

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 33/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till ändring av markanvändnings- och bygglagen

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 juni 2006 en proposition med förslag till ändring av markanvändnings- och bygglagen (RP 81/2006 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Helena Korhonen och byggnadsråd Matti Vatiilo, miljöministeriet
- lagstiftningsråd Eija Siitari-Vanne, justitieministeriet
- president Pekka Hallberg, högsta förvaltningsdomstolen
- professor Ari Ekroos
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att markanvändnings- och bygglagen revideras. Enligt propositionen får besvär inte längre anföras över de avgöranden av förvaltningsdomstolen som gäller godkännande av detaljplan, om saken redan har avgjorts i en lagakraftvunnen generalplan med rättsverkningar. Ändring får inte heller sökas i förvaltningsdomstolens beslut i ärenden som gäller bygglov och gatuplan, om saken redan avgjorts i detaljplanen. Besvär får anföras hos högsta förvaltningsdomstolen i sådana beslut gällande bygglov, åtgärdstillstånd eller gatuplaner som förvaltningsdomstolen inte ändrat, men bara om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd. I fråga detaljplaneändringar med ringa

verkningar föreslås en begränsning av kommunmedlemmars besvär rätt till de vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att den har antagits och blivit stadfäst.

I motiven till lagstiftningsordning dryftar regeringen bestämmelserna främst mot bakgrund av rättsskyddet i 21 § i grundlagen. Men bestämmelserna är också relevanta med hänsyn till grundlagens 15 § om egendomsskydd, 121 § om kommunal självstyrelse och 20 § om grundläggande miljö rättigheter. Regeringen menar att lagförslaget torde kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning men anser det trots allt önskvärt att utlåtande begärs av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Kravet på besvärstillstånd

En besvärstillståndmekanism finns inskriven i lagförslaget 190 § 3 mom. I ärenden som gäller bygglov, åtgärdstillstånd eller gatuplaner får ändring i sådana beslut av förvaltningsdomstolen genom vilka de myndighetsbeslut besvärerna gäller inte har blivit ändrade sökas genom besvär bara om högsta förvaltningsdomstolen beviljar besvärstillstånd.

En bedömning av förslaget utifrån 21 § 1 mom. i grundlagen ger resultatet att regleringen inte begränsar någons rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan. Några gränser har inte satts för rätten att överklaga hos förvaltningsdomstolen. Däremot avskär förslaget fullföljdsrätten, dvs. den rätt att söka ändring som enligt grundlagens 21 § 2 mom. ska tryggas genom lag. Bestämmelsen i grundlagen hindrar inte att man lagstiftar om mindre undantag från garantierna för en rättvis rättegång så länge de inte rubbar rättsskyddsgarantiernas ställning som huvudregel eller i enskilda fall äventyrar individens rätt att få en rättvis rättegång (RP 309/1993 rd, s. 78/II).

Den föreslagna besvärstillståndsmekanismen måste bedömas utgående från de allmänna principerna för att begränsa grundläggande fri- och rättigheter. Förfarandet skulle sannolikt minska antalet besvär hos högsta förvaltningsdomstolen och därmed förkorta behandlingstiderna för bygglov, åtgärdstillstånd och gatuplaner. Den rätt att få sin sak behandlad utan ogrundat dröjsmål som 21 § 1 mom. i grundlagen ger var och en talar för en sådan uppsnabbning (GrUU 2/2006 rd, s. 2). När ärendena behandlas snabbt främjar det indirekt också vars och en rätt till bostad enligt 19 § 4 mom. Syftet med lagförslaget är i sig godtagbart.

När man bedömer den begränsning av rättsskyddet, en av våra grundläggande fri- och rättigheter, som blir aktuell genom besvärstill-

ståndsmekanismen är t.ex. ärendets tyngd och art faktorer av betydelse för proportionalitetsprincipen. Utskottet har ansett att det genom bestämmelser om besvärstillstånd går att minska antalet besvär som leder till avgörande i sak vid högsta förvaltningsdomstolen i de ärendekategorier där de metoder för överklagande som föregår högsta förvaltningsdomstolen i de flesta fall kan anses vara tillräckliga med avseende på rättssäkerheten. Som exempel kan nämnas ärenden som är av förhållandevis liten ekonomisk betydelse och som ur juridiskt perspektiv är relativt enkla eller där det redan finns en vedertagen rättspraxis (GrUU 37/2005 rd, s. 5/I). I fråga om de lov- och tillståndsärenden och gatuplaner som avses i förslaget kan det redan finnas en vedertagen praxis och juridiskt sett kan de förefalla enkla.

Som utskottet ser det handlar det om en ärendekategori med rätt snäv omfattning, men besluten om den kan inte uteslutande anses vara tekniska och sakna betydelse. För den överklagande kan loven, tillstånden och gatuplanerna vara förenade med stora ekonomiska avgörande som kan påverka jordegendomens värde och användning i allra högsta grad. Därför är begränsningen av besvärsrätten förknippad med i vilken utsträckning egendomsskyddet i grundlagens 15 § tillgodoses och om det går att påverka beslut enligt 20 § 2 mom. om livsmiljön.

