

# 20 25

---

Högsta förvaltningsdomstolen har med stöd av sin strategi kontinuerligt utvecklat sin verksamhet. Behandlingen av nya inkomna ärenden har märkbart effektiviserats och behandlingstiden har förkortats.





- 4** Nyckeltalen för året 2025
- 7** Presidentens överblick
- 15** Nationell avvägning, europeisk kontroll
- 22** Välfärdsområdesreformen och högsta förvaltningsdomstolen
- 29** Prejudikat gällande fastighetsbeskattning
- 36** Om domstolarnas oberoende och högsta förvaltningsdomstolens ställning inom statsförfattningen
- 43** Internationellt samarbete inom ramen för ACA-Europe
- 49** Högsta förvaltningsdomstolens självporträtt – konstverk ur Nationalgalleriets samlingar i HFD
- 56** Högsta förvaltningsdomstolens utlåtanden år 2025
- 58** Högsta förvaltningsdomstolen framställde begäran om förhandsavgörande av Europeiska unionens domstol i två fall år 2025
- 61** Högsta förvaltningsdomstolens personal 1.1-31.12.2025
- 64** Statistik
- 73** Besöks- och kontaktinformation

## Nyckeltalen för året 2025

20

Inkomna ärenden, st

3 853

Avgjorda ärenden, st

3 512

Anhängiga vid årsskiftet, st

1 744



25

## Behandlingstiden i medeltal för alla ärenden gick år 2025 ner till 5,5 månader.

### Personal

Sammanlagt,  
personer

**105**



Prejudikat,  
st

**88**



Behandlingstid  
i medeltal, mån

**5,5**

### De största ärendegrupperna

Utlänningsärenden  
Social- och hälsovård  
Skatter

Beviljade  
besvärstillstånd,  
st

**173**  
(7 %)

Avslagna besvärstill-  
ståndsansökningar,  
st

**2 447**

Ledamöter

**23**

Föredragande

**35**

Kanslipersonal

**47**





# Presidentens överblick


KARI KUUSINIEMI,  
PRESIDENT I HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLEN

## Rättsstaten i knipa

Rättsstaten är en oundgänglig förutsättning för att demokrati, mänskliga rättigheter och tillgång till rättskipning ska förverkligas. Rättsstaten är ändå ingen självklarhet. Under åren 2015–2022 försvagades rättsstatssituationen i 64 procent av de stater vars rättsstatsindex har mätts. Upp till 5,7 miljarder människor bor i auktoritära stater och 1,5 miljarder människor saknar tillräcklig tillgång till rättskipning.

World Justice Projects rättsstatsindex har försvagats i de flesta stater åtminstone sju år i rad.

År 2024 finns över 140 länder på indexlistan. Bedömningskriterier är till exempel kontroll av regeringsmakten, öppenhet i förvaltningen, avsaknad av korruption, upprätthållning av ordning och säkerhet, skyddet av mänskliga och grundläggande rättigheter, genomförandet av bestämmelser samt rättskipningens effektivitet i civil- och brottmål. Högst upp på listan är traditionsenligt de nordiska länderna Danmark 0,9, Norge 0,89 och Finland 0,87 med Sverige (0,86) efter sig. Jumboplatserna innehas av Venezuela, Kambodja och Afghanistan (0,26–0,32).



## Vi måste bevara ett samhälle som är värt att försvaras, där grundlagen och internationella förpliktelser respekteras, och som bygger på förtroende. Samhällets oenhetlighet riskerar nämligen också den yttre säkerheten.

Rättsstaten korrelerar med ekonomisk tillväxt, vilket 2024 års nobelpristagarna i ekonomi Daron Acemoglu och James Robinson har påvisat i sin forskning. Samhällen där rättsstaten och institutionerna är svaga exploaterar sin befolkning och producerar varken tillväxt eller en förändring till det bättre. I en rättsstat kan människor och företag lita på rättssäkerheten, att avtal följs och att tvister löses opartiskt. Det här bringar nya investeringar och välstånd. Nationers framgång beror inte på kulturen, religionen eller det geografiska läget utan de samhälleliga institutionerna. Starke institutioner främjar delaktighet vilken i sin tur är ägnad att öka den ekonomiska tillväxten eftersom en stor del av människorna kan njuta av de nyttigheter tillväxten skapar.

Varför går då utvecklingen i en annan riktning i en stor del av världen? Maktfullkomlighet, nationalism och populism ökar, institutioner ringaktas och trotsas, naket maktbruk idealiseras, den

normbaserade världsordningen byts ut till afärsbaserad, hat och förakt riktas mot minoriteter och kvinnor. Är den liberalistiska uppfattningen om en demokratisk rättsstat i fara eller rentav död?

Den pulitzerbelönta författaren Anne Applebaums bok Autokrati AB (2024) ger omskakande stoff till svar. Autokratierna bildar nätverk och erbjuder varandra till exempel möjligheter att kringgå internationella sanktioner. De stöder varandra bland annat med att överlåta vapen- och övervakningssystem, för att inte tala om ideologiskt stöd i form av hybridpåverkan, desinformation och svartmålande av demokratierna.

Också i Finland frågas ibland varför inte en av folket demokratiskt vald beslutsfattare fritt får bruka sin makt. Diskussionen var som hetast i samband med behandlingen av den s.k. gränslagen. Svaret lyder: därför, att en demokrati inte är ma-

joritetens diktatur. Demokratin grundar sig på maktfördelning och respekt av de mänskliga och grundläggande rättigheterna.

Enligt det auktoritär-populistiska narrativet som framhäver den verkställande maktens allsmäktighet kommer makten direkt från folket, vars tolk är en stark ledare. Man förhåller sig negativt till eliter och institutioner. Man försöker få till exempel domstolar under kontroll av den verkställande makten, lämna dem utanför systemet eller åtminstone förbigå dem genom att låta bli att följa deras beslut. Även massmediers kontroll hör till saken. Under president Donald Trumps andra period har förvaltningen öppet attackerat domstolarna och vägrat verkställa domstolars och domares beslut där verkställigheten av presidentförfordningarna har ifrågasatts, och genomfört flera för den västerländska rättsstaten oerhörda åtgärder. En dylik utvecklingstrend kan leda till en politisering av domstolarna eller påtryckning mot dem. Det finns tecken på att Förenta staternas högsta domstol ofta tolkar lagen i en av presidenten önskad riktning.

Alla medlemsstater i Europeiska unionen har enligt EU:s grundfördrag förbundit sig till de grundläggande värden i unionen det vill säga människans värdighet, frihet, folkvälde och jämlikhet samt rättsstaten och respekt för de mänskliga rättigheterna. Trots det är auktoritära och nationalistiskt sinnade rörelser starka i många länder inom EU. I Ungern åtnjuter statsminister Viktor Orbans vision om en illiberal demokrati stort

stöd, men det finns även andra exempel. I Ungern har man trots allt ordnat äkta val till skillnad från exempelvis Ryssland. Trots att regeringsmakten kontrollerar media har landet en fungerande opposition. Varför åtnjuter det auktoritär-nationalistiskt-konservativa tänkandet så betydande stöd? Kanske de högtravande liberal-demokratiska värden och principerna som EU har som sin grund inte når ut till den stora folkmassan som bekymrar sig för bland annat den dagliga utkomsten och immigranterna. Dessa bekymmer matas skickligt på sociala medier med polarisering och fiendebilder som följd. I sin mest motbjudande form propageras direkt kvinnohat och rasism samt främlingshat på detta sätt.

Politiskt kan man se en förskjutning från den mest liberala vingen mot mitten eller till höger. Också mittenpartierna omfattar kritiska åsikter om till exempel immigration för att trygga sitt väljarstöd och sin maktposition. Hur mycket vi än är villiga att motverka diskriminering, rasism och hatretorik och vara frisinna, måste man väl erkänna att en stor del av befolkningen inte delar de liberala tankarnas yttersta uttrycksformer. Det här erbjuder en grogrund för auktoritär-nationalistiska partier, rörelser och grupper. Om de makthavande partierna isolerar sig från folkets känningar kan, även i stora EU-länder som Tyskland och Frankrike, snart framträda grupper som förhåller sig kritiskt till stödet för Ukraina och som förstår Rysslands narrativ. Rättsstaten har sitt pris men är det här priset för högt? Den avgörande frågan lyder: hur försvara demokratin och rättsstaten ut-

an att trotsa den demokratiska rättsstatens grunder? Vi måste bevara ett samhälle som är värt att försvaras, där grundlagen och internationella förpliktelser respekteras, och som bygger på förtroende. Samhällets oenhetlighet riskerar nämligen också den yttre säkerheten. Som Carlo Masala (Jos Venäjä voittaa, Om Ryssland vinner, 2025) skriver, samhällets resiliens ger statsmakten möjlighet att fylla sin uppgift för att garantera den yttre säkerheten.

### **Rättsstatens erosionsrisk i Finland: de stora rovdjuren**

Även i Finland finns skäl att vaksamt följa företeelser som riskerar vår högklassiga rättsstat. Ett konkret exempel på en konfrontation och dess avspeglning på rättsstatsutvecklingen i Finland är den stamvårdande jakten på storvilt. Östra Finlands förvaltningsdomstol förbjöd på besvär av en naturvårdsförening hösten 2025 verkställigheten av beslut som gällde stamvårdande jakt på björn. Eftersom förvaltningsdomstolen meddelade att de avgör besvären i slutet av år 2025 eller i början av år 2026, hinner den i besluten definierade jaktsäsongen gå till ända innan ett avgörande ges i sak. Följaktligen är jakten under denna säsong omöjlig oberoende av om viltcentralens beslut är lagenliga eller inte.

Situationen har begripligt nog gett upphov till mycken också häftig diskussion. Såväl riksdagsledamöter från östra Finland som områdets invånare och jägare har kraftigt kritiserat både förvaltningsdomstolen och naturvårdsföreningen.

Till de tråkigaste dragen hör beskyllningar om att förvaltningsdomstolarna skulle vara ansvariga för eventuella av den ökade björnstammen orsakade människooffer. Jag finner angreppen mot den oberoende domstolen särskilt förkastliga. Det är inte heller sakligt att klandra naturvårdsföreningen för att den i enlighet med sina stadgar brukar sin lagenliga besvärsmöjlighet för att genomföra sitt syfte.

Samtidigt måste man medge att det handlar om ett slags kollektivt misslyckande från såväl lagstiftarens, myndigheternas, förvaltningsdomstolarnas som naturvårdsföreningens sida. Det här misslyckandet kan få långt gående följder för rättsstatens verksamhet. Det är bekymrande om erfarenhetsvärlden hos den liberala stadsbefolkningen i söder och den hos befolkningen i glesbygden där man konkret stöter på problemen, börjar utvecklas kraftigt i olika riktning. Domstolarna måste identifiera de problem som ansluter sig till regleringen av storvilt och beslutsfattandet i samband med den. Om vi inte klarar av att vara en fungerande del av ett system där stamvårdande jakt enligt EU- och nationell rätt är möjlig inom givna gränser, leder det till att man försöker utesluta domstolarna och miljörättsorganisationerna ur systemet.

När stamvårdande jakt på varg inom renskötselområdet inte har lyckats och eftersom vargens skyddsstatus utanför EU har sänkts, ändrades jaktlagen så att man kan bestämma om stamvårdande jakt på varg enligt ett kvotsystem genom

## När möjligheterna att söka ändring begränsas och besvärsrätten kringskärs, försvagar man förutsättningarna för laglighetskontroll, tryggheten av miljöintressen och organisationernas möjligheter att påverka.

förordning. När ett beslut fattas genom förordning i stället för med ett enskilt förvaltningsbeslut är det i princip inte möjligt att testa beslutet i domstol (se t.ex. HFD 2022:63: besvär som riktades mot statsrådets förordning om restaurangstängningarna under covidpandemin prövades inte eftersom det var fråga om bruk av lagstiftningsmakten och inte förvaltningsbeslut). I riksdagen utökades regeringens proposition ytterligare så att stamvårdande kvotjakt kunde gälla även björn och lodjur.

Ett annat sätt att utesluta domstolar och ändringssökanden ur laglighetsbedömningen av olika beslut är att kringskära besvärsrätten. Till exempel ändrades den nya bygglagen som trädde ikraft 2025 redan innan sin ikraftträdelse så att vissa myndigheters och miljöorganisationers besvärsrätt begränsades. På motsvarande sätt har i propositionen om områdesanvändningslagen besvärsrätten föreslagits gälla endast parter gällande sådana detaljplaner som uppgörs på ett generalplaneområde utan att man avviker från den

ifrågavarande generalplanens styrande verkan. Det verkar som om man i motiveringarna inte i tillräckligt hög grad har omfattat att en kommuninvånarens besvärsrätt hör till de mest väsentliga grunddragen i planläggningssystemet. Kommunalbesvären tryggar både den förfarandemässiga och den innehållsmässiga lagenligheten i ett beslutsfattande som grundar sig på en avvägning av sinsemellan olikriktade samhällliga intressen. Kommunalbesvären förebygger lagstridigheter, möjliggör en effektiv efterhandskontroll av lagligheten och kräver att beslutsfattandet är genomskeinligt. Kommuninvånarnas besvärsrätt har en direkt koppling till att grundrättigheterna och kommuninvånarnas självstyre förverkligas, liksom till att motverka korruption.

När möjligheterna att söka ändring begränsas och besvärsrätten kringskärs, försvagar man förutsättningarna för laglighetskontroll, tryggheten av miljöintressen och organisationernas möjligheter att påverka. En domstol kan kontrollera lagenligheten i beslutsfattandet endast när

## Härifrån är det tryggt att gå vidare oberoende av de bekymmer världssituationen och ekonomin ger. Det som står i vår makt att göra, gör vi möjligast väl!

ett överklagbart beslut måste fattas i ett ärende och en besvärberättigad part för beslutet till domstol att avgöras. Inom lagberedningen väcker vissa sådana projekt oro där man för att erhålla ett i sig viktigt syfte låter bli att beakta sådana krav som härrör ur grundlagen och lagstiftningens systematik och som gäller till exempel rätten att söka ändring eller delta, miljögrundrättigheter eller rättsskyddet (bland annat förslaget till lag om skjutbanor).

### **Tryggandet av rättsstaten, domstolarnas budgetmedel och den offentliga ekonomin**

Det internationella läget och särskilt Rysslands anfallskrig i Ukraina förutsätter en stark satsning på försvaret. Det har sitt pris att försvara suveräniteten och rättsstaten. Finlands svaga ekonomitveckling och det svåra arbetsmarknadsläget, statsfinansernas tillstånd och skuldsättningen ger upphov till extra oro.

Den första redogörelsen om rättsvården (2022) väckte hopp i domstolarna. Äntligen igenkändes och vidkändes de verkliga behoven av budgetme-

del och budgetarna de närmaste åren gav medel att utöka den fastanställda personalen. Nu håller vi tyvärr på att avvika från denna väg. Senast när ramperioden för 2027 inleds står domstolarna inför sparkrav. Det här är förståeligt och situationen utmanar oss att effektivisera vår verksamhet med gott ledarskap, genom att utveckla våra interna processer och handla effektivt. Under sparkraven måste man emellertid hålla huvudet kallt. Verkliga inbesparingar föds genom övervägda och kloka beslut. Inom vår arbetskraftsintensiva bransch är möjligheterna begränsade och på kort sikt får vi inget nämnvärt effektivitetstillskott av artificiell intelligens.

En tillräcklig finansiering är en rättsstatsfråga. Domstolarna måste ha tillräckliga resurser för att ge högklassigt rättsskydd åt både dem som genomför projekt och åt de övriga parterna och för att garantera att allmänna intressen som går i olika riktningar tryggas inom de i lagen fastställda ramarna.

Domstolarna har en central roll i besvärsskedet av planläggningen och tillståndsförfarandet för

energi-, industri- och gruvinvesteringar. Hoppeligen får vi med vår egen verksamhet i samhällsdebatten fram vår roll som rättsskyddsgaranter och upprätthållare av rättsstaten i stället för att domstolarna stämplas som fördröjare av nyttiga projekt. I statsbudgeten är domstolarnas andel liten och förvaltningsdomstolarnas andel försvinnande liten, men stor till sina verkningar. Fördröjda beslut blir dyra. Den råa sanningen är att minskande budgetmedel leder till en ond cirkel med fördröjda beslut som följd eftersom det inte är ett alternativ att pruta på beslutens kvalitet eller rättsskyddet.

Däremot är diskussionen kring så kallade serie-mässiga överklaganden till stor del en utmaning för domstolarnas processledning. Ifall besvär-rätten brukas i något annat syfte än för att få rättsskydd eller garantera beslutens laglighet får domstolarna inte stå handfallna. Ifall syftet med ändringssökandet är att fördröja besluten, är botemedlet att avgöra ärendena så fort att syftet inte uppnås. Det är också skäl att minnas att besluten i de flesta fall går att verkställa trots att de inte ännu har vunnit laga kraft. Ett missbruk av besvär-rätten som leder till förvittring av rättsstatligheten måste kvävas i sin linda. Domstolarna måste försvara rättsstaten också mot den här formen av hot.

## Högsta förvaltningsdomstolen 2025

Högsta förvaltningsdomstolen har med stöd av sin strategi kontinuerligt utvecklat sin verksam-

het. Den nya prejudikatsmodell som togs i bruk på våren 2022 har fått väldigt god respons. Behandlingen av nya inkomna ärenden har märkbart effektiviserats och vi har förkortat behandlingstiden (år 2025 var behandlingstiden i medeltal för alla avgjorda ärenden 5,5 månader och medianen ännu något kortare). Antalet anhängiga ärenden har varit måttlig och motsvarat ungefär ett halvårs beslutskapacitet. De allra äldsta ärendena väntar på förhandsavgörande från EU-domstolen och ett sjuttio-tal ärenden av sammanlagt drygt 1700 ärenden har varit anhängiga över ett år. Dessa resultat har vi uppnått genom samarbete inom en synnerligen professionell och hängiven personal. Personalmängden är tillräcklig och det finns varken tryck att öka eller minska den.

