningar i själva ägandet.⁶ När rättsteoretiker positivt katalogiserar äganderättens innehåll som en civil rättighet nämns även då överlåtbarheten.⁷

Också i rent allmänna termer förefaller möjligheten eller rätten att överlåta praktiskt sett vara en del av äganderätten i vår nuvarande rättsordning. Rättsordningens uppbyggnad innebär till exempel att egendom kan överlåtas fritt om det inte finns en tillämplig inskränkning av möjligheterna därtill – omvänt är det således inte i grunden otillåtet att överlåta fast egendom. Äganderätten är således nära förknippad med avtalsfriheten som ett etable-

⁴ Nordling, E.V., Om servituter enligt svensk lag – I allmänna bestämmelser, (diss.), Upsala 1859, s. 4: ”Eganderättens lagliga begränsningar äro i sitt positiva uppträdande olika inom olika stater och äfven inom samma stat vid olika utvecklingsgrader. De hafva väl alla sin grund i statsändamålet, men de allmänna intressen, hvilka de tjena, kunna falla inom olika grenar af statens verksamhet för sitt ändamål. De kunna sålunda tillkomma dels af *yttre politiska* skäl, hvarpå inom vår lagstiftning kan såsom exempel anföras det hinder för försäljning af fast egendom till utländsk man, som ligger i Kongl. Kungörelsen den 3 October 1829; dels af *inre politiska* skäl, hvartill kan, i anseende till dess ursprung, räknas förbudet i 8 Capilet 1 § Jorda-Balken mot bortgifvande af arfvejord [...]”

⁵ Schrevelius, F. Lärobok i Sveriges allmänna nu gällande civil-rätt – Andra delen: Förmögenhetsrätten, 2. u., Lund 1857, s. 10 f.

⁶ Längre tillbaka, före år 1789 och Bondens frihetsbrev, kan nog resonemanget landat annorlunda i och med att jordägandet mer följde bördsrätten, vilken i sig inskränkte överlåtbarheten; jord var dessförinnan en mycket mindre av en överlåtbar resurs.

⁷ Honoré, A.M., Ownership i Guest, A.G. (red.), Oxford Essays in Jurisprudence, Oxford 1961, s. 113 ff., som ett exempel.

rat institut i svensk rätt. JFL utgör från detta perspektiv en begränsning av äganderätten och av det konstitutionella skyddet för egendom.

En helt annan slags begränsning kan ligga i en inskränkt möjlighet för ett rättssubjekt att ingå bindande avtal.⁸ I de fallen kan kanske anmärkas att det snarare är så att lagstiftaren menar att det inte finns en tillräckligt säkert manifesterad vilja att faktisk överlåta. Ytterligare inskränkningar kan bero på avtal i tidigare led.⁹ Här bygger visserligen inskränkningen på enskild(-a) part(-ers) vilja/viljeyttringar/bristande viljeyttringar, men det är lagens bokstav och rättsordningen som medför bristande verkan av partens vilja. Tekniken är tydligt den att lagstiftaren anger de fall när det inte går för sig att överlåta fritt – och inte tvärt om anger att det i grunden i alla fall krävs tillstånd förutom i vissa undantagsituationer. Lagstiftningssystematiken måste därmed innebära att den som äger något i utgångsläget har rätt att förvänta sig att kunna överlåta detta.¹⁰ Därmed blir också möjligheten att överlåta praktiskt sett en del av äganderätten. En rätt som visserligen kan inskränkas.

2.2 Överlåtelse- och förvärvsrätt som del av egendomsskyddet

Att överlåtbarhet är en vanlig förekommande ”praktisk” del av att inneha en äganderätt till något är inte med anspråk på logisk lagbundenhet detsamma som att överlåtbarhet skyddas ur ett konstitutionellt eller konventionsrättsligt perspektiv (som i Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter, EKMR). Att överlåtbarheten ingår i den konventionskyddade äganderätten framgår dock bland annat av målet Sporrang Lönnroth mot Sverige; i det målet ansågs beslut som begränsade möjligheten till överlåtelse vara en företeelse som berörde egendomsskyddet.¹¹ Det var inte ens frågan om ett beslut som – liksom ett nekat tillstånd enligt JFL – formellt hindrade en överlåtelse, utan istället ett expropriationstillstånd som gjorde överlåtelse praktiskt sett betydligt svårare,¹² och som lade en hämsko på fastighetens värde. De ifrågasatta besluten som ansågs utlösa egendomsskyddet (och även utgöra överträdelser av EKMR:s egendomsskydd) var alltså mindre långtgående än ett

⁸ Lagen (1924:323) om verkan av avtal, som slutits under påverkan av psykisk störning.

⁹ 4 kap. 3 § 3 p. och 20 kap. 6 § 5 p. jordabalken.

¹⁰ Självklart förutom i fallet när det finns en ursprunglig avtalad inskränkning/betingelse, som utgör en del av förvärvarens accepterade villkor för äganderätten till egendomen.

¹¹ EDMR:s dom den 23 september 1982 i mål 7151/75 & 7152/75, p. 58 ff.

¹² Från p. 60: ”Although the expropriation permits left intact in law the owners’ right to use and *dispose* of their possessions, they nevertheless in practice significantly *reduced the possibility of its exercise*.” [*kursiveringar tillagda*]

vägrat förvärvstillstånd enligt JFL eftersom det inte rörde sig om ett formellt förbud att sälja. Redan från detta mål är det tydligt att överlåtbarhet är något som ingår i skyddet för egendom enligt EKMR. Det betyder inte att överlåtbarheten inte kan begränsas, utan endast att egendomsskyddet behöver beaktas när så sker.

Ur ett svenskt konstitutionellt perspektiv är det inte alls tydligt på samma sätt att överlåtbarhet skyddas som del av äganderätten (egendomsskyddet). 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen (RF) behandlar regelrätta berövanden (expropriation eller något annat sådant förfogande) samt inskränkningar av användningen av mark och byggnad. Användningsdelen i grundlagsskyddet omfattar enligt förarbetena till exempel byggnadsförbud, användningsförbud, åtgärder enligt skogsvårdslagen, strandskyddsförordnande, beslut om naturreservat och andra beslut enligt naturvårdslagen med mera.¹³ Begränsningar i överlåtbarheten omfattas med andra ord inte utan de ifrågavarande exemplifieringarna för snarast tankarna till ägarens eget bruk (och utarrendering för annans bruk). Det bör dock inte ha någon egentlig praktisk betydelse att överlåtbarheten inte uttryckligen skyddas i RF, utan endast i EKMR och dess praxisbildning; ett skydd i EKMR är tillräckligt för ett konstaterande av överlåtbarhet är en del av egendomsskyddet även här i riket. Därtill kan det också hävdas att det inhemska skyddet ska tolkas konformt med konventionsskyddet.¹⁴

En annat moment som torde rymmas inom egendomsskyddet och som också träffas av JFL är interna omdispositioner av något ägt, vilket är ett sätt att använda egendomen, jfr 2 kap. 15 § första stycket RF, för att till exempel kunna hantera uthyrning inom ramen för ett dotterbolagsägarande.¹⁵ Ett omlagt sätt att äga kan exempelvis medföra administrativa fördelar (möjligheten att ha en separat ekonomi i ett bolag för en tillgångs skötsel) eller i vissa fall skattefördelar. Det kan tänkas att drift i bolagsform är en förutsättning för att en av ägaren eftersträvad markanvändning alls ska kunna bli verklighet. Vill en direkt ägare av en lantbruksegendom lägga in egendomen i ett bolag för att få ett mer effektivt ägande är det således något som både leder

¹³ Prop. 1993/94:117, s. 49.

¹⁴ NJA 2018 s. 753.

¹⁵ Här borde kunna dras en parallell till arvlåtarens rätt att disponera över sin egendom för dödsfalls skull som enligt Åhman, K., Egendomsskyddet – äganderätten enligt artikel 1 första tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna, diss., Uppsala 2000, s. 164, ingår i egendomsskyddet enligt EKMR. Även det är ett slags omdisposition av något redan ägt.

till en tillämpning av JFL och något som omfattas av egendomsskyddet. Både att få överlåta eller omstrukturera ägandet av egendom är således moment som rymms inom egendomsskyddet.

En sista fråga rör om en tänkt fastighetsköpare i en situation som rör JFL kan göra gällande skyddet i RF och/eller EKMR. Det vill säga, kan ett nekat förvärvstillstånd på köparsidan beröras av egendomsskyddet? Enligt en dom från kammarrätten träffas inte köparens rätt att förvärva av egendomsskyddet i och med att köpeobjektet inte finns i dennes ägo och med tanke på att förvärvet blir ogiltigt om förvärvstillstånd vägras.¹⁶ Kammarrätten hänförde sig här till ett avgörande från Europakommissionen.¹⁷ I det fallet ansågs inte ett vägrat tillstånd *inför* ett tilltänkt förvärv av spelmaskiner rymmas inom egendomsskyddet. Kommissionen noterade att det från tidigare praxis framgick att egendomsskyddet – särskilt ledet om *peaceful enjoyment* – inte inbegriper en rätt att förvärva, vilket motiverades utifrån följande konstaterande: ”It is observed that the applicant had not at all at that time [när tillståndet nekades] acquired the gambling machines to which his request for authorisation related”. Kommissionsavgörandet faller i sin tur tillbaka på en dom från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (EDMR) som anger att egendomsskyddet endast träffar ”existing possessions”.¹⁸ För att egendomsskyddet skall kunna aktualiseras av någon krävs således att denne äger egendomen ifråga och inte endast har anspråk på en framtida äganderätt; ägandet skulle dock kunna aktualiseras redan genom ett avtal som ger rätt till egendomen och där anspråket kan verkställas.¹⁹

I JFL-fallet går dock kammarrätten, utifrån EDMR-praxisen, fel med tanke på de regler som gäller för förvärv av fast egendom. Fast egendom förvärvas när det finns en bindande köpehandling, 4 kap. 1 § jordabalken, varefter villkor kan finnas kvar för fullbordan och bestånd, 4 kap. 4 och 5 §§ jordabalken. Infriar köparen betalningen har vidare köparen rätt att fullborda förvärvet utan att säljaren kan hindra detta. Vägras förvärvstillstånd enligt JFL ska även lagfartsansökan avslås 20 kap. 6 § 8 p. jordabalken.²⁰

¹⁶ Kammarrättens i Sundsvall dom den 30 april 2024 i mål 1513-23.

¹⁷ Europakommissionens avgörande den 9 maj 1986 i mål 11628/85.

¹⁸ EDMR:s dom den 23 november 1983, i mål 8919/80, van der Musselle./Belgien, p. 48. Målet gällde snarast krav på betalning.

¹⁹ Åhman, op.cit., s. 157 ff., särskilt s. 157, 163 & 167.

²⁰ Är det dock så att lagfart råkar meddelas trots att det bort ske en prövning enligt JFL står sig förvärvet, 11 § andra stycket JFL; lagfart trumfar således jordförvärvsprövningen.