Enligt propositionsmotiven gäller besvärstillståndet endast fall där förvaltningsdomstolen inte har ändrat ett myndighetsbeslut. Besvärstillstånd av denna typ underlättar i praktiken för högsta förvaltningsdomstolen genom att ca 100 ärenden faller bort. Domstolen avgör årligen i runt tal 4 000 ärenden (Högsta förvaltningsdomstolen. Årsberättelse 2005 s. 29 och 33).

Grundlagsutskottet har inte ansett besvärstillståndsmekanismen i sig strida mot 21 § i grundlagen. Däremot har utskottet påpekat att besvärstillstånd är ett exceptionellt förfarande i förvaltningsprocessen och rekommenderat återhållsamhet vid en utsträckning till nya ärendegrupper (GrUU 19/2002 rd, s. 3—4, GrUU 4/2004 rd,

s. 10/I, GrUU 4/2005 rd, s. 3/I, GrUU 37/2005 rd, s. 4/II). Utskottet menar att rätten att överklaga till högsta förvaltningsdomstolen, en rätt som är en huvudregel inom vår förvaltningsrättsliga rättssäkerhet, inte får frångås på lättvindiga grunder (GrUU 19/2002 rd, s. 4/I, GrUU 4/2005 rd, s. 3/I, GrUU 37/2005 rd, s. 4—5).

Eftersom den föreslagna tillståndsmekanismen har en rätt snäv räckvidd vad ärendekategori beträffar, kan det vara att den inte får särskilt stora effekter på rättsskyddet och snabbheten med vilken ärendena behandlas. Miljöutskottet kan ännu överväga om mekanismen behövs. Den föreslagna tillståndsmekanismen står i varje händelse inte i strid med 21 § i grundlagen.

Besvärshöjning

Det föreslagna förbudet i 188 § 5 mom. och 190 § 4 mom. att överklaga förvaltningsdomstolens beslut gäller fall där ärendet har avgjorts i en lagakraftvunnen generalplan med rättsverkningar eller en lagakraftvunnen detaljplan.

När man bedömer hur reglerna förhåller sig till 21 § 1 mom. i grundlagen bör man komma ihåg att den som är missnöjd med ett beslut redan getts tillfälle att överklaga beslutet om godkännande av generalplanen respektive detaljplanen. I de fallen kräver den överklagandes rättssäkerhet inte nödvändigtvis att han eller hon ges möjlighet att hänskjuta ärendet till högsta förvaltningsdomstolen. Inte heller snävar det in möjligheterna till medverkan och samspel så mycket att det väsentligt skulle begränsa möjligheten enligt 20 § 2 mom. i grundlagen att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. Utskottet vill emellertid påpeka att uttrycket "till den del ärendet har avgjorts i en lagakraftvunnen generalplan med rättsverkningar eller en lagakraftvunnen detaljplan" kan leda till tolkningstvister, vilket i sin tur ökar ändringssökandet. Det finns risk för att man genom förslaget inte uppnår det avsedda syftet — att åtgärda långa behandlingstider till följd av ändringssökande. Uttrycket bör såvitt möjligt preciseras.

Enligt förslaget till 191 § 3 mom. ska bara de vars rätt, skyldighet eller fördel direkt påverkas av beslutet ha besvärshöjning i fråga om sådana ändringar i andra detaljplaner än stranddetaljplaner som är ringa till sina verkningar. Det innebär att kommunmedlemmarna på den punkten förlorar sin besvärshöjning enligt 92 § i kommunallagen. Bestämmelsen måste bedömas inte bara med hänsyn till den i 121 § 1 mom. i grundlagen föreskrivna självstyrelsen för kommunens invånare utan också utifrån möjligheten enligt samma lags 20 § 2 mom. att påverka den egna livsmiljön. När markanvändnings- och bygglagen stiftades ansåg utskottet i fråga om den sistnämnda omständigheten det vara viktigt att rätten att söka ändring fortfarande är omfattande (GrUU 38/1998 rd, s. 2/II).

Det som enligt utskottet är väsentligt i det här fallet är att parterna fortfarande kan överklaga. När det gäller kommunmedlemmarnas påverkansmöjligheter är besvärshöjningen inte det enda instrumentet. De har nämligen rätt att uttala sig om planeringen i många andra faser, t.ex. i de fall som avses i 62 § i markanvändnings- och bygglagen och 30 § i markanvändnings- och byggförordningen. Eftersom begränsningen dessutom gäller detaljplaneändringar med ringa verkningar förefaller den varken strida mot 20 § eller 121 § i grundlagen. En brist som utskottet trots allt vill påtala är det diffusa uttrycket "som är ringa till sina verkningar". Domstolarna kan tvingas tolka begreppet och då är det tveksamt om revideringen kommer att förkorta rättsprocesserna. Bestämmelsen behöver preciseras överlag, inte bara med de kriterier som nämns i motiven till lagförslaget.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 33/2006 rd — RP 81/2006 rd

Helsingfors den 24 oktober 2006

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Arja Alho /sd
medl. Heidi Hautala /gröna
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Johannes Koskinen /sd
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst
Klaus Pentti /cent

Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Astrid Thors /sv
Jan Vapaavuori /saml
ers. Toimi Kankaanniemi /kd
Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen.