

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 33/2008 rd

### Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen

*Till miljöutskottet*

#### INLEDNING

##### **Remiss**

Riksdagen remitterade den 9 september 2008 en proposition med förslag till lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen (RP 102/2008 rd) till utskottet för beredning.

##### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- regeringsråd Helena Korhonen och överinspektör Katri Nuuja, miljöministeriet
- lagstiftningsråd Leena Halila, justitieministeriet
- presidenten i högsta förvaltningsdomstolen Pekka Hallberg
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- juris licentiat Lauri Tarasti.

#### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås ändringar i markanvändnings- och bygglagen som syftar till att dels göra planläggnings- och tillståndsförfarandena smidigare och även i övrigt få lagen att fungera bättre, dels att bidra till att dämpa klimatförändringen.

För detaljplanläggningen föreslås ett system med besvärstillstånd när detaljplanen gäller ett område som omfattas av en generalplan med rättsverkningar. Även avgöranden som gäller planeringsbehov och undantagsbeslut föreslås börja omfattas av systemet med besvärstillstånd. Undantagssystemet ska förbättras genom att undantag för ett område möjliggörs i fråga om det befintliga byggnadsbeståndet och genom att bestämmelsen om befogenheter ses över.

Det ska bli möjligt att i en detaljplan föreskriva om skyldighet att ansluta sig till fjärrvärmenätet.

Det föreslås bli lättare att ta in privat mark i en nationalstadspark.

I lagen föreslås dessutom ändringar som beror på ändringar i andra lagar.

Lagen avses träda i kraft så snabbt som möjligt men senast den 1 januari 2009.

I avsnittet om lagstiftningsordning diskuteras i första hand det föreslagna besvärssystemet med avseende på 21 § i grundlagen och vissa av bestämmelserna med avseende på egendomsskyddet i 15 § i grundlagen. Regeringen anser att lagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

Besvärstillståndssystemet ska utvidgas när det gäller överklagande av förvaltningsdomstolens beslut om detaljplaner för områden där det finns en generalplan med rättsverkningar. Besvärstillstånd behövs när besvären har avvisats utan prövning eller när det aktuella myndighetsbeslutet inte har ändrats på grund av besvären. Också kommunala myndigheters beslut om planeringsbehov och undantagsbeslut ska omfattas av besvärstillstånd.

Förslaget är av betydelse med avseende på 21 § 1 mom. i grundlagen. Paragrafen föreskriver att var och en har rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag. En bedömning av bestämmelsen måste utgå från att regleringen inte inskränker rätten att få ett beslut om sina rättigheter och skyldigheter behandlat av en domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Rätten att överklaga hos förvaltningsdomstolen inskränks inte. Däremot begränsar förslaget möjligheten till fortsatta besvär. Bestämmelsen anses dock inte hindra att det genom lag föreskrivs om smärre avsteg från de uppräknade garantierna för rättssäkerheten, förutsatt att avstegen inte ändrar det faktum att rättssäkerhetsgarantin är huvudregeln och inte i enskilda fall äventyrar den enskildes rätt att få en rättvis rättegång (RP 309/1993 rd).

Grundlagsutskottet har inte ansett att besvärstillstånden strider mot 21 § i grundlagen. Däremot har det påpekat att systemet är exceptionellt i förvaltningsprocessen och framhållit att en viss återhållsamhet bör gälla vid utvidgningar till nya ärendegrupper (GrUU 33/2006 rd, GrUU 37/2005 rd, GrUU 4/2005 rd och GrUU 4/2004 rd). Vi får inte ta alltför lättvindigt på undantag från rätten att överklaga till högsta förvaltningsdomstolen, en rätt som är huvudregeln i vårt förvaltningsrättsliga rättssäkerhetssystem (GrUU 19/2002 rd, GrUU 4/2005 rd och GrUU 37/2005 rd).

De föreslagna reglerna för besvärstillstånd måste bedömas mot bakgrunden av de generella villkoren för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna. Bestämmelserna skulle troligen minska antalet mål i högsta förvaltningsdomstolen och därmed förkorta den totala tiden för att väcka besvärstillståndsärenden, åtminstone en aning. För åtgärder för att snabba upp behandlingen talar 21 § 1 mom. i grundlagen, som föreskriver att var och en har rätt att få sin sak behandlad utan ogrundat dröjsmål (jfr. GrUU 2/2006 rd).

Vid en bedömning av en begränsning av rättssäkerheten, som är en grundläggande rättighet, genom bestämmelserna om besvärstillstånd spelar det en roll för proportionalitetsprincipen bland annat hur relevant ärendet är och vilken karaktär det har. Genom reglering av besvärstillstånd bör det enligt utskottet vara möjligt att minska den typ av besvär till högsta förvaltningsdomstolen som leder till beslut i ärendekategorier där de besvärsmedel som kommer före högsta förvaltningsdomstolen i de flesta fall kan anses vara tillräckliga med avseende på rättssäkerheten (jfr. GrUU 37/2005 rd).

Normalt kan detaljplanebesvär inte anses vara obetydliga. I detta sammanhang har utskottet också noterat att besvärstillståndsreglerna bara gäller fall då myndighetsbeslutet inte materiellt sett har ändrats eller då besvären har avvisats utan prövning. Materiellt sett är det också mycket relevant att de föreslagna bestämmelserna bara gäller detaljplaner som i sin helhet gäller områden som omfattas av en generalplan med rättsverkningar. Vid den typen av områden har enskilda, med stöd av den gällande lagen, haft goda möjligheter att påverka markanvändningsbesluten redan innan detaljplanen är klar. I själva verket fattas de flesta besluten i sak redan på detta stadium. Därför anser utskottet sammantaget sett det inte vara något problem med avseende på 21 § i grundlagen att systemet med besvärstillstånd införs i den här typen av fall som karakteriseras av rättssäkerhetsöverväganden i förväg.

Bestämmelserna om besvärstillstånd ska också gälla beslut om planeringsbehov och undantagsbeslut. För att få överklaga till högsta förvaltningsdomstolen ska det bara krävas tillstånd, om förvaltningsmyndigheten och förvaltningsdomstolen har fattat likadana beslut eller om besvären har avvisats utan prövning. Av propositionen framgår det att det varje år kommer in så många överklaganden till högsta förvaltningsdomstolen att antalet måste anses vara betydande. Om besvärstillstånd införs i de här ärendekategorierna, kommer det att göra besvärsförfarandet mycket snabbare. Utskottet har ingenting att anmärka mot bestämmelserna.

Enligt den nya 57 a § kan kommunen i en detaljplan utfärda bestämmelser om anslutning av byggnader till fjärrvärmenätet, om det är nödvändigt med tanke på en effektiv och hållbar energianvändning, den eftersträlvade luftkvaliteten eller andra mål för detaljplanen. Rätten att utfärda en sådan bestämmelse begränsar sig till hus där fjärrvärmenätet redan när bygglov söks är ordnat så att huset kan anslutas till nätet i omedelbar närhet av byggplatsen. Paragrafen innehåller också särskilda bestämmelser för situationer då anslutningsregeln inte tillämpas.

Redan tidigare har utskottet påpekat att planläggningen är förknippad med faktorer som hänger samman med samhällsplaneringen men också med 20 § i grundlagen och som återspeglar konstitutionellt sett godtagbara och viktiga samhällsintressen. Dessutom handlar planbestämmelserna till stora delar snarare om reglering av egendomsanvändningen, vilket är nödvändigt i vårt moderna samhälle, än om regelrätta begränsningar (GrUU 38/1998 rd). Bestämmelserna eftersträvar en effektiv och hållbar energianvändning och en positiv utveckling av luftkvaliteten. Detta kan sägas vara samhälleligt sett tungt vägande och godtagbara skäl för regleringen. Anslutningsskyldigheten är alltså bara begränsad till de fall då huset kan anslutas till fjärrvärmenätet i omedelbar närhet av byggplatsen. Om man dessutom ser till undantagen från skyldigheten, uppfyller bestämmelserna proportionalitetskravet i relation till målet och de är därmed inget problem med avseende på 15 § i

grundlagen. Vad gäller proportionalitetsprincipen är det dessutom nödvändigt att det också i paragrafen precis som i motiveringen sägs ut att regeln bara gäller hus som blir klara efter att lagen har trätt i kraft.

Också bestämmelserna om nationalstadsparker revideras. Enligt 68 § ska i första hand områden som ägs av kommuner, staten eller något annat offentligt samfund avsättas för parkerna. För andra områden krävs det samtycke av ägaren. Men samtycke av ägaren behövs inte om det inte i beslutet att inrätta parken eller i skötsel- och nyttjandeplanen finns bestämmelser om att väsentliga värden i parken måste bevaras.

Också det här förslaget bör bedömas med avseende på egendomsskyddet i 15 § i grundlagen. I 68 § 1 mom. sägs det att syftet med att inrätta nationalstadsparker är att bevara och vårda kultur- eller naturlandskapets skönhet, naturens mångfald eller historiska särdrag inom ett område som hör till den urbana miljön eller anknytande värden i stadsbilden, sociala värden, rekreativvärden eller andra särskilda värden. Den typen av mål medverkar till att naturens och miljöns mångfald kan bevaras på det sätt som 20 § 1 mom. i grundlagen föreskriver. Det finns alltså tungt vägande samhälleliga skäl för regleringen. Lagen föreskriver att bestämmelser enligt 70 § inte får utfärdas utan ägarens samtycke. Följaktligen kan det inte anses oskäligt för ägaren att områden införlivas i en nationalstadspark. Bara byggda kulturmiljöer som redan är skyddade genom en plan ska kunna införlivas i nationalstadsparker mot privata ägares vilja, noterar utskottet. Villkoret kan visserligen utläsas ur 68 § 2 mom., men utskottet anser det ändå nödvändigt att miljöutskottet tar ställning till om det nya 68 § 3 mom. behöver förtydligas.

#### *Övrigt*

I en tidigare ändring av markanvändnings- och bygglagen begränsades möjligheten att överklaga genom besvärsförbud och genom besvärstillstånd i bygg- och åtgärdsärenden. Dessutom inskränktes rätten för andra än parterna att överklaga vissa ärenden som gäller ändringar i detaljplaner. Efter reformen har högsta domstolen

**GrUU 33/2008 rd — RP 102/2008 rd**

hunnit avgöra bara ett fåtal mål om besvärstillstånd. Följaktligen går det ännu inte att bedöma om ändringarna kommer att medverka till större smidighet i planläggningen.

Reglerna för besvärstillstånd har utvidgats utan direkta planer eller övergripande bedömning. Besvärstillstånd i förvaltningstillståndsärenden är principiellt sett en betydande begränsning i den enskildes rättssäkerhet eftersom förvaltningsbesvär är en rättssäkerhetsmekanism i

bara två steg. Utskottet anser att statsrådet bör ta ställning till vilka rättsliga principer som ska utgöra grunden för en framtida utveckling av reglerna för besvärstillstånd.

***Utlåtande***

Grundlagsutskottet anser

*att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.*

Helsingfors den 25 november 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml  
vordf. Jacob Söderman /sd  
medl. Tuomo Hänninen /cent  
Ulla Karvo /saml  
Elsi Katainen /cent  
Esko Kiviranta /cent  
Kari Kärkkäinen /kd  
Elisabeth Naucleur /sv  
Ville Niinistö /gröna (delvis)

Mikaela Nylander /sv  
Tuula Peltonen /sd  
Veijo Puhjo /vänst  
Tapani Tölli /cent  
Tuulikki Ukkola /saml  
Ilkka Viljanen /saml  
Antti Vuolanne /sd  
ers. Johannes Koskinen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.