

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 38/1998 rd

Regeringens proposition med förslag till reform av byggnadslagstiftningen

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 september 1998 regeringens proposition med förslag till reform av byggnadslagstiftningen (RP 101/1998 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande i ärendet till miljöutskottet.

- professor Mikael Hidén
- professor (emeritus) Antero Jyränki
- juris licentiat Kalevi Laaksonen
- professor Vesa Majamaa
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori
- juris doktor, docenten Pekka Vihervuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultative tjänstemannen Auvo Haapanala, regeringssekreterare Jyrki Hurmeranta, miljöministeriet

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en totalreform av byggnadslagstiftningen. Byggnadslagen från 1958 jämte de otaliga ändringar som gjorts i den ersätts med en ny markanvändnings- och bygglag. Samtidigt görs smärre ändringar i 23 andra lagar.

Det är meningen att markanvändnings- och bygglagen samt anknytande lagändringar skall träda i kraft den 1 januari 2000.

I propositionens synnerligen detaljerade motivering till lagstiftningsordningen nämns att bedömningen av behandlingsordningen för lagförslagen påverkas av regeringsformens bestämmelser om människornas likställdhet inför lagen

(5 §), egendomsskyddet (12 §) samt medborgarnas rätt till en sund miljö och rätt att påverka det beslutsfattande som gäller livsmiljön (14 a §). Enligt motiveringen krävs det en närmare granskning vad beträffar lagstiftningsordningen i fråga om de i förslaget till markanvändnings- och bygglag ingående bestämmelserna om områden som behöver planeras (16 §), bedömning av om en detaljplan är aktuell (60 och 61 §), förbud under tiden för utarbetande av generalplan och detaljplan (38 och 53 §), gatuområde som skall ersättas (104 §), inlösnings- och ersättnings- och ersättningskyldighet (101 §)

samt utvecklingsområden (15 kap.). I motive-
ringen i fråga om lagstiftningsordningen dras den
slutsatsen att förslaget till markanvändnings-
och bygglag kan stiftas i vanlig lagstiftningsord-
ning. På grund av den ringa tillämpningspraxis

som gäller de nya, på ärendet inverkan-
de bestämmelserna i regeringsformen anser regeringen
dock att frågan om lagstiftningsordningen för de
föreslagna lagarna bör prövas av grundlagsut-
skottet.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Betydelsen av 14 a § regeringsformen

Enligt 14 a § 1 mom. regeringsformen bär var och
en ansvar för naturen och dess mångfald samt för
miljön och kulturarvet. Med stöd av paragrafens
2 mom. skall det allmänna verka för att alla
tillförsäkras en sund miljö och att var och en har
möjlighet att påverka beslutsfattandet i frågor
som gäller den egna livsmiljön.

I resp. regeringsproposition konstaterades
14 a § 1 mom. regeringsformen till sin karaktär
närmast vara en programförklaring (RP 309/
1993 rd, s. 70/II). I propositionen underströks det
också att miljövärden förutsätter ett brett samar-
bete mellan olika instanser. Grundlagsutskottet
ansåg att bestämmelsen avses gälla alla männi-
skors ansvar (GrUB 25/1994 rd, s. 10/I). Den
underliggande tanken var enligt utskottets åsikt
att momentet är speciellt förknippat med natu-
rens egenvärde och kommande generationers
rättigheter. Paragrafens 2 mom. ansågs i nämnda
proposition (s. 70/II) först och främst inverka på
lagstiftarens och andra normgivares verksamhet.
Stadgandet sades också innebära ett i grundlag
givet uppdrag att utveckla miljölagstiftningen så
att människor får en större möjlighet att påverka
beslut som gäller den egna livsmiljön (s. 71/I).

Den föreslagna markanvändnings- och bygg-
lagen är på många punkter viktig med tanke på
vad det allmänna enligt 14 a § 2 mom. regerings-
formen är skyldigt att sörja för. Lagen kommer
att gälla användningen och utbyggnaden av om-
råden, vilket har en central betydelse för om-
livsmiljön uppfyller kraven i grundlagen eller
inte. Målen i lagförslaget (speciellt 1, 5 och 12 §)
ligger väl i linje med det i regeringsformen regle-
rade uppdraget i fråga om en sund miljö. Den

ambition att skydda miljön som regeringsformen
ger uttryck för kommer klart fram också i kraven
på planernas innehåll (28, 39 och 54 §).

Speciellt lagförslaget 6 § och bestämmelserna
i 8 kap. om planläggningsförfarande och växel-
verkan samt bestämmelserna om ändringssökande
i 25 kap. anknyter till möjligheterna att påverka
besluten om livsmiljön. Strävan efter större
öppenhet och växelverkan i planeringsprocessen
(RP 101/1998 rd, s. 39 och 40) ligger i linje med
detta konstitutionella uppdrag i regeringsform-
en. Det är dock frågan om vilka faktiska möj-
ligheter till engagemang och medinflytande indi-
viden i praktiken har som blir utslagsgivande.
Det finns skäl att understryka att man bör ge akt
på hur respektive nya bestämmelser fungerar och
efter behov vidta ytterligare åtgärder för att sä-
kerställa möjligheterna till medinflytande.

Med tanke på 14 a § 2 mom. regeringsformen
är det viktigt att rätten att söka ändring enligt
förslaget fortfarande kommer att vara omfattande.
Utskottet uppmärksammar den av proposi-
tionens motivering framgående uppfattningen
(RP 101/1998 rd, s. 64/II) att målbestämmelserna
inte kan utgöra grund för sökande av ändring i ett
beslut som gäller en enskild plan. Denna avgräns-
ning behöver inte i praktiken i sig utgöra ett
problem, eftersom kraven på innehållet i en plan
kan betraktas som kompletteringar av målen för
områdesplaneringen (5 §) och eftersom denna typ
av krav på innehållet kunde ligga till grund för
ändringssökande med stöd av att planens inne-
håll är lagstridigt. Utskottet anser i vilket fall som
helst att det i princip är tvivelaktigt att på detta
sätt avgränsa grunderna för att söka ändring
enbart i propositionens motivering.

Utskottet har tidigare i samband med revider-
ingen av naturskyddslagstiftningen behandlat

förhållandet mellan 14 a § regeringsformen och dess 12 §, som gäller egendomsskyddet. Utskottet karakteriserade (GrUU 21/1996 rd, s. 2/I) relationen mellan dem som så ”att 14 a § för det första inte konstituerar individuellt konstaterbara förpliktelser och att den för det andra inte utgör en särskild grund för att inrikta toleransförpliktelser speciellt på markägarna. Å andra sidan utgör båda delar av samma stadganden om grundläggande fri- och rättigheter och kan därmed inverka på tolkningen av vardera i ett sammanhang som det aktuella, där målet bland annat är att främja en hållbar balans mellan människan och naturen i lagstiftningsväg.”

Förslag som påverkar egendomsskyddet

Utgångspunkterna för den konstitutionella bedömningen

Regeringsformens 12 §, som gäller egendomsskyddet, är till sin uppbyggnad tvådelad: 1 mom. (”Vars och ens egendom är tryggad.”) innehåller egendomsskyddets generalklausul, som utgör grund bland annat för bedömningen av om olika begränsningar av ägarens användningsfrihet är tillåtna eller inte, och 2 mom. (”Angående expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning stadgas genom lag.”) gäller expropriationssituationer. Ett av syftena med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna var att bibehålla tidigare praxis i fråga om tolkningen av egendomsskyddet.

I paragrafens 2 mom. ingår ett specificerat (kvalificerat) lagförbehåll i fråga om expropriationssituationer. Förbehållet gäller kraven på allmänt behov och full ersättning. Däremot föreligger det inte något motsvarande lagförbehåll i fråga om restriktioner i användningen av egendom. På denna punkt blir den statsförfattningsrättsliga bedömningen beroende av de allmänna förutsättningarna för inskränkningar i grundläggande rättigheter. Dessa har utskottet i koncentrerad form behandlat i sitt betänkande om grundrättsreformen (GrUB 25/1994 rd, s. 4 och 5).

Till förhållandet mellan momenten i 12 § regeringsformen anknyter det faktum att detta lagrum i grundlagen inte enligt sin ordalydelse upp-

ställer något krav på ersättning i andra situationer än vid expropriationer enligt 2 mom. Av paragrafens 1 mom. följer däremot inte något krav på ersättning till ägaren för vilken som helst inskränkning i användningen.

