

## Protokoll fört vid enskild föredragning

Regeringskansliet

Enheten för rättsliga och internationella enheten, Rk1a

Beslutande

Vicelanråd

Harry Jansson

Föredragande

T.f. Rättsakkunnig

Rasmus Lindqvist

Justerat

Omedelbart

---

Ärende/Dnr/Exp.

Beslut

### Nr 130

Högsta förvaltningsdomstolens begäran om yttrande med  
anledning av besvär.

**ÅLR 2020/2126**

605 Rk1a

Landskapsregeringen beslöt avge yttrande enligt **bilaga 1**.

---

Dokumentnamn	Nr	Sidnr
BESLUT	605 Rk1a	2 (8)

Datum	Dnr
14.10.2020	ÅLR 2020/2126

Högsta förvaltningsdomstolen  
PB 180  
00131 HELSINGFORS  
Korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

Hänvisning  
Dnr 21257/03.04.04.04.08/2020

Kontaktperson  
Rasmus Lindqvist

Ärende  
**YTTRANDE MED ANLEDNING AV BESVÄR**

**Ändringssökande**  
Nordbergs Stugor Ab.

**Överklagat beslut**  
Ålands landskapsregerings beslut 13.8.2020 (dnr ÅLR 2020/2126, 431 Rk1a) gällande jordförvärvstillstånd för ett markområde om ca 4 849 m<sup>2</sup> av fastigheten Talltorpet RNr 1:54 i Kumlinge kommun.

**Besvärsyrkande**  
I besvär av den 21 september 2020 yrkar ändringssökanden att tillståndsvillkor nr 4 och 5 i beslutet ska upphävas.

I andra hand begär ändringssökanden att beslutet ska upphävas i sin helhet och att ärendet ska återförvisas till landskapsregeringen för ny handläggning.

Ändringssökanden yrkar ersättning för sina rättegångskostnader i ärendet. Rättegångskostnadernas storlek preciseras senare.

**Grunder för besvärsyrkande**  
Ändringssökanden framför att tillståndsvillkor nr 4 i beslutet innebär en olaglig inskränkning av ändringssökandens rättsskydd enligt 21 § i grundlagen i och med att den angivna tidsfristen kommer löpa ut innan ändringssökanden har haft möjlighet att få sin sak prövad i domstol.

Ändringssökanden framför även att tillståndsvillkor nr 5 är olagligt med hänvisning till att landskapsregeringen saknar stöd i lag för att uppställa tillståndsvillkor som begränsar den fria överlåtbarheten av aktier i ett aktiebolag. Villkoret är en inskränkning av ändringssökandens och dess ägares egendomsskydd enligt grundlagen. Vidare anser ändringssökanden att villkoret strider mot proportionalitetsprincipen att koppla jordförvärvstillståndets giltighet till en ägares aktieöverlåtelse samt att landsskapsregeringen inte följer en sådan klar och entydig linje i sin beslutspraxis som grunderna för god förvaltning i allmänhet och jämlikhetsprincipen förutsätter.

Ytterligare anser ändringssökanden att om landskapsregeringens beslut inte anses vara olagligt så har landskapsregeringen i sista hand skärpt sin tillståndspraxis efter 1.1.1994 i strid med standstill-förpliktelsen i artikel 1 protokoll 2 till Finlands anslutningsfördrag med Europeiska unionen.

### **Bemötande**

Landskapsregeringen anser att besvären bör förkastas.

Landskapsregeringen anser att det oberoende av utgången i ärendet inte finns skäl att tillerkänna ändringssökanden ersättning för rättegångskostnaderna.

### **Grunder för bemötande**

#### *I. Bakgrund*

Sökandebolaget ansökte om tillstånd att genom legoavtal besitta ett markområde om ca 4 849 m<sup>2</sup> av fastigheten Talltorpet RNr 1:54 i Kumlinge kommun (295-403-1-54). Av handlingarna i ärendet framgår att arrendeområdet motsvarar tomterna 1, 2, 3, och 4 i den fastställda detaljplanen. Fastigheten är belägen inom detaljplanerat område och till fastigheten hör andelar i samfällda vatten- och jordområden. Markområdets användningsändamål enligt detaljplanen är kvartersområde för egnahemshus eller fritidsbostäder. Fastigheten gränsar till vatten, men inte det markområde som avses i ansökan. Av ansökan framgår att det på arrendeområdet finns fyra befintliga byggnader. Byggnaderna har använts för stugbyverksamhet som upphör. Till ansökan har fogats ett utkast till legoavtal av vilket det framgår att legotiden är 99 år från avtalets undertecknande.

I ansökan framgick det att sökandebolaget, som för närvarande är ett aktiebolag, kommer att ombildas till ett bostadsaktiebolag och att en bolagsordning kommer att antas. Av ansökan framgår att aktieägarna, med stöd av bolagsordningen, kommer att ha besittningsrätt till byggnader. Vidare framgår att aktieägarna varken direkt eller indirekt kommer att ha besittningsrätt till markområdet kring byggnaderna och att det arrenderade markområdet kommer vara i sökandebolagets omedelbara besittning. Enligt uppgift ur ansökan ger legoavtalet inte besittning till de delar av fastigheten som i detaljplanen har beteckningarna PS (simstrand) och PN (parkområde). Aktierna i sökandebolaget kommer vara fritt överlåtbara. Enligt ansökan kan ägarna till aktierna använda befintliga byggnader eller uppföra nya byggnader. Av ansökan framgår vidare att om byggnaderna används för fritidsboende stödjer och utvecklar det den lokala turistnäringen på Kumlinge genom att erbjuda en alternativ boendeform.

Sökandebolaget är registrerat den 16 juni 2010 med Kumlinge som hemort. Enligt handelsregisterutdraget är bolagets verksamhetsområde all laglig verksamhet. I sökandebolaget styrelse finns en ordinarie medlem och en suppleant och båda dessa har hembygdsrätt.

Landskapsregeringen beviljade i sitt beslut den 13.8.2020 sökandebolaget jordförvärvstillstånd.

För tillståndet ställdes följande villkor:

1. Sökandebolagets hemort ska vara i landskapet Åland.

2. Minst två tredjedelar av styrelsen ska ha åländsk hembygdsrätt eller ha varit bosatta i landskapet sedan minst fem år tillbaka.
3. Markområdet ska användas i enlighet med de syften och begränsningar som framgår av ansökan.
4. Tillståndet gäller under förutsättning att sökandebolaget senast tre månader efter landskapsregeringens beslut lämnar in en utredning om att sökandebolaget har omregistrerats till bostadsaktiebolag.
5. Ägande och överlåtelse av aktier i sökandebolaget förutsätter landskapsregeringens tillstånd, dock inte om ägande och överlåtelse sker till:
  - a) den som har hembygdsrätt,
  - b) den som har varit bosatt i landskapet oavbrutet sedan minst fem år tillbaka,
  - c) bröstarvinge, vid förvärv genom arv eller testamente,
  - d) efterlevande make, vid förvärv genom arv, testamente eller avvittring efter den andra makens död, eller
  - e) kreditinstitut, för en tid om fem år, om aktierna utgör pant för obetald fordran.

Landskapsregeringen konstaterade även i beslutet att jordförvärvstillståndet är giltigt för samma tidsperiod som legoavtalet är giltigt. Om legoavtalet i ett senare skede förnyas alternativt om sökandebolaget i ett senare skede beslutar köpa markområdet är sökandebolaget tvunget att ansöka om nytt jordförvärvstillstånd.

Landskapsregeringen prövade ärendet mot 1 och 8 §§ jordförvärvslagen (1975:7) för Åland, 13 § landskapslagen (2003:68) om jordförvärvsrätt och jordförvärvstillstånd samt 6 § 3 mom. landskapsförordningen (2003:70) om jordförvärvstillstånd.

## *II. Påståendet att landskapsregeringen begränsat ändringssökandens rättsskydd*

Enligt ändringssökanden utgör tillståndsvillkor nr 4 en olaglig inskränkning av ändringssökandens rättsskydd enligt 21 § grundlagen (FFS 731/1999) i och med att den angivna tidsfristen kommer löpa ut innan ändringssökanden har haft möjlighet att få sin sak prövad i domstol.

Landskapsregeringen anser att ombildandet av sökandebolaget utgör en mycket väsentlig del av ansökan om jordförvärvstillstånd. Enligt ansökan är avsikten att Nordbergs Stugor Ab ska ombildas till Bostads Ab Sandås. En bolagsordning har bifogats till ansökan (bilaga 4 i ansökan). Till ansökan har även fogats ett utkast till legoavtal (bilaga 5 i ansökan) där det framgår att Bostads Ab Sandås i 99 år ska arrendera det område som avses i ansökan. Ändringssökanden har även själv i ansökan ansett att detta bör utgöra villkor för att ansökan om jordförvärvstillstånd ska beviljas.

Landskapsregeringen har därför ansett att tillståndet bör förutsätta att sökandebolaget omregistrerats till bostadsaktiebolag. Enligt förvaltningslag (2008:9) för landskapet Åland bör av ett förvaltningsbeslut enligt 39 § 3 punkten förutsättas tydligt specificerade uppgifter om vad en part är berättigad eller förpliktad till. Landskapsregeringen ansåg därför med hänvisning till detta att man har en skyldighet att tydligt specificera en tidsangivelse för det fjärde tillståndsvillkoret för beslutet.

Landskapsregeringen anser inte att detta ska tolkas som att ändringssökandens rättsskydd begränsas. Ändringssökanden har alla möjligheter att besvära sig över beslutet till domstol och landskapsregeringen har tydligt angett detta i den fogade besväransvisningen till beslutet. Landskapsregeringen har inte avsett tillämpa någon del av beslutet innan det har vunnit laga kraft.

### *III. Påståendet att landskapsregeringen saknar stöd i lag för att begränsa aktiers överlåtbarhet*

Enligt ändringssökanden är tillståndsvillkor nr 5 olagligt därför att landskapsregeringen saknar stöd i lag för att uppställa ett tillståndsvillkor som begränsar den fria överlåtbarheten av aktier i ett aktiebolag.

Enligt protokollet vid Nationernas förbunds råds 14:e möte den 24 juni 1921 (Ålandsbeslutet) och 3 punkten ska jordegendomen bevaras i öbornas händer. Vilket även garanterades genom Nationernas förbunds råds 17:e möte den 27 juni 1921 (Ålandsöverenskommelsen). Enligt 1 § jordförvärvslagen (1975:7) för Åland är syftet med lagen att förverkliga den åländska befolkningens rätt till jordbesittningen på Åland när det gäller förvärv och besittning av fast egendom. Enligt 8 § i samma lag kan landskapsregeringen till tillstånd foga villkor som syftar till att uppfylla syftet med lagen som föreskrivs i 1 §.

Enligt förarbetet till självstyrelselag (1991:71) för Åland framgår det att det inte ansågs påkallat att inkludera aktier och andelar i fastighetsägande bolag i bestämmelserna därför att landskapsregeringen enligt 8 § jordförvärvslagen kan påkalla sådana villkor som förhindrar en oönskad överlåtelse.<sup>1</sup> Detta var således gällande rättsläge redan år 1990, d v s innan Finlands EU-inträde.

Det främsta syftet med den åländska lagstiftningen gällande jordförvärv är att behålla den åländska jordegendomen i åländska händer. Enligt gällande internationella avtal och enligt gällande lag anser sig därför landskapsregeringen ha både en rätt och en skyldighet att vid beviljande av jordförvärvstillstånd genom tillståndsvillkor säkerställa att syftet uppnås. Detta inkluderar även möjligheten att vid behov ställa villkor rörande överlåtelse av aktier och andelar i fastighetsägande bolag i enlighet med förarbetena till självstyrelselagen. Om fri överlåtelse skulle tillåtas genom bolagsbildning äventyras hela systemet med jordförvärvstillstånd eftersom det då skulle vara möjligt att enkelt kringgå jordförvärvslagstiftningen genom att bilda bostadsaktiebolag.

Självstyrelselagen och jordförvärvslagen är lagar antagna i grundlagsordning och med bifall både från Ålands lagting och Finlands riksdag. Dessa lagar ska anses vara på samma nivå som grundlagen och därför inte åsidosättas av bestämmelser i lagstiftning antagen på lägre nivå.

### *IV. Fri rörlighet för kapital i EU-rätten*

Enligt ändringssökanden är tillståndsvillkor nr 5 inte förenligt med EU-rättens bestämmelser om fri rörlighet för kapital som återfinns i artikel 63 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Protokoll 2 om Åland i Finlands anslutningsfördrag till Europeiska unionen tar hänsyn till Ålands särställning enligt folkrätten. Enligt artikel 1 i protokollet ska de bestämmelser som på Åland tillämpades den 1 januari 1994 och som gäller inskränkningar i rätten för fysiska och juridiska personer som inte har hembygdsrätt på Åland samt för juridiska personer att förvärva och inneha fast egendom på Åland utan tillstånd av Ålands behöriga myndigheter fortsättningsvis gälla.

Landskapsregeringen har enligt protokoll 2 om Åland i Finlands anslutningsfördrag till Europeiska unionen rätt att tillämpa de inskränkningar som gäller jordförvärv. Enligt förarbetet till självstyrelselagen ska detta inbegripa landskapsregeringens möjlighet att föreskriva villkor (i enlighet med 8 § jordförvärvslagen) som förhindrar en önskad överlåtelse av aktier och andelar i fastighetsägande bolag.<sup>2</sup> Dessa bestämmelser var i kraft vid EU-inträdet och innebär inte en utvidgning av begränsningarna som gällde den 1.1.1994.

#### *V. Proportionalitetsprincipen*

Ändringssökanden menar att tillståndsvillkor nr 5 strider mot proportionalitetsprincipen genom att tillståndets giltighet görs beroende av åtgärder som är utanför bolagets kontroll.

Enligt proportionalitetsprincipen ska myndigheternas åtgärder stå i proportion till sitt syfte. I relation till detta måste det bedömas om vikten av målsättningen kan anses motsvara åtgärden som fastställs för att uppnå den. Det bör även bedömas om samma resultat kan uppnås med mindre ingripande åtgärder.

Enligt två av den åländska autonomins allra viktigaste dokument, Ålandsbeslutet och Ålandsöverenskommelsen, som framförhandlats och erkänts internationellt har den åländska befolkningen rätt att behålla den åländska jordegendomen på Åland i sina händer. Europeiska unionen har även genom Ålandsprotokollet erkänt Ålands landskapsregering rättighet och skyldighet att förverkliga detta i sitt beslutsfattande. Frågans vikt fästs även vid att den utgör en del av självstyrelselagen och jordförvärvslagen som antas i grundlagsordning.

Landskapsregeringen anser därför att detta måste tas i beaktande i relation till proportionalitetsprincipen. Syftet gällande den åländska jorden i åländska händer utgör en av självstyrelsens mest fundamentala principer. Landskapsregeringen anser därför att säkerställandet av skyddet för jordförvärvsregelverket utgör en rättmätig grund för att ställa tillståndsvillkor i enlighet med det femte villkoret till det aktuella beslutet. Landskapsregeringen anser att tillståndssystemet inte kan vara uppbyggt på det sättet att det uppmuntrar till missbruk av rättigheter. Den enda det femte tillståndsvillkoret begränsar är möjligheten att kringgå regelverket.

Landskapsregeringen anser även att resultatet inte kan uppnås med mindre ingripande åtgärder, jordförvärvstillstånd har beviljats men den som beviljats tillstånd är även i framtiden skyldig att upprätthålla syftet med jordförvärvsbestämmelserna. Alternativet skulle vara att avslå denna typ av ansökningar, vilket är en mer ingripande åtgärd. Tillståndsvillkoret bör vara en känd förutsättning för den som är intresserad av att bli

delägare i bolaget och personen har då möjlighet att ta ställning till om man vill vara en del av bolaget under dessa förutsättningar.

Landskapsregeringen anser inte att proportionalitetsprincipen har överträtts.

#### *VI. Jämlikhetsprincipen*

Ändringssökanden anser att landskapsregeringen inte följer en sådan klar och entydig linje i sin beslutspraxis som grunderna för god förvaltning och jämlikhetsprincipen i synnerhet förutsätter.

Landskapsregeringen är medveten om förbudet mot diskriminering. Enligt artikel 3 i Ålandsprotokollet ska Finland se till att alla fysiska och juridiska personer i medlemsstaterna likabehandlas på Åland. Likabehandlingsprincipen framgår ur 6 § i Finlands grundlag (FFS 731/1999). Kravet på likabehandling innefattar ett krav på faktisk jämställdhet och utgör en princip för begränsning av myndigheters prövningsmakt. Jämlikhetsstadgandet riktas också till lagstiftaren (enligt RP 309/1993).

Landskapsregeringen konstaterar att beslutspraxis av förvaltningsmyndigheter inte har någon formellt bindande prejudikatverkan enligt Finlands interna rättsordning. Beslutspraxis kan ändras t.ex. om lagstiftningen tolkas om eller om beslutslinjen till följd av ändrade förhållanden bör ändras eller om det finns andra godtagbara skäl att ändra beslutspraxis.

Landskapsregeringen har i det aktuella beslutet motiverat det femte tillståndsvillkoren enligt praxis i liknande ärenden (jfr t.ex. beslut 4.12.2019, ÅLR 2019/6074, nr 974 Rk1a; beslut 6.11.2019, ÅLR 2019/6454, nr 808 RK1a; beslut 11.10.2012, ÅLR 2010/4543, nr 482 K12; beslut 16.7.2009, K12/09/5/138, nr 569 K12).

Ändringssökanden har hänvisat till att landskapsregeringen inte ställt liknande villkor som det femte villkoret i det aktuella beslutet i två tidigare ärenden (beslut 11.4.2018, ÅLR 2017/9411, nr 210 Rk1a; beslut 15.1.2008, K12/07/5/532, nr 82 K12).

När det gäller beslutet från den 15.1.2008 ska det inte anses vara ett likvärdigt fall som det beslut som ändringssökanden besvärat sig mot. Landskapsregeringen har inte lagt till villkor som det femte villkoret i det aktuella beslutet i fall då markområdena har varit belägna i direkt anslutning till befintlig turistverksamhet och har haft ett samband med turistverksamheten (se till exempel beslut 5.5.2020, ÅLR 2019/2562, nr 255 Rk1a; 4.6.2008, K12/08/5/214, nr 454 K12; beslut 14.4.2009, K12/09/5/81, nr 294 K12).

Gällande det andra beslutet som ändringssökanden hänvisar till (beslut 11.4.2018, ÅLR 2017/9411, nr 210 Rk1a) har landskapsregeringen i efterhand konstaterat (beslut 28.2.2020, ÅLR 2019/5679, nr 133 Rk1a) att beslutet utgjort en avvikelse från landskapsregeringens praxis. Villkor borde ha fastställts i det aktuella fallet för att förhindra att jordförvärvslagstiftningen urholkas. HFD har tidigare konstaterat att

enstaka avvikande beslut inte ska tolkas som en genomgående skärpning eller lindring av praxis.<sup>3</sup>

Landskapsregeringen anser inte att jämlikhetsprincipen har överträtts.

#### *VII. Standstill-klausulen*

Ändringssökande anser att om tillståndsvillkor nr 5 inte anses olagligt på annat sätt har landskapsregeringen i sista hand skärpt sin tillståndspraxis efter den 1.1.1994 i strid med standstill-förpliktelsen i artikel 1 i protokoll 2 till Finlands anslutningsfördrag med Europeiska unionen.

Som nämnts ovan har Åland enligt Ålandsprotokollet rätt att fortsatt tillämpa de inskränkningar som gällde den 1.1.1994 gällande jordförvärv. Enligt förarbetet till självstyrelselagen ska detta inbegripa landskapsregeringens möjlighet att föreskriva villkor (i enlighet med 8 § jordförvärvslagen) som förhindrar en oönskad överlåtelse av aktier och andelar i fastighetsägande bolag.<sup>4</sup> Dessa bestämmelser var i kraft vid EU-inträdet och innebär inte en utvidgning av begränsningarna som gällde den 1.1.1994.

Lagstiftaren har således redan år 1990 i förarbetena till självstyrelselagen motiverat landskapsregeringens rätt att genom tillståndsvillkor begränsa överlåtande av aktier i fastighetsägande bolag. Under lång tid var dylika fall dock mycket ovanliga men under de senaste 15 åren har denna typ av ärenden ökat markant. Därför har även antalet beslut med detta villkor ökat under de senaste åren och det är en förutsättning för att kunna upprätthålla efterlevnaden av jordförvärvslagstiftningen att landskapsregeringen kan villkora beslut på detta sätt.

Landskapsregeringen anser inte att det femte tillståndsvillkoret strider mot standstill-klausulen i Ålandsprotokollet eftersom detta inte syftar till att skärpa grunderna för beviljande av tillstånd. Avsikten med tillståndsvillkoret är att tillståndssystemet ska vara effektivt och ändamålsenligt. Avsikten med tillståndsvillkoret är också att det ska finnas en faktisk jämlikhet mellan förvärv av fast egendom och besittningsrätt som baserar sig på aktier. Detta förverkligas inte om en person kan erhålla rättigheter till mark indirekt genom aktieinnehav, trots att denna möjlighet är utesluten genom ett direkt förvärv av fast egendom. Landskapsregeringen har befogenhet att fastställa, och i vissa fall ändra, tillståndspraxis om detta är nödvändigt för att upprätthålla ett effektivt skydd av jordförvärvslagstiftningens målsättningar. Ett sådant behov kan vara återkommande, exempelvis om det uppstår nya sätt att kringgå jordförvärvslagstiftningens målsättningar på fastighetsmarknaden. Avslutningsvis anser landskapsregeringen att EU-rätten eller standstill-klausulen inte förhindrar tillståndsvillkor som syftar till förhindrandet av lagstiftningens kringgående.

Vicelanträd

Harry Jansson

T.f. Rättssakkunnig

Rasmus Lindqvist

<sup>3</sup> HFD 2013:34.

<sup>4</sup> RP 73/1990, s. 39.