Arbetet med att utveckla högsta förvaltningsdomstolens verksamhet fortsätter. Arbetsgruppen för uppdatering av strategin lämnade sin promemoria 29.6.2025 och utgående från den utvecklar vi beredskapen för olika störningssituationer, främjar trivseln i arbetet och bereder oss på att utnyttja artificiell intelligens utan att glömma de nuvarande satsningarna på beslutskvalitet och processeffektivitet samt kommunikationens centrala roll. Härifrån är det tryggt att gå vidare oberoende av de bekymmer världssituationen och ekonomin ger. Det som står i vår makt att göra, gör vi möjligast väl! Ett varmt tack till personalen för det gångna året!




# Nationell avvägning, europeisk kontroll

JUHA LAVAPURO, DOMARE, EUROPADOMSTOLEN

Tjänstledig från befattningen som justitieråd i högsta förvaltningsdomstolen

Den inom Europarådet ingångna europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna fyllde för en tid sedan 75 år. Konventionens tillkomst anknyter till viljan att hindra en upprepning av de händelser som ledde till andra världskriget och de vidsträckta människorättsbrotten då. I samma andemening som FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna bekräftades ett antal grundläggande rättigheter, men nu var det väsentligt att göra dem effektiva på riktigt. Detta tryggades både av Europadomstolen med si-

na bindande avgöranden och av möjligheten för enskilda individer att föra ett påstått konventionsbrott till internationell nivå för att prövas av Europadomstolen. Trots det var utgångspunkten redan från början att de i konventionen garanterade rättigheterna i första hand verkställs och tryggas inom den nationella rättsordningen, i sista hand av de högsta domstolarna. Den internationella kontrollen kompletterar detta: den träder in först då det nationella systemet inte i verkligheten förmår hindra eller korrigera brotten.



Från att domstolen under sina första årtionden framhävde sin oberoende avvägning av om det nationella slutresultatet materiellt var förenligt med konventionen, har kärnan i kontrollen sedermera allt tydligare flyttats till en bedömning av den människorättsargumentation som de nationella domstolarna framför.

Verksamhetsmiljön för konventionen har under de gångna årtionden väsentligt förändrats. Samtidigt har en omfattande och detaljrik internationell tolkningspraxis utvecklats under konventionens existens. Denna praxis styr tolkningen av konventionen mycket exaktare än konventionstextens relativt allmänt hållna bestämmelser som ger rum för tolkning. Europakonventionens tillämpningsområde och rättsverkan av enskilda rättigheter för sin del har genom rättspraxis utvidgats på ett sätt som inte var möjligt att helt förutse då konventionen skrevs. Uttryckligen detta har dragit till sig den aktuella kritik som riktas mot Europadomstolen: den anses emellanåt gå för långt och ogrundat kringskära den nationella prövningen och det demokratiska beslutsfattandet.

Denna kritik har överskuggat en annan, minst lika betydande utveckling som går delvis i motsatt riktning: tyngdpunkten i Europadomstolens kontroll har nämligen under de senaste tjugo åren flyttats i en riktning som är ägnad att stärka rollen hos det nationella beslutsfattandet på bekostnad av den internationella kontrollen. Från att domstolen under sina första årtionden framhävde sin oberoende avvägning av om det nationella slutresultatet materiellt var förenligt med konventionen, har kärnan i kontrollen sedermera allt tydligare flyttats till en bedömning av den människorättsargumentation som de nationella domstolarna framför. Eller, som domstolens förra president, isländska Róbert Spanó har konstaterat, från en internationell, självständig bedömning på rättslig nivå av de nationella skeendena har man förflyttat sig mot att granska huru-

vida den nationella beslutfattaren har analyserat ärendet korrekt.

### **Process-based review**

Europadomstolens tillvägagångssätt att fästa uppmärksamhet vid de nationella motiveringarna beskrivs i litteraturen oftast med begreppet process-based review (processbaserad granskning). Tillvägagångssättet är ett uttryck för den logiska fortsättningen för Europadomstolens uppgifts subsidiära ställning. Eftersom de i konventionen garanterade rättigheterna i första hand ska genomföras på nationell nivå är det följdriktigt att Europadomstolen i sin egen verksamhet strävar att fästa uppmärksamhet vid om de nationella domstolarna uppriktigt har försökt bedöma ärendet i ljuset av de rättigheter som konventionen garanterar.

Förskjutningen av tyngdpunkten från en självständig kontroll på rättsliga grunder till en bedömning av den nationella processen kan anses beaktansvärd såväl för människorättskonventionens rättsliga betydelse som för förhållandet mellan Europadomstolen och de nationella domstolarna.

Ur Europadomstolens perspektiv framhäver den processbaserade modellen återhållsamhet. Om nämligen de nationella domstolarna i sina skäl har avvägt det påstådda konventionsbrottet i ljuset av människorättskonventionen och dess internationella tolkningspraxis, börjar Europadomstolen knappast bedöma ärendet på nytt.

Den i rättspraxis ofta upprepade frasen förekom första gången i domen i stor sammansättning, von Hannover v. Tyskland nr. 2 (Grand Chamber, 7.2.2012). Målet handlade om huruvida Tyskland hade brutit mot artikel 8 i människorättskonventionen när tyska tidningar hade tillåtit publicera vissa bilder på en offentlig person och tidningsartiklar om hen. I sin bedömning av staternas prövningsmarginal i situationer som kräver avvägning mellan skyddet för privatliv och rätten till yttrandefrihet konstaterar domstolen följande (p. 107):

*“Where the balancing exercise has been undertaken by the national authorities in conformity with the criteria laid down in the Court’s case-law, the Court would require strong reasons to substitute its view for that of the domestic courts.”*

Det är anmärkningsvärt att det ovan citerade yttrandet också definierar uppbyggnaden och innehållet i de påföljande beslutsskälen. I von Hannover nr. 2 redovisar domstolen först sina linjedragningar i rättspraxis gällande yttrandefrihet och privatliv. Därefter bedömer den huruvida Tysklands högsta domstol, Bundesgerichtshof, hade följt dem. Eftersom detta var fallet, hade ingen kränkning av artikel 8 skett. Denna uppbyggnad kan anses vara typisk för en processbaserad granskning.

Domstolen kom sedermera till ett motsvarande slutresultat i målet Satakunnan markkinapörsi och Satamedia v. Finland (Grand Chamber,

27.6.2017). Ärendet handlade om att med stöd av bestämmelser om behandling av personuppgifter begränsa en vid publicering av beskattningsuppgifter och vidare utlämning av dem. Med hänsyn till EU-domstolens förhandsavgörande ansåg högsta förvaltningsdomstolen att skyddet av yttrandefriheten inte hindrade dylika begränsningar i syfte att skydda privatlivet (HFD 2009:82). Europadomstolen fäste sin granskning vid högsta förvaltningsdomstolens sätt att avväga yttrandefriheten och skyddet för privatliv i ljuset av de principer som tillämpas i Europadomstolens rättspraxis. Europadomstolen ansåg att högsta förvaltningsdomstolen "gave due consideration to the principles and criteria as laid down by the Court's case-law for balancing the right to respect for private life and the right to freedom of expression" och konstaterade att den inte fann starka skäl att avvika från den nationella domstolens avvägning. Skyddet för yttrandefriheten enligt artikel 10 hade därmed inte kränkts.

Av de ovan nämnda avgörandena framgår att den processbaserade granskningen framför allt sammanhänger med avvägningssituationer mellan två eller flera mänskliga rättigheter, det vill säga fall där staternas prövning marginal typiskt är vid i varje fall. Ibland bedömer Europadomstolen ett ärende processbaserat trots att det inte handlar om en typisk avvägning mellan två rättigheter och utan att det nödvändigtvis handlar om att respektera staternas prövning marginal. En sådan linjedragning håller på att utkristallisera sig som lösning på bland annat en knepig fråga om

spänningen mellan Haagkonventionen om barnkapningar och människorättskonventionen (X vs Lettland, p. 103, Grand Chamber 26.11.2023). I en färsk dom gällande Finland (Z med flera v. Finland, 16.12.2025, inte ännu slutgiltig) ansåg Europadomstolen att Finland inte hade kränkt rätten till privatlivet enligt artikel 8 när två barn, som av sin far orättmätigt hade förts från sitt hemland Ryssland till Finland, med stöd av Haagkonventionen skulle återlämnas till Ryssland. Utan att dess närmare gå in på detaljerna i ärendet kan man här konstatera att Europadomstolen i sitt avgörande koncentrerar sig på att bedöma särskilt huruvida högsta domstolen hade fört fram tillräckliga grunder för en begränsning av skyddet för privatliv enligt artikel 8, med beaktande av den specifika kontext som gäller Haagkonventionen. Europadomstolen framhävde med hänvisning till sin tidigare praxis gällande Haagkonventionen att dess uppgift inte är att ersätta den nationella domstolens prövning avseende återlämnandet av barnen med sin egen.

### **Mot ett svagare rättsskydd?**

Den förbehållsamhet som den processbaserade granskningen ger uttryck för framhäver de nationella aktörernas roll i tolkningen och tillämpningen av människorättskonventionen. Den innebär trots det inte nödvändigtvis en försvagning av rättigheternas skyddsnivå. Det uppstår nämligen inga problem i de fall där de nationella domstolarna redan har kunnat förverkliga de i konventionen garanterade rättigheterna på den nivå som människorättskonventionens tolkningsprax-

## Huvudregeln verkar ändå vara att Europadomstolens processbaserade granskning har styrt de nationella domstolarna att med äkta människorättsargument garantera att deras avgöranden håller måttet.

is i varje fall förutsätter. I dessa situationer är det motiverat att konstaterandet av ett konventionsbrott förutsätter starka skäl.

Samtidigt innebär systemet risker. Medvetenheten om att Europadomstolens kontroll koncentrerar sig på en bedömning av de nationella beslutsskälerna möjliggör ett missbruk av systemet såtillvida att man på nationell nivå kan försöka undgå en fällande dom genom att i beslutet skriva in en lämplig mängd hänvisningar till Europadomstolens rättspraxis. Det är inte heller önskvärt att människorättsargumentationen ur de nationella domstolarnas synvinkel förvandlas till endast en obligatorisk retorik som visserligen skrivs in i beslutet för säkerhets skull men som inte nödvändigtvis har haft någon inverkan på slutresultatet i ärendet.

Huvudregeln verkar ändå vara att Europadomstolens processbaserade granskning har styrt de nationella domstolarna att med äkta människorätt-

sargument garantera att deras avgöranden håller måttet. I bästa fall underlättar detta dialogen mellan domstolarna och införlivandet av de nationella rättsliga argumenten i Europadomstolens beslut.

Vad händer om den nationella domstolen inte har uppfyllt sin motiveringsskyldighet? Typiskt finner Europadomstolen i dessa fall ett konventionsbrott. Europadomstolens avgörande i ett ärende som sammanhänge med en klimaträttegång, KlimaSeniorinnen Schweiz med flera v. Schweiz (Grand Chamber 9.4.2025) är ett beskrivande exempel på detta till den del frågan gällde den klagande föreningens besvärsmått. I sin dom inlät sig Europadomstolen inte på att ersätta Schweiz' miljöpolitiska mål med sina egna eller ens på att bedöma existensen av föreningens besvärsmått så att säga direkt med stöd av artikel 6 i konventionen. Däremot fäste domstolen sin uppmärksamhet på huruvida den schweiziska domstolarna överhuvudtaget hade bedömt

ärendet på ett människorättskonventionsenligt sätt. Europadomstolen ansåg att de nationella domstolarna hade förbigått föreningens yrkanden utan att pröva deras materiella innehåll, försummat att separat bedöma föreningens rättsställning och underlåtit att beakta väsentligt vetenskapligt material om klimatförändringens inverkan på mänskliga rättigheter (se p. 635–639 i domen). Eftersom varken kändeföreningen eller dess enskilda medlemmar hade tillgång till andra rättskyddsmedel för att få sitt ärende prövat, ansåg Europadomstolen att kändeföreningens rätt att få sitt ärende prövat i domstol hade begränsats på ett sätt som äventyrade kärnan i rätten till en rättvis rättegång. Artikel 6 i människorättskonventionen hade kränkts.

### **Rättsstaten och gränserna för en processbaserad granskning**

Det att Europadomstolens uppmärksamhet koncentrerar sig på den nationella beslutsprocessen grundar sig på tanken om den europeiska människorättskontrollens subsidiaritet. Av detta följer samtidigt den processbaserade modellens kritiska förutsättning: ifall de nationella processerna i verkligheten inte motsvarar rättsstatliga krav till exempel därför att domstolarna inte är oberoende, hotar en kontroll som fokuserar på den nationella beslutsprocessen att för rättskyddets del bli tom. Endast hänvisningar och korrekta former bevisar inte att rättigheterna har identifierats, definierats och avvägts. Den processbaserade granskningen kan därför tillämpas endast under den förutsättningen att den natio-

nella rättsstatens handlingsförmåga är i sin ordning och går att lita på i detta avseende.

Samtidigt erbjuder uttryckligen kravet på en fungerande rättsstat ytterligare skäl till att Europadomstolen inte kan hålla subsidiaritetsprincipen och den processbaserade granskningen som ett egenvärde avskilt från Europadomstolens självständiga europeiska kontrollfunktion. Enligt subsidiaritetsprincipen ansvarar staterna i första hand för att de i människorättskonventionen garanterade rättigheterna tryggas, och i samband med detta har staterna prövningsrätt. Denna prövningsrätt är inte obegränsad utan är underkastad en sistahandskontroll av Europadomstolen. Subsidiaritetsprincipen och den processbaserade granskningen i samband med den kopplas i två riktningar till rättsstatens läge: i en stark rättsstat kan de vara ett sätt att respektera den nationella prövningsmarginalen och institutionella ansvarsfördelningen, och förstärka konventionssystemets effektivitet. I en svag rättsstat kan de, framför allt om de tillämpas okritiskt, normalisera rättsstatens kris och legitimera den nedmontering av de mänskliga rättigheterna som ofta hänger samman med den. Att förhindra detta är den europeiska kontrollens uppgift.



# Välfärdsområdes- reformen och högsta förvaltningsdomstolen

ELINA RANZ, REFERENDARIERÅD

## Bakgrund

Den i Finlands historia största strukturomvandlingen av den offentliga sektorn, välfärdsområdesreformen, trädde i kraft 1.1.2023. Genom reformen överfördes ansvaret för ordnande av social- och hälsovården och räddningsväsendet från kommunerna och samkommunerna på välfärdsområdena, med undantag för Helsingfors stad. För detta ändamål grundades 21 välfärdsområden som bildade en alldeles ny förvaltningsnivå vid sidan av kommun och stat. Reformens syften var bland annat att trygga en mer jämlik

tillgång till tjänster och minska skillnaderna i välfärd och hälsa och förbättra tillgången till tjänster samt tjänsternas tillgänglighet (RP 241/2020 rd).

Välfärdsområdena är nya offentligrättsliga samfund med självstyre. Deras beslut kan vara föremål för ändringssökande i förvaltningsprocess. Det, hur man överklagar ett beslut, beror på beslutets innehåll. Ändring i ett beslut som fattats av välfärdsområdets organ eller tjänsteinnehavare söks med stöd av lagen om välfärdsområden (välfärdsområdeslagen) hos förvalt-

## Reformen ökade antalet överklagbara beslut och medförde även nya rättsliga frågor.

ningsdomstolen genom välfärdsområdesbesvär. Bestämmelserna om välfärdsområdesbesvär motsvarar långt bestämmelserna om kommunalbesvär och oftast krävs en omprövningsbegäran inom välfärdsområdet innan man kan anföra besvär. I de fall ändringssökandet baserar sig på speciallagstiftning söks ändring ofta genom förvaltningsbesvär. Över beslut som gäller klienter inom socialvården och vilka hänför sig till klienternas lagstadgade rättigheter och skyldigheter anförs besvär även i fortsättningen oftast genom förvaltningsbesvär. Också i dessa fall kan en omprövningsbegäran föregå besvären. Ifall inget överklagbart förvaltningsbeslut går att få och ärendet gäller en offentligrättslig rättighet eller skyldighet kan ett förvaltningstvistemål komma i fråga. Ett förvaltningstvistemål inleds med en ansökan till förvaltningsdomstolen. Ett förvaltningsstvistemål kan gälla till exempel en offentligrättslig betalningsskyldighet.

Över förvaltningsdomstolens beslut kan man enligt en kraftig huvudregel anföra besvär hos högsta förvaltningsdomstolen endast om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. Besvärstillstånd förutsätts ändå inte i ärenden som gäller tvångsomhändertagande av barn, där förvaltningsdomstolen fattar beslut om omhändertagande på ansökan av välfärdsområdets ledande tjänsteinnehavare inom socialvården. Välfärdsområdesreformen ger stöd för att också dessa ärenden i framtiden kunde överföras till besvärstillståndssystemet. Detta beror på att välfärdsområdena alltid har tillgång till omfattande sakkunskap i beredningen av ärenden som gäller omhändertagande, i motsats till vad fallet tidigare var i en del små kommuner.

Reformen ökade antalet överklagbara beslut och medförde även nya rättsliga frågor. I den här skriften presenterar jag högsta förvaltningsdomstolens beslut som hänför sig till inledandet av verksamheten i välfärdsområdena.

## Väl-färdsområdena konstituerar sig

Förvaltningsstadgan är en viktig handling för välfärdsområdet. I den beslutar välfärdsområdesfullmäktige hur välfärdsområdet styrs och hur dess förvaltning och verksamhet ordnas. Välfärdsområdeslagen innehåller bestämmelser om vad som åtminstone ska anges i förvaltningsstadgan. Lagen innehåller ändå inte noggrannare bestämmelser om hurudan välfärdsområdets organisation ska vara eller hur ansvar och behörighet ska fördelas. Dessa lösningar påverkas av till exempel hur man vill ordna och producera tjänsterna. Lagen lämnar med andra ord svängrum för välfärdsområdena. I det följande behandlar jag några prejudikat av högsta förvaltningsdomstolen där frågan gällt organisationsmodeller som välfärdsområdena har godkänt i förvaltningsstadgan.

