Utlåtande GrUU 11/2019 rd– RP 61/2019 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 142 och 144 § i kommunallagen och lagen om överföring av små fristående områden från en kommun till en annan

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 142 och 144 § i kommunallagen och lagen om överföring av små fristående områden från en kommun till en annan (RP 61/2019 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- lagstiftningsråd Mervi Kuittinen, finansministeriet
- lagstiftningsråd Johannes Heikkonen, justitieministeriet
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- forskardoktor, juris doktor Anu Mutanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att kommunallagen och lagen om överföring av små fristående områden från en kommun till en annan ändras.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2020.

I motiveringen till lagstiftningsordning granskas de föreslagna ändringarna mot grundlagens 14 § 3 mom. om rätt till inflytande, 21 § om rättsskydd och 121 § om skydd av den kommunala självstyrelsen. Enligt regeringen kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Till följd av propositionens betydelse bör enligt regeringen propositionen föras till riksdagens grundlagsutskott för behandling.

Klart
5.0

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Besvärstillstånd

Det föreslås att kommunallagen ändras så att förfarandet med besvärstillstånd införs när det gäller användningsområdet för kommunalbesvär. Enligt föreslagna 142 § 1 mom. i kommunallagen får förvaltningsdomstolens beslut överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen, om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Kommunalbesvär kvarstår som ett särskilt besvärsslag, men förfarandet med besvärstillstånd utvidgas till att omfatta också kommunalbesvär.

Enligt föreslagna 144 § i kommunallagen ska det som föreskrivs i förvaltningslagen och i lagen om rättegång i förvaltningsärenden tillämpas på begäran om omprövning och kommunalbesvär, till den del något annat inte föreskrivs i kommunallagen. För att lagstiftningen ska vara enhetlig föreslås det inte att det i kommunallagen tas in bestämmelser om beviljande av eller ansökan om besvärstillstånd som avviker från den allmänna lagen om förvaltningsprocessen.

Lagförslagen är betydelsefulla med avseende på grundlagens 14 § om rätt till inflytande, 21 § om rättsskydd och 121 § om kommunal självstyrelse.

Den nya allmänna lagen om rättegång i förvaltningsärenden träder i kraft vid ingången av 2020. Ett mål med reformen av bestämmelserna om förvaltningsprocessen har varit att i högre grad än för närvarande utveckla högsta förvaltningsdomstolens ställning som prejudikatdomstol. Grundlagsutskottet har i sin praxis gällande bestämmelserna om ändringssökande inom olika förvaltningsområden ansett det viktigt att konsekvent föra vidare arbetet med att utveckla och utvidga systemet med besvärstillstånd (GrUU 55/2014 rd). I sin nyare praxis har utskottet inte ansett det vara problematiskt att utvidga förfarandet med besvärstillstånd exempelvis till planläggningsärenden, miljötillståndsärenden och vissa andra miljöfrågor som kan ha omfattande konsekvenser (GrUU 29/2017 rd).

I samband med stiftandet av lagen om rättegång i förvaltningsärenden ansåg grundlagsutskottet att det finns vägande skäl för det föreslagna utvidgade systemet för besvär över förvaltningsdomstolens avgöranden hos högsta förvaltningsdomstolen. Skälen sammanhänger med behovet att effektivisera förvaltningsprocessen och stärka högsta förvaltningsdomstolens roll som prejudikatsdomstol. Förfarandet med besvärstillstånd har inte ansetts handla om att införa en ny typ av reglering, utan i första hand om att rent principiellt godta den utveckling som redan är ett faktum och om att behandla besvär i olika ärendegrupper på samma sätt. Grundlagsutskottet ansåg att det trots 21 § i grundlagen kunde anses vara möjligt och motiverat att föreskriva om besvärstillstånd som huvudregel. När det gäller de särskilda bestämmelserna om ändringssökande framhöll grundlagsutskottet rent allmänt att förvaltningsbeslut som gäller en individs rättigheter eller skyldigheter inte kommer att falla utanför besvärsrätten (GrUU 50/2018 rd).

Högsta förvaltningsdomstolen har inte prövningsrätt när det gäller beviljande av besvärstillstånd i ärenden som gäller kommunalbesvär, utan den ska enligt 111 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden bevilja besvärstillstånd, om någon av de grunder för beviljande av besvärstillstånd som anges i lagen föreligger. En utvidgning av kravet på besvärstillstånd till att gälla kommunal-

besvär minskar också den rättsliga osäkerheten, eftersom ett lagakraftvunnet beslut därigenom fås snabbare. Dessutom stärker ändringen högsta förvaltningsdomstolens förutsättningar att meddela avgöranden som styr rättspraxis.

Lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Lagen om ändring av lagen om överföring av små fristående områden från en kommun till en annan

Enligt 5 § 1 mom. i lagförslag 2 beslutar Lantmäteriverket om överföring av en enklav från en kommun till en annan. I ett beslut av Lantmäteriverket får enligt 6 § 1 mom. ändring sökas genom besvär hos jorddomstolen, som är den sammansättning vid tingsrätten som behandlar jordrättsmål och jordrättsärenden.

Grundlagsutskottet har ansett att det med avseende på 98 och 99 § i grundlagen är ett exceptionellt arrangemang att ändring i beslut av en förvaltningsmyndighet ska sökas hos tingsrätten. Det är dock av grundad anledning möjligt att avvika från fördelningen mellan domstolslinjerna. En sådan orsak kan vara att ärendets privaträttsliga eller straffrättsliga karaktär talar för behandling vid allmän domstol (se GrUU 32/2018 rd och de utlåtanden som nämns där).

I propositionen motiveras ändringen med att jorddomstolen är besvärsinstans i andra motsvarande ärenden, till exempel vid förrättningar enligt 10 kap. i kommunstrukturlagen. Enligt 46 och 47 § i kommunstrukturlagen, som stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 33/2009 rd), får ändring i förrättningsmännens beslut om ändring av kommungränsen sökas hos jorddomstolen. Det är fråga om fastighetsrättsliga förrättningar där kommungränsen ändras.

Överföring av en enklav från en kommun till en annan genom beslut av Lantmäteriverket kan i sak jämställas med beslut som fattas vid en fastighetsförrättning, eftersom det har rättsliga konsekvenser för fastighetsindelningen. Grundlagsutskottet anser att det med tanke på 98 och 99 § i grundlagen är möjligt att sökande av ändring i Lantmäteriverkets beslut på det föreslagna sättet styrs till tingsrättens sammansättning för jordrättsärenden.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 11/2019 rd

Helsingfors 20.11.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Markus Lohi cent
medlem Mats Löfström sv
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väätäinen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.