Utlåtande GrUU 29/2017 rd– RP 43/2017 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändringar i bestämmelserna om ändringssökande i vissa förvaltningsärenden som gäller miljön

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändringar i bestämmelserna om ändringssökande i vissa förvaltningsärenden som gäller miljön (RP 43/2017 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- lagstiftningsdirektör Riitta Rönn, miljöministeriet
- lagstiftningsråd Jari Salila, justitieministeriet
- justitieråd, juris doktor Kari Kuusiniemi, högsta förvaltningsdomstolen
- juris doktor Maija Dahlberg
- professor Leena Halila
- professor Olli Mäenpää
- professor Elina Pirjatanniemi.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att bestämmelserna om sökande av ändring i vissa miljöärenden revideras så att det krävs besvärstillstånd för att söka ändring i förvaltningsdomstolens beslut hos högsta förvaltningsdomstolen. Systemet med besvärstillstånd införs i ärenden om vilka det föreskrivs i miljöskyddslagen, marktäktslagen och vattenlagen. Systemet med besvärstillstånd i markanvändnings- och bygglagen revideras så att det motsvarar bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen samtidigt som systemet utvidgas till nästan alla ärendegrupper som omfattas av den lagen. Det föreslås att systemet med besvärstillstånd utvidgas också i fråga om naturvårdslagen. I propositionen föreslås det att också sökande av ändring i miljöministeriets beslut som utfärdas med stöd av miljöskyddslagen ska ändras så att ändring söks hos Vasa förvaltningsdomstol i stället för hos högsta förvaltningsdomstolen.

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.

Klart
5.1

I motiven till lagstiftningsordningen granskas lagförslaget med avseende på 20 och 21 § i grundlagen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. På grund av att utvidgandet av systemet med besvärstillstånd är av principiell betydelse anser regeringen det dock önskvärt att ett utlåtande om propositionen inhämtas hos grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Rätten att söka ändring

Regeringen föreslår ändringar i de bestämmelser om ändringssökande som finns i miljöskyddslagen, vattenlagen, markanvändnings- och bygglagen, marktäktslagen och naturvårdslagen. Det handlar framför allt om att det i fortsättningen ska krävas besvärstillstånd för att söka ändring i förvaltningsdomstolens beslut. Rätten att söka ändring ingår i de garantier för en rättvis rättegång som enligt 21 § 2 mom. i grundlagen ska tryggas genom lag.

År 2012 såg utskottet över sin tidigare ståndpunkt om att systemet med besvärstillstånd är exceptionellt. Enligt utskottet finns det inte längre skäl att principiellt förhålla sig restriktivt till systemet eller en utvidgning av det. Det förvaltningsrättsliga systemet för att söka ändring bör ses som en helhet där möjligheten att överklaga till högsta förvaltningsdomstolen utgör en del (GrUU 32/2012 rd, s. 3/II).

Med tanke på 21 § i grundlagen är det vid granskning och utvidgning av systemet för att söka ändring väsentligt att se till att systemet som helhet garanterar både att det finns tillgänglig och tillräcklig rättssäkerhet och att ärendena behandlas så snabbt det går med hänsyn till kravet på rättssäkerhet. Tillämpningen av systemet bör i alla ärendekategorier bygga på en samordnad och konsekvent bedömning av behovet av rättssäkerhet. Då bör man i synnerhet granska om de arrangemang för sökande av ändring som föregår högsta förvaltningsdomstolen i den aktuella ärendegruppen tryggar de rättssäkerhetsgarantier som ärendets natur och betydelse förutsätter. Det har också betydelse om högsta förvaltningsdomstolens skyldighet eller möjlighet att bevilja besvärstillstånd enligt de lagfästa kriterierna räcker för att garantera tillgången på rättssäkerhet i den aktuella ärendekategorin. I de fall där beslutet är positivt är det med hänsyn till 21 § i grundlagen i regel motiverat att tillämpa systemet med besvärstillstånd (GrUU 32/2012 rd, s. 4/I, se också GrUU 55/2014 rd, s. 4).

Dessutom ansåg grundlagsutskottet att en utvidgning av systemet för besvärstillstånd innebär en viss förändring i högsta förvaltningsdomstolens roll som den domstol som utövar den högsta domsrätten i förvaltningsprocessärenden. Utskottet uppmanade också statsrådet att bedöma möjligheten att vidareutveckla högsta förvaltningsdomstolens roll i riktning mot en domstol som styr förvaltningsprocessen genom avgöranden i högsta instans. Utskottet ser inga hinder för en sådan utveckling, varken i 99 § i grundlagen om de högsta domstolarnas uppgifter, i 21 § i grundlagen om tryggande av rättsskyddet eller i konventioner om mänskliga rättigheter (GrUU 32/2012 rd, s. 4/I, se också GrUU 55/2014 rd, s. 2/II).

Ändringarna innebär att tillämpningsområdet för besvärstillståndet utvidgas till delvis nya och samhälleligt viktiga ärendegrupper. Regeringen konstaterar i propositionen (s. 14) att man har

förhållit sig restriktivt till införande av systemet med besvärstillstånd i miljöärenden liksom också i många andra ärendegrupper. Projektens miljökonsekvenser sträcker sig vanligen över ett större område än själva verksamhetsstället och inbegriper en rätt stor krets av parter. De förändringar ett projekt ger upphov till i miljön i området kan vara svåra, och ibland omöjliga, att bli av med. På dessa grunder har verksamhetsutövare, parter och andra instanser ansetts ha ett större behov av materiellt rättsskydd än vanligt, sägs det i propositionen.

Grundlagsutskottet har ansett att ärendets art eller betydelse inte med nödvändighet förutsätter tillträde till högsta förvaltningsdomstolen utan besvärstillstånd ens i sådana ärendegrupper till vilka det i besvärsskedet oftast hänför sig krävande rättsliga frågor eller som generellt har särskilt stor betydelse för parten eller samhället eller som är vittomfattande (GrUU 55/2014 rd, s. 4). Utskottet har bland annat ansett att bestämmelser om besvärstillstånd inte är uteslutna ens i ärenden som gäller administrativ påföljd (GrUU 14/2013 rd, s. 5). En samlad bedömning kan i så fall leda till besvärstillståndsförfarande trots frånvaro av omprövningsförfarande med beaktande till exempel av att påföljden är obetydlig och rättsfrågorna enkla samt med beaktande av grunderna för att högsta förvaltningsdomstolen enligt 13 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen ska bevilja besvärstillstånd (GrUU 55/2014 rd, s. 4/II).

De beslut som enligt förslaget ska innefattas i systemet med besvärstillstånd är enligt utskottet trots vissa särdrag av den typen att rättssäkerheten kan anses garanterad om ärendet kan tas upp till behandling i högsta förvaltningsdomstolen utifrån ett besvärstillstånd. Behovet av att få ett ärende behandlat i högsta instans tillgodoses av att högsta förvaltningsdomstolen måste bevilja besvärstillstånd om det finns någon sådan grund som nämns i 13 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen.

De lagändringar som nu föreslås grundar sig delvis på ett ställningstagande av grundlagsutskottet där utskottet ansåg det viktigt att föra vidare arbetet med att utveckla och utvidga systemen med omprövning och besvärstillstånd (GrUU 55/2014 rd, s. 5/II). Utskottet lyfter fram det som också sägs i propositionen (s. 32), dvs. att en utvidgning av tillämpningsområdet för besvärstillståndssystemet möjliggör att högsta förvaltningsdomstolen bättre än i dagens läge kan fokusera på krävande rättsfrågor och på att trygga en enhetlig rättspraxis. Enligt propositionen (s. 20) kan ett införande av systemet med besvärstillstånd dessutom antas i viss mån förkorta de genomsnittliga handläggningstiderna i högsta förvaltningsdomstolen. Grundlagsutskottet har understrukit att det är av största vikt att också domstolarnas möjligheter att arbeta på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål enligt grundlagens 21 § 1 mom. uppmärksammas i lagstiftningen (GrUU 15/2004 rd, s. 4/I).

Det föreslagna systemet för att söka ändring anses som helhet garantera både att det finns tillgänglig och tillräcklig rättssäkerhet och att ärendena behandlas snabbt. De föreslagna bestämmelserna blir inte problematiska med avseende på 21 § i grundlagen.

Ansvar för miljön

Enligt 20 § 1 mom. i grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Det allmänna ska enligt paragrafens 2 mom. verka för att alla tillförsäkras

en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön.

Bestämmelsen i grundlagens 20 § 2 mom. har ett nära samband med grundlagens 2 § 2 mom., där det sägs att det till demokratin hör att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling (RP 1/1998 rd, s. 75/I, GrUU 15/2004 rd), s. 3/I). Grundlagens 20 § 2 mom. anses innebära ett konstitutionellt uppdrag att utveckla miljölagstiftningen på ett sätt som ger människor större möjlighet att påverka beslut som gäller den egna livsmiljön (RP 309/1993 rd, s. 71/I, GrUU 38/1998 rd, s. 2/I).

Möjligheten att söka ändring i förvaltningsdomstolens beslut kan anses vara en del av den rätt till inflytande som tryggas i grundlagens 20 § 2 mom. Med beaktande av systemet för sökande av ändring som helhet och möjligheterna att delta i och påverka handläggningen av ett ärende i förvaltningsförfarandet anser utskottet att de föreslagna utvidgningarna av besvärstillståndet inte begränsar den i grundlagens 20 § 2 mom. föreskrivna möjligheten att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön på ett konstitutionellt problematiskt sätt.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 15.9.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Outi Mäkelä saml
medlem Juha Rehula cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
medlem Matti Torvinen blåa
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.