



Korkein hallinto-oikeus  
Högsta förvaltningsdomstolen

ÅRSBERÄTTELSE

2020



# 2022

Vår värld präglades år 2022 av olika kriser inom hälsa, trygghet och ekonomi.

**Medeltalet för  
alla ärendenas  
behandlingstid  
var 7,2 månader.**

s. **53**

- 5** Presidentens överblick
- 10** Nyhetsöversikt från Strasbourg
- 19** Besvären gällande handlingsoffentlighet och dataskydd berättar om kunskapssamhällets utveckling
- 27** HFD:s rättspraxis gällande rättsprinciperna i offentlig upphandling
- 37** En exceptionell pandemi – Smittskyddsärenden i högsta förvaltningsdomstolen
- 44** Högsta förvaltningsdomstolens utlåtanden år 2022
- 46** Högsta förvaltningsdomstolen framställde i ett utlänningsärende en begäran om förhandsavgörande av EU-domstolen
- 49** Högsta förvaltningsdomstolens personal 1.1–31.12.2022
- 53** Kanslichefens överblick: Verksamheten i siffror
- 63** Besöks- och kontaktinformation



# Presidentens överblick

KARI KUUSINIEMI, PRESIDENT

Vår värld präglades år 2022 av olika kriser inom hälsa, trygghet och ekonomi. Coronapandemin som började år 2020 krävde fortsättningsvis uppmärksamhet. Inte ens en omfattande vaccinering hindrar olika virusvarianter att sprida sig men till all lycka verkar vaccinen ge effektivt skydd mot de allvarligaste sjukdomsformerna.

Efter 24.2.2022 har pandemin till stora delar fått vika från nyhetsrubrikerna. Då inledde Ryssland ett fullskaligt anfallskrig i strid med internationell rätt mot sitt grannland Ukraina. Den förstörelse och det mänskliga lidande kriget orsakar är omätbara. Hjärtskärande berättelser tvingar oss att fråga om mänsklighet inte längre finns och

hur det är möjligt att en stat idag – och de som handlar för dess räkning – enligt uppgifter i media gör sig skyldig till grymheter och direkt terrorism.

Europeiska unionens och västlänternas sanktionspolitik har hållit förhållandevis bra. Ryssland har svarat på detta med energikrig. Sprängningen av Nord Stream -gasrören som utfördes av en statlig aktör talar sitt tydliga språk om vilka medel som står till buds. Situationen i kombination med en omfattande ekonomisk kris är inte bra men förhoppningsvis öppnar detta vägen för den annars också oundvikliga gröna omställningen, en effektivisering av beredskapen och minskning av beroenden.

Sedda från den regelbaserade världsordningens och rättsstatsutvecklingens synvinkel är dessa tider dystra. Vi måste erkänna att i stället för den europeiska liberal-demokratiska synen sprider sig i världen diktaturer och åtminstone sådana nationalkonservativa riktningar där varken mänskliga rättigheter eller delvis heller rättsstatsuppfattningen motsvarar till exempel skrivningarna i EU:s fördrag eller den inom Europarådet verkande Venedigkommissionens riktlinjer. Våra möjligheter att påverka denna utveckling är begränsade. Men vi får inte ge efter. Det är skäl framhäva att rättsstater inte krigar med varandra och klarar sig bäst i alla former av internationella jämförelser vare sig det handlar om lycklighet, human utveckling eller samhällstrygghet.

I högsta förvaltningsdomstolen har de internationella krisernas verkningar tills vidare förblivit begränsade. Under coronapandemins värsta tider fungerade distansarbetet utmärkt och resultatnivån förblev hög. Tacken för det går till hela personalen. Besvär som gäller ärenden i anslutning till coronabegränsningar och coronastöd har i större utsträckning börjat komma in till högsta förvaltningsdomstolen först under 2022. Denna rättspraxis beskrivs närmare i en senare artikel. Antalet ärenden har ändå tills vidare varit rimligt.

Under den så kallade asylkrisens första år anlände över 32 000 personer till Finland som sökte internationellt skydd. Detta ledde till en betydande rusch och ett stort behov av tilläggsresurser i både Migrationsverket, förvaltningsdomstolarna

och högsta förvaltningsdomstolen. Nu har över 40 000 ukrainare anlänt till vårt land men deras ärenden syns inte på förvaltningsdomstolarnas bord eftersom Migrationsverket har beviljat dem uppehållstillstånd på grund av tillfälligt skydd. Vi förbereder oss ändå på en ökning i antalet asylansökningar av ryska medborgare, vilket är att vänta som en följd av ändringarna i visumpolitiken och mobiliseringen. Kriserna och till exempel till Finlands NATO-ansökan kopplade eventuella hybridoperationer och cyberattacker mot dataförbindelserna tvingar också domstolarna att förbereda sig på störningar. Detta arbete pågår.

På den finska rättsstatsfronten ser utvecklingen ut att gå i gynnsam riktning. I den mångsidiga och grundligt avvägda bedömningspromemorian av arbetsgruppen för utveckling av rättskipningen (augusti 2022) granskas megatrender som påverkar domstolarna (befolkningsutveckling, digitalisering etc.). I rapporten lyfts som en väsentlig del av ett starkt oberoende fram en tillräcklig basfinansiering, vilket stöder domstolsväsendets oberoende ställning. Enligt rapporten ”bör oberoendet hos aktörerna inom rättskipningen stärkas så att man försäkras om att lagstiftningen, inklusive grundlagen, ger ett tillräckligt skydd mot oegentlig påverkan. Detta bör sträcka sig förutom domstolarna även till åklagarväsendet och advokatverksamheten. En väsentlig del av ett förstärkt oberoende utgör även det att utnämningförfarandet för domare och övriga som deltar i beslutsverksamheten i domstolarna samt de högsta åklagarna stöder oberoendet.”

Ett starkt och oberoende domstolssystem är en av rättsstatens hörnstenar. Tanken är att mot denna bakgrund tillsätta en kommitté för kommande regeringsprogram. Till kommitténs uppgifter skulle höra att bedöma de garantier för ett sådant oberoende på grundlagsnivå som redan har förts fram i Norge och Sverige, det vill säga antalet domare i de högsta domstolarna och obligatorisk pensionsålder för dem. Eventuella grundlagsändringar borde enligt arbetsgruppen genomföras senast år 2028. Strukturella förändringar föreslås inte och sådana behövs inte heller. De oberoende domstolarnas arbete stöds av Domstolsverket och den roll som verket inom ramen för lagstiftningen har tillägnat sig.

Redogörelsen om rättsvården blev färdig i november 2022. Redogörelsen är ett viktigt dokument där rättsvårdens bestående behov av tilläggsresurser visas i siffror. Redogörelsens tyngdpunkt är tryggheten av en tillräcklig finansiering av rättsvården så att en av rättsstatens smärtpunkter – fördröjda avgöranden – repareras. Man kan förena sig med de lägesbedömningar, mål och utvecklingsförslag som omfattas i redogörelsen, med undantag för ett iakttagande som sådant av statens lokalstrategi. En ökning i personalresurserna ökar inte nämnvärt utgifterna ens i ett trängt ekonomiskt läge. Den satsningen återbetalar sig mångdubbelt till exempel genom att beslut som tjänar näringslivet (miljö, byggande, områdesplanering, upphandling, konkurrens, beskattning m.fl.) fattas snabbare. Då man ytterligare får ärenden som kommer den enskilda

## Under coronapandemins värsta tider fungerade distansarbetet utmärkt och resultatnivån förblev hög.

individerna nära, som barnskyddsärenden eller brottmål, avgjorda inom rimlig tid, ökar tilliten till samhället och det sociala kapitalet i betydande grad.

Högsta förvaltningsdomstolens första strategi (2021–2025) godkändes sommaren 2021. Högsta förvaltningsdomstolens grunduppgift är att som den högsta förvaltningsdomstolen för egen del upprätthålla rättsstatens verksamhet genom att garantera rättsskydd, säkra förvaltningens lagbundenhet och styra enhetligheten inom rättspraxis. Den här uppgiften förverkligas i ett rättvist rättegångsförfarande och som en del av det europeiska domstolssystemet. Strategin påverkar inte innehållet i enskilda beslut utan ärendena avgörs enligt lagen i en rättvis rättegång med beslut av

## Domstolen är en institution vi kan vara stolta över men arbetet utförs av alla som jobbar i HFD.

oberoende domare. Verksamhetsstyrningen koncentreras i nästa skede på tre aspekter: beslutens kvalitet, verksamhetsprocesserna och välbefinnande i arbetet.

Det utåt sett tydligaste tecknet på att strategin genomförs är förnyelsen av strukturen i högsta förvaltningsdomstolens beslut från och med våren 2022. Behovet av förnyelsen togs fram redan i den promemoria som skrevs i samband med högsta förvaltningsdomstolens 100-årsjubileumssession och under hela den tid som strategiarbetet har pågått har det varit i centrum för arbetet med att utveckla kvaliteten på besluten. Jag vill här framföra mitt tack till alla som har deltagit i detta viktiga förnyelsearbete, inte bara domarna och föredragandena som har tagit till sig den nya strukturen och kritiskt utvecklat den, utan också informationen, ICT-sidan, dem som sköter publikationerna, expedierar besluten – alla! Det här är en historisk förnyelse: det vågar jag säga med 20 års HFD-erfarenhet.

Vilket är då förnyelsens centrala syfte och innehåll? För det första finns slutresultatet nu genast på beslutets första sida, vilket ger läsaren direkt svar på hur det gick. För det andra numreras styckena i beslutsskälerna, vilket underlättar hänvisningar. Det tredje och viktigaste nya elementet är att besluten förkortas märkbart.

Texten i besluten förkortas framförallt genom att vi inte längre redogör lika utförligt för tidigare beslutsskeden. Dessutom skrivs de i HFD framförda besvärgrunderna och utlåtandena mer koncentrerat än förr. Beslutet i sin helhet berättar en historia för läsaren – oavsett denna är ändringssökande, en övrig part, myndighet, forskare eller annars någon som är intresserad av ärendet – styrd av högsta förvaltningsdomstolen. Vi berättar vad saken gäller, hänvisar till centrala rättskällor, kombinerar fakta i ärendet med rättsreglerna och argumenterar tydligt på vilka grunder ärendet har avgjorts.

Förnyelsen av beslutsstrukturen innehåller ingen beslutsmodell. Den oberoende sammansättningen av domare avgör i varje enskilt fall hur motiveringarna skrivs. Beslutens längd kan variera mycket i olika ärendekategorier och beroende på rättsfrågans omfattning och natur. Grundstrukturen styr ändå motiveringarnas gång. I årsboksbesluten är beslutsstrukturens centrala uppgift att tydligt styra förvaltningsdomstolarnas och förvaltningsmyndigheternas avgöranden. Högsta förvaltningsdomstolens lagfästa uppgift som en besvärstillståndsdomstol är just att styra rätts- och förvaltningspraxisen. Därför passar HFD:s nya beslutsmodell inte för de beslut som förvaltningsdomstolarna i första instans fattar. Arbetet med beslutsstrukturen fortsätter. I december 2022 ordnade vi en träff för olika intressegrupper. Responsen från tillställningen kommer att analyseras och beaktas till behövliga delar i det fortsatta arbetet. En intern arbetsgrupp grun- nar på hur årsboksrubrikerna kan utvecklas och förenhetligas. En annan arbetsgrupp utvecklar beslutens språkdräkt.

I de ärenden där högsta förvaltningsdomstolen avslår besvärstillståndsansökan kan vi redan se hur ärenden bättre än förr har greppats och processen försnabbats. Särskilt i de här ärendena fungerar det elektroniska ärendehanteringssystemet Haipa utmärkt. Antalet anhängiga ärenden i högsta förvaltningsdomstolen är för tillfället his-

toriskt lågt och ligger på ett par tusen ärenden. Det har många orsaker av vilka en är att antalet ärenden som inkommer till domstolen, sjunker. Ändå vill jag säga att hela personalen har arbetat uppoffrande och engagerat för att uppnå kvalitet och för att effektivt avgöra besvärstillståndsärenden.

Domstolen är en institution vi kan vara stolta över men arbetet utförs av alla som jobbar i HFD. På en arbetskraftsdominerad sektor är välbefinnande i arbetet ett centralt mål, vilket också har identifierats i strategin och det projekt som verkställer den. Välbefinnande i arbetet åstadkoms ändå inte med konst utan först och främst med att arbetsmängden för alla arbetstagare är rimlig och alla respekterar varandra i olika arbetsskeden och förstår varandras insats för slutprodukten det vill säga att ett kvalitativt avgörande föds i rätt tid. För detta har vi goda förutsättningar med nuvarande ärendemängder, personalstruktur och enligt prognoserna för inkommande ärenden. Det principiella problemet ur domstolarnas oavhängighets synvinkel att använda tillfälligt utnämnda domare i andra situationer än vikariat ser också ut att lösa sig på samma gång.

Ett hjärtligt tack till hela personalen för [det gångna året!](#)

# Nyhetsöversikt från Strasbourg

PAULIINE KOSKELO, DOMARE,  
EUROPEISKA MÄNNISKORÄTTSDOMSTOLEN

Jag vill framföra mitt tack till president Kari Kuusi-niemi för möjligheten att i denna årsberättelse framföra några aktuella axplock ur Europeiska människorättsdomstolens situation och praxis.

Europa är återigen i en historisk vändpunkt. Tyvärr är den brant och en dyster motsats till den hoppets atmosfär som rådde för tre årtionden sedan. Den kommunistiska totalitarismens fall ledde då till en stegvis utvidgning av Europarådet i tron att den gemensamma grunden för samhällena på kontinenten i fortsättningen utgörs av demokrati, rättsstaten och mänskliga rättigheter. Särskilt de senaste tio åren har ändå visat att alla medlemsstater inte håller sig på den vägen de har förbundit sig till då de blev medlemmar av Europarådet och dess människorättskonvention.

## Fredens och civilisationens spricka på hemkontinenten

Rysslands auktoritära väg har märkts också i EMD:s beslutsverksamhet på många sätt redan i flera år. Det grymma anfallskriget mot Ukraina som inleddes i februari ledde till den oerhörda men oundvikliga åtgärden att Ryssland kvickt fråntogs sitt medlemskap i Europarådet. Detta skedde genom ministerrådets beslut 16.3.2022. Rysslands ställning som konventionsstat i Europeiska människorättskonventionen upphörde enligt art. 58 i EMK 16.9.2022. Samtidigt uppstod ett nytt och tragiskt svart hål i skyddet av de mänskliga rättigheterna.