Områdesfullmäktige kan enligt välfärdsområdeslagen i sin förvaltningsstadga delegera sin behörighet åt välfärdsområdets andra organ, förtroendevalda och tjänsteinnehavare. Med anledning av detta ansåg HFD i sitt prejudikat HFD 2024:113 att välfärdsområdet hade kunnat överföra behandlingen av begäranden om omprövning av klientavgifter för hälsovården till en tjänsteinnehavare. Detta innebar att tjänsteinnehavarens beslut skulle överklagas hos förvaltningsdomstolen. Ändringssökandet över beslut som gäller enskilda kan därför med stöd av välfärdsområdets förvaltningsstadga avvika från den traditionella besvärsordningen enligt kommunalla-

gen, enligt vilken en begäran om omprövning behandlas av ett organ med flera medlemmar.

Prejudikatet HFD 2024:124 gällde den organisations- och ledningsmodell som välfärdsområdet antagit i sin förvaltningsstadga. Frågan var huruvida man i förvaltningsstadgan i strid med 57 § i hälso- och sjukvårdslagen hade gett välfärdsområdets ledande tjänstemän sådan behörighet att leda och övervaka hälsovården och sjukvården som enbart hör till den ansvariga läkaren. I beslutet bedömdes huruvida hälso- och sjukvårdslagens bestämmelse om den ansvariga läkarens behörighet begränsar välfärdsområdets möjligheter att fatta beslut om sin tjänsteinnehavarorganisation. Den ansvariga läkaren har enligt hälso- och sjukvårdslagen uteslutande behörighet att leda och övervaka hälsovården och sjukvården till den del det handlar om professionell ledning av tjänster som genomförs på medicinska grunder och med beaktande av olika behov av hälsovård. Till övriga delar begränsar inte lagstiftningen välfärdsområdets möjligheter att besluta hur verksamheten leds och styrs. I det förevarande fallet varken hade man eller kunde man i förvaltningsstadgan ha anvisat ställningen som ansvarig läkare åt någon annan tjänsteinnehavare. Ansvariga läkarens uppgifter motsvarade uppgifterna enligt hälso- och sjukvårdslagen och den valda linjeorganisationsmodellen var inte ett hinder för att utöva det ansvar uppgiften innebar.

I prejudikatet HFD 2025:26 var det fråga om valbarheten till välfärdsområdets områdesstyrelse. Beslutet gavs före områdesvalen 2025. Ärendet gällde en inom välfärdsområdet anställd persons valbarhet till områdesstyrelsen. En person som är anställd hos välfärdsområdet och lyder direkt under välfärdsområdets områdesstyrelse är enligt välfärdsområdeslagen inte valbar till välfärdsområdesstyrelsen. Bestämmelsen motsvarar i grunden kommunallagens bestämmelser om valbarhet till kommunstyrelsen. De nya välfärdsområdena har ändå som regel byggt sin organisation på ett från kommunerna avvikande sätt så att nämnderna inte har getts beslutanderätt gällande organiseringen av tjänster och så att nämnderna inte har underlydande personal (FM:s Bedömningspromemoria om behoven att ändra bestämmelserna om sammansättningen av välfärdsområdenas organ, FM:s publikationer 2023:48). Även i det aktuella fallet var hela personalen inom välfärdsområdet organisatoriskt underställd välfärdsområdesstyrelsen. Av denna orsak hade en suppleant i områdesstyrelsen enligt områdesfullmäktiges beslut förlorat sin valbarhet när hen blivit anställd hos välfärdsområdet som mottagningssjuksköterska i arbetsavtalsförhållande.


Högsta förvaltningsdomstolen ansåg i sitt prejudikat att en person som organisatoriskt är direkt underställd välfärdsområdesstyrelsen inte på denna grund kan anses lyda direkt under välfärdsområdesstyrelsen på det sätt som avses i nämnda bestämmelse om begränsning av val-

barheten. I beslutet poängterades att bestämmelserna om valbarheten är väsentliga med tanke på välfärdsområdenas folkstyrda självstyrelse och demokratiska beslutsfattande. De garanterar dessutom invånarnas möjligheter att delta i beslutsfattandet. Därför ska begränsningarna i valbarheten tolkas restriktivt. Enligt högsta förvaltningsdomstolen har det inte varit lagstiftarens mening att i så här hög grad inskränka välfärdsområdespersonalens politiska rättigheter och möjligheter att delta.

Enligt beslutet ska valbarheten avgöras från fall till fall. I bedömningen ska man utgå från persons arbetsuppgifter hos välfärdsområdet och personens faktiska ställning i organisationen och avgöra hur nära dessa är välfärdsområdesstyrelsens verksamhet och de ärenden som behandlas där. En tolkning enligt områdesfullmäktiges beslut hade i praktiken hindrat alla anställda inom välfärdsområdet att bli invalda i områdesstyrelsen.

### **Tjänsteinnehavarnas ställning i reformen**

I och med välfärdsområdesreformen genomfördes även den i Finlands historia största överföringen av rörelse från kommunerna och samkommunerna till välfärdsområdena. Personalen överfördes till den nya organisationen som så kallade gamla arbetstagare och behöll de rättigheter och skyldigheter som deras arbetsavtals- eller tjänsteförhållandet medförde vid tidpunkten för överföringen (RP 241/2020 rd). Överföringen skedde



## Högsta förvaltningsdomstolen har som ovan framkommit redan avgjort flera rättsfrågor som har uppstått när välfärdsområdena inledde sin verksamhet. Välfärdsområdenas ekonomiska utmaningar påverkar sannolikt i framtiden hurudana social- och hälsovårdstjänster enskilda människor får.

direkt med stöd av lag det vill säga automatiskt och förutsatte därför inte nödvändigtvis något enskilt beslutsfattande.

Högsta förvaltningsdomstolen har redan tidigare (HFD 2022:83) konstaterat att när arbetsgivaren byts på grund av överlåtelse av rörelse, är den nya arbetsgivaren inte skyldig att erbjuda tjänsteinnehavaren exakt samma uppgifter som förr. Den nya arbetsgivaren har rätt att bestämma om sin organisation och ändra uppgifter och uppdragsbeteckningar. Arbetsgivaren fattar även beslut om inrättandet av tjänster för sådana uppgifter där utövande av offentlig makt ingår.

Prejudikatet HFD 2025:44 gällde en enskild tjänsteinnehavares rättsliga ställning i samband med

överlåtelsen av rörelse när välfärdsområdena grundades. Högsta förvaltningsdomstolen tog ställning till om det varit möjligt att för en tjänsteinnehavares tjänsteförhållande bestämma en provotid när tjänsteinnehavaren övergick i välfärdsområdets tjänst. Tjänsteförhållandet hade sedermera hävts med stöd av provotiden. Tjänsteinnehavaren hade valts till den nya tjänsten via intern rekrytering och uppgiften motsvarade långt hans tidigare tjänst. Enligt högsta förvaltningsdomstolen handlade det inte om att ta en alldeles ny person i tjänst hos välfärdsområdet utan om att genomföra överlåtelsen av rörelse. Provotiden försvagade tjänsteinnehavarens anställningsskydd i strid med bestämmelserna om överlåtelse av rörelse eftersom tjänsteförhållandets kontinuitet endast grundade sig på tjänste-

förhållandet med provotid. Eftersom ingen provotid hade kunnat bestämmas hade det inte heller funnits grunder för att häva tjänsteförhållandet.

### **Avgöranden som gäller partssuccession**

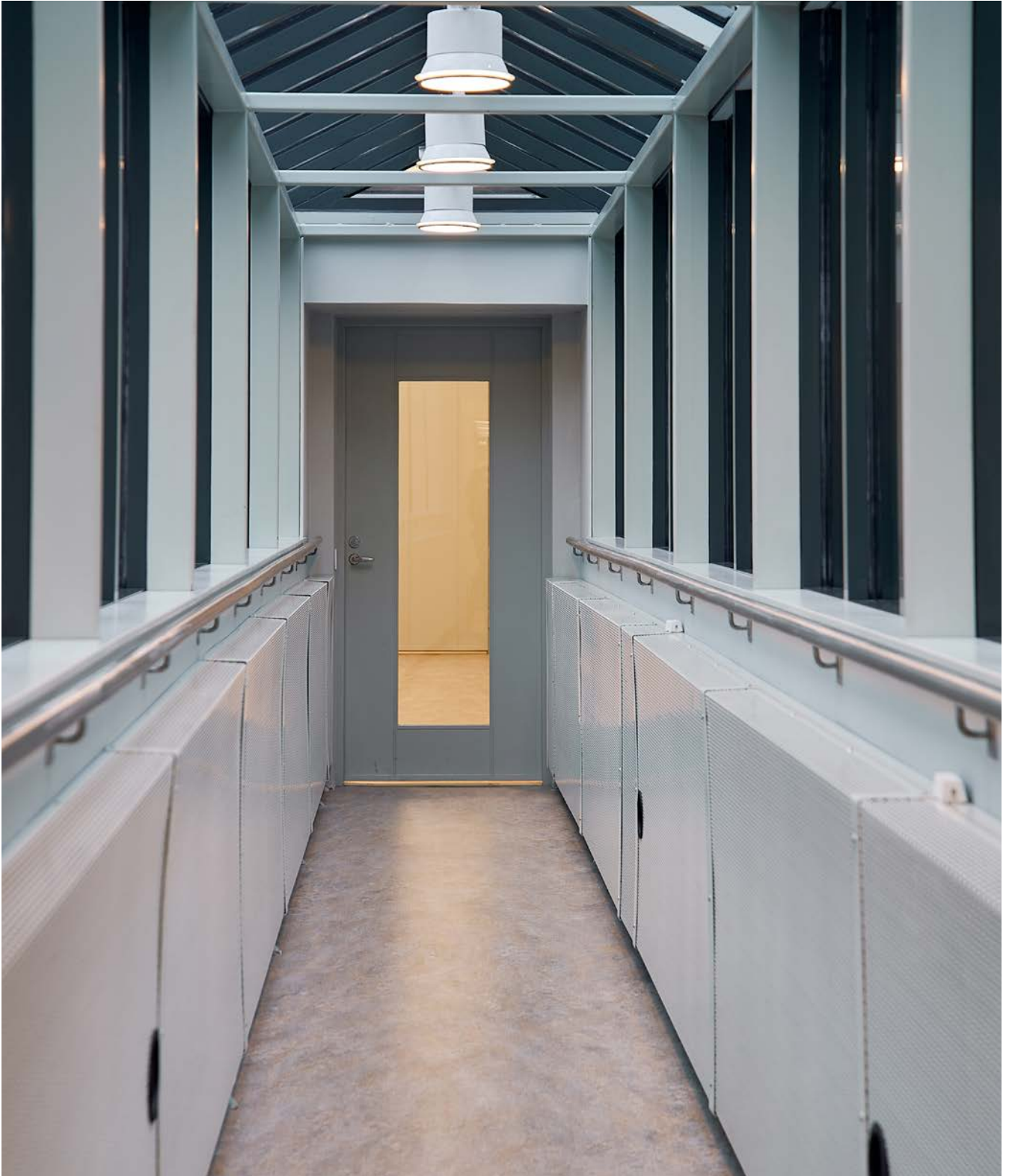
I förvaltningsdomstolarna har förekommit förvaltningstvistemål som gäller kostnaderna för social- och hälsovårdstjänster. Före välfärdsområdesreformen var tvisterna ofta mellan samkommuner och deras medlemskommuner, men kommunerna kunde även sinsemellan ingå avtal om samarbete angående ordnande och produktion av social- och hälsovårdstjänster (HFD 2025:3). I vissa fall har välfärdsområdena kommit i stället för kommunerna och samkommunerna som parter i sådana tvister som var anhängiga redan när välfärdsområdena inledde sin verksamhet.

Ett sådant tvistemål (HFD 2025:66) gällde åtgärdsbaserade ersättningar som samkommunen tidigare hade krävt in av sin medlemskommun. Kommunen yrkade i förvaltningsdomstolen att välfärdsområdet förpliktas att återbetala sådana kostnader som kommunen hade betalat på grund av överfakturering under samkommunens tid. Högsta förvaltningsdomstolen tog ställning till om förvaltningsdomstolen hade kunnat fastställa betalningsskyldigheten men låta bli att avgöra återbetalningens belopp.

Ett exempel på tvister som bottenar i att ansvaret för att ordna socialvårdstjänster överfördes från kommunerna och samkommunerna till välfärdsområdena, är prejudikatet HFD 2025:69. En förening yrkade i förvaltningsdomstolen att välfärdsområdet förpliktas återbetala ett avtalsvite som samkommunen tidigare krävt av föreningen. Avtalsvitet grundade sig på ett avtal om köpta tjänster. Avtalet hade gjorts med stöd av ett upphandlingsförfarande enligt upphandlingslagen. I högsta förvaltningsdomstolen avgjordes framför allt huruvida förvaltningsdomstolen var behörig att pröva och avgöra föreningens yrkande som ett förvaltningstvistemål.

### **Framtidsutsikter**

Högsta förvaltningsdomstolen har som ovan framkommit redan avgjort flera rättsfrågor som har uppstått när välfärdsområdena inledde sin verksamhet. Välfärdsområdenas ekonomiska utmaningar påverkar sannolikt i framtiden hurdana social- och hälsovårdstjänster enskilda människor får. De kan även inverka på välfärdsområdets tjänsteinnehavares anställningsförhållanden. Också mer principiella frågor kring välfärdsområdenas självstyre och finansiering kan framkomma. Dyliga frågor kan förutsätta prejudikat av högsta förvaltningsdomstolen.



# Prejudikat gällande fastighets- beskattning

TERO LESKINEN, JUSTITIERÅD OCH  
ANNA AHLBERG, REFERENDARIERÅD

Fastighetsskatten är en årlig skatt som tillfaller kommunerna. År 2025 fastställdes ca 2,4 miljarder euro i fastighetsskatt för sammanlagt över två miljoner fastighetsägare. Trots fastighetsbeskattningens schematiska natur dyker det ur denna mängd upp frågor att avgöras på grund av besvär. Liknande rättsfrågor kan upprepas i ett flertal ärenden.

Fastighetsskatten grundar sig på en skatteprocent och fastighetens beskattningsvärde. Fastighetens beskattningsvärde fastställs separat för

marken och byggnaderna. Värderingen görs med tillämpning av lagen om värdering av tillgångar vid beskattningen (värderingslagen). En fastighets beskattningsvärde fastställs schematiskt och från byggnadernas återanskaffningsvärde görs ett årligt åldersavdrag enligt vad som föreskrivs i värderingslagen. I praktiken innebär en större åldersavdragsprocent ett lägre beskattningsvärde och ett lägre skattebelopp. I värderingslagen föreskrivs också om ett maximalt beskattningsvärde för fastigheter, som grundar sig på det gängse värdet för fastigheten.

## **Fastighetsskatteärendena i högsta förvaltningsdomstolen år 2025**

Högsta förvaltningsdomstolen har under året 2025 avgjort 27 fastighetsskatteärenden. Av dem har omkring 40 procent gällt åldersavdrag för byggnader. Åldersavdragen har även tidigare varit föremål för ändringssökande. Temat för ändringssökandet har varit framför allt fastighetens gängse värde som maximalt belopp för beskattningsvärdet och den tillämpade skatteprocenten.

Av de under året 2025 avgjorda fastighetsskatteärendena beviljades besvärstillstånd i 13 ärenden medan det avslogs i 11 ärenden. Tre ärenden gällde extraordinärt ändringssökande i ett fastighetsskatteärende. Sammanlagt fem prejudikat gällande fastighetsskatt har publicerats. Av dem gällde två åldersavdrag (HFD 2025:6 och HFD 2025:38). Därtill gavs sju opublicerade beslut, av vilka fem gällde åldersavdrag.

I alla beslut som getts år 2025 gällande fastighetsskatt har ändringssökanden varit den skattskyldiga. Bland prejudikaten har besvären i två fall godkänts, avslagits i ett ärende och i två fall upphävdes och återförsändes ärendet till Skatteförvaltningen för ny behandling. I alla de opublicerade ärenden där ett beslut har getts i huvudsaken har besvären godkänts.

## **HFD 2025:38 – frågan om en byggnads åldersavdrag har ofta behandlats i rättspraxis**

En byggnads beskattningsvärde är återanskaffningsvärdet minskat med det årliga åldersavdraget. Om åldersavdragen föreskrivs i 30 § 1 mom. i värderingslagen. Till exempel för bostadshus och kontorsbyggnader samt andra med dem jämförbara byggnader av sten tillämpas ett åldersavdrag om en procent (1 punkten). Däremot tillämpas ett avdrag om fyra procent på butiks-, lager-, fabriks-, verkstads-, ekonomi- och andra med dem jämförbara byggnader av sten (2 punkten).

Alla fastighetsskattepliktiga byggnadstyper har inte nämnts i bestämmelsen, vilket naturligtvis leder till tolkning och gränsdragningar i synnerhet mellan de två ovan nämnda grupperna. För att bestämma åldersavdraget och skattevärdet måste alla byggnader placeras i någon av kategorierna enligt bestämmelsen. Högsta förvaltningsdomstolen har i flera beslut tagit ställning till om en byggnad bättre passar in i kategorin bostadshus och kontorsbyggnader eller i kategorin butiks-, lager-, fabriks-, verkstads-, ekonomi- och andra med dem jämförbara byggnader.

Högsta förvaltningsdomstolen har tidigare ansett att åldersavdrag enligt den ovan nämnda 2 punkten ska tillämpas på en flygterminal (HFD 24.4.2018 liggarnummer 1941, kort referat), bowlinghall (HFD 26.10.2021 liggarnummer H3724, kort referat), metrostationsbyggnad (HFD

2021:79) och en brandstation (HFD 2023:94). I de här besluten har HFD fäst uppmärksamhet bland annat vid byggnadernas huvudsakliga användningssyfte, konstruktion, bruksslitage, behov av ombyggnad och tekniska krav.

Även prejudikatet HFD 2025:38 gällde tillämpningen av åldersavdrag, denna gång för central-sjukhusbyggnader. I prejudikatet framhävs att den ovan nämnda 1 punkten med lägre åldersavdrag inte är avsedd som huvudregel och 2 punkten med högre åldersavdrag som undantag, utan att man för varje byggnad separat ska bedöma om den bättre går att jämföra med byggnaderna i punkt 1 eller i punkt 2. I prejudikatet hänvisas till de tidigare publicerade besluten och konstateras att det framgår ur tidigare rättspraxis vilka aspekter som ska beaktas i bedömningen.

Med beaktande av sjukhusbyggnadernas bruksslitage, tekniska krav och olika behov av ombyggnad skulle delbyggnaderna som till sitt användningssyfte och sina tekniska egenskaper var i sjukhusbruk anses bättre jämförbara med butiks-, lager-, fabriks-, verkstads- och ekonomibyggnader än med bostadshus och kontorsbyggnader. I beräkningen av delbyggnadernas beskattningsvärde skulle åldersavdraget enligt 30 § 1 mom. 2 punkten i värderingslagen tillämpas.


### **HFD 2025:58 – sänkning av en byggnads beskattningsvärde till dess gängse värde**

Frågan i prejudikatet HFD 2025:58 var om det var

möjligt att separerat från det sammanlagda värdet på marken och därpå befintliga byggnader bedöma beskattningsvärdet på en yrkesskolbyggnad och betydelsen av dess gängse värde.

Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att 32 § 1 mom. i värderingslagen och dess förarbeten tyder på att det sammanlagda beloppet av beskattningsvärdena för en fastighets fastighetskattepliktiga delar ska jämföras med det sammanlagda gängse värdet av dessa delar. I ärendet beaktades därutöver särskilt fastighetsskattens natur som objektskatt där beskattningsvärdet bestäms separat för marken och byggnaderna enligt deras egenskaper. Nämnda bestämmelse skulle tolkas så att byggnadens beskattningsvärde är det på schematiska grunder fastställda gängse värdet som understiger beskattningsvärdet, trots att det sammanlagda gängse värdet av fastighetens skattepliktiga delar är större än deras sammanräknade schematiska beskattningsvärde. I praktiken innebar detta att byggnadens beskattningsvärde kunde bestämmas enligt det maximala beskattningsvärdet det vill säga gängse värdet med att jämföra byggnadens gängse värde och dess förhållande till byggnadens schematiska beskattningsvärde, oberoende av byggnadens och markens gängse värde som en helhet.

Beslutet gällde en tom och ouppvärmad tidigare yrkesskolbyggnad med inneluftsproblem. Byggnaden var i behov av omfattande grundrenovering. Ett rivningstillstånd hade under de ifrågasatta skatteåren beviljats för byggnaden. Bygg-



## Förhoppningsvis klargör högsta förvaltningsdomstolens prejudikat rättsläget både i samband med att beskattningen verkställs och i behandlingen av fastighetsskatteärenden i besvärinstanserna.

nadens gängse värde i ägarens besittning ansågs vara noll euro.

Förutom de ovan presenterade prejudikaten har högsta förvaltningsdomstolen år 2025 gett tre andra prejudikat som gäller fastighetsbeskattning.

HFD 2025:6 – en betydande del av byggnaden i annat bruk än det huvudsakliga användningssyftet, HFD 2025:42 – höjd skatteprocent för obyggd byggplats och HFD 2025:60 – den faktiska användningens inverkan på markens beskattningsvärde

Prejudikatet HFD 2025:6 gällde fastställandet av återanskaffningsvärdet och åldersavdraget för en byggnad, vilket påverkade beskattningsvärdet för en spahotellbyggnad. Av prejudikatet framgår att en byggnad som huvudsakligen var i hotellbruk

skulle värderas enligt de närmast tillämpliga det vill säga värderingsgrunderna för kontorslokaler. Efter detta skulle ännu avgöras huruvida en del av spahotellbyggnaden kunde granskas separat från den övriga byggnaden.

Finansministeriet ger årligen en förordning om beräkningsgrunderna för en byggnads återanskaffningsvärde (återanskaffningsförordningen). Enligt 20 § i förordningen beräknas återanskaffningsvärdet om en byggnad har flera användningsändamål enligt det huvudsakliga användningsändamålet. Används dock en betydande del av byggnaden för annat ändamål än det huvudsakliga användningsändamålet, kan byggnadens delar värderas separat. I prejudikatet bedömdes om en väsentlig del av byggnaden var i annat än hotellbruk. I så fall kunde den delens beskattningsvärde bestämmas separat.

Existensen av sådana vestibul-, matsals-, tvätt- eller bastuutrymmen som typiskt finns i hotell och som tjänar inkvarteringsändamålen innebär inte i sig att någon del av byggnaden ska anses vara i annat än hotellbruk. I det avgjorda ärendet var det spa som hörde till hotellbyggnaden avskilt från inkvarteringsutrymmena och ämnat för betydligt flera kunder än de som var inkvarterade i byggnaden, varför det kunde värderas separat förutsatt att spadelen stod för en avsevärd del av hela byggnaden. För att byggnadsdelen ska vara avsevärd förutsätts inte att den utgör merparten av byggnaden. Ärendet återförsändes till Skatteförvaltningen för en bedömning av om spadelen utgör en avsevärd del av byggnaden när man beaktar de olika delarnas våningsytor och volym. Ifall detta är fallet ska för spadelen ett separat återanskaffningsvärde bestämmas och dess åldersavdrag räknas separat.

Prejudikatet HFD 2025:42 gällde frågan om man i beskattningen av marken kunde tillämpa den förhöjda skatteprocenten för obebyggd byggplats. Alla förutsättningar enligt 12 a § i fastighetsskattelagen för att fastställa skatteprocentsatsen för obebyggda byggplatser var i och för sig uppfyllda. Enligt tomtens ägare hade tomten inte under det ifrågavarande skatteåret ännu varit faktiskt byggduglig. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg det motiverat att tolka bestämmelserna om förhöjd fastighetsskatt så att man fäster vidare uppmärksamhet vid byggplatsens faktiska byggduglighet och inte endast granskar att de i 12 a § i fastighetsskattelagen uppräknade förutsättningar

är uppfylls. Betydelsen av de omständigheter som tomtägaren hade åberopat skulle ändå avgöras separat från fastighetsbeskattningen i samband med en ansökan om befrielse från skatt enligt lagen om skatteuppbörd.

Frågan i prejudikatet HFD 2025:60 var hur beskattningsvärdet för en fastighets mark ska bestämmas i en situation där fastighetens faktiska användning avviker från det användningsändamål som detaljplanen medger och som leder till en högre värdering. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att fastighetens faktiska användningsändamål i första hand ska beaktas när värdet på marken bestäms inom fastighetsbeskattningen. Det användningsändamål som detaljplanen möjliggör och som leder till en högre värdering kan ges betydelse närmast då byggnaderna är i rivningsskick och hela fastighetens värde bildas främst av marken och byggrätten på den, eller, då en del av fastigheten med bibehållna byggnader kan avskiljas för tillbyggnad enligt detaljplanen. Ytterligare ska man fästa uppmärksamhet vid fastighetsbeskattningens schematiska natur. Det finns skäl att för en enskild fastighets del avvika från värdet utgående från den kommunspecifika tomtpriskartan eller värderingsanvisningen endast när värdet väsentligt avviker från det värde där ovan nämnda aspekter har tagits i beaktande.

### **Prejudikatens betydelse**

Fastighetsbeskattningens schematiska grunder innebär att det till sin natur i grunden är enkelt

att fastställa en fastighets skattevärde. Som de ovan presenterade prejudikaten visar uppstår dock tolkningssituationer.

Antalet fastighetsskatteärenden i skatterättelsenämnden har under de senaste åren ökat markant. Åren 2020–2023 behandlade skatterättelsenämnden 163–1331 fastighetsskatteärenden. År 2024 behandlades 7 684 fastighetsskatteärenden när det totala antalet ärenden var 22 843. Under år 2025 behandlades 4 382 fastighetsskatteärenden. Antalet har med andra ord minskat jämfört med året innan men det är fortsättningsvis stort.

Ökningen i antalet fastighetsskatteärenden i skatterättelsenämnden har delvis också märkts i förvaltningsdomstolarna och i högsta förvaltningsdomstolen. Antalet inkomna fastighetsskatteärenden i förvaltningsdomstolarna har åren 2020–2025 varierat mellan 49–331. Antalet fastighetsskatteärenden har i högsta förvaltningsdomstolen under samma tid varit 7–43. Antalet ärenden och deras tema har varierat under åren. Bland de överklaganden som gäller fastighetsskatt ingår också så kallade serieärenden där samma rättsfråga upprepas i flera ärenden.

Domstolarnas beslut riktar sig direkt till det ärende som är under behandling. Det handlar om att ge rättsskydd i det ärende avgörandet gäller. Detta gäller även för högsta förvaltningsdomstolens beslut.

När förvaltningsdomstolens beslut är föremål för ändringssökande förutsätter en behandling av ärendet i högsta förvaltningsdomstolen att besvärstillstånd enligt lagen om rättegång i förvaltningsärenden beviljas. Besvärstillstånd beviljas ofta på den grunden att det med avseende på lagens tillämpning i andra liknande fall eller för en enhetlig rättspraxis är viktigt att ärendet avgörs av högsta förvaltningsdomstolen. Enligt högsta förvaltningsdomstolens arbetsordning (FFS 136/2024) kan som prejudikat publiceras även ärenden som har betydelse för lagtillämpningen i andra likadana fall eller som annars är av allmän betydelse. Fram till slutet av år 2021 publicerade högsta förvaltningsdomstolen även så kallade korta referat på grund av beslutens rättsliga betydelse. De beslut som högsta förvaltningsdomstolen publicerar som prejudikat och tidigare även som korta referat innehåller med andra ord ofta en så kallad prejudikatsgrund som till sin uppgift också har att styra och förenhetliga lagtillämpningen.

I detta sammanhang kan man bland de ovan refererade prejudikaten från år 2025 lyfta fram prejudikatet om ålderstilläggen HFD 2025:38. Som det framgår av beslutsskälens har under de senaste åren flera publicerade beslut om åldersavdrag givits. Det här kan leda till en uppfattning om att utgångspunkten i beskattningen skulle ha varit det för skattetagaren förmånligare mindre åldersavdraget och att man efter besvärprocesser har kommit fram till ett för den skattskyldiga förmånligare åldersavdrag, en byggnadstyp i sänder.

## Det svåra läget på fastighetsmarknaden de senaste åren och dess regionala differentiering har för sin del lett till att bedömningen allt oftare gällt fastighetens gängse värde i förhållande till det schematiska beskattningsvärdet.

Senast med stöd av prejudikatet HFD 2025:38 är det klart att ingendera åldersavdraget är primärt i lagtillämpningen, utan åldersavdraget ska avgöras utgående från med vilkendera kategorin byggnaden faktiskt är bättre jämförbar.

Trots att nämnda prejudikat egentligen gällde centralsjukhusbyggnader har under året getts opublicerade beslut och bland dem har funnits även kretssjukhus. Sannolikt kommer till exempel åldersavdrag för övriga sjukhus knappast att avgöras separat. Högsta förvaltningsdomstolens publicerade beslut som gäller till exempel centralsjukhus och flygterminaler ska inte uppfattas som gällande endast dem.

Det svåra läget på fastighetsmarknaden de senaste åren och dess regionala differentiering har för sin del lett till att bedömningen allt oftare gällt fastighetens gängse värde i förhållande till det schematiska beskattningsvärdet. Av det

ovan refererade prejudikatet HFD 2025:58 framgår hur även byggnadens och markens värdering kan göras separat och hur deras gängse värde påverkar beskattningsvärdet. Förhoppningsvis klar gör högsta förvaltningsdomstolens prejudikat rättsläget både i samband med att beskattningen verkställs och i behandlingen av fastighetsskatteärenden i besvärinstanserna.

# Om domstolarnas oberoende och högsta förvaltningsdomstolens ställning inom statsförfattningen

PÄIVI PIETARINEN, JUSTITIERÅD

*”Utrensningar i massmedia, skolor, universitet, rättsväsendet – Demokratins stöttepelare är ingen självklarhet”, ”Sanktioner mot Internationella brottmålsdomstolen”, ”Vi har dåliga domare. I något skede måste vi avgöra vad som måste göras när en domare är skurkaktig” säger presidenten”, ”Parlamentet antog den omtvistade lagen om uppsägning av domare”*

De här är massmedierubriker från olika håll i världen under året 2025. Rubrikerna och företeelserna bakom dem är ett konkret bevis på hur rättsstatligheten, demokratin, maktfördelningen och domarnas oberoende prövas i många länder både inom och utanför Europa. De är också bevis på hur de stötar oberoendet får jämnt när över nyhetströskeln.

I beklagligt många länder motsvarar inte makthavarnas idévärld den traditionella europeiska eller västerländska rättsstatsuppfattningen. Domstolarnas behörighet att bedöma lagligheten hos den verkställande makten ifrågasätts. Maktfördelningen vacklar när man på ett osakligt sätt ingriper i domstolarnas verksamhet eller försvarar deras verksamhetsförutsättningar. Domstolarnas beslut utsätts för kritik, även skarp sådan, och besluten kan lämnas utan verkställelse. Också våldsamma provokationer har setts.

Trots att de här hoten tursamt nog inte ligger inom synhåll i Finland, måste även vi förbereda oss på stormigare tider. Så är också domarnas oberoende eventuellt nu viktigare på vår rättspolitiska agenda än någonsin tidigare. Hotet om att domstolarnas oberoende förvittrar eller fås att förvittra och dess incitament utomlands ifrån är skäl att tas på allvar.

Domstolarnas oberoende har i Finland synt stark. Sanningen är trots allt att oberoendet inte i tillräcklig omfattning har tryggats på grundlagsnivå. Domarnas rätt att kvarstå i tjänsten är tryggad i grundlagen men många andra garantier för oberoendet har hänskjutits till bestämmelser på lagnivå eller lämnats utanför lagstiftningen.

Det vore skäl att mer omfattande än för tillfället i grundlagen stadga om garantierna för oberoendet. Arbetsgruppen för grundlagsenliga garantier för rättsväsendets oberoende som justitieministeriet tillsatte i januari 2024 bedömer som bäst

behovet av ändringar i bestämmelserna om rättsväsendets oberoende i grundlagen och i övrig lagstiftning. Arbetet är välkommet. Det finns ingen orsak att dröja med korrigeringar för att stärka oberoendet.

Ett av de mest centrala behoven för en grundlagsändring gäller bestämmelserna om antalet domare vid de högsta domstolarna vilka inte i nuläge åtnjuter grundlagsskydd. Grundlagen föreskriver endast att de högsta domstolarna ska ha "ett behövligt antal ledamöter" och att närmare föreskrifter ges i lag. Vår statsförfattning ger lagstiftaren onödigt stor makt att bestämma vilket antal domare som är behövligt i de högsta domstolarna. På samma sätt vore det nödvändigt att på grundlagsnivå fastslå avgångsåldern för domare.

### **Om betydelsen av maktfördelningen**

Statsförfattningen, grundlagen, är statens ryggrad. Ryggraden måste vara stark för att staten ska hålla ihop. I statsförfattningen ingår bestämmelser om dels de centrala statsorganens befogenheter, dels medborgarnas rättigheter. I statsförfattningen sammanfogas makten och maktutövningen med medborgarnas rättigheter.

I en rättsstat närmar man sig maktutövningen med den klassiska tredelningsläran av Montesquieu. För att åstadkomma balans mellan maktutövarna och förhindra en koncentration av makten, måste makten fördelas: Lagstiftningsmakten hör till lagstiftaren. Den verkställande makten hör

till regeringen och förvaltningen. Den dömande makten eller rättskipningen för sin del avskiljs åt domstolarna. Maktfördelningen innebär förutom en uppdelning av makten också en förmåga att regera tillsammans för ett gemensamt väl.

En oskiljaktig del av maktfördelningläran är domstolarnas oberoende. Utan oberoendet existerar inte ett domstolsväsende som är legitimt och åtnjuter folkets förtroende.

Domaren styrs i sitt uppdrag endast av lag, rätt och rättvisa. Oberoendet garanterar att domaren i sitt beslutsfattande kan tillämpa lagen utan utomstående påtryckning eller påverkan. Domstolarna verkar inte för sig själva utan för att förverkliga en rättvis rättegång. I en rättsstat existerar rättskipningen inte för sig själv utan för att den materiella rätten och medborgarnas rättigheter ska förverkligas. Därför är oberoendet rättsstatens skydd.

## **Om högsta förvaltningens funktioner enligt statsförfattningen**

Förvaltningsprocess är betydande samhällelig maktutövning. Förvaltningsdomstolarna avgör besvär över myndighetsbeslut som gäller till exempel beskattning, bygglov och rätten till sociala förmåner. Ärenden som berör allas vardagliga liv.

Förvaltningsrättskipningen ger rättsskydd i enskilda mål. Samtidigt korrigerar förvaltningsrättskipningen eventuella fel som har skett i tillämp-

ningen av lagen. Förvaltningsrättskipningen anses traditionellt ha som uppgift förutom att ge rättsskydd i enskilda fall, också att trygga lagenligheten i förvaltningen och därigenom att styra förvaltningsverksamheten.

Av grundlagens paragrafer är 21 § den som fogar domstolarnas verksamhet till en del av ett grundlagsenligt helhetsystem. I paragrafen föreskrivs om vars och ens rätt att få sin sak behandlad i en domstol som är behörig enligt lag. Samtidigt förpliktar den domstolarna att garantera processuell rättvisa för parterna i domstolsprocessen.

Till förvaltningsdomstolarnas uppgifter hör även att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna enligt 22 § i grundlagen. De grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna har blivit direkt tillämplig rätt i förvaltningsdomstolarna som tillämpar internationella människorättskonventioner precis som nationell lagstiftning. Den nationella domaren är uttolkare av inte bara nationell lag utan också internationell och europeisk rätt.

Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden har som uppgift att både styra och utveckla rätten. Uppgiften att styra har stärkts i och med att de rättsliga fenomenen har fått större variation och juridiken har internationaliserats. I förhållande till lagstiftaren inte bara tillämpar domstolen lagen utan kompletterar i enskilda fall lagstiftarens arbete.

## Den finska förvaltningsrättskipningen har krävt en lång, över hundraårig utveckling. Men trots att utvecklingen varit långsam har den varit fortgående och konsekvent.

Grundlagsstiftaren har gett högsta förvaltningsdomstolen också andra än rättskipningsuppgifter. Dessa uppgifter som tangerar domsrätten men ändå placerar sig utanför den är att övervaka rättskipningen i lägre instanser och rätten att göra framställningar om vidtagande av lagstiftningsåtgärder.

Dessa uppgifter är betydande när man granskar högsta förvaltningsdomstolens statsförfattningsrättsliga behörighet i sin helhet. Med dessa är högsta förvaltningsdomstolens uppgifter omfattande även internationellt sett.


De högsta domstolarna övervakar enligt 99 § i grundlagen rättskipningen inom sina behörighetsområden. Övervakningen är i och för sig inte övervakning i den bemärkelsen att den skulle möjliggöra ett ingripande i hur ett enskilt rättsfall behandlas i en lägre rättsinstans. Syftet med övervakningen är indirekt en enhetlig rättskipning genom samarbete mellan förvaltningsdomstolarna, utbyte av information och utbildning.

Kvalitetsarbete tryggar domstolarnas oberoende i förhållande till exempelvis Domstolsverket.

Med stöd av samma paragraf i grundlagen kan högsta förvaltningsdomstolen göra framställningar om lagstiftningsåtgärder. Ytterligare deltar den i lagberedningen genom att avge utlåtanden åt ministerier och riksdagen. Uppgifterna är ur maktfördelningssynvinkel åtskilda från rättskipningen. Eftersom vi med tanke på maktfördelningen rör oss i en gråzon är det skäl att utnyttja rätten att göra framställningar endast efter noga övervägande och i ärenden som anknyter till högsta förvaltningsdomstolens egen verksamhet eller förvaltningsprocessen.

### **Förvaltningsrättskipningens utveckling**

Den finska förvaltningsrättskipningen har krävt en lång, över hundraårig utveckling. Men trots att utvecklingen varit långsam har den varit fortgående och konsekvent.



## De tre senaste årtiondena har inneburit en märkbar förstärkning av förvaltningsdomstolarnas ställning och en rättvis rättegång. Utvecklingsstegen togs snabbt och i samband med att Finland öppnade sig för europeiska influenser.

I samband med självständigheten ansågs det rättspolitiskt nödvändigt att de högsta domstolarna erhöi en oberoende ställning och att en oberoende högsta förvaltningsdomstol grundades. Efter det har domstolarnas oberoende ställning målmedvetet främjats. Oberoendet har befasts inom domstolarna som institutioner i deras förvaltning, utnämningförfarandet gällande domare och då garantierna för en rättvis rättegång har stärkts. Ett genomgående syfte i samband med detta har varit att öka förvaltningsdomstolarnas oberoende som en del av rättsskyddet som helhet.

Den första förvaltningsdomstolen, högsta förvaltningsdomstolen, grundades som en av de första institutionerna i det självständiga Finland år 1918. Dess oberoende stärktes följande år i vår första grundlag, regeringsformen. Grundandet av högsta förvaltningsdomstolen kan ses som en principiellt betydande vändpunkt i finsk statsförfattningshistoria. Den högsta förvaltnings-

rättsliga rättskipningen som tidigare formellt hade hört till en förvaltningsmyndighet, senaten, överfördes i enlighet med matfördelningslärans krav till en oberoende domstol.

Däremot kom ännu en lång tid de förvaltningsrättsliga besvaren i lägre instanser att avgöras inom förvaltningen. Det faktum att förvaltningsrättskipningen på lägre nivå när regeringsformen antogs lämnades som en del av förvaltningsmyndigheternas verksamhet utmanade kraftigt gränsdragningen mellan rättskipningen och regeringsmakten.

Det otillfredsställande läget identifierades redan då. Den s.k. Tulenheimo-kommittén fick redan år 1919 i uppdrag att bereda förslag till förvaltningsdomstolar på lägre nivå. Länsrätterna grundades ändå först årtionden senare. Deras senare omvandling till förvaltningsdomstolar främjade den positiva utvecklingen av oberoendet.

De tre senaste årtiondena har inneburit en märkbar förstärkning av förvaltningsdomstolarnas ställning och en rättvis rättegång. Utvecklingsstegen togs snabbt och i samband med att Finland öppnade sig för europeiska influenser.

Vi hade blivit medlemmar av Europarådet och ratificerat Europeiska människorättskonventionen. Vi blev medlemmar av Europeiska unionen för 30 år sedan, år 1995, och samma år trädde regeringsformens grundrättighetsreform i kraft. Förvaltningsrättskipningen stärks samtidigt med vändpunkten i vårt rättssystem gällande grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter.

Förvaltningsdomstolarna som en del av den dömande makten erkändes slutligt i den nya grundlagen år 2000. Grundlagen förseglade den utveckling som ledde till att förvaltningsdomstolarna blev likvärdiga oberoende domstolar vid sidan av de allmänna domstolarna.

Den gynnsamma utvecklingen har fortsatt även efter att grundlagen stiftades. De regionala förvaltningsdomstolarna har befast sin ställning som domstolar som ger rättsskydd. Av detta har för sin del följt att det blivit möjligt att målmedvetet utveckla högsta förvaltningsdomstolen till en besvärstillståndsdomstol som styr rättstillämpningen.

Det sista betydande steget i det förvaltningsrättsliga rättsskyddssystemet har varit högsta förvaltningsdomstolens förvandling till besvärstillståndsdomstol. Det har skett i etapper en ärendegrupp i taget under flera årtionden. Lagen om rättegång i förvaltningsärenden som trädde i kraft från 2020 blev avgörande. Med stöd av den är en stark huvudregel att anförande av besvär hos högsta förvaltningsdomstolen förutsätter besvärstillstånd.

Statsförfattningsmässigt var ändringen betydande. Effektiviseringen av förvaltningsprocessen och stärkandet av högsta förvaltningsdomstolens roll som prejudikatsdomstol hade utgjort välgående skäl för ett omfattande besvärstillstånds-system, som grundlagsutskottet uttryckte saken (GruUU 50/2018 rd). Som besvärstillståndsdomstol kan högsta förvaltningsdomstolen koncentrera sig på de överklaganden som rättsskyddet och lagenligheten inom förvaltningen förutsätter.

Genom att stärka domstolarnas statsförfattningsenliga oberoende och högsta förvaltningsdomstolens roll som prejudikatsdomstol fortsätter vi den gynnsamma utvecklingsprocessen att stärka rättsskyddet som har kunnat skönjas i den finska rättsstaten redan i drygt hundra år.

Artikeln baserar sig på skribentens i mars 2025 granskade doktorsavhandling *”Sata vuotta hallintolainkäyttövaltaa – Tutkimus korkeimman hallinto-oikeuden ja alueellisten hallinto-oikeuksien valtiosääntöoikeudellisesta asemasta”*.



# Internationellt samarbete inom ramen för ACA-Europe

MONICA GULLANS, JUSTITIERÅD  
OCH JENNY REBOLD, KANSLICHEF

ACA-Europe – Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union – är en internationell förening för de högsta förvaltningsdomstolarna. Föreningen som grundades 2001 har som mål att bland domarna i Europas högsta förvaltningsdomstolar främja förståelsen för unionsrätten och de högsta förvaltningsdomstolarnas verksamhet när de tillämpar unionsrätten. Föreningen har även som syfte att främja domarnas för-

troende sinsemellan och att möjliggöra diskussion om rättsstatsprincipen.

Högsta förvaltningsdomstolens president Kari Kuusiniemi var föreningens ordförande under perioden 2023–2025.

## **Omfattande nätverk – intimt samarbete**

Medlemmar i föreningen kan vara EU-domsto-

len och de högsta förvaltningsdomstolarna i EU:s medlemsstater. Till föreningen hör därtill som gäster de högsta domstolarna i Förenade kungariket, Norge och Schweiz samt som observatörer de högsta domstolarna inom förvaltningsrättsskipning i Albanien, Montenegro, Serbien, Turkiet och Ukraina. I nätverket ingår därmed förutom EU-domstolen sammanlagt 35 av Europas högsta rättsinstanser. Verksamhetens finansiering baserar sig på bland annat medlemsavgifter och bidrag av Europeiska kommissionen.

Man strävar till att uppnå föreningens syfte att garantera en enhetlig tillämpning av unionsrätten genom att bland domarna i de högsta europeiska förvaltningsdomstolarna främja förståelsen för unionsrätten och de högsta förvaltningsdomstolarnas verksamhet när de inom sin behörighet tillämpar unionsrätten.

Nätverket utgör ett viktigt forum för dialog och utbyte av synpunkter och erfarenheter i en tillitsfull anda. Oron för rättsstatsutvecklingen i världen och under senare år även inom Europeiska unionen berörs ofta i diskussionerna och man kan konstatera att deltagandet i föreningens verksamhet har betydelse för upprätthållandet av rättsstatsprincipen i Europa.

## **Mångsidig verksamhet**

Seminarier som ansluter till ACA-Europes verksamhetsfält ordnas ett par, tre gånger om året. Arbetspråken är engelska och franska. Förberedelserna inför seminarierna börjar i god tid och

innebär att man besvarar ett omfattande frågeformulär sammanställt av den domstol som ansvarar för arrangemangen. En sammanställande rapport och analys av svaren fungerar som inledning till seminariets tema så att man under seminariet kan fördjupa sig i de ur arbetsynvinkel viktigaste frågorna. Dessa möten ger även utmärkta möjligheter till nätverkande.

Inom föreningen görs även utredningar och bedrivs forskning. Årligen görs en tvärsnittsanalys av något aktuellt ämne. I detta sammanhang kan de på föreningens webbplats publicerade senaste årens analyser nämnas. De har handlat om domstolarnas verksamhet under covid-19-pandemin (2021), grundläggande rättigheter ur de sociala rättigheternas perspektiv (2022), klimaträttegångar (2023) och domstolarnas roll i att verkställa beslut (2024). Analysen för år 2025 kartlägger de högsta förvaltningsdomstolarnas befogenheter och förfarandemekanismer i samband med företagsverksamhet.

Verksamheten omfattar även ett utbytesprogram som ger språkkunniga domare möjlighet att i ett par veckor bekanta sig med verksamheten i en annan domstol som hör till nätverket.

Därutöver upprätthåller föreningens sekretariat, som verkar i samband med Conseil d'État i Belgien, en databas över medlemsstaternas unionsrättsliga avgöranden. Eftersom europeiseringen av vårt rättssystem märks praktiskt taget inom alla ärendekategorier är det skäl att förutom till

EU-domstolens domar rikta blicken till de nationella domstolarnas avgöranden. Med hjälp av databasen kan man studera hur de nationella domstolarna har löst en unionsrättslig tolkningsfråga.

### **Högsta förvaltningsdomstolens ordförandeperiod**

Presidenten i högsta förvaltningsdomstolen Kari Kuusiniemi var ordförande för föreningens styrelse från juni 2023 till maj 2025. Det tvååriga ordförandeskapets program genomfördes i samarbete med Högsta förvaltningsdomstolen i Sverige och dåvarande presidenten Helena Jäderblom. På de sex seminarier som ordnades under ordförandeskapet låg tyngdpunkten på de högsta förvaltningsdomstolarnas dialog med EU-domstolen och på hur Europadomstolens rättspraxis inverkar på nationell nivå.

EU-domstolens president Koen Lenaerts var inbjuden som huvudtalare på seminariet i Stockholm hösten 2023. Då erbjöds ett utmärkt tillfälle att diskutera när det är skäl att begära förhandsavgörande och hur begäran ska utformas så att EU-domstolen förstår det nationella sammanhanget och vilka behov den domstol har som framställer begäran.

Kroatiens högsta förvaltningsrätt ordnade i Zagreb under vintern 2024 ett seminarium där deltagarna diskuterade med vilka medel man kan säkra att de nationella domstolarnas beslut varken står i strid med varandra eller med EU-domstolens och Europadomstolens rättspraxis.

Det mångfasetterade skyddet av de grundläggande rättigheterna stod i centrum på seminariet i Enare i maj 2024. Bland andra EU-domstolens vicepresident Thomas von Danwitz och domare Niilo Jääskinen var inbjudna som talare. I samband med seminariet ordnades i samarbete med sametinget ett symposium med miljörätts-tema. På symposiet talade sametingets ordförande Pirita Näkkäljärvi, sametingsledamot Inka Musta, forskaren och renskötaren Anne-Maria Magga, forskningsprofessorn vid meteorologiska institutet och medlemmen av det samiska klimatrådet Hilppa Gregow samt referendarierådet Pekka Kempainen från högsta förvaltningsdomstolen om bland annat hur klimatförändringen och användningen av naturresurser påverkar samernas levnadsvillkor och traditionella näringar och den känsliga arktiska naturen i allmänhet.

Ett halvår senare ordnade Frankrikes Conseil d'État ett seminarium i Versailles där diskussionerna gällde domarnas etiska principer. Bland andra Heikki Kanninen, domare i tribunalen, var inbjuden att tala på seminariet. Under seminariet diskuterades även kriterier och urvalsmetoder som tillämpas i samband med rekryteringen av domare till de högsta rättsinstanserna.

Domstolarnas roll i lagberedningsprocessen var temat för seminariet våren 2025. Seminariet hölls i Haag och ordnades av Raad van State och Belgiens Conseil d'État. En del av medlemsdomstolarna i ACA-Europe verkar förutom som högsta rättsinstans i förvaltningsrättskipning även



## I samband med den avslutande kongressen sammanträdde även ACA-Europes generalförsamling som kulminerade i att Ukrainas högsta domstol gavs observatörsstatus i föreningen.

som rådgivare till landets regering och parlament i frågor som gäller lagstiftning och förvaltning. Man kan konstatera att det är typiskt för de högsta förvaltningsdomstolarna att delta i lagberedningsprocessen och nästan alla domstolar inom nätverket kan via någon mekanism eller i någon annan form förmedla sina synpunkter om lagstiftningen till lagstiftaren. Till exempel högsta förvaltningsdomstolen avger på begäran utlåtanden till statsrådet i lagstiftningsfrågor och kan göra framställningar hos statsrådet om vidtagande av lagstiftningsåtgärder. De avgöranden som högsta förvaltningsdomstolen fattar i rättskipningsärenden styr förvaltnings- och rättspraxis och avspeglar sig dessutom ofta på lagstiftningen.

Som avslutning på ordförandeperioden hölls en kongress i högsta förvaltningsdomstolen i Helsingfors i maj 2025. Temat var dialogen mellan de nationella domstolarna och Europadomstolen. Pauliine Koskelo som var domare i Europa-

domstolen 2016–2024 var inbjuden som talare. Koskelo dryftade bland annat klimaträttegångar och systemet med rådgivande yttranden enligt protokoll nr 16 till människorättskonventionen.

I samband med den avslutande kongressen sammanträdde även ACA-Europes generalförsamling som kulminerade i att Ukrainas högsta domstol gavs observatörsstatus i föreningen. I sitt tal i Helsingfors hänvisade presidenten för den ukrainska högsta domstolens förvaltningsrättsliga kassationsavdelning Mykhailo Smokovych till sitt lands svåra situation och konstaterade att det europeiska samarbetet och stödet har stor betydelse. I det här sammanhanget kan nämnas uttalandet av ACA-Europes styrelse 1.3.2022 där man fördömde Rysslands anfallskrig, uttryckte oro för brott mot den internationella rätten samt de grundläggande och mänskliga rättigheterna och uttryckte solidaritet med det ukrainska folket.

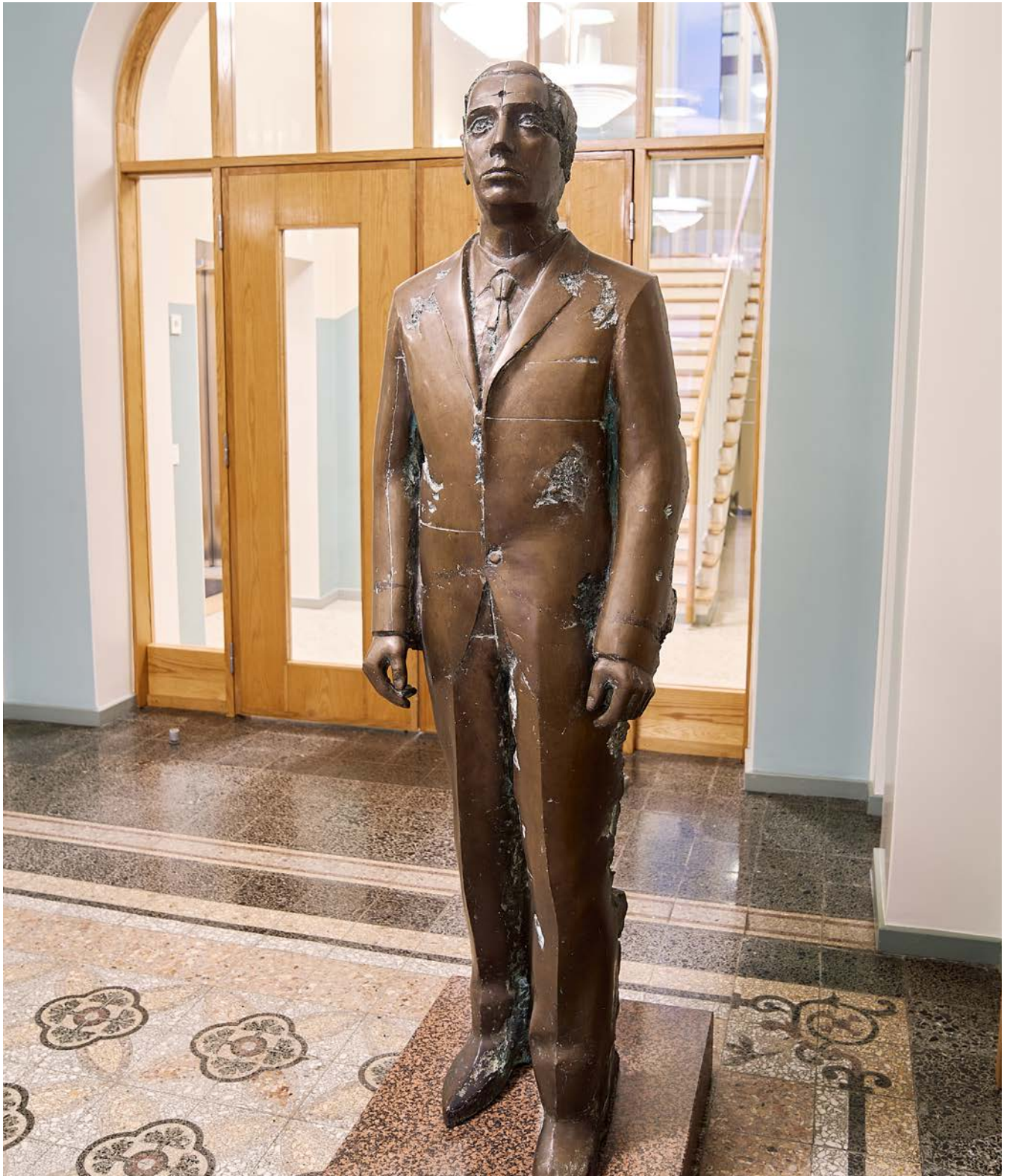
## Arbetet fortsätter

Förutom en enhetlig tillämpning av unionsrätten är ett av ACA-Europes främsta strävanden att främja rättsstatsprincipen. Oavhängiga domstolar har en nyckelroll i att garantera människors rättigheter och myndighetsutövningens laglighet och därigenom också samhällets stabilitet.

