Utlåtande LaUU 7/2019 rd– RP 61/2019 rd

Lagutskottet

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 lagutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- lagstiftningsråd Mervi Kuittinen, finansministeriet
- lagstiftningsråd Eeva Attila, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Virpi Korhonen, justitieministeriet
- lagstiftningsråd Arja Manner, justitieministeriet
- president Kari Kuusiniemi, högsta förvaltningsdomstolen
- förvaltningsrättsdomare Virpi Ikkelä, Helsingfors förvaltningsdomstol
- chefsjurist Riitta Myllymäki, Finlands Kommunförbund
- advokat Mikko Rajala, Finlands Advokatförbund
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Samkommunen för social- och hälsovårdstjänster i Södra Savolax
- Egentliga Finlands förbund
- Tammerfors stad
- KT Kommunarbetsgivarna
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

I propositionen är det fråga om att utvidga systemet med besvärstillstånd till att omfatta kommunalbesvär. Dessutom föreslås i kommunallagen en uttrycklig bestämmelse om kommunens rätt att överklaga förvaltningsdomstolens beslut (lagförslag 1).

I propositionen föreslås dessutom ändringar närmast av teknisk natur i lagen om överföring av små fristående områden från en kommun till en annan (lagförslag 2).

Sammantaget anser lagutskottet att bestämmelserna behövs och fyller sitt syfte.

Lagutskottet yttrar sig om propositionen till den del det gäller det egna ansvarsområdet. Utskottet har granskat propositionen särskilt i fråga om de ändringsförslag som gäller kommunallagen.

Besvärstillstånd för överklagande av förvaltningsdomstolens beslut med anledning av kommunalbesvär

Enligt gällande lag får förvaltningsdomstolens beslut med anledning av kommunalbesvär överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen utan besvärstillstånd. Enligt ett ändringsförslag i propositionen (142 § 1 mom. i lagförslag 1) får förvaltningsdomstolens beslut med anledning av kommunalbesvär överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen, om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Bestämmelser om undantag från huvudregeln om besvärstillstånd måste föreskrivas särskilt. För att lagstiftningen ska vara enhetlig föreslås det inte att det i kommunallagen tas in bestämmelser om sådana förutsättningar för besvärstillstånd som avviker från den allmänna lagen om förvaltningsprocessen.

I 135 § i kommunallagen föreskrivs det om kommunalbesvär. Enligt 1 § får ändring i ett beslut som fattats av fullmäktige eller av ett sådant organ i en samkommun som avses i 58 § 1 mom. samt i ett beslut som kommunstyrelsen, en nämnd eller en direktion meddelat med anledning av en begäran om omprövning sökas hos förvaltningsdomstolen genom kommunalbesvär.. Enligt 2 § får besvär anföras på den grunden att 1) beslutet har tillkommit i oriktig ordning, 2) den myndighet som fattade beslutet har överskridit sina befogenheter eller 3) beslutet annars strider mot lag. Kommunalbesvär är till sin karaktär laglighetsbesvär. Enligt 137 § i kommunallagen får kommunalbesvär anföras bland andra av den som ett beslut avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet (*part*) samt av kommunmedlemmarna. Ingen ändring av 135 och 137 § i kommunallagen föreslås i propositionen. I systemet för ändringssökande enligt kommunallagen föregås möjligheten att söka ändring av en fas med begäran om omprövning, med undantag av fullmäktiges beslut. Omprövning får begäras på laglighets- och ändamålsenlighetsgrund.

