



HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS BESLUT

Givet 1 (10)
7.12.2009
Liggarnr
3483
Diariennr
1775 och 1792/1/09

- Ärende** Besvär som gäller ändring i kommunindelning
- Ändringssökande** 1. Lilian Westerlund, Bjarne Gabrielsson, Rosita Holmberg, Jan-Eric Björkell och Zarah Holmström, Pernå
2. Annika Lindfors, Liljendal

Beslut som överklagas

Statsrådets beslut 23.4.2009 om upplösande av Liljendal kommun, Lovisa stad, Pernå kommun och Strömfors kommun och bildande av en ny Lovisa stad samt överföring av somliga områden från Strömfors kommun till Pyttis kommun.

Beslutet har publicerats 5.5.2009 som nummer 292 i Finlands författningssamling.

Ärendets tidigare handläggning

Finansministeriet har 15.2.2008 med stöd av 8 § i kommunindelningslagen beslutat att låta göra en särskild utredning om ändrande av kommunindelningen mellan Lappträsk kommun, Liljendal kommun, Lovisa stad, Pernå kommun och Strömfors kommun. Ministeriet har samtidigt, efter att ha hört berörda kommunerna, tillsatt ekonomie magister Christel von Martens som kommunindelningsutredare.

Kommunindelningsutredaren har lämnat sitt förslag 29.4.2008. Hon har förslagit att kommunfullmäktige i kommunerna Liljendal, Lovisa, Pernå och Strömfors ska göra en gemensam framställning till finansministeriet om att kommunindelningen ska ändras så att ifrågavarande kommuner upphör och en ny kommun bildas 1.1.2010. Kommunerna har samtidigt meddelat att de har kommit överens om att namnet på den nya kommunen ska vara Lovisa.

Fullmäktige i Liljendals kommun, Lovisa stad, Pernå kommun och Strömfors kommun har 11.6.2008 godkänt ett avtal om ordnande av förvaltning och service, som bygger på kommunindelningsutredningen. De ovan nämnda fyra kommunerna har tillsammans beslutat göra en framställning till finansministeriet om att kommunindelningen ska ändras så att kommunerna upplöses och ny kommun bildas från och med 1.1.2010.

Kommunerna har också tillsammans beslutat göra en framställning om att området Haavisto-Vastila, som nu hör till Strömfors kommun, ska överföras till Pyttis kommun från och med 1.1.2010. Arealen av det område som föreslås bli överfört är 37,70 kvadratkilometer.

Framställningen har enligt 7 § i kommuninledningslagen kungjorts för eventuella anmärkningar för invånarna i Lovisa stad och Liljendals, Pernå, Strömfors och Pyttis kommuner samt för andra som anser att ärendet berör dem.

Länsstyrelsen i Södra Finlands län har gett ett utlåtande 12.2.2008. Den föreslagna ändringen i kommunindelningen påverkar inte väsentligt den statliga regional- och lokalförvaltningen eller den regionindelning som iakttas inom Europeiska unionens verksamhet.

Statsrådets beslut

Statsrådet har med sitt överklagade beslut med stöd av 11 § 1 mom. i kommunindelningslagen och 5 § i språklagen beslutat upplösa Liljendals kommun, Lovisa stad, Pernå kommun och Strömfors kommun och bilda en ny Lovisa stad samt överföra somliga områden från Strömfors kommun till Pyttis kommun från och med 1.1.2010.

Handläggning i högsta förvaltningsdomstolen

1. Westerlund och hennes medparter har i sina besvär på de grunder som närmare framgår av besvärerna yrkat att statsrådets beslut ska upphävas.

En fusion skall inte ske för fusionens skull, utan det ska som grund finnas orsaker att tro att det är för allas bästa med tanke på framtiden. En trovärdig och hållbar argumentation för fusion finns inte, utan grunderna är godtyckliga och varierande. Ingen instans har bekräftat att en fusion där befolkningsunderlaget skulle utgöra cirka 15 800 invånare skulle fylla ramlagens krav. Det godkända samgångsavtalet betyder att de skattemedel som har samlats in i Pernå och som invånarna förväntar sig

att ska användas för deras bästa används till andra kommuners underskott. Ingen ekonomisk utredning har företetts beträffande ekonomin. Nya Lovisa kan inte garantera en likvärdig basservice för invånarna i de västra delarna av kommunen.

