**Utlåtande LaUU 14/2017 rd– RP 43/2017 rd**

# Lagutskottet

**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 lagutskottet för utlåtande till miljöutskottet.

### *Sakkunniga*

Utskottet har hört
- lagstiftningsdirektör Riitta Rönn, miljöministeriet
- lagstiftningsråd Jari Salila, justitieministeriet
- justitieråd Riitta Mutikainen, högsta förvaltningsdomstolen
- överdomare Jaakko Kellosalo, Vasa förvaltningsdomstol
- miljöråd Reko Vuotila, Regionförvaltningsverket i Västra och Inre Finland
- advokat Hanna Lehtinen, Finlands Advokatförbund
- miljöjurist Pasi Kallio, Finlands naturskyddsförbund rf
- professor Olli Mäenpää.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- Norra Finlands förvaltningsdomstol.

## VALIOKUNNAN PERUSTELUT

### *Allmänt*

I propositionen föreslås ändringar i bestämmelserna om ändringssökande i vissa förvaltningsärenden som gäller miljön. I allt väsentligt handlar det om att utöka de ärendegrupper för vilka det krävs besvärstillstånd av högsta förvaltningsdomstolen för sökande av ändring i beslut av en förvaltningsdomstol.

Enligt förslaget ska systemet med besvärstillstånd gälla ärenden om vilka det föreskrivs i miljöskyddslagen (527/2014), vattenlagen (587/2011) och marktäktslagen (555/1981). Besvärstillstånd krävs redan nu i ärenden om vilka det föreskrivs i markanvändnings- och bygglagen (132/1999). I propositionen föreslås det att tillämpningsområdet för systemet med besvärstillstånd utvidgas till nya ärendegrupper som omfattas av markanvändnings- och bygglagen (586/1996) och att systemet med besvärstillstånd ses över i enlighet med bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen så att besvärstillstånd som en förutsättning för ändringssökande inte längre kopplas samman med att myndighetens beslut ändras i förvaltningsdomstolen. Efter detta tillämpas systemet med besvärstillstånd på ett heltäckande sätt i alla planärenden och i andra ärenden som omfattas av markanvändnings- och bygglagen och av den kommunala myndighetens beslutanderätt. Det föreslås att det system med besvärstillstånd som tillämpas på beslut enligt naturvårdslagen (1096/1996) utvidgas så att det även omfattar sådana beslut om undantag från Europeiska unionens specialbestämmelser om artskydd som avses i 49 § 3 mom. i naturvårdslagen.

Utanför systemet med besvärstillstånd lämnas vissa typer av beslutsfattande enligt miljöskyddslagen, vattenlagen, markanvändnings- och bygglagen och marktäktslagen i fråga om vilka det inte i de nämnda lagarna finns några särskilda bestämmelser om ändringssökande. Ändringssökandet sker då med stöd av någon annan lag, antingen med stöd av en särskild hänvisningsbestämmelse eller genom att man vid ändringssökandet direkt tillämpar allmänna lagar, alltså kommunallagen (410/2015) eller förvaltningsprocesslagen. De mest betydande ärendegrupper som av denna orsak lämnas utanför systemet med besvärstillstånd är miljöministeriets beslut enligt markanvändnings- och bygglagen.

När det gäller sökande av ändring i statsrådets och ministeriets beslut är målet att se över de föråldrade bestämmelserna i miljöskyddslagen så att bestämmelserna stämmer överens med förvaltningsprocesslagen. I propositionen föreslås det att man i fortsättningen ska söka ändring i miljöministeriets beslut hos förvaltningsdomstolen och inte som för närvarande direkt hos högsta förvaltningsdomstolen. Med avvikelse från bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen ska ändring i miljöministeriets beslut enligt miljöskyddslagen alltid sökas hos Vasa förvaltningsdomstol.

I lagarna föreslås inte någon specialbestämmelse om grunderna för beviljande av besvärstillstånd eller om andra särdrag hos systemet med besvärstillstånd, utan i fråga om dessa iakttas de allmänna bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen.

Det föreslås att förfarandet för ändringssökande dessutom ändras så att när ändring söks genom besvär hos Vasa förvaltningsdomstol i ett beslut som meddelats med stöd av vattenlagen, ska parterna inte höras av den myndighet som har fattat beslutet utan av Vasa förvaltningsdomstol, som är fullföljdsdomstol. Därmed kommer förfarandet för hörande av parter att ske enligt samma principer oberoende av om ett ärende gäller miljöskyddslagen eller vattenlagen. På motsvarande sätt föreslås det att man vid sökande av ändring i beslut som fattats vid gemensam behandling av miljötillstånd och vattenhushållningstillstånd övergår till ett förfarande där besvärsskrifterna lämnas till Vasa förvaltningsdomstol i stället för till den myndighet som fattat beslutet.

I marktäktslagen föreslås dessutom vissa mindre preciseringar i bestämmelserna om gemensam behandling av ansökningar enligt miljöskyddslagen och marktäktslagen.

Lagutskottet instämmer med regeringen om behovet att se över bestämmelserna om ändringssökande på det sätt som föreslås i propositionen. I synnerhet förslaget om att utvidga systemet med besvärstillstånd till nya ärendegrupper är motiverat. Förslaget är en fortsättning på strävan att utveckla högsta förvaltningsdomstolens status genom att utvidga tillämpningsområdet för besvärstillstånd. För att högsta domstolen och dess uppgifter ska kunna utvecklas i riktning mot en domstol som på högsta nivå styr förvaltningsprocessen, krävs det att domstolen kan koncentrera sig på att avgöra sådana ärenden där det är viktigt att få ett prejudikat i högsta instans.

Sammantaget anser utskottet lagförslagen vara behövliga och angelägna. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande kommentarer och ändringsförslag.

*Parternas rättssäkerhet och regleringen av besvärstillstånd*

Förslaget att utvidga förfarandet med besvärstillstånd till nya ärendegrupper är kärnan i propositionen men har samtidigt relevans med avseende på parternas rättssäkerhet. Förslaget är förknippad med målet att utveckla regleringen av ändringssökande i förvaltningsärenden och handlar i synnerhet om att utveckla och utvidga regleringen av systemet med besvärstillstånd.

Ett vidare användningsområde för bestämmelserna om besvärstillstånd granskades bland annat i regeringens proposition med förslag till granskning av bestämmelserna om sökande av ändring i vissa förvaltningsärenden (RP 230/2014 rd), i vilken det föreslogs att bestämmelser om besvärstillstånd införs i lagarna för flera olika förvaltningsområden. De lagar som antogs utifrån propositionen trädde i kraft den 1 januari 2016. Under riksdagsbehandlingen uppmanade grundlagsutskottet och lagutskottet statsrådet att systematiskt utvidga och utveckla systemet med besvärstillstånd (se LaUB 26/2014 rd och GrUU 55/2014 rd). Efter det har systemet med besvärstillstånd utsträckts bland annat till arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde. Vid behandlingen av proposition RP 168/2016 rd ansåg lagutskottet det viktigt och motiverat att överklagandet med alla sina faser förkortas tidsmässigt och att högsta förvaltningsdomstolens roll preciseras (se LaUB 13/2016 rd).

Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande om propositionen med förslag till ändringar i bestämmelserna om ändringssökande i vissa förvaltningsärenden som gäller miljön (GrUU 29/2017 rd) konstaterat att de beslut som enligt förslaget ska innefattas i systemet med besvärstillstånd trots vissa särdrag är av den typen att rättssäkerheten kan anses garanterad om ärendet kan tas upp till behandling i högsta förvaltningsdomstolen utifrån ett besvärstillstånd. Grundlagsutskottet anser att bestämmelserna inte är ett problem med avseende på 21 § i grundlagen.

Lagutskottet anser för sin del att det finns grund för att utvidga systemet med besvärstillstånd till de ärendegrupper som nämns i propositionen. De beslut av förvaltningsmyndigheter som propositionen avser har fattats under tjänsteansvar och i den ordning som föreskrivs i allmänna förvaltningslagar. Därför måste utgångspunkten vara att beslut i första instans fattas i överensstämmelse med de garantier som god förvaltningssed innebär. Eftersom den föreslagna utvidgningen av systemet med besvärstillstånd endast gäller besvär över förvaltningsdomstolens avgöranden, begränsar förslaget inte parternas rätt att genom besvär till förvaltningsdomstolen pröva lagligheten i förvaltningsbeslut. Från parternas synpunkt är det också relevant att inskränkningen av möjligheten till fortsatta besvär begränsas av 13 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen (586/1996)), som

säger att högsta förvaltningsdomstolen måste behandla ett besvärsärenden om någon av grunderna för beviljande av besvärstillstånd föreligger. Mot bakgrunden av detta anser lagutskottet att propositionen är förenlig med kraven på rättssäkerhet. Utskottet understryker att systemet med besvärstillstånd innebär att högsta förvaltningsdomstolen kan lägga sina resurser på ärenden där en fullständig prövning i andra instans kan anses nödvändigt på grund av ett ärendes betydelse för en enhetlig rättspraxis, på grund av att det skett ett uppenbart fel i ärendet eller om det finns något annat vägande skäl.

