



Korkein hallinto-oikeus  
Högsta förvaltningsdomstolen

Årsberättelse  
**2023**







**Medeltalet för  
behandlingstiden  
var 6,5 månader.**

s. **57**

- 4** Nyckeltalen för året 2023
- 7** Presidentens överblick
- 14** Domarnas yrkesetik i EU-domstolen
- 21** Klimaträttegångar – Kan domstolen handla om inte politikerna gör det?
- 31** Tjänstemäns och tjänsteinnehavares anställningstrygghet – rättspraxis i HFD
- 39** En myndighet som ändringssökande
- 54** Utlåtanden av högsta förvaltningsdomstolen år 2023
- 55** Högsta förvaltningsdomstolen framställde i ett utlänningsärende en begäran om förhandsavgörande av EU-domstolen
- 57** Kanslichefens överblick: Åter till Gardesstaden
- 61** Högsta förvaltningsdomstolens personal 1.1-31.12.2023
- 73** Besöks- och kontaktinformation

## Nyckeltalen för året 2023

# 20

Inkomna, st                      Avgjorda, st                      Anhängiga vid årsskiftet, st

**3 573**                      **3 839**                      **1 829**

# 23

Antalet inkomna ärenden har jämnat ut sig jämfört med den tidigare toppen och antalet anhängiga ärenden är mindre än på åratals.

### Personal

Sammanlagt, personer

**114**



Årsboksbesluten, st

**128**



Behandlingstid i medeltal, mån.

**6,5**

### De största ärendegrupperna

Utlänningsärenden  
Social- och hälsovård  
Statsrätt och allmän förvaltning

beviljade besvärstillstånd, st

**389**  
(11,6 %)

Avslagna besvärstillståndsansökningar, st

**2 967**

### Ledamöter

kvinnor                      män

**9**                      **14**

### Föredragande

kvinnor                      män

**27**                      **14**

### Kanslipersonal

kvinnor                      män

**40**                      **10**

# Presidentens överblick

KARI KUUSINIEMI, PRESIDENT

## Kriser och resiliens

Begreppet resiliens har under de senaste åren upptäckts av media och funnit sin väg till vardagsspråket. Jag har bekantat mig med begreppet första gången som forskare i miljö rätt på 1980-talet. Då talades det om ekosystems eller till exempel ett vattendrags återhämtningsförmåga (förmåga att rena sig) efter förorening eller någon annan förändring. Också inom psykologin betyder resiliens eller kristålighet återhämtningsförmåga; den framträder som en psykisk förmåga att klara sig, vara flexibel och kunna vidareutveckla sig, en förhållandevis god förmåga att klara utmaningar, stress och förändringar. Begreppet resiliens förekom till och med i statsbudgeten (statens budgetproposition) för år 2024.

I förklaringen till justitieministeriets förvaltningsområdes verksamhetsmiljö konstateras att ett rättvist, jämlikt och hållbart samhälle baserar sig på förtroende och samverkan. Ett stabilt och tillförlitligt rättssystem är en grundläggande förutsättning för samhällets och samhällsekonomins gynnsamma utveckling. I budgeten konstateras helt motiverat att globala kriser prövar samhällets kristålighet och resiliens.

Vi har verkligen inte undvikit nya kriser. Hamas grymma terroranfall mot Israel startade ett annat krig i EU:s närområden vid sidan av det anfall Ryssland riktar mot Ukraina. Hybridoperationer ingår ofta i konflikterna och i samband med



## Att värna om samhällets inbördes förtroende och samhörighet liksom att stöda det regelbaserade internationella systemet är synnerligen viktiga sätt att undvika och lösa konflikter.

skadegörelsen mot Balticconnector-gasröret och telekablarna inom Finlands och Estlands ekonomiska sfärer kan avsiktligt inte uteslutas. Kraftigt våld förekommer till och med i Sverige. Gatugängen mördar sina konkurrenter men också utomstående civila. Skjutvapen och sprängämnen används nästan dagligen. Sverige kommer tvåa efter Mexiko i beväpnat våld, vilket känns absurt. När vi lägger till Koranbränderna och det terroristiska våldet mot svenskar som har manipulerats med hjälp av desinformation och vilket kulminerade i mordet på två svenska fotbollssupportrar i Bryssel i oktober 2023, känns den svenska folkhemstraditionen avlägsen.

I krissituationer återställs den allmänna ordningen och säkerheten i sista hand av polisen och försvarsmakten. Lika viktigt är ändå försöka påverka de omständigheter som föder dessa fenomen.

Odelaktighet, utanförskap och bristande framtidsutsikter föder hat och våld. En del stiger från karga förhållanden ända upp till samhällstoppen men alla klarar inte det. Att värna om samhällets inbördes förtroende och samhörighet liksom att stöda det regelbaserade internationella systemet är synnerligen viktiga sätt att undvika och lösa konflikter.

Professor James A. Robinson som är en av författarna till de internationellt erkända verken "Why nations fail" och "Narrow corridor", erhöll i oktober 2023 Leo Mechelin -utmärkelsen.

I sin festföreläsning betonade Robinson inkludering och ett maximalt utnyttjande av begåvningsreserven som källor till samhällsämja och framgång. Föreläsningens mångtalade bildexempel på den enda gatubelysningen i ett natt-

ligt mörkt Zimbabwe på president Robert Mugabes hemgata och Nord-Koreas ledare Kim Jong-un med cigarett i handen i en nyhetsbild där man gjorde reklam för rökförbud på allmänna platser gjorde intryck. Informationen är klar: diktatorer står ovanför lagen. Den ekonomiska och humanitära utvecklingens krasch i nämnda stater är inte en slump.

Ur den regelbaserade världsordningens och rättsstatsutvecklingens synvinkel lever vi i en sorglig tid. Polarisering vinner mark såväl inom de västerländska samhällena som mellan det globala norr och söder. Rättsstatsutvecklingen har blivit negativ i allt fler länder. I stället för ett liberaldemokratiskt rättsstatsideal ökar populariteten hos diktaturer eller åtminstone sådana nationalkonservativa strömningar där utvecklingen av mänskliga rättigheter och rättsstatsbegreppet inte motsvarar till exempel de i europeiska unionsfördraget och av Europarådets Venedigkommission fastställda linjedragningarna. Trots att Finlands och Europeiska unionens möjligheter stoppa den demokratiska rättsstatens slirande är små, får vi inte ge upp. Den egna tomten ska hållas ren. Inom EU och den internationella diplomatin måste vi med exemplets kraft öka tron på den demokratiska rättsstaten som en källa till välmående och stabilitet. Rättsstater krigar inte sinsemellan och de klarar sig bäst i alla jämförelser oberoende om det gäller lycka, mänsklig utveckling eller samhällstrygghet. Ett slående exempel på lovande utveckling är vårt södra grannland Estland. Trettio år efter att ha återfått sin själv-

ständighet har Estland stigit till plats 9 i det globala rättsstatsindexet. Det här betryggande exemplet, som direktören för Rättsstatscentrum Tuija Brax hade all anledning framhäva i sitt tal under rättsstatsdagen i oktober, förtjänar omfattande erkänsla inom det internationella arbetet för rättsstaten.

Hur kan vi främja resiliens inom domstolsväsendet? Hur förhindrar vi att rättsstaten i Finland förfaller och hur kan vi genom vårt eget arbete stöda dess upprätthållande och vidareutveckling? I högsta förvaltningsdomstolen har de internationella krisernas inverkan under de senaste åren förblivit begränsad. Antalet asylsökanden har märkbart minskat, besvären med anledning av coronapandemin har avgjorts och coronan försvagade inte vår behandlingskapacitet. Situationerna måste ändå hela tiden följas. Beväpnade konflikter föder flyktingskap, kan sätta igång terroristiska anfall och öka cyber- och hybridoperationer. Högsta förvaltningsdomstolens resiliens främjas av en kunnig och engagerad personal, ett balanserat antal ärenden och tillräckliga resurser. När antalet ärenden är i balans med resurserna klarar vi av tillfälliga belastningar så att kvaliteten på ärendenas behandling inte äventyras och behandlingstiderna hålls rimliga inom alla ärendekategorier. Kriser och till exempel hybridoperationerna och hybridanfallen i anslutning till Finlands NATO-medlemskap tvingar även högsta förvaltningsdomstolen bereda sig på störningar i verksamheten. Beredskapsarbetet pågår såväl inernat som i samarbete med andra aktörer.

## Rättsstatsutvecklingen i Finland

Finlands rättsstatsutveckling framskrider väl. Bedömningspromemorian av Arbetsgruppen för utveckling av rättskipning och redogörelsen om rättsvården vilka färdigställdes år 2022 utgör en utmärkt grund för en vidareutveckling av den finska rättsstaten och garanterade resurser. Ett starkt och oavhängigt domstolsväsende är rättsstatens hörnsten. Det är skäl stärka rättskipningens oberoende genom att försäkra sig om att grundlagen och övrig lagstiftning bereder ett tillräckligt skydd mot osaklig påverkan för dem som arbetar inom rättsväsendet. Den arbetsgrupp som har tillsatts för detta ändamål ska bland annat bedöma behovet att ändra grundlagen i syfte att stärka domstolsväsendets oberoende. Åtminstone grundlagens bestämmelser om antalet ledamöter i de högsta domstolarna och ledamöternas obligatoriska avgångsålder har varit framme i hörandena.

En väsentlig del av oberoendet är en tillräcklig grundfinansiering. I redogörelsen över rättsvården utpekades ett bestående behov av tilläggsresurser. Tyngdpunkten var att trygga domstolsväsendets resurser så att en av rättsstatens centrala smärtpunkter – de långa behandlingstiderna – kunde åtgärdas. I budgeten för 2024 har domstolsväsendet anvisats 19,4 miljoner euro i fast/permanent tilläggsfinansiering. I förhållande till tidigare budgetramar ökas resurserna för rättsvården ytterligare med 25 miljoner euro från 2025. Domstolsväsendets andel fastslås i planen för de offentliga finanserna för åren 2025–2028,

som publiceras på våren 2024. Domstolsverket har utgående från beräkningar om personalbehov bedömt att tilläggsfinansieringsbehovet är 30 miljoner euro om året. Utöver detta har ett behov om åtta miljoner euro framförts för att hopade ärenden ska fås behandlade. På detta sätt främjas att personal som varit tidsbunden kan ges fast anställning och ny personal rekryteras. Detta underlättar naturligtvis åtgärdandet av bristerna gällande rätten till rättegång inom rimlig tid. För den belastade domstolspersonalen innebär det här ett löfte om lite hjälp i vardagen.

Inom statsbudgeten är justitieministeriets och särskilt domstolarnas utgifter försvinnande små. Detta befriar trots allt inte – särskilt i den statliga ekonomins nuläge – domstolarna från att sträva efter en kostnadsmedveten och -effektiv verksamhet. Även domstolarna har ansvar för att utveckla sina arbetssätt, även om möjligheterna är begränsade inom de starkt lagbundna processerna. Å andra sidan är det skäl anmärka att ett fungerande domstolsväsende där ärendena avgörs snabbt i en rättvis rättegång med välmotiverade beslut är en stor kraft som upprätthåller stabilitet och förtroende i samhället. Dess betydelse också som dragkraft för internationell konkurrens och investeringar är stor. Till exempel framgången för den gröna övergången som framhävs i regeringsprogrammet beror bland annat på hur smidiga och pålitliga rättsprocesserna i anslutning till markanvändning, miljö och offentlig upphandling är.

## Inom statsbudgeten är justitieministeriets och särskilt domstolarnas utgifter försvinnande små. Detta befriar trots allt inte – särskilt i den statliga ekonomins nuläge – domstolarna från att sträva efter en kostnadsmedveten och -effektiv verksamhet.

### Året 2023 i högsta förvaltningsdomstolen

Högsta förvaltningsdomstolen är samhällets spegel. Våra avgöranden föds ur samhällets behov och de påverkar samhället. Nedan följer några plock ur inkomna ärenden och publicerade beslut.

Antalet utlänningsärenden har fortsatt sin nedgång under året 2023. Antalet nya ansökningar om internationellt skydd som inkommit hos Migrationsverket är en bråkdel jämfört med åren 2015–2016 och detta avspeglas naturligtvis i förvaltningsdomstolarna. Antalet inkomna utlänningsärenden i högsta förvaltningsdomstolen var ungefär en tredjedel jämfört med rusningsåren. Antalet årsboksbeslut som styr rättstillämpningen var i utlänningsärenden ändå fler än tidigare.

Stora mängder barnskyddsärenden blev anhängiga och vi strävar efter att behandla dem skyndsamt. Via dem förmedlas en bild av det finska samhällets smärtpunkter, de mindre bemedlade och om barns problem. En utvidgning av besvärstillståndssystemet till omhändertaganden skulle förkorta barnens och föräldrarnas väntetider avsevärt utan att riskera rättssäkerheten. Inom beskattningens område gavs traditionsenligt flera nya prejudikat. Skatteärenden har ofta internationell eller unionsrättslig anknytning. Frågan om hur olika ekonomiska transaktioner och nya instrument ska beskattas avgörs i sista hand i högsta förvaltningsdomstolen. Ärenden som gäller dataskydd och handlingsoffentlighet är välrepresenterade bland de publicerade besluten trots att ärendekategorin är jämförelsevis liten.

Inom markanvändnings- och miljöärendena kan besvären gällande vindkraft och olika gruvdriftsärenden nämnas med en eventuell anknytning till den gröna övergången. Under året avgjordes och Finlands första så kallade klimaträttegång. Miljöföreningarnas besvär lämnades utan prövning eftersom statsrådets beslut att till riksdagen avge en klimatårsredogörelse eller en påstådd brist i att effektivera klimatåtgärderna inte utgjorde ett överklagbart beslut. Ärendet behandlas mer ingående nedan i årsberättelsen. Den stamvårdande jakten på storvilt, särskilt björn, har väckt omfattande diskussioner i offentligheten. Trots att björnstammen är kraftig tillåter jaktlagen tolkad i enlighet med EU:s habitatdirektiv och EU-domstolens rättspraxis inte stamvårdande jakt på att enligt direktivet fridlyst djur utan särskilda dokumenterade skäl. Sådana skäl är till exempel inte upprätthållandet av jaktkulturen. I den offentliga debatten verkar det ha varit svårt att förstå att EU-rättens företrädare och tolkningsverkan begränsar domstolens prövningsmarginal. I en rättsstat är domstolarna bundna till lagen, även övernationella författningar och rättspraxis.

Högsta förvaltningsdomstolens situation är allt som allt historiskt god. Antalet anhängiga ärenden vid årets slut var 1 829, vilket motsvarar ungefär ett halvårs beslutskapacitet. Det här innebär samtidigt att det inte i högsta förvaltningsdomstolen finns behov för tidsbundna domare vilket ur ett rättsstatsperspektiv måste anses principiellt viktigt. De tre viktigaste projekten i

strategin för åren 2021–2025, att förnya beslutsstrukturen, effektivisera behandlingen av inkomna ärenden och välmående i arbetet, har framskridit utmärkt.

Den förnyade strukturen i besluten har utgående från respons utifrån förbättrat prejudikatens tydlighet och därigenom främjat deras styrande verkan. Arbetet med att utveckla beslutens sammanfattningar och förtydliga språket fortsätter. En rimlig mängd ärenden gör det lättare att ta sig an nya ärenden. Den effektiviserade behandlingen av nya ärenden har försnabbat processen särskilt i de ärenden där högsta förvaltningsdomstolen efter en ingående bedömning av ärendet avslår ansökan om besvärstillstånd. Särskilt i dessa ärenden försnabbas det elektroniska HAIPA-ärendehanteringssystemet behandlingen. Medeltalet för behandlingstiden (alla avgjorda ärenden) är 6,5 månader och medianen 5,7 månader.

De här resultaten har vi nått tillsammans, med hela personalens engagerade och kunniga arbetsinsats. Välmående i arbetet är väsentligt för att garantera personalens ork och resiliens. I arbetet med att främja välmående i arbetet är en rimlig arbetsmängd, arbetets meningsfullhet och möjligheten att påverka det egna arbetet centrala delar. Det projekt som startades som ett resultat av strategin har ökat samhörigheten på ett utmärkt sätt.