De förpliktelser som fusionavtalet medför är ett anställningsskydd på fem år för de kommunalt anställda, vilket inte kan anses vara en kommuns primära uppgift. Fusionen mellan Pernå, Lovisa, Liljendal och Strömfors är olönsam och obefogad. Hela sammanslagningen strider mot lagens anda och målen som är uppsatta som grund för en samgång är omöjliga att förverkliga.

2. *Lindfors* har i sina besvär på de grunder som närmare framgår av besvären yrkat att statsrådets beslut ska upphävas. En trovärdig och hållbar argumentation för fusion finns inte, utan grunderna är godtyckliga och varierande. I 9 § i kommunindelningsslagen, som berör avtal om ordnande av förvaltning och service, står det att till avtalet skall fogas en plan över hur kommunernas servicestrukturer samordnas så att lönsamheten, effektiviteten och produktiviteten förbättras. En plan har bifogats avtalet, men det framgår inte på något sätt att lönsamheten, effektiviteten och produktiviteten förbättras. Detta fusionsavtal stöder inte samhället som helhet och en hållbar utveckling. I detta nuläge gynnar inte en fusion invånarna i Liljendal kommun och konkreta fakta över att den i framtiden skulle göra det har inte presenterats. Uppsägningsskyddet för personalen har konsekvenser för effektiviteten av kommunsammanslagningen. Lagen ger möjlighet till fördjupat samarbete och detta alternativ borde tas i betraktande. Fusionen mellan Pernå, Liljendal, Lovisa och Strömfors är inte verklighetsbaserad, utan det är fråga om ett politiskt och språkpolitiskt maktspel, där invånarna får betala ett högt pris för ingenting.

Statsrådet har genom att godkänna denna fusion godkänt ett avtal, genom vilket kommuninvånarna i samma kommun inte är jämställda, kompetenskrav inte uppfylls, ändringssökandens besvärsmätt negligeras, kommunallagens paragrafer frånges, kommunindelningsslagens paragrafer frånges och ramlagens syften och mål inte uppfylls.

Statsrådets ifrågavarande beslut bör därmed upphävas. Statsrådet bör stå för alla kostnader gällande dessa besvär.

Finansministeriet har givit ett utlåtande med anledning av besvären och anfört att besvären bör förkastas. I utlåtandet har ministeriet anfört bland annat följande:

Särskilt vägende förutsättningar och viktigt allmänt intresse

Kommunindelningsutredaren har i enlighet med sitt uppdrag i sin utredning genererat information på basis av vilken man kan bedöma förutsättningarna för förändringar i kommunindelningen i syfte att slå samman de ovan nämnda kommunerna. Utredningen har inkluderat en utvärdering av utvecklandet av kommun- och servicesamarbetet som ett alternativ till kommunsammanslagningar. Kommunindelningsutredaren har förslagit att Liljendal, Lovisa, Pernå och Strömfors ska slås samman till en ny Lovisa stad. Kommunindelningsutredaren har vidare föreslagit att den nya staden Lovisa och Lapträsk kommun gemensamt ska bilda ett i ramlagen avsett samarbetsområde, som ska sköta primärvården och sådana uppgifter inom socialvården som är nära anslutna till primärvården.

Fullmäktige i Liljendals kommun, Lovisa stad, Pernå kommun och Strömfors kommun har 11.6.2008 godkänt ett avtal om ordnande av förvaltning och service som bygger på kommunindelningsutredningen. I avtalet ingår bildandet av ett samarbetsområde med Lapträsk kommun. De ovan nämnda fyra kommunerna har tillsammans beslutat göra en framställning om att kommunindelningen ska ändras.

Finansministeriet har framhållit att kommunerna själva har ansett att de genom utredningen har fått tillräckliga uppgifter för att kunna fatta beslut i saken. Kommunerna har då de fattade beslutet och gjorde framställningen gjort bedömningen att förutsättningarna för ändring i kommunindelningen uppfylls och under beredningen av statsrådets beslut har inte framkommit några orsaker att ifrågasätta denna bedömning. Finansministeriet har godkänt kommunernas egen bedömning i samband med beredningen av ändringen i kommunindelningen, enligt vilken förutsättningar för ändringen finns, eftersom inga omständigheter som talar mot detta har framkommit.

Finansministeriet konstaterar att beslut om kommunindelningen fattas med stöd av kommunindelningslagen, inte lagen om en kommun- och servicestrukturereform. I kommunindelningslagen anges inga krav på befolkningsunderlag för kommuner som uppstår till följd av kommunsammanslagningar.

Övriga besvärsgrunder

I fråga om de besvärsgrunder som gäller personalens uppsägningsskydd framhåller finansministeriet att i 13 § i kommunindelningslagen före-

skrivs att vid ändringar i kommunindelningen som träder i kraft vid ingången av åren 2008-2013 och där personal övergår till anställning hos en ny kommun, har arbetsgivaren inte rätt att säga upp ett anställningsförhållande av ekonomiska orsaker eller av produktions-orsaker enligt 7 kap. 3 § i arbetsavtalslagen eller 37 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare.

En arbetstagare eller tjänsteinnehavare kan dock sägas upp om han eller hon vägrar att ta emot en ny arbetsuppgift eller tjänst enligt 7 kap. 4 § i arbetsavtalslagen eller 37 § i lagen om kommunala tjänsteinnehavare som arbetsgivaren erbjuder honom eller henne. Detta förbud gäller samtliga kommuner som berörs av ändringen i kommunindelningen och gäller i fem år från det att ändringen i kommunindelningen har trätt i kraft. Det ovan nämnda uppsägningsskyddet är sålunda en direkt följd av lagen, efter att statsrådet fattat sitt beslut om ändring av kommunindelningen. Bestämmelsen om uppsägningsskydd saknar däremot betydelse då statsrådet tar ställning till förutsättningarna för ändring av kommunindelningen.

Stadsstyrelsen i Lovisa har inkommit med en förklaring.

Kommunstyrelsen i Pernå har inkommit med en förklaring med anledning av Westerlunds och hennes medparters besvär.

Kommunstyrelsen i Liljendal har inkommit med en förklaring med anledning av Lindfors besvär.

Westerlund och hennes medpartar har inkommit med ett genmäle.

Lindfors har inkommit med en genmäle.

Antecknas att Helsingfors förvaltningsdomstol med sitt beslut 21.11.2008 nr 08/1304/2 har avgjort Annika Lindfors besvär över Liljendals kommuns beslut att göra en framställning till statsrådet om ändring av kommunindelningen och anta ett avtal om ordnande av förvaltning och service. Besvären har avslagits och kommunens beslut har vunnit laga kraft.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

1. Högsta förvaltningsdomstolen har prövat målet. Besvären avslås.
2. Lindfors yrkande om ersättning av rättegångskostnader avslås.

Skälen till högsta förvaltningsdomstolens beslut

1. Tillämpliga bestämmelser

Enligt 121 § 1 mom. i Finlands grundlag är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning skall grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Enligt paragrafens 2 mom. utfärdas bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna genom lag.

Enligt 1 § 1 mom. i kommunallagen är Finland indelat i kommuner. Kommuninvånarnas självstyrelse är tryggad i grundlag. Enligt paragrafens 2 mom. utövas kommunens beslutanderätt av fullmäktige som valts av invånarna. Enligt paragrafens 3 mom. ska kommunen sträva efter att främja sina invånares välfärd och en hållbar utveckling inom sitt område.

I målet ska tillämpas kommunindelningsslagen från 19.12.2007 (1196/1997) jämte senare ändringar. Förslag till ändring av kommunindelningsslagen saknar betydelse för avgörandet.

De allmänna förutsättningarna för ändring av kommunindelningen bestäms i 3 § i kommunindelningsslagen. Enligt paragrafens 2 mom. kan kommunindelningen ändras, om ändringen

- 1) främjar ordnandet av service för invånarna i området,
- 2) förbättrar levnadsförhållandena för invånarna i området,
- 3) förbättrar verksamhetsmöjligheterna för näringarna i området, eller
- 4) främjar kommunernas funktionsförmåga och verksamhetens lönsamhet.

Enligt 4 § 1 mom. i kommunindelningsslagen kan en sådan ändring i kommunindelningen som innebär att en ny kommun bildas eller att antalet kommuner minskar verkställas på gemensam framställning av de berörda kommunernas fullmäktige.

Enligt 5 § i kommunindelningsslagen kan en ändring i kommunindelningen verkställas, om ändringen innebär att en kommuns område minskas eller utvidgas, men inte att en ny kommun bildas eller att antalet kommuner minskar, om inte fullmäktige i någon berörd kommun motsätter sig ändringen.

Enligt 7 § 1 mom. i kommunindelningslagen ska länsstyrelsen på förordnande av ministeriet med anledning av en framställning eller ett initiativ bereda de berörda kommunernas invånare och andra som anser att ärendet berör dem tillfälle att framställa anmärkningar inom 30 dagar. Enligt paragrafens 2 mom. ska de berörda kommunerna avge ett utlåtande om framställningen eller initiativet samt om anmärkningarna. Kommunens utlåtande och anmärkningarna skall tillställas länsstyrelsen inom utsatt tid.