I grundlagsutskottets praxis har kravet på full ersättning emellertid några gånger utsträckts till situationer som gällt inskränkningar i användningen av egendom. Härvid har inskränkningen ansetts vara så betydelsefull att den till sina faktiska verkningar jämförts med expropriation (t.ex. GrUU 8/1986 rd). I situationer av annan typ kan ersättning för inskränkning i egendomens användning statsförfattningsrättsligt karakteriseras som en på totalbedömningen av en reglerings tillåtbarhet inverkan delfaktor, som tas i beaktande vid utredning av om en begränsning i rätten att använda egendom går längre med tanke på grundlagsskyddet för egendom än vad som är möjligt genom en vanlig lag.

I förslaget till markanvändnings- och bygglag kan man särskilja bestämmelser av tre typer med betydelse för egendomsskyddet: bestämmelser om överlåtelseskyldighet och inlösningsrätt samt bestämmelser som innebär inskränkningar i rätten att använda egendom. Vid en statsförfattningsrättslig bedömning måste man också ta hänsyn till att ett viktigt syfte med lagförslaget är att på samma sätt som i gällande lag reglera olika former av planer och deras rättsverkningar samt kommunernas byggnadsordningar. Alla planer och byggnadsordningar kan innehålla föreskrifter som är beaktansvärda med tanke på egendomsskyddet. På denna punkt kan man som bakgrund hänvisa till att grundlagsutskottet rätt nyligen — utan att framställa några statsförfattningsrättsliga anmärkningar — bedömt vissa bestämmelser om skyldighet att planlägga stränder, som nu i sak i oförändrad form ingår i lagförslaget 10 kap. (GrUU 21/1996 rd).

Planer och byggnadsordningar som regleringsmetoder

Med tanke på de allmänna förutsättningarna för inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter gäller de viktigaste frågorna i samband med en reglering av planläggning och byggnadsordning kravet på att begränsningarna skall ingå i en

lag samt vara exakta och noga avgränsade. Vad begränsningsgrundernas godtagbarhet beträffar kan det allmänt konstateras att det bakom planlägningsinstitutet ligger sådana med samhällsplaneringen och också med 14 a § regeringsformen sammanhängande omständigheter som ger uttryck för viktiga samhälleliga intressen, som bör anses vara godtagbara med tanke på systemet med grundläggande fri- och rättigheter. Dessutom är föreskrifterna i planer och byggnadsordningar till betydande delar snarare sådan reglering av användningen av egendom som är nödvändig i ett modernt samhälle än egentliga begränsningar. De föreslagna bestämmelserna utgör på denna punkt inte heller något problem med tanke på kravet att begränsningar i grundläggande fri- och rättigheter skall vara proportionella. Proportionalitetsprincipen gäller också upprättande av planer och byggnadsordningar, och en kränkning av principen kan utgöra grund för att söka ändring. En möjlighet att söka ändring i ett beslut om godkännande av en plan eller en byggnadsordning har i 25 kap. ordnats på ett sätt som är korrekt med tanke på individens rättsskydd utifrån såväl 12 § regeringsformen som dess 16 §.

Utgående från författningstexten kommer området för reglering av olika planer och byggnadsordningen inte att vara speciellt exakt avgränsat, eftersom regleringen över hela linjen bygger på rätt generella bestämmelser, som ofta innehåller flexibla uttryck. Vid bedömningen av förslagen är det helt uppenbart nödvändigt att beakta den reglerade frågans speciella karaktär och den därmed förknippade, långvariga regleringstraditionen, där regleringar på lägre nivå än en lag, dvs. genom föreskrifter i planer och byggnadsordningar av tradition har spelat en central roll. Detta hänger samman med samhällsplaneringens karaktär, där det är oundgängligt att tillmäta lokala förhållanden betydelse. Vid bedömningen av förslagen kan man inte förbigå det faktum att ett beslut om godkännande av en plan och en byggnadsordning kan underkastas prövning i en oberoende domstol och att de vid regleringen anlidade flexibla normernas innehåll i sista hand stabiliseras genom rättspraxis, speciellt med stöd av tolkningspraxis i högsta förvalt-

ningsdomstolen. Synpunkter av denna typ ger enligt utskottets uppfattning berättigande åt det faktum att bestämmelserna om planer och byggnadsordningar i lagen kommer att vara något generellare än vad som krävts av regleringar av grundläggande fri- och rättigheter vad exaktheten beträffar, i synnerhet efter reformen av dessa fri- och rättigheter.