## Högsta förvaltningsdomstolens situation är allt som allt historiskt god. Antalet anhängiga ärenden vid årets slut var 1 829.

### Internationella relationer som en del av rättsstatsarbetet

Domstolarnas arbete blir alltmer internationellt. Det här vidkänns också i högsta förvaltningsdomstolens strategi. Traditionellt har de nordiska högsta domstolarna nära kontakter men samarbetet har utbrejts kraftigt också till Europeiska unionen. Högsta förvaltningsdomstolen verkar för första gången som ordförande i styrelsen för föreningen för de högsta förvaltningsdomstolarna i Europa, ACA-Europe, under perioden juni 2023 – maj 2025. Programmet under ordförandeskapet har utarbetats i samarbete med Sveriges högsta förvaltningsdomstol.

Under Finlands ordförandeskap ligger dialogen mellan de högsta förvaltningsdomstolarna och EU-domstolen och de nationella verkningarna av Europeiska människorättsdomstolens avgöranden i fokus. Ett centralt tema för de seminarier som ordnas under ordförandeskapet är en analys

av nationella domstolarnas avgöranden med betoning på rättspraxis från EU-domstolen och Europeiska människorättsdomstolen. På motsvarande sätt bedöms den nationella grundlagens inverkan på respektive högsta förvaltningsdomstols avgöranden.

ACA-Europe har som målsättning att främja en lika och harmoniserad tillämpning av unionsrätten inom Europeiska unionens område. Verksamheten upprätthåller för sin del hela Europas rättsstatsprincip. Förhoppningsvis kan vi för vår del så här främja rättsstatsutvecklingen i Europa. Trots att kriser och polarisering globalt sett sprids, vill jag tro på den i oktober avlidne fredsnobelisten president Martti Ahtisaaris hoppfulla deklaration i sitt Nobel-tal (2008): "Alla konflikter går att lösa".

Stort tack till hela personalen för det gångna året!

# Domarnas yrkesetik i EU-domstolen

HEIKKI KANNINEN, DOMARE,  
EU-DOMSTOLEN (TRIBUNALEN)

## Yrkesetikens betydelse ökar

Offentliga tjänsteinnehavares verksamhet och beteende bedöms alltmer ur moralisk synvinkel. Den här samhällsliga utvecklingen syns också i Europeiska unionens verksamhetsorgan, som under de senaste åren har fastställt etiska regler i synnerhet för sina högsta beslutsfattare. Vissa skandaler, särskilt den s.k. Qatargate som gällde vissa medlemmar i EU-parlamentet, har bidragit till att man inom unionen upplever ett behov att

ytterligare åtstrama och förenhetliga etiska regler och tillsynen av dem. Med den här avsikten har Europeiska kommissionen 8.6.2023 publicerat ett förslag till ett gemensamt etiskt organ för EU-organen. Syftet är att skapa enhetliga standarder bland annat för att ta emot gåvor och resor, träffa intressebevakande parter, uppge bindningar och egendom samt bisysslor liksom begränsningar i att ta emot en ny syssla efter att man avgått från ett EU-organ.





## De etiska krav som ställs på domare har som sitt primära syfte att garantera domarnas oberoende och opartiskhet i rättstillämpningen trots att deras betydelse sträcker sig längre än så.

Också europeiska unionens domstol (EUD) har varit aktiv i etiska frågor. Det är dessutom välkänt inom EUD att förväntningarna på domstolen till denna del är höga. Dess uppgift är ju bland annat att värna om att de övriga EU-institutionerna följer lagen. EUD har också de senaste åren gett flera beslut om de nationella domarnas ställning, bland annat i Polen. Följaktligen är det synnerligen viktigt att EUD ser till att den själv uppfyller de höga kraven.

Europaparlamentet har regelbundet visat intresse för hur etiska ärenden sköts i EUD. Parlamentet har getts tillfälle till detta i samband med att det beviljar ansvarsfrihet för hur unionens budget har använts. Till exempel fäste parlamentet 10.5.2023 i samband med att det beviljade ansvarsfrihet för år 2021 uppmärksamhet vid EUD:s ledamöters anmälningar om sina bindningar, deras tjänsteresor och yttre verksamhet. Parlamentets också likaså anmärkningar tidigare år har lett till ändringar i EUD.

### De yrkesetiska reglerna fastslås

De etiska krav som ställs på domare har som sitt primära syfte att garantera domarnas oberoende och opartiskhet i rättstillämpningen trots att deras betydelse sträcker sig längre än så. Enligt artikel 19 i avtalet om Europeiska unionen väljs domarna och generaladvokaterna till EUD bland personer vars oberoende är obestriddigt. Den i artikel 255 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt avsedda kommittén (som har till uppgift att ge ett yttrande om den person som medlemsstatens regering föreslår till uppgiften som domare eller generaladvokat) har sagt att personens omutbarhet och oförvitlighet är bedömningskriterier redan i nomineringsskedet (artikel 255-kommitténs sjunde verksamhetsberättelse, 2022, s. 19). Betydelsen av dessa krav betonas ytterligare av att innan en medlem kan börja sitt arbete vid EUD svär hen en ed att opartiskt och samvetsgrant utöva sitt ämbete och att inte yppa vad som förekommit vid domstolens överläggningar (artikel 2 i EUD:s grundstadga).

Enligt artikel 4 i EUD:s grundstadga får domarna inte inneha något politiskt eller administrativt ämbete. Domarna får inte heller utöva någon avlönad eller oavlönad yrkesverksamhet om inte rådet medger avvikelse härifrån. Sådana avvikelser har inte medgetts åtminstone under de senaste åren. I artiklen ingår även en bestämmelse om skyldigheten att iaktta redbarhet och visa omdöme vid mottagande av vissa uppdrag eller förmåner efter ämbetstiden.

Förutom de ovan nämnda bestämmelserna stödde sig domaretiken i EUD länge endast på praxis. De först reglerna om yrkesetik trädde i kraft 1.10.2007. Cirka tio år senare förnyades reglerna. Numera tillämpas uppförandekoden för ledamöter och tidigare ledamöter i Europeiska unionens domstol (EUVL C 397, 30.9.2021, s. 1) som trädde i kraft 7.10.2021. De förnyade bestämmelserna har stärkt framförallt regleringen och offentligheten av bisysslor och bindningar.

Under beredningen av uppförandekoden fäste EUD uppmärksamhet vid motsvarande regleringar i EU:s medlemsstater, de övriga organen i EU och i internationella domstolar. Som källa användes även internationella rekommendationer om etiska principer för domare. Det råder stor enighet om kärnfrågorna kring domaretiken inom EU:s medlemsstater. Trots det har det varit utmanande att få till stånd uppförandekoden eftersom domstolens medlemmar kommer från 27 stater och många rättskulturer. Därutöver varierar medlemmarnas yrkesbakgrund mycket.

Uppförandekoden är en av EUD godkänd handling. Den är följaktligen inte en rättsakt och grundar sig inte på någon uttrycklig rättsgrund på högre nivå. Eftersom EUD är en domstolsorganisation där både Domstolen och Tribunalen ingår, har båda domstolarnas plenum godkänt reglerna med identiska beslut.

### Ofta framkommande frågor: uppdrag utanför domstolen, bindningar, uttrycksfrihet och omfattningen av överläggningshemligheten

Den i praktiken mest betydelsefulla delen av EUD:s uppförandekod gäller frågan om i vilken utsträckning domarna får ha övriga uppdrag (bisysslor och uppdrag utanför domstolen). Systemet grundar sig på tillståndsplikt. En domare som antingen som representant för domstolen eller annars deltar i en konferens, ett seminarium, undervisar eller deltar i någon annan tillställning måste ha tillstånd av plenum i respektive domstol. Det samma gäller oavlönade uppdrag i till exempel en stiftelse eller förening inom juridik, kultur eller idrott. När ansökan behandlas utreds synnerligen noga om uppdraget är sådant att ett tillstånd överhuvudtaget kan beviljas (om en ledamot till exempel vill delta i ett seminarium utreds vem som ordnar och finansierar det, övriga deltagare och talare, seminariets ämne och i vilka utrymmen det ordnas).

## I likhet med många andra domstolar har även EUD diskuterat i vilken omfattning ställningen som ledamot begränsar yttrandefriheten.

Det här strikta systemet betyder inte att man inte skulle vidkännas att det för att göra EUD och unionsrätten känd är nyttigt att ledamöterna är aktiva även utanför domstolen. Det är ändå viktigt att garantera att ledamöterna koncentrerar sig i första hand på sin huvudsyssla och att övrig verksamhet inte äventyrar oberoendet. Bisysslorna är därutöver underkastade yttre kontroll eftersom de publiceras på EUD:s webbplats.

Ledamöterna får inte ta betalt för sina bisysslor. Denna begränsning gäller ändå inte undervisning i läroanstalter. Många domare är efterfrågade föreläsare och de undervisar ofta regelbundet på universitet.

Domarna och generaladvokaterna är också flitiga artikelskribenter och författare. Denna verksamhet är inte tillståndsbelagd och det är tillåtet att ta emot upphovsrättsvederlag.

I likhet med många andra domstolar har även EUD diskuterat i vilken omfattning ställningen som ledamot begränsar yttrandefriheten. Utgångspunkten är att domarna åtnjuter samma yttrandefrihet som alla medlemmar i samhället. Enligt uppförandekoden ska ledamöterna ändå avhålla sig från sådana uttalanden som skadar hur allmänheten uppfattar ledamöternas oberoende och redbarhet samt ämbetets anseende. Ledamöternas uppdrag och skriftliga verksamhet utanför domstolen handlar oftast om kommentarer gällande rättspraxis. I detta sammanhang påminns det särskilt om försiktighet när det gäller redogörelser för anhängiga mål. Ledamöterna ska också vara försiktiga då de tar ställning till rättsfrågor som senare kan komma fram i en rättegång. Ledamöterna i EUD har således inte en lika omfattande yttrandefrihet som till exempel professorer eller redaktörer.

Sekretessen vad gäller överläggningen av domar är absolut, vilket ännu framhävs av att eventuella omröstningar eller avvikande meningar inte publiceras i EUD. Denna sekretessplikt är entydig i förhållande till utomstående. Däremot är åsikterna inte nödvändigtvis alldeles lika gällande frågan om i vilken grad överläggningshemligheten hindrar att ge uppgifter åt en ledamot som inte ingår i sammansättningen. Det kan finnas behov för det bland annat då två olika sammansättningar samtidigt handlägger ärenden med beröringspunkter. Det kan ännu nämnas att domarna avviker rätt mycket från varandra i hur de uttrycker sig själva och sina eventuella uppfattningar då de ställer frågor till parterna under en muntlig behandling.

Av personer som innehar offentliga uppdrag krävs numera ofta en anmälan om ekonomiska bindningar. Det gäller även ledamöterna i EUD. Anmälan är mestadels offentlig. Dess syfte är att underlätta undvikandet av jävssituationer redan då ärendena delas ut åt ledamöterna. I detta syfte ska ledamöterna uppge i synnerhet sina och de personers vilka ingår i samma familj ekonomiska intressen i sammanslutningar (som aktier) och fastigheter i deras ägo.

Uppförandekoden gäller till vissa delar även tidigare ledamöter. För deras del har man begränsat hurudana uppdrag (till exempel advokatuppdrag) de får ta emot och inom vilken tid.

### Tillsyn

I EU:s domstolssystem finns varken justitieministerium, domstolsverk eller disciplinnämnd. Europeiska ombudsmannens behörighet omfattar inte EUD:s verksamhet som lagskipningsorgan. EUD:s autonoma ställning är på alla sätt stark.

Uppförandekoden bildar inte heller något disciplinärt system. Den enda disciplinära påföljden är den strängaste, det vill säga bestämmelsen i artikel 6 i EUD:s stadga enligt vilken en domare får skiljas från sitt ämbete endast med de övriga ledamöternas enhälliga beslut.

Efterlevnaden av uppförandekoden i EUD bygger på intern kontroll. För detta ändamål kan en av EUD:s ledamöter bestående kommitté i ett enskilt fall delge en enskild ledamot sitt yttrande. I praktiken kan yttrandet vara en slags anmärkning. Förutom denna kommitté med ledamöter från båda domstolarna i europeiska unionen finns i Tribunalen en separat kommitté som koncentrerar sig på att ge allmänna direktiv och rekommendationer samt rådgivning.

Yrkesetikerna i EUD baserar sig på självreglering och självkontroll. Detta stöder domstolarnas självständighet men ställer samtidigt krav på att EUD aktivt ser till att de etiska principerna håller hög nivå och noga iakttas.





# Klimaträttegångar – Kan domstolen handla om inte politikerna gör det?

JAAKKO AUTIO, JUSTITIERÅD  
ROBERT UTTER, JUSTITIERÅD

## Klimatförändringen fortskrider

Det är ett dystert faktum som skuggar hela mänsklighetens framtid att klimatförändringen fortskrider. De vetenskapliga bevisen för hur mänsklig verksamhet ökar koldioxidhalten i atmosfären har ständigt blivit starkare och blir allt svårare att motargumentera. Budskapet från världens forskarsamhälle är i dag betydligt tydligare och strängare än någonsin förut. Klimatförändringen går inte längre att ignorera inom någon del av samhället. Även på rättssystemet ställs ökade förväntningar relaterade till att stävja klimatförändringen.

Den mellanstatliga klimatpanelen IPCC publicerade 20.3.2023 som sin sjätte utvärderingsrapport en sammanfattande rapport där man sammanställt de bästa tillgängliga forskningsresultaten om klimatet. Rapporten är tröstlös, men inte hopplös, läsning. Huvudbudskapet är att omedelbar global handling behövs för att trygga en levnadsduglig framtid för mänskligheten.



## De olika utsläpp som människans verksamhet orsakar har värmt upp klimatet på jorden så mycket att motsvarande temperaturstigningar inte har förekommit på åtminstone 2000 år.

De olika utsläpp som människans verksamhet orsakar har värmt upp klimatet på jorden så mycket att motsvarande temperaturstigningar inte har förekommit på åtminstone 2000 år. Den globala medeltemperaturen har stigit med 1,1 °C från åren 1850–1900 till åren 2011–2020.

Den snabba klimatuppvärmningen orsakas såväl av användningen av fossila bränslen som mänsklighetens över lag ökade konsumtion i takt med den ökade folkmängden på global nivå. Utsläppen har oberoende av staternas klimatåtgärder fortsatt öka trots att takten mattats av de senaste åren.

Enligt IPCC:s rapport fortsätter klimatet att värmas upp åtminstone under det följande årtiondet. Den enligt forskarna kritiska uppvärmningen på 1,5 grader uppnås sannolikt senast i början av 2030-talet.

Klimatförändringen har lett till omfattande och snabba förändringar i atmosfären, haven, snö och istäckena samt på jordens yta. Den accelererande klimatförändringen är förenad med flera risker som är betydligt allvarigare än vad som bedömts tidigare. Den av människans verksamhet orsakade klimatförändringen inverkar redan nu också på förekomsten av extrema väderleks- och klimatfenomen på olika håll i världen. Sådana extrema fenomen är t.ex. värmeböljor, störtregn, torka och tropiska stormar. Klimatförändringen försvårar matproduktionen och tillgången på rent vatten samt orsakar flyttrörelser och påverkar säkerhetsriskerna. Även konkurrensen om naturtillgångarna ökar.

Sannolikheten för omfattande skadliga följder ökar i takt med att klimatet blir varmare. Konsekvenserna på lång sikt är enligt IPCC:s rapport mångdubbla jämfört med de som redan observeras.

### Globala åtgärder – en förutsättning för att stävja klimatförändringen

De nuvarande och planerade klimatåtgärderna verkar inte räcka till för att nå de utsatta målen. Enligt IPCC kan jordklotets uppvärmning stoppas med att i snabb takt minska koldioxidutsläppen från mänsklig verksamhet till noll och kraftigt skära ner utsläppen från övriga föreningar som värmer upp klimatet. Förutom en minskning av utsläppen krävs sannolikt också att koldioxid binds från atmosfären för att klimatförändringen ska stävas.

Det är ytterst svårt att lösa klimatproblemen eftersom många av de globala förändringar som krävs är samhälleligt stora. Det är ont om tid för att korrigera kursen men enligt forskarsamhället finns lösningar att få. Situationen försvåras av att många nödvändiga klimatåtgärder samtidigt kan ha skadliga konsekvenser. Det är inte längre möjligt att granska klimatförändringen åtskild från övriga världsomfattande miljöproblem.

Enligt IPCC:s rapport borde vi i mitten av århundradet vara i en situation där koldioxidutsläppen orsakade av mänsklig verksamhet är högst lika stora som kolsänkorna. Enligt forskarna är det ändå klart att utsläppsminskningens inverkan på temperaturen och övriga klimatstorheter syns med fördröjning. Därför behövs samtidigt även anpassning vid sidan av att klimatförändringen stävas.

För att stävja klimatförändringen krävs i framtiden sannolikt grundläggande samhälleliga förändringar och att passa ihop dessa förändringar med de i normalförhållanden synnerligen bestående kärnprinciperna i rättssystemet kommer inte att vara en enkel uppgift. Tryggandet av rättsstatens grundpelare så som maktfördelningen, lagbundenheten, likvärdigheten och förutsägbarheten måste ses som i en ny situation.

### Antalet klimaträttegångar i världen ökar

Stävjandet av klimatförändringen och den internationella avtalshelheten som är relaterad till det utgör en krånglig ekonomisk, politisk och rättslig härva. Domstolarna har under senare år blivit en av arenorna för klimatpolitiken.

FN:s miljöprogram UNEP publicerade 23.7.2023 en rapport (Global Climate Litigation) där antalet käromål med anknytning till klimatfrågor uppges ha ökat till över 2180 i 65 olika länder under året 2023. Klimaträttegångarna har inte spridit sig överallt: i många diktaturer som producerar stora mängder växthusutsläpp förekommer klimaträttegångar inte nu och knappast i framtiden heller.

I många käromål som har väckts mot stater har staterna och myndigheterna ansetts ha försummat vidta åtgärder för att lösa klimatkrisen. Även företag och övriga verksamma inom företagssektorn har dragits inför rätta av olika skäl som sammanhänger med klimatutsläpp.



Klagandena har yrkat att domstolarna ingriper i försummelser som hänger ihop med genomförandet och effekten av åtgärder som stävjar klimatförändringen. I besvären har särskilt mänskliga rättigheter och kommande generationers rättigheter åberopats.

FN:s generalförsamling bad år 2023 den internationella domstolen i Haag (ICJ) ta ställning till vilka skyldigheter staterna enligt internationell rätt har att skydda klimatet från växthusutsläpp. Internationella domstolen är FN:s viktigaste juridiska organ trots att dess beslut inte är juridiskt bindande. Dess uttalanden har trots det betydelse och ståndpunkterna kan senare bli en del av den internationella sedvanerätten.

I traditionella demokratier är det svårt för domstolarna att vara föregångare i snabba samhällliga förändringar. Följaktligen är det klart att domstolarna inte ensamma duger att lösa klimatkrisen. Klimaträttegångarna verkar ändå i demokratierna skapa sig en egen roll särskilt som kontrollanter av regeringarnas klimatåtgärder.

### Bakgrunden till Finlands första klimaträttegång (HFD 2023:62)

Det var bara en tidsfråga att Finland skulle få sin första klimaträttegång. Vår nationella miljölagstiftning grundar sig långt på olika tillståndssystem inom vilka det inte i praktiken är möjligt att anhängiggöra en klimaträttegång.

Finland har sedan år 2015 haft en separat klimatlag vilken sedermera har ersatts av den nya klimatlagen som trädde i kraft 2022. Klimatlagen innehåller bestämmelser om målen och ramarna för planeringen av Finlands klimatpolitik och för uppföljningen av dess genomförande. I centrum för planeringen är flera olika klimatplaner vars uppföljning närmare har bestämts i lagen.

Klimatlagens planerings- och uppföljningssystem blev också föremålet för Finlands första klimaträttegång.

Startskottet för rättegången utgjorde statsrådets beslut 27.10.2022 att avge klimatårsberättelsen enligt klimatlagen till riksdagen. I årsberättelsen granskas bland annat den allmänna utvecklingen av växthusutsläpp och hur de planerade åtgärderna räcker för att uppnå de mål som satts för de 15 kommande åren.

Statistikcentralen gav i maj 2022 ett snabbestimat om att markanvändningssektorn år 2021 för första gången från att ha varit en sänka förvandlades till en utsläppskälla. Därför hade Finlands nettoutsläpp vänt till tillväxt och överskridit

nivån från år 2005. Utsläppen hade ökat med fyra procent jämfört med året innan.

Utgående från de scenarier som använts i klimatårsberättelsen kunde man enligt statsrådet uppskatta att de nuvarande och planerade åtgärderna inom utsläppshandeln och ansvarsfordelningsssektorn skulle vara tillräckliga för att uppnå de uppsatta utsläppsmålen. Måluppnåelsen var dock förenad med betydande osäkerhet.

Statsrådet fattade inte i samband med att den gav sin klimatårsberättelse ett uttryckligt beslut om ytterligare åtgärder för att uppnå målen att stävja klimatförändringen eller om att ändra de klimatpolitiska planerna.

Finlands naturskyddsförbund r.f. och Greenpeace Norden anförde besvär över beslutet hos högsta förvaltningsdomstolen och yrkade att statsrådets beslut om att avge klimatårsberättelsen till riksdagen upphävs och ärendet återförsänds till statsrådet för ny beredning.

### Vilka var de centrala rättsliga frågorna i ärendet?

På ändringssökandenas besvär hade HFD att avgöra två rättsliga frågor – en klarare och en mer komplicerad.

Den klarare frågan gällde om statsrådets beslut, med vilket statsrådet avger en klimatårsberättelse till riksdagen, går att överklaga.

## Klimatlagen innehåller bestämmelser om målen och ramarna för planeringen av Finlands klimatpolitik och för uppföljningen av dess genomförande. I centrum för planeringen är flera olika klimatplaner vars uppföljning närmare har bestämts i lagen.

Statsrådets klimatårsberättelse, i likhet med övriga berättelser som enligt grundlagen avges till riksdagen, tjänar informationsgången och växelverkan mellan riksdagen som utövar lagstiftningsmakten och statsrådet som utövar den verkställande makten. Närmare bestämmelser om hur dylika berättelser behandlas finns i riksdagens arbetsordning.

Behandlingen av klimatårsberättelsen framskred i normal ordning oberoende av besvären till högsta förvaltningsdomstolen. Riksdagen godkände 22.2.2023 enligt miljöutskottets betänkande ett ställningstagande gällande klimatårsberättelsen.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att riksdagen i sitt betänkande över klimatårsberättelsen vid behov tar ställning till bland annat om berättelsen innehåller den information och de uppskattningar klimatlagen kräver och eventuell övrig information som riksdagen anser vara behövlig. Riksdagen bestämmer likaså vilka åtgärder den anser att berättelsen ger upphov till.

Klimatårsberättelsen beredning och behandling enligt ovan beskriva process är en del av klimatpolitiken som består av dialogen mellan riksdagen och statsrådet som har politiskt ansvar i förhållande till riksdagen.



Att avge en klimatårsberättelse från statsrådet till riksdagen eller berättelsens behandling i riksdagen innehåller inte sådana avgöranden vars laglighet kan prövas i en domstol.

Följaktligen var själva statsrådets beslut att avge klimatårsberättelsen till riksdagen inte ett sådant förvaltningsbeslut som kan överklagas genom besvär.

Till följande kommer vi till den mer komplicerade frågan.

Enligt ändringssökandena hade statsrådet i sin klimatårsberättelse till riksdagen de facto bland annat fattat beslut om att statsrådet inte prövar frågan om behovet av ytterligare åtgärder för att uppnå de i klimatplanerna och klimatlagen uppställda målen. Alternativt argumenterade ändringssökandena att statsrådet beslutat att de i klimatlagen förutsatta ytterligare åtgärderna inte är behövliga.

Frågan är intressant därför att varken en myndighets passivitet eller en utdragen behandlingstid enligt de principer som råder i finsk förvaltningsrätt utgör beslut som är överklagbara. Parternas behov av rättskydd och skyldigheten att trygga de grundläggande rättigheterna kan trots allt förutsätta besvärsmått också i en situation där ett egentligt förvaltningsbeslut inte har fattats.

Fanns det i ärendet förutsättningar att avvika från huvudregeln?

Synpunkterna i högsta förvaltningsdomstolen varierade och ärendet avgjordes med ett omröstningsbeslut. Den för slutresultatet avgörande avvägningen kom att med något olika betoning gälla frågan om det i ärendet redan nu hade uppkommit ett överklagbart beslut. Högsta förvaltningsdomstolen lämnade besvären utan prövning. De två justitieråd som blev i minoritet skulle ha prövat besvären.

Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att behovet att skydda grundrättigheterna och genomförandet av internationella förpliktelser i stävandet av den för hela mänskligheten väsentliga klimatförändringen särskilt ska beaktas när man bedömer den offentliga maktens skyldighet trygga de mänskliga rättigheterna och grundrättigheterna. Detta kan innebära besvärsmått även i en situation där inget egentligt förvaltningsbeslut har fattats.

Även de två justitieråd som blev i minoritet betonade i sin bedömning betydelsen av klimatförändringen och av att man reagerar på den samt tryggandet av kommande generationers mänskliga rättigheter och konstaterade att dessa måste anses utgöra vägande skäl för att en myndighets passivitet kan vara en grund för möjligheten att söka ändring.

Högsta förvaltningsdomstolen fäste uppmärksamhet vid att statsrådet varken i klimatårsberättelsen, eller i samband med att statsrådet beslutat avge den till riksdagen, hade fattat beslut om att inleda ytterligare åtgärder på grund av att kolsänkorna minskat. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg ändå att en domstol kunde pröva lagenligheten i statsrådets beslutsfattande i en sådan situation där underlåtenheten att fatta beslut redan i det skedet leder till ett slutresultat som är i strid med klimatlagen, eller att statsrådets faktiska handlingar visar att det inte har för avsikt att fatta beslut om att uppnå de i lagen föreskrivna målen och skyldigheterna inom en tillräckligt snäv tidtabell.

Enligt klimatårsberättelsen och den utsaga som miljöministeriet gav till högsta förvaltningsdomstolen hade statsrådet ändå påbörjat beredningen av ytterligare åtgärder. Till exempel hade man meddelat att beslut gällande sänkorna kommer att fattas senare. Enligt den utredning som hade lämnats i ärendet kunde man enligt högsta förvaltningsdomstolen inte sluta sig till att statsrådets beslut att avge klimatårsberättelsen till riksdagen hade inneburit en lagstridig underlåtenhet att iaktta målsättningarna och förpliktelserna enligt klimatlagen. Dessutom hade den nya

klimatlagen, som ärendet gällde, trätt i kraft först 1.7.2022, det vill säga endast ett par månader innan statsrådets beslut i slutet av oktober 2022. Följaktligen hade tiden för att bedöma behovet av eventuella tilläggsåtgärder varit synnerligen kort efter att den nya klimatlagen hade trätt i kraft. Därför var det inte ännu fråga om en situation där statsrådet hade agerat i strid med klimatlagen.

Eftersom inget överklagbart beslut hade fattats, avvisade högsta förvaltningsdomstolen besvären.

De två justitieråd som blev i minoritet fäste å sin sida uppmärksamhet vid att den besvärskastade klimatårsberättelsen av statsrådet i berättelsens sammanfattning innehöll ett ställningstagande om behovet av ytterligare åtgärder enligt 18 § i klimatlagen. Ställningstagandet var kort men innebar att ytterligare åtgärder enligt statsrådet inte ännu var behövliga. Minoriteten ansåg att ställningstagandet till denna del innefattade att beslut gällande planeringssystemet, vilket motsvarade ett beslut om att det inte fanns behov för ett beslut om ytterligare åtgärder enligt 16 § i klimatlagen. Följaktligen bildade ställningstagandet till denna del enligt minoriteten ett överklagbart beslut.

# Tjänstemäns och tjänsteinnehavares anställningstrygghet – rättspraxis i HFD

OUTI SUVIRANTA, JUSTITIERÅD  
ELINA RANZ, REFERENDARIERÅD

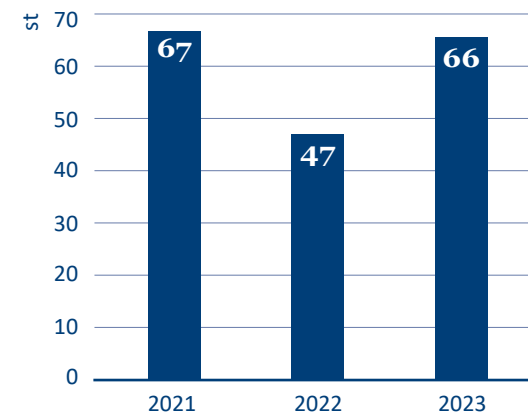
Det gamla finska ordstävets ”Valtion leipä on pitkä, mutta kapea” syftade på att statstjänstemän – eller en del av dem – hade en betydligt starkare anställningstrygghet än arbetstagare i arbetsavtalsförhållande. En person som innehade en tjänst med grundlön kunde inte sägas upp. För det fall tjänsten drogs in som överflödig, omplacerades tjänstemannen i en annan tjänst eller fick lön på indragningsstat. Detsamma gällde om tjänstemannen på grund av till exempel ned-

satt arbetsförmåga inte längre klarade av att sköta sina tjänsteuppgifter. Några av dessa tjänstemän kunde nog avsättas från tjänsten i disciplinär ordning. Uppsägningsförfarandet kom att gälla grundavlönade statstjänstemän först i samband med totalrevideringen av tjänstemannalagstiftningen på 1980-talet, i och med 1988 års tjänstemannalag. (Se närmare regeringens proposition RP 238/1984 rd om revideringen av statstjänstemannalagstiftningen.)

Nuförtiden påminner bestämmelserna om tjänstemännens och arbetstagarnas anställningstrygghet långt varandra. Såväl i statstjänstemannalagen som i lagen om tjänsteinnehavare i kommuner och välfärdsområden samt i arbetsavtalslagen ingår bestämmelser om uppsägningsförutsättningar å ena sidan av skäl som beror på personen och å andra av ekonomiska orsaker eller av produktionsorsaker, hävning av arbetsförhållande, hävning under provotid, särskilt uppsägningskydd och så vidare. När bestämmelserna gällande tjänstemän har beretts har lagberedarens blick ofta riktat sig på den vid tidpunkten ikraftvarande arbetsavtalslagens bestämmelser om anställningstrygghet.

Det finns trots allt fortfarande skillnader mellan tjänstemän och arbetstagare i anställningstrygghet. I förarbetena till den tjänstemannarättsliga lagstiftningen betonas förutom ett närmande mellan de olika anställningsformerna även betydelsen av anställningstryggheten för tjänstemän särskilt som en garanti för tjänstemännens objektivitet och självständighet (se särskilt FörvUB 5/1994 rd). I lagtillämpningen är också dessa betoningar fortfarande betydelsefulla. Den största skillnaden mellan tjänstemän och arbetstagare gällande anställningstryggheten framgår i situationer där en domstol konstaterar att uppsägningsgrunden är lagstridig: tjänstemännens tjänsteförhållande fortsätter, en arbetstagare kan få ersättningar men också en lagstridig uppsägning avslutar arbetstagarens arbetsförhållande.

### Antal inkomna tjänstemannarättsliga ärenden 2021–2023



Även rättsmedlen avviker från varandra. Stridigheter som gäller arbetsavtal handläggs i allmän domstol (eller arbetsdomstolen) medan beslut som gäller tjänstemän överklagas hos förvaltningsdomstolarna, oftast först i en regional förvaltningsdomstol och vidare hos högsta förvaltningsdomstolen om besvärstillstånd beviljas.