Till skillnad från vad som gällde för spelmaskinerna söks förvärvstillstånd enligt 10 § JFL ”inom tre månader från det förvärvet skedde”; köparen – som har en köpehandling – är således fastighetsägare när denne söker om förvärvstillstånd; denne har en – ehuru villkorad, men alltså inte endast latent – *existing* possession. Kammarrättens antagande att köparen inte är ägare vid jordförvärvsprövningen är således felaktigt. Det går i vart fall inte att utifrån europaavgörandena sluta sig till att köparens rätt att få en *fullbordad* och inte bara *villkorad* äganderätt inte skulle träffas av egendomsskyddet. Kanske förhåller det sig dock så att köparens *villkorade* äganderätt är så svag att den inte anses skyddad. Och måhända kan resonemanget om skillnaden mot spelmaskinerna som förs här anses formalistiskt; det hade så klart varit möjligt att bygga upp JFL utifrån att tillstånd ska sökas innan ens överlåtelseavtal kan ingås.

Det kan dock konstateras att det långt ifrån kan uteslutas att även köparens intresse i JFL-prövningarna omfattas av egendomsskyddet. I ett visst avseende har också innefattandet av köparens rätt inom egendomsskyddet i EKMR tagits för given av EDMR (även om JFL-ingreppet ansågs tillåtet).²¹ Det gällde dock avyttringsskyldigheten efter förvärv på exekutiv auktion i 13 § JFL och i det fallet får väl anses helt klart att köparna, som äger fastigheten fram till dess avyttringsskyldigheten inträffar, är just ägare och omfattade av egendomsskyddet. Ur det sagda fallet – som klart låg inom ramen för egendomsskyddet – kan noteras att det utifrån värdeskillnader diskuteras huruvida proportionalitet förelåg inte bara i JFL:s system, utan även i det enskilda fallet.²²

För att rätten att förvärva i JFL:s fall ligger inom ramen för egendomsskyddet talar också att det i en tidigare processordning var så att regeringsbeslut kunde rättsprövas.²³ Det förefaller tämligen plausibelt att den civila rättighet som låg i bakgrunden för en sådan prövningsrätt var egendomsskyddet.

Slutligen kan också noteras att prövningarna ska präglas av proportionalitet och att bestämmelserna i en förvärvsbegränsande lagstiftning måste vara ”strängt nödvändiga för att uppnå avsett syfte.”²⁴ Uttalandet kopplar även

²¹ EDMR:s dom den 21 februari 1990 i mål 11855/85, Håkansson & Sturesson./Sverige.

²² EDMR:s dom den 21 februari 1990 i mål 11855/85, Håkansson & Sturesson./Sverige, p. 54.

²³ RÅ 1988 not. 609, RÅ 1989 ref. 16 & RÅ 1991 not. 466.

²⁴ Prop. 2004/05:53, s. 27.

an till ett EU-domstolsavgörande,²⁵ som visserligen inte direkt handlar om egendomsskydd utan fria kapitalrörelser där följande uttalas:²⁶

46. Det valda systemet för förhandstillstånd får emellertid inte genom de regler och villkor i sak som föreskrivs gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet.

54. [...] Nämnade bestämmelser [i artikel 73 i Maastrichtfördraget] utgör emellertid hinder för ett system där en ansökan om sådant tillstånd alltid avslås när förvärvaren inte själv bedriver jordbruk inom ramen för en jordbruksrörelse på den aktuella fastigheten och är bosatt där.

Således, även om avgörandet i fråga inte direkt handlar om egendomsskydd, framgår i vart fall att systemet/lagstiftningen måste vara proportionerlig i det att inskränkningarna inte får gå utöver vad som krävs för att uppnå syftet. Av den andra citerade delen framgår vidare ett krav på proportionalitet även i det enskilda fallet i och med att det inte får förekomma, så att säga, automatiska avslag. Avgörandet förefaller medföra att det är klart att proportionaliteten måste beaktas även i de enskilda avgörandena, detta oavsett om det motiveras med stöd i egendomsskyddet eller inte.

2.3 Konsekvensen av att omfattas av egendomsskyddet

Konsekvensen av att egendomsskyddet aktualiseras är bland annat att det behöver ske en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet.²⁷ Detta är även tydligt från nationell praxis och det även om i det enskilda fallet tillämplad lagstiftning skulle sakna en bestämmelse som i sig kan leda till en tillräckligt omfattande prövning.²⁸ Att det ska ske en prövning är rent allmänt bekräftat i många fall från Högsta domstolen.²⁹ Prövningen är även etablerad sedan länge i Högsta förvaltningsdomstolen (HFD).³⁰

²⁵ Som medför att det i och för sig blir mer intressant om endera parten kommer från ett annat unionsland.

²⁶ EG-domstolens dom den 23 september 2003 i målet C-452/01, Ospelt./Schlössle Weissenberg Familienstiftung.

²⁷ För EDMR-praxis exempelvis James m.fl. mot Förenade Konungariket, dom den 21 februari 1986 i mål 8793/79, p. 50, & för ett modernare fall Chassagnou m.fl. mot Frankrike, dom den 29 april 1999 i målen 25088/94, 28331/95 & 28443/95, pp. 80 ff.

²⁸ NJA 2018 s. 753, p. 25.

²⁹ NJA 2016 s. 868, NJA 2020 s. 1129 & NJA 2023 s. 291 för att ta några exempel.

³⁰ RÅ 1996 ref. 56.

Den sistnämnda domstolen har kanske tydligast förmått förmedla ett tillvägagångssätt för prövningen av ingrepp mot egendomsskyddet.³¹ Det första steget är ändamålsenlighet – tillgodoser ingreppet det avsedda ändamålet? Det andra steget är nödvändighet – finns det mindre ingripande metoder som kan uppnå ändamålet? Det tredje och sista steget är strikt proportionalitet – finns det en rimlig proportion mellan vad som vinnns och den skada som vållas genom ingreppet?

2.4 Sammanfattning

Sammanfattningsvis talar både allmänna överväganden och EKMR:s tillämpning för att överlåtbarhet på överlåtarsidan är en del av egendomsskyddet. RF:s reglering talar inte för detta på samma sätt, men att så är fallet enligt EKMR räcker för att inskränkningar i överlåtbarhet måste kunna försvaras inom ramen för en prövning enligt egendomsskyddet. Även omdisponeringar inom en egendoms massa bör omfattas av egendomsskyddet. Vad slutligen gäller förvärvarens rätt talar i vart fall det faktum att förvärvaren är villkorad ägare vid tidpunkten för ansökan enligt JFL för att egendomsskyddet aktualiseras även på den sidan, även om det förefaller mindre tydligt. Om det aktualiseras torde dock ett sådant villkorat ägande inte ha ett så särskilt starkt skyddsvärde jämfört med ett ”fullt” ägande.

3. De allmänna intressena i JFL

I detta avsnitt behandlas frågan vilka syften som JFL möjligen har när ett bolag vägras att förvärva en lantbruksegendom. Syftet anges inte i lagtexten utan måste härledas ur andra källor och resonemang.

Inledningsvis beskrivs i avsnitt 3.1 hur JFL är uppbyggd. Efter det analyseras i avsnitt 3.2 vad som kan sägas om syftet i nuvarande JFL, dels indirekt utifrån reglerna i lagen, delavsnitt 3.2.1, dels utifrån förarbeten, delavsnitt 3.2.2. Därefter redovisas tidigare liknande lagstiftning för att se om det går att hitta något därifrån som kan bidra till hur nuvarande lags syfte bör uttydas, avsnitt 3.3. Slutligen sker en sammanfattning i avsnitt 3.4.

³¹ RÅ 1999 ref. 76, avsnitt 5.5.1.

3.1 Jordförvärvslagens struktur

Något kort kan inledningsvis sägas om JFL:s struktur. 1 § JFL definierar de fastigheter som träffas av lagens överlåtelseförbud och tillståndsgivning. Det rör sig om fastigheter som är taxerade som lantbruksenhet. Detta omfattar i sin tur ekonomibyggnader, åkermark, betesmark, produktiv skogsmark med och utan avverkningsrestriktioner samt skogliga impediment,³² 4 kap. 5 § första stycket 7 p. fastighetstaxeringslagen (1979:1152). Redan detta säger självklart något om JFL:s syfte, i och med att den endast träffar – i vart fall typiskt sett – lantligt belägna fastigheter. I 2 § JFL nämns sedan vilka fång som träffas av lagens förbud. Förenklat och motsatsvis träffar JFL inte universella fång och inte heller indirekta överlåtelser där ägaren (alltså ett fastighetsägande bolag) överlåts. Noteras kan också att lagen måste beaktas vid fastighetsreglering,³³ något som rättsligt sett dock inte är ett fång.

3 § JFL anger vidare undantag från lagens förbud när det offentliga är inblandat och vissa andra specialfall som när kreditinrättning (4 p.), närstående (5 p.) eller andelsägare (8 p.) är förvärvare. Mer generella undantag gäller för fastighet som är planerad för annat än skogs- eller lantbruk (6 p.) eller som är avsedd för annat bruk (7 p.). Tillståndskravet, som är uppdelat på fallen belägenhet i glesbygd, behov av omarrondering och överallt för juridiska personer, framgår därefter av 4 § första stycket. Vad som är glesbygd och omarronderingsområde definieras i 1 § och anges i en bilaga till jordförvärvsförordningen (2005:552). Det är inte ägnat att förvåna att de flesta omarronderingsområdena ligger i Dalarna. Glesbygdmark, utanför omarronderingsområdena, kan enligt 5 § fritt förvärvas av någon som är folkbokförd där sedan minst ett år. Det finns också en möjlighet för tillstånd i glesbygd, främst utanför omarronderingsområdena, för fysiska personer i 7 § och en möjlighet för kommuner att förvärva kommande tätbebyggelsemark i 8 §.

Artikeln koncentrerar sig dock inte kring glesbygd eller omarrondering, utan juridiska personers begränsade förvärvsmöjligheter i 6 §. De undantag som anges för juridiska personers rätt att förvärva lantbruksegendom avser markbyten där den juridiska personen avstår lika mycket mark som förvär-

³² Som kommer framgå i det vidare, särskilt avsnitt 3.2.2, syftar JFL till trygga vad som kan kallas en levande landsbygd genom visst ägande av skogs- och jordbruksmark. Det kan därmed tyckas konstigt att impediment omfattas av JFL, i och med att det definitionsmässigt är obrukbar mark, vilken därmed lika definitionsmässigt inte kan bidra till en levande landsbygd.

³³ 5 kap. 20 § fastighetsbildningslagen (1970:988).

vas. I det andra stycket anges de (enda) andra fyra andra skäl som kan ge en vanlig privat juridisk person förvärvstillstånd. Ett är när marken är avsedd för annat än skogs- eller jordbruk. Nästa kan sammanfattas, lite förenklat, som en förvärvsmöjlighet för sågverk på orten. Ytterligare ett är att fångesmannen är annan juridisk person än dödsbo. Slutligen kan bolag få förvärvstillstånd vid särskilda skäl.

Stora delar av den resterande lagen, 9–17 §§ JFL, innehåller regler av mer handläggnings- och processuell natur. Nämnas kan att utebliven rättidig ansökan medför att förvärvet blir ogiltigt, dock inte när lagfart ”råkar” ha meddelats, 11 §. Den regel i denna del av lagen som kan vara viktig för artikeln är 12 § om inlösen vid vägrat förvärvstillstånd. Denna gäller dock endast när tillstånd vägras med stöd av 7 §, det vill säga i glesbygd/omarronderingsområden. Är grunden för nekande att juridisk person vägras förvärvstillstånd enligt 6 § finns ingen inlösenreglering. Inlösenkyldighet föreligger dock inte heller för det fall säljaren är en framgångsrik förhandlare och uppnår ett pris som mer än obetydligt överstiger egendomens värde med hänsyn till dess avkastning och övriga omständigheter eller om avtalsvillkoren i övrigt är oskäligen. Det kan också noteras att det finns en särskild lag som straffsanktionerar bulvanförhållanden som sker för att kringgå JFL.³⁴

Slutligen kan något sägas om vad som inte regleras i JFL om lagen granskas med egendomsskyddets ögon. Det finns ingen tydlig intresseavvägningsregel.³⁵ Möjligen bör enligt förarbetena, se avsnitt 3.2.2 nedan, 6 § andra stycket 4 p. JFL tillämpas som en intresseavvägningsregel. Det finns inte heller någon regel som innehåller en positiv bestämning av lagens syfte. Slutligen saknas en generell ersättningsregel.

3.2 Syftet – det allmänna intresset

3.2.1 Kan något sägas om JFL:s syfte utifrån lagtexten?

Från den förra rubriken kan bäras med att JFL endast träffar normalt sett lantligt belägna fastigheter, 1 §. Förbudet träffar huvudsakligen privata förvärvare, men inte när syftet är annan markanvändning, 3 §. Av 4 § första stycket 3 p. kan utläsas att den privata kategori lagen huvudsakligen vill hindra förvärvare lantbruksegendom är juridiska personer. Vidare kan nämnas att 4 § första stycket 1 p. och 5 § JFL innebär ett slags bosättningskrav för fysiska

³⁴ Lagen (1985:277) om vissa bulvanförhållanden.

³⁵ Vilket dock inte är en tillräcklig förutsättning för att JFL inte skulle anses påverka äganderätten, se NJA 2018 s. 753.

förvärvare i definierad glesbygd. 4 § första stycket 2 p. JFL innebär vidare ett generellt tillståndskrav i omarronderingsområden.

Som redan framgått av redovisningen av JFL:s innehåll ovan saknar lagen en målsättningsparagraf eller annan redovisning vad lagen finns till för att trygga, det vill säga vad det angelägna allmänna intresset består i. Vad syftet må vara måste därför ”bakvägen” vaskas fram genom indirekta slutsatser utifrån lagen. Av de ovanstående bestämmelserna kan förstås att lagstiftaren vill reglera överlåtbarheten av lantbruksegendom. Varför lagstiftaren vill detta framgår dock inte av lagen.

I två fall kan det dock anses klarna till viss del. Det ena fallet gäller glesbygd där en levande landsbygd kan sägas vara målet vilket framgår av ett folkbokföringskrav, 5 §, i kombination med behovsrekvisitet för sysselsättningen i 7 § JFL. I denna delfråga inställer sig dock funderingen vad intresset närmare består i. Förvärv får nämligen – när förvärvarens bosättningskrav inte uppfylls och denne inte visar att denne kommer främja sysselsättningen – vägras utan någon kontroll av huruvida fångesmannen å sin sida var folkbokförd på orten eller bidragit till sysselsättningen. Även överlåtelser utan ”negativt netto”, där det så att säga redan innan är illa ställt med fastighetens bidrag till bygden, kan enligt lagens bokstav vägras tillstånd. Fångesmannen ingår, med andra ord, överhuvudtaget inte i ekvationen. Det grumlar bilden av att det verkligen är aktiviteten/sysselsättningen som är styrande i denna del av JFL; endast de förvärv när det (riskerar att bli) blir sämre förefaller nämligen rimliga att hindra om syftet verkligen vore att vidmakthålla och utveckla fastighetens bidrag till aktiviteten/sysselsättningen på orten.

Ett annat specialfall gäller omarrondering. Här får det enligt 7 § andra stycket JFL vägras tillstånd om förvärvet skulle försvåra rationalisering av ägostrukturen. Isolerat sett kan ett allmänt intresse rätt tydligt utkristalliseras, nämligen en allmänt sett lämplig(are) fastighetsindelning, se ex. vidare 3 kap. 1, 5 och 7 §§ fastighetsbildningslagen (1970:988). I detta fall är också intresset lätt att se i jämförelse med första stycket (om glesbygd beskrivet ovan) i och med att förvärvet försämrar rationaliseringsmöjligheterna.³⁶ Denna tydlighet föreligger dock endast om andra stycket granskas isolerat. Andra stycket i 7 § JFL utgör nämligen ett till första stycket kumulativt krav, jfr ”[o]avsett vad som sägs i första stycket” i lagtexten. I och med detta grumlas även bilden av andra styckets tydligare angelägna allmänna intresse.

³⁶ Så länge en ägare inte säljer av alla sina fastigheter i trakten. Omarronderingar kommer nämligen typiskt sett bli desto svårare, ju fler fastighetsägare som blir involverade. Ersätts bara en fastighetsägare med en annan uppstår rimligen inget tillkommande problem.

Den delfråga där lagstiftningen ger minst, eller i realiteten ingen, vägledning vad det angelägna allmänna intresset består i gäller förbudet mot förvärv från fysisk person till juridisk person i 4 § första stycket 3 p. JFL. Det finns endast indirekta ledtrådar. En är att den juridiske förvärvaren kan avstå mark enligt 6 § första stycket JFL. En annan är tillståndsgrunden i 6 § andra stycket 1 p. JFL om mark som är avsedd för annat ändamål än jordbruk och skogsbruk.³⁷ Läses de nämnda bestämmelserna tillsammans blir det klart att lagstiftaren tycker det är dåligt, alltså i strid med det angelägna allmänna intresset, att *mer* mark som ska användas för jord- och skogsbruk ägs av juridiska personer. Egenvärdet är alltså att bolag inte äger lantbruk. Det saknas dock helt – i lagtexten – en förklaring till *varför* eller *i vilka situationer*

³⁷ Det ligger vid sidan av diskussionen av det allmänna intresset, men det finns – sett till lagtexten – ett inneboende cirkelresonemang här. Enligt 3 § 7 p. JFL gäller JFL överhuvudtaget inte ”om förvärvet omfattar ett område som är avsett för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk”. Samtidigt kan tillstånd ges enligt 6 § andra stycket 1 p. om ”egendom är avsedd för annat ändamål än jordbruk eller skogsbruk”. Det sistnämnda implicerar att det bör sökas tillstånd för mark som är avsedd för annat ändamål än jord- eller skogsbruk, i sin tur innebärande att sådan mark i grunden kan vara förbjuden att förvärva för det fall tillstånd inte lämnats. Men sådan mark är som framgått av citatet från 3 § inte ens omfattad av JFL. Läses lagtexten är 6 § andra stycket 1 p. överflödigt eller möjligen en nullitet i och med att bestämmelsen reglerar en situation som enligt 3 § 7 p. inte ens omfattas av lagens tillämpningsområde. Den enda skillnaden mellan de två lydelserna att 3 § 7 p. talar om ”ett område” och 6 § andra stycket 1 p. om ”egendom”. Men inte heller detta kan i realiteten innebära någon skillnad. Det är nämligen naturligt att 3 § om JFL:s geografiska tillämpningsområde talar om områden, samtidigt som 6 § som handlar om individuella förvärv talar om egendomar. Beaktas således lagtexten utifrån en ordalydelseuttolkning och utifrån logik finns inga situationer som ska kunna få dispens enligt 6 § andra stycket 1 p. i och med att alla sådana situationer ligger utanför JFL:s tillämpningsområde. Nu har dock inte praxis gått i den riktningen, där har till exempel hänvisats till 3 § 6 p. om markens planläggning och att förvärvstillstånd skulle kunna ges trots planläggningen för jordbruk om fastigheten är avsedd till annat enligt 6 § 1 p., varvid ansetts att 6 § 1 p. kan tillämpas när en plan är beslutad (men inte lagkraftvunnen), Kammarrättens i Jönköping dom den 29 januari 2020 i mål 2980-19. Resonemanget kan tyckas märkligt av två skäl, det ena är att när ny plan är beslutad så är ju marken direkt ”*avsedd* för annat ändamål” [*kursivering tillagd*] i detaljplan (även om planen inte är lagkraftvunnen så är onekligen det sista auktoritativa uttalandet som finns om avsikten med markens planläggning att denna är planlagd för något annat) och JFL därmed inte tillämplig enligt 3 § 6 p. I fallet kunde också ifrågasättas huruvida inte området redan planen förutan var avsett för annat ändamål än jord- eller skogsbruk i och med att *förvärvarens* avsikt inte var fortsatt areell näring, och i så fall vore JFL inte tillämplig enligt 3 § 7 p. Det kan också framhållas att lagen – som är rättighetsbegränsande – inte anger något om vems avsikt det är frågan om, vilket borde tolkas till den enskildes fördel. Sett till ordalydelsen i JFL finns inget egentligt hinder för att det skulle räcka med förvärvarens avsikt.

juridiska personer skulle vara dåliga ägare. Det angelägna allmänna intresset bakom att vägra juridiska personers förvärv framgår alltså inte av JFL.

Vidare kan förvärvstillstånd lämnas för skogsindustrin, 6 § andra stycket 2 p. JFL, vilket signalerar att sysselsättning är något positivt. Varför andra juridiska personer som sysselsätter lokalbefolkning än skogsindustriutövare (till exempel lantbruksindustrier eller handel) vore olämpliga ägare förklaras dock inte. I glesbygd finns även en ventil i 3 p. att förvärv kan ske mellan juridiska personer.³⁸ Denna grund för tillstånd ger inte mycket vägledning om det angelägna intresset, mer än att den kan ge stöd för tesen att det ”dåliga” är när mer mark kommer i juridiska personers ägo, men att ”skadan redan är skedd” när så skett tidigare. Slutligen kan nämnas att det i 6 § andra stycket 4 p. JFL finns en dispensgrund för särskilda skäl. Detta formar ett slags ventil i sammanhanget som – rätt tillämpad – skulle kunna hantera i vart fall egendomsskyddets nödvändighets- och ändamålsenlighetsled. Det får anstå till rättstillämpningsavsnittet i kapitel 4 för att se om så sker.

Sammanfattningsvis är JFL isolerat sett tydlig med att en rationellare fastighetsindelning är ett angeläget allmänt intresse som motiverar förvärvsförbud i lagen. Det är nominalt mindre tydligt varför vissa fysiska personers förvärv i glesbygd hindras, i och med att dessa förvärv inte behöver medföra negativa sysselsättnings- eller bosättningskonsekvenser för att omfattas av JFL:s förbud. Det gör att det går att ifrågasätta, i vart fall, att lagtexten uppnår en troligtvis önskad konsekvens att gynna sysselsättning och bosättning i glesbygd. Slutligen förklaras ingenstans i JFL varför juridiska personer inte får förvärva mark som omfattas av lagen. Konsekvenser av detta diskuteras i analysavsnittet. Här kan endast kort konstateras att det inte går att utläsa ur lagtexten vilka syften som önskas uppnås med ifrågavarande begränsningar i överlåtbarheten för juridiska personer och i förläggningen går det inte utifrån den nuvarande lagtexten att veta *varför* (för vilket syfte) lagstiftaren begränsar juridiska personers förvärvsmöjligheter.

3.2.2 Syftets beskrivning i förarbeten och tidigare lagversioner av nuvarande JFL

I den utredning som föregick nuvarande JFL ansågs det vara ett problem att få överlåtelser prövades under förvärvslagstiftningen och därutöver ansågs

³⁸ Utanför glesbygd krävs inte förvärvstillstånd när fångesmannen är juridisk person, 4 § 1 och 3 pp. JFL e contrario.

prisstegring och passivt ägande utgöra problem.³⁹ Målet med lagen skulle vara – angavs det – att premiera familj jordbruket som den dominerande företagsformen.⁴⁰ Förvärv genom juridiska personer ansågs kunna vara prisdrivande, men i vissa fall positiva i och med att de kunde bidra till livskraftiga industrier och även till verksamheter som i annat fall inte skulle vara livskraftiga.⁴¹ Utifrån det sagda formulerades tillståndsskäl i stort sett samstämmiga med de som följer av gällande 6 § andra stycket JFL.⁴² Såvitt gäller vad som kunde vara särskilda skäl för tillstånd för juridisk person angavs att det var frågan om mycket stora och kapitalkrävande skogsbruk, att fångesmannen var juridisk person samt att gemensamhetsskogar utökar sina innehav.⁴³ I fråga om inlösenkyldigheten föreslog utredningen en något vidare sådan, om än inte generell; det fördes ingen direkt diskussion om det kunde vara problematiskt att inte ha en generell inlösenregel.⁴⁴

Backas bandet något till JFL:s ursprungliga version fanns en målsättningsparagraf som underlättar när det som i denna artikel söks efter lagens syfte, enligt den skulle vid prövningar ”om förvärvstillstånd [...] beaktas att uppkomsten och utvecklingen av rationella företag inom jordbruket, skogsbruket och trädgårdsnäringen (lantbruksföretag) främjas.”⁴⁵ Bestämmelsen ansågs utgöra en grundprincip bakom JFL.⁴⁶ I vart fall läst i dess isolerade form skulle bestämmelsen kunna innebära att en juridisk person borde få förvärvstillstånd så snart det främjar rationella lantbruksföretag. När förarbetena mer i detalj diskuterar syftet anges uppnående av jord- och skogsbrukspolitiska mål, främjande av ett rationellt utnyttjande av de naturliga resurserna för jordbruksproduktion, främjande av effektiva familjeföretag (inkluderande en kontroll av verksamheternas kostnader och intäkter), möjligheterna till strukturrationaliseringar samt överensstämmelse med de regionalpolitiska strävandena.⁴⁷ Större regionalpolitiska hänsyn skulle tas än tidigare och särskilt viktigt var lantbruk i trakter med ett i övrigt svagt utvecklat näringsliv.⁴⁸ I fråga om juridiska personers förvärvsmöjligheter

³⁹ SOU 1977:93, s. 61.

⁴⁰ SOU 1977:93, s. 61.

⁴¹ SOU 1977:93, s. 85 f.

⁴² SOU 1977:93, s. 87.

⁴³ SOU 1977:93, s. 87 f.

⁴⁴ SOU 1977:93, s. 98 f.

⁴⁵ Prop. 1978/79:85, s. 2.

⁴⁶ Prop. 1978/79:85, s. 44.

⁴⁷ Prop. 1978/79:85, s. 12.

⁴⁸ Prop. 1978/79:85, s. 39.

ansågs det viktigt att behålla balansen mellan olika ägarkategorier.⁴⁹ Detta ledde till att juridiska personer endast kunde få förvärva mark i trakter med enbart jord- och skogsbruksföretag genom byten.⁵⁰ Dispensgrunderna för juridiska personer skiljde sig något mot dagens,⁵¹ men det är av mindre relevans för att utröna det bakomliggande syftet.

Riksdagsåret 1986/87 skedde den första justeringen av JFL som har betydelse för uttolkningen av lagens syfte. Målsättningsparagrafen lyftes fram till 1 § i lagen. Denna benämndes portalparagraf och betonade i jämförelse med den ursprungliga lydelsen rationalisering i mindre mån.⁵² Syftet beskrevs som ”att främja en från allmän synpunkt lämplig utveckling av företag inom jordbruket, skogsbruket och trädgårdsnäringen (lantbruksföretag). Vid tillämpningen ska eftersträvas att från regionalpolitisk synpunkt ändamålsenliga företag bildas.”⁵³ Propositionen nämner flera skäl bakom att alls ha skogs- och jordbruk, som livsmedelsförsörjning, skogsnäringen som basindustri, en levande landsbygd, ett levande kulturlandskap och underlag för bosättning och nödvändig samhällsservice på fler ställen i landet.⁵⁴ Vidare noteras rationellt nyttjande av marken som ett samhällsintresse, något som anses försvåras av ägare som inte är beroende av aktuella fastigheter för sin försörjning.⁵⁵ De närmare syftena med lagen angavs som att slå vakt om familjejordbruk, främja främst skogsbrukets rationalisering, begränsa juridiska personers förvävrätt, möjliggöra att i glesbygd ta tillvar sysselsättningsmöjligheter i jord- och skogsbruk, stimulera till en ökad omsättning av fastigheter och hålla landsbygden levande.⁵⁶ Det kan noteras att hindra juridiska personers förvärv anges som ett syfte *per se*. Det är därför – som redan noterats på flera ställen – oklart *varför* det från lagstiftarperspektiv definitionsmässigt skulle vara dåligt att juridiska personer äger lantbruksfastigheter. Något annat hade varit fallet om det hade angetts att juridiska personers förvärv borde hindras eller begränsas för att det *i sin tur* exempelvis skulle medföra risker för en

⁴⁹ Prop. 1978/79:85, s. 32.

⁵⁰ Prop. 1978/79:85, s. 32 f.

⁵¹ Prop. 1978/79:85, s. 3.

⁵² Prop. 1986/87:122, s. 13 & 32.

⁵³ Prop. 1986/87:122, s. 2.

⁵⁴ Prop. 1986/87:122, s. 11.

⁵⁵ Prop. 1986/87:122, s. 11. Särskilt detta skäl kan kanske diskuteras. I senare förarbete och i tidigare lagar anses bolagsägande kunna medföra rovdrift på marken. Det skulle väl snarare tala för att den anonyma ägaren på distans – mest på ont visserligen – än mer rationaliserar sin drift av marken, i vart fall om förarbetena ska anses spegla vad som verkligen sker vid bolagsägande.

⁵⁶ Prop. 1986/87:122, s. 12.

levande landsbygd. Det skäl där bolagsägandet i sig ibland anses som dåligt (se vidare nedan) är att ägande i bolagsform skulle leda till prisstegring. Det är okänt om det är belagt. I viss mån kan det dock stämma med tanke på realisationsvinst- och stämpelskattereglerna, men det är å andra sidan positiva konsekvenser som givetvis en ägare med lokal förankring kan tillgodogöra sig i lika hög grad som någon annan ägare. Det föreligger inget legalt hinder för lokalbefolkning att starta bolag.

Den relativt utförliga beskrivningen av syftet som tillkom riksdagsåret 1986/87 blev inte särskilt långlivad, utan utgick riksdagsåret 1990/91 till förmån för den definitionskatalog som återfinns i 1 § JFL även idag.⁵⁷ I ändringens 3 a § första stycket 3 p. återfanns ett liktydigt förbud som numera finns i 4 § mot juridiska personers förvärv.⁵⁸

Den senaste ändringen skedde genom en proposition riksdagsåret 2004/05. Den berörde inte de särskilda syftena rörande juridiska personer främst i relation till grunden om särskilda skäl i 6 § andra stycket 4 p. JFL; propositionens tyngdpunkt var i glesbygdsreglerna. I förhållande till de sistnämnda ville lagstiftaren, genom att hindra personer som inte är bosatta i glesbygdsområdet från att förvärva, undvika så kallade exploaterande förvärv som skulle kunna beskrivas som förvärv där köparen nyttjar marken snabbare och hårdare än vad normal arell näringsdrift skulle medge.⁵⁹ Bakom detta övervägande låg JFL:s, så att säga, mer grundläggande syften att gynna betydelsefulla basnäringar och bevara en levande landsbygd.⁶⁰ Det finns ett regionalpolitiskt och sysselsättningspolitiskt syfte.⁶¹ Något sades dock även om frågan rörande varför juridiska personers förvärv borde begränsas:⁶²

Som anförts [...] är anledningen till att juridiska personers möjligheter till förvärv har begränsats främst att det *ansetts* viktigt att bibehålla balansen mellan olika ägarkategorier. Ett omfattande *privat* ägande har *ansetts* säkerställa en *mångfald av brukningsmetoder* i jord- och skogsbruket, medan ett ökat bolagsägande har *ansetts* leda till att alltmer mark ägs av personer med annan yrkesverksamhet än jordbruk och skogsbruk. Ett ökat bolagsägande har vidare *ansetts* innebära att mark undandras från fastighetsmarknaden på ett otillfredsställande sätt och till risk för sådana prisökningar att jord- och skogsbrukare normalt inte har möjlig-

⁵⁷ Prop. 1990/91:155, s. 4.

⁵⁸ Prop. 1990/91:155, s. 5.

⁵⁹ Prop. 2004/05:53, s. 1, 14 & 17.

⁶⁰ Prop. 2004/05:53, s. 13 & 17.

⁶¹ Prop. 2004/05:53, s. 16.

⁶² Prop. 2004/05:53, s. 26.

het att förvärva den lantbruksegendom de behöver för sin sysselsättning. [*kursiveringar tillagda*]

Kursiveringarna har skett avseende några saker där det med ett kritiskt förhållningssätt finns skäl att diskutera lagens bakomliggande motiv. En första är att det är många förhållandena som *anses* föreligga utan att verkar beläggas, som att en viss kategori ägare är bättre för sysselsättningen än en annan, att ägarens klassificering som fysisk eller juridisk person avgör vilka brukningsmetoder som används, att bolag inte ägs av lantbrukaren själv samt att överlåtelser av fastighetsbolag inte utgör del av fastighetsmarknaden och skulle medföra prisstegringar. Att fastighetsbolag inte utgör del av fastighetsmarknaden är uppenbart falskt, det är snarare en mer typisk överlåtelsemetod för kapitalkrävande fastigheter idag. Övriga antaganden förefaller sakna bevisföring i någon form och det blir därmed oklart huruvida JFL uppfyller sitt tänkta syfte. Regeringen ansåg dock att det inte fanns någon mindre ingripande metod att hålla priserna på en nivå som jord- och skogsägare klarar av än att inte öka andelen bolagsägande.⁶³ Varför lantbrukare inte kan driva verksamhet genom bolag och på vilket sätt bolagen i sig stegrar prisbildningen på ett sätt som inte lantbrukaren själv också kan tillgodogöra sig framgår dock inte.

Det senaste förarbetet berörde även proportionalitetsfrågan, bland annat i anledning av Ospeltdomen som berörts under avsnitt 2.2 ovan. Något kan citeras nedan, varav det efter det första citatet i propositionen konstateras att den nämnda domen tillåter att förvärvstillståndskrav i förväg får uppställas när syftet är regionalpolitiskt.⁶⁴

När det slutligen gäller kravet på proportionalitet framgår det av de nämnda domarna att EG-domstolen generellt anser att bestämmelser om förvärvstillstånd ska vara strängt nödvändiga för att uppnå avsett syfte. Om det finns andra möjligheter att säkerställa att syftet uppnås, t.ex. genom kontrollmöjligheter och sanktionsåtgärder i efterhand, anses i regel inte en reglering med förvärvstillstånd vara nödvändig för att förhindra överträdelse av den nationella lagstiftningen.

Här kan kanske noteras att, även om den nuvarande regleringen anses tillåtlig, vissa delar av densamma torde kunna ersättas av kontroll i efterhand. Rovdrift på naturresurser kan till exempel kontrolleras genom avverknings-

⁶³ Prop. 2004/05:53, s. 28.

⁶⁴ Prop. 2004/05:53, s. 15.

anmälan eller anmälan enligt 12 kap. 6 § miljöbalken. Genom att även införa tillståndskrav vid överlåtelser av aktier/andelar i lantbruksfastighetsägande bolag skulle inte längre ägandet genom bolag i sig utgöra ett potentiellt problem på grund av att det (anses) kunna medföra likriktning sett till ägandet, i och med att det exempelvis skulle kunna hindras att bolag avyttrades till utsocknes.

Slutligen kan ett citat till ske rörande vad som kan utgöra särskilda skäl och hur det sammanhänger med proportionalitet:⁶⁵

Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl ska en *prövning göras mellan intresset* att bevara balansen mellan olika ägarkategorier *och* vad som är *skäligt i det enskilda fallet*. Även allmänna intressen kan därvid beaktas. Ett särskilt skäl kan t.ex. vara när flera jordbrukare förvärvar egendom gemensamt i bolagsform för uppförande av gemensamhetsanläggning eller då företag som bedriver livsmedelsförädlade produktion på orten önskar förvärva mark som behövs för förädlingsverksamheten. Som Sveriges jordägareförbund påpekat kan särskilda skäl även åberopas då fysiska personer vill föra över äganderätten till fastigheter med kulturhistoriskt värdefull bebyggelse till aktiebolag. [*kursiveringar tillagda*]

Sammanfattningsvis kan konstateras följande. Under avsnitt 2.2 konstaterades att det är en oklar fråga huruvida köparens intresse i JFL omfattas av egendomsskyddet. När 6 § kan bli tillämplig bör dock noteras att det redan enligt förarbetena isolerat till JFL krävs en vägning mellan motstående intressen om vad som är skäligt i det enskilda fallet. Skulle det således vara så att egendomsskyddet inte aktualiseras förtar det således inte avseende JFL att en individualiserad intresseavvägning måste ske. Det andra som kan konstateras är att de särskilda skälen kan gälla såväl egendomen (den kulturhistoriskt intressanta), som förvärvaren (jordbrukarnas gemensamma anläggning och livsmedelsproducerande företag). Att de särskilda skälen skulle kunna sammanhålla även med förvärvaren och inte bara med marken avviker dock, trots förarbetsuttalandet, från HFD:s syn, se vidare om HFD 2018 ref. 64 under avsnitt 4.1 nedan.

3.3 Något om tidigare jordförvärvslagar och allmänna intressen däri

Dagens JFL ersatte jordförvärvslagen (1965:290), 1 öp. JFL. 1965 års lag gällde parallellt med 1, 2 och 4 §§ lagen (1916:156) om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom eller gruva eller aktier i vissa bolag,

⁶⁵ Prop. 2004/05:53, s. 39.

1 § 6 p. 1965 års lag. 1916 års lag avsåg utlänningars förvärv och gällde till en ny lag om detsamma kom under 1980-talet.⁶⁶ Att begränsa utlänningars förvärvsrätt är dock ett annat slag av allmänt intresse än det som behandlas i denna artikel och berörs inte vidare. Enligt 4 § första stycket 1965 års lag kunde förvärvstillstånd vägras om förvärvaren kunde antas inte komma att bedriva jord- eller skogsbruk. Emfas låg således på ett aktivt bruk, snarare än på visst ägande i och för sig. Det fanns också undantag för industriell produktion, uppnående av rationellt brukande, praktiskt sett obrukbar mark samt om förvärvet leder till ökad brukbarhet av enhet redan ägd av förvärvaren. Även undantagen signalerar att målet är att marken ska brukas. Därutöver kunde arronderingsskäl medföra vägrat förvärvstillstånd, 5 och 6 §§ 1965 års lag. I förarbetena anges som ett syfte att skydda etablering av sådana lantbruksföretag som är i linje med de gällande jordpolitiska riktlinjerna.⁶⁷ Vidare anges huvuddragen vara att stoppa förvärv som hindrar åtkomsten till rationella lantbruk och att kunna hindra förvärv där förvärvaren inte kommer ägna sig åt lantbruk.⁶⁸

1965 års lag ersatte dels jordförvärvslagen (1955:272),⁶⁹ dels lagen (1925:219) angående förbud i vissa fall för bolag, förening och stiftelse att förvärva fast egendom. 1925 års lag berörs vidare nedan. 1955 års lag innehöll en liknande hänvisning som 1965 års lag till 1916 års lag om inskränkningar för utlänningar att förvärva viss egendom. Om 1965 års lag var koncentrerad kring brukandet hade 1955 års lag visserligen samma huvudsyfte men mer utbroderat.⁷⁰ Enligt 3 § 1955 års lag kunde förvärvstillstånd vägras om vanvård kunde antas,⁷¹ om det kunde antas att skogstillgång skulle brukas utan nytta för ortens jordbruk, vid antagande om snar avyttring med vinst eller om det kunde antas att egendom till nytta för bruket skulle komma att bortföras. Utöver att bruket stod i centrum kan av lagen utläsas att det även fanns ett visst prisreglerande syfte. Därutöver kunde, enligt 4 § första stycket 1 p. 1955 års lag, tillstånd vägras om det kunde antas att förvärvet egentligen var en kapitalplacering, vilket rimligen anses förestavat av prisregleringsmotiv.

⁶⁶ Prop. 1981/82:135, s. 5.

⁶⁷ Prop. 1965:41, s. 56.

⁶⁸ Prop. 1965:41, s. 56 f.

⁶⁹ Egentligen lagen (1955:272) om inskränkning i rätten att förvärva jordbruksfastighet (jordförvärvslag).

⁷⁰ Lagens syfte angavs som ”att söka vid jordbruket upprätthålla en stabil och ekonomiskt tryggad befolkning”, prop. 1955:165, s. 31.

⁷¹ Det ansågs i och för sig rimligen vara rätt sällan som denna vanvård kunde tänkas vara i någon mån känd i förväg, prop. 1955:165, s. 61.

I 4 § första stycket 2 p. fanns en vägransgrund som knyter an till dagens lagstiftning, nämligen för köp av jordbruk när syftet var att inte själv utöva jordbruket. Därutöver kunde vissa arronderingsskäl medföra vägrat förvärvstillstånd, 4 § första stycket 3 p. samt 5 § 1955 års lag.

1955 års lag ersatte lagen (1948:329) om inskränkning i rätten att förvärva jordbruksfastighet. Skälen i 3 § 1948 års lag för vägrat tillstånd var nämligen lika de i 1955 års lag, det vill säga antagen vanvård, tillgodogörande av skogstillgång utan nytta för orten, avyttring med snar vinst och bortförande av egendom. Den var vidare lik för att förvärvstillstånd kunde vägras vid kapitalplacering eller när jordbruk inte skulle utövas av förvärvaren, 3 § andra stycket 1948 års lag. I samma stycke fanns även vissa arronderingsskäl mot tillstånd.

1948 års lag föregicks av lagen (1945:805) om inskränkning i rätten att förvärva jordbruksfastighet, som utgör den första jordförvärvslagen i egentlig mening. Det fanns dock liknande inskränkningar vid denna tid, vilka var 1916 års lag om begränsningar för utlänningar,⁷² 1925 års lag (vilken berörs nedan) samt även för vissa för denna artikel perifera lagar som gällde social jordbruksarrondering, bulvanförhållanden och lagar som snarare gällde förvärvarens bruk av det förvärvade.⁷³ 1945 års lag liknade sedermera efterkommande lagar från åren 1948 och 1955. Förvärvstillstånd kunde vägras på i allt väsentligt samma grunder som angetts för dessa lagar. Den första jordförvärvslagen kom till för att stävja att jordbruksfastigheter i alltför hög utsträckning kom att övergå till bolag eller andra som inte idkade jordbruk som huvudsaklig näring, i och med att ett livskraftigt jordbruk är av största betydelse för landet.⁷⁴ Så länge enkom detta syfte berörs är det centrala att jordbruksmark faktiskt nyttjas. Lagen avsåg dock även att undvika spekulation (och därmed prisstegring).⁷⁵ Spekulationsförfaranden som nämndes var rovdrift av resurserna (för kortsiktig vinning) och omläggning till påkostade sommarnöjen, vilket sköt undan möjligheterna för den jordbrukande befolkningdelen.⁷⁶ De skäl som talade för restriktioner på fastighetshandeln vägdes

⁷² Och även som i förordningen av den 31 oktober 1873 angående främmande trosbekännare och deras religionsutövning.

⁷³ Prop. 1945:336, s. 9 ff. De senare lagarna om hur förvärvaren fick agera var till exempel lagar om uppsikt över jordbruksmark och bestämmelser i skogsbrukslagen som införts som reglerade avverkningsrätten under de närmsta åren efter fånet.

⁷⁴ Prop. 1945:336, s. 50.

⁷⁵ Prop. 1945:336, s. 50 f.

⁷⁶ Prop. 1945:336, s. 51.

uttryckligen mot ett motstående intresse i form av ”vissa olägenheter [...] för den fullt lojala fastighetshandeln.”⁷⁷

Något kan sägas om 1925 års bolagsförbudslag. Enligt denna fick bolag med flera juridiska personer endast fritt förvärva fastigheter där det var åbyggnaden som utgjorde det huvudsakliga värdet eller i vissa andra specialfall som för torvmosse och vattenfall, 1 och 3 §§ 1925 års lag. Det fanns även en fakultativ möjlighet att ge förvärvstillstånd i ett antal situationer som exempelvis för egnahemsbebyggelse, 4 § 1925 års lag. 1925 års lag ersatte i sin tur lagen (1906:21, s. 1) angående förbud i vissa fall för bolag och förening att förvärva fast egendom.

1918 infördes en annorlunda uppbyggd lagstiftning i form av lagen (1918:520) om inskränkning för viss tid i rätten att överlåta fast egendom. Lagen förbjöd den som åtkommit fastighet (vissa undantagna) att inom fem år överlåta fastigheten utan att tillstånd hade erhållits.⁷⁸ När det fanns skälig anledning att anta att överlåtaren förvärvat fastigheten för att bereda sig hastig vinst krävdes antingen att det förelåg visshet att köparen skulle komma att väl hävda fastigheten alternativt synnerliga skäl. Lagstiftningen avsåg att stävja samhällsskadlig jordspekulation.⁷⁹

1906 års bolagsförbudslag, slutligen, innebar förbud för bolag eller förening att inom delar av Dalarnas och Gävleborgs samt inom hela Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län förvärva fast egendom på landet. Tillstånd kunde dock fås när det var åbyggnaden som var det huvudsakliga värdet eller om det var frågan om verksamhetsfastigheter (som stenbrott). Det fanns även möjlighet att förvärva viss typ av skogsegendom. En generell dispensgrund var om det förelåg särskilda omständigheter, jfr idag 6 § andra stycket 4 p. JFL. Det kan också noteras att lagen inte förhindrade förvärv när fångesmannen var juridisk person, även detta är något som också gäller idag.