De föreslagna bestämmelserna om besvärstillstånd motsvarar bestämmelserna om förvaltningsbesvär i den nya lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019), som träder i kraft den 1 januari 2020. Enligt den lagen är besvärstillstånd huvudregeln när besvär över förvaltningsdomstolens beslut anförs hos högsta förvaltningsdomstolen (107 §). Bakom de reformer som gäller be-

stämmelserna om besvärstillstånd ligger grundlagsutskottets riktlinje från 2012, genom vilken utskottet justerade sin tidigare ståndpunkt om att systemet med besvärstillstånd är exceptionellt (se GrUU 32/2012 rd, s. 3). Besvärstillståndsförfarandets tillämpningsområde har gradvis utvidgats så att det för närvarande omfattar merparten av alla besvärsärenden som kommer in till högsta förvaltningsdomstolen (RP, s. 7). Den föreslagna ändringen i kommunallagen är en fortsättning på utvecklingen av förvaltningsprocessen. Systemet för ändringssökande har redan utvecklats så att förfarandet med besvärstillstånd när det gäller användningsområdet för kommunalbesvär numera med stöd av speciallagar tillämpas på en stor del av de kommunala besluten. Detta gäller bl.a. beslut enligt markanvändnings- och bygglagen, såsom planläggningen, samt beslut om offentlig upphandling, beslut enligt förköpslagen samt till exempel ärendegrupper enligt miljöskyddslagen. (Se RP, s. 10—11 och 16). Bestämmelser om besvärstillstånd måste enligt propositionen tas in i kommunallagen för att göra systemet för ändringssökande tydligt.

Lagutskottet anser att det med tanke på enhetligheten i systemet för ändringssökande är motiverat att det vid ändringssökande inte finns skillnader som beror på besvärsslaget i fråga om besvärstillståndsförfarandet och förutsättningarna för besvärstillstånd. Utskottet anser att det är motiverat att systemet för ändringssökande i förvaltningsärenden är så tydligt och konsekvent som möjligt. I fråga om ändringssökande enligt kommunallagen kan det enligt propositionen (RP, s. 12) inte hittas några grunder för att bedöma någon typ av beslut som sådan där överklagandet på grundval av rättssäkerheten, ärendets natur eller omfattande betydelse genom bestämmelser i en allmän lag ska lämnas utanför förfarandet med besvärstillstånd. Med tanke på ett enhetligt system för sökande av ändring kan det inte heller anses motiverat att den övervakningsmöjlighet som grundar sig på medlemskap i kommunen har en annan ställning än vad kommunen eller parten har. På basis av propositionen och andra inkomna uppgifter instämmer utskottet i den ståndpunkten.

Bestämmelserna om besvärstillstånd stärker högsta förvaltningsdomstolens ställning som den högsta domstolen inom förvaltningsärenden (RP, s. 13). I propositionen hänvisas det också till att det i och med utvidgningen av systemet med besvärstillstånd är möjligt att få ett lagakraftvunnet beslut snabbare än för närvarande. Lagutskottet har tidigare i samband med behandlingen av lagen om rättegång i förvaltningsärenden ansett att också de aspekter som hänför sig till rättegångens längd är en viktig grund för den ändring av bestämmelserna om besvärstillstånd som då föreslogs. Utskottet har också ansett att det finns vägande skäl för det föreslagna utvidgade systemet för besvär över förvaltningsdomstolens beslut hos högsta förvaltningsdomstolen. Skälen sammanhänger med strävandena att effektivisera förvaltningsprocessen och stärka högsta förvaltningsdomstolens roll som prejudikatsdomstol (se LaUB 18/2018 rd, s. 4—5). Utskottet anser att dessa omständigheter är relevanta även i samband med förevarande förslag.

Systemet med besvärstillstånd begränsar inte rätten att begära omprövning eller att överklaga genom besvär hos förvaltningsdomstolen. Det är möjligt att överklaga förvaltningsdomstolens beslut genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen, men förfarandet med besvärstillstånd handlar om i vilken utsträckning besvären prövas av högsta förvaltningsdomstolen. Om ett besvärsärende omfattas av besvärstillståndssystemet ska högsta förvaltningsdomstolen pröva om någon av grunderna för besvärstillstånd föreligger. I en förvaltningsprocess omfattar grunderna för besvärstillstånd utöver prejudikatgrunden även uppenbart fel och något annat vägande skäl. Högsta förvaltningsdomstolen har inte prövningsrätt när det gäller beviljande av besvärstillstånd, utan

den ska bevilja besvärstillstånd om någon av de grunder för beviljande som anges i lagen föreligger (111 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden).

I regeringspropositionen sägs (RP, s. 12) att högsta förvaltningsdomstolen vid bedömningen av förutsättningarna för besvärstillstånd kan beakta den kommunala självstyrelsen som sådant annat vägande skäl som avses i 111 § 1 mom. 3 punkten i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Tolkningen av hur högsta förvaltningsdomstolen ska bedöma sådana andra vägande skäl som grund för besvärstillstånd formuleras i rättspraxis. Enligt propositionen om lagen om rättegång i förvaltningsärenden (RP 29/2018 rd, s. 182) kan sådana skäl till exempel vara att ärendet har ekonomisk eller i övrigt särskilt stor betydelse för ändringssökandens rättsskydd eller ett allmänt intresse.

Genom grunderna för besvärstillstånd säkerställs enligt lagutskottets uppfattning parternas och kommunmedlemmarnas rättsskydd när det behövs ett avgörande från den högsta rättsinstansen. I propositionen (RP, s. 16) sägs det att kommunmedlemmarnas rättssäkerhet bedöms bli bättre genom det att systemet för ändringssökande förtydligas, att ett lagakraftvunnet beslut kan fås snabbare och att högsta förvaltningsdomstolens möjlighet att meddela avgöranden som styr rättspraxis ökar.

Också grundlagsutskottet har i sitt utlåtande om propositionen (GrUU 11/2019 rd, s. 2—3) konstaterat att en utvidgning av kravet på besvärstillstånd till att gälla kommunalbesvär minskar den rättsliga osäkerheten, eftersom ett lagakraftvunnet beslut därigenom fås snabbare. Enligt det utlåtandet stärker ändringen högsta förvaltningsdomstolens förutsättningar att meddela avgöranden som styr rättspraxis.

Mot bakgrund av det som sägs ovan och andra uppgifter som lagutskottet fått anser lagutskottet att den ändring av förutsättningarna för besvärstillstånd som föreslås i propositionen är ändamålsenlig med tanke på rättssäkerheten. Utskottet anser att ändringarna är motiverade. Utskottet betonar dock att det väsentliga med tanke på rättssäkerheten är förvaltningsdomstolarna och högsta förvaltningsdomstolen beslutspraxis. Det är viktigt att förvaltningsdomstolarna och högsta förvaltningsdomstolen har tillräckligt med tid och resurser för att pröva de ärenden de får in för behandling. I fråga om högsta förvaltningsdomstolen gäller detta också besvärstillståndsärenden. Det är exempelvis viktigt att utvidgningen av systemet med besvärstillstånd inte leder till en minskning av högsta förvaltningsdomstolens resurser utan till en ändamålsenligare allokering av resurserna. Utskottet ser det också som viktigt att man följer upp hur hela systemet med besvärstillstånd tillämpas och fungerar samt hur det påverkar parternas rättsskydd.

Kommunens rätt att överklaga förvaltningsdomstolens beslut

Regeringen föreslår att det till kommunallagen fogas en bestämmelse om kommunens rätt att överklaga förvaltningsdomstolens beslut (142 § 3 mom. i lagförslag 1). Kommunallagen har enligt propositionsmotiven inte tidigare innehållet bestämmelser om kommunens rätt att överklaga. I rättspraxisen har det dock ansetts att sådan besvärsrätt finns (se RP, s. 18). Enligt den föreslagna bestämmelsen ska bestämmelserna i 109 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden tillämpas på kommunens rätt att anföra besvär över beslut av förvaltningsdomstolen. I paragrafen finns

dessutom en hänvisning till 39 § i kommunallagen i fråga om behörigheten att utöva kommunens besvärsrätt. Dessa bestämmelser föreslås inte bli ändrade.

Enligt 109 § 1 mom. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden får besvär över ett beslut av en förvaltningsdomstol anföras av den som beslutet avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet samt av den som har besvärsrätt enligt särskilda bestämmelser i lag. Enligt 109 § 2 mom. i samma lag har den myndighet som har fattat det ursprungliga förvaltningsbeslutet rätt att genom besvär överklaga ett beslut av förvaltningsdomstolen genom vilket domstolen har upphävt myndighetens beslut eller ändrat det. Dessutom har en myndighet enligt 109 § 3 mom. rätt att anföra besvär över ett beslut om överklagandet är behövligt med anledning av det allmänna intresse som myndigheten ska bevaka.

Enligt 39 § i kommunallagen ska kommunstyrelsen bevaka kommunens intressen och föra kommunens talan, om inte något annat bestäms i förvaltningsstadgan. Således är det i princip kommunstyrelsen som har behörighet att utöva besvärsrätten. I propositionsmotiven (RP, s. 19) konstateras det att kommundirektören enligt 41 § 3 mom. i kommunallagen har rätt att föra kommunstyrelsens talan. Utskottet fäster uppmärksamhet vid att också borgmästaren enligt 44 § 5 mom. i kommunallagen har rätt att föra kommunstyrelsens talan.

Genom den föreslagna bestämmelsen i 142 § 3 mom. preciseras kommunens rätt att överklaga i förhållande till bestämmelserna i 109 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Den föreslagna hänvisningen till 39 § i kommunallagen preciserar vilken myndighet som för kommunens talan. Bestämmelsen behövs eftersom 109 § 2 mom. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden enligt dess ordalydelse gäller den myndighet som fattat det ursprungliga förvaltningsbeslutet och som i kommunen kan vara en av flera olika myndigheter, det vill säga ett organ eller en tjänsteinnehavare.

Enligt inkommen utredning är det i praktiken oftast det som sägs i 109 § 2 mom. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden som utgör grunden för kommunens rätt att överklaga. Även grunderna enligt 1 och 3 mom. kan dock bli tillämpliga i fråga om kommunens besvärsrätt.

Lagutskottet konstaterar för tydlighetens skull att 16 kap. i kommunallagen och därmed också det föreslagna 142 § 3 mom. om rätt att överklaga samt exempelvis 39 § tillämpas också på samkommuner med stöd av 64 § i kommunallagen. I den paragrafen föreskrivs det om tillämpning av bestämmelser om kommuner i en samkommun. Den föreslagna bestämmelsen om rätt att överklaga ska således också tillämpas på samkommuner.

I 142 § i kommunallagen föreskrivs det om överklagande hos högsta förvaltningsdomstolen. Det föreslagna 142 § 3 mom. gäller enligt dess ordalydelse kommunens rätt att anföra besvär över beslut av förvaltningsdomstolen. Enligt uppgift till utskottet är avsikten med den föreslagna bestämmelsen att skapa klarhet i rättsläget i fråga om kommunens och, med stöd av 64 §, samkommunens rätt att överklaga. Avsikten med förslaget är inte att till övriga delar ändra bestämmelserna och praxisen i fråga om rätten att överklaga hos högsta förvaltningsdomstolen. I 137 § i kommunallagen föreskrivs det om rätt att begära omprövning och anföra besvär, det vill säga om vilka instanser som har rätt att anföra kommunalbesvär. I paragrafen föreskrivs det inte särskilt om överklagande hos högsta förvaltningsdomstolen. Bestämmelsen är en specialbestämmelse i förhållan-

de till bestämmelsen om en parts besvärsrätt i 109 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. I 137 § i kommunallagen finns bland annat en bestämmelse om samarbete mellan kommuner, genom vilken de deltagande kommunernas och deras medlemmars möjligheter att påverka tryggas (2 mom.). När det gäller ett beslut av en samkommuns myndigheter får enligt bestämmelsen omprövning begäras och kommunalbesvär anföras även av samkommunens medlemskommuner och deras kommunmedlemmar samt i fråga om beslut av kommunernas gemensamma organ de kommuner som är parter i avtalet och deras kommunmedlemmar.

I ljuset av den utredning som lagutskottet fått i ärendet anser utskottet att den föreslagna uttryckliga bestämmelsen om kommunens rätt att överklaga förtydligar rättsläget. Sammantaget anser utskottet att den föreslagna bestämmelsen i 142 § 3 mom. i kommunallagen är motiverad och ändamålsenlig med tanke på utskottets ansvarsområde.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 27.11.2019

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Leena Meri saf
vice ordförande Sandra Bergqvist sv
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd (delvis)
medlem Hanna Huttunen cent
medlem Pihla Keto-Huovinen saml
medlem Marko Kilpi saml
medlem Jouni Ovaska cent
medlem Mari Rantanen saf
medlem Ruut Sjöblom saml
medlem Mirka Soinikoski gröna
medlem Sebastian Tynkkynen saf
medlem Paula Werning sd
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Pekka Aittakumpu cent.

Sekreterare var

utskottsråd Mikko Monto.

AVVIKANDE MENING

Motivering

Lagförslaget om ändring av 142 och 144 § i kommunallagen innebär att överklagande genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen över förvaltningsdomstolens beslut i kommunalbesvärsärenden i fortsättningen kräver besvärstillstånd. Propositionen begränsar i praktiken en parts och en kommunmedlems besvärsmöjligheter och försvagar rättssäkerheten och den laglighetskontroll som parterna och kommunmedlemmarna utövar över kommunens verksamhet. Begränsningen av besvärsmöjligheten kan anses ha en försvagande effekt också på bekämpningen av korruption i kommunerna. En omfattande kommunal besvärsrätt har allmänt ansetts vara en garanti för god förvaltning och en faktor som främjar bekämpningen av korruption. I sista hand är det fråga om att förverkliga den kommunala demokratin och kommuninvånarnas självstyrelse.

Den största separata gruppen av kommunalbesvärsärenden som kommer in till högsta förvaltningsdomstolen är ärenden som gäller tjänsteutnämningar och anställningsförhållanden. Dessa kommer att omfattas av förfarandet med besvärstillstånd. Enligt ett sakkunnigutlåtande försvagar detta rättsskyddet för kommunens tjänsteinnehavare.

Enligt erfarenheterna av den gällande besvärstillståndspraxisen upplever de som anför besvär redan nu att systemet med besvärstillstånd i alltför hög grad begränsar besvärsrätten. Lagutskottet har vid sin behandling inte hört parter som i typfallet anför besvär i kommunalärenden, såsom boendeföreningar som företräder kommuninvånarna och andra frivilligorganisationer. Med tanke på konsekvensbedömningen av lagändringarna är detta en klar brist.

En uttalad motivering till lagförslaget är ett direkt behov av kostnadsbesparingar, vilket inte kan vara en utgångspunkt för utvecklingen av rättssystemet. I propositionen ges dock endast en riktgivande bedömning av kostnadseffekterna. Det är uppenbart att de är rätt små i fråga om högsta förvaltningsdomstolen.

Det centrala vid bedömningen av lagändringens konsekvenser måste utöver tillgodoseendet av rättssäkerheten vara kommunmedlemmarnas, i synnerhet kommuninvånarnas, grundlagsfästa självstyrelse. Utgångspunkterna i lagförslaget är rättsbyråkratiska och betonar rättsförvaltningens effektivitet. Medborgarperspektivet åsidosätts i bedömningen, vilket innebär att också konsekvenserna för kommuninvånarnas självstyrelse inte bedöms tillräckligt.

Slutligen är det skäl att konstatera att högsta förvaltningsdomstolen i nuläget inte nämnvärt motiverar sina beslut om besvärstillstånd. En mer omfattande motivering av HFD:s beslut om besvärstillstånd förbättrar systemet med besvärstillstånd och vore därför önskvärd vid tillämpningen av 112 § i den nya lagen om rättegång i förvaltningsärenden.

Avvikande mening

Jag föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 27.11.2019

Johannes Yrttiaho vänst