*Behandling av besvärstillståndsärenden*

I propositionens lagförslag 6 föreslås en ändring i 6 § 3 mom. i lagen om högsta förvaltningsdomstolen (1265/2006). Det föreslås att till 3 mom. fogas en bestämmelse enligt vilken ärenden om besvärstillstånd enligt miljöskyddslagen och vattenlagen vid behov också kan avgöras i en sammansättning med tre lagfarna och en sakkunnigledamot. Enligt gällande 6 § 2 mom. 1 punkten kan ärenden som gäller besvärstillstånd behandlas och avgöras i en sammansättning med tre ledamöter. Enligt 3 mom. kan besvärstillståndsärenden behandlas och avgöras utan de sakkunnigledamöter om vilkas deltagande i övrigt i en sammansättning vid avgörande föreskrivs särskilt. Propositionen avser alltså att ärenden om besvärstillstånd enligt miljöskyddslagen och vattenlagen vid behov också ska kunna avgöras i en sammansättning med tre lagfarna och en sakkunnigledamot. Lagutskottet ställer sig bakom förslaget eftersom ansökan om besvärstillstånd och besvär på det sätt som sägs i propositionen (s. 30) i vissa fall kan gälla sådana frågor där det vid bedömningen krävs särskild sakkunskap inom det tekniska eller naturvetenskapliga området.

Lagutskottet påpekar ändå att det av formuleringen av föreslagna 6 § 3 mom. inte klart framgår om bestämmelserna om sammansättningen också ska tillämpas på ärenden som avgjorts med stöd av landskapet Ålands lagstiftning. Utskottet konstaterar att det i 18 § 7 och 10 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) sägs att landskapet har lagstiftningsbehörighet i fråga om byggnads- och planväsendet samt natur- och miljövård, friluftsliv och vattenrätt. Detta innebär att miljöskyddslagen och vattenlagen är rikslagar som inte ska tillämpas i landskapet Åland.

Högsta förvaltningsdomstolen har emellertid i vissa avgöranden som berör landskapets lagstiftning (t.ex. HFD:2015:159) tillämpat bestämmelser om överklagande som ingår i rikets lagstiftning till den del landskapets lagstiftning inte föreskriver något om saken. De lagändringar som föreslås i propositionen kan med beaktande av högsta förvaltningsdomstolens avgörandepraxis ha verkningar också i fråga om fortsatt ändringssökande i sådana typer av ärenden som hör till landskapet Ålands behörighetsområde. Formuleringen i det föreslagna 6 § 3 mom. kan emellertid tolkas så att sammansättningen endast kan vara den föreslagna i ärenden som gäller rikets miljöskyddslag respektive vattenlag.

Lagutskottet föreslår därför för miljöutskottet att 6 § 3 mom. i lagförslag 6 för tydlighetens skull omformuleras så att det inte hänvisas till miljöskyddslagen eller vattenlagen utan att man i stället talar om "ärenden som gäller besvärstillstånd i miljöskyddsärenden eller vattenhushållningsärenden". Då begränsar sig lagrummet inte enbart till behandlingen av ärenden som avses i de nämnda rikslagarna. Utskottet föreslår vidare en teknisk justering så att lagrummet konsekvent handlar om såväl avgörande som behandling.

I den form lagutskottet föreslår får således 6 § 3 mom. i lagförslag 6 följande lydelse:

I de fall som avses i 2 mom. kan ärendet behandlas och avgöras utan de sakkunnigledamöter om vilkas deltagande i övrigt i en sammansättning vid avgörande föreskrivs särskilt. Ärenden som gäller besvärstillstånd i miljöskyddsärenden eller vattenhushållningsärenden kan avgöras också i en sammansättning med tre lagfarna ledamöter och en sakkunnigledamot.

## FÖRSLAG TILL BESLUT

Lagutskottet föreslår

*att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan.*

Helsingfors 27.10.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kari Tolvanen saml
vice ordförande Eva Biaudet sv
medlem Tiina Elovaara blåa
medlem Ari Jalonen blåa
medlem Pia Kauma saml
medlem Niilo Keränen cent
medlem Mikko Kärnä cent
medlem Antero Laukkanen kd
medlem Sanna Marin sd
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Ville Tavio saf
ersättare Joona Räsänen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Mikko Monto.