## En demokratisk rättsstat är en förutsättning för att grundläggande och mänskliga rättigheter förverkligas.

Ryssland har ändå inte ännu lämnat människorättsdomstolens agenda. För det första förblir åtminstone i princip den väldiga mängd om 18 000 ärenden som i mitten av september var anhängiga mot Ryssland kvar att behandlas – trots att Ryssland har gjort klart att man varken ämnar bidra till ärendenas behandling eller följa domstolens beslut. Dessutom sträcker sig EMD:s befogenhet till sådana klagomål vars grund har uppkommit före 16.9.2022. Det kan alltså ännu länge dyka upp nya klagomål mot Ryssland (inom ramen för den normala begränsningen enligt art. 35.1 i EMK). Till saken hör att verksamheten fortsätter utan Rysslands finansiella bidrag och utan tidigare personalresurser.

Det är även skäl märka att EMD vid sidan om enskilda klagomål har befogenhet behandla även mellanstatliga klagomål som gäller brott mot konventionsbestämmelserna (EMK art. 33). Sådana uppstår typiskt i konfliktsituationer mellan stater. Så är också antalet anhängiga mellanstatliga klagomål för tillfället ovanligt stort, de flesta gällande Ryssland. För EMD:s resurser är de mellanstatliga klagomålen särskilt betungande och de är även annars i många avseenden krävande.

### Demokratins och rättsstatens kris

Problemet – rubbandet av demokratin och rättsstaten – begränsar sig inte till ”den nya generationens” medlemsstater. Problemet följer framhävs och tillspejlas inom övervakningssystemet för de mänskliga rättigheterna.

En demokratisk rättsstat är en förutsättning för att grundläggande och mänskliga rättigheter ska förverkligas. Å andra sidan upprätthåller skyddet av grundläggande och mänskliga rättigheter en fungerande demokrati. Nedbrytningen av demokratin och rättsstaten betyder att det nationella skyddet för mänskliga rättigheter försvagas och ökar behovet för folk att ty sig till det internationella övervakningssystemet. Samtidigt äventyras ändå det internationella systemets funktionsförmåga och verkliga slagkraft. Det internationella övervakningssystemet kan ge impulser och skapa tryck för förändringar men huruvida förändringarna genomförs är alltid beroende av den nationella verkställigheten.

Framförallt Turkiets vändning i en auktoritär riktning är ett aktuellt exempel på vad som följer av att rättsskyddet på nationell nivå inte längre fungerar och omfattningen på problemen är stor. En stor mängd olika konventionsbrott har konstaterats på grund av repressiva åtgärder (frihetsberövande, uppsägningar och övriga disciplinära åtgärder) mot bl.a. journalister, domare, åklagare och övriga tjänstemän. I sitt avgörande *Turan and Others v. Turkiet* (23.11.2021) tvingades EMD konstatera att domstolen inte längre klarar av att undersöka enskilda klagomål som ”hör till samma serie” med tidigare domar i ärenden som gäller frihetsberövande, för att deras antal överskrider gränserna för domstolens kapacitet. Trots att det gällde problem i kärnan av en kärnrättighet var systemet tvunget att ge sig. Det nämnda ärendet gällde frihetsberövande under förundersökning. Följande skede gäller frågan hur man ska behandla ärenden som gäller själva rättegången och klagomål enligt art. 6 som hör till ”samma serie”.

Turkiet trotsar också öppet systemet genom att vägra iakttä de bindande domar som har getts mot landet till exempel i filantropen *Osman Kavala v. Turkiet*, 10.12.2019 och avgörandet *Kavala v. Turkiet*, 7.7.2022 av domstolen i stor sammansättning på grund av att Turkiet inte rättat sig efter domen). I skrivande stund publicerades den uppgiften som redan låtit vänta på sig, att Istanbuls borgmästare som hör till oppositionsledarna har fått en lång fängelsestraff och förbjudits verka inom politiken – vid en tidpunkt

där val närmar sig. Tidigare åtgärder mot den parlamentariska oppositionen har behandlats i bl.a. avgörandet av domstolen i stor sammansättning *Selahattin Demirtaş v. Turkiet* (nr. 2), stor sammansättning, 22.12.2020. I länder som lösgör sig från rättsstaten utgör straffprocess ett medel i det politiska maktspelet.

Rättsstatskrisen i Polen har under senare tid gett anledning till flera fällande domar av EMD. Bakgrunden till dem har varit framför allt politiseringen av utnämningssystemet av domare, vilket är ägnat att rubba rättsväsendets oberoende. Ett centralt landmärke gällande de principer som tillämpas är domen i stor sammansättning i ärendet *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Island* (stor sammansättning, 1.12.2020). Till exempel i ärendet *Advance Pharma sp. z o.o. v. Polen*, (3.2.2022), som gällde en skadeståndstalan som företaget väckt mot staten, ansåg EMD att ett utnämningssystem av domare där politiska statliga organ har opassande inflytande med tanke på domarnas oberoende, i sig strider mot kraven enligt art. 6 (se punkt 345). Av domarna i högsta domstolens civilavdelning hade sju utnämnts i ett förfarande som stred mot art. 6. Av dem hade tre ingått i den sammansättning som avgjorde bolagets talan. Ärendets handläggning i högsta domstolen uppfyllde följaktligen inte kraven på en laglig domstol. I samma ärende tillämpade EMD också art. 46 genom att konstatera att det handlar om ett systemiskt problem vilket förutsätter snabba åtgärder av den svarande staten (se punkterna 364–365).

Det är klart att betydelsen av de principer som har omfattats i rättspraxis inte begränsar sig endast till den ifrågavarande staten eller de omständigheter under vilka rättsstaten konkret äventyras. Uppmärksamhet krävs i alla konventionsstater. För Finlands del är bland annat den färsk domen i ett georgiskt ärende värt att uppmärksamma. I ärendet ansåg EMD att det skett ett brott mot art. 6 när en sökande till en domartjänst inte hade möjlighet överklaga ett för hen negativt utnämningförslag (Gloveli v. Georgia, 7.4. 2022).

På ett allmänt plan träder betydelsen av demokrati, rättsstat och skyddet av mänskliga rättigheter möjligast tydligt fram när man ser på situationen i de länder som viker av den vägen.

### Konventionsförpliktelsearnas omfång

Konventionsförpliktelsearnas geografiska omfång behandlades i domen H.F. and Others v. Frankrike, stor sammansättning, 14.9.2022. Domen är värd att nämna eftersom den gäller ISIS-familjer som hämtas hem från al-Hol i Syrien och frågan har varit aktuell även i Finland. Avgörandet är anmärkningsvärt framförallt eftersom såväl rättslärda som tjänstemän i sina ställningstaganden har motiverat beslutet att ta hem familjerna med internationella förpliktelser. Samtidigt förbisåg man den begränsning i tillämpningsområdet av EMK som framgår ur art. 1 i konventionen, enligt vilken konventionsrättigheterna garanteras dem som befinner sig inom konventionsstaternas

jurisdiktion. Den begränsningen är naturligtvis av grundläggande betydelse. Det går inte att ur människorättskonventionen härleda extraterritoriella förpliktelser i förhållande till personer som befinner sig utanför konventionsstaternas jurisdiktion. EMD har för länge sedan ansett att den så kallade dynamiska tolkningsprincipen inte går att utsträcka till art. 1 som definierar tillämpningsområdet för konventionens skyddssystem.

Jurisdiktionens krets å sin sida definieras i första hand på territoriella grunder. Till exempel medborgarskap är inte i sig en grund för extraterritoriell jurisdiktion. I en färsk dom ansåg EMD i ett ärende som gällde art. 3 att de fransmän som befann sig i lägret al-Hol inte befann sig inom Frankrikes jurisdiktion och följaktligen kunde en skyldighet att ta hem dem inte på grund av art. 1 härledas från art. 3. Klagomålet skulle till denna del lämnas utan prövning (punkt 215).

Innehållet i substansartiklarna kan ändå påverka hur jurisdiktionen ska tolkas i olika sammanhang. Enligt art. 3.2 i protokoll nr 4 får ingen förvägras rätten att resa in i den stat som han är medborgare i. Denna konventionsbestämmelse ger alltså uttryckligen skydd på grund av medborgarskap. Inte heller i detta sammanhang är medborgarskap ensamt en grund för extraterritoriell jurisdiktion (punkterna 205–206). Under vissa omständigheter kan en tillräcklig koppling mellan staten och den medborgare som strävar till att inträda på dess område ändå finnas. I det ifrågavarande fallet ansåg den stora sammansättning-

## På ett allmänt plan träder betydelsen av demokrati, rättsstat och skyddet av mänskliga rättigheter möjligast tydligt fram när man ser på situationen i de länder som viker av den vägen.

en att de specifika omständigheterna i ärendet innebar att kravet på jurisdiktion med stöd av art. 1 uppfylldes till den del klagomålet gällde art. 3.2 i protokoll 4 och klagomålet prövades (punkterna 213–214 och 216).

Gällande tolkningen av innehållet konstaterade den stora sammansättningen att konventionsbestämmelsen ställer en negativ förpliktelse åt staten att inte hindra eller neka en medborgare inresa i landet. En allmän rätt att hämtas hem går inte att härleda ur bestämmelsen (punkt 259). Bestämmelsen ska tolkas synnerligen restriktivt vad gäller skyldigheter att agera; sådana skyldigheter kan uppstå endast undantagsvis, till exempel i en situation där rådande yttre omständigheter omedelbart äventyrar ett barns, som är i en ytterst sårbar position, liv och fysiska välbefinnande (punkt 261). Också då begränsas EMD:s kontroll till att försäkra sig om att rättsskyddet mot godtycke på nationell nivå är effektivt (punkt 261). Skyddet är med andra ord proceduralt.

I det ifrågavarande ärendet ansåg EMD att det humanitära nödläge som rådde i lägret hade förutsatt beslut från fall till fall av de nationella myndigheterna med anledning av de anhörigas begäran om att ta hem familjerna. Denna brist i förfarandet ledde till att EMD ansåg att det skett en kränkning av art. 3.2. i protokoll 4. Det var alltså fråga om en snäv processuell konventionsförbrytelse.

Enligt vad jag har sett har det inte rapporterats om avgörandet i Finland trots den diskussion som tidigare fördes om samma tema (eller kanske just därför). Avgörandet utvisar att radikala åsikter om juridiskt bindande extraterritoriella förpliktelser inte får stöd i EMD:s rättspraxis. Sådana kunde ha vittgående och oförutsägbara följder.



## Framtiden visar vad allt detta kan leda till. Viktigast är att de nationella lagstiftnings- och besvärsprocedurerna är omfattande, av hög kvalitet och grundliga.

EMK är till substansen som namnet anger en konvention som skyddar mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Genom tolkning har den utvidgats att till vissa delar täcka också ekonomiska och sociala rättigheter. Detta framgår särskilt av att skyddet av "egendom" enligt art. 1 i första protokollet i rättspraxis har utvidgats att omfatta bland annat olika lagstadgade sociala förmåner.

Ett nytt drag är även att art. 8 genom tolkning utvidgas så att socialförmånernas inverkan på individens livsvillkor räcker för att art. 8 ska kunna tillämpas tillsammans med art. 14 (Beeler v. Schweiz, stor sammansättning 11.10.2022).

Detta är skäl att märka i samband med att det finns tendenser att utvidga tillämpningsområdet för art. 14 (liksom art. 1 i protokoll nr. 12 som även Finland har ratificerat). När vissa primärt förbjudna eller ifrågasatta grunder för olika behandling utvidgas så att allt fler kriterier som används för att uppnå politiska mål kan bestridas med stöd av art. 14 eller art. 1 i protokoll nr 12, kan skalan av eventuella klagomål utsträcka sig till alltmer mångskiftande situationer. Diskrimineringsförbudet som grundar sig på avgränsade orsaker kan småningom förvandlas till en allmän jämlikhetsnorm.

Framtiden visar vad allt detta kan leda till. Viktigast är att de nationella lagstiftnings- och besvärsprocedurerna är omfattande, av hög kvalitet och grundliga. EMD borde aldrig få bli den första och enda instansen där samhällliga politiska lösningar gällande reglering som kräver invecklade och komplexa avväganden kan bestridas. Noggranna avväganden på nationell nivå är väsentliga och synnerligen viktiga. Man kan fråga sig om allt till denna del är på sin plats i Finland. Till exempel i ärenden som gäller sociala förmåner är försäkringsdomstolen högsta instans. Dess verksamhet betecknas av att den tillämpar given lagstiftning som sådan i enskilda ärenden.

Det rådgivande yttrande som nyligen gavs gällande Frankrikes jaktpolitik (P16-2021-002, yttrande 13.7.2022) är ett exempel på hur man i ett politiskt svårt och känsligt ärende som utvecklat sig till en tvist mellan nationella institutioner inbegriper även en EMD-omgång. Yttrandet ger några allmänna riktlinjer utan att avgöra själva frågan.

I de enskilda klagomålen däremot är alternativen avseende slutresultatet alltid binära. Om klagomålet prövas konstaterar man antingen att en konventionsförbrytelse har skett eller att så inte har skett.

Det avgörande som nyligen har getts där EMD som första instans fick avgöra begränsningar som den schweiziska regeringen stipulerade med anledning av covidpandemin är en slags väckarklocka (CGAS v. Schweiz, 15.3.2022). Ärendet behandlas som bäst i stor sammansättning.

### Värdekonflikter och principen om barnets bästa

På ett allmänt plan råder det enighet om att barnets bästa är en bärande princip i ärenden som gäller barnets ställning. Men vad principen om barnets bästa konkret innebär och hur långt dess tyngd sträcker sig i en konfliktsituation, det kan man ha olika uppfattning om i enskilda situationer. Senast har frågan väckts i ärenden som gäller ställningen för de barn som har fötts genom kommersiell substitutförlossning som skett utomlands (situationen belyses närmare i domen

K.K. m. fl. v. Danmark som avgjordes med röster 4–3, 6.12.2022). Rättspraxis gällande denna problematik är oklar men tolkningen av principen om barnets bästa handlar till sin betydelse om en vidare fråga.