Sammanfattas tidigare lagar kan några förhållanden nämnas som skiljer sig mot dagens JFL. Folkförsörjning har i gången tid varit ett motiv, som förefaller försvunnit med tiden. Det har också funnits en högre grad av detaljreglering av de situationer när lagen tillämpas och vad som ska beivras med lagen. En annan skillnad var att tidigare lagar synes medfört att det gjordes en prognos huruvida förvärvaren skulle vara negativ sett till lagens syfte, medan nuvarande lag mer så att säga ”rätt av” leder till vägran av förvärvs-

⁷⁷ Prop. 1945:336, s. 52.

⁷⁸ Lagen kom dock inte att gälla i fem år, se prop. 1920:417.

⁷⁹ Prop. 1918:441, s. 22.

tillstånd i vissa typsituationer utan beaktande av hur förvärvaren i realiteten skulle påverka uppnåendet av lagens syften. Vad som varit relativt konstant har varit att ett syfte är möjligheterna för den jordbrukande befolkningen att bedriva lant- och skogsbruk. Även förhindrande av prisstegring och spekulation har funnits med som syften över tid.

3.4 Sammanfattning och diskussion

Sammanfattningen koncentrerar sig kring syftet som ligger bakom att vägra juridiska personer förvärvstillstånd. Under jordförvärvslagarnas evolutionära process kan i huvudsak två skäl utkristalliseras. Det ena, som förefaller blivit nedtonat med tiden och är det mindre viktiga idag, handlar om att undvika olika former av *spekulation*. Spekulationen kan ta sig former som vanvård, kortsiktig ”utsugning” av fastighetsresurser och prisstegring. I dag är det i någon mån prisstegringsargumentet som kan tala mot att tillåta juridiska personers förvärvsmöjligheter. Det förefaller antas att juridiska personer kan betala mer för marken. Det är väl också i viss mån korrekt i och med att senare leds indirekta överlåtelser inte blir föremål för beskattning på samma sätt som en direkt fastighetsöverlåtelse. Vad som hindrar Ortsbor att förvärva genom bolag och kunna betinga sig samma priser samt därmed uppnå neutralitet är dock inte klart.

Det andra och idag viktigare skälet kan kanske sammanfattas som att det är bra med en *lokal förankring*, det vill säga att ägaren ska vara nära sin mark. Detta leder till en levande landsbygd. Just delargumentet om en levande landsbygd är dock inte helt vattentätt i och med att JFL är tillämplig på urbant belägen mark, så länge denna är taxerad som (används för) lantbruk. Om lagen hade begränsats endast till glesbygd hade argumentet om den levande landsbygden varit mer begripligt.

Hur juridiska personers ägande faktiskt sett skulle påverka det lantliga lokalsamhällets vigör är inte helt klart. En fysisk person som äger en lantbruksfastighet kan inte avkrävas att bo på fastigheten. Flera sådana ägare kan arrendera ut sina marker till en och samme arrendebonde, vilket skulle leda till färre boende. Ett bolag kan, vice versa, ägas av någon som bor på den av bolaget ägda fastigheten. Det finns inget hinder mot det. Syftet förefaller bygga på ett *antagande* att ägande i bolag innebär en *risk* om en passiv och frånvarande ägare. Om denna slutsats vore korrekt förefaller det som att det skulle kunna finnas en öppning för att motbevisa hypotesen och få förvärvstillstånd. Annorlunda uttryckt, det är egentligen inte bolaget som ägare som

är problemet, utan vad bolagsägandet indirekt kanske med större sannolikhet än vid ägande genom fysisk person skulle kunna föra med sig.

Måhända skulle ett kompletterande argument för att hindra juridiska personers förvärv vara att samhället får mer kontroll över varje överlåtelseled. Har väl fastigheten kommit att ägas av ett bolag kan senare aktieöverlåtelser där fastigheten indirekt överläts inte nagelfaras. En sådan argumentationslinje är dock inte heller den så vattentät, för det finns inget hinder mot en lag som kräver tillstånd för aktieöverlåtelser där bolagets tillgång utgörs av lantbruksegendom. Att lagstiftaren *valt* att inte reglera indirekta överlåtelser utgör inget fullgott argument att hindra direkta överlåtelser, i och med att ett sådant totalförbud i så fall kan tänkas gå längre än vad som är ändamålsenligt för att uppnå syftet på det generella planet.

4. Rättstillämpning rörande det allmänna intresset i JFL

Detta kapitel om rättstillämpningen struktureras utifrån de två delar av prövningen vid ingrepp i egendomsskyddet som är av störst relevans vid prövningar enligt JFL, nämligen ändamålsenlighet (avsnitt 4.1) och strikt proportionalitet eller intresseavvägning (avsnitt 4.2). Inledningsvis kan framhållas att det för domar före år 1996 kanske inte alltid är att förvänta att det sker en uttrycklig bedömning mot egendomsskyddet.⁸⁰

4.1 Ändamålsenligt – prövningen av om vägrat förvärvstillstånd uppnår syftet

Behandlade domar avseende JFL kommer från HFD och kammarrätterna. Det är inte frågan om alltför många domar. I detta avsnitt analyseras domarna utifrån huruvida domskälen innehåller någon redogörelse för JFL:s syfte och/eller någon prövning av huruvida ett vägrat förvärvstillstånd uppfyller JFL:s syfte. Först genom någon form av sådan prövning kan det konstateras att ett vägrat förvärvstillstånd i det enskilda fallet bär mot att uppfylla lagens syfte. Lagen *syfte* är nämligen – som framgått – inte att vägra bolag att förvärva mark, utan det är dess *redskap*. Syftet är bland annat att trygga en levande landsbygd med mera.

I det senaste HFD-avgörandet anges att ägandet genom bolag bör vara förknippat med restriktioner för att ett sådant ägande anses leda (det kan

⁸⁰ På grund av att det kan hävdas att det var ex. RÅ 1996 ref. 56 som gjorde det tydligt att en sådan måste ske.

noteras att HFD, liksom propositionen anger att bolagsägande *anses* ha vissa följder, snarare än att sagda följder är konstaterade) till passiva ägare och undandragande av fastigheter från marknaden med åtföljande prisstegring.⁸¹

Frågan om särskilda skäl skulle kunna liknas vid en spegling av JFL:s syfte i och med att det kan tänkas vara lättare att acceptera förvärv med stöd i regeln om särskilda skäl om det kan visas eller antas att lagens syfte inte riskerar att trädas för när. Det är emellertid något av en spekulation. HFD å sin sida gör, utifrån att förarbetena talar om särskilda skäl när kulturhistoriska värden kan kräva bolagsägande, antagandet att de särskilda skälen ska ”ta sikte på särskilda förhållanden på den aktuella egendomen”⁸² (till exempel att denna är kulturhistoriskt intressant) och att regeln ”är avsedd att ha ett förhållandevis snävt tillämpningsområde.”⁸³ Generella – ospecifika – effektivitetssträvanden kan därmed inte utgöra särskilda skäl enligt HFD:s synsätt.⁸⁴ Här kan dock jämföras med ett tidigare rättsprövningsfall där det konstaterades att det fanns ett rätt stort handlingsutrymme,⁸⁵ något som snarare möjligen skulle kunna medföra att det vore lätt/arbiträrt att få dispens.

Det går att diskutera huruvida HFD:s antagande att de särskilda skälen måste ha med egendomen att göra är korrekt, inte minst för att det saknar stöd i uttrycklig lagtext i en äganderättsinskränkande lagstiftning, till exempel skulle väl även kunna tänkas att skälen kan ha att göra med en *annan* redan ägd egendoms möjlighet till rationellt bruk som uppstår genom komplettering av ägovidden av en till fastighet. Som framgått av avsnitt 3.2.2 stämmer inte heller koncentrationen kring endast den förvärvade egendomen med förarbetena.

HFD anser vidare – med tanke på att överlåtelser av indirekt ägande inte kan hindras som JFL är uppbyggd (se avsnitt 3.4 ovan) – att ett förvärv till bolagsägande inte kan motiveras av att ”förvärvet görs av ett hel- eller delägt bolag eller att det saknas spekulationssyfte eller för att detta kan förmodas vara lågt”,⁸⁶ vilket dock medför att förvärvstillstånd kan vägras utan att

⁸¹ HFD 2018 ref. 64.

⁸² Här kan nämnas Kammarrättens i Jönköping dom den 19 april 2018 i mål 2771-17 där egendomen, som bland annat var stor och bestod av ör, ansågs så pass kapitalkrävande att tillstånd kunde ges. På samma tema, Kammarrättens i Jönköping dom den 30 augusti 2012 i mål 816-12. I det senare fallet, där kammarrätten fastställde förvaltningsrättens dom, sker också en tydlig intresseavvägning utmynnande i att förvärvstillstånd kunde ges.

⁸³ HFD 2018 ref. 64.

⁸⁴ HFD 2018 ref. 64.

⁸⁵ RÅ 1991 not. 466.

⁸⁶ HFD 2018 ref. 64.

bolagsägandet på något sätt i realiteten skulle komma i konflikt med JFL:s syfte.

I ett annat mål prövades huruvida de specialiserade byggnaderna på aktuell fastighet kunde utgöra skäl för förvärvstillstånd, vilket skulle kunna tänkas i och med att HFD i avgörandet ovan ansett att det är förhållanden på fastigheten i fråga som skulle kunna forma särskilda skäl. Att fastigheten i fråga var mindre och bebyggd med specialutformade byggnader (för äggproduktion) ansågs dock inte kunna utgöra särskilda skäl.⁸⁷

Att kunna undvika ägosplittring vid generationsskifte anses inte kunna utgöra ett särskilt skäl.⁸⁸ Som relaterades under avsnitt 2.2 har i vart fall säljaren en av egendomsskyddet skyddad position och undvikandet av ägosplittring torde i vart fall typiskt sett vara ett säljaren tillkommande intresse, innebärande behov av en proportionalitetsbedömning. Utgången i det aktuella fallet var dock sådan att det inte utlöste ett behov av en proportionalitetsbedömning.

Ett annat argument mot förvärvstillstånd är att sökanden kan fortsätta en verksamhet som redan bedrivits även utan att äga fastigheten, i målet var det frågan om en av renbetesrätt belastad fastighet där förvärvaren var en sameby vars förvärv vägrades tillstånd.⁸⁹

Som framgått av ovan sker ingen prognostisering huruvida den som förvärvar i bolagsform kommer att agera på ett sätt som vore ofördelaktigt sett till JFL:s syften. Här förhåller det sig annorlunda när det kommer till att bedöma (enligt tidigare lydelse av JFL) huruvida en egendom verkligen behövs för bland annat sysselsättningen på orten.⁹⁰ En liknande värdering skedde även när förvärvarens förutsättningar att bedriva en verksamhet i linje med JFL:s syfte beaktades i bedömningen.⁹¹ I det senare fallet borde en liknande bedömning numera kunna ske vid prövningar enligt 7 § JFL.

