

UTKAST

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 142 och 144 § kommunallagen**

**PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I denna proposition föreslås det att kommunallagen ändras.

Det föreslås att bestämmelserna 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.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2020.

---

## INNEHÅLL

## 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 rättsmedlet 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 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 arbetsdomstolen (646/1974).

Omprövningsförfarandet är kommunens förvaltningsförfarande och ett obligatoriskt skede före besvärsförfarandet, som ses som rättskipning. 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 direktion begärs hos ett högre organ, med undantag av beslut som gäller direktionens lagstadgade 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.

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 samkommunfullmäktige, 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 forbundna. 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. 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. 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).

## **1.2 Myndigheternas besvärsrätt och rätta att överklaga hos högsta förvaltningsdomstolen**

I kommunallagen föreskrivs det inte om kommunala myndigheters besvärsrätt 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 direktionens 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 att föra talan, vilka ska tillämpas i stället för bestämmelserna i kommunallagen i kommunens lagstadgade uppgifter.

Enligt lagen om rättegång i förvaltningsärenden (/) 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 besvärsmätt.

### **1.3 Lagen om rättegång i förvaltningsärenden**

Lagen om rättegång i förvaltningsärenden avses träda 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 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 besvär-ärenden 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 planläggningsärenden omfattas av besvärstillstånd och kan anses vara en viktig ärendegrupp med tanke på kommunmedlemmarnas besvärsmöjlighet.

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 det ovannämnda forskningsprojektet 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: 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 kallas effektiva besvär. Högst förvaltningsdomstolen kan även utan att ändra det överklagade beslutets slutresultat precisera grunderna för förvaltningsdomstolens avgörande på något sätt.

|  | 2014   | 2015 | 2016   | 2017 | 2018 |
|--|--|------|--|------|------|
| <b>Överförts från föregående år</b>                                | 198  | 206  | 200  | 195  | 131  |
| <b>inkomna</b>   | 191  | 165  | 158  | 104  | 92   |
| <b>Avgjorts under året</b>   | 183  | 172  | 161  | 169  | 120  |
| <b>Det överklagade beslutet har inte ändrats</b>                   | 144<br>(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   |
| <b>Slutresultatet av det överklagade beslutet har inte ändrats</b> |  | 48   | 36   | 52   | 43   |
| <b>Det överklagade beslutet har ändrats</b>                        | 25   | 23   | 20   | 16   | 11   |
| <b>Beslutet har upphävts och ärendet har återförvisats</b>         |  | 4    | 4  | 1    | 1    |
| <b>Ärendet har avvisats eller avskrivits</b>                       | 14   | 14   | 12<br>dessutom har ett ärende avförts från diariet | 11   | 12   |
| <b>Anhängiga vid utgången av året</b>                              | 206  | 199  | 196  | 130  | 103  |



|  |      |      |      |      |      |
|--|------|------|------|------|------|
| <b>Genomsnittlig behandlingstid för avgjorda ärenden, mån.</b> | 12,8 | 15,6 | 13,4 | 15,3 | 16,9 |
| <b>Median, mån.</b>  | 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                                       |
|---|---|--|
| <b>Avgöranden</b>   | 16 upphävt + 1 upphävt 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 upphävt och återförvisats           |
| <b>Kommunala ärenden</b>                                  | 13  | 9  |
| <b>Övriga (närmast förvaltningsvistemål)</b>              | 4   | 3  |
| <b>Årsboksavgöranden</b>                                  | 9 (8 årsboksavgöranden, men i 9 ärenden)  | 3  |
| <b>Offentliggjorda avgöranden sammanlagt</b>              | 13  | 4  |
| <b>Den som överklagat hos HFD är part</b>                 | 6   | 2  |
| <b>Den som överklagat hos HFD är kommuninvånare</b>       | 3   | 3 (av dessa två fall i princip i egen sak) |
| <b>Den som överklagar hos HFD är kommunen/samkommunen</b> | 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 numera med stöd av speciallagar tillämpas på en stor del av de kommunala besluten. 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. 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 besvärsmått 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 behövt att 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.

### **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. 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 (728/1992) 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 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 avgörandep Praxis 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 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. En förkortning av längden på rättegångar kan bedömas innebära besparingar för de kommunala myndigheterna och parterna i en rättegång.

Att överklagande hos högsta förvaltningsdomstolen förutsätter besvärstillstånd inskränker inte kommuninvånarens möjlighet att bevaka det kommunala beslutsfattandet. Besvärstillståndssystemet begränsar inte rätten att anföra besvär över beslut hos högsta förvaltningsdomstolen, utan det är fråga om i vilken omfattning besvären prövas av högsta förvaltningsdomstolen. Om ett besvärssökande omfattas av besvärstillståndssystemet ska högsta förvaltningsdomstolen pröva om någon av grunderna för besvärstillstånd föreligger. Genom grunderna för besvärstillstånd säkerställs parternas rättsskydd när det behövs ett avgörande från den högsta rättsinstansen.

Enligt den undersökning ”Kuntien ja maakuntien muutoksenhakujärjestelmien kehittäminen”, som nämns i avsnittet om nuläget upphäver högsta förvaltningsdomstolen beslutet eller upphäver beslutet och återförvisar ärendet årligen i ca 20 kommunalbesvärssökanden. Exempelvis år 2017 upphävde högsta förvaltningsdomstolen förvaltningsdomstolens avgörande i 16 fall. Det kan bedömas att det i dessa situationer har varit behövligt 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 offent-

liggjorda avgöranden mindre. I dessa avgöranden har ytterst få kommunmedlemmar anfört besvär. Av sådana avgöranden av högsta förvaltningsdomstolen där besvären 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). 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. Propositionen har således vissa ekonomiska verkningar för högsta förvaltningsdomstolen, och genom propositionen fortsätter den effektiviseringsutveckling som ändringar av andra lagar medfört.

#### **4 Beredningen av propositionen**

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag 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 avsnittet om propositionens konsekvenser.

Utkastet till regeringens proposition var på remiss via Utlåtande.fi...

Enligt utlåtandena...

Förslaget har behandlats i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning.

## DETALJMOTIVERING

### 1 Lagförslag

**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 behövt 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 rätta att överklaga förvaltningsdomstolens beslut. Bestämmelsen är ny i kommunallagen. Kommunlagen har inte tidigare innehållit bestämmelser om kommunens rätta att överklaga hos högsta förvaltningsdomstolen. I rättspraxisen har denna besvär rätt dock ansetts finnas. Förande av kommunens talan hör i regel till kommunstyrelsens behörighet. I momentet föreslås i fråga om kommunens besvär rätt 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 besvär rätt 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 behövt 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 rätta att överklaga är det fråga om kommunens besvär rätt 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. 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. 3 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 besvär rätt och förande av talan, varvid bestämmelserna i speciallagen ska tillämpas.

En kommunmedlems 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 besvär rätt 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 avses träda i kraft den 1 januari 2020.

Enligt den föreslagna paragrafen ska på begäran om omprövning och kommunalbesvär i övrigt tillämpas det som föreskrivs i förvaltningslagen och 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 dessa lagar 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.

## **2 Ikraftträdande**

Den föreslagna ändringen av kommunallagen avses 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 besvärstillståndsförfarandet i denna lag tillämpas.

## **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 samhälls- och verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv.

Grundlagsutskottet har i sin senaste utlåtandepraxis ansett att systemet med besvärstillstånd inte strider mot 21 § i grundlagen. Grundlagsutskottet har i sin utlåtandepraxis bedömt besvärstillståndsförfarandets 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 besvär 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 utlåtandepraxis. Utskottet underströkte 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 befasts 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).

Utskottet 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 besvärstillsämbud 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 iaktas 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 kommunallagens bestämmelser som tryggar möjligheterna för kommunmedlemmar och dem som utnyttjar kommunens tjänster att delta och påverka förbättrar kommunmedlemmarnas tillgång till information och möjligheter att påverka kommunens beslutsfattande. Dessa bestämmelser kan som helhet anses trygga kommunmedlemmarnas bevakning av kommunens verksamhet. Kommunikation samt möjligheterna att delta i och påverka kommunens verksamhet minskar behovet av rättssäkerhet i efterhand och att bevaka kommunens beslutsfattande genom ändringssökande.

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 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 besvärsrätt om det samtidigt ställs krav på besvärstillstånd. Grundlagsutskottet bedömer att regleringen om myndigheters besvärsrätt 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 behövligt att propositionen förs till riksdagens grundlagsutskott för behandling.

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

## 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 ( / ). I fråga om behörigheten att utöva kommunens besvär rätt 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 i övrigt det som föreskrivs i förvaltningslagen och lagen om rättegång i förvaltningsärenden.

Denna lag träder i kraft den 20 .

På 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.

Helsingfors den 20

**Statsminister**

**Mika Lintilä**

Kommun- och ägarstyrningsminister Sirpa Paatero

## 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 ( / ). 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 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 i övrigt det som föreskrivs i förvaltningslagen och *lagen om rättegång i förvaltningsärenden*.

*Denna lag träder i kraft den 20 .*

*På 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.*