### Knowledge sharing

Man kan inte nog framhäva betydelsen av den nationella lagberedningens och rättskipningens kvalitet. En noggrann bedömning och grundlig argumentation är i en nyckelposition också ur subsidiaritetsprincipens synvinkel. Den nya Knowledge Sharing Platform ECHR-KS (<https://ks.echr.coe.int/web/echr-ks>) som öppnades för allmänt bruk i slutet av oktober underlättar för sin del uppföljningen av EMD:s rättspraxis.

### Till slut

Rysslands grymma anfallskrig i Ukraina gjorde 2022 till ett psykiskt tungt år för oss alla. Missaktningen för de mänskliga rättigheterna i nazityskland fungerade efter andra världskriget som en sporre för antagandet av den europeiska människorättskonventionen och dess kontrollsystem. Nu har extrem missaktning för de mänskliga rättigheterna gjort sin återkomst på vår hemkontinent. Samtidigt klarnar det grundläggande värdet hos demokratin, rättsstaten och de mänskliga rättigheterna. Vi måste lyckas i att upprätthålla dem.



# Besvären gällande handlingsoffentlighet och dataskydd berättar om kunskapssamhällets utveckling

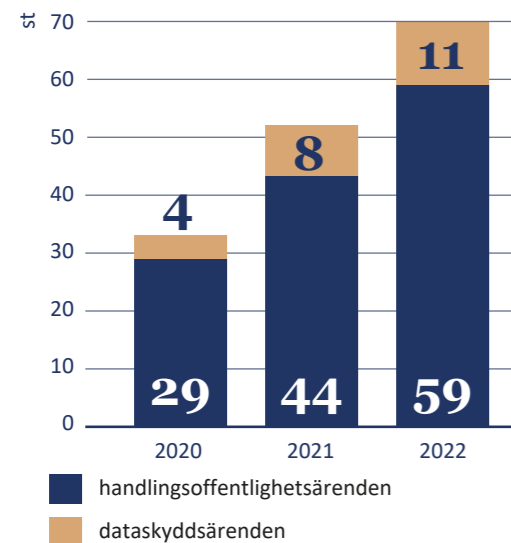
TAINA PYYSAARI, JUSTITIERÅD

## Om kunskap och kunskapssamhälle

Kunskap har redan för flera hundra år sedan kopplats ihop med makt. Renässansfilosofen Francis Bacon sammanfattade dessa två betingelsers förhållande i sitt berömda uttalande ”kunskap är makt”. I dagens samhälle är kunskap så viktigt att vi talar om kunskapssamhället som ett

tidsfenomen. Med kunskapssamhälle menar vi ett samhälle som uppskattar och utnyttjar kunskap och snabb informationsgång. Nästan synonymt med kunskapssamhället kan vi även tala om informationsamhället, eftersom all information som rör sig i informationskanalerna inte uppfyller de klassiska kriterierna för kunskap. All information är nämligen inte grundad eller sanningsenlig.

### Handlingsoffentlighet och dataskydd, inkomna ärenden 2020–2022



Antalet besvär som gäller handlingsoffentlighet och dataskydd har ökat. Detta, liksom besvärens natur berättar om den snabba informationsgångens och kunskapssamhällets utveckling. År 2022 fick högsta förvaltningsdomstolen begrunda hur den rätt åldriga offentlighetslagen anpassar sig till datajournalismens behov (HFD 2022:112). Samma år gav högsta förvaltningsdomstolen första gången ett beslut som gäller personuppgiftsincidenter enligt EU:s dataskyddsförordning GDPR. Beslutet tog ställning till en personuppgiftsincident med hög risk och de anvisningar som getts med anledning av den (HFD 2022:131).

## Antalet besvär som gäller handlingsoffentlighet och dataskydd har ökat. Detta, liksom besvärens natur berättar om den snabba informationsgångens och kunskapssamhällets utveckling.

### Antalet ärenden ökar

Om informationens och informationsgångens ökade betydelse och kollisionspunkterna mellan offentlighetsprincipen och kunskapssamhället berättar för sin del det faktum att antalet besvärstillståndsansökningar som gäller handlingsoffentlighet och dataskydd har ökat. År 2020 anhängiggjordes i högsta förvaltningsdomstolen 29 besvärstillståndsansökningar som gällde handlingsoffentlighet och fyra gällande dataskydd. Antalet besvärstillståndsansökningar nästan fördubblades år 2021 då 44 besvärstillståndsansökningar gällande handlingsoffentlighet och åtta

gällande dataskydd anhängiggjordes. År 2022 var motsvarande siffror 59 handlingsoffentlighetsärenden och 11 dataskyddsärenden.

### Om offentlighetsprincipen

Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (offentlighetslagen) som reglerar handlingsoffentligheten grundar sig på offentlighetsprincipen. Offentlighetsprincipen är en viktig utgångspunkt för öppenhet inom förvaltningen och en garanti för ett fungerande medborgarsamhälle. Det faktum att myndighetshandlingarnas offentlighet i Finlands grundlag ingår i samma bestämmelse med yttrandefriheten talar om hur dessa två grundrättigheter är sammankopplade med varandra. Enligt grundlagen är handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar.

Offentlighetsprincipen möjliggör kontroll av myndigheternas verksamhet och dess lagenlighet. Därför räcker det inte att medborgare och media har rätt att på begäran ta del av enskilda handlingar. Enligt offentlighetslagen ska myndigheter också på eget initiativ främja öppenhet i sin verksamhet och i detta syfte sammanställa handböcker, statistik och andra publikationer samt data-material om sina tjänster, beslutspraxis samt om samhällsförhållandena och samhällsutvecklingen inom sitt verksamhetsområde. EU:s direktiv 2019/1024 om öppna data och vidareutnyttjande

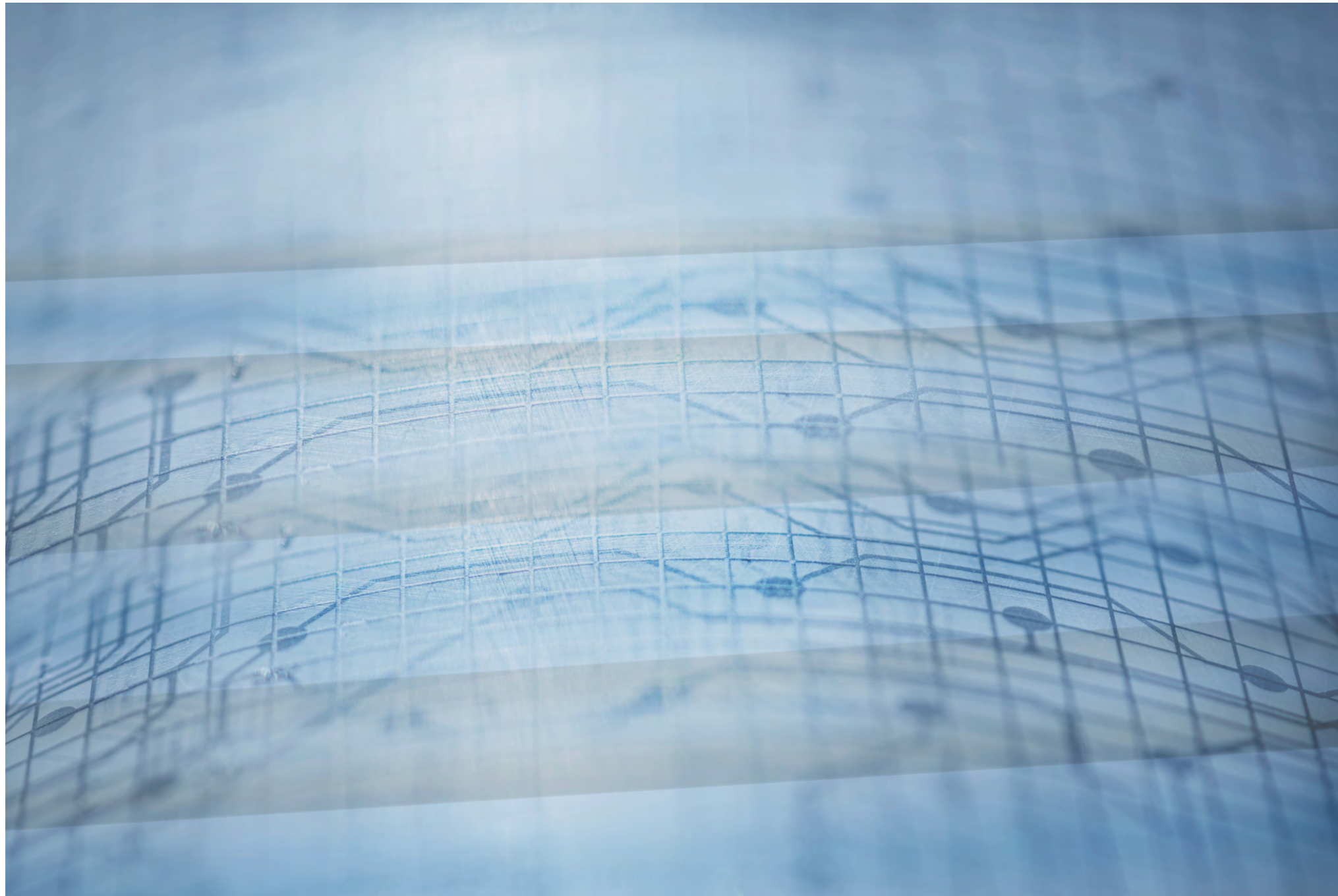
av information från den offentliga sektorn för sin del främjar vidareutnyttjande av all information som innehas av offentliga myndigheter för kommersiella eller icke-kommersiella ändamål.

Offentlighetsprincipen kommer i kunskapssamhället att tillämpas i ständigt nya sammanhang. Regleringen av skyddet för personuppgifter och offentlighetslagen har flera beröringspunkter. Också ett automatiserat beslutsfattandet med sina algoritmer liksom användningen av artificiell intelligens inom förvaltningen utmanar i framtiden den synnerligen ålderstigna offentlighetslagen och offentlighetsprincipen som genomsyrar den.

### Datajournalistik

Med datajournalistik avses att producera artiklar och nyheter genom att analysera, visualisera och sammanställa omfattande mängder information dvs data. För att man ska kunna tillgodogöra sig informationen ska den vara tillgänglig i elektronisk form.

Högsta förvaltningsdomstolens årsboksbeslut HFD 2022:112 handlade om i journalistiskt syfte begärda uppgifter ur polisens personregister. En redaktör hade av Polisstyrelsen bett om uppgifter i elektronisk form rörande personer som godkänts som ordningsvakt och väktare. Redaktörens syfte var att utreda i vilken utsträckning myndigheterna har beviljat personer som har kopplingar till ytterlighetsrörelser tillstånd att verka som ordningsvakt eller väktare. Enligt redaktören är



det samhälleligt viktigt att undersöka bakgrunden hos de personer som utövar väktaruppgifter eftersom privata väktare småningom har utvecklats till kumpaner för myndigheterna inom områdena för säkerhet och brottsbekämpning.

Polisstyrelsen gick inte med på att överlämna uppgifterna i den begärda formen som elektroniska filer men skulle ha ordnat en möjlighet för redaktören att få uppgifterna till påseende i Polisstyrelsens utrymmer. Förvaltningsdomstolen avlog redaktörens besvär över Polisstyrelsens beslut.

Redaktören sökte ändring i förvaltningsdomstolens beslut hos högsta förvaltningsdomstolen och konstaterade att effektiva analysmetoder för stora mängder data i dagens läge är en alltmer nödvändig del av journalistens arbete och för att genomföra massmediernas samhälleliga uppgift. Det blir svårt eller omöjligt för massmedierna att genomföra sin grunduppgift i den digitala tidsåldern om datajournalistiska metoder hindras eller om myndigheterna ges fri prövningsrätt över huruvida de tillåter dessa metoder i granskningen av sin egen verksamhet eller i granskningen av samhälleliga fenomen och händelser i vidare utsträckning.

Enligt offentlighetslagen får personuppgifter ur en myndighets personregister lämnas ut i elektronisk form om mottagaren enligt bestämmelserna om skydd för personuppgifter har rätt att registrera och använda sådana personuppgifter.

Utgående från den utredning som framgick ur handlingarna om hur uppgifterna skulle användas, skyddas och förstöras, ansåg högsta förvaltningsdomstolen att förutsättningarna enligt 16 § 3 mom. i offentlighetslagen att lämna ut uppgifterna som elektroniska kopior uppfylldes.

Trots att dessa förutsättningar uppfylldes har myndigheten enligt 16 §:n 2 mom. i offentlighetslagen prövningsrätt när det gäller att ge ut uppgifterna i elektronisk form. Eftersom Polisstyrelsen inte ännu hade gjort denna prövning, upphävde högsta förvaltningsdomstolen förvaltningsdomstolens beslut och återförsände ärendet till Polisstyrelsen för ny behandling. Angående prövningsrätten gällande sättet att lämna ut uppgifter konstaterade högsta förvaltningsdomstolen att Polisstyrelsens prövningsrätt inte är fri, utan att man i prövningen ska beakta att uppgifterna har begärts i journalistiskt det vill säga ett för offentlighetsprincipen centralt syfte och att det i lagens förarbeten uttryckligen konstateras att myndigheten i sin prövning ska beakta de begärda uppgifternas användningssyfte i förhållande till offentlighetsprincipen och dess syfte.

### **En personuppgiftsincident med hög risk och de anvisningar som gavs med anledning av den**

EU:s allmänna dataskyddsförordning reglerar behandlingen av personuppgifter, den registrerades rättigheter och påföljder vid personuppgiftsincidenter. Uppgifterna ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt, bland annat datasäkert.

HFD:s årsboksbeslut 2022:131 handlade om en personuppgiftsincident där en person som arbetade på ett företag råkade ut för nätfiske (phishing) varpå hans epost-lösen kom i utomstående händer. Den utomstående hade haft tillgång till bland annat namn- och adressuppgifter och personbeteckningar. En del av uppgifterna gällde företagets konfidentiella uppdrag.

Företaget hade gjort en anmälan om personuppgiftsincidenten till dataombudsmannen i enlighet med dataskyddsförordningen. Dataombudsmannen hade med stöd av artikel 34 i dataskyddsförordningen förelagt företaget att utan obefogat dröjsmål meddela de registrerade om personuppgiftsincidenten till de delar incidenten sannolikt orsakade dem hög risk. Dataombudsmannen anvisade företaget på ett allmänt plan bland annat att dokumentera alla personuppgiftsincidenter och korrigerande åtgärder samt vilka åtgärder företaget vidtagit för att i fortsättningen undvika att en personuppgiftsincident sker på nytt, och meddela dataombudsmannen om dessa åtgärder och om vilken information man gett de registrerade.