Till högsta förvaltningsdomstolen inkom år 2023 totalt 66 besvär som gällde tjänstemannarätt, år 2022 var motsvarande siffra 47 och år 2021 sammanlagt 67. Årsboksavgöranden i tjänstemannarättsliga ärenden har år 2023 getts 4 gånger, år 2022 6 och 2021 3 gånger.

I det följande presenterar vi utvalda årsboksbeslut som har gällt tjänstemäns anställningstrygghet från åren 2022 och 2023.

### Kommundirektörernas anställningstrygghet

Kommundirektörernas tjänsteförhållanden har under senare år varit kortare än förut när kommundirektörerna själva har lämnat uppdraget eller de har sagts upp på grund av förtroendebrist. Kommundirektören kan enligt 43 § i kommunallagen sägas upp om hen har förlorat kommunfullmäktiges förtroende. För att fatta beslutet krävs då att två tredjedelar av alla fullmäktigeledamöter understöder det. Kommundirektörens anställningstrygghet är med andra ord svagare än de övriga kommunala tjänstemännens, vilket beror på kommundirektörens centrala och omfattande ställning. Kommundirektörens tjänsteförhållande kan också avslutas enligt de allmänna uppsägnings- och hävningsgrunderna som gäller tjänsteinnehavare enligt tjänsteinnehavarlagen.

Årsboksbeslutet HFD 2023:72 gällde uppsägning av en kommundirektör med stöd av 35 § i tjänsteinnehavarlagen, det vill säga på grunder som beror på tjänstemannen. Tidigare samma år hade fullmäktige röstat om kommundirektörens förtroende. Majoriteten av fullmäktigeledamöterna ansåg att kommundirektören inte längre hade fullmäktiges förtroende. I omröstningen erhöles ändå inte den kvalificerade majoritet som förtroendebrist enligt 43 § i kommunallagen förutsätter. Processen att avsluta kommundirektörens tjänsteförhållande fortsattes inte enligt 43 § 1 mom. i kommunallagen utan en uppsägningsprocess enligt tjänsteinnehavarlagen inleddes.

Högsta förvaltningsdomstolen hade att avgöra om det fanns sakliga och vägande skäl enligt 35 § 1 mom. i tjänsteinnehavarlagen att säga upp kommundirektören. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att kommundirektörens uppsägningskydd enligt tjänsteinnehavarlagen inte på grund av kommundirektörens organisatoriska särställning är sämre än för övriga tjänsteinnehavare. Trots att kommundirektörens ledande ställning innefattar ett tydligt krav på arbetsgivarens förtroende, granskas detta förtroende mellan arbetsgivaren och tjänsteinnehavaren i bedömningen av om uppsägningen har sakligt och vägande skäl på motsvarande sätt som för andra tjänstemän i ledande ställning och därmed ur en annan synvinkel än fullmäktigeledamöternas politiska förtroende eller bristen på förtroende för kommundirektörens verksamhet enligt 43 § i kommunallagen. På de grunder som närmare framgår ur beslutet ansåg högsta förvaltningsdomstolen att arbetsgivaren inte ens med beaktande av tjänsteinnehavarens ledande ställning hade ett sakligt och vägande skäl för uppsägningen.

Årsboksbeslutet manifesterar skillnaden mellan uppsägningsgrunderna enligt kommunallagen och tjänsteinnehavarlagen: när en kommundirektör sägs upp med stöd av tjänsteinnehavarlagen saknar bestämmelsen om förtroende för kommundirektören enligt kommunallagen betydelse. Då är tröskeln att säga upp en kommundirektör inte lägre än för andra tjänsteinnehavare



i ledande ställning. Uppsägning enligt tjänsteinnehavarlagen kan inte heller användas för att kringgå bestämmelsen om kravet på kvalificerad majoritet för förtroendebrist enligt 43 § i kommunallagen, utan uppsägningsgrunderna måste vägas noga ur tjänsteinnehavarlagens synvinkel om kravet på sakligt och vägande skäl.

### En kommunal förtroendemans särskilda uppsägningsskydd

Både i tjänsteinnehavarlagen och i arbetsavtalslagen ingår bestämmelser om förtroendevaldas särskilda uppsägningsskydd. Enligt 38 § 2 mom. i tjänsteinnehavarlagen kan en förtroendeman sägas upp på grunder som beror på hen endast om majoriteten av de tjänsteinnehavare och arbetstagare vars förtroendeman hen är ger sitt samtycke.

Bakgrunden till årsboksavgörandet HFD 2023:54 var en situation där förvaltningsdomstolen hade upphävt förtroendemannens uppsägning på grund av ett fel i förfarandet i uppsägningsbeslutet. Den uppsagda hade före uppsägningen i enlighet med tjänsteinnehavarlagen hörts om grunderna för och skälen till att tjänsteförhållandet avslutas. Hen hade ändå inte i enlighet med förvaltningslagen hörts om den utredning som enligt arbetsgivaren motsvarade samtycket enligt 38 § 2 mom. i tjänsteinnehavarlagen.

Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att det i förvaltningslagen föreskrivna förfarandet inte i detta sammanhang som kompletterande är tillämpligt. Förvaltningsdomstolens beslut upphävdes och ärendet återförsändes till förvaltningsdom-

stolen för prövning med de övriga grunderna i kommunalbesvären. I beslutet framfördes separat att förvaltningsdomstolen ska pröva också de besvärgrunder enligt vilka det erhållna samtycket inte är godtagbart. Högsta förvaltningsdomstolen betonade också att en förtroendemans rättsskydd förutsätter att hen senast i besvärsskedet ges tillfälle yttra sig om utredningen gällande samtycket.

### Placering i annat tjänsteförhållande och utbildningsplikt

En del av de ärenden som gäller anställningstrygghet har i högsta förvaltningsdomstolen väldigt liknande frågeställningar som i de allmänna domstolarna när de avgör ärenden som gäller uppsägning av arbetstagare.

Årsboksavgörandet HFD 2022:132 gällde uppsägning av en tjänsteinnehavare på grunder som berodde på personen, när tjänsteinnehavaren på grund av väsentlig nedsättning i arbetsförmågan inte längre klarade av sina arbetsuppgifter. Frågan i högsta förvaltningsdomstolen gällde i synnerhet om arbetsgivaren hade försummat sin omplaceringsskyldighet. Enligt 35 § 4 mom. i tjänsteinnehavarlagen förutsätts att arbetsgivaren före uppsägningen reder ut om det är möjligt att undvika uppsägning genom att tjänsteinnehavaren placeras i ett annat tjänsteförhållande.

Högsta förvaltningsdomstolen ansåg för det första att arbetsgivaren, trots ordalydelsen i 35 § 4 mom. i tjänsteinnehavarlagen som

## En del av de ärenden som gäller anställningstrygghet har i högsta förvaltningsdomstolen väldigt liknande frågeställningar som i de allmänna domstolarna när de avgör ärenden som gäller uppsägning av arbetstagare.

endast talar om tjänsteförhållande, också ska utreda möjligheterna placera tjänsteinnehavare i arbetsavtalsbaserade uppgifter. Arbetsgivaren är skyldig erbjuda en tjänsteinnehavare, som på grund av arbetsoförmåga hotas av uppsägning, i princip vilket som helst annat arbete som passar personen med tanke på hens utbildning, yrkeskunskap eller erfarenhet och för vilket hen är lämplig. Arbetsgivaren är ändå inte skyldig erbjuda ett arbete som tjänsteinnehavaren till exempel inte på grund av sin hälsa skulle klara av. Vid behov ska tjänsteinnehavarens lämplighet utredas på lämpligt sätt, till exempel genom arbetsförsök. Ytterligare kan arbetsgivaren förutsättas att i rimlig grad anpassa arbetsuppgifterna eller arbetsförhållandena.

I det förevarande fallet var det inte uppenbart att tjänsteinnehavaren inte skulle ha klarat av arbetet. Hens förmåga att sköta arbetet hade trots det inte utretts genom arbetsförsök eller på något annat lämpligt sätt. Högsta förvaltningsdom-

stolen ansåg att arbetsgivaren inte hade uppfyllt sin skyldighet att utreda om A kunde omplaceras i andra uppgifter. I ärendet fästes också uppmärksamhet vid att A under hörandet hade uttalat sitt intresse för arbetsuppgiften i fråga, liksom hans långa tid i tjänsten.

Årsboksavgörandet HFD 2023:28 handlade om uppsägning av en tjänsteinnehavare av ekonomiska orsaker eller produktionsorsaker. Det var ostridigt att de tidigare uppgifterna hade minskat väsentligt och varaktigt så som lagstiftningen förutsätter och att den tillbudsstående uppgiften avvek väsentligt från den tidigare arbetsuppgiften. Frågan gällde i stället arbetsgivarens omplacerings- och utbildningsskyldighet. Enligt 37 § 1 mom. i tjänsteinnehavarlagen är en förutsättning för uppsägning på kollektiv grund nämligen också att tjänsteinnehavaren inte skäligen kan placeras i eller utbildas till sådana uppgifter som arbetsgivaren har att erbjuda fram till utgången av uppsägningstiden.

## Övergången till ett system med besvärstillstånd har i tjänstemannarättsliga ärenden liksom i övriga ärendegrupper effektiviserat och försnabbat ärendenas handläggning i högsta förvaltningsdomstolen.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att arbetsgivarens plikt att utbilda en tjänsteinnehavare för nya uppgifter gäller sådana uppgifter tjänsteinnehavaren med beaktande av sin förmåga med beaktande av arbetsgivarens behov är ändamålsenlig och rimlig. Det väsentliga är att bedöma huruvida den tjänsteinnehavare som hotas av uppsägning med hänsyn till sin yrkesskicklighet och förmåga efter en rimlig utbildning är kapabel att klara av den erbjudna uppgiften. I bedömningen av utbildningens rimlighet beaktas särskilt den tid som utbildningen tar i anspråk. Vad som i ett enskilt fall kan anses som en rimlig utbildningstid beror på uppgiftens natur, arbetsgivarens behov och övriga omständigheter.

I förevarande fall ansåg högsta förvaltningsdomstolen att utbildningen skulle ha tagit orimligt lång tid. Arbetsgivaren hade följaktligen inte försummat sin omplacerings- och utbildningsskyldighet.

### Statstjänstemäns anställningstrygghet

De ovan nämnda årsboksavgörandena har alla gällt kommunala tjänsteinnehavare. Uppsägning av statstjänstemän av ekonomiska orsaker eller produktionsorsaker har senast behandlats i årsboksbesluten HFD 2019:28 och 29 (båda gällde ändring av tjänsteförhållande för viss tid till ordinarie tjänst och problematiken kring s.k. ny arbetstagare). Uppsägning av personliga orsaker har senast behandlats i årsboksbeslutet HFD 2019:103 (uppsägning av polisman på grund av grovt rattfylleri).

Årsboksbeslutet HFD 2023:69 gällde skiljande av en polisman från tjänsteutövning för viss tid. Skiljande av en polisman från tjänsteutövning för viss tid är ett skilt disciplinstraff som ingår i polisförvaltningslagen. Med bestämmelsen har man velat öka flexibiliteten i urvalet av tjänstemannarättsliga medel. Det har inte varit meningen

att polismän skulle få ett strängare påföljdsansvar, utan skiljande från tjänsteutövning på viss tid har enligt lagens förarbeten ämnats för situationer där en varning är för lindrig men en uppsägning av tjänstemannen skulle vara en oskälig påföljd (se FvUB 5/2006 och RP 4/2006 rd).

Skiljandet från tjänsteutövning på viss tid har enligt rättspraxis använts som påföljd närmast när en polisman har gjort sig skyldig till ett brott. I förevarande fall hade skiljandet berott på underlåtenhet att utföra tjänsteuppgifter. Vissa viktiga polisuppgifter hade blivit ogjorda eller försejats eller riskerat att försejats.

Högsta förvaltningsdomstolen ansåg att skiljandet av polismannen från tjänsteutövning i tre månader var för strängt som påföljd i förhållande till det försumliga förfarandet. Högsta förvaltningsdomstolen fäste särskilt uppmärksamhet vid den tydliga bristen i personalresurser vid polisnärheten, vilken även förmännen varit medvetna om. Försummelserna ansågs snarare bero på en misslyckad prioritering av arbetsuppgifter än ett medvetet handlande. I bedömningen av påföljdens proportionalitet hänvisade man också till hur sträng påföljden var jämfört med en varning och polismannens långa och klanderfria karriär. Polisinrättningsens beslut gällande påföljden upphävdes.

I det här sammanhanget är det bra att också hänvisa till årsboksbeslutet HFD 2022:129 som tangerar polisvärdens rättsställning och anställningstrygghet. Beslutet handlade om tjänstemäns

yttrandefrihet och en aktiv politisk verksamhet i förhållande till den uppträdandeskyldighet som gäller polismän. I högsta förvaltningsdomstolens långa beslutsskäl skisseras på ett allmännare plan under vilka omständigheter det med beaktande av vår nationella rättsordning och särskilt Europeiska människorättsdomstolens rättspraxis är möjligt att begränsa tjänstemäns rätt till yttrandefrihet.

### Tjänstemannaärenden inom systemet för besvärstillstånd

Anförande av besvär hos högsta förvaltningsdomstolen i tjänstemannarättsliga ärenden förutsätter numera enligt en stark huvudregel att högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. För de kommunala tjänsteinnehavarnas del övergick man till besvärstillståndssystemet när lagen om rättegång i förvaltningsärenden trädde i kraft 1.1.2020. För de statliga tjänstemännen har besvärstillståndssystemet blivit huvudregel enligt statstjänstemannalagen redan 1.1.2017.

Övergången till ett system med besvärstillstånd har i tjänstemannarättsliga ärenden liksom i övriga ärendegrupper effektiviserat och försnabbat ärendenas handläggning i högsta förvaltningsdomstolen. Det har möjliggjort att högsta förvaltningsdomstolen även i tjänstemannaärenden utvecklas i riktning mot en prejudikatsdomstol. En stor del av de ärenden där besvärstillstånd beviljas publiceras samtidigt. I tjänstemannaärenden har redan getts relativt många årsboksbeslut i förhållande till ärendegruppens storlek.

## En myndighet som ändringssökande



I förvaltningsprocessen har myndigheter traditionellt kunnat uppträda i rollen som ändringssökande. De kan på olika grunder ha besvärsmätt. Det kan vara fråga om sådana myndigheters som bevakar olika former av allmänt intresse rätt att söka ändring hos förvaltningsdomstolen i beslut de anser strida mot det allmänna intresse de bevakar, eller den beslutsfattande myndighetens rätt att söka ändring i förvaltningsdomstolens beslut genom vilket myndighetens beslut har ändrats eller upphävts.

Enligt den nuvarande processlagen, lagen om rättegång i förvaltningsärenden (FRL) har den myndighet som fattat beslutet i fråga i regel besvärsmätt i ovan nämnda fall. Om besvärsmätten för de myndigheter som bevakar det allmänna intresset föreskrivs delvis i FRL men ofta i speciallagar, framför allt inom miljörätten.



Inom förvaltningsprocessen har man inte på ett allmänt plan gått in för ett formellt tvåparts-förhållande; med andra ord är den myndighet som fattat ett beslut inte till exempel en privat sakägares motpart. Däremot har i till exempel skatteprocessen bevakningen av skattetagarnas rätt koncentrerats till den från Skatteverket oberoende Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt (Vova). Vova kan till exempel söka ändring i skattemyndighetens tolkning gällande en enskild skattepliktig om den anser tolkningen vara lagstridig och olönsam för skattetagarna, eller ansöka om besvär rätt hos högsta förvaltningsdomstolen över förvaltningsdomstolens beslut genom vilket ett beskattningsbeslut har upphävts eller ändrats i strid med skattetagarnas intresse.