Den tillitsfulla stämningen inom ACA-Europe möjliggör fruktbara diskussioner inte bara på seminarierna och föreningens styrelsemöten utan också i andra samarbetsformer. Nätverkets medlemmar kan be om stöd av varandra i svåra situationer som de nationella domstolarna möter. I det här sammanhanget kan nämnas uttalandet av ACA-Europes styrelse i november 2025 där man fördömde att en domare hade bragts om livet i en rättssal i Tirana. Nämnas bör på ett allmänt plan också Europeiska kommissionens årliga rapport om rättsstatsprincipen där man granskar utvecklingstrender i medlemsstaterna.

När högsta förvaltningsdomstolens ordförandeperiod tog slut sommaren 2025 och president Kari Kuusiniemi övergick till att vara styrelsens andra viceordförande, tog Greklands högsta förvaltningsrätt över stafettpinnen för följande tvåårsperiod. Under den aktuella ordförandeperioden ligger fokus på olika utmaningar för samhället, som klimatförändringen, den teknologiska utvecklingen samt ekonomisk och social ojämlikhet.

Mer information om ACA-Europes verksamhet finns på föreningens webbplats: [aca-europe.eu/](http://aca-europe.eu/). Den innehåller bland annat seminariematerial, tvärsnittsanalyser och rättspraxis.



# Högsta förvaltningsdom- stolens självporträtt – konstverk ur Nationalgalleriets samlingar i HFD

JUHA REKOLA, ADMINISTRATIV JURIST

I högsta förvaltningsdomstolens verksamhetsutrymmen i Gardesstaden i Helsingfors är omkring 70 konstverk som ägs av staten deponerade. De flesta av dem ingår i statens konstverkskommissionens samling. Konstverkskommissionen verkar i samband med Nationalgalleriet.

Konstverkskommissionen skaffar konstverk för att placeras i statliga myndigheter och verk. Samlingens konstverk har skaffats via direkta beställningar av konstnärer, via ordnade tävlingar och

genom köp. Verken representerar mångsidigt olika stilar, tekniker, material och tidsepoker.

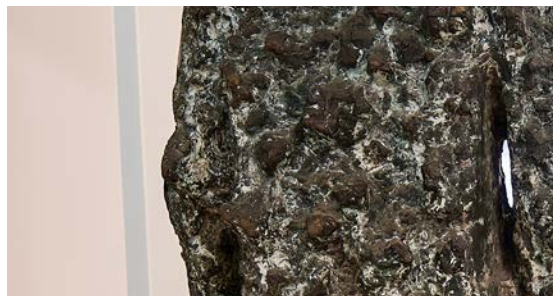
Mångsidig konst i vardagsmiljön påverkar trivseln i arbetet. Som depositionsmyndigheter främjar högsta förvaltningsdomstolen även kunskapen om inhemsk konst. Intressanta samband föds mellan verken och högsta förvaltningsdomstolen, institutionen och platsen. När verken framställs i olika kontexter ger det möjlighet till nya tolkningar och nya betydelser för konstverken lyfts fram.

I den här texten presenteras tre av de konstverk som är deponerade i högsta förvaltningsdomstolen. Samtidigt ges en inblick i högsta förvaltningsdomstolens nuvarande verksamhetsutrymmens historia.

### **Den brinnande mannen – individ, krisen, stabiliteten**

I högsta förvaltningsdomstolens aula möts man av bildhuggaren Tapio Junnos (1940–2006) bronsstaty Palava mies (Brinnande man) från år 1968. Statyn i verklig storlek är typisk för Junnos uttryck som avbildar människor i motstridiga, ödesdigra och tryckande situationer. Junnos verk är ofta kostymklädda, något surrealistiska, förenklade bronsfigurer skulpterade i naturlig storlek. Junnos stil får en att associera till den schweiziska Alberto Giacomettis skulpturer.

Den släta klarheten bryts av den skrovliga ytans svarta skuggor. Verkets framåtsträvande rörelse har avbrutits i ett dramatiskt ögonblick. I grunden inhämtar Junnos individuella formspråk som avbildar ödets hårda slag, inspiration ur gammal tradition, men just på 1960-talet då Brinnande man är gjord var skulpturkonsten liksom andra konstarter i förändring. Man kan tala om en socialisering av konsten. För många konstinriktningar under 1960-talet var det typiskt att kommentera samhällsfrågor med konstens medel. Junno strävar efter att i sina skulpturer förmedla förutom de yttre egenskaperna, också de känslprocesser som pågår inombords hos människan. Det invanda och det oväntade möts i Junnos figurativa verk.



Själfullheten i verkets gestalt bottnar i en mar-dröm från Junnos barndom. Han såg upprepade gånger en man i brun kostym vandrande i öde-marken och stannande i ett bländande taggigt solsken. Marken var täckt av varelser som påminde om mänskliga gestalter. Junno själv föreställde

sig att Brinnande man blir hans sista verk, men temat inspirerade konstnären till ständigt nya tolkningar.

Trots att Junnos verk inte lätt låter sig förklaras i skrift kan man koppla den brinnande gestaltens tragedi till Pragvåren 1968 och de händelser som sedan följde. Det är oklart om den unga konstnären fick inspiration till verket av hur Jan Palach begick självmord genom att tända eld på sig själv i Prag i januari 1969. Verket är enligt uppgift färdigställt 1968 och det kan i varje fall ses som ett uttryck för sin tid och en koncentration av konstnärens förnimmelser. Oron för att det kalla kriget skulle övergå i ett hett dito var påtaglig.

Brinnande man har genom årtiondena blivit bekant för många som besökt högsta förvaltningsdomstolen. Skulpturen har varit placerad i aulan på Fabiansgatans sida ända sedan högsta förvaltningsdomstolen flyttade till Gardesstaden år 1984. Sedan dess har den brinnande mannen avlägsnat sig ur huset endast två gånger: år 1999 när skulpturen var utställd i Nationaloperan och år 2021 i samband med grundrenoveringen av högsta förvaltningsdomstolens utrymmen. Innan sin placering i högsta förvaltningsdomstolen har Brinnande man visats bland annat på biennalen i Venedig och i Konsthallen.

Vid sidan av minnesspåret har konstverket även lämnat sina spår i aulans golv: i betongmosaikgolvet från början av 1900-talet syns svaga konturer som följer skulpturens granitsockels form.

Verket har placerats i högsta förvaltningsdomstolens aula förutom som ett konsthistoriskt monument även som en påminnelse om domstolens uppgift att verka som en plats för stabilitet och eftertanke under perioder av kris.

Byggnaden på Fabiansgatan 15 stod färdig år 1902 och togs i bruk som Helsingfors Sparbanks hus. Huset är planerat av Waldemar Aspelin. Via aulan vid det nuvarande registratorskontoret tog sig kunderna upp för en granittrappa till andra våningen för att uträtta sina bankärenden. Rundradion som hade grundats år 1926 flyttade in i Fabiansgatans hus år 1934 och före det hade hela byggnaden totalrenoverats i tidens funktionalistiska stil. Efter att huset kommit i Rundradions användning revs den ursprungliga trappuppgången och banksalen omvandlades till studio för Radions symfoniorkester. Radiohuset vid Fabiansgatan har haft en central ställning i förmedlingen av nyheter till publiken om ockupationen av Tjeckoslovakien och otaliga andra händelser. Många är de tal, hörspel och konserter som har sänts från skyddet av den bastanta marmorfasadens.

Om väggarna kunde tala skulle de berätta om den kulturhistoria som är lagrad i högsta förvaltningsdomstolens verksamhetsutrymmen. Som en följd av de renoveringar som har genomförts i byggnaden finns det inte just kvar några fysiska spår av brytningen i början av 1900-talet mellan nyrenässansen och jugendstilen eller funkis-stilen från 1930-talet. Den nuvarande inredningen från 1980-talet har Antti Paatero planerat för

högsta domstolens utrymmen. Syftet har varit en atmosfärrekonstruktion. För HFD:s behov åter-skapades exempelvis huvudtrappan i en modern tappning. Den tidlösa inredningen försöker inte kitschigt reproducera andan från början av förra seklet, men är inte heller bunden till vår tid. Snarast fungerar den som medlare mellan gångna ti-der, nuet och framtiden.

## **Valparna – maktens bilder och rättens timlighet**

I den till sin inredning från de övriga utrymmena avvikande kanslisessionssalen i empirestil fångas blicken av Katri Kuparinens (f. 1973) Pennut (Valparna, 2020).

Grundidén med collaget är att kombinera materi- al ur olika källor till en ny helhet så att delarna bi- behåller något från sitt tidigare sammanhang. Som material har Kuparininen använt nyhets- och reklam- bilder samt illustrationer ur tidningarna Times och Der Spiegel. Dessa har sedan fogats till retuscherade illustrationer av Gustav Doré (1832-1883).

Fransmannen Doré var en av 1800-talets mest pro- duktiva och framgångsrika illustratörer. Han är sär- skilt känd för sina Bibelillustrationer och sina dys- topiska och apokalyptiska bilder till Dante Alighie- ris Den gudomliga komedin. Sedd från ett längre avstånd påminner verkets komposition om Dorés bibelillustration av Simson och lejonet enligt berättelsen ur Domarboken i Gamla testamentet. I det sekulariserade samhället utgör kristna teman fort- farande motivet i många moderna verk. Man kan

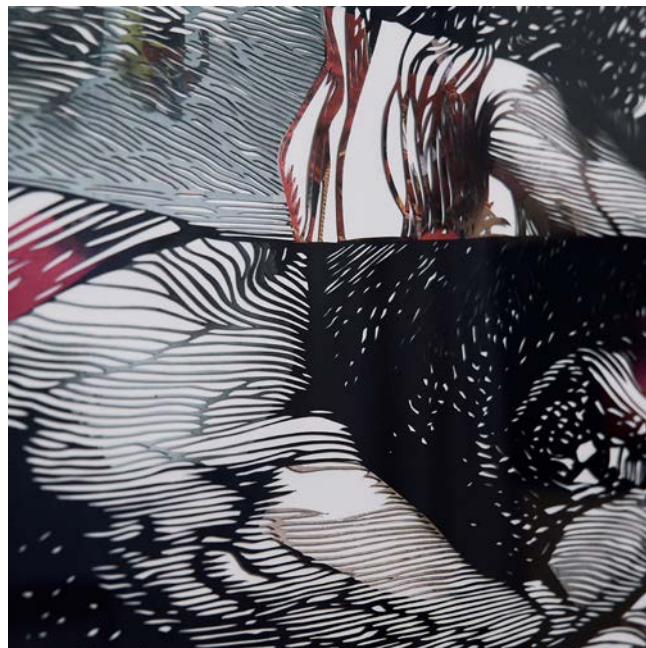
likväl tolka att papperscollaget har sin förebild i den grekiska mytologins Nemeiska lejon som Herakles ströp med sina bara händer.

Lejonet är symbol för styrka och makt. Lejonet är även känt som symbol för lagligheten, i Finland sär- skilt genom Walter Runebergs Lex-skulptur.

Bruket av den rättsstatliga domsmakten innefattar kontroll av makten. I Kuparinens verk stoppar mak- ten makten.

Kuparinens klippeteknik är häpnadsväckande exakt och vasst. Man måste se det rätt stora verket på nä- ra håll för att upptäcka dess virtuositet. Verket är in- vecklat och mångfasetterat: den moderna nyhets- djungelns bildström sammansmälter med den vi- suella kulturtraditionen genom att föra tankarna till det tidsmässigt avlägsna.

Den asynkrona samtidigheten är närvarande i ver- kets detaljer. Konstverket är mer än sina delars sum- ma. I det kalejdoskopiska verket kan man se såväl Auguste Rodins skulptur Tänkaren som uppskjut- ningen av SpaceX-raketen. Nyhetsbilderna av var- dagen och det omgivande samhället fungerar i det historiskt avlagrade verket som fixpunkter man kan identifiera sig med. De på klassisk grund applicera- de elementen varvas sömlöst tillsammans och ska- par en bild också av vår tid. Enligt Kuparinens egna ord är verket fast i "tidens vittrande kulisser". En- dast tavelglaset skiljer nuet från då.





Även rätten har sin timlighet. De ärenden högsta förvaltningsdomstolen behandlar speglar alltid sin tid. Domarna som avgör ärendena är enligt rättsfilosofen Ronald Dworkins jämförelse lite som skribenter i en kedjeroman. Tidigare domare har skrivit sina kapitel och de styr till viss grad de nuvarande skribenterna. Väldigt abrupta vändningar i intrigen går inte att skriva.

Även salens möbler påminner om högsta förvaltningsdomstolens över hundraåriga historia. De sträcker sig till en tid då Finland inte hade från förvaltningen separata förvaltningsrätter att avgöra besvär över myndigheternas beslut. Empire, imperiet, var en dominerande stil i Europa på 1800-talet efter att Napoleon bestigit tronen. Stolarna med sina ornamenterade armstöd har ett för stilen typiskt inslag av arkitektur. Armstöden avslutas med en maskaron som också den är ett lejon.

Rätten som en del av samhällsstrukturen representerar ett långsamt föränderligt element, men inte heller i rättens klocka har tiden avstannat helt. Den går helt enkelt långsammare och därför kan man

i ett samhälle med snabbt tempo beskriva rätten som representant för det beständiga. Det obeständiga och det beständiga är samtidigt närvarande, precis som i Kuparinens konstverk.

### **Födelsen – kontinuiteten och framtidens horisont**

På Unionsgatans sida där utrymmena sträcker sig genom kvarteret, skapar de långa korridorerna utmärkta platser för konstverk. Ändan av en av korridorerna domineras av den effektfulla, nästan skulpturella målningen Syntymä (Födelsen, 2019) av Mari Kopteff (f. 1986)

Verket är expressivt och drömligt. Den mångsidiga ytfinishen ger målningen intensitet. Verkets namn och runda form kan tolkas som en referens till Jorden. Impastotekniken för tankarna till urexplosionen och den hellenska mytologins Gaia, Moder Jord, som föder havet, himlen och bergen, vilka av konstverkets reliefmässiga ytor formas till en nätverkande vävnad.

Färgstormen är som ett spår av något som skedde en gång. Beträktaren iakttar det nya som uppstår genom ett teleskops runda okular. Den runda formen utmanar men ger även möjlighet att granska verket i olika ordning. Födelsen opererar med nivåer som riktar sig mot framtiden och eventuella världar. En ny berättelse föds när betraktaren bygger olika tolkningar av verkets komponenter.

Ordet nyhet härstammar från ordet ny (fsv. nyr). Unionsgatans byggnad färdigställdes 1952 som en utbyggnad till Fabiansgatans Radiohus. Kontorsbyggnaden ritad av arkitekterna Jussi och Veli Paatela samt Reino Koivula blev färdig lagom till olympiasommaren och verkade som centrum för informationsförmedlingen. Från år 1965 verkade på Unionsgatans sida bland annat Rundradions nyhetsredaktion, en slags förtätad form av det nätverkande samhället.

Efter att Rundradion flyttade ut renoverades utrymmena för högsta förvaltningsdomstolens bruk. I grundrenoveringen som blev klar 2023 eftersträvade man att återskapa Unionsgatans ursprungliga 1950-tals anda. Numera har även Konkursombudsmannen, Konsumentklagonämnden och Rättegångsbiträdesnämnden sina verksamhetsutrymmen i två av våningarna i byggnaden på Unionsgatan 16.

De ovan presenterade verken bildar tillsammans ett slags porträtt av högsta förvaltningsdomstolen. Det är nämligen inte svårt att hitta tematiska samband mellan den mångfald av ärenden som högsta förvaltningsdomstolen behandlar och de konstverk som har deponerats i utrymmena. Högsta förvaltningsdomstolens utrymmen är även de bärare av tider, minnen och betydelser.