Företaget ansåg att ingen informationsskyldighet enligt art. 34 i dataskyddsförordningen hade uppstått för företaget och överklagade dataombudsmannens beslut hos förvaltningsdomstolen. Förvaltningsdomstolen lämnade besvären utan prövning till den del de gällde den allmänna anvisningen och avslog besvären till övriga delar.

## **Uppgifterna ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt, bland annat datasäkert.**

Företaget ansökte om besvärstillstånd hos högsta förvaltningsdomstolen.

Ur utredningen framgick att den företagsanställdas epost hade varit i utomstående händer i ungefär två dygn. Troligtvis fanns cirka 2000–2500 personers namn och e-postadresser och omkring 250–500 privatpersoners adresser och cirka 100–200 personbeteckningar i eposten, One-Drive- och Sharepoint-tjänsterna. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att trots att det inte utgående från utredningen gick att fastställa hur omfattande attackeraren tagit i bruk uppgifterna, hade attackeraren haft tillgång till en stor mängd personuppgifter gällande identifierbara naturliga personer, som till exempel namn och personbeteckningar. En del av dessa personuppgifter sammanhängde med företagets konfidentiella uppdrag.

Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att den risk personuppgiftsincidenten hade orsakat de registrerades rättigheter och friheter utgående från

utredningen kunde anses vara både sannolik och allvarlig. Högsta förvaltningsdomstolen bedömde följaktligen i likhet med förvaltningsdomstolen och dataombudsmannen att den ifrågakvarande personuppgiftsincidenten sannolikt ledde till en hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter enligt art. 34.1 i den allmänna dataskyddsförordningen i de fall där attackeraren hade haft tillgång till personuppgifter som möjliggör identitetsstöld, och i de fall där det var fråga om konfidentiella uppgifter gällande en identifierbar naturlig person.

Eftersom endast den registeransvarige eventuellt i sin besittning kunde ha detaljerade uppgifter om vilka personers och vilken sorts uppgifter som ingick i det material som attackeraren haft tillgång till, var föreläggandet i dataombudsmannens beslut tillräckligt detaljerat. Gällande den allmänna anvisningen i dataombudsmannens beslut konstaterade högsta förvaltningsdomstolen att den var en del av föreläggandet. Dataombudsmannen hade befogenhet ge anvisningen.



# HFD:s rättspraxis gällande rättsprinciperna i offentlig upphandling

ANNE NENONEN, JUSTITIERÅD

Regleringen gällande offentlig upphandling bygger på att anbudsgivarna behandlas enligt principerna för likvärdighet och icke-diskriminering, öppenhet och proportionalitet och de krav på förfarandet som härleds från dem. Skyldigheten att iaktta dessa principer ingår i 3 § i lagen om offentlig upphandling och koncession (upphandlingslagen). Dessa principer motsvarar de i Europeiska unionens direktiv om offentlig upphandling och koncession 2014/24/EU och 2014/23/EU fastställda principerna.

Kravet på en likvärdig och icke-diskriminerande behandling förutsätter att anbudsgivarna behandlas lika genom hela upphandlingsprocessen. Principen om öppenhet ställer som villkor bland annat att upphandlingen anslås offentligt så att upphandlingen öppnas för konkurrens. Proportionalitetsprincipen å sin sida förutsätter att kraven enligt upphandlingsförfarandet är proportionerliga i förhållande till det eftersträvade syftet.

## Principen om öppenhet ställer som villkor bland annat att upphandlingen anslås offentligt så att upphandlingen öppnas för konkurrens.

Rättsprinciperna för offentlig upphandling styr upphandlingsenheternas verksamhet när de konkurransutsätter upphandlingarna. De ifrågasatt principerna har också en central betydelse när domstolarna tolkar upphandlingslagens bestämmelser och bedömer lagligheten i upphandlingsenhetens förfarande.

Enligt upphandlingslagens bestämmelser delas upphandlingarna i upphandlingar som överstiger EU:s tröskelvärden på vilka tillämpas de krav på förfarandet som EU:s direktiv fastställer, och upphandlingar som understiger EU:s tröskelvärden men överstiger de nationella tröskelvärdena, på vilka det nationella förfarandet tillämpas. Ytterligare ingår i upphandlingslagens bestämmelser som tillämpas på social- och hälsovårdstjänster samt andra särskilda tjänsteupphandlingar. De upphandlingar som understiger de nationella tröskelvärdena blir utanför upphandlingslagens tillämpningsområde med undantag för enskilda bestämmelser i lagen som tillämpas på dem. Bestämmelserna gällande offentlig upphandling är i

olika grad detaljerade beroende på upphandlingen, och följaktligen varierar också rättsprincipernas betydelse i rättspraxisen gällande dem.

### Upphandlingar som överskrider EU:s tröskelvärden

För de upphandlingar som överskrider EU:s tröskelvärden finns detaljerade bestämmelser i upphandlingslagen. Kraven på upphandlingsförfarandet har i stor utsträckning utvecklats i EU-domstolens rättspraxis där domstolen har grundat sina domar på de ovan nämnda principerna i enskilda fall.

Ur upphandlingslagen går det inte alltid att hitta en rättsregel om lagenligt upphandlingsförfarande i ett enskilt fall och ibland finns ingen bestämmelse som skulle passa in på den fråga som ska avgöras. I dessa fall baseras bedömningen av upphandlingsförfarandets lagenlighet på rättsprinciperna gällande offentlig upphandling och de krav på förfarandet som härleds ur dem.

Årsboksbeslutet HFD 2022:1 gällde frågan om huruvida den upphandlande enheten hade handlat i strid med de rättsregler som gäller offentlig upphandling, då den hade ändrat de krav som ställdes på upphandlingsföremålet under anbudsförfarandets gång och meddelat detta genom en EU-rättelseannons och en korrigerande av anbudsförfrågan men utan att påbörja ett nytt anbudsförfarande och utan att publicera en ny upphandlingsannons. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att ändringen i kravet på upphandlingsföremålet till sin natur var väsentlig. Frågan var om det sätt upphandlingsenheten använt sig av för att meddela om ändringen var tillräckligt med tanke på ändringens natur.

Högsta förvaltningsdomstolen ansåg i likhet med marknadsdomstolen enligt EU-domstolens dom i ärendet C 298/15 Borta, att inte ens det att ändringarna i anbudsförfrågan offentliggörs på ett tillräckligt sätt eller att en rättelseannons publiceras garanterar likställd och icke-diskriminerande behandling om ändringarna är så betydande att de skulle ha kunnat locka sådana potentiella anbudsgivare som inte utan ändringarna hade kunnat lämna anbud. Till skillnad från vad som hänvisats till i regeringens proposition gällande upphandlingslagen, var det inte möjligt att göra betydande ändringar bara genom att meddela om dem med en rättelseannons. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att den upphandlande enheten hade förfarit i strid med rättsreglerna gällande offentlig upphandling när den hade gjort den ovan nämnda ändringen under an-

budsförfarandets gång genom att publicera en rättelseannons och korrigera anbudsförfrågan men utan att påbörja ett nytt anbudsförfarande.

### Nationella upphandlingar och upphandling av social- och hälsovårdstjänster

I upphandlingar som överstiger de nationella tröskelvärdena och i upphandling av social- och hälsovårdstjänster förpliktar upphandlingslagen upphandlingsenheten att förfara på ett sätt som är förenligt med principerna om lika och icke-diskriminerande behandling, öppenhet och proportionalitet. Upphandlingsenheten ska beskriva det tillämpade upphandlingsförfarandet i upphandlingsannonsen eller anbudsförfrågan. I upphandlingslagen finns bestämmelser endast om de mest centrala kraven på förfarandet och till övriga delar hör det till upphandlingsenhetens prövningsrätt att avgöra huruvida förfarandet används i anbudsförfarandet. I upphandlingar som gäller social- och hälsovårdstjänster ska också beaktas bestämmelserna i lagen om ordnande av social- och hälsovård om anskaffning av tjänster från privata tjänsteproducenter.

I de fall upphandlingslagen saknar bestämmelser för att avgöra en fråga gällande ifrågasatt upphandlingar och upphandlingsenheten inte har definierat det tillämpade förfarandet med till exempel en hänvisning till bestämmelserna om upphandlingar som överskrider EU:s tröskelvärden, avgörs frågan om upphandlingsenhetens förfarande är förenligt med upphandlingslagen

med stöd av rättsprinciperna gällande offentlig upphandling.

Årsboksbeslutet HFD 2021:71 om anbudsgivarens lämplighet gällde frågan om den utredning som ingick i den vinnande anbudsgivarens anbud var tillräcklig avseende den uppgivna underleverantörens användbara kapacitet och om den vinnande anbudsgivarens underleverantörs referenser sålunda hade kunnat tas i beaktande i bedömningen av den vinnande anbudsgivarens lämplighet. Marknadsdomstolen hade i sitt beslut ansett att man i utnyttjandet av underleverantörens kapacitet i ifrågavarande upphandling ska beakta bestämmelserna om lämplighetskraven när man utnyttjar andra enheters kapacitet enligt 92 § 2 mom. i upphandlingslagen vilken tillämpas på upphandlingar som överskrider EU:s tröskelvärden.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att 92 § i upphandlingslagen inte är tillämplig på ifrågavarande nationella upphandling. I handlingarna i anbudsförfrågan hade inte nämnts att upphandlingen skulle genomföras på samma sätt som de upphandlingar som överskrider EU:s tröskelvärden. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att kravet på en likvärdig och icke-diskriminerande behandling av anbudsgivarna innebär att en underleverantör, vars referenser används som grund för upphandlingen, också i praktiken deltar i genomförandet av upphandlingen.





I högsta förvaltningsdomstolens årsboksbeslut HFD 2021:191 skulle avgöras om upphandlingsenheten handlat i strid med upphandlingslagen när den valde en samkommun till tjänsteleverantör trots att samkommunen inte enligt 126 § i kommunallagen hade bolagiserat sin verksamhet. I upphandlingslagen ingår ingen bestämmelse som skulle hänvisa till kommunallagens krav på bolagisering eller till exempel förplikta upphandlingsenheten att utestänga en anbudsgivare från anbudstävlingen på den grunden att anbudsgivaren har handlat i strid med kommunallagen.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att syftet med kommunallagens bestämmelser om bolagiseringskyldighet är att garantera konkurrensneutraliteten så att konkurrensförhållandet mellan offentlig och privat näringsverksamhet är neutralt och verksamhetsförutsättningarna likvärdiga. Kommunernas och samkommunernas skyldighet att bolagisera sin verksamhet när de deltar i anbudsförfaranden är direkt anknuten till offentlig upphandling. En underlåtenhet att iaktta bolagiseringskyldigheten innebär att samkommunen får konkurrensfördel genom konkurrensskydd och skattefördelar. Kommunerna och samkommunerna deltar därmed inte i ett anbudsförfarande med samma verksamhetsförutsättningar som privata aktörer.

Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att den entydiga bestämmelsen om bolagiseringskyldighet i kommunallagen skulle beaktas i upphandlings-

förfarandet. Upphandlingsenheten borde för att säkerställa en likvärdig och icke-diskriminerande behandling av anbudsgivarna ha begärt samkommunen om en utredning över på vilka grunder samkommunen ansåg sig ha rätt delta i anbudsförfarandet utan att bolagisera sin verksamhet. Upphandlingsförfarandet var inte ägnat att garantera en likvärdig och icke-diskriminerande behandling av anbudsgivarna till den del upphandlingsenheten hade valt samkommunens anbud trots att dess rätt att delta i anbudsförfarandet utan bolagisering av verksamheten inte hade utretts.

### **Upphandlingar utanför upphandlingslagens tillämpningsområde**

Upphandlingslagen tillämpas, med undantag för några bestämmelser, inte på upphandlingar som underskrider de nationella tröskelvärdena. Enligt 2 § 3 mom. i upphandlingslagen ska man vid upphandling som underskrider de nationella tröskelvärdena sträva efter att beakta tillräcklig öppenhet och icke-diskriminering med hänsyn till upphandlingens storlek och omfattning.

Upphandlingsförfarandet i de upphandlingar som är utanför upphandlingslagen styrs av rättsprinciperna inom förvaltningen enligt 6 § i förvaltningslagen, vilka förutsätter jämlik behandling, opartiskhet och proportionalitet. Domstolen får på kommunalbesvär av en anbudsgivare som förlorat avgöra om kommunen har handlat enligt rättsprinciperna inom förvaltningen när den

## **Upphandlingsförfarandet i de upphandlingar som är utanför upphandlingslagen styrs av rättsprinciperna inom förvaltningen enligt 6 § i förvaltningslagen, vilka förutsätter jämlik behandling, opartiskhet och proportionalitet.**

fattade beslut om upphandlingen. I tolkningen av om upphandlingsförfarandet har följt kraven på lika och icke diskriminerande behandling och proportionalitet får man tolkningsstöd av de principer som ingår i upphandlingslagen och av de krav på förfarandet som har härletts ur dem.

I årsboksbeslutet HFD 2022:75 hade högsta förvaltningsdomstolen med anledning av ett kommunalbesvär gällande ett upphandlingsbeslut att avgöra om kommunen hade handlat i strid med rättsprinciperna inom förvaltningen enligt 6 § i förvaltningslagen och särskilt i strid med proportionalitetsprincipen när den uteslöt ändringssökanden ur ett anbudsförfarande när det gått över sex år sedan den händelse som låg till grund för uteslutningen.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att enligt 81 § 4 mom. i upphandlingslagen, som tillämpas på upphandlingar som överskrider EU:s tröskelvärden, kan en anbudsgivare ute-

slutas ur ett anbudsförfarande i tre års tid efter den händelse som ligger som grund för uteslutningen. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att bestämmelsen utvisar kraven på proportionalitetsprincipen i upphandlingar som överskrider EU:s tröskelvärden och att bestämmelsen kan ge vägledning även i upphandlingar som underskrider det nationella tröskelvärdet, med beaktande av att uteslutning i upphandlingar som faller utanför upphandlingslagens tillämpningsområde kan bedömas friare än inom upphandlingslagens tillämpningsområde.