För bedömning av regleringens exakthet är det skäl att fästa uppmärksamhet vid de föreslagna bestämmelserna om tillåtna planebestämmelser och bestämmelser i byggnadsordningen. Planebestämmelsernas innehåll anges i respektive bestämmelser (30, 41 och 57 §) med hjälp av generella hänvisningar till planens ändamål och kraven på dess innehåll. Enligt utskottets uppfattning kan ett dylikt arrangemang godtas utifrån kravet på exakthet. I 14 § 3 mom. finns en förteckning med exempel på bestämmelser som ges i byggnadsordningen. Utskottet anser att det av statsförfattningsrättsliga orsaker är på sin plats att förteckningen utformas så att den i princip är uttömmande (t.ex.: "Föreskrifterna i byggnadsordningen kan (*utesl.*) gälla byggplatser, ... definieringen av ett område som behöver planeras *samt andra med dem jämförbara bestämmelser om lokalt byggande.*") Förteckningen kommer därmed att fungera som en rättslig bedömningsgrund för om det över huvud taget är möjligt att utfärda bestämmelser om ett ärende i byggnadsordningen.

I en stranddetaljplan kan med stöd av lagförslaget 75 § 2 mom. genom en särskild bestämmelse fastighetsägaren åläggas att anlägga allmänna områden för allmänna behov. Enligt propositionens motivering är det i regel kommunen eller staten som skall anlägga sådana områden, t.ex. allmänna badstränder och hamnar. De allmänna bestämmelserna i 54 § om ägarens skydd mot oskäligen begränsningar och olägenheter påverkar möjligheterna att ålägga fastighetsägaren att anlägga ett område. Syftet med förslaget är enligt uppgift att möjliggöra att ansvaret för att ett allmänt område anvisas kan överföras på markägaren såsom motvikt till den nytta han drar av planen. Utskottet anser att detta med tanke på fastighetsägarens ställning centrala villkor bör komma till uttryck i lagtexten.

Byggförbud samt bygginskränkningar och åtgärdsbegränsningar i anslutning till planerna

Förslaget till markanvändnings- och bygglag innehåller flera bestämmelser om med planläggningen sammankopplade förbud, inskränkningar och begränsningar, som till sin statsförfattningsrättsliga karaktär utgör inskränkningar i rätten att använda egendomen.

En bygginskränkning i anknytning till en landskapsplan gäller enligt 33 § 1 mom. rekreations- och skyddsområden samt nätverk eller områden för teknisk service. Ett område med bygginskränkning kan utvidgas eller inskränkas genom en särskild bestämmelse i planen. Enligt paragrafens 2 mom. är en bygginskränkning inte ovillkorlig. Landskapsförbundet kan med stöd av 3 mom. i det skede planen upprättas och fastställs besluta om en temporär bygginskränkning för högst två år. Ministeriet kan av särskilda skäl förlänga denna tid med högst två år.

Enligt lagförslagets 38 § 1 mom. kan kommunen utfärda byggförbud och åtgärdsinskränkning med anledning av att frågan om att utarbeta eller ändra en generalplan har väckts (se också 140 §). Enligt 2 mom. gäller de högst fem år, varefter kommunen kan förlänga tiden med högst fem år. Därefter kan den förlängas med ytterligare fem år genom beslut av den regionala miljöcentralen. Maximitiden för byggförbud och bygginskränkningar av denna typ är alltså femton år. Bestämmelserna om byggförbud och därmed med stöd av lagen förknippad bygginskränkning under den tid en plan utarbetas eller ändras ingår i 53 § 1 mom. (se även 140 §). Ett byggförbud som kommunen beslutat om gäller högst två år, men kommunen kan förlänga det med två år i sänder. Ett byggförbud som kommunen utfärdat för utvidgning av ett planeområde kan dock vara högst åtta år.

Bestämmelser om bygginskränkningar och åtgärdsbegränsningar i anknytning till en gällande generalplan och detaljplan finns i 43 samt 58 och 128 §. En bygginskränkning i samband med en plan är med stöd av 43 § 1 mom. i princip villkorlig. Inskränkningen kan emellertid skärpas genom en planebestämmelse (2 mom.). Dessutom är det möjligt att i generalplanen föreskriva att ett område under högst fem år beläggs med tidsbe-

gränsad bygginskränkning (3 mom.). En detaljplan är enligt 58 § 1 mom. förknippad med en sådan bygginskränkning att en byggnad inte får uppföras i strid med detaljplanen. På ett dylikt område gäller dessutom en sådan åtgärdsbegränsning som avses i 128 §. Enligt den får åtgärder som förändrar landskapet inte vidtas utan tillstånd. I detaljplanen kan uppförandet av en ny byggnad dessutom med stöd av 58 § 4 mom. förbjudas under högst tre år, om det är nödvändigt för att man skall kunna tidsplanerna genomförandet av planen. Kommunen får av särskilda skäl förlänga förbudets giltighetstid med högst tre år åt gången. Också bedömningen av detaljplanens aktualitet är med stöd av 60 och 61 § förknippad med inskränkningar.