Myndigheternas besvär rätt är del av förvaltningsprocessen. Till exempel i bevakningen av allmänna miljöintressen handlar det om att den myndighet eller domstol som fattar beslutet på ett mångsidigt sätt kommer åt att bedöma ärendet utgående från de myndigheters synpunkter som bevakar olika och ibland motstridiga allmänna intressen. Det handlar inte om att staten söker ändring i statens beslut. På motsvarande sätt bidrar det till högsta förvaltningsdomstolens roll som prejudikatsdomstol att också myndigheterna har möjlighet att utmana beslutsfattarens eller förvaltningsdomstolens tolkningar.

I det här avsnittet behandlas myndigheternas roll som ändringssökande i högsta förvaltningsdomstolen ur tre olika ärendegrupper synvinkel. Syftet är att avbilda både överklagandenas mängd, slutresultat per myndighet och systemets grunder. Först granskas ändringssökande i bygg- och miljöärenden, sedan i skatteärenden och till sist i utlänningsärenden.

## Om NTM-centralernas besvär i miljö- och byggärenden

MIKA SEPPÄLÄ, JUSTITIERÅD  
JAAKKO AUTIO, JUSTITIERÅD

### Allmänt om NTM-centralerna

Enligt lagen om närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-centralen) och statsrådets förordning som getts med stöd av den handhas NTM-centralernas lagstadgade uppgifter av självständiga och oberoende ansvarsområden. Ett ansvarsområde inom NTM-centralen kan vara beslutsfattare och ett annat kan i beslutsfattandet inom sitt verksamhetsområde övervaka det allmänna intresset eller vara sökande i ärendet.

NTM-centralens ansvarsområde för miljö och naturresurser (NTM-centralens m-ansvarsområde) är en central statlig miljömyndighet som med stöd av flera miljölagar har uppgifter inom beslutsfattande och tillsyn. Också andra ansvarsområden, som ansvarsområdet för näringar, arbetskraft och kompetens har ansvar som tangerar miljöfrågor. Fiskerimyndighetens uppgifter sammanhänger ofta med beslutsfattande som gäller miljön liksom även ansvarsområdets för trafik och infrastruktur uppgifter till exempel som väghållare.

Några av NTM-centralens m-ansvarsområden är specialmyndigheter för olika miljösektorer och har hela Finland som sitt verksamhetsområde, som NTM-centralen i Birkaland för producentansvarsbestämmelserna i avfallslagen, NTM-centralen i Egentliga Finland i vissa ärenden enligt miljöskyddslagen och NTM-centralen i Sydöstra Finland i tillsynsärenden som gäller internationella avfallstransporter. Ytterligare bör nämnas att NTM-centralens m-ansvarsområde också kan vara verksamhetsidkare som till exempel innehavare av statens regleringstillstånd enligt vattenlagen.

Med hänvisning till det ovan sagda ska NTM-centralen inte ses som en monolitisk myndighet. När vi granskar NTM-centralens besvär rätt är det skäl att definiera vad vi talar om: vilket ansvarsområde, handlar det om verksamhet som beslutsfattare, verksamhetsidkare, tillsynsmyndighet eller är det fråga om bevakning av det allmänna intresset.

Som ändringssökande i miljöärenden kan i förvaltningsdomstolen framträda de egentliga parterna, miljöorganisationer, de myndigheter som fattat besluten, kommunerna, tillsynsmyndigheterna och övriga myndigheter som bevakar det allmänna intresset. De myndigheter som bevakar det allmänna intresset ska inte i sammanhanget ses som egentliga motparter till de övriga eftersom deras uppgifter hänför sig till det allmänna intresse som ska bevakas. En central princip är att när beslut som gäller användningen av miljön eller hindrande av förorening påverkar olika element i naturen och miljön, måste det finnas någon som använder också "naturens talan". Internationellt säger man "Fish can't go to the Court". För miljöns del har talerätten i dessa fall getts NTM-centralens m-ansvarsområde i enlighet med dess verksamhetsfält.

Inom miljölagstiftningen styrs beslutsverksamheten normalt av flexibla bestämmelser som förutsätter avvägning mellan olika intressen, vilket talar för att de myndigheter som företräder dessa intressen självständigt kan föra fram sina synpunkter för beslutsfattandet. På så sätt försäkras man sig om att besluten är jämlika och beslutsskäl transparenta. Beslut som gäller miljön kan förutsätta särskild sakkunskap på grund av naturvetenskapliga eller tekniska frågor. Framförandet av sådana synpunkter som avviker från ansökningarna kan i beslutsfattandet inte lämnas åt vanliga människor eller miljöorganisationer.

För det fall att det råder olika uppfattning om hur de olika synpunkterna ska betonas är det motiverat att beslutets laglighet kan prövas i domstol. Bedömningen av behovet att anföra besvär och det eventuella överklagandet hör då på ett naturligt sätt till uppgifterna för den myndighet som ska bevaka det allmänna intresset.

I den här artikeln granskas endast NTM-centralens m-ansvarsområdes besvär i högsta förvaltningsdomstolen i ärenden där det har varit beslutsfattare, tillsynsmyndighet eller har bevakat allmänt intresse.

### Utgångspunkter för besvärsrätten

Besvärsrätten föreskrivs i många materiella lagar endast genom en hänvisning till lagen om rättegång i förvaltningsärenden (FRL). En myndighet får även anföra besvär över ett förvaltningsbeslut om överklagandet är behövligt med anledning av det allmänna intresse som myndigheten ska bevaka. FRL begränsar inte materiellt NTM-centralens besvärshintresse eller talan på annat sätt än genom att förena det med det allmänna intresse som ska bevakas. Utgångspunkten är naturligtvis även i dessa fall den i det besvärskastade beslutet tillämpade lagens specifika tillämpningsområde, inom vars gränser myndigheten med stöd av sin bevakningsrätt framför till vilken del det besvärskastade beslutet är lagstridigt.

## NTM-centralens tillsynsuppgifter har begränsats så att tillsynen av byggande och planering av områdesanvändning gäller ärenden som är riksomfattande eller betydande på landskapsnivå.

NTM-centralens besvärsrätt kan för det första grunda sig rent på dess uppgifter som tillsynsmyndighet. I dessa fall anknyter besvärsrätten enligt FRL till tillsynsmyndighetsuppgiften och framförallt laglighetsövervakning. När en kommunal myndighet är beslutsfattare har NTM-centralen besvärsrätt som tillsynsmyndighet enligt avfallslagen. På motsvarande sätt föreskrivs i marktäcktslagen att NTM-centralen kan anföra förvaltningsbesvär över miljöskyddsmyndighetens beslut. NTM-centralen är inom sitt verksamhetsområde tillsynsmyndighet enligt lagen om vattentjänster och har därmed besvärsrätt över kommunens och dess myndigheters beslut.

Bevakningen av det allmänna intresset föreskrivs något varierande i olika lagar. För det första kan bevakningen föreskrivas som en del av NTM-centralens allmänna verksamhet och uttryckligen begränsas så. För det andra kan bevakningen nämnas separat som bevakning av allmänt intresse inom miljöskyddet eller sammankopplas till en del av en myndighetstillsynsuppgift.

Bevakningen av allmänt intresse kan beskrivas som mer omfattande än endast laglighetsövervakning. Med allmänt intresse inom miljöskyddet avses i lagarna i stort sett bevakning av de intressen som ingår i NTM-centralens verksamhetsområde. I de fall NTM-centralen är tillsynsmyndighet med stöd av lag, som enligt miljöskyddslagen (MSL) och vattenlagen, innebär det att NTM-centralen också använder talan för det allmänna intresset inom miljöskydd. NTM-centralen har besvärsrätt utan en koppling till behörigheten som tillsynsmyndighet som bevakare av allmänt intresse till exempel enligt gruvlagen.

Skillnaderna i ordalydelsen i de olika bestämmelserna verkar vara slumpmässiga för besvärsrättens del. I några fall sammanfaller också laglighetsövervakningen och bevakningen av allmänt intresse. Det kan också vara oklart om NTM-centralen förutom uppgiften som tillsynsmyndighet också kan ha en myndighetsroll som bevakare av det allmänna intresset eller om NTM-centralen endast verkar som tillsynsmyndighet.

Förutom förvaltningsbesvär har NTM-centralen i en del lagar föreskrivits besvärsmöjlighet i situationer där det annars är fråga om kommunalbesvär (t.ex. kommunala normuppsättningar och fastställande av ett vattentjänstverks verksamhetsområde).

### Begränsningar i besvärsmöjligheten

Som ovan konstateras sammanhänger NTM-centralens besvärsmöjlighet med dess verksamhetsområde antingen så att det handlar om dess uppgift som tillsynsmyndighet med stöd av någon lag eller så att det är fråga om dess uppgift att bevaka det allmänna intresset. Till exempel enligt kemikalielagen sammanhänger NTM-centralens besvärsmöjlighet med dess tillsynsuppgifter som är snävare än den allmänna tillsynen av kemikalielagen. NTM-centralens besvärsmöjlighet har således på olika sätt begränsats i den materiella lagstiftningen.

Naturvårdslagens bestämmelse om ändringssökande är speciell eftersom NTM-centralen enligt den har allmän besvärsmöjlighet över alla myndighetsbeslut på den grunden att ett tillstånd eller annat beslut strider mot naturvårdslagen eller ett beslut som getts med stöd av den. På motsvarande sätt föreskrivs i lagen om förfarandet vid miljökonsekvensbedömning (MKB). Då har NTM-centralen besvärsmöjlighet om ett myndighetsbeslut har fattats utan att MKB-förfarande har företagits.

I markanvändnings- och bygglagen samt i lagen om områdesanvändning och bygglagen som träder i kraft i dess ställe 1.1.2025 ingår en egen helhet som gäller ändringssökande. NTM-centralens

tillsynsuppgifter har begränsats så att tillsynen av byggande och planering av områdesanvändning gäller ärenden som är riksomfattande eller betydande på landskapsnivå. För olika beslut föreskrivs skilt om rätten att söka ändring. Till exempel har NTM-centralen inte rätt att söka ändring i ett enskilt bygglovsbeslut. Däremot har NTM-centralen besvärsmöjlighet i ett beslut som gäller rivningstillstånd och det bygglov som ingår i rivningstillståndet om beslutet gäller en byggnad som är av nationell betydelse eller av betydelse för landskapet (se 192 § 3 mom. (230/2017) i markanvändnings- och bygglagen. Jmfr. ordalydelsen "riksomfattande betydelse eller betydande på landskapsnivå".)

I beslut som gäller planläggning beror NTM-centralens besvärsmöjlighet på planens innehåll och konsekvenser. NTM-centralens besvärsmöjlighet har härletts och ur andra markanvändnings- och bygglagsenliga uppgifter som miljöskydd och vattenförsörjning, men också då bör ärendet ha betydelse på landskapsnivå. Den förhållandevis abstrakt uttryckta begränsningen av NTM-centralens besvärsmöjlighet har orsakat en del tolkningsproblem och har alstrat rättspraxis.

### Besvärsmöjlighet över förvaltningsdomstolens beslut

NTM-centralen fungerar som beslutsfattare bland annat i ärenden som gäller förvaltningstvång och undantagslov enligt naturvårdslagen samt ärenden som gäller förvaltningstvång och en del anmälningsärenden enligt miljöskyddslagen. Huvudregeln enligt FRL är att den myndighet





## Sammandragsvis kan man bedöma att NTM-centralerna inte på lätta grunder utnyttjar sin besvärsmätt.

som har fattat beslutet har rätt att söka ändring i förvaltningsdomstolens beslut med vilket myndighetsbeslutet har upphävts eller ändrats. För det fall att något annat har föreskrivits i lag, har NTM-centralen inte besvärsmätt.

I en del lagar ingår bestämmelser om NTM-centralens besvärsmätt över förvaltningsdomstolens beslut som delvis avviker från FRL:s bestämmelse. Enligt miljöskyddslagen har NTM-centralen rätt att i syfte att bevaka det allmänna miljöskyddsintresset eller av annan grundad anledning anföra besvär över ett beslut genom vilket förvaltningsdomstolen har ändrat eller upphävt dess beslut. NTM-centralen kan därför inte anföra fortsatta besvär endast därför att förvaltningsdomstolens beslut är för strikt för verksamhetsidkaren och därigenom lagstridigt, utan den måste framföra till exempel att förvaltningsdomstolens felaktiga ståndpunkt har en vidare betydelse för till exempel förvaltningspraxis, eller andra motsvarande skäl.

NTM-centralens rätt att anföra fortsatta besvär över förvaltningsdomstolens beslut annat än som beslutsfattare motsvarar till övriga delar de situationer där NTM-centralen har besvärsmätt över beslut som en annan myndighet har fattat.

Rätt att anföra fortsatta besvär över ett planbeslut har ändå endast kommunen i de fall förvaltningsdomstolen har upphävt planbeslutet.

### NTM-centralernas besvär i HFD

Till miljöärenden i HFD hör bland annat miljöskydds-, vatten-, vattenvårds-, naturvårds- och marktäktärenden. I byggärenden ingår ärenden enligt markanvändnings- och bygglagen och en del andra fastighetsrelaterade ärenden.

NTM-centralerna använder sin besvärsmätt endast lite. Deras andel av de åren 2020–2023 avgjorda miljöärendena varierade mellan en och fem procent och av markanvändnings- och byggärendena mellan två och tre procent. Dessutom bör man beakta att såväl i miljöärenden som i byggärenden är ändringssökandena ofta många i förhållande till samma beslut och NTM-centralen endast en av dem. Det här gäller i synnerhet besvär över planbeslut och miljö- och vattentillståndsärenden i stora verksamheter och projekt.

NTM-centralernas besvärsmättansökningar i miljöärenden och byggärenden når relativt ofta över besvärsmättströskeln. I miljöärenden är besvärsmättarna också relativt ofta framgångsrika det vill säga leder till att beslutet upphävs

eller ändras, i byggärendena är besvärsmättarna däremot inte på samma sätt framgångsrika. De besvärsmättstillstånd som NTM-centralerna beviljas har ofta prejudikatsgrund men även de andra grunderna för att bevilja besvärsmättstillstånd som uppenbart fel eller annat vägande skäl kan samtidigt vara aktuella ifall besvärsmättstillstånd beviljas. Ur statistiken kan man inte direkt utläsa hur omfattande besvärsmättstillståndet i ärendet har beviljats. I praktiken kan besvärsmättstillstånd ha beviljats endast för en del av besvärsmättgrunderna. På ett allmänt plan kan man ändå konstatera att NTM-centralernas yrkanden och besvärsmättgrunder är klart framförda och välmotiverade och därför beviljas ofta besvärsmättstillståndet till alla delar åt NTM-centralerna. Antalet framgångsrika besvärsmätt i miljöärenden är för NTM-centralernas del betydligt högre än för andra ändringssökandena. Trots att besvärsmätt i byggärenden inte slutligen varit så framgångsrika kan de inte anses ha varit onödiga eftersom besvärsmättgrunderna ofta är principiella lagtolkningsfrågor.

Sammandragsvis kan man bedöma att NTM-centralerna inte på lätta grunder utnyttjar sin besvärsmätt.

NTM-centralen i Nyland har av NTM-centralerna oftast varit ändringssökande, särskilt i ärenden som gäller planläggning. Övriga som brukat sin besvärsmätt är NTM-centralen i Birkaland och NTM-centralen i Norra Österbotten i miljöärenden. Eftersom antalet överklaganden är litet kan man inte dra några särskilda slutsatser

av den regionala fördelningen. Man kan trots allt anta att det är naturligt att utnyttja besvärsmätten i områden där det fattas många beslut och följaktligen också föds mera olika miljökonflikter än annanstans.

Lagstiftningen är delvis inkonsekvent och öppen för tolkningar gällande begränsningarna i NTM-centralernas besvärsmätt. De knappt märkbara skillnaderna i besvärsmätten och inkonsekvensen i begränsningarna leder i förvaltningsdomstolarna ofta till svåra tolkningssituationer med utdragna behandlingstider som påföljd. Det här har kunnat märkas i synnerhet i ärenden enligt markanvändnings- och bygglagen där besvärsmätten har begränsats ytterligare.