Enligt 8 § 1 mom. i kommunindelningslagen kan ministeriet med anledning av omfattningen av eller svårighetsgraden hos ett ärende som gäller ändring i kommunindelningen eller av någon annan grundad anledning bestämma att det skall verkställas en särskild utredning, för vilken ministeriet efter att ha hört respektive kommuner tillsätter en eller flera kommunindelningsutredare.

Enligt 35 § 1 mom. i kommunindelningslagen får ändring i beslut av statsrådet eller ministeriet som avser ändring i kommunindelningen sökas av vederbörande kommun eller en medlem i kommunen genom besvär.

Enligt 7 § 1 mom. i förvaltningsprocesslagen kan besvär över beslut av statsrådet och ministerier anföras hos högsta förvaltningsdomstolen. Besvär kan anföras på den grunden att beslutet strider mot lag.

Juridisk bedömning

Fullmäktige i Lovisa stad samt Liljendals, Pernå och Strömfors kommuner har 11.6.2008 var för sig beslutat göra en framställning till statsrådet om ändring av kommunindelningen så, att nämnda kommuner upplöses och en ny kommun bildas från 1.1.2010. Den nya kommunen ska enligt överenskommelse heta Lovisa stad. Ovan nämnda kommuner har samtidigt gjort en framställning om att området Haavisto-Vastila, som hör till Strömfors kommun, ska överföras till Pyttis kommun. Kommunerna har också samma dag godkänt ett avtal om ordnande av förvaltning och service som avses i 9 § i kommunindelningslagen. Kommunfullmäktiges beslut har vunnit laga kraft.

Till stöd för yrkandet om att statsrådets beslut ska upphävas har i besvären anförts att det enligt 3 § i kommunindelningslagen inte skulle finnas förutsättningar för ändringen av kommunindelningen. Med beaktande av utredningen om hur ändringen av kommunindelningen har beretts i de berörda kommunerna, kommunindelningsutredarens

utredning och vad som framgår av avtalet om ordnande av förvaltning och service och den till avtalet fogade planen för ordnande av förvaltning och service, har statsrådet med stöd av sin kompetens och inom ramen för den kunnat besluta om den ändring av kommunindelningen som närmare framgår av statsrådets beslut.

Ändringssökandena har även anfört att uppsägningskyddet för kommunernas personal hindrar ett effektivt genomförande av kommunsammanslagningen. Om reglering av tjänsteinnehavares och arbetstagares ställning bestäms i 5 kap. i kommunindelningslagen. I 13 § 3 mom. i nämnda lag bestäms att vid ändringar i kommunindelningen som träder i kraft vid ingången av åren 2008–2013 och där personal övergår i anställning hos en ny kommun, har arbetsgivaren inte rätt att säga upp ett anställningsförhållande av ekonomiska orsaker eller av produktionsorsaker enligt arbetsavtalslagen eller lagen om kommunala tjänsteinnehavare. Förbudet gäller i fem år från det att ändringen i kommunindelningen har trätt i kraft.

Statsrådet har inte utövat sin prövningsrätt för ett ändamål som den enligt lag inte får användas för och beslutet är inte heller lagstridigt på någon annan av de grunder som åberopas i besvären. Statsrådets beslut är inte lagstridigt på det sätt som avses i 7 § 1 mom. i förvaltningsprocesslagen. Besvären ska därför avslås.

2. Då besvären har avslagits och med hänsyn till vad som föreskrivs i 74 § i förvaltningsprocesslagen ska Lindfors inte tilldömas ersättning för sina rättegångskostnader i högsta förvaltningsdomstolen.

Det alle, som vederbör, till efterrättelse länder.

Bekräftas med högsta förvaltningsdomstolens sigill och föredragandens

underskrift.

Föredragande, 
referendarierådet Anneli Tulikallio

I sakens avgörande har deltagit presidenten Pekka Hallberg samt
förvaltningsråden Marjatta Kaján, Tuula Pynnä, Anne E. Niemi och
Riitta Mutikainen.

DISTRIBUTION

Beslut Lilian Westerlund med flera, rättegångsavgift 223 euro
V Annika Lindfors, rättegångsavgift 223 euro
Avskrift Statsrådet
Finansministeriet
Stadsstyrelsen i Lovisa
Kommunstyrelsen i Liljendal
Kommunstyrelsen i Pernå
Kommunstyrelsen i Strömfors
Länsstyrelsen i Södra Finlands län

Igelkottsvägen 35 A
07880 Liljendahl