I ärendet hade inte framförts sådana fakta om grunden till uteslutningen som skulle ha gjort det möjligt förhindra ett deltagande i anbudsförfarandet under en exceptionellt lång tid. Eftersom det hade förflutit sex år sedan den händelse som låg till grund för ändringssökandens uteslutning, hade kommunen hänvisat till uteslutningsgrunden under en oskäligt lång tid och beslutet stod inte i rätt proportion till sitt syfte.

### Sammanfattning

Upphandlingslagens bestämmelser är olika detaljerade beroende på om det är fråga om en upphandling som överskrider EU:s tröskelvärden, en nationell upphandling eller en upphandling av social- och hälsovårdstjänster. Endast enstaka bestämmelser i upphandlingslagen tillämpas på nationella upphandlingar som underskrider tröskelvärdena. När regleringen i lag är lättare framhävs betydelsen av rättsprinciperna för offentlig upphandling i laglighetsbedömningen. I upphandlingar som underskrider de nationella tröskelvärdena grundar sig bedömningen av förfarandet nästan uteslutande på rättsprinciperna inom förvaltningen.

Trots att bestämmelserna gällande förfarandet i upphandlingar som överskrider EU:s tröskelvärden är detaljerade täcker regleringen inte alla de frågor som uppkommer under upphandlingsförfarandet och tillämpningssituationerna ger rum för tolkning. I dessa fall stöder man sig på en lika och icke-diskriminerande behandling av anbudsgivarna och principerna om öppenhet och proportionalitet när upphandlingsförfarandets laglighet bedöms. I rättspraxis får man väga dessa principer mot varandra och bedöma upphandlingslagstiftningens övriga syften i förhållande till dem (se t.ex. EU-domstolens dom i målet C-631/21, Taxi Horn Tours om direktivens syfte att minska den administrativa bördan).

Regleringen i upphandlingslagen är lättare för nationella upphandlingar och upphandling av

social- och hälsovårdstjänster jämfört med regleringen av upphandlingar som överskrider EU:s tröskelvärden och också jämfört med den tidigare upphandlingslagens bestämmelser. Bakgrunden till den valda modellen är den kritik som riktades mot den tidigare upphandlingslagens bestämmelser om nationell upphandling. Bestämmelserna ansågs vara för detaljerade och för nära EU-regleringen.

När laglighetsbedömningen av upphandlingsförfarandet stöder sig på en tillämpning av rättsprinciperna för offentliga upphandlingar måste domstolen definiera de förfarandekrav som följer av principerna och granska upphandlingsförfarandet i ljuset av detta. En lättare reglering och den smidighet som eftersträvas med den orsakar å sin sida osäkerhet ur upphandlingsenheternas synvinkel om innehållet i ett lagligt upphandlingsförfarande.

När upphandlingsförfarandets laglighet bedöms med stöd av dessa principer kan man i tolkningen beakta de förfarandekrav som grundar sig på direktiven om upphandlingar som överskrider EU:s tröskelvärden eftersom de manifesterar de krav på upphandlingsförfarandet som principerna om en lika och icke-diskriminerande behandling, öppenhet och proportionalitet ställer. Det gäller att hitta en balans med tanke på att i upphandlingar som är nationella eller gäller social- och hälsovårdstjänster också lagens krav på smidighet i upphandlingsförfarandet borde förverkligas.

**Trots att bestämmelserna gällande förfarandet i upphandlingar som överskrider EU:s tröskelvärden är detaljerade täcker regleringen inte alla de frågor som uppkommer under upphandlingsförfarandet och tillämpningssituationerna ger rum för tolkning.**



# En exceptionell pandemi – Smittskyddsärenden i högsta förvaltningsdomstolen

JENNY REBOLD, REFERENDARIERÅD

## Den rättsliga ramen

Covid-19-smittskydsepidemin orsakad av coronaviruset kom i början av år 2020 att sprida sig från Kina till alla delar av världen. Världshälsoorganisationen WHO deklarerade 11.3.2020 coronavirusepidemin en pandemi. Statsrådet konstaterade 16.3.2020 i samråd med republikens president att det rådde undantagsförhållanden i Finland på grund av coronavirusutbrottet. Regeringen överlämnade följande dag till riksdagen den första förordningen om ibruktagande av beredskapslagen. I slutet av mars bereddes i lagen om inkvar-

terings- och förplägnadsverksamhet skyndsamt en temporär bestämmelse, med stöd av vilken nästan alla förplägnadsrörelser var stängda för kunder fram till 31 maj 2020.

Vår nuvarande lag om smittsamma sjukdomar är från år 2016. Lagens 58 § innehåller bestämmelser gällande åtgärder i samband med en omfattande smittrisk, enligt vilka kommunen eller regionförvaltningsverket kan fatta beslut om att stänga verksamhetsenheter och förbjuda allmänna sammankomster eller offentliga tillställningar.

På grund av den exceptionella coronapandemin var det emellertid nödvändigt att lagstifta om mer detaljerade begränsningsåtgärder. Under våren 2020 bereddes den första av många lagar om temporär ändring av lagen om smittsamma sjukdomar. Genom en tillfällig lagändring som trädde i kraft 1.6.2020 infördes i lagen om smittsamma sjukdomar dess 58 a och 58 b §, som gällde temporära begränsningar av förplägnadsrörelsers verksamhet i syfte att hindra spridning av en smittsam sjukdom samt tillsyn och uppföljning av förutsättningarna för begränsningar. Med stöd av bemyndigandet att utfärda förordningar enligt 58 a § i lagen om smittsamma sjukdomar gav statsrådet ett antal förordningar under pandemin, med vilka förplägnadsrörelsers verksamhet temporärt begränsades. I februari 2021 infördes i lagen om smittsamma sjukdomar temporära bestämmelser om kommunernas och regionförvaltningsverkens befogenhet att besluta om åtgärder för att förhindra spridningen av covid-19 gällande övriga näringsidkare. Kommuner och regionförvaltningsverk gavs befogenhet att enligt 58 g § i lagen om smittsamma sjukdomar i sista hand besluta om temporär stängning av utrymmen. Lagstiftningstekniskt hade man med andra ord kommit till att begränsningar till den del de gällde förplägnadsrörelsers verksamhet beslutades om med förordningar av statsrådet och om övriga begränsningar med kommunens och – i praktiken – med regionförvaltningsverkens beslut. Detta lagstiftningstekniska beslut berördes i högsta förvaltningsdomstolens årsboksbeslut HFD 2022:63 (beslutets stycke 17).

Den snabba lagstiftningstakten under coronapandemin illustreras av att under perioden våren 2020–sommaren 2022 ändrades eller temporärt ändrades lagen om smittsamma sjukdomar 18 gånger. Statsrådet har under samma period föreskrivit om begränsningar av förplägnadsrörelsers verksamhet med närmare 70 förordningar. Takten var speciellt häftig under år 2021 då statsrådet gav 48 förordningar med stöd av 58 a § i lagen om smittsamma sjukdomar, det vill säga nästan en i veckan. Därutöver gav regionförvaltningsverken ett stort antal beslut i enlighet med sina befogenheter.

Den rättsliga och faktiska helhetssituationen skapade givetvis utmaningar även för rättstillämparna.

### **Smittskyddsärenden i högsta förvaltningsdomstolen**

I sin helhet har det i samband med pandemin inkommit ca 70 ärenden som har gällt tillämpningen av lagen om smittsamma sjukdomar till högsta förvaltningsdomstolen. Därutöver har högsta förvaltningsdomstolen avgjort övriga ärenden som hänfört sig till speciallagstiftningen under pandemin (se t.ex. HFD 2021:111).

Den största enskilda gruppen smittskyddsärenden har gällt regionförvaltningsverkens beslut med vilka allmänna sammankomster och offentliga tillställningar har förbjudits med stöd av 58 § i lagen om smittsamma sjukdomar. En annan märkbar grupp har varit besvär som gällt statsrå-

## **Den snabba lagstiftningstakten under coronapandemin illustreras av att under perioden våren 2020–sommaren 2022 ändrades eller temporärt ändrades lagen om smittsamma sjukdomar 18 gånger.**

dets förordningar med vilka förplägnadsrörelsers verksamhet temporärt begränsats. Som smittskyddsärenden har därutöver diarieförts ärenden som gällt regionförvaltningsverkens beslut med vilka näringsidkares verksamhet begränsats med stöd av 58 g § i lagen om smittsamma sjukdomar ("konditionssalsärendena") och ärenden som gällt t.ex. beslut om karantän.

På ett allmänt plan kan man konstatera att den största delen smittskyddsärenden relaterade till coronapandemin har inkommit till högsta förvaltningsdomstolen under år 2022. Detta förklaras naturligtvis med att besvären till högsta förvaltningsdomstolen i huvudsak har föregåtts av en behandling i förvaltningsdomstolen. I det att ärendena har inkommit i ett så sent skede av pandemin kan man emellertid även skönja en viss allmän "coronatrötthet"; i och med att pandemin har dragit ut har de ekonomiska och mänskliga gränserna kommit emot. Ärendena

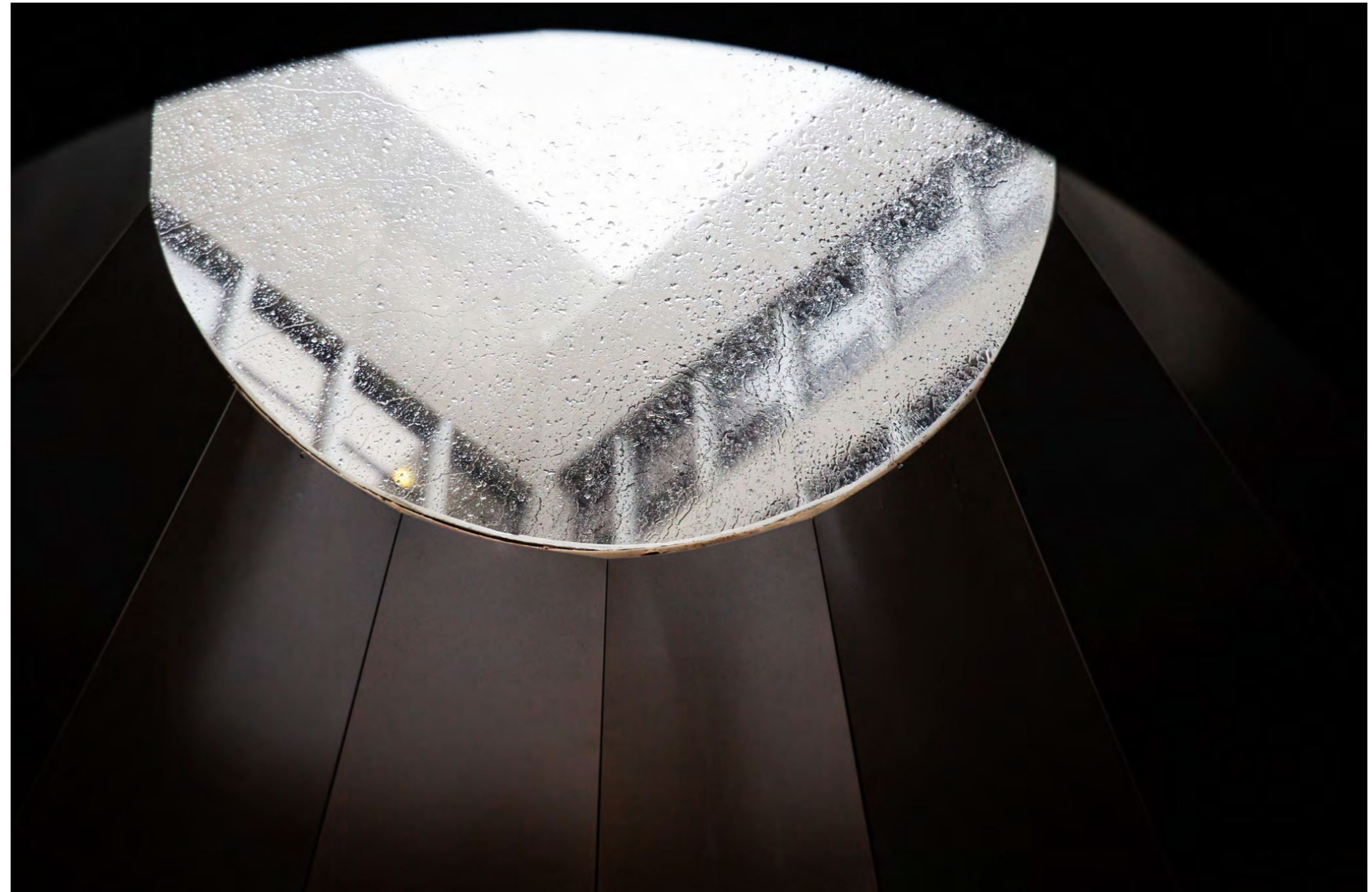
som inkommer till domstolen reflekterar alltid i viss mån den allmänna sinnesstämningen som råder i samhället och därför kommer det kanske inte som en överraskning att man även genom de till högsta förvaltningsdomstolen inkomna ärendena har kunnat känna sig till den skepticism gentemot begränsningsåtgärderna som delvis förekommit i samhället.

### **Processuella frågor i samband med smittskyddsärenden**

De begränsningar som införts under coronapandemin har i sin helhet varit exceptionella i det efterkrigstida Finland, och såsom riktade mot t.ex. allmänna sammankomster samt näringsverksamhet och läroanstalter har de på något sätt berört oss alla. I ljuset av detta är det kanske inte överraskande att frågor gällande besvärsmätt och beslutets överklagbarhet ofta har aktualiserats i smittskyddsärenden som inkommit till högsta förvaltningsdomstolen.

Högsta förvaltningsdomstolen gav sitt första årsboksbeslut i samband med coronapandemin på hösten 2020 (HFD 2020:108). Ärendet gällde uttryckligen besvärsmått. Regionförvaltningsverket hade på sitt område förbjudit offentliga tillställningar och allmänna sammankomster med flera än 50 deltagare. Personen som anfört besvär hos högsta förvaltningsdomstolen hade inte framfört att regionförvaltningsverkets beslut skulle ha påverkat hans rätt, skyldighet eller fördel direkt. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att besvärsmått inte uppstår enbart på grund av ett allmänt intresse av att till exempel utreda beslutets laglighet eller ett subjektivt upplevt, hypotetiskt behov av rättsskydd.

I årsboksbeslutet HFD 2021:1 var det fråga om beslutets överklagbarhet. Chefen för kommunens funktionshindersservice hade utfärdat ett besöksförbud som gällde boendeenheterna inom funktionshindersservicen. Förvaltningsdomstolen hade avvisat besvären som anförts av en invånare i en sådan boendeenhet som beslutet avsåg och dennes far därför att beslutet inte kunde anses innebära ett för ändringssökandena juridiskt bindande besöksförbud. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att i den bestämmelse i lagen om smittsamma sjukdomar som besöksförbudet grundade sig på föreskrevs inte om behörighet att begränsa någons grundläggande rättigheter. Besöksförbudet hade begränsat ändringssökandenas rätt till privat- och familjeliv och därmed påverkat deras rättigheter och skyldigheter på ett sådant sätt att de hade



bort få beslutets lagenlighet behandlad och avgjord av domstol.

I årsboksbeslutet HFD 2022:63 hade högsta förvaltningsdomstolen att avgöra huruvida de besvär som anförts över statsrådets förordningar gällande temporära begränsningar av förplägnadsrörelserns verksamhet i syfte att förhindra spridning av en smittsam sjukdom skulle prövas. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade för det första att lagstiftaren i samband med stiftandet av 58 a § i lagen om smittsamma sjukdomar hade, med medverkan av grundlagsutskottet, gjort ett lagstiftningstekniskt val inom ramen för sin lagstiftningsbefogenhet enligt vilket om begränsningar gällande förplägnadsrörelser, som bedöms vara nödvändiga under coronapandemin, utfärdas genom förordning. Det att begränsningar gällande vissa andra näringsidkare kunde meddelas med stöd av 58 och 58 g § i lagen om smittsamma sjukdomar genom överklagbara förvaltningsbeslut av regionala myndigheter påverkade inte bedömningen av förordningens överklagbarhet. Högsta förvaltningsdomstolen beaktade vid avvägningen å ena sidan ändringsökandens i grundlagen tryggade rätt till näringsfrihet och det att förordningen innebar ett mycket långtgående ingripande i den nämnda friheten och å andra sidan att i Finland kan en förordnings lag- eller grundlagsenlighet inte enligt grundlagen föras till domstol för prövning på en allmän nivå. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att det inte fanns sådana exceptionella grunder för rättsskydd och tillgång till rättslig prövning

för ändringssökanden som enligt Europeiska människorättsdomstolens praxis skulle ha kunnat, i strid med den tydliga huvudregeln enligt nationell rätt, kräva en möjlighet att besvära sig över statsrådets förordningar till högsta förvaltningsdomstolen. Besvären prövades därför inte.

### **Materiellrättsliga frågor i samband med smittskyddsärenden**

Högsta förvaltningsdomstolen hade under år 2022 även att avgöra ett flertal ärenden som gällde den materiellrättsliga tillämpningen av lagen om smittsamma sjukdomar. Typiskt för dessa fall var att de omfattade frågor som på något sätt var betydande med tanke på begränsningen av grundläggande rättigheter.

Högsta förvaltningsdomstolen hade att avgöra ett ärende gällande begränsningar av förplägnadsrörelserns verksamhet. Regionförvaltningsverket hade med stöd av 58 b § i lagen om smittsamma sjukdomar beslutat att en förplägnadsrörelse, som åsidosatt de begränsningar om vilka föreskrivits i statsrådets förordning, skulle avbryta sin förplägnadsverksamhet och hålla rörelsen stängd för kunder i 21 dagar. I sitt avgörande HFD 2022:147 hänvisade högsta förvaltningsdomstolen bland annat till 18 och 22 § i grundlagen och konstaterade att regionförvaltningsverkets föreskrift inte kunde vara i kraft längre än de begränsningar av vilkas tillsyn det var fråga om. Regionförvaltningsverket borde ha upphävt föreläggandet som gällde den ifrågavarande restau-

rangen från och med samma tidpunkt som de genom förordning föreskrivna begränsningarna hade upphävts. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade vidare att regionförvaltningsverkets beslut inte hade kunnat omfatta försäljning av mat för avhämtning eller hemkörning, vilka enligt bestämmelsen inte var möjliga att avbryta.

Ärendet HFD 2022:140 gällde betydelsen av begränsningarna med stöd av 58 § i lagen om smittsamma sjukdomar i förhållande till rösträtten och rätten till inflytande. Regionförvaltningsverket hade under tiden för välfärdsområdesvalen beslutat om förbud att ordna allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Ett politiskt parti samt dess kandidat anförde besvär över regionförvaltningsverkets beslut på den grunden att beslutet stod i strid med grundlagen eftersom det inskränkte på den i 14 § i grundlagen tryggade rösträtten och rätten till inflytande. Högsta förvaltningsdomstolen hänvisade bland annat till att även om regionförvaltningsverkets beslut hade påverkat förverkligandet av rösträtten och rätten till inflytande, sträckte sig verkningarna inte till kärnområdet av rösträtten och rätten till inflytande, d.v.s. rätten att rösta och ställa upp i val. Beslutets verkningar var allmänna och riktade sig inte mot något visst politiskt parti eller dess kandidat. Regionförvaltningsverkets beslut stred inte mot 14 § i grundlagen. Begränsningarna hade varit nödvändiga och proportionerliga.

Vid slutet av året hade även ett antal övriga, betydelsefulla ärenden som gällde tillämpningen av lagen om smittsamma sjukdomar behandlats, men dessa beslut har i skrivandets stund inte ännu hunnit meddelas. Dessa ärenden gäller bland annat frågan huruvida det kunde beslutas att hålla en person som avtjänade ett fängelsestraff i karantän i fängelse mot sin vilja samt huruvida den läkare vid enheten för hälso- och sjukvård för fångar som ansvarar för smittsamma sjukdomar hade haft tillräckliga grunder att besluta att hålla en fånge i karantän enligt lagen om smittsamma sjukdomar. Därutöver hade högsta förvaltningsdomstolen att avgöra frågan om huruvida regionförvaltningsverket med stöd av 58 g § i lagen om smittsamma sjukdomar hade kunnat meddela beslut enligt vilket gym skulle stängas för att förhindra spridningen av coronaviruset, samt i samband med detta frågan om en motionsidrottares besvärsmått.

De temporära begränsningsbestämmelserna om vilka föreskrivits i lagen om smittsamma sjukdomar för att förhindra spridning av coronaviruset upphörde att gälla 30.6.2022. Pandemin verkar i detta skede ha om inte upphört så i alla fall avtagit till att bli en del av vår vardag. Vid årets slut fanns det vid högsta förvaltningsdomstolen ännu ca trettio anhängiga oavgjorda smittskyddsärenden. För allas del hoppas jag att vi inte kommer att se tillväxt i denna ärendegrupp!

# Högsta förvaltningsdomstolens utlåtanden år 2022

## Trafik- och kommunikationsministeriet

- Utlåtande och enkätsvar om behovet att ändra bestämmelserna om ändringssökande i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation
- Utlåtande om utkast till regeringens proposition med förslag till komplettering av regeringens proposition om transport av farliga ämnen

## Justitieministeriet

- Utlåtande om den parlamentariska styrgruppens och expertarbetsgruppens betänkande "Lagstiftning kring öppenhetsregistret"
- Utlåtande om utkast till regeringens proposition med förslag till lagstiftning som gäller automatiserat beslutsfattande
- Utlåtande om betänkandena om en delreform av diskrimineringslagen

## Inrikesministeriet

- Utlåtande om utkast till regeringens proposition om ändring av utlänningslagen
- Utlåtande om utkast till regeringens proposition med förslag till lagstiftning om begäran om omprövning som gäller automatiserat beslutsfattande vid Migrationsverket

## Social- och hälsovårdsministeriet

- Utlåtande om en reform av handikappservice­lagstiftningen
- Utlåtande om utkast till regeringens proposition om ändring av mentalvårdslagen (1116/1990)
- Utlåtande om utkast till regeringens proposition till lag om Rättsregistercentralens register över bindningar och bisysslor och ändring av vissa lagar som har samband med den

## Arbets- och närings­livsministeriet

- Utlåtande om utkast till regeringens proposition om ändring av gruvlagen
- Utlåtande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om offentlig upphandling och koncession och vissa andra lagar som har samband med den

## Finansministeriet

- Utlåtande om utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om vissa makrotillsynsverktyg
- Utlåtande om regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om automatiserat beslutsfattande i beskattnings- och tullärenden
- Utlåtande om utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om grunderna för tillgången till statliga tjänster och placeringen av funktioner och 2 § i lagen om samservice inom den offentliga förvaltningen

## Miljöministeriet

- Utlåtande om utkast till regeringens proposition om ändring av avfalls­lagen och miljöskyddslagen för sjöfarten
- Utlåtande om utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om en miljöskadefond
- Utlåtande om utkast till regeringens proposition om temporärt företräde för vissa projekt som gäller grön omställning
- Utlåtande om utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om datasystemet för den byggda miljön och om ändring av markanvändnings- och bygglagen
- Utlåtande om utkast till regeringens proposition om ändring av klimatlagen

# Högsta förvaltningsdomstolen framställde i ett utlänningsärende en begäran om förhandsavgörande av EU-domstolen

HFD 2022:133 – C-752/22

En rysk medborgare hade ett av Estland beviljat uppehållstillstånd som varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare. Hen hade meddelats flera inreseförbud i förhållande till Finland. Migrationsverket avvisade ändringssökanden till sitt hemland Ryssland enligt det så kallade återvändanddirektivets förfaranden.

Enligt direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning tillämpas direktivet på tredjelandsmedborgare som är lagligen bosatta på en medlemsstats territorium. Ändringssökanden hade med stöd av det av Estland beviljade uppehållstillståndet vissa rättigheter enligt direktivet, bland annat ett stärkt skydd i samband med avlägsnande från Europeiska unionens område.



Ändringssökandens vistelse i Finland var inte laglig. Det var i ärendet oklart huruvida direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning var tillämpligt på ändringssökandens avlägsnande från Europeiska unionens område.

I utlänningslagen ingår inte bestämmelser om ett förfarande enligt direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning, när en person som har beviljats uppehållstillstånd som varaktigt

bosatt tredjelandsmedborgare i en annan medlemsstat avlägsnas från Finland och utanför Europeiska unionens område.

Högsta förvaltningsdomstolen beslöt skjuta upp ärendets behandling och enligt artikel 267 FEUF framställa en begäran om förhandsavgörande om direktivets tillämplighet och den direkta rättsverkan av vissa av direktivets artiklar.





# Högsta förvaltningsdomstolens personal 1.1-31.12.2022

## President

Kari Kuusiniemi

## Justitieråd

Janne Aer, Jaakko Autio, Kristina Björkvall (ma.),  
Monica Gullans, Petri Helander, Joni Heliskoski,  
Toni Kaarresalo, Tuomas Kuokkanen,  
Juha Lavapuro, Tero Leskinen, Riitta Mutikainen,  
Anne Nenonen, Anne E. Niemi,  
Vesa- Pekka Nuotio, Mikko Pikkujämsä (vv.),  
Taina Pyysaari, Hannele Ranta-Lassila,  
Mika Seppälä, Eija Siitari, Outi Suviranta,  
Irma Telivuo, Kari Tornikoski, Robert Utter,  
Ari Wirén (ma.)

## Miljösakkunnigråd

Olli Dahl, Mikael Hildén, Jukka Horppila,  
Janne Hukkinen, Anna-Liisa Kivimäki,  
Harri Koivusalo, Kirsi Kostamo, Olli Malve,  
Seppo Rekolainen

## Överingenjörsråd

Jyri Hämmäläinen, Petri Kuosmanen,  
Jussi Ryytänen, Jukka Seppälä, Kari Tammi

## Kanslichef

Päivi Pietarinen (vv.), Emil Waris (ma.)

## Referendarieråd

Kristina Björkvall (vv.), Marita Eeva,  
Petri Hellstén, Marja-Liisa Judström,  
Pekka Kemppainen, Hannele Klemettinen,  
Jukka Koivusalo, Päivi Korkeakoski,  
Jarkko Kyllönen, Saija Laitinen (vv.),  
Helmi Lajunen (vv.), Laura Leino, Petri Leinonen,  
Stina-Maria Lund, Minna Miettinen (vv.),  
Elina Nyholm (vv.), Kaisa Pärssinen-Knight  
(ma.), Elina Ranz, Mikko Rautamaa, Anne  
Rautiainen, Jenny Rebold, Pekka Savola (ma.),  
Camilla Servo, Satu Sundberg, Katja Syväkangas  
(vv.), Milla Wartiovaara

**Justitiesekreterare**

Anna Ahlberg (vv.), Joonas Ahtonen (vv.),  
 Andreas Byggmästar (ma.),  
 Satu Bäckmand- Liimatta (vv.),  
 Jenni Eerola (ma.), Katariina Flinkman (vv.),  
 Oona Fromholdt-Nyman (ma.), Johanna  
 Haapala-Mrena, Anna Heikkilä, Karoliina  
 Hyttinen, Heidi Jääskeläinen (vv.),  
 Heli Karjalainen- Michael (vv.),  
 Paul Karlsson, Iisa Koskela (ma.),  
 Mirka Kuisma, Otto Kumpulainen (ma.),  
 Turo Lehtonen (vv.), Liisa Leiniö (vv.),  
 Ilona Leinonen (vv.), Heidi Muukkonen (ma.),  
 Sampsa Mäenpää, Anna Mähönen (vv.),  
 Satu Niemelä- Ahokas (ma.), Juuso Peltonen,  
 Laura Peni (vv.), Niina Ristolainen (vv.),  
 Anu Sillanmäki (ma.), Anna Soininen (ma.),  
 Joonas Tuominen (ma.), Vilma Vanhamäki (ma.),  
 Hilla Viljamaa (ma.)

**Biträdande kanslichef**

Marko Leppänen

**Chef för informationstjänsten**

Satu-Maarit Tarkkanen

**Kommunikationschef**

Jaana Lappalainen

**Sakkunnig i dataadministration**

Ville Tuominen

**Kommunikationssakkunnig**

Karine Liger

**Registrator**

Leena Kokko

**Ansvariga notarier**

Annika Aroharju (vv.), Juha Rekola (vv.),  
 Riitta Vaartio (ma.), Nina Äikäs (ma.)

**Administrativ notarie**

Juha Rekola (ma.)

**Informatiker**

Piia Rautiala

**Notarier**

Jenna Castrén (ma.), Nina Hytönen,  
 Atte Hyväkkä (vv.), Santeri Härkönen (ma.),  
 Johanna Jokela, Nora Kurenkunnas,  
 Iida Lähteenmäki (ma.), Jenni Mertaniemi (ma.),  
 Eeva Ryytty, Anne Sahlman, Matias  
 Stubbe (ma.), Soili Tolvanen, Nina Äikäs (vv.)

**Ledningssekreterare**

Elina Tukiainen

**Personalsakkunnig,  
ledningssekreterare**

Tanja Ravaja

**Personalplanerare,  
ledningssekreterare**

Jenni Kauppinen

**Ansvarig avdelningssekreterare**

Päivi Koivurova

**Arkivnotarie**

Anni Kohvakka

**Ekonomisekreterare**

Virve Pesonen

**Dataadministrationsplanerare**

Janne Mikkonen

**Informatikerassistent**

Emmi Hausalo

**Fastighets- och  
vaktmästarsansvarig**

Antti Meriläinen (ma.)

**Upphandlingssekreterare**

Sari Ranta-Tyrkkö (ma.)

**Specialekreterare**

Milla Jokinen, Nora Klemola, Katja Päivinen

**Kommunikationssekreterare**

Jasmin Tag (ma.)

**Avdelningssekreterare**

Merja Ahlfors, Miska Ekström (ma.),  
 Annika Jansson (ma.), Lassi Karpansalo (ma.),  
 Iisa Laaksonen (vv.), Krista Lappalainen (vv.),  
 Salla Linnavirta (vv.), Maiju Meller (ma.),  
 Iida Nordström (ma.), Jessiina Nurmela (ma.),  
 Saara Palo (ma.), Tuula Pelkonen,  
 Maarit Sandström, Sara Svahn (ma.)

**Sekreterare vid  
registratorskontoret**

Isabella Alinikula (ma.), Heli Hietala,  
 Kerttu Kaksonen (ma.), Tiina Kaplas,  
 Jenna Kauhanen (ma.), Ada Nylund (ma.)

**Inspektör**

Antti Meriläinen (vv.)

**Vaktmästare**

Toni Pylvänäinen, Saku Samposalo (ma.)

**Högskolepraktikanter**

Ilona Mattila, Emma Niva, Rosa Nokio,  
 Lumi Seljavaara

**Personer som avgått från  
ordinarie tjänst under året 2022**

Justitierådet Leena Äärilä 1.5.2022

Referendarierådet Irene Mäenpää 1.1.2022

Referendarierådet Riitta Hämäläinen 1.1.2022

Referendarierådet Suvi Leskinen 1.1.2022

Referendarierådet Anu Punavaara 1.1.2022

Justitiesekreterare Katja Tertsonen 1.1.2022

Avdelningssekreterare Essi Taavitsainen

22.1.2022

Vaktmästare Tapani Ruostela 1.7.2022

vv. = tjänstledig (31.12.2022)

ma. = visstidsbefattning



# Kanslichefens överblick: Verksamheten i siffror

EMIL WARIS, KANSLICHEF

Högsta förvaltningsdomstolen uppfyllde år 2022 bra sina verksamhetsmålsättningar. Antalet inkomna ärenden jämnade ut sig från den tidigare toppen och antalet anhängiga ärenden vid årets slut var mindre än på flera år.

Sammanlagt inkom 3 713 ärenden varav ca 88 procent var besvärstillståndsärenden. De största ärendegrupperna var som under tidigare år utlänningsärenden samt social- och hälsovårdsärenden. Antalet utlänningsärenden minskade dock tydligt i jämförelse med de föregående åren. Särskilt minskningen i antalet ändringssökningar som gäller internationellt skydd påverkar siffrorna.

Totalt 3 757 ärenden avgjordes, och i slutet av året var endast 2 094 ärenden anhängiga. Behandlingstiden i medeltal var 7,2 månader. Besvärstillstånd beviljades i ca 300 ärenden eller 9,5 procent av de ärenden där ändring kan sökas endast om besvärstillstånd beviljas. Sammanlagt 150 årsboksbeslut publicerades.

Under året avgjordes de sista ärendena som behandlades i det gamla ärendehanteringssystemet. Under den tid det gamla och det nya systemet har varit i bruk parallellt har HFD numrerat sina beslut i två löpande liggarnummerserier, L-serien och H-serien. Nu tas den senare serien ur bruk och besluten numreras åter alla i en och samma L.

## Antalet lösta ärenden var totalt 3 757 och vid årets slut fanns det endast 2 094 ärenden kvar att behandla.

### Personalen

Den utjämnade ärendemängden bidrog i viss mån till att behovet av tidsbundna tjänster minskade. Liksom inom domstolsväsendet över lag har cirkulationen bland personalen fortsatt varit på en hög nivå. Pandemin har i sig inte nämnvärt påverkat resultatet för högsta förvaltningsdomstolens verksamhet, men sammantaget har personalomsättningen och det omfattande distansarbetet påverkat både arbetsplatsgemenskapen och förutsättningarna att utveckla verksamheten negativt. Trots att de största effekterna av pandemin har lättat är åtgärderna att återställa arbetsgemenskapen på hälft. Vi har försökt lindra konsekvenserna av personalomsättningen med små ändringar i tjänstestrukturen och särskilt inom kanslifunktionerna har vi förstärkt strukturen med olika arbetslag och -par. Ändringarna i

verksamhetsmiljön också efter pandemin har lett till ett ökat behov av att preventivt åtgärda sårbarheter och säkra att personalens kunskap och kunnande både bevaras och vidareförmedlas.

### Förnyad årsstatistik

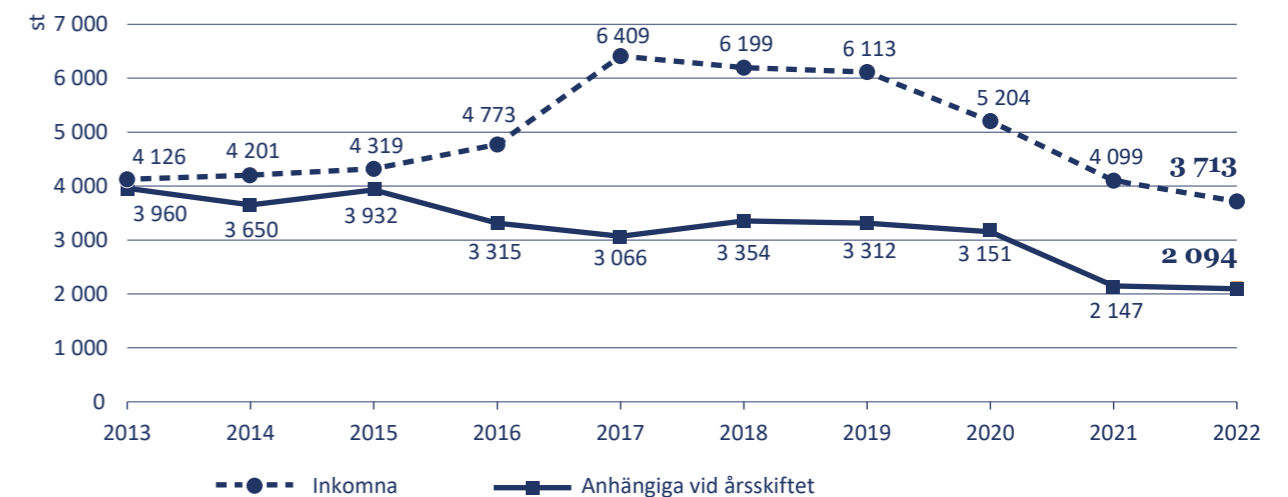
Besvärstillståndssystemet som i sin nuvarande omfattande form är i bruk sedan år 2020 påverkar högsta förvaltningsdomstolens verksamhet så att HFD i allt högre grad med prejudikat styr förvaltningsdomstolarnas och förvaltningsmyndigheternas verksamhet mot tidigare då HFD huvudsakligen gav beslut på direkta besvär i enskilda ärenden. Den här utvecklingen minskar i viss mån betydelsen av den årliga ärendemängden med tanke på domstolens arbetssituation.

Det väsentliga vid sidan av rättsskydd och behandling inom rimlig tid är att garantera kvaliteten av avgörandena i sak och de publicerade årsboksbesluten i de fall besvärstillstånd beviljas; samtidigt garanteras den högsta rättsinstansens effektivitet.

Som en följd av det ovan sagda har vi förnyat den statistiksammanfattning som presenteras i årsberättelsen. Syftet är att det ska vara möjligt belysande att granska högsta förvaltningsdomstolens verksamhet också utgående från siffror. En arbetsstatistik av tidigare modell med mer detaljerade uppgifter enligt ärendebenämning kan beställas från högsta förvaltningsdomstolen.

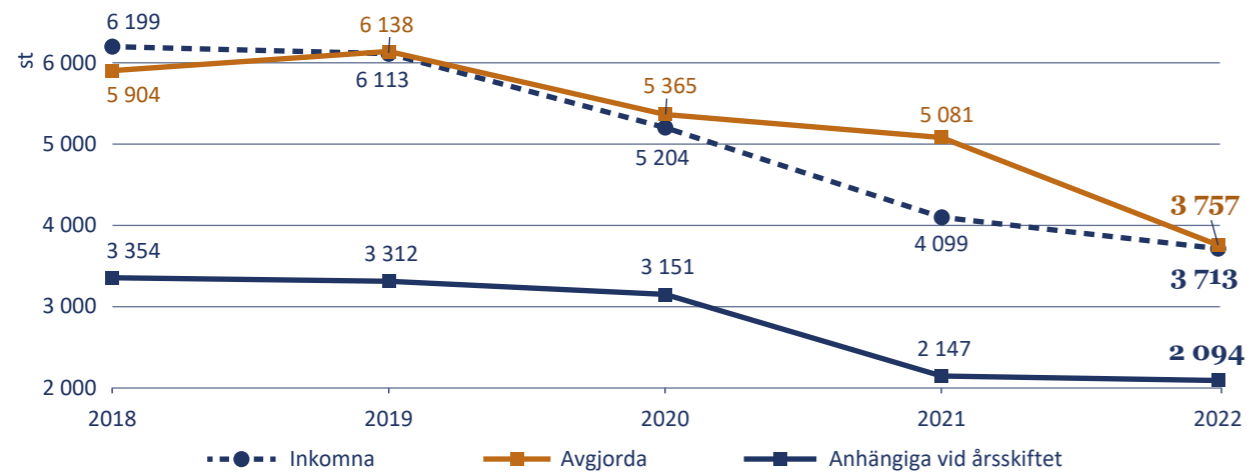
## Antalet inkommande ärenden har stabiliserats från den tidigare höjdpunkten och det anhängiga ärendebeståndet är mindre än på flera år.

### Arbetsstatistik över inkomna och vid årsskiftet anhängiga ärenden 2013-2022

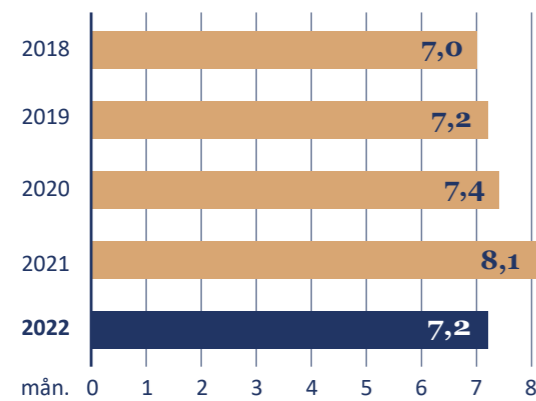


### Arbetsstatistik över inkomna, avgjorda och vid årsskiftet anhängiga ärenden och medeltal för de avgjorda ärendenas behandlingstid 2018-2022

Antalet avgjorda ärenden, st

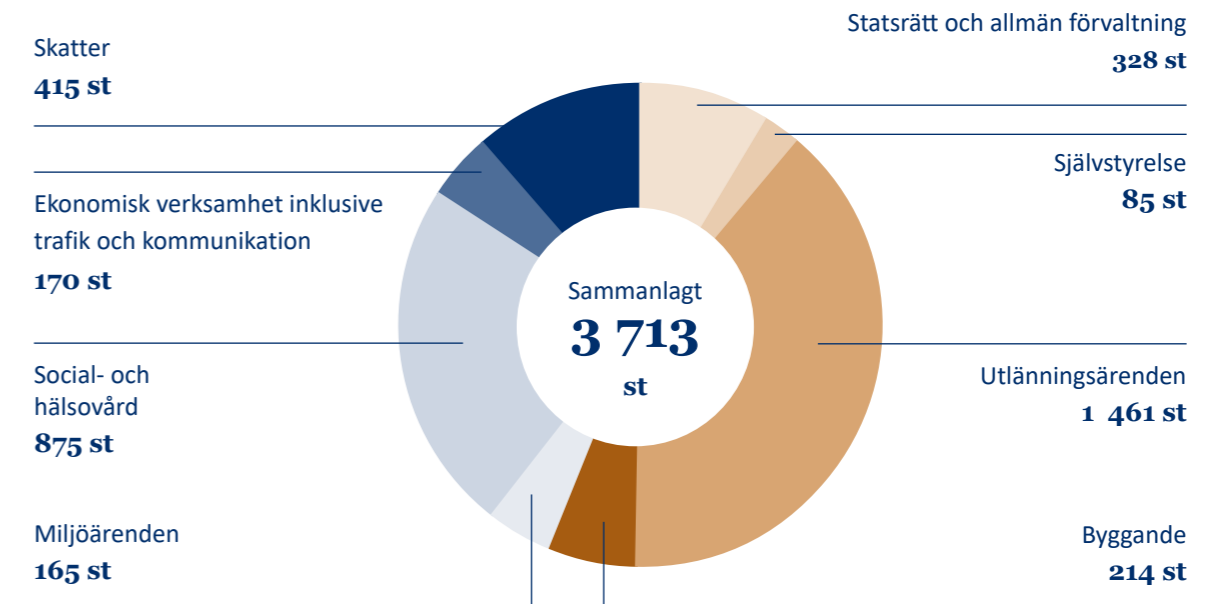


Behandlingstid i medeltal, mån.



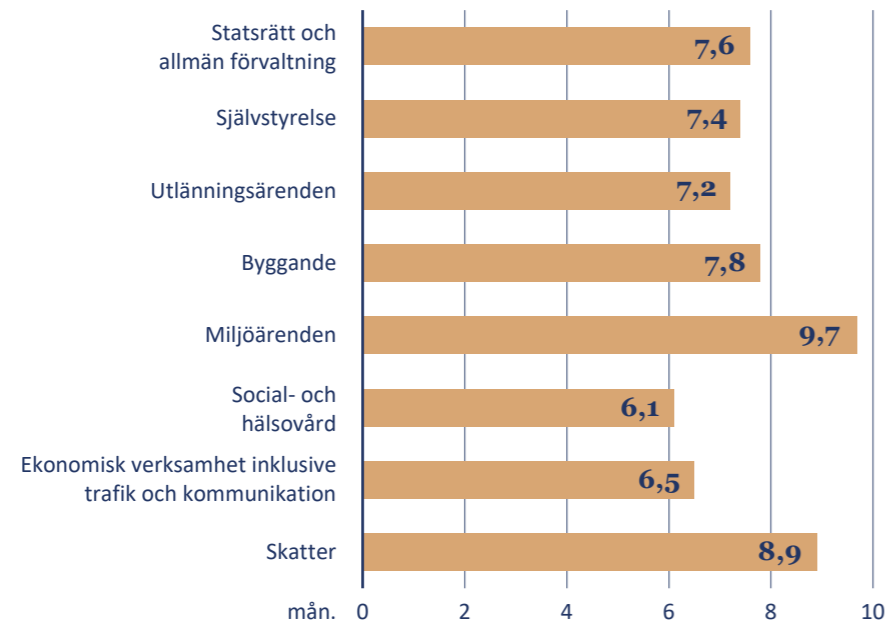
### De största huvudgrupperna var som tidigare år utlänningärenden samt social- och hälsovårdsärenden.

#### Inkomna ärenden enligt huvudgrupp år 2022



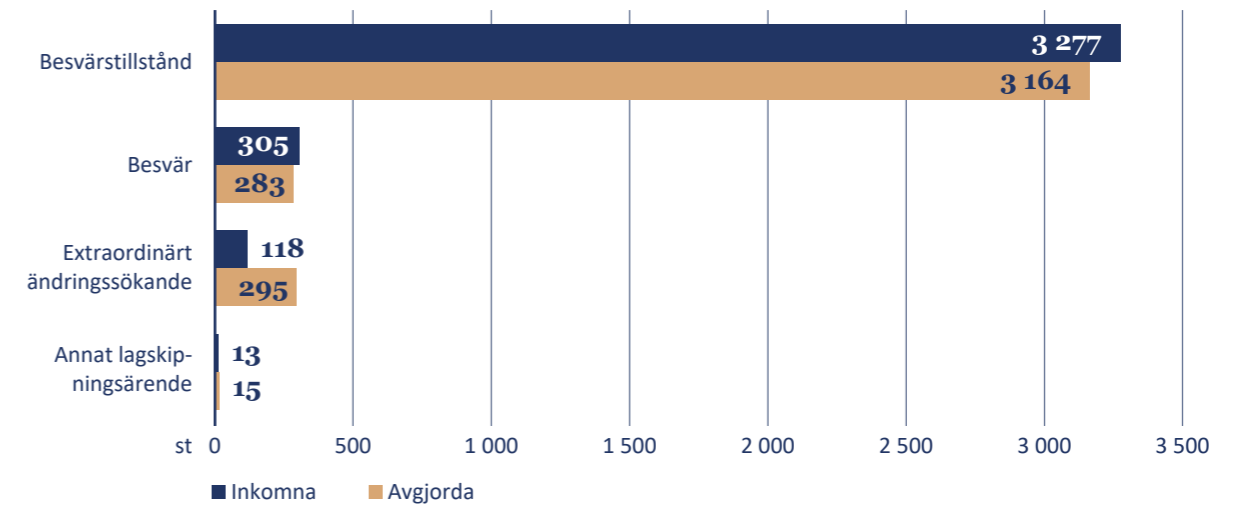
## Medeltal för alla ärendens behandlingstid var 7,2 månader.

### Medeltal för avgjorda ärendens behandlingstid per huvudgrupp år 2022

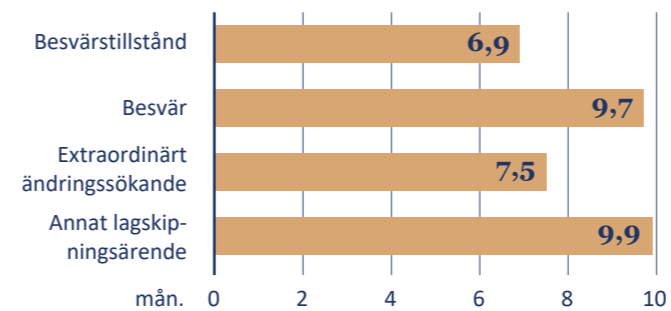


## Antal inkomna och avgjorda ärenden och medeltal för avgjorda ärendens behandlingstid enligt besvärstyp 2022

### Antal inkomna och avgjorda ärenden, st

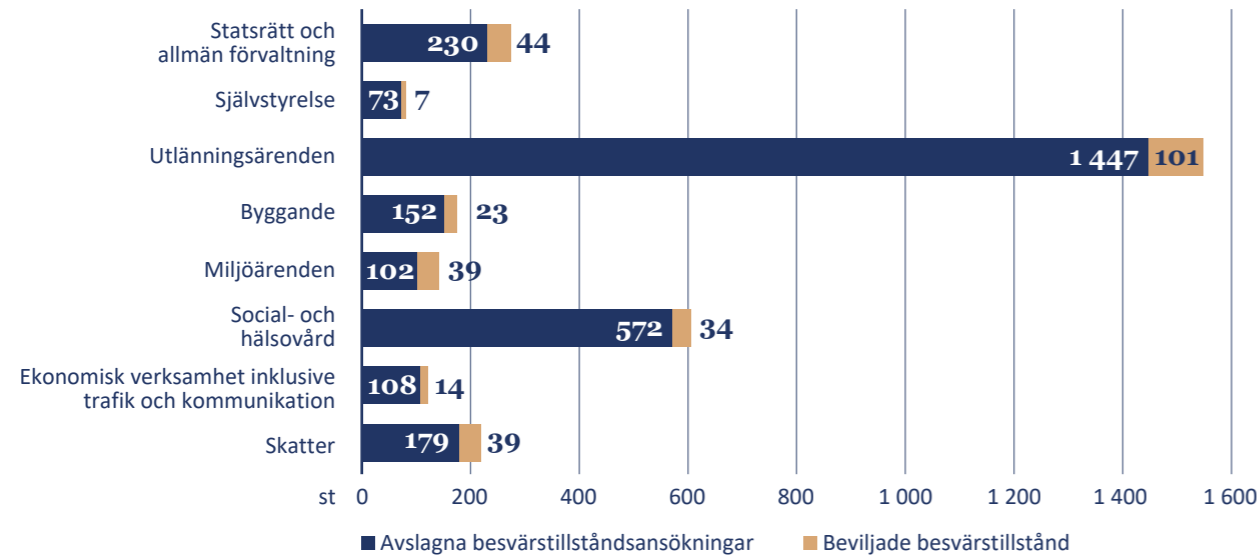


### Behandlingstid i medeltal, mån.

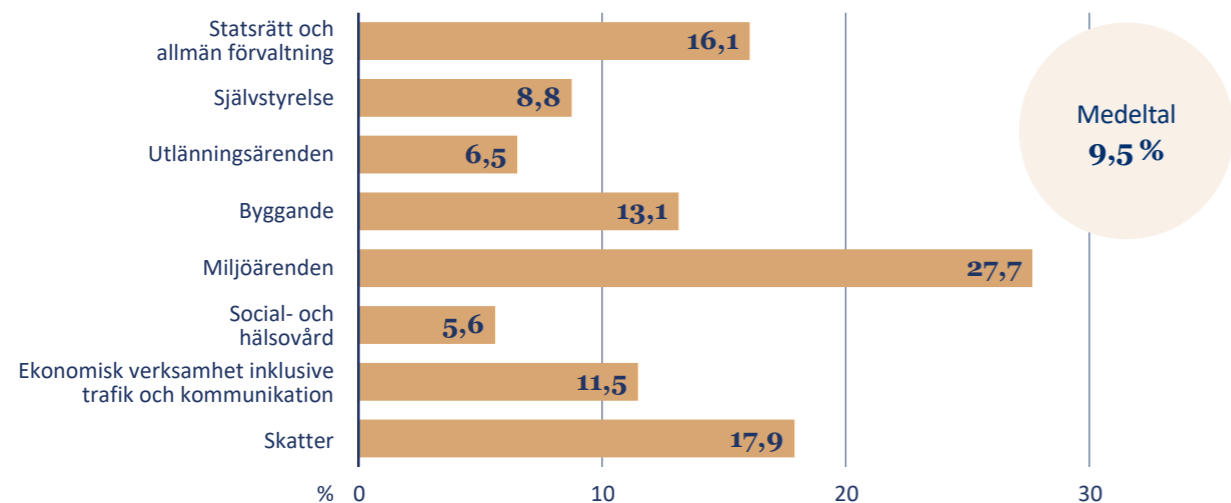


## Besvärstillstånd enligt huvudgrupp år 2022

Avslagna och beviljade besvärstillståndansökningar, st

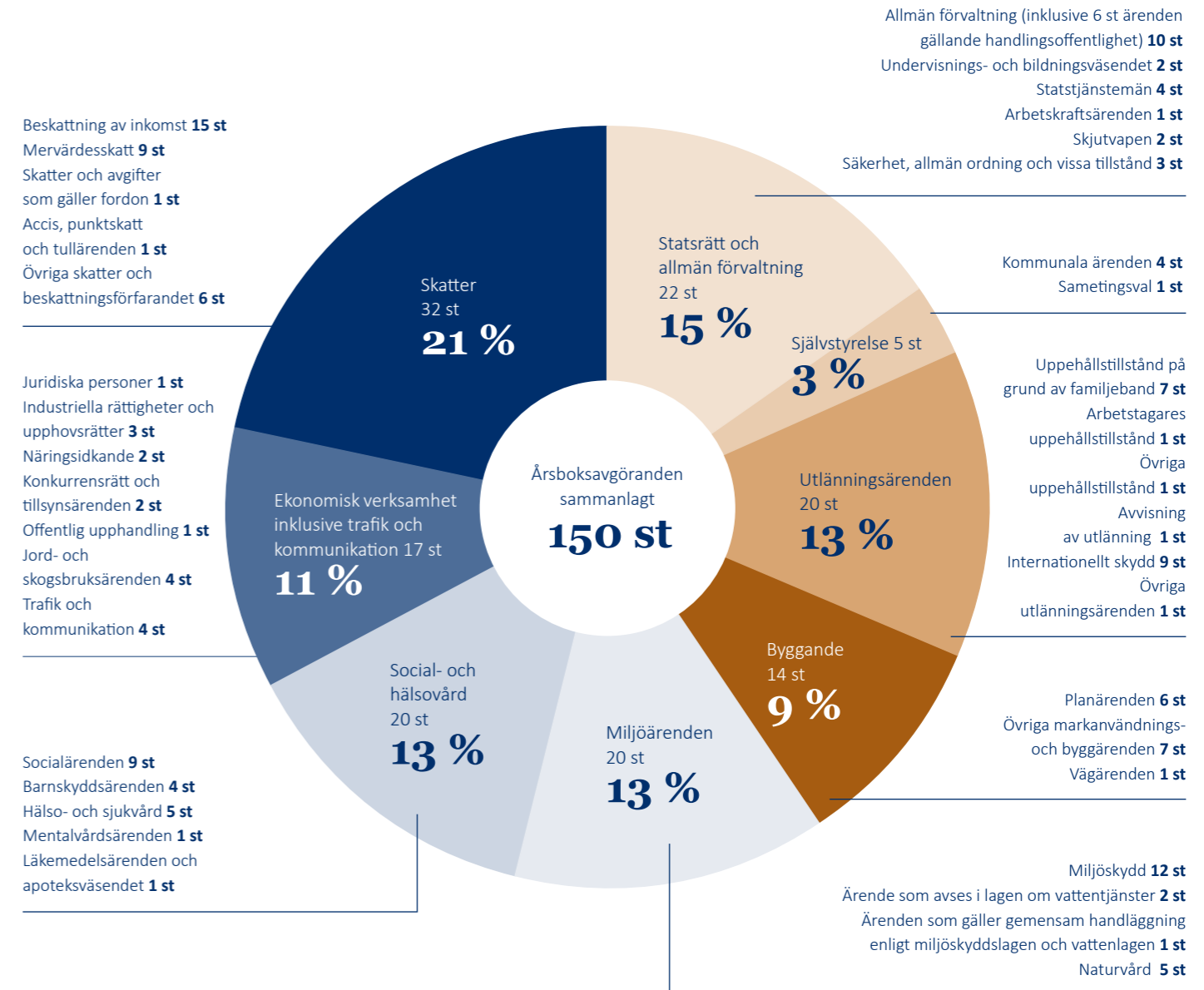


Proportionell andel beviljade besvärstillstånd enligt huvudärendekategori, %



## Årsboksbesluten 2022

Högsta förvaltningsdomstolen publicerar årligen 150–200 så kallade årsboksbeslut. De är beslut med betydelse för lagens tillämpning i andra motsvarande fall eller som annars är av allmänt intresse.





# Besöks- och kontaktinformation

## Högsta förvaltningsdomstolen

PB 180  
00131 Helsingfors

## Registratorskontoret

Paasivuorigatan 3  
00530 Helsingfors  
Öppet vardagar kl. 8–16.15

Kundtjänst 029 56 40260  
Telefonväxel 029 56 40200  
Telefax 029 56 40382

## E-postadress

korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

## www.hfd.fi

På webbplatsen finns information på finska, svenska, engelska, franska och nordsamiska.

## Fotografier

s. 2, 26, 31, 41, 48, 62 Keksi Agency  
Fotograf Katri Lehtola

s. 4 och 52  
Fotograf Petteri Mäntysaari

s. 18 och 22  
Fotograf Riitta Weijola

s. 36  
Fotograf Päivi Niemi

s. 47  
Fotograf Mika Pakarinen

## Ombrytning

KMG Turku





**Korkein hallinto-oikeus  
Högsta förvaltningsdomstolen**

Högsta förvaltningsdomstolen PB 180, 00131 Helsingfors [www.hfd.fi](http://www.hfd.fi)