

Helsingfors/Mariehamn 16.7.2014.

Nr 15/14

**Hänvisning** Ålands landskapsregerings  
skrivelse 6.3.2014, nr 117 K12.

Till Ålands landskapsregering

## Ärende

Ålands landskapsregering har med hänvisning till 56 § 1 mom. och 62 § i självstyrelselagen för Åland inbegärt Ålandsdelegationens utlåtande om statens överlåtelse av fast egendom till statliga bolag på Åland. Av landskapsregeringens skrivelse framgår att detta ärende dock endast gäller en i 56 § 1 mom. i nämnda lag avsedd utlåtandebegäran, trots att även en hänvisning till 62 § görs. Ålandsdelegationens uppgifter anges i självstyrelselagens 56 §, som även hänvisar till lagens 45, 48, 49, 51 och 62 §. Enligt självstyrelselagens 56 § 1 mom. ger Ålandsdelegationen på begäran utlåtanden till statsrådet och dess ministerier samt till landskapsregeringen och domstolar. Till delegationens uppgifter hör således att såsom ett sakkunnigorgan ge utlåtande i frågor som gäller självstyrelsen. Enligt självstyrelselagens 62 § ankommer det på Ålandsdelegationen att bl.a. avgöra i lagens 61 § 1 och 2 mom. avsedda meningsskiljaktigheter gällande statens mark och byggnader på Åland. I det nu aktuella ärendet handlar det inte om att avgöra någon meningsskiljaktighet i den bemärkelse som avses i 62 §. Detta utlåtande är därför av allmän karaktär, där de särskilda frågeställningarna i landskapsregeringens skrivelse behandlas som en helhet. Ålandsdelegationen har i ärendet inhämtat utlåtande från Statsrådets kansli, enheten för ägarstyrning; justitieministeriet; finansministeriet och kommunikationsministeriet. De utlåtanden som inkommit bifogas. Landskapsregeringen har inte utnyttjat möjligheten att inom föreskriven tidsfrist bemöta dem. Ålandsdelegationen gav 22.5.2001 ett utlåtande till finansministeriet om vissa frågeställningar angående statens fasta egendom i landskapet, till vilken delegationen i tillämpliga delar även hänvisar.

---

**Postadress:**

Ålandsdelegationen  
Statens ämbetsverk på Åland  
PB 58  
22101 MARIEHAMN

**Telefon:**

växel 018-635270

**Telefax:**

018-635268

**Adress i Helsingfors:**

Georgsgatan 9 A 4  
00120 HELSINGFORS

## **Bestämmelserna om statens egendom på Åland**

I landskapsregeringens skrivelse återges de relevanta bestämmelserna i självstyrelselagens 61 § om statens fasta egendom på Åland. Förutom dessa bestämmelser anges i självstyrelselagens 78 § att det som stadgas i 61 § 2 mom. även ska gälla mark, byggnader och anläggningar som när självstyrelselagen trädde i kraft användes för egentlig statsförvaltning. Enligt nämnda 61 § 2 mom., som den nu aktuella frågeställningen närmast berör, övergår statens mark till landskapet om den inte längre behövs för egentlig statsförvaltning varvid byggnader och anläggningar som blivit obehövliga tillfaller landskapet om de inte flyttas bort.

Närmare beskrivningar om bestämmelsernas innebörd finns i detaljmotiveringarna till 61 § och 78 § i förarbetena till gällande självstyrelselag. Beträffande 61 § 2 mom. konstateras i detaljmotiveringen att momentet reglerar de situationer då statlig mark inte längre behövs för egentlig statsförvaltning. När behovet av sådan mark upphör, övergår statens ägande- eller nyttjanderätt till landskapet. Detta sker då en viss verksamhet helt upphör och då fastigheten inte heller behövs för annan egentlig statsförvaltning i landskapet. Finns det däremot inom något annat statligt förvaltningsområde behov av tilläggsmark i landskapet och uppfyller förvaltningen kravet på egentlig statsförvaltning, övergår rätten till marken från det ena förvaltningsområdet till det andra enligt de regler som gäller om detta. Angående egendom som avses i 61 § 2 mom. och som vid självstyrelselagens ikraftträdande används för egentlig statsförvaltning, men som blivit obehövlig efter lagens ikraftträdande, stadgas i 78 §. Av 61 § framgår, att avsikten är att staten inte ska inneha annan fast egendom i landskapet än sådan som behövs för egentlig statsförvaltning.

Självstyrelselagens 61 § innefattar inte närmare bestämmelser om hur man ska förfara med tidigare erhållen mark i landskapet vid bolagisering av sådan statlig verksamhet som tidigare skett inom ramen för statens egentliga myndighetsförvaltning eller inom ett affärsverk. I detaljmotiveringarna till paragrafen berörs inte heller denna situation. Justitieministeriet anför i sitt utlåtande att orsaken till detta förmodligen kan sökas i det att självstyrelselagen tillkommit före Finlands EU-medlemskap och före grundlagen trädde i kraft. Då självstyrelselagen trädde i kraft 1.1.1993 sköttes offentliga förvaltningsuppgifter av myndigheter, medan 124 § i grundlagen möjliggjort att sådana uppgifter kan anförtros även privata aktörer, förutsatt att i uppgifterna inte ingår betydande utövning av offentlig makt.

### **Begreppet ”egentlig statsförvaltning” samt ”riksmyndighet”**

Begreppet egentlig statsförvaltning är således av avgörande betydelse då det gäller statens rätt till mark på Åland. Av förarbetena till gällande självstyrelselag framgår att begreppet ”egentlig statsförvaltning” i 61 § 2 mom. avser den förvaltning som enligt kompetensfördelningen i självstyrelselagen ankommer på staten och som handhas av statens egentliga förvaltningsmyndigheter, d.v.s. republikens president, statsrådet och under dem lydande förvaltningsmyndigheter. Till den egentliga statsförvaltningen hör också kommunikationslederna mellan riket och utlandet. Begreppet omfattar också de statliga affärsverk som avses i lagen om statens affärsverk (FFS 627/87). Till den egentliga statsförvaltningen hör även statliga forskningsinrättningars verksamhet. Begreppet egentlig statsförvaltning ska dock inte omfatta offentligrättsliga självständiga institutioner eller anstalter som hör till statsförvalt-

ningen i vid bemärkelse. Sålunda gäller begreppet inte t.ex. Finlands Bank eller folkpensionsanstalten. Stadgandet är inte heller tillämpligt på den ecklesiastika förvaltningen. Detsamma gäller den förvaltning som bedrivs genom organ som har formen av privaträttsliga sammanslutningar, t.ex. statsbolag. Begreppet omfattar inte heller annan s.k. medelbar statsförvaltning. Den förvaltning som här avses gäller endast den förvaltning som riktar sig till medborgarna. Sålunda innefattar begreppet "egentlig statsförvaltning" inte myndigheternas inre organisatoriska förhållanden. Mark för t.ex. de anställdas rekreatiönsändamål kan inte förvärfvas med stöd av dessa stadganden.

Ålandsdelegationen konstaterar att statsförvaltningen förändrats avsevärt sedan beredningen av förarbetet till gällande självstyrelselag. Statsförvaltningen är mångsidigare i sin nuvarande form än under tiden för självstyrelselagens tillkomst. Efter självstyrelselagens ikraftträdande har flera myndigheter ombildats till statliga affärsverk. De flesta enheter som omvandlats till affärsverk har därefter omvandlats till statliga aktiebolag. Denna utveckling har påskyndats av Europeiska unionens regelverk. Statlig affärsverksamhet i myndighetsform har inte ansetts vara en verksamhetsform förenlig med den gemensamma marknaden. I den öppna konkurrensen på en fungerande marknad bör statlig rörelse i regel drivas i aktiebolagsform. Sådana aktiebolag kan ha omfattande samhällseliga serviceuppgifter (se härom t.ex. Kommunikationsutskottets betänkande nr 17/2009 rd över regeringens förslag till lag om ombildning av Luftfartsverket till aktiebolag).

Ålandsdelegationen konstaterar att det i förarbetena till självstyrelselagen hänvisas beträffande statliga affärsverk till de statliga affärsverk som regleras i den då gällande lagen om statens affärsverk (FFS 627/87). Vid stiftandet av nämnda lag innehade staten 18 affärsverk. De största affärsverken var då Post- och televerket, Statsjärnvägarna, Forststyrelsens skogar, Statens datamaskincentral, Statens förplägnadscentral och Statens tryckericentral. Därtill fanns statsbolag såsom Oy Alko Ab, Oy Kehitysaluerahasto – Utvecklingsområdesfonden Ab och Oy Yleisradio Ab (se närmare RP nr 137/1986 rd). Av regeringens proposition RP 161/2002 med förslag till lag om statliga affärsverk, överlåten till riksdagen 27.9.2002, framgår att dittills hade fjorton ämbetsverk, inrättningar eller delar av dem ombildats till affärsverk. Tio affärsverk hade ombildats till statsbolag, av vilka fyra privatiserats. År 2002 fanns följande statliga affärsverk: Luftfartsverket, Forststyrelsen, Senatfastigheter och Vägaffärsverket. Enligt gällande lag om Statens affärsverk (FFS 1062/2010) finns endast ett statligt affärsverk (Senatfastigheter).

På grund av den utveckling som beskrivs ovan anser Ålandsdelegationen att den från förarbetena till självstyrelselagen härstammande formuleringen om att privaträttsliga samfund skulle exkluderas från den egentliga statsförvaltningen inte längre är helt motiverad. Även privaträttsliga samfund, såsom statsägda bolag, kan under vissa villkor inkluderas i den egentliga statsförvaltningen.

Finansministeriet anför i sitt utlåtande att man bör beakta åtminstone följande faktorer vid bedömningen av om ett privaträttsligt samfund hör till den egentliga statsförvaltningen:

- utsträckningen av statens beslutanderätt (majoritetsägo),
- samfundets verksamhetsområde,
- bakgrunden till och målsättningen med grundandet av samfundet, och
- i vilken mån samfundet producerar andra än offentligrättsliga tjänster

Om en helhetsutvärdering resulterar i att verksamheten bör anses höra till den egentliga statsförvaltningen finns det enligt finansministeriets uppfattning inte några hinder för överlåtande av markområden eller uthyrning av lokaler till privaträttsliga samfund. Ifall de faktorer som påverkat helhetsvärderingen skulle ändras, bör utvärderingen göras på nytt. Ålandsdelegationen förenar sig med dessa synpunkter, men önskar även tillägga den omständigheten att om den faktiska verksamheten i fastigheterna ändrats efter självstyrelselagens ikraftträdande även kan ha betydelse i sammanhanget. Betydelsefullt är då om det huvudsakligen är fråga om samma verksamhet som vid ikraftträdande av självstyrelselagen uppfattades som egentlig statsförvaltning.

I självstyrelselagen förekommer även termen "riksmyndighet", som kan vara vägledande i denna frågeställning. Ålandsdelegationen har i utlåtande 20.12.2007 till justitieministeriet tagit ställning till om det är möjligt att med stöd av 32 § i självstyrelselagen överföra förvaltningsuppgifter på ett organ som i riket sköter motsvarande uppgifter fastän detta organ inte är en myndighet, förutsatt att villkoren i 124 § i grundlagen uppfylls. Det var då fråga om att överföra handläggningen av vissa pensionsuppgifter genom en överenskommelseförordning från landskapsregeringen till Pensionsskyddscentralen. Frågeställningen gällde om Pensionsskyddscentralen utgjorde en sådan i självstyrelselagens 32 § avsedd "riksmyndighet" på vilka uppgifter som hörde till landskapsförvaltningen kunde överföras genom en överenskommelseförordning. Ålandsdelegationen, som ansåg att Pensionsskyddscentralen kunde anses utgöra en sådan "riksmyndighet", anförde som stöd för sin uppfattning bl.a. följande:

"Med hänvisning till det som anförts ovan konstaterar Ålandsdelegationen att bestämmelserna om organiseringen av statsförvaltningen i gällande grundlag är flexibla än i den upphävda regeringsformen. Statsförvaltningen är organiserad på olika sätt. Därtill är det möjligt att offentliga förvaltningsuppgifter handhas av organisationer utanför den egentliga statsförvaltningen. Enligt självstyrelselagens 27 § 3 punkt hör ärenden angående statsmyndigheternas organisation och verksamhet till rikets behörighet. Bestämmelsen har i praktiken ansetts omfatta, förutom den verksamhet som handhas av den egentliga statsförvaltningen, även annan verksamhet som utgör riksbehörighet. Detta innebär att offentliga förvaltningsuppgifter som utgör riksbehörighet också för Ålands del kan ombesörjas även av inrättningar utanför den egentliga statsförvaltningen. Dessa organ har i detta avseende ansetts utgöra riksmyndigheter. Enligt Ålandsdelegationens uppfattning bör det i överensstämmelse härmed vara möjligt att genom en överenskommelseförordning överföra uppgifter som hör till landskapets behörighet till det riksorgan som sköter motsvarande uppgifter för riksstatens del. Härvid förutsätts dock att villkoren i grundlagens

124 § uppfylls och att organet har en sådan anknytning till statsmakten eller stats-hushållningen att statsmakten genom förordning kan reglera dess verksamhet.”

Med tanke på den nu aktuella frågeställningen är Ålandsdelegationens utlåtande av 15.12.2010 över en överenskommelseförordning om en samrådsdelegation för Mariehamns flygplats speciellt intressant. I utlåtandet ansåg Ålandsdelegationen att den aktuella förordningen (FFS 1422/2010) uppfyllde de i 32 § i självstyrelselagen för Åland angivna förutsättningarna för överenskommelseförordningar, och såg inga hinder för att förslaget satts i kraft. I justitieministeriets promemoria gällande nämnda överenskommelseförordning, som ersatte en motsvarande förordning, anges att den nya förordningen föranleddes av att Finavia ombildats till aktiebolag. Finavia Abp omnämns visserligen inte i förordningen, men Mariehamns flygplats ägs och administreras av Finavia Abp. Detta ansågs således inte utgöra något hinder för utfärdandet av förordningen.

### **Ålandsdelegationens slutsats**

Ålandsdelegationen anser att privaträttsliga samfund enligt de funktionella kriterier som anges ovan i vissa fall kan anses som en del av den egentliga statsförvaltningen.

Den omständigheten att privaträttsliga samfund under vissa omständigheter kan funktionellt betraktas som delar av den egentliga statsförvaltningen och att markområden överförs eller lokaler uthyrs till dem får dock inte leda till kringgående av 61 § i självstyrelselagen i och med att dessa samfund fick överlåta mark åt utomstående. Den grundläggande målsättningen med 61 § 2 mom. i självstyrelselagen är att statens rätt till marken övergår till landskapet då marken inte längre behövs för den egentliga statsförvaltningen. Detta innebär att även om statens rätt till markområden övergått till ett privaträttsligt samfund som anses höra till den egentliga statsförvaltningen, har den på grund av 61 § 2 mom. i självstyrelselagen inte rätt att överlåta markområden, utan dessa ska, då de blir överflödiga för egentlig statsförvaltning, överlåtas till landskapet.

Ålandsdelegationen anser att det är möjligt för landskapsregeringen att utvärdera förpliktelsen i 61 § 2 mom. i självstyrelselagen att överlåta markområden till landskapet i de fall då staten skulle avstå från sin ställning som majoritetsägare i ett privaträttsligt samfund eller från sin bestämmanderätt i ett sådant samfund.

Som svar på fråga 3 i landskapsregeringens skrivelse konstateras avslutningsvis att Ålandsdelegationen inte ser några hinder för att staten och landskapet avtalar om överlåtelser av mark på annat sätt än de som avses i självstyrelselagens 61 §.

**Närvarande**

Ordförande Lindbäck, ledamöterna Erlandsson, Mäenpää och Pellonpää jämte suppleanten Lindholm.

På Ålandsdelegationens vägnar:

Peter Lindbäck  
ordförande

Rainer Åkerblom  
sekreterare

För kännedom:

- Statsrådets kansli, enheten för statens ägarstyrning
- Justitieministeriet
- Finansministeriet
- Kommunikationsministeriet