Begränsningarna i besvärsmätten verkar också leda till att det i förvaltningsdomstolarna slumpmässigt anhängiggörs sakfrågor enligt ändringssökandens egna intressen. Samtidigt godkänns att allt fler sådana beslut vars lagenlighet är tvivelaktig, får laga kraft. Detta kan å sin sida leda till olika praxis i olika delar av landet.

Utgående från HFD:s beslutspraxis under senare tid kan man sammanfattningsvis konstatera att inga särskilda problem hänger ihop med hur NTM-centralernas besvärsmätt utnyttjas. NTM-centralernas besvär har ingen egentlig inverkan på behandlingstiderna inom ärendegrupperna. Det ser inte ut att finnas skäl för begränsningen av besvärsmätten.

# Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt som part i skatteärenden

HANNELE RANTA-LASSILA, JUSTITIERÅD  
VESA-PEKKA NUOTIO, JUSTITIERÅD

Verkställandet av beskattningen är ett massförfarande där beslutsfattandet delvis är automatiserat. På grund av den stora mängden skattebeslut och eftersom skattelagstiftningen ger rum för tolkning kan Skatteverket inte i praktiken garantera att alla beslut är felfria och beskattningsförfarandet absolut enhetligt. Skattelagarna innehåller ändå bestämmelser som gör det möjligt för Skatteverket att i efterskott rätta fel som begåtts i beskattningen, till den skattskyldiges för- eller nackdel. Dessutom har de skattskyldiga möjlighet att själva söka ändring i beskattningsavgöranden de anser vara felaktiga.

## Centraliserad bevakning av skattetagarnas rätt

Även skattetagarna det vill säga staten och kommunerna (och vissa andra skattetagare) har redan länge kunnat söka ändring i beskattningen. Före år 2008 fördes statens och kommunernas talan i skatteärenden av självständiga skatteombud. De kunde självständigt bedöma i vilka ärenden det fanns skäl söka ändring.

Skatteförvaltningen omorganiserades 2008 så att de tidigare lokala myndigheternas verksamhet centraliserades till en myndighet det vill säga Skatteverket. Samtidigt centraliserades även skattetagarnas rättsbevakningsuppgifter till en enhet inom Skatteverket det vill säga Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt.

Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt har till uppgift att bevaka statens, kommunernas, församlingarnas, Folkpensionsanstaltens, skogsvårdsföreningarnas och Skogscentralens rätt i beskattningen och i ändringssökande som gäller beskattning liksom i övriga ärenden enligt förvaltningslagen och lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Talerätten omfattar förutom situationer som gäller verkställd beskattning även ändringssökande i förhandsavgöranden av Skatteverket och Centralskattenämnden. Kommunerna, församlingarna och Folkpensionsanstalten kan därutöver själva använda sin besvärsmätt. Följaktligen har till exempel den kommun där en fastighet är belägen rätt att söka ändring i fastighetsbeskattningen.

Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt använder statens och kommunernas talan som part i ärenden som gäller beskattning. Parterna i överklaganden som gäller skatteärenden är följaktligen i regel den skattskyldige och Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt. Den myndighet som har verkställt beskattningen är inte part

## Omfattande besvärsmätt

Enhetens för bevakning av skattetagarnas rätt talerätt innebär inte endast att enheten bemöter de skattskyldigas överklaganden. Enheten kan också själv söka ändring i Skatteverkets, skatterättsnämndens eller förvaltningsdomstolens beslut.

Enhetens för bevakning av skattetagarnas rätt att söka ändring i Skatteverkets beslut innebär i praktiken att den i ärenden som gäller ändringssökande verkar som en självständig myndighet inom Skatteverket. Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt kan göra en omprövningsbegäran och till exempel yrka att en utgift som Skatteverket har godkänt som avdragsgill från den skattskyldiges inkomster, inte ska anses avdragsgill. Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt kan söka ändring även när ett beskattningsbeslut följer Skatteverkets publicerade anvisningar och på så sätt sträva efter att ändra beskattningspraxis och gällande tolkning. Ifall skatterättsnämnden inte godkänner den omprövningsbegäran som Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt har gjort, har enheten rätt att anföra besvär hos förvaltningsdomstolen och högsta förvaltningsdomstolen.

En dylik verksamhetsmodell, där en enhet inom en myndighet har självständig besvärsmätt och även rätt att inleda en besvärsmätt över den ifrågavarande myndighetens beslut, lär vara exceptionell.

Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt kan också verka till den skattskyldiges förmån genom att i sitt bemötande på den skattskyldiges besvär ge anvisningar om vilken tilläggsutredning som åtminstone ännu behövs för att besvären enligt enheten ska kunna godkännas. Enheten kan ytterligare till förvaltningsdomstolen framföra att den skattskyldiges besvär kan godkännas och i enstaka fall har enheten själv sökt ändring till skattetagarens fördel.

## Besluten ska anses viktiga

Det har inte varit meningen att Enheten för skattetagarnas rätt använder sin talerätt i sådana ärenden, vars betydelse för skattetagarna är liten.

Därför ingår i lagen om beskattningsförfarande en bestämmelse om att förvaltningsdomstolen kan avgöra den skattskyldiges besvär utan att höra Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt, om skattebeloppet med anledning av den skattskyldiges besvär kan ändras med högst 6 000 euro och om ärendet inte lämnar rum för tolkning och inte är oklart. Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt ska däremot använda sin talerätt när den anser det behövt med avseende på lagens tillämpning i andra liknande fall

## I högsta förvaltningsdomstolen anhängiggjordes år 2023 cirka 320 skatteärenden.

eller för en enhetlig beskattning eller rättspraxis, ärendet är ekonomiskt betydande eller bevakningen av skattetagarnas rätt det annars kräver.

Följaktligen är uppgiften för Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt att i sin bevakning koncentrera sig i allmänhet och i sitt eget ändringssökande i synnerhet på ärenden som är juridiskt öppna för tolkning. Sådana ärenden handlar det enligt enheten själv om till exempel i tolkning av ny lagstiftning, tolkning av bestämmelserna om beskattnings- eller rättelseförfarande och ändringssökande eller när man kan konstatera att lagstiftningen är bristfällig eller har luckor eller då Skatteförvaltningens beslutspraxis eller förvaltningsdomstolarnas rättspraxis varierar.

Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt mäter sitt resultat utgående från en hur stor del av dess besvär leder till ett av förvaltningsdomstolen eller högsta förvaltningsdomstolen publice-

rat beslut. Ytterligare följer man upp hur många besvärstillstånd enheten beviljas för sina besvär och andelen publicerade beslut av högsta förvaltningsdomstolen över besvär anförda av den skattskyldige där enheten har bifallit besvärstillstånd.

Enligt Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt består största delen av dess verksamhet av bemötanden på skattskyldigas besvärsskrifter. Skattetarombuden använder cirka 85 procent av sin arbetstid till bemötanden och cirka 15 procent av arbetstiden går till enhetens eget ändringssökande.

### Besvär hos högsta förvaltningsdomstolen

I högsta förvaltningsdomstolen anhängiggjordes år 2023 cirka 320 skatteärenden. Av dem var omkring 15 procent besvärstillståndsansökningar av Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt eller direkta besvär över Centralskattenämndens beslut. År 2022 anhängiggjordes cirka 420 skatteärenden av vilka cirka 12 procent på enhetens initiativ. År 2021 anhängiggjordes omkring 300 skatteärenden och enheten var ändringssökande i cirka 13 procent.

Ur högsta förvaltningsdomstolens synvinkel är Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt en synnerligen ivrig ändringssökande. Till exempel NTM-centralen och Migrationsverket använder sin besvär rätt mer sparsamt.

Högsta förvaltningsdomstolen avgjorde omkring 460 skatteärenden år 2021, 270 år 2022 och drygt 400 år 2023. Ökningen i antalet avgjorda skatteärenden år 2023 förklaras med att en omfattande serie med skatteärenden avgjordes. Den allmänna trenden har varit att antalet skatteärenden minskar. Till exempel år 2016 avgjordes över 600 skatteärenden.

Besvärstillstånd krävs i praktiken i alla andra skatteärenden utom i besvär över Centralskattenämndens förhandsavgöranden. Merparten av besvärstillståndsansökningarna avslås oberoende av om ändringssökanden är den skattskyldige eller Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt. I skatteärenden beviljas ändå proportionellt sett fler besvärstillstånd än i högsta förvaltningsdomstolens ärendegrupper i medeltal.

År 2021 och 2022 beviljades besvärstillstånd i knappt 20 procent av de skatteärenden där besvärstillstånd förutsätts. År 2023 var motsvarande andel 30 procent. Den större andelen beviljade besvärstillstånd år 2023 i förhållande till tidigare år förklaras med att en omfattande serie med skatteärenden avgjordes. Av de besvärstillståndsansökningar som Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt gjorde beviljades cirka 40 procent åren 2021 och 2022 och knappt 20 procent år 2023.

Som ändringssökande har Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt varit något mer framgångsrik än de skattskyldiga. Enheten har beviljats besvärstillstånd och beslutet har upphävts eller ändrats i ungefär 20–30 procent av fallen under åren 2021–2022, medan motsvarande andel för de skattskyldigas del är cirka 10 procent (med undantag av det exceptionella året 2023).

### Skattebeslut publiceras ofta

År 2023 publicerades 128 årsboksbeslut, av vilka 21 eller 16 procent av alla årsboksbeslut gällde beskattning. Andelen är något större än andelen skatteärenden av alla högsta förvaltningsdomstolens beslut (11 procent). År 2022 var skattebeslutens andel större det vill säga 21 procent, vilket var ett tre gånger så stort antal som skattebeslutens andel av alla högsta förvaltningsdomstolens beslut.

Av de år 2023 publicerade skattebesluten var 43 procent anhängiggjorda av Enheten för bevakning av skattetagarnas rätt. Under de två tidigare åren var enheten ändringssökande i cirka en tredjedel av de publicerade besluten. Enhetens för bevakning av skattetagarnas rätt andel av högsta förvaltningsdomstolens publicerade beslut som gäller beskattning är betydligt större än dess andel av alla besvärstillståndsansökningar och besvär.



## Migrationsverket som ändringssökande

PETRI HELANDER, JUSTITIERÅD

Migrationsverkets rätt att söka ändring i förvaltningsdomstolens beslut grundar sig på både specialbestämmelsen i 195 § i utlänningslagen och det allmänna stadgandet i 109 § 2 mom. i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Migrationsverket har rätt att överklaga sådana beslut av förvaltningsdomstolen genom vilka beslut av Migrationsverket har upphävts eller ändrats. I utlänningsärenden är grunderna för beviljande av besvärstillstånd snävare än i lagen om rättegång i förvaltningsärenden. Enligt 196 § i utlänningslagen kan besvärstillstånd beviljas, om det med avseende på lagens tillämpning i andra liknande fall eller med hänsyn till en enhetlig rättspraxis är av vikt att ärendet prövas av högsta förvaltningsdomstolen (prejudikatgrund) eller om det finns ett annat särskilt vägande skäl att bevilja tillstånd.

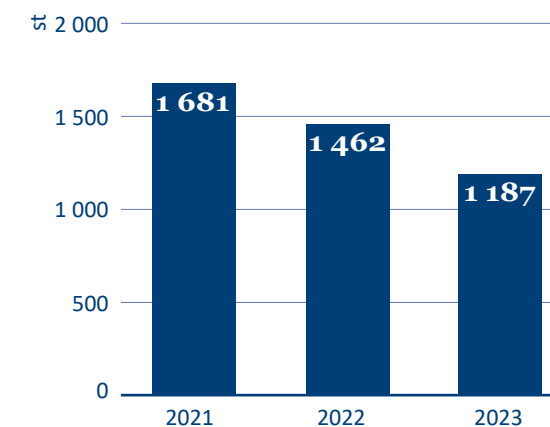
Hos högsta förvaltningsdomstolen anhängiggjordes år 2022 sammanlagt 1462 utlänningsärenden och år 2023 sammanlagt 1 187 ärenden. Av dessa var sju år 2022 och fem år 2023 ansökningar om besvärstillstånd som gjorts av Migrationsverket.

Högsta förvaltningsdomstolen avgjorde år 2023 sammanlagt 11 besvärstillståndsansökningar av Migrationsverket. I sju av dem beviljade högsta förvaltningsdomstolen besvärstillstånd. I fem ärenden upphävde högsta förvaltningsdomstolen förvaltningsdomstolens beslut och satte i kraft Migrationsverkets beslut. I två ärenden ändrade högsta förvaltningsdomstolen inte förvaltningsdomstolens beslut eller dess slutresultat. Högsta förvaltningsdomstolen publicerade som årsboksbeslut fyra ärenden som anhängiggjorts på Migrationsverkets initiativ.

I alla de ansökningar om besvärstillstånd som Migrationsverket anhängiggjorde år 2023 ansökte Migrationsverket om besvärstillstånd på prejudikatgrund, i några ärenden ytterligare på grund av annat vägande skäl. Migrationsverket motiverade i sina besvärstillståndsansökningar exakt den rättsfråga om vilken det ansåg att ett avgörande från högsta förvaltningsdomstolen behövdes. Typiskt har Migrationsverket ansökt om besvärstillstånd antingen på grund av att rättspraxis inte finns eller därför att lagen har tolkats och tillämpats på olika sätt i förvaltningsdomstolarna.

**Migrationsverket har rätt att överklaga sådana beslut av förvaltningsdomstolen genom vilka beslut av Migrationsverket har upphävts eller ändrats.**

### Antal inkomna utlänningsärenden 2021–2023



Allt som allt kan man konstatera att Migrationsverket relativt sällan söker ändring i förvaltningsdomstolsbeslut genom vilka Migrationsverkets beslut har upphävts. Statistiskt kan man konstatera att högsta förvaltningsdomstolen i de flesta fallen har beviljat besvärstillstånd. Det här visar å sin sida att Migrationsverket i sina besvärstillståndsansökningar har lyckats identifiera sådana rättsfrågor om vilka det har varit befogat att få ett avgörande från högsta förvaltningsdomstolen.

## Utlåtanden av högsta förvaltningsdomstolen år 2023

### Justitieministeriet

- Utlåtande om ändringen av bestämmelserna om offentliga samfunds skadeståndsansvar.
- Utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet om revidering av vattenlagen.
- Utlåtande om utkastet till regeringens proposition om ändring av dataskyddslagen, 87 § och 59 § i lagen om behandling av personuppgifter i brottmål och vid upprätthållandet av den nationella säkerheten och 12 b § i lagen om förvaltningsdomstolarna.
- Utlåtande om bedömningspromemorian om behovet av vissa ändringar i bestämmelserna om förvaltningsdomstolarnas sammansättning.
- Utlåtande om bedömningspromemorian om domares möjlighet att delta på distans i förvaltningsprocessen.
- Utlåtande om utkastet till regeringens proposition om ändring av dataskyddslagen och lagen om behandling av personuppgifter i brottmål.

### Trafik- och kommunikationsministeriet

- Utlåtande om utkastet till bedömningspromemorian om ändringsbehoven i bestämmelserna om ändringssökande i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation.

### Miljöministeriet

- Utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet med förslag till regeringens proposition om ändring av lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen, miljöskyddslagen och vattenlagen.

### Domstolsverket

- Utlåtande om utkastet till Domstolsverkets strategi.
- Utlåtande om betänkandet av arbetsgruppen för utveckling av domstolarnas ekonomiska indikatorer.

### Ålands landskapsregering

- Lagförslag om ny landskapslagstiftning om jordförvärv.

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

HFD 2023:120 – C-790/23

Den syriska medborgaren X ansökte om internationellt skydd i Danmark år 2016. Danmark beviljade hen tillfälligt uppehållstillstånd på grund av behov av skydd enligt Danmarks utlänningslag. År 2020 beslöt den danska immigrationsmyndigheten på eget initiativ att inte förlänga uppehållstillståndet. Ändringssökanden ålades att lämna landet. Ändringssökanden ansökte om internationellt skydd i Finland 2021. Migrationsverket avvisade ansökan utan prövning och avvisade ändringssökanden till Danmark enligt ansvarsbestämningsförordningen. Förvaltningsdomstolen avslag ändringssökandens besvär.

I ärendet skulle avgöras om förutsättningarna för att tillämpa förfarandet för återtagande enligt art. 18.1 d i ansvarsbestämningsförordningen uppfylls.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att Danmark för sin del tillämpar ansvarsbestämningsförordningen men varken skyddsgrundsdirektivet eller förfarandedirektivet. Följaktligen skiljer sig det i Danmark tillämpade nationella förfarandet för behandlingen av ansökningar om internationellt skydd delvis från förfarandet i de andra medlemsstaterna. Därför ska i ärendet bedömas hur ordalydelsen ”ansökan har avslagits” i art. 18.1 d i ansvarsbestämningsförordningen ska tolkas i förevarande fall.

Högsta förvaltningsdomstolen beslöt skjuta upp ärendets behandling och framställa en begäran om förhandsavgörande av EU-domstolen om tolkningen av art. 18.1 d i ansvarsbestämningsförordningen.



## Kanslichefens överblick: Åter till Gardesstaden

EMIL WARIS, KANSLICHEF

Året 2023 var för högsta förvaltningsdomstolen det sista i tillfälliga lokaler inför återflyttningen till våra grundrenoverade lokaler i januari 2024. Det tre år långa renoveringsarbetet har lyckats väl, på flera punkter exemplariskt.

Våra utrymmen i Gardesstaden i Helsingfors har genomgått omfattande reparations- och ändringsarbeten under ledning av Senatfastigheter, varmed det arkitektoniskt och kulturhistoriskt värdefulla skyddsobjektet har omformats att motsvara dagens krav på arbetsmiljön. Förutom de varligt konserverade ytorna har hustekniken helt förnyats och byggnaderna anslutits till fjärrkyl nätet. De moderniserade utrymmena tillåter

användningen av ny teknik och digitala lösningar i arbetsutrymmen och sessionsalar. Grundrenoveringens huvud- och arkitektplanerare har varit konsortiet Arkitektbyrå A-Konsult Ab och Arkkitehtuuri- ja muotoilutoimisto Talli Oy.

Högsta förvaltningsdomstolen och dess representanter har under olika skeden av entreprenaden fått beröm för ett sakkunnigt och aktivt deltagande i renoveringsprojektet. Jag vill i min tur tacka Senatfastigheter och våra övriga samarbetspartner inte enbart för det lyckade slutresultatet utan även för hur öppet och interaktivt vårt samarbete varit.



Också erfarenheterna av verksamheten i de tillfälliga lokalerna i Hagnäs var goda. Under loppet av år 2023 sysselsattes först administrationen och sedan hela personalen i allt större grad av förberedelserna inför återflytten. Förberedelserna väckte naturligtvis också nyfiken och entusiastisk diskussion om vad som ändrats i de förnyade lokalerna. Faktum är dessutom, att till och med en tredjedel av den personal som efter tre års frånvaro återvänder till Gardesstaden har bytts ut under tiden. För vissa innebär flytten en hemkomst, för andra en helt ny arbetsmiljö.

Jämfört med förflutna år, har en större personalomväxling förväntat kvarstått som ett permanent eller åtminstone långvarigt fenomen i domstolarna. Ändringen har sina klara fördelar, såsom mångsidigare och fortare framkomliga karriärer samt nya impulser för att utveckla verksamheten. Myntets baksida är bland annat ökningen i de resurser som behöver reserveras för handledning av nya arbetstagare och utmaningar för bevarandet av tyst kunskap och en gemenskaplig domstolsidentitet.

Personalen är en domstols enda verkliga resurs. Den verksamhet en högsta domstol utövar och den samhälleliga stabilitet domstolens roll har som avsikt att främja förutsätter motsvarande interna stabilitet. Jag är övertygad om att returen till utrymmen, som är planerade och nu återförbättrade med sikte på verksamheten i en högsta domstol, fungerar som ett element, som binder samman personalen, bevarar värdefulla traditioner samt förstärker betydelsen och glädjen i arbetet.

Denna årliga överblick blir för min del den sista, då min ämbets tid som högsta förvaltningsdomstolens kanslichef under våren 2024 kommer till sitt slut. Jag vill därför utnyttja tillfället för att tacka hela högsta förvaltningsdomstolens personal för ett utomordentligt samarbete och ett på alla vis engagerat arbete till godo för rättssäkerheten i vårt land.

Byggnaden på Fabiansgatan vid Kaserntorget är ett såväl arkitektoniskt som kulturhistoriskt värdefullt skyddsobjekt. Huset i nyrenässansstil stod färdigt 1902 och har ritats av arkitekten Waldemar Aspelin. Utrymmena har tidigare varit i Helsingfors Sparbanks och Rundradions användning. Nybygget på Unionsgatans sida är från 1952 och planerades av arkitekterna Jussi Paatela, Veli Paatela och Reino Koivula. Utrymmena har varit i högsta förvaltningsdomstolens bruk sedan 1984. Bild: Senatfastigheter







# Högsta förvaltningsdomstolens personal 1.1-31.12.2023

## President

Kari Kuusiniemi

## Justitieråd

Janne Aer, Jaakko Autio, 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,  
Taina Pyysaari, Hannele Ranta-Lassila,  
Mika Seppälä, Eija Siitari, Outi Suviranta,  
Irma Telivuo, Kari Tornikoski, Robert Utter,  
Ari Wirén (tf)

## Miljösakkunnigråd

Olli Dahl, Seppo Hellstén, Mikael Hildén,  
Jukka Horppila, Janne Hukkinen, Juha Järvelä,  
Harri Koivusalo, Kirsi Kostamo, Olli Malve

## Överingenjörsråd

Petri Kuosmanen, Jussi Ryyänen,  
Jukka Seppälä, Kari Tammi

## Kanslichef

Päivi Pietarinen (tjl), Emil Waris (tf)

## Referendarieråd

Kristina Björkvall, Marita Eeva, Petri Hellstén,  
Heidi Jääskeläinen, Pekka Kemppainen,  
Jukka Koivusalo, Päivi Korkeakoski,  
Jarkko Kyllönen, Saija Laitinen (tjl),  
Helmi Lajunen (tjl), Laura Leino, Petri Leinonen,  
Stina-Maria Lund, Minna Miettinen (tjl),  
Laura Peni, Kaisa Pärssinen-Knight (tf),  
Elina Ranz, Mikko Rautamaa, Anne Rautiainen,  
Jenny Rebold, Pekka Savola (tf),  
Liisa Selvenius-Hurme (tf), Camilla Servo,  
Satu Sundberg, Milla Wartiovaara

**Justitiesekreterare**

Anna Ahlberg, Andreas Byggmästar (tf),  
Jenni Eerola (tf), Katariina Flinkman (tf),  
Johanna Haapala-Mrena, Marja Huilla (tf),  
Karoliina Hyttinen (tjl), Paul Karlsson,  
Lisa Koskela (tf), Mirka Kuisma (tjl),  
Otto Kumpulainen (tf), Heidi Kärkiö (tf),  
Turo Lehtonen, Liisa Leiniö (tjl),  
Heidi Muukkonen (tjl), Sampsa Mäenpää,  
Satu Niemelä-Ahokas, Juuso Peltonen,  
Niina Ristolainen (tf), Anu Sillanmäki (tf),  
Anna Soininen (tf), Joonas Tuominen (tf),  
Vilma Vanhamäki (tjl), Hilla Viljamaa

**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 notaries**

Juha Rekola (tjl), Riitta Vaartio, Nina Äikäs (tf)

**Administrativ notarie**

Juha Rekola (tf)

**Informatiker**

Piia Rautiala

**Notaries**

Sara Anias (tf), Jenna Castrén (tf), Nina Hytönen,  
Atte Hyväkkä, Santeri Härkönen, Johanna Jokela,  
Nora Kurenkunnas, Iida Lähteenmäki  
(tf), Jenni Mertaniemi (tf), Kati Palojarvi  
(tf), Eeva Ryytty, Emilia Smolander (tf),  
Nina Äikäs (tjl)

**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 (tf)

**Specialekreterare**

Annika Jansson (tf), Milla Jokinen,  
Nora Klemola, Lisa Laaksonen (tf),  
Salla Linnavirta (tf), Anu Palomäki (tf),  
Katja Päivinen, Ilona Wartiovaara (tf)

**Kommunikationssekreterare**

Jasmin Tag (tf)

**Avdelningssekreterare**

Merja Ahlfors, Miska Ekström (tf),  
Lassi Karpansalo (tf), Lisa Laaksonen (tjl),  
Salla Linnavirta (tjl), Maiju Meller (tf),  
Iida Nordström, Jessiina Nurmela (tf),  
Linda Ojala (tf), Tuula Pelkonen, Maarit  
Sandström, Anna-Julia Vossotskaja (tf)

**Sekreterare vid  
registratorskontoret**

Isabella Alinikula (tf), Heli Hietala, Tiina Kaplas,  
Jenna Kauhanen (tf), Elise Kemppainen (tf),  
Emmi Litz (tf)

**Inspektör**

Antti Meriläinen (tjl)

**Vaktmästare**

Toni Pylvänäinen, Daniel Rehnström

**Högskolepraktikanter**

Kaisa Kuitunen, Waltteri Lindqvist,  
Jasmin Tarkiainen, Ella Tervonen

---

**Personer som avgått från  
ordinarie tjänst under året 2023**

Referendarierådet Hannele Klemettinen 1.1.2023  
Referendarierådet Marja-Liisa Judström 1.11.2023  
Referendarierådet Katja Syväkangas 1.3.2023  
Referendarierådet Elina Nyholm 1.8.2023  
Justitiesekreterare Ilona Leinonen 1.1.2023  
Justitiesekreterare Joonas Ahtonen 1.1.2023  
Justitiesekreterare Satu Bäckmand-Liimatta 1.3.2023  
Justitiesekreterare Anna Mähönen 1.7.2023  
Justitiesekreterare Anna Heikkilä 9.7.2023  
Ansvarig notarie Annika Aroharju 1.9.2023  
Notarie Soili Tolvanen 1.7.2023  
Notarie Anne Sahlman 1.10.2023  
Avdelningssekreterare Krista Lappalainen 18.3.2023

tjl = tjänstledig (31.12.2023)

tf = tillförordnad, visstidsbefattning

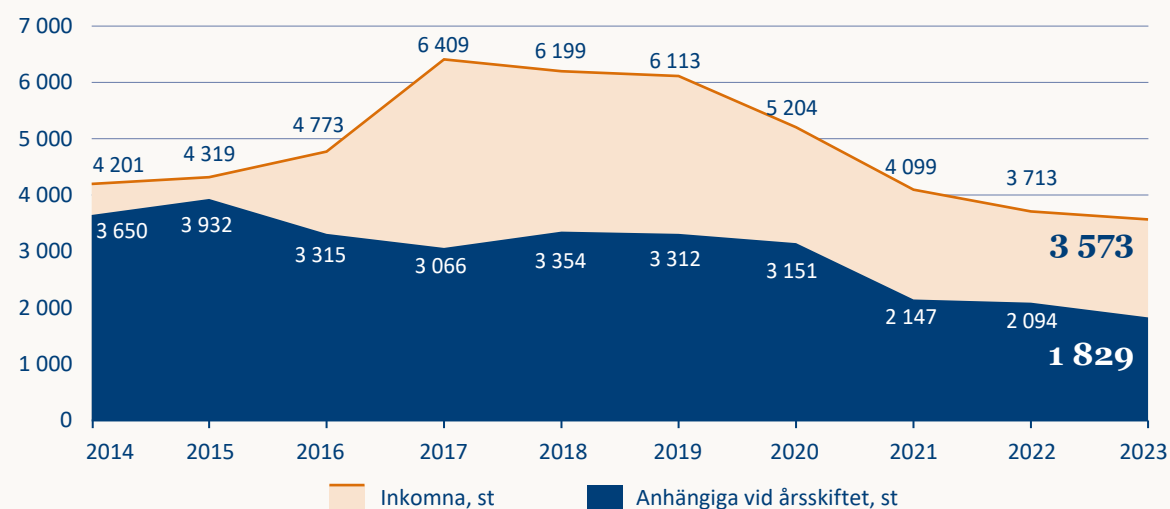


## Statistik

Den statistik som framförs i högsta förvaltningsdomstolens årsberättelse för år 2023 kan avvika från statistik som publiceras i andra sammanhang. Det här beror på olika räknesätt och tidpunkten för när uppgifterna har kontrollräknats.

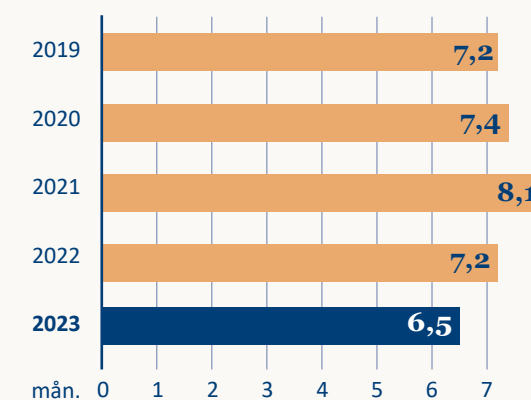
I det här sammanhanget framförs de för verksamheten mest centrala nyckeltalen. En mer detaljerad statistik som omfattar arbetsstatistiken enligt ärendeslag kan beställas från högsta förvaltningsdomstolen.

### Arbetsstatistik över inkomna och vid årsskiftet anhängiga ärenden 2014–2023



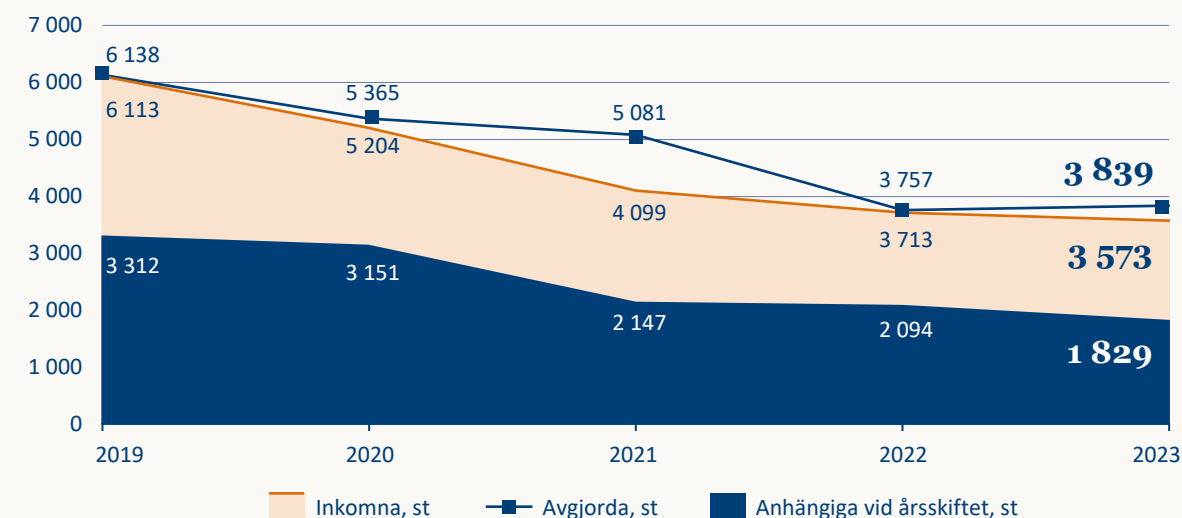
### Arbetsstatistik över inkomna, avgjorda och vid årsskiftet anhängiga ärenden och medeltal för de avgjorda ärendenas behandlingstid 2019–2023

#### Behandlingstid i medeltal, mån.



Behandlingstid i medeltal, mån.