Det finns därmed ingen helt stringent linje i JFL över tid huruvida de faktiska förutsättningarna i det enskilda fallet beaktas, eller om det istället endast ska förutsättas att det lagen förbjuder också alltid är något ont för

⁸⁷ Kammarrättens i Jönköping dom den 21 april 2021 i mål 3241-20.

⁸⁸ Kammarrättens i Jönköping dom den 19 april 2018 i mål 2771-17.

⁸⁹ Kammarrättens i Sundsvall dom den 30 april 2024 i mål 1513-23.

⁹⁰ RÅ 1994 ref. 7.

⁹¹ RÅ 1990 ref. 59, se även RK 1999:2907, där man kunde konstatera att ett avslagsbeslut ”skulle kunna ge en direkt och påvisbar effekt” för sysselsättningen i och med den alternativa användning som bleve aktuell om förvärvet inte gick igenom. Se här även Kammarrättens i Sundsvall dom den 14 maj 2024 i mål 1325-23. Se vidare även prop. 2004/05:53, s. 16.

JFL:s syften. Det förefaller dock som att den senaste lagändringen kommit att med viss marginal föra prövningarna längre ifrån att det är möjligt att väga in den enskilda situationens faktiska förutsättningar, även om det inte riktigt förefaller ha varit lagstiftarens avsikt. I och med det är det också svårt att kontrollera att ändamålsenligheten är uppfylld.

4.2 Strikt proportionalitet – vad vägs in och hur i proportionalitetsbedömningarna?

Här redovisas om det sker en strikt proportionalitetsbedömning och hur den motiveras. En utgångspunkt för bedömningen är att de sakliga skäl som bestämt utgången (rättsfakta), alltså vad som bestämt resultatet i proportionalitetsbedömningen, måste framgå av domen, se 30 § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Först kan avgöranden listas där det överhuvudtaget inte sker en bedömning av proportionaliteten eller en intresseavvägning. Här kan åtskillnad göras mellan de fall där det är klart att egendomsskyddet utlöses i och med att det är frågan om en omdisponering av någons redan existerande egendom och sådana fall där förvärvaren är fristående från fångesmannen och det är mindre klart att egendomsskyddet aktualiseras för förvärvande part som uppträder i målet (se diskussion i avsnitt 2.2 ovan).⁹² Som dock har noterats föreskriver redan förarbetena till 6 § andra stycket 4 p. JFL ett intresseavvägande moment, innebärande att skälen för och emot att särskilda skäl föreligger och att förvärvstillstånd kan medges eller ej måste redovisas (dock då utan att behöva motiveras av egendomsskyddet).

⁹² Tabellen innehåller inte enbart fall som tillämpar ledet om särskilda skäl för juridisk person, i och med att egendomsskyddet utlöser behov av proportionalitetsbedömning även i andra fall. Även om tonvikten ligger på fall om särskilda skäl har således några till tagits upp som exemplifieringar. De fall som bedömt särskilda skäl för juridisk person är markerade med *. Är det oklart om domstolen bedömt detta led är markeringen (*). Det finns också fall som inte platsar i tabellen, som de där förvärvstillstånd meddelas eller det återförvisas för en fortsatt prövning som RÅ 1990 ref. 59, RÅ 1993 not. 706, RÅ ref. 7, KRG dom den 10 februari 2015 i mål 2251-14, KRJ dom den 30 augusti 2012 i mål 816-12 & KRJ dom den 19 april 2018 i mål 2771-14. Även rättsprövningsfall kommer lite vid sidan av i och med att dessa, så att säga, endast kontrollerar lagförenlighet, som RÅ 1989 ref. 16 & RÅ 1991 not. 466. Förkortningarna KRG, KRS, KRJ i tabell och not avser vardera Kammarrätten i Göteborg, Sundsvall & Jönköping.

Koppling mellan parterna	Fristående parter
KRG dom 2013-04-12, 7125-12 *	RK 1999:2907
KRJ dom 2021-04-21, 3241-20 *	KRG dom 2012-03-26, 899-11 (*)
	KRG dom 2012-03-26, 901-11 (*)
	KRG dom 2024-02-20, 4180-23 *
	KRS dom 2012-07-03, 1543-11 *
	KRS dom 2016-06-22, 647-16 *
	KRS dom 2016-06-22, 648-16 *
	KRS dom 2023-02-02, 3619-20
	KRS dom 2024-04-30, 1513-23 *
	KRS dom 2024-05-14, 1325-23
	KRJ dom 2012-04-17, 3740-11 *
	KRJ dom 2020-01-29, 2980-19 *

Tabell 1 – Avgöranden utan intresseavvägningar

I fallet från HFD nämns en avvägning mellan ägarkategoribalans och vad som är skäligt i det enskilda fallet, vad som närmare vägts eller hur framgår dock inte.⁹³ I ett fall nämns att beslutet inte kan anses strida mot proportionalitetsprincipen,⁹⁴ hur eller varför utvecklas dock inte. Vilken proportionalitetsbedömning som faktiskt skett kan därmed inte utläsas. Andra exempel är där det framhålls att det skett en avvägning mellan skälen för och emot tillstånd,⁹⁵ men det inte framgår vilka rättsfakta som värderats i bedömningen. Det finns inte något granskat avgörande där innehållet i en proportionalitetsbedömning, på nivån av att konkreta avvägda parametrar (rättsfakta), redovisas. Inget avgörande, oavsett om det redovisas en proportionalitetsbedömning eller det inte redovisas att en sådan skett, kan därför ge vid handen vad som ingått i bedömningen eller hur avvägningen gått till.

Möjligen kan en orsak till att proportionalitet sällan uttryckligen beaktas vara att det är enklare att notera fångesmannens äganderätt än förvärvarens – och därmed enklare att se fångesmannens egendomsskydd. Typiskt sett är förvärvaren part i JFL-prövningen, men det kan dock i vart fall noteras att även fångesmannen kan ha rätt att vara part (i och för sig i fråga om värdering).⁹⁶ Hursomhelst visar fallet att det finns situationer när en part med ändock tämligen otvetydigt skyddad egendomsrätt är part eller kan

⁹³ HFD 2018 ref. 64.

⁹⁴ RK 2006:78.

⁹⁵ Kammarrättens i Göteborg dom den 22 augusti 2013 i mål 5300-12.

⁹⁶ RÅ 82 2:27.

påverkas av jordförvärvsprövningar. Att fångesmannens rätt kan påverkas torde isolerat sett räcka för att utlösa proportionalitetsbedömningar.

Sammantaget får resultatet av undersökningen bli att det i en majoritet av fallen inte sker någon intresseavvägning i domskälen och att det i princip i inget fall går att utläsa vad som – i linje med egendomsskyddet och förarbetena – vägs mot vartannat för att konstatera att särskilda skäl inte föreligger.

5. Sammanfattning och diskussion

Resultaten kan diskuteras i några sammanfattande och diskuterande avsnitt. Ett första sådant gäller huvudpunkten om egendomsskydd, intresseavvägning och hur detta beskrivs i avgöranden som avser JFL (avsnitt 5.1 nedan). En andra fråga kan vidgas utanför endast JFL, och det är frågan om hur lagars syften kan eller bör relateras i rättighetsinskränkande lagstiftning (avsnitt 5.2 nedan). Slutligen formuleras några förändringsförslag (avsnitt 5.3 nedan).

5.1 Egendomsskydd och intresseavvägning i JFL

Som utretts i avsnitt 2.2 utgör i vart fall rätten att överlåta och rätten att omdisponera något ägt delar av egendomsskyddet. Med tanke på att en anmälan om förvärvstillstånd enligt JFL görs först när det finns en bindande köpehandling och med tanke på att avtalsprincipen råder för överlåtelse av fast egendom talar övervägande skäl för att också den förvärvande partens (i och för sig) villkorande äganderätt är skyddad av egendomsskyddet. Redan det faktum att den ena sidans enskilda part omfattas av egendomsskyddet bör emellertid räcka för att den proportionalitetsprincip som gäller inom egendomsskyddet måste genomsyra jordförvärvsprövningarna.

För JFL:s interna del är det emellertid kanske att gå över ån efter vatten att hänföra sig till egendomsskyddet för att nå slutsatsen att en intresseavvägning krävs vid prövningen om särskilda skäl. Detta i och med att det redan av förarbetena framgår att det vid prövningen av 6 § andra stycket 4 p. JFL är så att intressen ska vägas mot varandra, se avsnitt 3.2.2 ovan. Det måste, som framgår av förarbetena, alltså vägas olika skäl mot varandra för att utröna huruvida särskilda skäl föreligger eller inte.

En annan utgångspunkt är att ett beslut som går en enskild emot – som ett nekat förvärvstillstånd – måste innehålla en klaggörande motivering som ska ange ”vilka omständigheter som varit avgörande”, 32 § första stycket förvaltningslagen (2017:900). När saken sedan hamnar i domstol ska domen

innehålla ”de skäl som bestämt utgången”, 30 § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1971:291). Skäl måste förstås som sakskäl, alltså vilka rättsfakta som tagits i beaktande och hur de vägts mot varandra (i och med det som ska ske är just en *vägning* av vad som talar för och emot att särskilda skäl föreligger).

Som kunnat noteras innehåller en övervägande majoritet av de granskade avgörandena från HFD och kammarrätterna ingen redovisning av *vilka rättsfakta som vägts* för och emot att *särskilda skäl* föreligger eller *hur* de vägts i form av någon intresseavvägning. Detta kan ha tre förklaringar.

En första förklaring är att antagandena ovan att rätten att överlåta, rätten att omdisponera det ägda (och rätten att förvärva) inte är delar av egendomsskyddet samt att det inte är så att förarbetena beskriver en metod i form av en intresseavvägning när det kommer 6 § andra stycket 4 p. JFL. Detta antagande förefaller kunna falsifieras efter genomgångarna i avsnitt 2.2 och 3.2.2.

Ett andra antagande är att domar inte behöver redovisa vilka rättsfakta som har beaktats och hur dessa värderats. Denna artikel är inte processrättslig, men det får förutsättas att en processrättslig pendang till artikeln inte skulle komma till annan slutsats än att det inte räcker som domskäl att konstatera att särskilda skäl inte föreligger, utan att det måste krävas att det redovisas vad i sak och vilken bedömning som medfört denna slutsats. Även detta andra antagande förefaller därmed kunna falsifieras.

Det tredje antagandet blir att avgörandena inte uppfyller egendomsskyddets, förarbetsuttalandets eller alternativt den processuella regleringens krav. Tyvärr förefaller detta antagande mest troligt. Det kan dock vara förklarligt att detta problem uppstått. JFL saknar tydliga intresseavvägande regler och gör inte heller sitt syfte tydligt, vilket medför att en domstol måste spekulera om vad den är satt att egentligen pröva, det vill säga vad domstolen ska ha som balanspunkt i sin avvägning. Det gör det i sin tur svårare att vara konkret i domskälen än vid tillämpning av tydliga rättsregler. Se vidare i kommande två avsnitt.

5.2 Syftesbeskrivningar i rättighetsinskränkande lagstiftning

JFL förefaller illustrera ett problem med utformning av rättighetsinskränkande lag som kan uppträda, nämligen att syftet inte anges med ty åtföljande tillämpningsproblematik. Typiskt sett brukar äganderätten i Sverige beskrivas som negativt bestämd.⁹⁷ Den negativa bestämningen innebär, med

⁹⁷ Se ex. Bergström, SvJT 1956, s. 148.

en kort förklaring, att ägaren är fri att göra allt denne inte är legalt förhindrad att göra; äganderätten blir ”negativt” av de olika positiva ingreppen i densamma. Denna negativa bestämning har också stöd i 2 kap. 15 § RF, där det framgår att det måste föreligga ett angeläget allmänt intresse för att i något avseende rättsligt kunna inskränka ägarens frihet. För att kunna hindra eller begränsa exempelvis överlåtbarhet måste således ett angeläget allmänt intresse föreligga – både i regelns generella tillämpbarhet, som vid tillämpningen i ett enskilt fall. Annars är det fritt att överlåta.

Många gånger anges de intressen som kan begränsa ägarens frihet i lagen, till exempel genom målsättningsstadganden och krav ur någon allmänt skyddsvärd aspekt som i 1 kap. 1 § och 2 kap. miljöbalken. Eller genom skyddsvärda förhållanden, en typ av allmänna intressen, som måste beaktas som i 2 kap. plan- och bygglagen (2010:900). Ytterligare ett exempel är 2 kap. expropriationslagen (1972:719), där de olika allmänna intressen som kan föranleda rätt att expropriera anges i en katalog. I förslaget till hyresförvaltningslag får man läsa ut de angelägna allmänna intressena indirekt genom att se till när förvärvstillstånd kan vägras.⁹⁸ Det hade i och för sig varit tydligare med ett positivt angivet syfte i lagen, men utifrån skälen för nekat tillstånd (som vägran av tillstånd när exempelvis förutsättningar att förvalta egendomen inte finns) går det rätt tydligt att förstå vad som avses att förhindras, det vill säga vad lagen har för syfte.

När det kommer till JFL:s syfte – JFL:s angelägna allmänna intresse – i delen med att generellt vägra juridiska personers förvärv framgår inte syftet alls i lagen. De tänkta intressena i form av att exempelvis undvika avfolkning eller hantera prisbildningen måste man gå till förarbetena för att finna.⁹⁹

⁹⁸ SOU 2023:55, s. 16, 13 §.

⁹⁹ Denna artikel är rättsdogmatisk och ett förhållande rörande JFL och det riktiga i att hindra juridiska personers förvärv kan det därför räcka med att diskutera i en fotnot. Grundantagandet verkar i bakgrunden vara att orsbor gärna och framgångsrikt driver verksamhet i enskild firma (förvärvstillstånd krävs inte), men att utsocknes som inte vill etablera sig i orten gärna driver sin verksamhet i bolag (utsocknes skulle inte vara benägna att direktäga fast egendom i en ort där man inte avser att långsiktigt uppehålla sig). Därför ska bolag förvägras förvärva mark; orsborna får behålla marken på det sättet. Året före 1925 års bolagsförbudslag, som kan tas som utgångspunkt för när bolag började förbjudas förvärva lantbruksmark, år 1924, fanns det 1 074 registrerade aktiebolag i riket och folkmängden upp gick till 6 036 118 personer, Kungl. Statistiska Centralbyrån, Statistisk årsbok för Sverige 1925, Stockholm 1925, s. 5 & 181. Det gick således 5 620 svenskar per aktiebolag. Idag finns cirka 763 000 aktiebolag, <https://www.scb.se/vara-tjanster/bestall-data-och-statistik/foretagsregistret/>, 2024-11-30, och folkmängden år 2023 var 10 551 707, <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/>

Detta kan så klart ifrågasättas redan utifrån ett lagstiftningstekniskt perspektiv, med tanke på egendomsskyddets krav att det ska finnas ett manifesterat angeläget allmänt intresse för att överlåtbarhet ska få begränsas. Det medför dock även tillämpningsproblem, för att domstolen måste göra antaganden om vad lagstiftaren avsett att uppnå med att hindra en juridisk person att köpa vissa fastigheter. 2018 års fall från HFD kan ses som en illustration på problematiken, i och med att domstolen endast för fram förhållanden på fastigheten som sådant som skulle kunna utgöra särskilda skäl. Detta trots att förarbetet även lyfter förhållanden som kan ha med förvärvaren att skaffa.

Hade istället lagstiftaren angett syftet hade de angelägna allmänna intressena framgått, vilket hade underlättat domstolens prövning. Det hade särskilt underlättat en intresseavvägning – som enligt avsnitt 5.1 måste ske – i och med att det hade framgått mot vad de motstående intressena för ett fullbordat förvärv närmare bör mätas. Slutsatsen blir således att en uppbyggnad som den som JFL har, där syftet inte framgår i lagtexten, är olämplig för en rättighetsinskränkande lagstiftning.

5.3 Diskussion och förändringsförslag

Inför förändringsförslagen nedan får först noteras att det går utmärkt för Riksdagen att genom politisk vilja inskränka egendomsskyddet för att uppnå något av Riksdagen bestämt angeläget allmänt intresse. Ramarna att politiskt välja nivå och inriktning på ett sådant regelverk är vida. Det finns dock ett krav på proportionalitet i regelverket, ingreppet måste vara nödvändigt. Det finns också ett proportionalitetskrav i det enskilda fallet som – även när ett regelverk är avsett att ha en strikt tillämpning – förutsätter att ingreppet i egendomsskyddet faktiskt bär mot det med ingreppet avsedda syftet, alltså att ett ingrepp (ett nekat förvärvstillstånd) medför att det av Riksdagen beslutade angelägna allmänna intresset uppnås eller upprätthålls. Därtill måste lagreglerna på området vara tydliga.

svriges-befolkning/, 2024-11-30. Idag går det cirka 14 svenskar per bolag. Det är idag cirka 400 gånger färre svenskar per aktiebolag i jämförelse med år 1924. Saken behöver självklart betydligt mer undersökning, men utifrån denna korta statistikredogörelse går att dra slutsatsen att bolagsägande är en betydligt mer vanlig företeelse nuförtiden. Det i sin tur torde innebära att betydligt fler typer av verksamheter drivs i bolagsform idag än för hundra år sedan. Det går därmed på det praktiska planet att i vart fall ifrågasätta om antagandet att hindra bolagsägande verkligen har den påverkan på den bakomliggande ägarsammansättningen för lantbruksmark som JFL:s förbud är tänkt att leda till.

Det sagda, tillsammans med utredningen ovan, leder till slutsatsen att en behövlig reform vore att JFL i själva lagen angav vilket syfte lagen har. Detta gäller särskilt i fråga om nekandet av juridiska personers förvärv i regeln om särskilda skäl. För att det ska bli fullt begripligt redan i den rättighetsinskränkande lagen som sådan när skälen för ett eller mot ett förvärvstillstånd ska få väga över behöver det anges vad JFL är avsedd att förhindra för negativa följder. Utan angivande av syften blir det svårt att göra den intresseavvägning som ska ske, därmed över till densamma.

I och med att det är frågan om en äganderättsinskränkande lagstiftning kan en annan lämplig ändring av lagen vara att lägga in en allmän proportionalitetsregel, med inspiration från exempelvis 2 kap. 12 § expropriationslagen (1972:719) eller 7 kap. 25 § miljöbalken. Som framgår av praxis är i och för sig inte existensen av en sådan regel en nödvändig (men i och för sig tillräcklig) förutsättning för att det ska ske en intresseavvägning i ett enskilt ärende; det måste ske hursomhelst. Det förefaller dock klokt – inte minst för att det inte är så tydligt av de fall som gått igenom i kapitel 4 ovan att det faktiskt sker en intresseavvägning – att en uttrycklig intresseavvägningsregel införs så att intresseavvägningsmomentet inte riskerar att falla mellan stolarna.

Som diskuterats under avsnitt 2.2 ovan går förvärvarens rätt som skyddas av egendomsskyddet att diskutera, även om det faktum att fastigheten är förvärvad när ansökan sker enligt JFL rätt tydligt talar för att förvärvaren är en ägare som omfattas av egendomsskyddet. Som dock vidare framgått i avsnitt 2.2 är i vart fall fångesmannens rätt innefattad i egendomsskyddet. Ett vägrat förvärvstillstånd kommer leda till att fångesmannen inte kan omsätta sin tillgång i form av mark till något annat egendomsslag som denne hellre skulle vilja ha, som pengar, aktier, en annan fastighet, en båt med mera. Egendomen kan därmed bli delvis oanvändbar utifrån de föresatser och planer som överlåtaren har. Fångesmannen är dock normalt inte part i ärenden om förvärvstillstånd.¹⁰⁰ Det skulle därmed kunna tänkas att en ny rimlig ordning vore att både fångesman och förvärvare betraktades som part från början i ärenden om förvärvstillstånd. Annars förefaller fångesmannens

¹⁰⁰ Det är i och för sig okänt huruvida det finns fall där fångesmannen blivit betraktad som part i överinstans utifrån 42 § förvaltningslagen (2017:900) och 33 § andra stycket förvaltningsprocesslagen (1972:291) efter att underinstans vägrat förvärvstillstånd. Det kan i vart fall tänkas att fångesmannen har rätt att överklaga ett nekat förvärvstillstånd dels för att denne förvägras en av denne önskad rättshandling, dels för att dennes egendomsskydd berörs.

intresse att kunna använda sin egendom genom omdisposition av densamma tämligen ofta inte komma att beaktas i prövningen.

En sista ändring som skulle kunna diskuteras är om inte förvärvsprövningen borde inriktas på något annat än bolagsägandet som sådant. Att driva verksamhet i bolag är inte någon viss krets förunnat (i vart fall inte nuförtiden), utan i stort sett vem som helst kan ha ett bolag.¹⁰¹ Ett bolag kan också vara ett naturligt sätt att administrera en verksamhet och kan även ibland medföra ekonomiska, bland annat skattemässiga, fördelar för den bakomliggande ägaren. JFL:s uppbyggnad är dock sådan att lagen hindrar snarare en lämplig driftsform (bolaget), än den olämplige ultimate ägaren; även direktägare av mark kan ägna sig åt spekulation, för hårt skatta marken eller underlåta att bidra till ortens livskraft, men trots allt få förvärva mark. JFL förefaller helt enkelt skjuta bredvid målet när bolag hindras att äga, snarare än när olämpliga ultimata ägare hindras att äga. Skälet till detta förefaller närmast vara att det är enkelt att lägga in ett förvärvskontrollslid på lagfarter. Även om kontrollen blir svårare finns det dock inget systematiskt hinder att istället ha förvärvskontrollen på det relevanta ledet; *vem* är den ultimate ägaren (verkliga huvudmannen för att ta en modern term) och är denne *lämplig*? Sådana förvärvskontroller finns också idag.¹⁰² Till sannolik fromma för en levande landsbygd, där ortsborna ges möjligheten och fördelarna av att kunna driva verksamhet i bolag, kan därmed det sista förslaget vara att rikta in prövningen på det egentligen relevanta, är den individuella tilltänkte ägaren lämplig eller inte?

¹⁰¹ Undantag kan finnas vid bristande rättshandlingsförmåga eller vid meddelade näringsförbud och i vissa andra för resonemanget tämligen perifera situationer.

¹⁰² Ex. lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar.