

RP 61/2019 rd

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

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att kommunallagen och lagen om överföring av små fristående områden från en kommun till en annan ändras.

Det föreslås att kommunallagens bestämmelser om ändringssökande ändras så att överklagande av förvaltningsdomstolens beslut hos högsta förvaltningsdomstolen förutsätter besvärstillstånd. I propositionen beaktas den utveckling som skett i fråga om besvärstillståndsförfarandet i annan lagstiftning samt andra ändringsbehov.

I lagen om överföring av små fristående områden från en kommun till en annan föreslås ändringar av teknisk natur.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2020.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
ALLMÅN MOTIVERING	3
1 NULÄGE	3
1.1 Kommunalbesvär	3
1.2 Myndigheternas besvärsmått och rätt att överklaga hos högsta förvaltningsdomstolen	6
1.3 Lagen om rättgång i förvaltningsärenden	7
1.4 Besvärstillståndssystemets utveckling	8
2 MÅLSÄTTNING, ALTERNATIV OCH DE VIKTIGASTE FÖRSLAGEN	11
3 PROPOSITIONENS KONSEKVENSER	13
4 BEREDNINGEN AV PROPOSITIONEN	16
5 SAMBAND MED ANDRA PROPOSITIONER	17
DETALJMOTIVERING	18
1 LAGFÖRSLAG	18
1.1 Kommunallagen	18
1.2 Lagen om överföring av små fristående områden från en kommun till en annan	19
2 IKRAFTTRÄDANDE	20
3 FÖRHÅLLANDE TILL GRUNDLAGEN SAMT LAGSTIFTNINGSORDNING	21
LAGFÖRSLAG	25
Lag om ändring av 142 och 144 § i kommunallagen	25
Lag om ändring av lagen om överföring av små fristående områden från en kommun till en annan	26
BILAGA	29
PARALLELLTEXT	29
Lag om ändring av 142 och 144 § i kommunallagen	29
Lag om ändring av lagen om överföring av små fristående områden från en kommun till en annan	31

ALLMÄN MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Kommunalbesvär

Möjligheten att söka ändring i en myndighets beslut tryggas i grundlagens 21 § om rättsskydd. Systemet för ändringssökande inom kommunalförvaltningen är en del av rättsskyddssystemet inom förvaltningen, där rättsmedlen delas in i på förhand verkande (preventiva) och i efterhand verkande (repressiva) rättsmedel. Det preventiva rättsskyddet regleras bl.a. i förvaltningslagen (434/2003) och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999), nedan *offentlighetslagen*. Det viktigaste rättsskyddsmedlet inom förvaltningsprocessen är besvär. De repressiva rättsmedlen inom kommunalförvaltningen omfattar sådan begäran om omprövning och sådana kommunalbesvär som avses i kommunallagen (410/2015). I speciallagstiftningen kan det också hänvisas till systemet för ändringssökande enligt kommunallagen. Vid sidan av bestämmelserna om ändringssökande i kommunallagen kan det inom kommunalförvaltningen också bli fråga om förvaltningsbesvär med stöd av speciallagstiftningen.

Vid totalreformen av kommunallagen (RP 268/2014 rd) ändrades inte kommunallagens bestämmelser om begäran om omprövning och ändringssökande. Bestämmelserna om delgivning av beslut med en kommunmedlem ändrades så att delgivningen sker genom att protokoll ska hållas tillgängliga i det allmänna datanätet.

Bestämmelserna om ändringssökande i 16 kap. i kommunallagen gäller s.k. kommunala ärenden. Enligt 133 § i kommunallagen tillämpas bestämmelserna i kapitlet på framställande av begäran om omprövning och anförande av kommunalbesvär över beslut av kommunens och samkommunens myndigheter, om inte något annat föreskrivs särskilt genom lag. I speciallagstiftning om kommunens uppgifter finns det rikligt med bestämmelser om ändringssökande, vilka ska tillämpas i stället för bestämmelserna i kommunallagen. Bestämmelserna om ändringssökande i kommunallagen ska inte heller tillämpas i fråga om fackligt anslutna tjänsteinnehavare när meningsskiljaktigheter i tolkningen av ett kommunalt tjänste- och arbetskollektivavtal avgörs. Meningsskiljaktigheter i tolkningen av tjänste- och arbetskollektivavtal avgörs i första hand genom ett förhandlingsförfarande mellan parterna och i sista hand i arbetsdomstolen i enlighet med lagen om rättegång i arbetsdomstolen (646/1974).

Omprövningsförfarandet är kommunens förvaltningsförfarande och ett obligatoriskt skede före besvärsförfarandet, som ses som rättsskipning. Om omprövning av ett beslut får framställas, får kommunalbesvär ännu inte anföras över det. På omprövningsförfarandet tillämpas i första hand kommunallagen och i andra hand förvaltningslagen. Begäran om omprövning kan framställas både på ändamålsenlighetsgrund och på laglighetsgrund. Genom omprövningsförfarandet tryggas möjligheterna för en kommunmedlem att påverka kommunens interna beslutsfattande. Utanför står endast beslut av kommunens och samkommunens högsta organ, eftersom omprövningsförfarandet inte är tillämpligt på de högsta organens ställning. Enligt 134 § i kommunallagen får den som är missnöjd med ett beslut av kommunstyrelsen, en nämnd, ett utskott eller deras sektioner eller en myndighet som lyder under dem, begära omprövning av beslutet. Omprövning av ett beslut av ett organ och av en sektion i organet eller en myndighet som lyder under det, begärs hos organet i fråga. Omprövning av ett beslut av ett affärsverks direktionssektion begärs hos ett högre organ, med undantag av beslut som gäller direktionslagstadgade uppgifter. Begäran om omprövning ska behandlas skyndsamt. Om ändring i ett beslut får sökas genom kommunalbesvär med stöd av någon annan lag, tillämpas bestämmelserna om begäran om omprövning i 134 § i kommunallagen inte.

RP 61/2019 rd

Kommunalbesvär är till sin karaktär laglighetsbesvär. Kommunalbesvär anförs alltid hos förvaltningsdomstolen. Kommunalbesvär får enligt 135 § i kommunallagen anföras över ett beslut som fattats av fullmäktige eller av ett sådant organ i en samkommun som avses i 58 § 1 mom. samt över ett beslut som kommunstyrelsen, en nämnd eller en direktion meddelat med anledning av en begäran om omprövning. Kommunalbesvär är det primära sättet att söka ändring i beslut av fullmäktige och, i en samkommun, av det högsta organet samkommunsfullmäktige, samkommunsstämman eller ett annat organ som avses i 58 § 1 mom. i kommunallagen. Den som anför kommunalbesvär är inte bunden till de besvärsgrunder som anförts i begäran om omprövning, eftersom grunderna för framställande av en begäran om omprövning inte är formbundna. Enligt 135 § i kommunallagen får besvär anföras på den grunden att beslutet har tillkommit i oriktig ordning, den myndighet som fattade beslutet har överskridit sina befogenheter eller beslutet annars strider mot lag. Den som anför besvär ska presentera besvärsgrunderna innan besvärstiden löper ut.

Enligt 137 § i kommunallagen får begäran om omprövning och kommunalbesvär anföras av den som ett beslut avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet (*part*) samt av kommunmedlemmarna.

När det gäller ett beslut av en samkommuns myndigheter får 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. Ändring i ett beslut med anledning av en begäran om omprövning får sökas genom kommunalbesvär endast av den som framställde begäran om omprövning. Om beslutet har ändrats med anledning av begäran om omprövning, får också andra som har rätt att anföras kommunalbesvär besvärsrätt.

I 142 § i kommunallagen föreskrivs det om överklagande hos högsta förvaltningsdomstolen. Enligt den paragrafen får förvaltningsdomstolens beslut överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. I kommunallagen krävs således inte besvärstillstånd för att kunna överklaga.

Ett anhängigt kommunalbesvär hindrar inte att beslutet verkställs. Enligt 143 § i kommunallagen får ett beslut verkställas innan det har vunnit laga kraft. Ett beslut får dock inte börja verkställas, om begäran om omprövning eller anförande av besvär skulle bli meningslöst till följd av verkställigheten eller om det organ som behandlar begäran om omprövning eller besvärsmyndigheten förbjuder verkställigheten.

Enligt 144 § i kommunallagen tillämpas på begäran om omprövning och kommunalbesvär i övrigt det som föreskrivs i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen (586/1996).

Kommunmedlemmarnas rätt att söka ändring betraktas vid sidan av dess betydelse för rättskyddet som ett sätt att övervaka lagligheten i kommunens verksamhet och kommunens användning av offentliga medel. Kommunallagen innehåller dessutom bestämmelser om kommunmedlemmars rätt att delta och påverka samt bestämmelser om tillgång till information. Bestämmelserna om kommuninvånarnas rätt att delta har samlats i 5 kap. kommunallagen. I 22 § i lagen finns det bestämmelser om allmänna möjligheter att delta och påverka i kommunen. Enligt 22 § 1 mom. i kommunallagen har kommuninvånarna och de som utnyttjar kommunens tjänster rätt att delta i och påverka kommunens verksamhet. Med kommunens verksamhet avses i enlighet med 6 § 2 mom. all sådan verksamhet som kommunen deltar i. Enligt 22 § 1 mom. i kommunallagen ska fullmäktige sörja för mångsidiga och effektiva möjligheter och sätt att delta och påverka. Även om formuleringen i bestämmelsen är förpliktande, är omfattningen och formen

RP 61/2019 rd

av direkt demokrati en fråga som fullmäktige i stor utsträckning får besluta om. Dessa ska preciseras i den i 37 § avsedda kommunstrategin, i vilken hänsyn ska tas till kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka. I 22 § 2 mom. i kommunallagen ingår en förteckning med exempel på metoder för direkt demokrati. Deltagande och påverkan i enlighet med bestämmelsen kan främjas i synnerhet genom att diskussionsmöten och invånarråd ordnas, åsikterna hos invånarna och personer som utnyttjar tjänster och regelbundet eller en längre tid bor eller vistas i kommunen reds ut innan beslut fattas, företrädare för dem som utnyttjar tjänsterna väljs in i kommunens organ, möjligheter att delta i ekonomiplaneringen ordnas, tjänsterna planeras och utvecklas tillsammans med dem som utnyttjar tjänsterna samt invånare, organisationer och andra sammanslutningar stöds när de tar egna initiativ till att planera och bereda ärenden. Kommunen beslutar om användningen av metoderna för direkt demokrati och kan också använda andra metoder för att främja deltagande och påverkan.

I 23 § 1 mom. i kommunallagen föreskrivs det om initiativrätten för kommuninvånarna samt sammanslutningar och stiftelser som har verksamhet i kommunen. Initiativ kan tas i frågor som gäller kommunens verksamhet, och initiativrätten beror således inte på hur kommunen har organiserat skötseln av sina uppgifter. Rätten att komma med initiativ förutsätter inte rösträtt i kommunalval och är inte bunden till någon åldersgräns. Initiativ kan tas såväl av enskilda kommuninvånare som tillsammans av flera med rätt att komma med initiativ. I 3 mom. i den paragrafen föreskrivs det särskilt om rätten för dem som utnyttjar kommunens tjänster att komma med initiativ i frågor som gäller tjänsterna i fråga. Enligt 23 § 2 mom. i kommunallagen ska kommunen, om antalet initiativtagare motsvarar minst två procent av kommuninvånarna, ta upp frågan till behandling inom sex månader från det att initiativet väcktes. I 4 mom. i den paragrafen föreskrivs det om underrättande av fullmäktige om initiativ och om de åtgärder som har vidtagits med anledning av initiativen.

Kommunens kommunikation och information förverkligar för sin del offentlighetsprincipen inom kommunalförvaltningen samt stöder möjligheterna för kommuninvånarna och dem som utnyttjar kommunens tjänster att delta och påverka. Enligt 29 § 1 mom. i kommunallagen ska kommunen informera kommuninvånarna, de som utnyttjar kommunens tjänster, organisationer och andra sammanslutningar om kommunens verksamhet. Kommunen ska ge tillräcklig information om de tjänster som kommunen ordnar, kommunens ekonomi, ärenden som bereds i kommunen, planer som gäller ärendena och behandlingen av ärendena, beslut som fattas och beslutens effekter. Kommunen ska informera om hur man kan delta i och påverka beredningen av besluten. Förvaltningsstadgan ska innehålla behövliga bestämmelser om kommunikationsprinciperna. I 47 § 4 mom. 3 punkten i lagen föreskrivs det om att bestämmelser om informationen ska tas in i koncerndirektivet. Bestämmelser om kommunens kommunikation finns även annanstans i kommunallagen. I lagen föreskrivs det särskilt om offentliggörande av kommunala tillkännagivanden i det allmänna datanätet, om tillgång till information i det allmänna datanätet och om delgivning av beslut med en kommunmedlem i det allmänna datanätet.

Enligt 29 § 2 mom. i kommunallagen ska kommunen i fråga om beredningen av ärenden som behandlas av organen se till att de uppgifter som behövs med tanke på den allmänna tillgången till information läggs ut på det allmänna datanätet när föredragningslistan är färdig. Kommunen ska i sin kommunikation på nätet se till att sekretessbelagda uppgifter inte läggs ut på det allmänna datanätet och att skyddet för privatlivet tillgodoses vid behandlingen av personuppgifter. I enlighet med 3 mom. i den paragrafen ska det i kommunikationen användas ett klart och begripligt språk och olika invånargrupperns behov beaktas.

I kommunallagen finns bestämmelser om påverkansorgan. Enligt 26 § i kommunallagen ska kommunstyrelsen inrätta ett ungdomsfullmäktige eller en motsvarande påverkansgrupp för

unga (*ungdomsfullmäktige*) för att garantera den unga befolkningens möjligheter att delta och påverka samt sörja för ungdomsfullmäktiges eller påverkansgruppens verksamhetsförutsättningar. Ungdomsfullmäktige kan vara gemensamt för flera kommuner. Enligt bestämmelsen ska ungdomsfullmäktige ges möjlighet att påverka planering, beredning, genomförande och uppföljning inom olika kommunala verksamheter i frågor som är av betydelse för kommuninvånarnas välfärd, hälsa, studier, livsmiljö, boende eller rörlighet samt även i andra frågor som ungdomsfullmäktige bedömer som betydelsefulla med tanke på barn och unga. Ungdomsfullmäktige ska tas med när barns och ungas deltagande och hörande av barn och unga utvecklas i kommunen. Bestämmelser om barns och ungas deltagande och hörande av barn och unga finns i 8 § i ungdomslagen (72/2006). I 27 § i kommunallagen finns bestämmelser om äldreråd och i 28 § om råd för personer med funktionsnedsättning, vilka på samma sätt som ungdomsfullmäktige är påverkansorgan för dem de företräder.

1.2 Myndigheternas besvärsmätt och rätt att överklaga hos högsta förvaltningsdomstolen

I kommunallagen föreskrivs det inte om kommunala myndigheters besvärsmätt i fråga om beslut av en lägre myndighet. Bestämmelser om behandling av ett ärende i ett högre organ finns i 92 § i kommunallagen. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg i sitt avgörande HFD 2017:28 att med beaktande av vad som föreskrivs i 8 § 1 mom. i förvaltningsprocesslagen skulle frågan om stadsstyrelsens besvärsmätt avgöras enbart med tillämpning av bestämmelserna i kommunallagen. I kommunallagen fanns inga bestämmelser om en kommunal myndighets rätt att begära omprövning eller anföra besvär över ett beslut av en myndighet i samma kommun. I högsta förvaltningsdomstolens avgörande konstateras det att det i rättslitteraturen likaså hade ansetts att kommun- eller stadsstyrelsen inte hade rätt att begära omprövning eller anföra kommunalbesvär enligt kommunallagen. Systemet i kommunallagen gick inte ut på att kommunstyrelsen skulle ha möjlighet att påverka en annan kommunal myndighets beslut genom att söka ändring i beslutet utan genom att kommunstyrelsen hade rätt att ta upp ärendet till behandling i stadsstyrelsen innan ärendet avgjordes med ett beslut i vilket ändring kunde sökas genom besvär.

Bestämmelser om rätt att begära omprövning och anföra besvär finns i 137 § i kommunallagen och om möjlighet att överklaga förvaltningsdomstolens beslut genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen finns i 142 § i kommunallagen. När det gäller kommunalbesvär beror rätten att överklaga förvaltningsdomstolens beslut hos högsta förvaltningsdomstolen i praktiken på slutresultatet i förvaltningsdomstolens avgörande. Om besvären har förkastats eller avvisats har den besvärsmätt som hade anfört besvär över den kommunala myndighetens beslut hos förvaltningsdomstolen. Om det beslut av den kommunala myndigheten som besvären gäller har upphävts eller ändrats har en part och kommunmedlemmarna besvärsmätt i enlighet med 137 § i kommunallagen. Kommunens rätt att överklaga hos högsta förvaltningsdomstolen har grundat sig på rättspraxis. Om ett beslut av en kommunal myndighet har upphävts, har rätten att överklaga av hävd ansetts gälla kommunen.

Enligt 39 § 1 mom. 3 punkten i kommunallagen är det kommunstyrelsen eller den myndighet som anges i kommunens förvaltningsstadga som beslutar om förande av kommunens talan. Till direktionsens uppgifter hör enligt 67 § 3 mom. 7 punkten i kommunallagen att föra kommunens talan inom affärsverkets uppgiftsområde, om inte något annat bestäms i förvaltningsstadgan. I kommunallagen finns inte särskilda bestämmelser om kommunala myndigheters behörighet i fråga om rätten att överklaga. I rättslitteraturen anses det motiverat att förande av kommunens talan för att överklaga hos högsta förvaltningsdomstolen i fråga om ett ärende som hör till kommunernas allmänna förvaltning bestäms i enlighet med 39 § 1 mom. 3 punkten i kommunallagen (Harjula-Prättälä, Kuntalaki — tausta ja tulkinnat [Kommunallagen – Bakgrund och tolkningar], Helsingfors 2015 s. 956—957). I speciallagstiftningen kan det finnas bestämmelser om

RP 61/2019 rd

att föra talan, vilka ska tillämpas i stället för bestämmelserna i kommunallagen i kommunens lagstadgade uppgifter.

Enligt lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019) har den myndighet som har fattat det ursprungliga förvaltningsbeslutet rätt att anföra besvär över ett sådant beslut av förvaltningsdomstolen genom vilket domstolen har upphävt myndighetens beslut eller ändrat det. Enligt den lagen grundar sig rätten att överklaga dessutom på partsställning och bevakning av ett allmänt intresse. Dessa bestämmelser i lagen om rättegång i förvaltningsärenden lämnar rum för tolkning när det gäller utövande av en kommunal myndighets rätt att överklaga. I syfte att förtydliga rättsläget är det behövt att i kommunallagen ta in bestämmelser om en kommunal myndighets rätt att överklaga hos högsta förvaltningsdomstolen samt bestämmelser om behörighetsfördelningen när det gäller utövandet av kommunens besvär rätt.

1.3 Lagen om rättegång i förvaltningsärenden

Lagen om rättegång i förvaltningsärenden träder i kraft den 1 januari 2020. Lagen är en allmän lag som upphäver den gällande förvaltningsprocesslagen.

I 9 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden finns på motsvarande sätt som i förvaltningsprocesslagen en informativ bestämmelse om att bestämmelser om kommunalbesvär och kyrko- besvär samt kommunalbesvär över beslut av en myndighet i landskapet Åland finns i annan lagstiftning. Således ska kommunallagen tillämpas som allmän lag när det är fråga om kommunalbesvär. Enligt den lagen krävs det inte besvärstillstånd för att anföra besvär över förvaltningsdomstolens beslut hos högsta förvaltningsdomstolen. I den regeringsproposition genom vilken lagen om rättegång i förvaltningsärenden stiftades konstateras det att utgångspunkten i kommunallagen är att beslut av kommunala myndigheter och organ får överklagas hos förvaltningsdomstolen genom kommunalbesvär enligt kommunallagens 16 kap. Bestämmelserna om kommunalbesvär avviker från bestämmelserna om förvaltningsbesvär bl.a. i fråga om vem som får anföra besvär och på vilket sätt besvären påverkar beslutets verkställbarhet. På kommunalbesvär tillämpas bestämmelserna om förvaltningsbesvär som komplement till den del något annat inte bestäms i kommunallagen. I flera lagar föreskrivs dock separat att beslut av kommunala myndigheter eller organ får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen. Då söker man ändring genom förvaltningsbesvär och bestämmelserna om kommunalbesvär tillämpas inte på ändringssökandet (RP 29/2018 rd, s. 79).

En betydande ändring jämfört med förvaltningsprocesslagen är att det enligt huvudregeln ska krävas besvärstillstånd för att söka ändring i förvaltningsdomstolens beslut hos högsta förvaltningsdomstolen. Enligt lagen om rättegång i förvaltningsärenden får förvaltningsdomstolens beslut överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen, om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Bestämmelsen gäller endast sökande av ändring i förvaltningsdomstolens beslut. Bestämmelser om undantag från de föreslagna bestämmelserna om besvärstillstånd måste utfärdas särskilt. I motiveringen till lagen konstateras det att det vid bedömningen av behovet av undantagsbestämmelser ska beaktas att de allmänna hänvisningar till förvaltningsprocesslagen som finns i annan lagstiftning ska tolkas som hänvisningar till den nya allmänna lagen efter att den föreslagna allmänna lagen trätt i kraft. En bestämmelse enligt vilken ändring i beslut av en regional förvaltningsdomstol ska sökas på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen innebär att också bestämmelserna om besvärstillstånds-förfarandet i den nya allmänna lagen ska tillämpas (RP 29/2018 rd, s. 57).

Besvärstillståndet från högsta förvaltningsdomstolen ska enligt den nämnda lagen inte vara beroende av prövning, utan tillståndet ska beviljas om någon av de grunder som nämns i lagen

föreligger. Bestämmelserna i lagen om rättegång i förvaltningsärenden motsvarar till denna del bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen. Enligt 111 § i den lagen ska besvärstillstånd beviljas om 1) det med avseende på lagens tillämpning i andra liknande fall eller för en enhetlig rättspraxis är viktigt att ärendet avgörs av högsta förvaltningsdomstolen, 2) det finns särskilda skäl för högsta förvaltningsdomstolen att avgöra ärendet på grund av att det i ärendet skett ett uppenbart fel, eller 3) om det finns något annat vägande skäl för att bevilja besvärstillstånd. Grunderna för besvärstillstånd ska tillämpas om inte något annat föreskrivs i någon annan lag.

1.4 Besvärstillståndssystemets utveckling

Besvärstillstånds-förfarandets tillämpningsområde vid sökande av ändring hos högsta förvaltningsdomstolen har gradvis utvidgats så att det för närvarande omfattar merparten av alla besvärärenden som kommer in till högsta förvaltningsdomstolen. Besvärstillstånd behövs exempelvis i skatteärenden, utlänningsärenden, socialvårdsärenden, ärenden som gäller stöd till landsbygdsnäringsarna och ärenden som gäller tillämpning av statstjänstemannalagen. Besvärstillstånd behövs också vid sökande av ändring i marknadsdomstolens beslut hos högsta förvaltningsdomstolen i andra ärenden som gäller offentlig upphandling än sådana ärenden som gäller en påföljdsavgift som marknadsdomstolen har bestämt i första instans. Besvärstillståndsregleringen gäller de ärendegrupper som avses i vattenlagen, miljöskyddslagen, markanvändnings- och bygglagen, marktäktslagen och naturvårdslagen (RP 29/2018 rd, s. 15).

Utvecklingen i fråga om speciallagarna och den allmänna lag som gäller förvaltningsprocessen har lett till att av sådana kommunala beslut i fråga om vilka kommunalbesvär tillämpas omfattas största delen av bestämmelserna om besvärstillstånd. Även planlägningsärenden omfattas av besvärstillstånd och kan anses vara en viktig ärendegrupp med tanke på kommunmedlemmarnas besvär rätt.

I ett forskningsprojekt som beställdes av statsrådet och genomfördes av Lapplands universitet (Kuntien ja maakuntien muutoksenhakujärjestelmien kehittäminen [Utveckling av ändringssökandesystemen på kommunal och landskapsnivå], statsrådets kansli, Helsingfors 2019) har det utretts om förfarandet med besvärstillstånd ska införas vid kommunalbesvär. Enligt undersökningen skulle det vara motiverat att övergå till förfarandet med besvärstillstånd för att göra lagstiftningen mer enhetlig. I undersökningen konstateras det att avsikten har varit att systemet för sökande av ändring i förvaltningsärenden ska vara så tydligt och konsekvent som möjligt. Därför är det viktigt att det i systemet för ändringssökande mellan olika ärendegrupper inte finns andra skillnader än sådana som grundar sig på behovet av rättsskydd. På behovet av rättsskydd inverkar vid sidan av ärendets natur även hur garantierna för rättssäkerheten har tryggats under tidigare skeden av ärendets livscykel. I undersökningen konstateras det att det är motiverat att föreskriva om besvärstillstånd i kommunallagen i och med att många andra ärenden av motsvarande slag redan omfattas av bestämmelser om besvärstillstånd. Enligt undersökningen talar även domstolarnas långa handläggningstider för kommunalbesvär för att införa besvärstillstånd i kommunala ärenden. I undersökningen konstateras det att verkställigheten av beslut i praktiken försvåras av den osäkra situationen, även om beslutet enligt kommunallagen kan verkställas innan det har vunnit laga kraft.

I ovan nämnda undersökning (s. 112—120) beskrivs statistiken över kommunala ärenden (ärenden i vilka det söks ändring med stöd av kommunallagen) samt behandlingen vid förvaltningsdomstolarna. Förvaltningsdomstolarna har årligen behandlat 500—1 000 ärenden som statistikförts som kommunala ärenden. Under åren 2014—2018 kom det i genomsnitt in 142 kommunala ärenden till högsta förvaltningsdomstolen. Antalet besvär har minskat. Antalet ärenden var 191 år 2014 och 92 år 2018. År 2018 fördelade sig avgörandena enligt ärendegrupp som följer:

RP 61/2019 rd

1 ärende gällde kommunindelningen, 12 ärenden gällde kommunal ekonomi, 2 ärenden gällde kommunala stadgor och taxor, 11 ärenden gällde tjänsteval, 31 ärenden gällde anställningstrygghet, 3 ärenden gällde lön, arbetstid och semester, 7 ärenden gällde övriga personalärenden och 54 ärenden gällde övriga kommunala ärenden. De största enskilda ärendegrupperna var således de som gällde tjänsteval och anställningsförhållande.

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver beslutet eller upphäver beslutet och återförvisar ärendet årligen i ca 20 kommunalbesvärärenden. Besvär som lett fram till dess avgöranden kan enligt undersökningen kallas effektiva besvär. Högsta förvaltningsdomstolen kan även utan att ändra det överklagade beslutets slutresultat precisera grunderna för förvaltningsdomstolens avgörande på något sätt.

RP 61/2019 rd

	2014	2015	2016	2017	2018
Överförts från föregående år	198	206	200	195	131
Inkomna	191	165	158	104	92
Avgjorts under året	183	172	161	169	120
Det överklagade beslutet har inte ändrats	144 (Före 2015 har statistiken inte gjort åtskillnad mellan situationer där det överklagade beslutet inte har ändrats och situationer där slutresultatet av det överklagade beslutet inte har ändrats, utan dessa utgjorde en grupp: det överklagade beslutet har bekräftats)	83	89	89	53
Slutresultatet av det överklagade beslutet har inte ändrats		48	36	52	43
Det överklagade beslutet har ändrats	25	23	20	16	11
Beslutet har upphävts och ärendet har återförvisats		4	4	1	1
Ärendet har avisats eller avskrivits	14	14	12 dessutom har ett ärende avförts från diariet	11	12
Anhängiga vid utgången av året	206	199	196	130	103

RP 61/2019 rd

Genomsnittlig behandlingstid för avgjorda ärenden, mån.	12,8	15,6	13,4	15,3	16,9
Median, mån.	14,2	18	12,0	16,2	17,9

Tabell 1. Kommunala ärenden i högsta förvaltningsdomstolen 2014–2018 (Källa: högsta förvaltningsdomstolens årsberättelser 2014–2017, Kuntien ja maakuntien muutoksenhakujärjestelmien kehittäminen, statsrådets kansli, Helsingfors 2019, s. 115).

	2017	2018
Avgöranden	16 upphävts + 1 upphävts och återförvisats (i ett ärende var de som överklagade hos högsta förvaltningsdomstolen såväl kommunen som kommuninvånare i ett partsärende. Fallet i fråga har i tabellen räknats som både besvär i ett partsärende och besvär som kommunen anfört, som två olika ärenden)	11 + 1 upphävts och återförvisats
Kommunala ärenden	13	9
Övriga (närmast förvaltningstvistemål)	4	3
Årsboksavgöranden	9 (8 årsboksavgöranden, men i 9 ärenden)	3
Offentliggjorda avgöranden sammanlagt	13	4
Den som överklagat hos HFD är part	6	2
Den som överklagat hos HFD är kommuninvånare	3	3 (av dessa två fall i princip i egen sak)
Den som överklagar hos HFD är kommunen/samkommunen	8	7

Tabell 2. Effektiva besvär (upphävda samt upphävda och återförvisade beslut) i högsta förvaltningsdomstolens avgörandepraxis statistiskt åren 2017 och 2018 (Källa: Kuntien ja maakuntien muutoksenhakujärjestelmien kehittäminen, statsrådets kansli, Helsingfors 2019 s. 119).

2 Målsättning, alternativ och de viktigaste förslagen

Det föreslås att kommunallagen ändras så att förfarandet med besvärstillstånd införs när det gäller användningsområdet för kommunalbesvär. Den föreslagna ändringen är en fortsättning på förvaltningsprocessens utveckling. 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. Förfarandet

med besvärstillstånd gäller redan t.ex. beslut om planläggning och miljöskydd, såsom godkännande av miljöskyddsföreskrifter, vilka t.ex. kan anses vara viktiga ärendegrupper med tanke på kommuninvånarna. Förfarandet med besvärstillstånd har blivit huvudregeln i förvaltningsprocessen i och med stiftandet av lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Det är behövt att ta in bestämmelser om besvärstillstånd i kommunallagen för att göra systemet för ändringssökande tydligt. I flera ärenden som motsvarar ärendegrupperna enligt denna proposition och i fråga om vilka besvärslaget är kommunalbesvär tillämpas redan förfarandet med besvärstillstånd. I den undersökning ”Kuntien ja maakuntien muutoksenhakujärjestelmien kehittäminen”, som nämns ovan har det konstaterats att det finns starka skäl för att utvidga förfarandet med besvärstillstånd till kommunalbesvär. I undersökningen konstateras det att systemet för sökande av ändring i förvaltningsärenden ska vara så tydligt och konsekvent som möjligt. Skillnaderna i systemet för ändringssökande ska grunda sig på behovet av rättsskydd.

I fråga om ändringssökande enligt kommunallagen kan det 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 anses motiverat att den övervakningsmöjlighet som grundar sig på medlemskap i kommunen har en annan ställning än vad kommunen eller parten har. Inte heller kommunala myndigheter kan ges en annan ställning än parter.

Det föreslås även att det i kommunallagen tas in en förtydligande bestämmelse om kommunens rätt att överklaga hos högsta förvaltningsdomstolen och om hur myndigheternas behörighet bestäms.

Förslaget innebär att bestämmelser om undantag från de föreslagna bestämmelserna om besvärstillstånd ska utfärdas särskilt. De allmänna hänvisningar till kommunallagen som ingår i bestämmelser om ändringssökande i annan lagstiftning innebär att även bestämmelserna om förfarandet med besvärstillstånd blir tillämpliga. Det är ändamålsenligt att ändringen av kommunallagen träder i kraft samtidigt som lagen om rättegång i förvaltningsärenden, för att rättsläget ska vara så klart som möjligt.

När det gäller kommunens överklagande hos högsta förvaltningsdomstolen föreslås det att utövandet av besvärsrätten bestäms på samma sätt som förandet av kommunens talan. Således är det kommunstyrelsen eller den myndighet som anges i kommunens förvaltningsstadga som ska besluta om kommunens överklagande. På grunderna för en myndighets besvär rätt hos högsta förvaltningsdomstolen tillämpas lagen om rättegång i förvaltningsärenden.

När ett ärende behandlas i en förvaltningsdomstol ska lagen om rättegång i förvaltningsärenden tillämpas. I den lagen finns bestämmelser om ansökan om och beviljande av besvärstillstånd. I kommunallagen föreslås det inga särskilda bestämmelser om förutsättningarna för besvärstillstånd. I kommunallagen skulle det vara möjligt att föreskriva om grunderna för beviljande av besvärstillstånd på ett sätt som avviker från en allmän lag, om det med tanke på den kommunala självstyrelsen skulle anses behövt att stärka förutsättningarna för beviljande av besvärstillstånd. I kommunallagen skulle det kunna föreskrivas att det vid prövningen av om besvärstillstånd ska beviljas, som särskild omständighet ska beaktas att den kommunala självstyrelsen tryggas. Till följd av den enhetliga regleringen är det dock inte ändamålsenligt förfara så, eftersom 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.

Enligt 122 § 2 mom. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden utgör besvär hos högsta förvaltningsdomstolen inte ett hinder för verkställigheten av beslutet i ett sådant ärende där det behövs besvärstillstånd. Enligt bestämmelsen får verkställigheten dock inte inledas, om besvären skulle bli meningslösa till följd av verkställigheten. Det är inte behövt att i kommunallagen ta in bestämmelser om besvärstillståndets inverkan på beslutets verkställbarhet, eftersom bestämmelsen till denna del motsvarar 143 § i kommunallagen.

I lagen om överföring av små fristående områden från en kommun till en annan (1197/1997) föreslås ändringar av teknisk natur och ändringar som har samband med annan lagstiftning.

3 Propositionens konsekvenser

De föreslagna bestämmelserna om besvärstillstånd förenhetligar systemet för sökande av ändring. Den föreslagna ändringen av kommunallagen utvidgar huvudregeln för systemet med besvärstillstånd till att omfatta även kommunalbesvär. Detta inverkar på sökande av ändring i beslut som fattats med stöd av kommunallagen, särskilt kommuners och samkommuners beslut som hänför sig till den allmänna förvaltningen samt beslut som hänför sig till kommunens allmänna kompetens. Dessutom inverkar den föreslagna ändringen på sökande av ändring i sådana kommunala myndigheters beslut som det i de speciallagar som gäller besluten i fråga föreskrivs om eller hänvisas till sökande av ändring enligt kommunallagen. Sådana beslut är t.ex. arbetsgivares beslut som fattats med stöd av lagen om kommunala tjänsteinnehavare (304/2003). Hänvisning till systemet för sökande av ändring enligt kommunallagen finns t.ex. i 137 § 4 mom. i avfallslagen (646/2011) i fråga om beslut om godkännande av kommunala avfallshanteringsföreskrifter och om avfallstaxan samt beslut om avfallstransport som fastighetsinnehavaren ordnar och om överföring av skötseln av kommunens avfallsrådgivning till ett bolag. Systemet med besvärstillstånd införs även i fråga om kommunala myndigheters beslut enligt lagen om fritt bildningsarbete (632/1998), idrottslagen (390/2015), ungdomslagen (1285/2016), lagen om kommunernas kulturverksamhet (188/2019) samt t.ex. de i räddningslagen (379/2011) avsedda beslut av räddningsväsendet som gäller servicenivån och storleken på avgifter. Även t.ex. inom miljö- och hälsoskyddet ska systemet för ändringssökande enligt kommunallagen tillämpas på beslut som gäller de tillsynsplaner, kommunala livsmedelsbestämmelser och taxor som avses i livsmedelslagen (23/2006), liksom även på de beslut enligt hälsoskyddslagen (763/1994) som gäller hälsoskyddsordningar och taxor samt på de beslut av tillsynsplaner och taxor som avses i tobakslagen (549/2016).

Utvidgandet av systemet med besvärstillstånd stärker högsta förvaltningsdomstolens ställning som den högsta domstolen inom förvaltningsärenden. I förarbetena till lagen om rättegång i förvaltningsärenden konstateras det att om högsta förvaltningsdomstolens besvärstillståndssystem utvidgas och rättegångsförfarandet effektiviseras så att ett lagakraftvunnet beslut i ett förvaltningsärende kan fås snabbare än i nuläget minskar detta den rättsliga osäkerheten i de ärenden som behandlas vid förvaltningsmyndigheterna och förvaltningsdomstolarna (RP 29/2018 rd, s. 62). I förarbetena till lagen om rättegång i förvaltningsärenden bedöms det att utvidgningen av besvärstillståndssystemet har mer omfattande konsekvenser för rättsskyddet i förvaltningsärenden, eftersom systemet förbättrar högsta förvaltningsdomstolens möjligheter att meddela avgöranden som styr rättspraxis. Att sörja för en enhetlig rättspraxis hör till den högsta domstolsinstansens centrala uppgifter. Högsta förvaltningsdomstolens beslut styr i praktiken både de regionala förvaltningsdomstolarnas och förvaltningsmyndigheternas avgörandepraxis i stor utsträckning. Även parterna och deras ombud kan utifrån de riktlinjer som anges i högsta förvaltningsdomstolens prejudikat bedöma behovet av att söka ändring i förvaltningsbeslut och vilka faktorer som kommer att uppmärksammas när besvären avgörs. Utvidgandet av högsta förvaltningsdomstolens system med besvärstillstånd kan bidra till att påskynda erhållandet av ett

RP 61/2019 rd

lagakraftvunnet beslut särskilt i fall där besvärstillstånd inte beviljas (RP 29/2018 rd, s. 63). Även den föreslagna ändringen av kommunallagen kan bedömas ha motsvarande konsekvenser för förvaltningsprocessen.

Propositionen bedöms inte få några betydande konsekvenser för kommunalekonomin. En förkortning av längden på rättegångar kan bedömas innebära besparingar för de kommunala myndigheterna och de delaktiga i en rättegång. Den beräknade förkortningen av längden på rättegångar minskar kommunala myndigheters processkostnader. Med beaktande av antalet kommunala ärenden som behandlas av högsta förvaltningsdomstolen i förhållande till antalet kommuner, beräknas verkningarna inte vara betydande. I synnerhet de mindre kommunernas resurskrävande besvärsprocesser kan komma att förkortas till följd av förfarandet med besvärstillstånd. Att ett lagakraftvunnet beslut kan fås snabbare kan bedömas påskynda kommunens beslutsprocess och verkställigheten av beslut i synnerhet i ärenden som gäller kommunens allmänna förvaltning och personalförvaltning. Störst betydelse har detta när det gäller processerna vid tillsättningen av tjänster där man i praktiken sköter verksamheten med tjänsteförordnanden på viss tid eller med vikariearrangemang till dess att beslutet om vem som blivit vald har vunnit laga kraft.

Enligt den undersökning ”Kuntien ja maakuntien muutoksenhakujärjestelmien kehittäminen” som nämns i avsnittet om nuläget gäller en stor del av kommunalbesvärerna kommunernas tjänsteinnehavare. På grund av förfarandet med besvärstillstånd konstateras det att ställningen för personer i tjänsteförhållande skulle skilja sig från ställningen för personer i arbetsavtalsförhållande på ett lite avvikande sätt, men skulle överensstämma med ställningen för statens tjänstemän. Enligt 57 § i statstjänstemannalagen (750/1994) får ändring i ett beslut av förvaltningsdomstolen sökas genom besvär endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Denna ändring som gällde förfarandet med besvärstillstånd ansågs inte problematisk i samband med att det föreskrevs om den. I undersökningen konstateras det att det i största delen av besluten om kommunala tjänsteinnehavare även finns en fas med begäran om omprövning och att det i en del av dem är fråga om förvaltningstvistemål. Enligt undersökningen bedöms det att förutsättningen att ett uppenbart fel inträffat för att besvärstillstånd ska beviljas även är relevant ur en parts synvinkel. Här är det i kommunala ärenden i vanliga fall fråga om ärenden som gäller tjänsteinnehavare. Besvärstillstånd beviljas även av något annat vägande skäl. Enligt motiveringen till lagen om rättegång i förvaltningsärenden kan det att ärendet har ekonomisk eller i övrigt särskilt stor betydelse för ändringssökandens rättsskydd eller ett allmänt intresse utgöra grund för att bevilja besvärstillstånd. I undersökningen har man granskat s.k. effektiva kommunalbesvär under 2017 och 2018. Största delen gäller tjänsteförhållanden. Det fanns några avgöranden av annat slag med anknytning till kommunens ekonomi (bilaga 1 till undersökningen).

Enligt ovannämnda undersökning upphäver högsta förvaltningsdomstolen beslutet eller upphäver beslutet och återförvisar ärendet årligen i ca 20 kommunalbesvärsärenden. Exempelvis år 2017 upphävde högsta förvaltningsdomstolen förvaltningsdomstolens avgörande i 16 fall. Det kan bedömas att det i dessa situationer har varit behövt att få saken prövad av högsta förvaltningsdomstolen. Högsta förvaltningsdomstolen offentliggjorde 13 av dessa antingen som årsboksavgöranden, korta referat av avgöranden eller som andra beslut. År 2018 var antalet offentliggjorda avgöranden mindre. I dessa avgöranden har det ytterst sällan varit fråga om besvär som anförts på grundval av medlemskap i kommunen. Av sådana avgöranden av högsta förvaltningsdomstolen där besvärerna bifallits har en betydande del offentliggjorts. Man kan bedöma att ärenden av detta slag i fortsättningen sannolikt beviljas besvärstillstånd.

Antalet ärenden som det eventuellt beviljas besvärstillstånd för kan också bedömas utifrån högsta förvaltningsdomstolens nuvarande praxis. Besvärstillstånd beviljas årligen för ca 15—20 procent av ansökningarna om besvärstillstånd (RP 29/2018 rd, s. 21, s. 61). I förarbetena till lagen om rättegång i förvaltningsärenden har det i den lagen föreskrivna besvärstillstånds-förfarandet bedömts effektivisera behandlingen av ärenden vid högsta förvaltningsdomstolen. Enligt förarbetena effektiviseras behandlingen med ca 10 procent jämfört med nuläget, om antalet besvär hålls på samma nivå som nu och besvärstillstånd beviljas i cirka 15 procent av alla besvärstillståndsärenden. Enligt den propositionen beräknas besvärstillstånds-förfarandet omfatta cirka 2 000 nya ärenden varje år, varav det uppskattas att ansökan om besvärstillstånd bifalls i cirka 300 ärenden och förkastas i cirka 1 700 ärenden. Den kalkylerade besparingen bedömdes uppgå till ca 500 000 euro (RP 29/2018 rd, s. 61). I propositionens avsnitt om nuläget beskrivs statistikuppgifter som gäller kommunalbesvär. Till högsta förvaltningsdomstolen kom det under 2014—2018 in i genomsnitt 142 kommunala ärenden. På motsvarande sätt, men endast som riktgivande uppskattas det att det i kommunala ärenden årligen beviljas besvärstillstånd i 22 ärenden, medan besvärstillstånd inte beviljas i 120 ärenden. Den besparing som lagändringen medför är inte betydande och beräknas uppgå till några tiotusentals euro. Propositionen har således vissa ekonomiska verkningar för högsta förvaltningsdomstolen, och genom propositionen fortsätter den effektiviseringsutveckling som ändringar av andra lagar medfört.

Kommunalbesvär får anföras av den som är i partsställning och även av kommunmedlemmar. Medlemmar av kommunen är de vars hemkommun kommunen är och sammanslutningar och stiftelser som har hemort i kommunen samt de som äger eller besitter fast egendom i kommunen.

Kommunmedlemmarnas rätt att söka ändring genom kommunalbesvär betraktas som ett sätt att övervaka lagligheten i kommunens verksamhet och kommunens användning av offentliga medel. Kommunmedlemmarnas möjligheter att påverka kommunens verksamhet har dessutom tryggats genom andra bestämmelser i kommunallagen. 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 även på grundval av medlemskap i kommunen. Omprövning får begäras på laglighets- och ändamålsenlighetsgrund. Ändamålsenlighetsgrunden gör det möjligt att framställa begäran utifrån kommunmedlemmens egna synpunkter. Skyldigheten enligt 22 § i kommunallagen att bereda möjligheter att delta och påverka, initiativrätten enligt 23 § i kommunallagen och kommunikationsskyldigheten enligt 29 § i kommunallagen tryggar kommunmedlemmarnas möjligheter att övervaka och påverka kommunens verksamhet. Även offentlighetslagens bestämmelser om handlingsoffentlighet och myndigheternas skyldighet att främja tillgången till information och förvaltningslagens bestämmelser om principerna om god förvaltning och hörande samt om möjligheter till inflytande tryggar kommunmedlemmarnas möjligheter att övervaka. Nämnade bestämmelser minskar kommunmedlemmarnas behov av rättssäkerhet i efterhand och att övervaka kommunens beslutsfattande genom ändringssökande. Med beaktande av kommunallagens bestämmelser som helhet bedöms kommunmedlemmarnas övervakningsmöjligheter inte minska i någon betydande grad till följd av bestämmelserna om besvärstillstånd.

Bestämmelserna tryggar även tillgången till rättssäkerhet. Att överklagande hos högsta förvaltningsdomstolen förutsätter besvärstillstånd inskränker inte kommuninvånarnas möjlighet att övervaka det kommunala beslutsfattandet genom kommunalbesvär. 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 med anledning av förfarandet med besvärstillstånd handlar det om i vilken utsträckning besvären prövas av högsta förvaltningsdomstolen. Om ett besvär-

särende 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. Genom grunderna för besvärstillstånd säkerställs parternas och kommunmedlemmarnas rättsskydd när det behövs ett avgörande från den högsta rättsinstansen. Att systemet för ändringssökande förtydligas, att ett lagakraftvunnet beslut kan fås snabbare och att högsta förvaltningsdomstolens möjlighet att meddela avgöranden som styr rättspraxis ökar bedöms förbättra även kommunmedlemmarnas rättssäkerhet.

Propositionen bedöms inte ha några betydande konsekvenser för företag som är verksamma i kommunen. I avsnittet om besvärstillståndssystemets utveckling redogörs det för speciallagstiftning där förfarandet med besvärstillstånd redan är i användning inom användningsområdet för kommunalbesvär. De kommunala uppgifter som har stor ekonomisk betydelse och de som är av störst betydelse med tanke på företagsverksamheten omfattas till stor del redan av förfarandet med besvärstillstånd. Detta gäller bl.a. beslut enligt markanvändnings- och bygglagen, såsom planläggningen, samt beslut om offentlig upphandling, beslut enligt förköpslagen samt t.ex. ärendegrupper enligt miljöskyddslagen.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid finansministeriet.

Inom ramen för statsrådets gemensamma utrednings- och forskningsverksamhet har det genomförts ett projekt för att utvärdera utvecklingsbehoven inom det kommunala systemet för ändringssökande (Kuntien ja maakuntien muutoksenhakujärjestelmien kehittäminen, statsrådets kansli Helsingfors 2019). Projektet behandlas närmare i propositionens avsnitt om nuläge och konsekvenser.

Utkastet till regeringens proposition som gäller ändringen av kommunallagen var på remiss via Utlåtande.fi den 5 juni—6 september 2019. Utlåtanden begärdes bl.a. av ministerierna, kommunerna, samkommunerna för sjukvårdsdistrikten, landskapsförbunden, vissa andra samkommuner, Finlands Kommunförbund rf, högsta förvaltningsdomstolen och förvaltningsdomstolarna. Även andra än de som nämndes i sändlistan fick lämna in utlåtande. Till finansministeriet kom det in sammanlagt 103 utlåtanden.

Förslaget fick i utlåtandena ett brett understöd. Enligt utlåtandena förenhetligar propositionen systemet för ändringssökande och förtydligar bestämmelserna om kommunens besvär rätt. I flera utlåtanden konstaterades det att förfarandet med besvärstillstånd skulle minska den rättsliga osäkerheten eller påskynda kommunens beslutsprocess, eftersom ett lagakraftvunnet beslut skulle kunna fås snabbare. Dessutom ansågs propositionen förbättra högsta förvaltningsdomstolens möjlighet att meddela avgöranden som styr rättspraxis. I vissa utlåtanden framfördes det att förslaget eller dess motivering bör kompletteras i fråga om förutsättningarna för beviljande av besvärstillstånd. I vissa utlåtanden fäste man i detta avseende vikt vid tryggheten av den kommunala självstyrelsen. Vissa remissinstanser påpekade att propositionens ekonomiska konsekvenser bör preciseras.

Några remissinstanser understödde inte förslaget och ansåg att den föreslagna ändringen begränsar kommuninvånarens eller parternas besvär rätt. Vissa frivilligorganisationer och andra organisationer ansåg att förslaget begränsar rätten att söka ändring och som problematiskt med tanke på rättssäkerheten eller den laglighetskontroll som utövas av kommuninvånarna. I vissa utlåtanden ansågs det att förfarandet med besvärstillstånd inte är ändamålsenligt med tanke på

RP 61/2019 rd

beslut som fattats med stöd av lagen om kommunala tjänsteinnehavare, och antingen motsatte man sig förslaget eller föreslog att det i motiveringen till lagen fästs vikt vid att besvärstillstånd i ärenden som gäller tjänsteförhållande beviljas, när förutsättningarna för beviljande av tillstånd uppfylls.

Med anledning av utlåtandena har avsnittet om propositionens konsekvenser och detaljmotiveringen till 142 § preciserats i fråga om kommunstyrelsens behörighet. Dessutom har det gjorts små preciseringar av teknisk natur i propositionen. Beviljande av besvärstillstånd har behandlats på flera ställen i propositionen och i fråga om rättssäkerheten i avsnittet om förhållandet till grundlagen. Enligt propositionen ska lagen om rättegång i förvaltningsärenden tillämpas på grunderna för beviljande av besvärstillstånd.

Utlåtande om de föreslagna ändringarna i lagen om överföring av små fristående områden från en kommun till en annan har begärts av justitieministeriet, Lantmäteriverket och Finlands Kommunförbund rf. Lantmäteriverket och Finlands Kommunförbund rf gav utlåtanden och hade inte något att kommentera om propositionen.

Propositionen har behandlats av rådet för bedömning av lagstiftningen. I utlåtandet fäste rådet uppmärksamhet vid motiveringen till förslagen, särskilt konsekvensbedömningen. Propositionens motiveringar har ändrats och preciserats utifrån bedömningsrådets anmärkningar.

Förslaget har behandlats i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning.

5 Samband med andra propositioner

Propositionen har samband med regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av vissa bestämmelser inom miljöministeriets förvaltningsområde som gäller ändringsökande.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

1.1 Kommunallagen

142 §. *Överklagande hos högsta förvaltningsdomstolen.* Det föreslås att paragrafen ändras så att förfarandet med besvärstillstånd utvidgas till att omfatta kommunalbesvär. Dessutom föreslås det att det tas in i en bestämmelse om kommunens rätt att överklaga hos högsta förvaltningsdomstolen.

Det föreslås att 1 mom. ändras så att överklagande av förvaltningsdomstolens beslut hos högsta förvaltningsdomstolen förutsätter besvärstillstånd. Bestämmelser om förfarandet med besvärstillstånd såsom huvudregel finns i 107 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Enligt 9 § i den lagen finns bestämmelser om besvär över beslut av kommunala myndigheter i kommunallagen. Således är det behövligt att i kommunallagen särskilt föreskriva om att det krävs besvärstillstånd i kommunalbesvärsärenden. I kommunallagen ska det dock inte föreskrivas särskilt om ansökan om och beviljande av besvärstillstånd. På kommunalbesvär tillämpas till denna del med stöd av 144 § lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Enligt 110 § i den lagen ska ändringsökanden, om det i ett ärende behövs besvärstillstånd, i sin ansökan om besvärstillstånd ange den i 111 § avsedda grund på vilken besvärstillstånd begärs samt de skäl på vilka ändringsökanden anser att den ovan avsedda grunden för meddelande av besvärstillstånd föreligger. Besvärstillstånd ska beviljas om det med avseende på lagens tillämpning i andra liknande fall eller för en enhetlig rättspraxis är viktigt att ärendet avgörs av högsta förvaltningsdomstolen, det finns särskilda skäl för högsta förvaltningsdomstolen att avgöra ärendet på grund av att det i ärendet skett ett uppenbart fel, eller om det finns något annat vägande skäl för att bevilja besvärstillstånd. Högsta förvaltningsdomstolen kan också bevilja besvärstillstånd i fråga om endast en del av förvaltningsdomstolens överklagade beslut.

I paragrafen föreslås ett nytt 3 mom. som gäller kommunens rätt att överklaga förvaltningsdomstolens beslut. Bestämmelsen är ny i kommunallagen. Kommunlagen har inte tidigare innehållit bestämmelser om kommunens rätt att överklaga hos högsta förvaltningsdomstolen. I rättspraxis har denna besvärsrätt dock ansetts finnas. Förande av kommunens talan hör i regel till kommunstyrelsens behörighet. I momentet föreslås i fråga om kommunens besvärsrätt en hänvisning till bestämmelserna i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. När det gäller utövandet av en kommunal myndighets behörighet att överklaga föreslås i momentet dessutom en hänvisning till 39 § i kommunallagen.

Enligt 109 § 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 den paragrafen har den myndighet som har fattat det ursprungliga förvaltningsbeslutet rätt att anföras besvär över ett sådant beslut av förvaltningsdomstolen genom vilket domstolen har upphävt myndighetens beslut eller ändrat det. Dessutom har en myndighet rätt att anföras besvär över ett beslut om överklagandet är behövligt med anledning av det allmänna intresse som myndigheten ska bevaka.

Enligt 39 § i kommunallagen är det kommunstyrelsen som bevakar kommunens intresse och för kommunens talan, om inte något annat anges i förvaltningsstadgan. Således är det kommunstyrelsen eller den myndighet som anges i förvaltningsstadgan som utövar kommunens rätt att överklaga. När det gäller kommunens rätt att överklaga är det fråga om kommunens besvärsrätt

i egenskap av offentligt samfund. Det är kommunstyrelsen som har behörighet, även om det överklagade beslutet har fattats av en myndighet som lyder under kommunstyrelsen, såsom en nämnd eller en tjänsteinnehavare. Kommunstyrelsen har behörighet även i fråga om de beslut som fullmäktige fattar. Utöandet av kommunens rätt att överklaga bestäms på motsvarande sätt också när det gäller beslut som fattats av ett affärsverk. Till denna del tillämpas inte 67 § 3 mom. 7 punkten, som gäller behörigheten för ett affärsverks direktion. Genom bestämmelser i kommunens förvaltningsstadga är det möjligt att delegera behörighet att föra kommunens talan. Kommundirektören har enligt 41 § 3 mom. rätt att föra kommunstyrelsens talan.

I annan lagstiftning kan det finnas bestämmelser om myndigheters besvärsmätt och förande av talan, varvid bestämmelserna i speciallagen ska tillämpas.

Kommunmedlemmens och parts rätt att överklaga bestäms på samma sätt som för närvarande enligt slutresultatet i förvaltningsdomstolens avgörande. Om det överklagade beslutet har upphävts eller ändrats bestäms rätten att överklaga i enlighet med 137 § i kommunallagen. Om besvären har förkastats eller avvisats har den besvärsmätt som hade anfört besvär över beslutet hos förvaltningsdomstolen.

144 §. *Andra bestämmelser om begäran om omprövning och kommunalbesvär.* Paragrafen motsvarar till innehållet den gällande lagen, men hänvisningen till förvaltningsprocesslagen ändras så att den motsvarar den nya lagstiftning som gäller förvaltningsprocessen. Förvaltningsprocesslagen upphävs genom lagen om rättegång i förvaltningsärenden, som träder i kraft den 1 januari 2020.

I paragrafen görs dessutom en ändring av teknisk natur. Enligt den föreslagna paragrafen ska på begäran om omprövning och kommunalbesvär tillämpas, till den del något annat inte föreskrivs i denna lag, det som föreskrivs i förvaltningslagen och i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. I kommunallagen är det således inte behövligt att särskilt föreskriva om sådana frågor som det föreskrivs om i dessa allmänna lagar. När ett ärende behandlas i förvaltningsdomstolen ska lagen om rättegång i förvaltningsärenden tillämpas. Till exempel föreskrivs det i denna lag om besvärens form och innehåll, besvärsskriften och om annat som gäller anförande av besvär. I lagen om rättegång i förvaltningsärenden finns det även bestämmelser om ansökan om och beviljande av besvärstillstånd.

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

1 §. *Lagens tillämpningsområde.* Hänvisningarna till den upphävda kommunindelningenslagens föreslås bli ändrade till hänvisningar till den gällande kommunstrukturlagen (1698/2009). Om en ändring i kommunindelningen enligt kommunstrukturlagen har inletts i området, ska en överföring av en enklav till en annan kommun inte kunna inledas med stöd av denna lag. Det är fråga om en ändring av teknisk natur som beror på ändrad lagstiftning.

3 §. *Uppgörande av överföringsförslag.* Det föreslås att termen överföringsförslag tas in i paragrafen. I bestämmelsen avses med den termen kommunvisa förteckningar över enklaver som ska överföras.

Lantmäteriverkets organisation har ändrats genom lagen om Lantmäteriverket (900/2013). Med stöd av den har lantmäteribyråerna lagts ned. Med stöd av övergångsbestämmelserna i den lagen gäller vad som någon annanstans i lagstiftningen föreskrivs om lantmäteribyråerna efter lagens ikraftträdande Lantmäteriverket. Det föreslås att ovannämnda ändring av teknisk natur i fråga om den behöriga myndigheten görs i 1 och 2 mom.

4 §. Hörande av sakägare med anledning av överföringsförslag. Ändringen av bestämmelsen om kungörelse i förvaltningslagen (434/2003) träder i kraft vid ingången av 2020. Genom lagändringen ändras bestämmelserna om offentliga kungörelser bl.a. så att meddelande om att en handling finns framlagd framöver ska publiceras på myndighetens webbplats i det allmänna datanätet, och uppsättande på myndighetens anslagstavla frångås. Ändringen gäller även kommunernas anslagstavlur. Det föreslås att paragrafen ändras så att hänvisningarna till kommunernas anslagstavlur stryks och hänvisningar till förvaltningslagens 62 a § om offentlig kungörelse och kommunallagens (410/2015) 108 § om kommunala tillkännagivanden läggs till. Det är fråga om en ändring av teknisk natur på grund av ändrad lagstiftning.

I 1 och 2 mom. görs dessutom de ändringar av teknisk natur i fråga om den behöriga myndigheten som nämns i motiveringen till 3 §.

5 §. Fattande och delgivning av överföringsbeslut. I 1 och 2 mom. görs en ändring i fråga om den behöriga myndigheten, och lantmäteribrån ändras därmed till Lantmäteriverket. Det är fråga om en ändring av teknisk natur på grund av ändrad lagstiftning. Ändringen motiveras ovan i samband med 3 §.

I 2 mom. görs en ändring av teknisk natur så att magistraten ersätts med Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata. I den svenskspråkiga författningstexten görs dessutom en teknisk ändring så att det i stället för delgivningen talas om delfäendet. I 2 mom. ändras dessutom skatteförvaltningsmyndigheten till Skatteförvaltningen för att bestämmelsen ska motsvara gällande terminologi samt görs ändringar av teknisk natur.

6 §. Ändringssökande. I 1 och 2 mom. görs en ändring av teknisk natur i fråga om den behöriga myndigheten och lantmäteribrån ändras därmed till Lantmäteriverket. Ändringen motiveras ovan i samband med 3 §.

Det föreslås dessutom att bestämmelserna om hur ändring söks ändras så att de motsvarar gällande lagstiftning om ändringssökande. Länsrätterna finns inte mer. I motsvarande ärenden, t.ex. förrättningar enligt 10 kap. i kommunstrukturlagen, söks ändring hos jorddomstolen. I 1 och 2 mom. föreslås det bestämmelser om att ändring i Lantmäteriverkets beslut söks hos jorddomstolen. Utöver vad som föreskrivs i denna paragraf ska i fråga om ändringssökande iaktas vad som föreskrivs i fastighetsbildningslagen (554/1995).

7 §. Förenhetligande av kommunindelningen och den kamerala indelningen. Det görs en ändring av teknisk natur i paragrafen i fråga om den behöriga myndigheten, och lantmäteribrån ändras därmed till Lantmäteriverket. Ändringen motiveras ovan i samband med 3 §.

8 §. Kostnader. I paragrafen föreslås en teknisk ändring så att Lantmäteriverket skrivs med stor begynnelsebokstav i stället för med liten.

2 Ikraftträdande

Ändringen av kommunallagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2020. För att systemet för ändringssökande ska vara tydligt avses lagen träda i kraft samtidigt som lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Efter att denna lag trätt i kraft får förvaltningsdomstolens beslut överklagas genom besvär endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. På ett beslut av förvaltningsdomstolen som har fattats före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser i 142 § 1 mom. som gällde vid ikraftträdandet. På sökande av ändring i ett beslut av

förvaltningsdomstolen som har fattats efter att lagen har trätt i kraft tillämpas således bestämmelserna om besvärstillstånd även i det fall att kommunens eller samkommunens överklagade beslut har fattats före lagens ikraftträdande. Även om fullföljdsdomstolen upphäver beslutet och återförvisar ärendet för att i sin helhet behandlas på nytt, ska bestämmelserna om besvärstillstånds-förfarandet i denna lag tillämpas.

Lagen om ändring av lagen om överföring av små fristående områden från en kommun till en annan föreslås träda i kraft samtidigt som Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata inleder sin verksamhet den 1 januari 2020.

3 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Viktiga bestämmelser i grundlagen med tanke på denna proposition finns i grundlagens 14 § (rätt till inflytande), 21 § (rättsskydd) och 121 § (kommunal självstyrelse).

Enligt 121 § 2 mom. i grundlagen utfärdas bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning genom lag. Bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om invånarnas möjligheter att delta och påverka finns i kommunallagen. Bestämmelser om rättsskyddet finns i grundlagens 21 § 1 mom. Var och en har rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning ska tryggas genom lag. Enligt 14 § 4 mom. i grundlagen ska det allmänna främja den enskildes möjligheter att delta i samhällslellig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv.

Grundlagsutskottet har i sin senaste utlåtandep Praxis ansett att systemet med besvärstillstånd inte strider mot 21 § i grundlagen. Grundlagsutskottet har i sin utlåtandep Praxis bedömt besvärstillstånds-förfarandets utveckling i samband med de bestämmelser om besvärstillstånd som det föreslagits i speciallagstiftningen. Grundlagsutskottet har även bedömt införandet av bestämmelser om besvärstillstånd i den allmänna lag som gäller förvaltningsprocessen i samband med att lagen om rättegång i förvaltningsärenden stiftades. Grundlagsutskottet har kommit fram till att det finns vägande skäl för det i lagen om rättegång i förvaltningsärenden föreslagna utvidgade systemet för besvärstillstånd över förvaltningsdomstolens avgöranden till högsta förvaltningsdomstolen. Skälen sammanhänger med att effektivisera förvaltningsprocessen och stärka högsta förvaltningsdomstolens roll som prejudikatsdomstol. I utlåtandet konstateras det att det inte handlar 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. Trots bestämmelsen i 21 § i grundlagen kan den linje som grundlagsutskottet har följt sedan 2012 vidareutvecklas så att kravet på besvärstillstånd i regel ska gälla vid besvär. (GrUU 50/2018 rd och de utlåtanden som nämns där).

Grundlagsutskottet granskade i sitt utlåtande (GrUU 32/2012 rd) den restriktiva ståndpunkt till besvärstillståndssystemet i förvaltningsprocessen som utskottet haft i sin tidigare utlåtandep Praxis. Utskottet understrykte att det förvaltningsrättsliga systemet för att söka ändring bör ses som en helhet där möjligheten att överklaga till högsta förvaltningsdomstolen utgör en del. Utskottet uppmärksammade den utveckling som skett i behandlingen av förvaltningsärenden och systemet för att söka ändring. I allt fler ärendekategorier tillämpades ett förfarande med omprövningsbegäran, vars status som rättsmedel hade befästs bland annat genom att allmänna bestämmelser om det har tagits in i 7 a kap. i förvaltningslagen. Med tanke på 21 § i grundlagen

är det väsentligt att se till att systemet för att söka ändring över lag garanterar både att det finns tillgänglig och tillräcklig rättssäkerhet och att ärendena behandlas så snabbt det går med hänsyn till kravet på rättssäkerhet. Tillämpningen av systemet bör enligt utskottet i alla ärendekategorier bygga på en samordnad och konsekvent bedömning av behovet av rättssäkerhet. Det gäller framför allt att kontrollera om överklagandet före högsta förvaltningsdomstolen är ordnat så att de rättssäkerhetsgarantier som på grund av ärendets art och betydelse krävs i den aktuella ärendekategorin fullföljs. Det har också betydelse huruvida högsta förvaltningsdomstolens skyldighet eller möjlighet att bevilja besvärstillstånd enligt de lagfästa kriterierna räcker till för att garantera tillgången på rättssäkerhet i den aktuella ärendekategorin. I de fall där beslutet är positivt är det med hänsyn till 21 § i grundlagen i regel motiverat att tillämpa systemet med besvärstillstånd (GrUU 50/2018 rd, s. 5, GrUU 32/2012 rd, s. 3—4).

Grundlagsutskottet har även tidigare ansett det möjligt att inkludera nya ärendegrupper där besvär över förvaltningsdomstolens beslut till högsta förvaltningsdomstolen kräver besvärstillstånd. Grundlagsutskottet har likaså ansett att ärendets art eller betydelse inte med nödvändighet förutsätter tillträde till högsta förvaltningsdomstolen utan besvärstillstånd ens i sådana ärendegrupper till vilka det i besvärsskedet oftast hänför sig krävande rättsliga frågor eller som generellt har särskilt stor betydelse för parten eller samhället eller som är vittomfattande (GrUU 50/2018 rd, s. 5 och de utlåtande som det hänvisas till där).

Grundlagsutskottet har i sin utlåtandep Praxis bedömt och ansett det befogat att utveckla högsta förvaltningsdomstolens ställning mot en domstol som styr förvaltningsprocessen genom avgöranden i högsta instans. Detta kräver enligt utskottet dock att systemet för överklagande före högsta förvaltningsdomstolen också utvecklas konsekvent. Utskottet ser inga hinder för en sådan utveckling, vare sig i 99 § i grundlagen om de högsta domstolarnas uppgifter, i 21 § om rättssäkerhet eller i konventioner om mänskliga rättigheter. Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande om lagen om rättegång i förvaltningsärenden att betonandet av högsta förvaltningsdomstolens roll som prejudikatsdomstol kan anses viktigt med tanke på rättstryggheten och jämlikheten och därmed också med hänsyn till grundrättighetssystemet utgöra ett godtagbart skäl för att göra en sådan inskränkning i besvärsrätten som föreslås (GrUU 50/2018 rd, s. 5, GrUU 32/2012 rd, s. 4).

När man tar ställning till besvärstillståndssystemets grundlagsenlighet bör man enligt grundlagsutskottet också beakta att kravet på besvärstillstånd för att besvär ska få anföras handlar om i vilken utsträckning besvären prövas av högsta förvaltningsdomstolen. Det är därför inte fråga om en så långt gående begränsning som ett regelrätt besvärsförbud skulle innebära. Dessutom är högsta förvaltningsdomstolen tvungen att bevilja besvärstillstånd om villkoren för ett sådant uppfylls. Villkoren för när tillstånd ska beviljas begränsar sig inte enbart till prejudikatsaspekten utan besvärstillstånd ska också beviljas om det har skett ett uppenbart fel i ärendet eller om det finns något annat vägande skäl. Bestämmelserna innebär att rättssäkerhetselementet är starkt närvarande i det besvärstillståndssystem som föreslås bli infört i det förvaltningsrättsliga besvärssystemet (GrUU 50/2018 rd, s. 6).

Det föreslagna utvidgandet av besvärstillståndsförfarandet till systemet för ändringssökande enligt kommunallagen är en fortsättning på ovan beskrivna utveckling av förvaltningsprocessen och utvecklingen av högsta förvaltningsdomstolens ställning mot prejudikatsdomstol. Ändringen är behövlig för att systemet för ändringssökande ska vara tydligt och olika ärendegrupper behandlas på samma sätt. Ändringen innebär att om man avviker från besvärstillståndsförfarandet ska det särskilt föreskrivas om det i speciallagstiftningen. Utvidgandet av systemet med besvärstillstånd till att gälla även användningsområdet för kommunalbesvär kan anses ha de

motsvarande effekter som konstaterades i samband med lagen om rättegång i förvaltningsärenden och som bidrar till att behandlingen påskyndas och att rättegång ordnas utan dröjsmål. Bestämmelserna kan anses stärka rättssäkerheten inom användningsområdet för kommunalbesvär i och med att högsta förvaltningsdomstolens prejudikatsroll stärks.

De bestämmelser om besvärstillstånd som föreslås i kommunallagen inskränker inte någons rätt enligt 21 § 1 mom. i grundlagen att få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet eller att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter eller skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Rätten att anföra besvär över en kommunal myndighets beslut hos förvaltningsdomstolen begränsas inte. Bestämmelserna om besvärstillstånd inverkar inte på rätten att anföra besvär över förvaltningsdomstolens beslut, utan på i vilken omfattning besvären prövas av domstolen. I fråga om ansökan om och beviljande av besvärstillstånd ska lagen om rättegång i förvaltningsärenden iakttagas också i fråga om kommunalbesvär. Högsta förvaltningsdomstolen kommer inte i framtiden att pröva alla ansökningar om ändring i förvaltningsdomstolens beslut fullt ut. Om någon av de i lagen om rättegång i förvaltningsärenden angivna grunderna för besvärstillstånd föreligger, ska högsta förvaltningsdomstolen bevilja besvärstillstånd.

Kommunalbesvär får anföras av den som ett beslut avser eller vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet samt av kommunmedlemmarna. Medlemmar av kommunen är de vars hemkommun kommunen är och sammanslutningar och stiftelser som har hemort i kommunen samt de som äger eller besitter fast egendom i kommunen. Ett särdrag i fråga om kommunalbesvär är att varje kommunmedlem kan bevaka riktigheten av kommunala beslut genom besvärsrätten. I systemet för ändringssökande enligt kommunallagen föregås möjligheten att söka ändring av en fas med begäran om omprövning, med undantag av fullmäktiges beslut. Vid bedömningen av helheten enligt kommunallagen kan man konstatera att bestämmelserna om begäran om omprövning i lagen stärker parternas rättssäkerhet t.ex. när det gäller kommunens beslutsfattande vid ansökan om en tjänst. Begäran om omprövning får framställas även av en kommunmedlem som inte har partsställning. Begäran om omprövning kan framställas både på ändamålsenlighetsgrund och på laglighetsgrund. Kommunallagens bestämmelser om kommunikation, offentlighetslagens bestämmelser samt i synnerhet kommunallagens bestämmelser som tryggar möjligheterna för kommunmedlemmar och dem som utnyttjar kommunens tjänster att delta och påverka och bestämmelser om deras initiativrätt förbättrar kommunmedlemmarnas tillgång till information och möjligheter att påverka kommunens beslutsfattande. Dessa bestämmelser kan som helhet anses trygga kommunmedlemmars övervakning av kommunens verksamhet. Kommunikation samt möjligheterna att delta i och påverka kommunens verksamhet minskar behovet av rättssäkerhet i efterhand och att övervaka kommunens beslutsfattande genom ändringssökande. Bestämmelserna som helhet kan anses trygga tillgången till rättssäkerhet.

I propositionen föreslås det också bestämmelser om kommunala myndigheters rätt att överklaga hos högsta förvaltningsdomstolen. Förslaget innebär en ändring av nuvarande bestämmelser, eftersom kommunallagen inte innehåller bestämmelser om denna rätt att överklaga, utan rätten har grundat sig på vedertagen rättspraxis. De föreslagna bestämmelserna ändrar inte rådande rättsläge. När det gäller kommunens rätt att överklaga är det fråga om den besvärsrätt som kommunen har i egenskap av offentligt samfund och vars betydelse understryks av kommunens självstyrande ställning. Den föreslagna ändringen behövs av tydlighetsskäl, eftersom det i lagen om rättegång i förvaltningsärenden finns bestämmelser om rätt att anföra besvär över beslut av förvaltningsdomstolar. I lagen behövs också bestämmelser om hur en myndighets behörighet att överklaga bestäms. Myndigheternas verksamhet omfattas av krav på god förvaltning också vid rättegångar. Kommunala myndigheters besvärsrätt tryggar en balanserad utveckling av rättspraxisen, eftersom högsta förvaltningsdomstolen kan bevilja besvärsrätt också i situationer

RP 61/2019 rd

där förvaltningsdomstolen har avgjort ärendet till en enskild parts fördel. Grundlagsutskottet har i sin tidigare praxis ansett det oproblematiskt från konstitutionell synpunkt att myndigheterna har besvärsmätt om det samtidigt ställs krav på besvärstillstånd. Grundlagsutskottet bedömer att regleringen om myndigheters besvärsmätt i 109 § 2 mom. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden, trots dess allmänna karaktär, är godtagbar med hänsyn till det som sägs i 21 § i grundlagen om handläggning av ärenden vid domstol (GrUU 50/2018 rd, s. 7). De föreslagna bestämmelserna i kommunallagen kompletterar i fråga om rätten att söka ändring ovan nämnda bestämmelser i den allmänna lagen, så de kan bedömas på motsvarande sätt i förhållande i 21 § i grundlagen.

Enligt regeringens uppfattning kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Enligt regeringens uppfattning är det dock på grund av propositionens betydelse behövt att propositionen förs till riksdagens grundlagsutskott för behandling.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om ändring av 142 och 144 § i kommunallagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i kommunallagen (410/2015) 142 och 144 § som följer:

142 §

Överklagande hos högsta förvaltningsdomstolen

Förvaltningsdomstolens beslut får överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen, om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Kommunen, samkommunen eller kommunerna i fråga ska utan dröjsmål publicera ett tillkännagivande om beslutet i det allmänna datanätet, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna. Personuppgifter i beslutet ska avlägsnas från datanätet när besvärstiden löper ut.

Besvärstiden räknas från den tidpunkt då tillkännagivandet om beslutet publicerades. Om beslutet har delgetts en part separat, räknas besvärstiden dock från delfäendet.

På kommunens rätt att anföra besvär över beslut av förvaltningsdomstolen tillämpas bestämmelserna i 109 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019). I fråga om behörigheten att utöva kommunens besvärsmålsrätt tillämpas det som i 39 § i denna lag föreskrivs om att föra kommunens talan.

144 §

Andra bestämmelser om begäran om omprövning och kommunalbesvär

På begäran om omprövning och kommunalbesvär tillämpas, till den del något annat inte föreskrivs i denna lag, det som föreskrivs i förvaltningslagen och i lagen om rättegång i förvaltningsärenden.

Denna lag träder i kraft den 20 .

I fråga om sökande av ändring i ett sådant beslut av en förvaltningsdomstol som har fattats före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser i 142 § som gällde vid ikraftträdandet.

2.

Lag

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

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om överföring av små fristående områden från en kommun till en annan (1197/1997) 1 och 3—8 §, av dem 5 § sådan den lyder i lag 1437/2009, som följer:

1 §

Lagens tillämpningsområde

Med avvikelse från vad som föreskrivs i kommunstrukturlagen (1698/2009) kan ett område som ligger avskilt från en kommuns huvudsakliga område (*enklav*) överföras till en annan kommun på det sätt som föreskrivs i denna lag. Om enklaven är belägen på ett område där en ändring av kommunindelningen enligt kommunstrukturlagen inletts, ska dock inte överföringar av enklaver inledas med stöd av denna lag.

3 §

Uppgörande av överföringsförslag

Lantmäteriverket uppgör kommunvis förteckningar över enklaver som ska överföras med stöd av 2 § (*överföringsförslag*). I förteckningen antecknas enklaverna samt de registerenheter och delar av registerenheter som hör till dem, registerenheternas namn, grupp- och enhetsnummer, uppgifter om ägarna samt arealerna för de områden som ska överföras. Till förteckningen fogas behövliga utdrag ur fastighetsregisterkartan.

Råder i fråga om någon enklav oklarhet om fastighetsindelningen eller om vilken kommun enklaven hör till, kan enklaven tas upp i förteckningen först sedan oklarheten har eliminerats. Lantmäteriverket ska vidta behövliga åtgärder för att eliminera oklarheten.

4 §

Hörande av sakägare med anledning av överföringsförslag

Lantmäteriverket ska delge den förteckning som avses i 3 § med tillhörande kartor genom offentlig kungörelse. Bestämmelser om offentlig kungörelse finns i 62 a § i förvaltningslagen

RP 61/2019 rd

(434/2003). Kungörelsen ska offentliggöras i kommunen också i enlighet med 108 § i kommunallagen (410/2015). Lantmäteriverket ska dessutom per brev sända ett meddelande om kungörelsen till de berörda kommunerna och till de ägare av områden vilka med adressuppgifter kan fås fram med skäligt besvär.

En berörd kommun och områdesägare har rätt att framställa anmärkningar mot överföringsförslaget. Anmärkningarna ska lämnas in till Lantmäteriverket inom 30 dagar från delfäendet av den offentliga kungörelsen.

5 §

Fattande och delgivning av överföringsbeslut

Beslut om överföring av en enklav från en kommun till en annan fattas av Lantmäteriverket.

Lantmäteriverket ska bestämma att överföringsbeslutet träder i kraft från ingången av ett kalenderår, och beslutet ska fattas före utgången av juni månad föregående år. Beslutet om överföringen ska publiceras i Officiella tidningen samt utan dröjsmål sändas för kännedom till finansministeriet, Kyrkostyrelsen, Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata och Skatteförvaltningen samt det berörda regionförvaltningsverket och de berörda kommunerna. Dessutom ska en kopia av beslutet utan dröjsmål sändas till de områdesägare som avses i 4 § 1 mom. Delfäendet av beslutet anses ha skett när beslutet har publicerats i Officiella tidningen.

6 §

Ändringssökande

En berörd kommun och en berörd områdesägare får söka ändring i Lantmäteriverkets beslut genom besvär. Ändring söks hos jorddomstolen. I övrigt ska fastighetsbildningslagen (554/1995) iakttas vid sökande av ändring.

Jorddomstolen ska behandla besvär som avses i 1 mom. skyndsamt. Om jorddomstolen har ändrat Lantmäteriverkets beslut, ska Lantmäteriverket tillkännage jorddomstolens beslut på det sätt som anges i 5 § 2 mom.

7 §

Förenhetligande av kommunindelningen och den kamerala indelningen

Lantmäteriverket ska se till att de ändringar som är behövs till följd av överföring av en enklav från en kommun till en annan görs i den kamerala indelningen och att ändringarna införs i fastighetsregistret. Om en del av en fastighet eller av någon annan registerenhet ska överföras kameralt från en kommun till en annan, ska den avskiljas till en separat registerenhet enligt vad som särskilt föreskrivs om ändring i den kamerala indelningen.

8 §

Kostnader

Kostnaderna för Lantmäteriverkets uppgifter enligt denna lag betalas av statens medel av anslag som har reserverats för ändamålet.

Denna lag träder i kraft den . 20 .

RP 61/2019 rd

Helsingfors den 24 oktober 2019

Statsminister

Antti Rinne

Kommun- och ägarstyrningsminister Sirpa Paatero

1.

Lag

om ändring av 142 och 144 § i kommunallagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i kommunallagen (410/2015) 142 och 144 § som följer:

Gällande lydelse

142 §

Överklagande hos högsta förvaltningsdomstolen

Förvaltningsdomstolens beslut får överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen. Kommunen, samkommunen eller kommunerna i fråga ska utan dröjsmål publicera ett tillkännagivande om beslutet i det allmänna datanätet, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna. Personuppgifter i beslutet ska avlägsnas från datanätet när besvärstiden löper ut.

Besvärstiden räknas från den tidpunkt då tillkännagivandet om beslutet publicerades. Om beslutet har delgetts en part separat, räknas besvärstiden dock från delfäendet.

Föreslagen lydelse

142 §

Överklagande hos högsta förvaltningsdomstolen

Förvaltningsdomstolens beslut får överklagas genom besvär hos högsta förvaltningsdomstolen, *om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd*. Kommunen, samkommunen eller kommunerna i fråga ska utan dröjsmål publicera ett tillkännagivande om beslutet i det allmänna datanätet, om inte något annat följer av sekretessbestämmelserna. Personuppgifter i beslutet ska avlägsnas från datanätet när besvärstiden löper ut.

Besvärstiden räknas från den tidpunkt då tillkännagivandet om beslutet publicerades. Om beslutet har delgetts en part separat, räknas besvärstiden dock från delfäendet.

På kommunens rätt att anföra besvär över beslut av förvaltningsdomstolen tillämpas bestämmelserna i 109 § i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019). I fråga om behörigheten att utöva kommunens besvärsmålsrätt tillämpas det som i 39 § i denna lag föreskrivs om att föra kommunens talan.

RP 61/2019 rd

144 §

Andra bestämmelser om begäran om omprövning och kommunalbesvär

På begäran om omprövning och kommunalbesvär tillämpas i övrigt det som föreskrivs i förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen.

144 §

Andra bestämmelser om begäran om omprövning och kommunalbesvär

På begäran om omprövning och kommunalbesvär tillämpas, *till den del något annat inte föreskrivs i denna lag, det som föreskrivs i förvaltningslagen och i lagen om rättegång i förvaltningsärenden.*

*Denna lag träder i kraft den 20 .
I fråga om sökande av ändring i ett sådant beslut av förvaltningsdomstolen som har fattats före ikraftträdandet av denna lag tillämpas de bestämmelser i 142 § som gällde vid ikraftträdandet.*

2.

Lag

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

I enlighet med riksdagens beslut *ändras* i lagen om överföring av små fristående områden från en kommun till en annan (1197/1997) 1 och 3—8 §, av dem 5 § sådan den lyder i lag 1437/2009, som följer:

Gällande lydelse

1 §

Lagens tillämpningsområde

Med avvikelse från vad som bestäms i kommunindelningsslagen (1196/1997) kan ett område som ligger avskilt från en kommuns huvudsakliga område (*enklav*) överföras till en annan kommun på det sätt som bestäms i denna lag. Om enklaven är belägen på ett område där ett förfarande för förenhetligande enligt 48 § kommunindelningsslagen eller en utredning enligt 8 § kommunindelningsslagen anhängiggjorts, inleds dock inte överföringar av enklaver med stöd av denna lag.

3 §

Uppgörande av förslag till överföring

Lantmäteribyrån uppgör efter att denna lag har trätt i kraft särskilt för varje kommun förteckningar över enklaver som skall överföras med stöd av 2 §. I förteckningen antecknas enklaverna samt de registerenheter och delar

Föreslagen lydelse

1 §

Lagens tillämpningsområde

Med avvikelse från vad som föreskrivs i *kommunstrukturlagen* (1698/2009) kan ett område som ligger avskilt från en kommuns huvudsakliga område (*enklav*) överföras till en annan kommun på det sätt som föreskrivs i denna lag. Om enklaven är belägen på ett område där en *ändring av kommunindelningen enligt kommunstrukturlagen inlets*, ska dock inte överföringar av enklaver inledas med stöd av denna lag.

3 §

Uppgörande av överföringsförslag

Lantmäteriverket uppgör *kommunvis* förteckningar över enklaver som ska överföras med stöd av 2 § (***överföringsförslag***). I förteckningen antecknas enklaverna samt de registerenheter och delar av registerenheter som hör till dem, registerenheterens namn,

RP 61/2019 rd

Gällande lydelse

av registerenheter som hör till dem, registerenheternas namn, grupp- och enhetsnummer, uppgifter om ägarna samt arealerna för de områden som skall överföras. Till förteckningen fogas behövliga utdrag ur fastighetsregisterkartan.

Råder i fråga om någon enklav oklarhet om fastighetsindelningen eller om vilken kommun enklaven hör till, kan enklaven tas upp i förteckningen först sedan oklarheten har eliminerats. Lantmäteribrån skall vidta nödvändiga åtgärder för att eliminera oklarheten.

4 §

Hörande av sakägare med anledning av förslag till överföring

Förteckningen jämte kartor skall genom lantmäteribråns försorg vara offentligt uppsatt på de berörda kommunernas anslagstavlor i minst 30 dagar efter att det meddelats i en eller två tidningar med allmän spridning på orten att förteckningen hålls framlagd. Dessutom skall lantmäteribrån per brev sända ett meddelande om framlaggen till de berörda kommunerna och till de ägare av områden vilka jämte adressuppgifter kan fås fram med rimligt besvär.

En berörd kommun och områdesägare har rätt att framställa anmärkningar mot överföringsförslaget. Anmärkningarna skall lämnas in till lantmäteribrån inom 30 dagar efter att den tid under vilken förteckningen varit offentligt framlagd har löpt ut.

5 §

Fattande och delgivning av överföringsbeslut

Beslut om överföring enligt denna lag av en enklav från en kommun till en annan fattas av den berörda lantmäteribrån.

Lantmäteribråns beslut ska sättas i kraft från ingången av ett kalenderår, och det ska fattas före utgången av juni föregående år.

Föreslagen lydelse

grupp- och enhetsnummer, uppgifter om ägarna samt arealerna för de områden som ska överföras. Till förteckningen fogas behövliga utdrag ur fastighetsregisterkartan.

Råder i fråga om någon enklav oklarhet om fastighetsindelningen eller om vilken kommun enklaven hör till, kan enklaven tas upp i förteckningen först sedan oklarheten har eliminerats. *Lantmäteriverket* ska vidta *behövliga* åtgärder för att eliminera oklarheten.

4 §

Hörande av sakägare med anledning av överföringsförslag

Lantmäteriverket ska delge den förteckning som avses i 3 § med tillhörande kartor genom offentlig kungörelse. Bestämmelser om offentlig kungörelse finns i 62 a § i förvaltningslagen (434/2003). Kungörelsen ska offentliggöras i kommunen också i enlighet med 108 § i kommunallagen (410/2015). Lantmäteriverket ska dessutom per brev sända ett meddelande om kungörelsen till de berörda kommunerna och till de ägare av områden vilka med adressuppgifter kan fås fram med skäligen besvär.

En berörd kommun och områdesägare har rätt att framställa anmärkningar mot överföringsförslaget. Anmärkningarna ska lämnas in till *Lantmäteriverket* inom 30 dagar från delfäendet av den offentliga kungörelsen.

5 §

Fattande och delgivning av överföringsbeslut

Beslut om överföring av en enklav från en kommun till en annan fattas av *Lantmäteriverket*.

Lantmäteriverket ska bestämma att överföringsbeslutet träder i kraft från ingången av ett kalenderår, och beslutet ska fattas före ut-

RP 61/2019 rd

Gällande lydelse

Beslut om överföring ska publiceras i den officiella tidningen samt utan dröjsmål sändas för kännedom till finansministeriet, kyrkostyrelsen, det berörda regionförvaltningsverket, magistraten och skatteförvaltningsmyndigheten samt kommunerna i fråga. Dessutom ska en kopia av beslutet utan dröjsmål sändas till de områdesägare som avses i 4 § 1 mom. Beslutet anses ha delgivits när det har publicerats i den officiella tidningen.

6 §

Ändringssökande

Ändring i lantmäteribyråns beslut får sökas genom besvär av en berörd kommun och områdesägare. Ändring söks hos länsrätten. *I länsrättens beslut får ändring inte sökas genom besvär.* I övrigt skall förvaltningsprocesslagen (586/1996) iakttas vid sökande av ändring.

Länsrätten skall behandla besvär som avses i 1 mom. i brådskande ordning. Om länsrätten har ändrat lantmäteribyråns beslut, skall lantmäteribyrån tillkännage länsrättens beslut på det sätt som anges i 5 § 2 mom.

7 §

Förenhetligande av kommunindelningen och den kamerala indelningen

Lantmäteribyrån skall se till att de ändringar som är nödvändiga till följd av överföring av en enklav från en kommun till en annan görs i den kamerala indelningen och att ändringarna införs i fastighetsregistret. Om en del av en fastighet eller av någon annan registerenhet skall överföras kameralt från en kommun till en annan, skall den avskiljas till en separat registerenhet enligt vad som särskilt bestäms om ändring i den kamerala indelningen.

Föreslagen lydelse

gången av juni *månad* föregående år. Beslutet om överföringen ska publiceras i *Officiella tidningen* samt utan dröjsmål sändas för kännedom till finansministeriet, *Kyrkostyrelsen, Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata och Skatteförvaltningen samt det berörda regionförvaltningsverket och de berörda kommunerna.* Dessutom ska en kopia av beslutet utan dröjsmål sändas till de områdesägare som avses i 4 § 1 mom. Delfåendet av beslutet anses ha skett när beslutet har publicerats i *Officiella tidningen.*

6 §

Ändringssökande

En berörd kommun och en berörd områdesägare får söka ändring i Lantmäteriverkets beslut genom besvär. Ändring söks hos jorddomstolen. I övrigt ska fastighetsbildningslagen (554/1995) iakttas vid sökande av ändring.

Jorddomstolen ska behandla besvär som avses i 1 mom. *skyndsamt.* Om *jorddomstolen* har ändrat *Lantmäteriverkets* beslut, ska *Lantmäteriverket* tillkännage jorddomstolens beslut på det sätt som anges i 5 § 2 mom.

7 §

Förenhetligande av kommunindelningen och den kamerala indelningen

Lantmäteriverket ska se till att de ändringar som behövs till följd av överföring av en enklav från en kommun till en annan görs i den kamerala indelningen och att ändringarna införs i fastighetsregistret. Om en del av en fastighet eller av någon annan registerenhet ska överföras kameralt från en kommun till en annan, ska den avskiljas till en separat registerenhet enligt vad som särskilt föreskrivs om ändring i den kamerala indelningen.

RP 61/2019 rd

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §

8 §

Kostnader

Kostnader

Kostnaderna för uppgifter som enligt denna lag bestämts på lantmäteriverket betalas av statens medel av anslag som har reserverats för ändamålet.

Kostnaderna för *Lantmäteriverkets* uppgifter enligt denna lag betalas av statens medel av anslag som har reserverats för ändamålet.

Denna lag träder i kraft den . . . 20 .