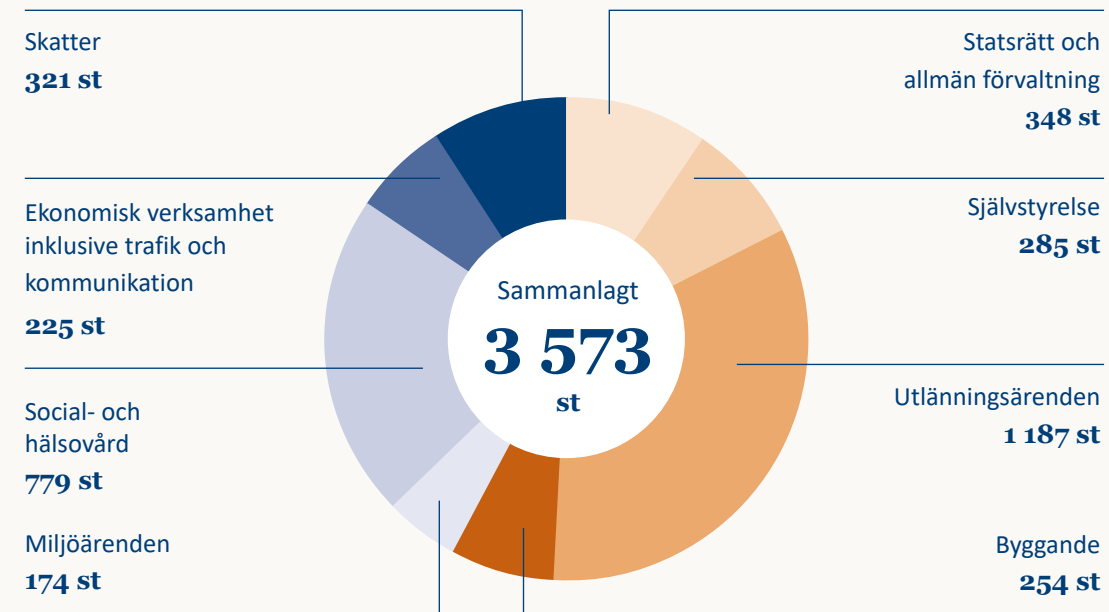
**6,5**



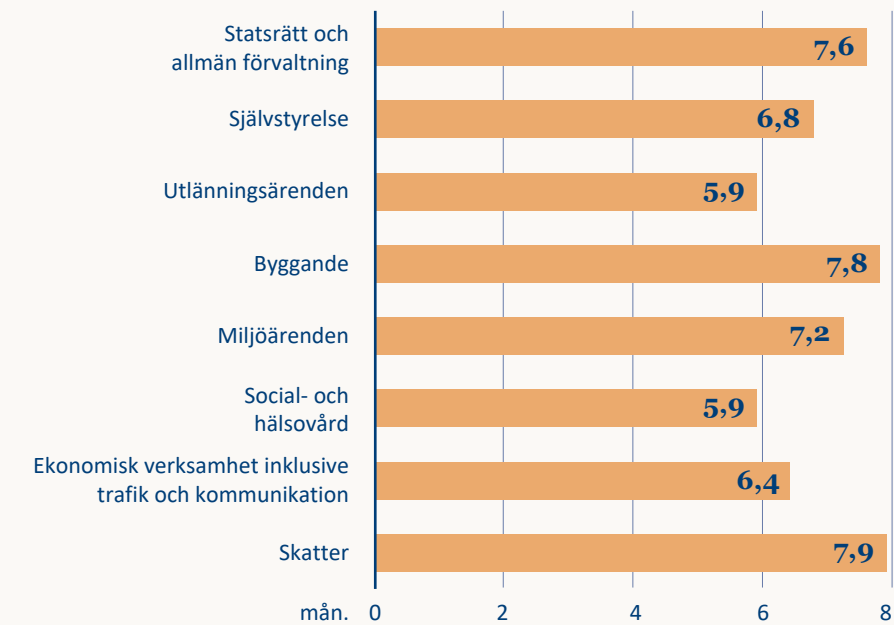
**De största ärendekategorierna var i likhet med tidigare år utlänningsärenden och social- och hälsovårdsärenden.**

**Medeltalet för behandlingstiden (alla avgjorda ärenden) var 6,5 månader.**

Inkomna ärenden enligt huvudgrupp år 2023

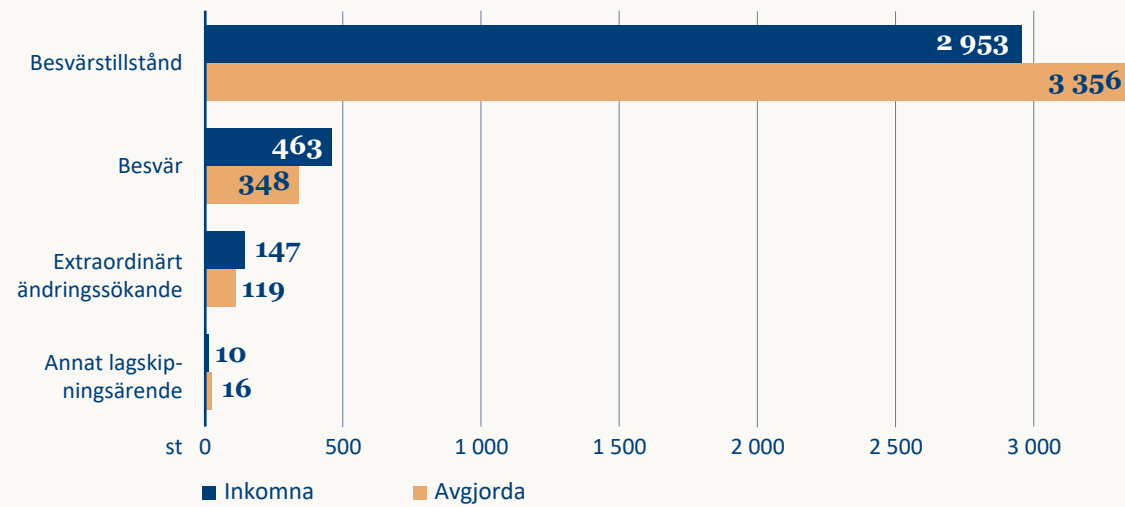


Medeltal för avgjorda ärendens behandlingstid per huvudgrupp år 2023

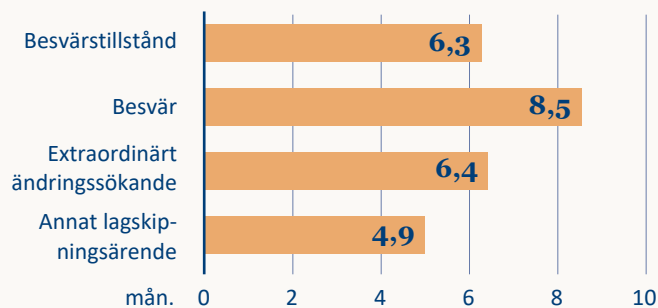


## Antal inkomna och avgjorda ärenden och medeltal för avgjorda ärendens behandlingstid enligt besvärstyp 2023

### Antal inkomna och avgjorda ärenden, st

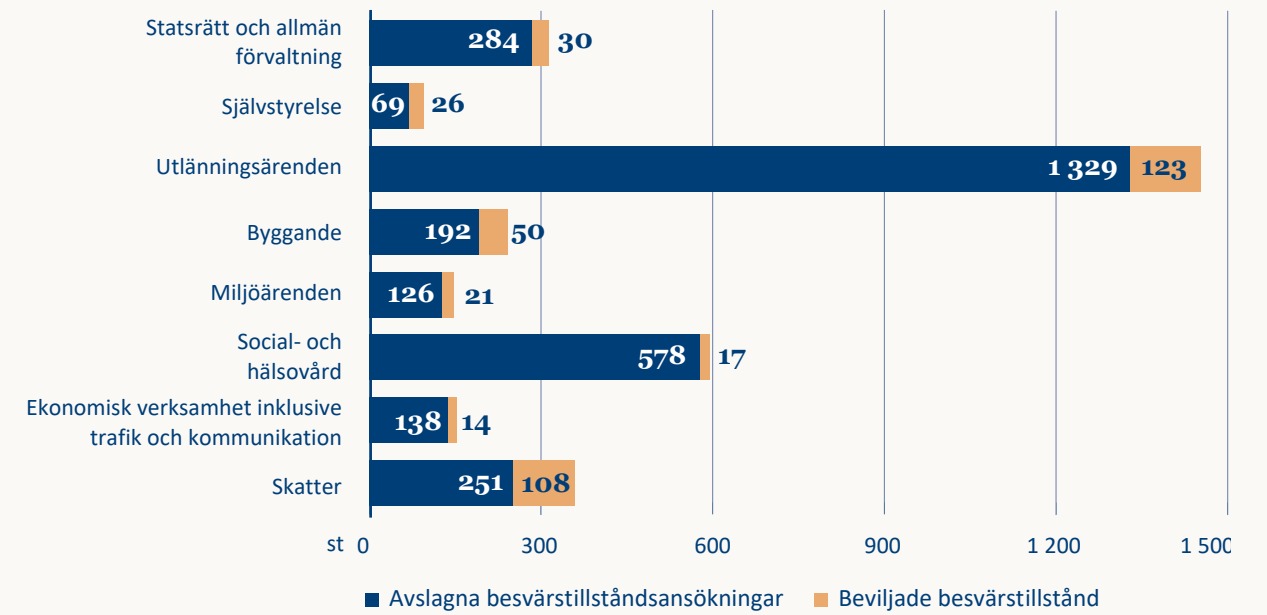


### Behandlingstiden i medeltal enligt besvärsmedel, mån.

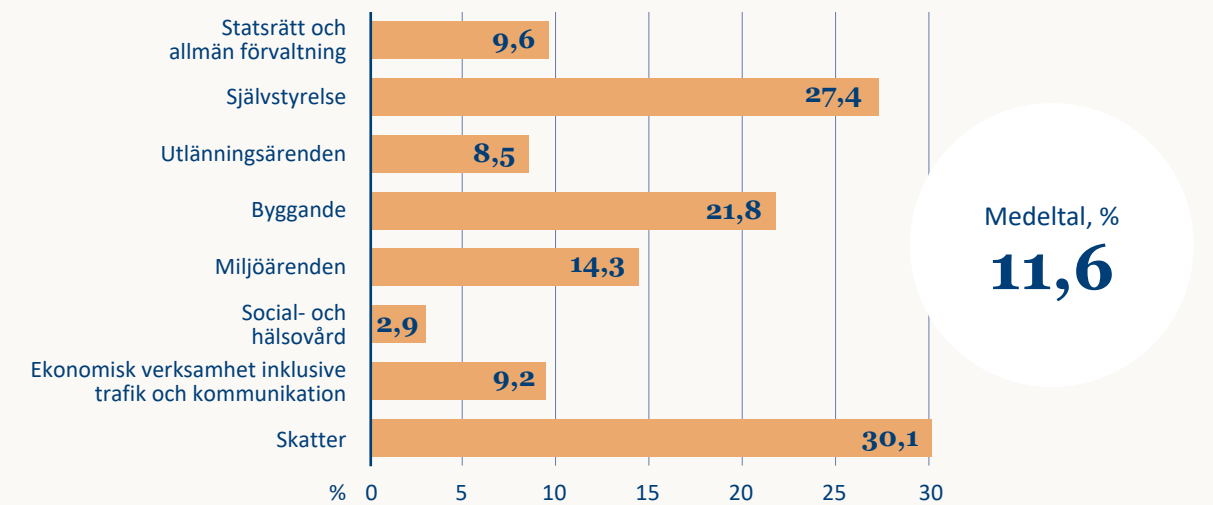


## Besvärstillståndsärenden enligt huvudärendekategori 2023

### Avslagna och beviljade besvärstillståndsärenden, st



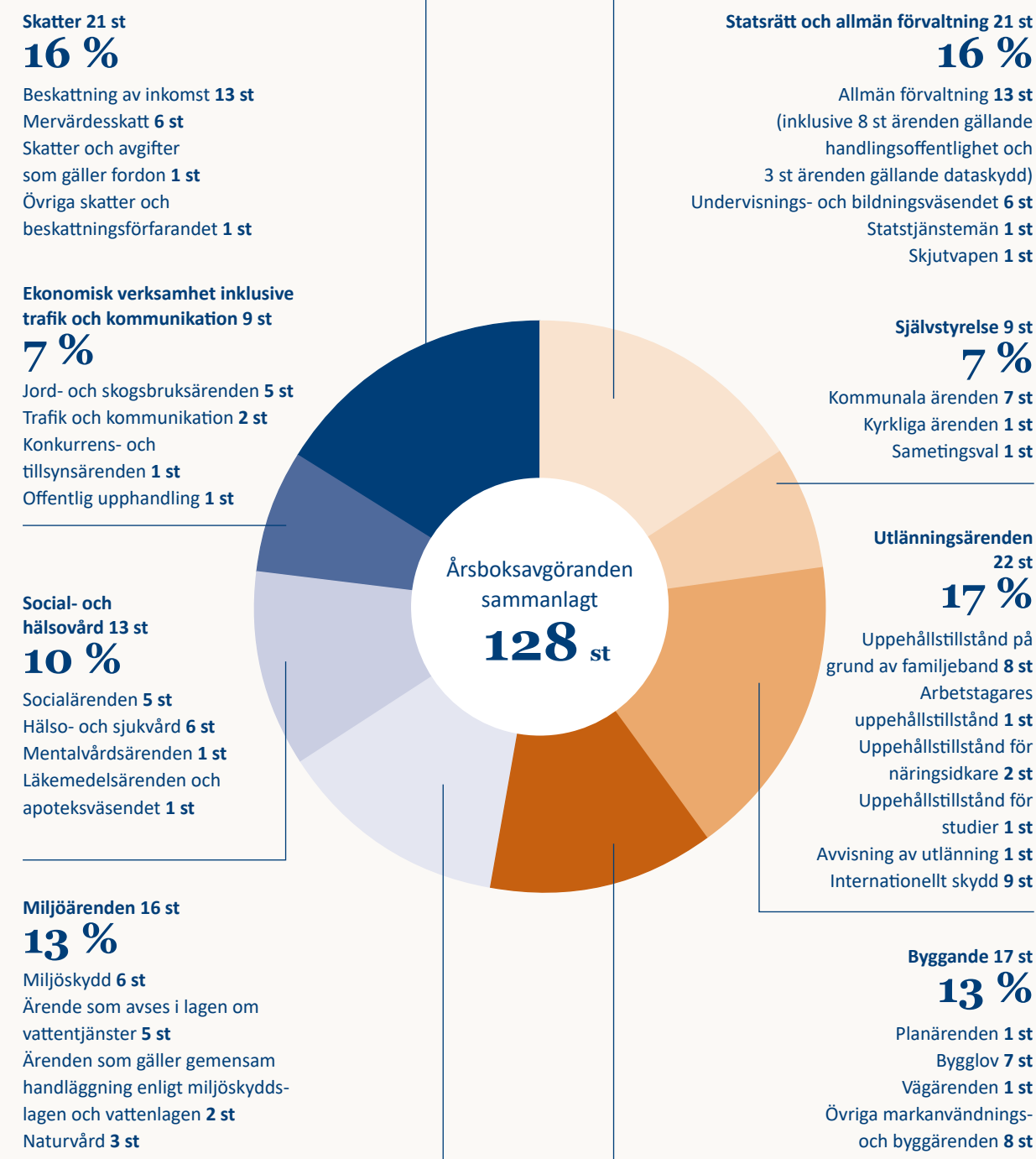
### Proportionell andel beviljade besvärstillstånd enligt huvudärendekategori





## Årsboksbesluten 2023

**Högsta förvaltningsdomstolen publicerar årligen 100–150 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

Fabiansgatan 15  
00130 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 Mika Pakarinen,  
s. 3, 6 och 56 Petteri Mäntysaari  
s. 15 Portrait Studios  
s. 20 Rauni Helena West  
s. 38 Marko Junttila  
s. 45 Pirkko Kanervisto  
s. 59 HFD:s arkiv  
s. 60 Katri Lehtola  
s. 72 Arno de la Chapelle

## Ombrytning

KMG Turku