# Högsta förvaltningsdomstolens utlåtanden år 2025

## Jord- och skogsbruksministeriet

- Utlåtande om utkastet till regeringens proposition om ändring av jaktlagen
- Utlåtande om regeringens proposition med förslag till ändring av 41 § i jaktlagen
- Utlåtande om utkastet till en ny 4 c § i lagen om vattentjänster

## Justitieministeriet

- Utlåtande om förslaget till statsrådets förordning om ändring av 6 § i statsrådets förordning om grunderna för arvoden vid allmän rättshjälp
- Utlåtande om kartläggningen av behoven att revidera sekretessgrunderna i offentlighetslagen
- Utlåtande om slutrapporten om det projekt som utredde konkursbons offentlighetsrättsliga miljöansvar
- Utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet om en reform av lagstiftningen om förvaltningsdomstolarnas sammansättning

### **Inrikesministeriet**

- Utlåtande om utkastet till regeringens proposition om ändring av lagen om skjutbanor och miljöskyddslagen
- Utlåtande om utkastet till regeringens proposition om ändring av medborgarskapslagen
- Utlåtande om utkastet till regeringens proposition om ändring av utlänningslagen (permanent uppehållstillstånd)
- Utlåtande om utkastet till regeringens proposition om ändring av utlänningslagen

### **Social- och hälsovårdsministeriet**

- Utlåtande om utkastet till regeringens proposition om ändring av barnskyddslagen och till lagar som har samband med den

### **Arbets- och näringsministeriet**

- Utlåtande om regeringens proposition till lagar om ändring av lagen om säkerhet vid hantering av farliga kemikalier och explosiva varor och bygglagen
- Utlåtande om arbetsgruppsbetänkandet med förslag till regeringens proposition om ändring av lagen om offentlig upphandling och koncession, lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster samt 6 b § i straffregisterlagen

### **Finansministeriet**

- Utlåtande om utkastet till regeringens proposition med förslag till lagstiftning om prioritering av elektronisk delgivning i myndighetsverksamhet

### **Miljöministeriet**

- Utlåtande om utkastet till regeringens proposition med förslag till ny lag om områdesanvändning
- Utlåtande om utkastet till regeringens proposition om ändring av miljöskyddslagen

# Högsta förvaltningsdomstolen framställde begäran om förhandsavgörande av Europeiska unionens domstol i två fall år 2025

## **HFD 28.2.2025 L 386 – T-184/25**

Om ett finansiellt företag säljer krediter som det har beviljat en kund till ett annat finansinstitut och fortsätter att själv förvalta dessa krediter efter det att de har avyttrats mot ersättning, ska

artikel 135.1 b i mervärdesskattedirektivet, som avser undantag från skatteplikt för förvaltning av

krediter av den som beviljat krediten, tolkas på så sätt att nämnda bestämmelse även är tillämplig i en situation där det förstnämnda företaget fortsätter att förvalta krediter som det själv beviljat och överlåtit till detta andra finansinstitut?

Om den första frågan besvaras nekande och det första företagens förvaltning av krediter av-

ser krediter för vilka säkerhet ställts i form av en obligation som emitterats av ett annat finansinstitut, ska

artikel 135.1 c i mervärdesskattedirektivet, som föreskriver undantag från skatteplikt för annan befattning med kreditgarantier eller andra säkerheter, tolkas på så sätt att nämnda bestämmelse även är tillämplig i en situation där det förstnämnda företaget förvaltar krediter för vilka säkerhet ställts i form av en obligation som emitterats av ett annat finansinstitut?

Om den andra frågan besvaras nekande, ska

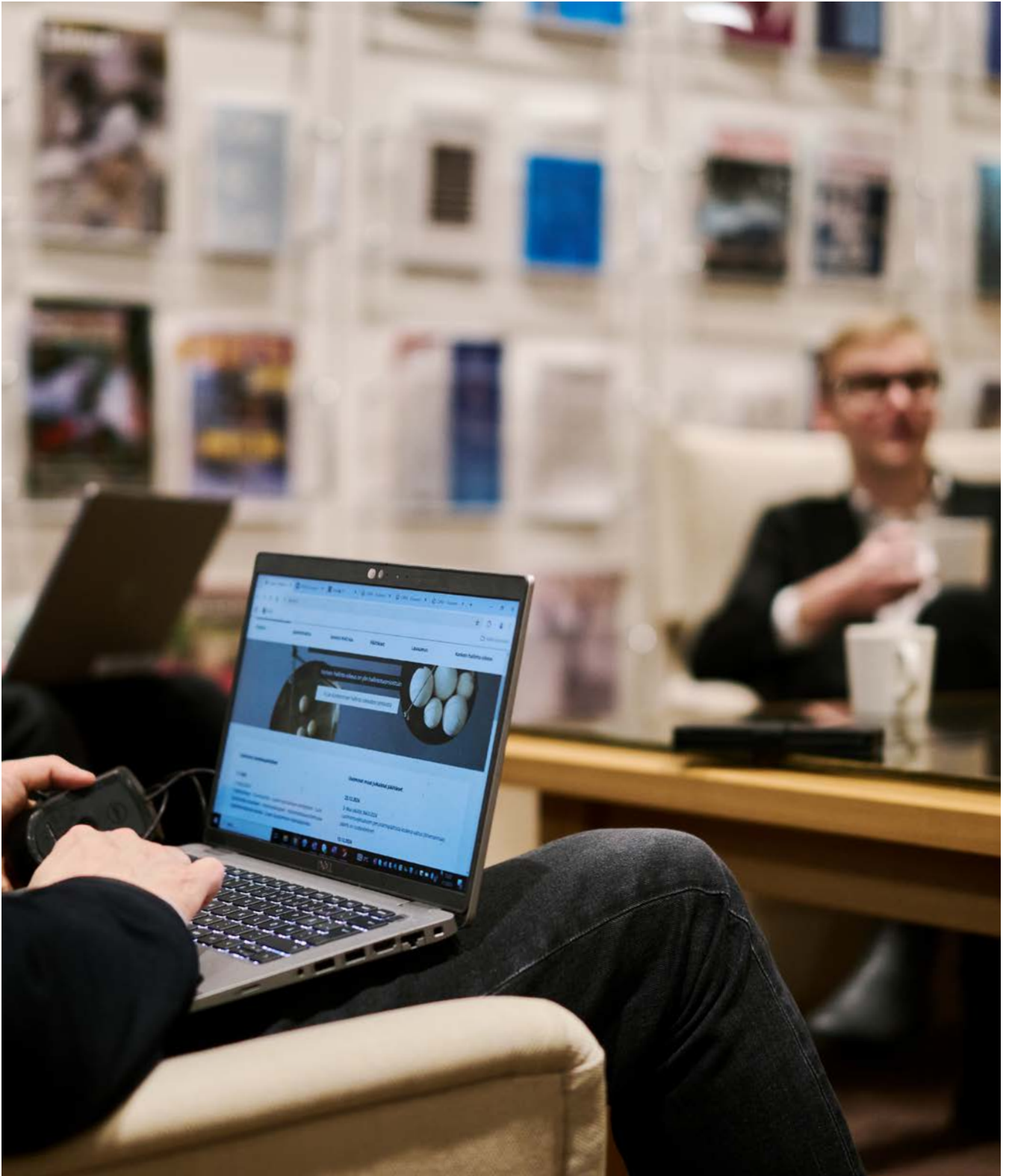
artikel 135.1 d i mervärdesskattedirektivet, som avser undantag från skatteplikt för transaktioner rörande fordringar, tolkas på så sätt att nämnda bestämmelse även omfattar en situation där det förstnämnda företaget förvaltar fordringar som överförs till ett annat finansinstitut?

### **HFD 13.6.2025 L 1336 – C-390/25**

Ska den upphandlande myndigheten i en konkurrenspräglad dialog, i den mening som avses i artikel 30 i direktiv 2014/24/EU, bedöma de inlämnade anbuden på grundval av de tilldelningskriterier och deras inbördes viktning såsom angivna i meddelandet om upphandling eller i det beskrivande dokumentet, eller har myndigheten rätt att i den slutliga inbjudan att lämna anbud, som ska skickas till anbudsgivarna efter förhandlingarna, precisera den inbördes viktningen av de till-

delningskriterier som angetts i meddelandet om upphandling eller i det beskrivande dokumentet, i synnerhet när kriterieviktningen i meddelandet om upphandling angetts som ett intervall, i den mening som avses i artikel 67.5 andra stycket?

Om den upphandlande myndigheten i en konkurrenspräglad dialog har rätt att i inbjudan att lämna anbud precisera en kriterieviktning som, i meddelandet om upphandling eller det beskrivande dokumentet, angetts som ett intervall i den mening som avses i artikel 67.5 andra stycket: Är det intervall som den upphandlande myndigheten i förevarande fall använde när den angav kriterieviktningen i meddelandet om upphandling förenligt med artikel 67.5 andra stycket i direktiv 2014/24/EU, i synnerhet med beaktande av, för det första, att det av det intervall som den upphandlande myndigheten angav inte var möjligt att härleda vilken slutlig rangordning som gällde för tilldelningskriterierna avseende pris och kvalitet, och, för det andra, att tilldelningskriterierna och deras inbördes viktning – såsom de angavs i den slutliga inbjudan att lämna anbud – föll inom det intervall som ursprungligen hade angetts i meddelandet om upphandling?



# Högsta förvaltningsdomstolens personal 1.1-31.12.2025

## **President**

Kari Kuusiniemi

## **Justitieråd**

Janne Aer, Jaakko Autio, Antti Belinskij (tf),  
Monica Gullans, Petri Helander, Joni Heliskoski,  
Toni Kaarresalo, Tuomas Kuokkanen,  
Juha Lavapuro (tjl), Tero Leskinen,  
Riitta Mutikainen, Anne Nenonen,  
Vesa-Pekka Nuotio, Päivi Pietarinen,  
Mikko Pikkujämsä, Taina Pyysaari,  
Hannele Ranta-Lassila, Mika Seppälä, Eija Siitari,  
Outi Suviranta, Kari Tornikoski, Robert Utter,  
Emil Waris

## **Miljösakkunnigråd**

Olli Dahl, Seppo Hellstén, Jukka Horppila,  
Juha Järvelä, Samuli Korpinen, Seija Kultti,  
Jouni Lehtoranta, Olli Malve

## **Överingenjörsråd**

Petri Kuosmanen, Jussi Ryyänen,  
Kari Tammi, Carl-Eric Wilén

## **Kanslichef**

Jenny Rebold

## **Referendarieråd**

Marita Eeva, Heidi Jääskeläinen,  
Pekka Kempainen, Jukka Koivusalo,  
Päivi Korkeakoski, Mirka Kuisma,  
Jarkko Kyllönen, Saija Laitinen (tjl),  
Helmi Lajunen, Petri Leinonen,  
Stina-Maria Lund (tjl), Juha Maaperä (tf),  
Minna Miettinen (tjl), Juuso Peltonen,  
Laura Peni, Kaisa Pärssinen-Knight (tf), Elina  
Ranz, Mikko Rautamaa, Anne Rautiainen,  
Hanna-Maria Schiestl (tf), Camilla Servo,  
Hilla Viljamaa-Ozon (tjl), Milla Wartiovaara (tjl)

## **Justitiesekreterare**

Anna Ahlberg, Jenni Eerola,  
Oona Fromholdt-Nyman,  
Johanna Haapala-Mrena, Marja Huilla,  
Karoliina Hyttinen, Paul Karlsson, Iisa Koskela,  
Otto Kumpulainen, Turo Lehtonen,  
Liisa Leiniö (tjl), Heidi Muukkonen,  
Sampsä Mäenpää (tjl), Satu Niemelä-Ahokas,  
Niina Ristolainen, Anna Soinen,  
Vilma Vanhamäki

## **Biträdande kanslichef**

Marko Leppänen

## **Chef för informationstjänsten**

Satu-Maarit Tarkkanen

## **Kommunikationschef**

Jaana Lappalainen

## **Administrativ jurist**

Juha Rekola

## **Sakkunnig i dataadministration**

Ville Tuominen

## **Kommunikationssakkunnig**

Jasmin Tag

## **Registrator**

Leena Kokko

## **Ansvariga notaries**

Riitta Vaartio, Nina Äikäs

## **Informatiker**

Piia Rautiala

## **Notaries**

Jenna Castrén-Decat (tjl), Nina Hytönen,  
Atte Hyväkkä, Santeri Härkönen, Johanna Jokela,  
Nora Kurenkunnas, Iisa Laaksonen (tjl),  
Krista Lappalainen (tf), Henriikka Pussinen (tf),  
Eeva Ryytty, Sten Selin (tjl), Emilia Smolander (tf),  
Sanni Savola (tf), Katri Snellman (tf)

## **Ledningssekreterare**

Elina Tukiainen

## **Personalsakkunnig, ledningssekreterare**

Tanja Ravaja

## **Personalplanerare, ledningssekreterare**

Jenni Kauppinen

## **Ansvarig avdelningssekreterare**

Päivi Koivurova

## **Lokalansvarig**

Antti Meriläinen

## **Arkivnotarie**

Anni Kohvakka

## **Ekonomisekreterare**

Virve Pesonen

### **Dataadministrationsplanerare**

Janne Mikkonen

### **Informatikerassistent**

Emmi Hausalo

### **Specialekreterare**

Milla Jokinen, Nora Klemola,  
Salla Linnavirta (tf), Katja Päivinen,  
Vilppu Syväoja (tf), Ilona Wartiovaara (tf)

### **Avdelningssekreterare**

Merja Ahlfors, Anniina Karhunen (tf),  
Anna-Julia Korpi, Iisa Laaksonen (tjl),  
Salla Linnavirta (tjl), Iida Nordström,  
Daniela Nurkki (tf), Tuula Pelkonen,  
Maarit Sandström

### **Sekreterare vid registratorskontoret**

Heli Hietala, Tiina Kaplas, Silja Kivioja (tf),  
Sonja Lappalainen (tf)

### **Vaktmästare**

Toni Pylvänäinen, Daniel Rehnström

### **Arkivbiträde**

Anna-Riikka Myötämäki (tf)

### **Högskolepraktikanter**

Christina Barkane, Helmi Hiltunen, Julia Saarela

### **Personer som avgått från ordinarie tjänst under året 2025**

Justitieråd Anne E. Niemi 1.2.2025  
Referendarieråd Kristina Björkvall 1.3.2025  
Referendarieråd Satu Sundberg 1.9.2025

Miljösakkunnigråd Janne Hukkinen 1.1.2025  
Miljösakkunnigråd Harri Koivusalo 1.1.2025

---

tjl = tjänstledig (31.12.2025)

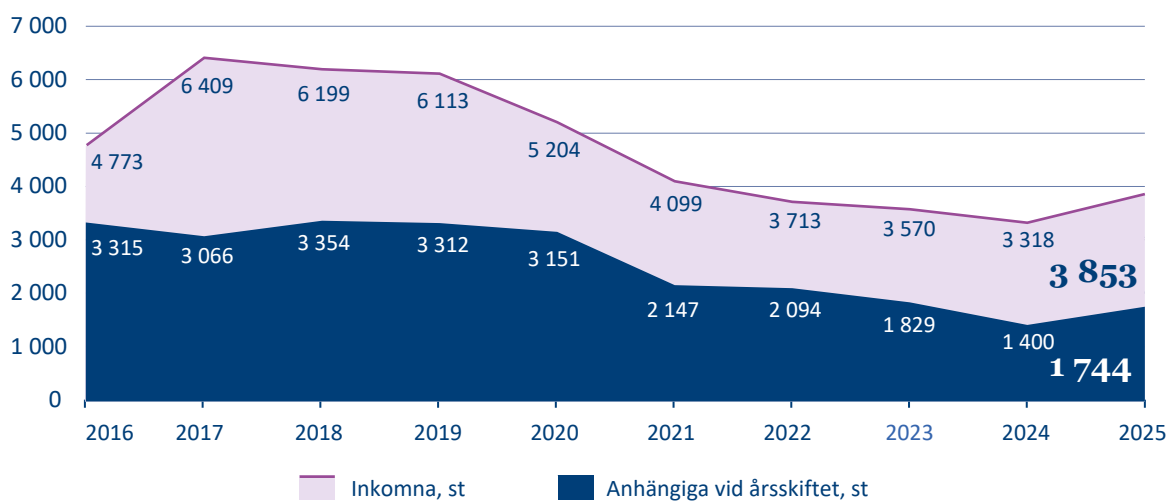
tf = tillförordnad, visstidsbefattning

# Statistik

Den statistik som framförs i högsta förvaltningsdomstolens årsberättelse för år 2025 kan avvika från statistik som publiceras i andra sammanhang. Det här beror på olika räknesätt och tidpunkten för när uppgifterna har kontrollräknats.

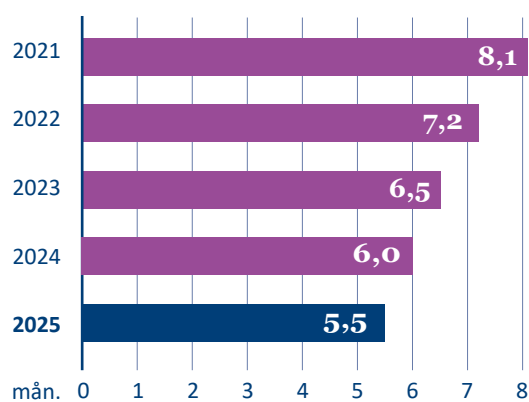
I det här sammanhanget framförs de för verksamheten mest centrala nyckeltalen. En mer detaljerad statistik som omfattar arbetsstatistiken enligt ärendeslag kan beställas från högsta förvaltningsdomstolen.

## Arbetsstatistik över inkomna och vid årsskiftet anhängiga ärenden 2016–2025



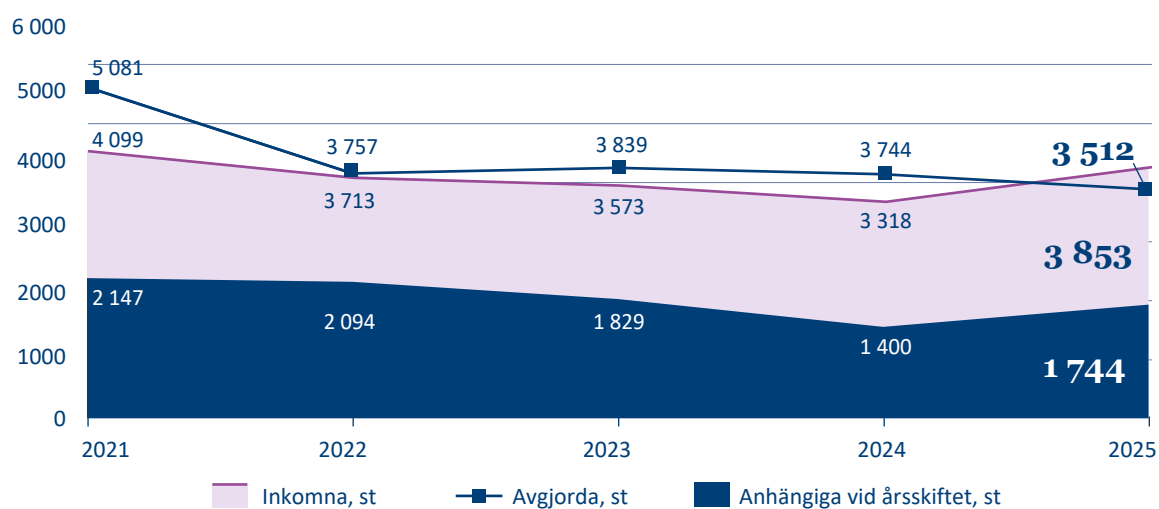
## Arbetsstatistik över inkomna, avgjorda och vid årsskiftet anhängiga ärenden och medeltal för de avgjorda ärendenas behandlingstid 2021–2025

### Behandlingstid i medeltal, mån.



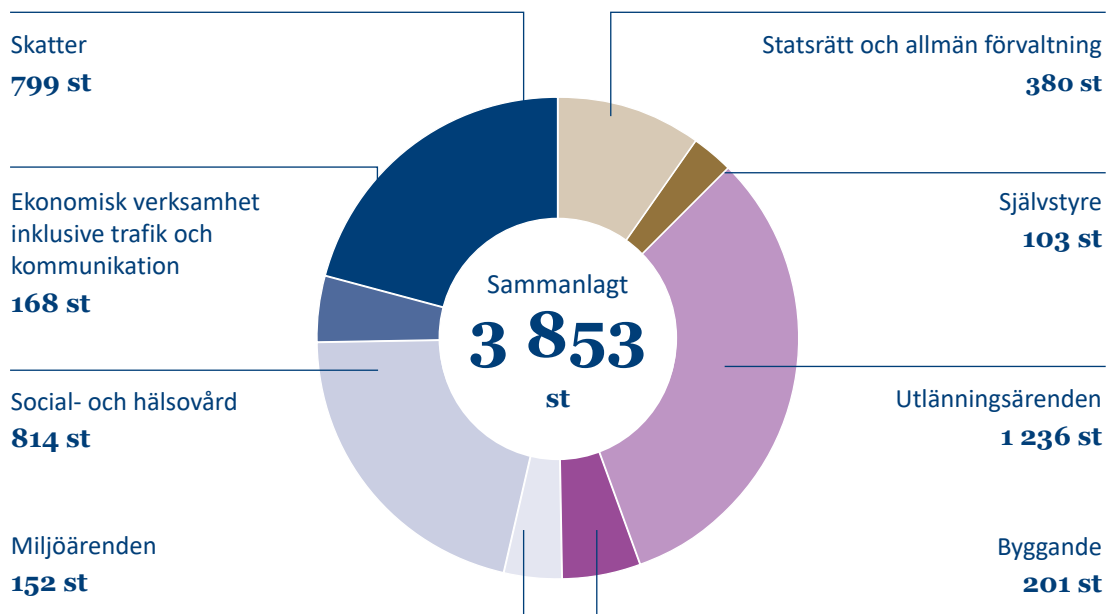
Behandlingstiden  
i medeltal, mån.

**5,5**



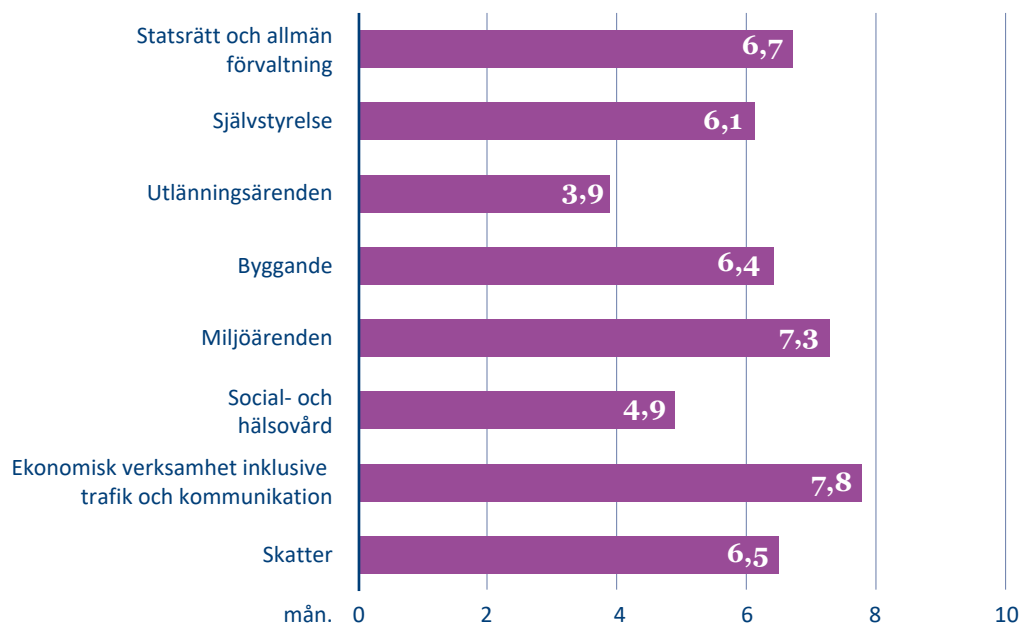
## År 2025 inkom till högsta förvaltningsdomstolen flest utlänningsärenden, social- och hälsovårdsärenden samt skatteärenden.

### Inkomna ärenden enligt huvudgrupp år 2025



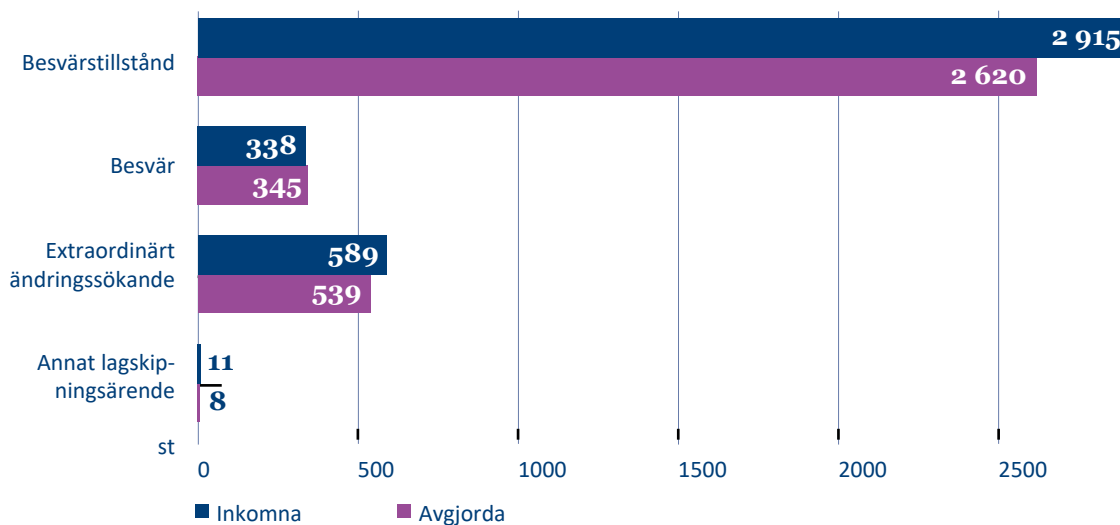
## De kortaste handläggningstiderna hade social- och hälsovårdsärenden samt utlänningsärenden.

### Medeltal för avgjorda ärendens behandlingstid per huvudgrupp år 2025

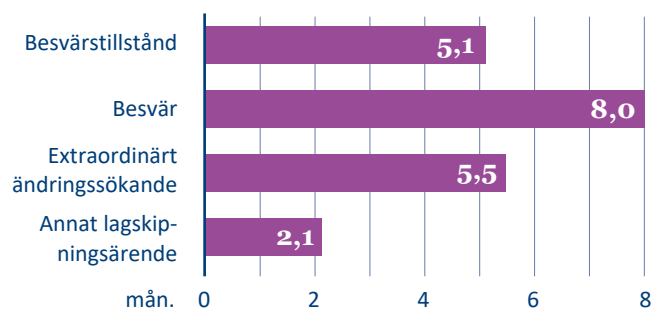


## Antal inkomna och avgjorda ärenden och medeltal för avgjorda ärendens behandlingstid enligt besvärsmedel 2025

### Antal inkomna och avgjorda ärendent, st

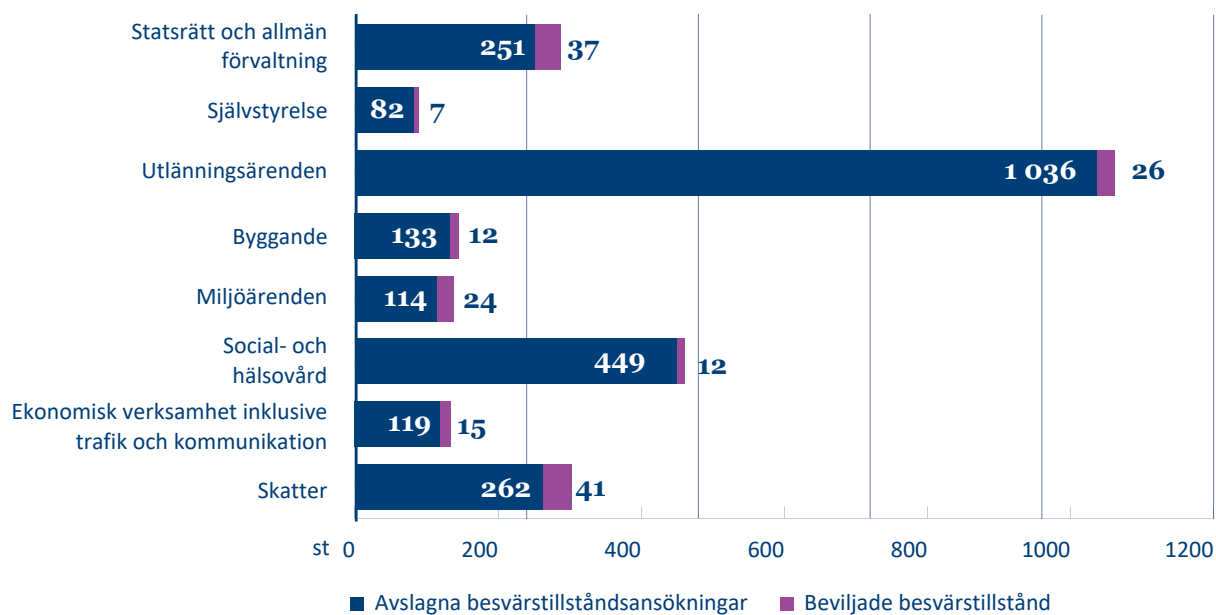


### Behandlingstiden i medeltal enligt besvärsmedel, mån.

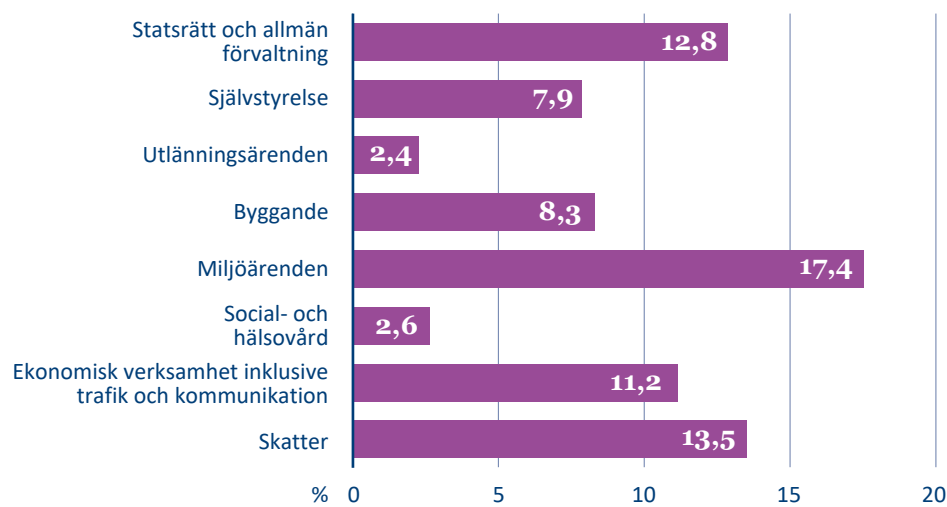


## Besvärstillståndsärenden enligt huvudärendekategori 2025

### Antal avslagna och beviljade besvärstillståndsärenden, st



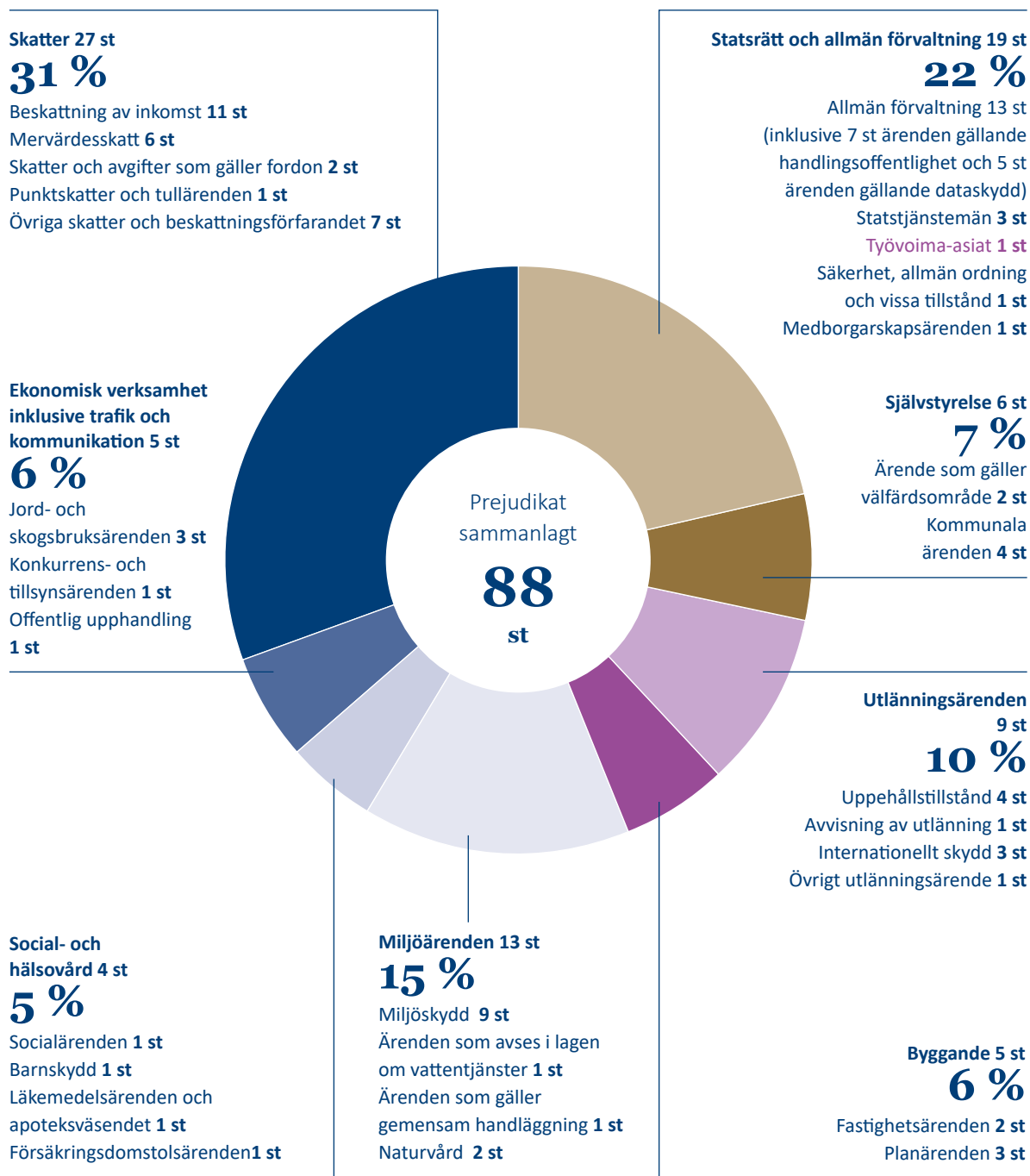
### Proportionell andel beviljade besvärstillstånd enligt huvudärendekategori, %



## Prejudikat 2025

Högsta  
förvaltningsdomstolens  
prejudikat är beslut med  
betydelse för lagtillämpningen  
i andra likadana fall eller som  
annars är av allmän betydelse.

---





# 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 och nordsamiska.

## Fotografier

Petteri Mäntysaari  
s.42 Tarmo Lehtosalo och Satu Mali

## Konstverk

Tapio Junno, Palava mies, 1968  
Finlands Nationalgalleri, Statens  
konstverkskommissions samling

Katri Kuparinen, Pennut, 2020  
Finlands Nationalgalleri, Statens  
konstverkskommissions samling

Mari Kopteff, Syntymä, 2019  
Finlands Nationalgalleri, Statens  
konstverkskommissions samling

© Kuvasto 2026

## Ombrytning

KMG Turku



**Korkein hallinto-oikeus**  
**Högsta förvaltningsdomstolen**

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