Tanken bakom inskränkningar av denna typ är ett accentuerat intresse för att få områden planmässigt bebyggda och använda. Detta intresse har också samband med bestämmelserna i 14 a § regeringsformen. Inskränkningar och begränsningar bör anses vara ett hävdvunnet instrument i byggnadslagstiftningen. De motsvarar i själva verket i huvudsak nuvarande lagstiftning. Det är också värt att notera att ägarens och rättssinnehavarens rättsskydd både vid planläggningen och i samband med de ifrågavarande inskränkings- och begränsningsbesluten har ordnats på ett heltäckande sätt i lagförslagets 25 kap. och att frågan om beslutens laglighet kan prövas av en oberoende domstol.

Med tanke på det materiella egendomsskyddet är bestämmelserna om inlösnings- eller ersättningsskyldighet i 101 § viktiga. De gäller huvudsakligen situationer där mark i en detaljplan eller med stöd av en bestämmelse, som skärper en villkorlig bygginskränkning i en generalplan, har anvisats för ett annat ändamål än för privat byggande, och markägaren därför inte på ett sätt som medför skälig nytta kan utnyttja området. I så fall är kommunen eller staten, om området är avsett eller anvisat för dess behov, skyldig att inlösa området eller betala ersättning för olägenheten. Inlösnings- och ersättningsskyldighet när ett tillstånd för miljöåtgärder förvägrats behandlas i 140 §. Med tanke på egendomsskyddet är det dessutom av betydelse att tillstånd till byggande i anknytning till en villkorlig bygginskränkning på

ett landskapsplane- och generalplaneområde med stöd av förslaget (33 § 2 mom. och 43 § 1 mom.) dock skall beviljas, om förvägrat tillstånd skulle orsaka sökanden betydande olägenhet, och kommunen eller något annat behörigt offentligt samfund inte löser in området eller betalar skälig ersättning för olägenheten.

Enligt förslaget 101 § kan bestämmelserna om inlösnings- eller ersättningsskyldighet gälla ett område som avsatts för jord- och skogsbruk endast om särskilda begränsningar gällande områdets användning har uppställts i planen. En förutsättning för inlösnings- eller ersättningsskyldigheten är dessutom att markägaren på grund av inskränkningen inte kan utnyttja området på ett sätt som medför skälig nytta. Enligt utskottets åsikt bör inskränkningarnas innehåll i mån av möjlighet preciseras.

Enligt utskottets uppfattning innebär bestämmelserna i fråga att till planläggning anknutna inskränkningar i rätten att utnyttja egendom inte kränker ägarens rätt till normal, skälig och rationell användning av sin egendom. Det som enligt utskottets åsikt i praktiken eventuellt kan hota egendomsskyddet är närmast den långa tid förbuden och inskränkningarna gäller. Att de är tidsbestämda ger emellertid vad proceduren beträffar garantier för att det alltid från fall till fall särskilt måste övervägas om det är motiverat att fortfarande hålla dem i kraft. De långvariga inskränkningarna kan visa sig vara en betydelsefull omständighet också vid tillämpningen av bestämmelserna om förmögenhetsskydd i artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europeiska människorättskonventionen. Ärendet har konstitutionell betydelse också med tanke på begreppet god förvaltning i 16 § regeringsformen.

Överlåtelseskyldighet

Med stöd av lagförslagets 93 § övergår ett vägområde för en allmän väg, vilket ingår i ett detaljplaneområde, utan ersättning i kommunens ägo när detaljplanen träder i kraft. Kommunen får dessutom enligt 94 § genom en fastighetsförrättning i sin ägo ett gatuområde när detaljplanen för ett område godkänns första gången. Med stöd av lagförslagets 104 § är kommunen skyldig att för

ett sådant gatuområde betala ersättning till markägaren bara till den del det överlåtna områdets areal överstiger 20 procent av den markägaren innehar på detaljplaneområdet i fråga eller överstiger arealen av den byggrätt som får bebyggas på markägarens återstående mark inom detta detaljplaneområde.

En sådan överföring av egendom från markägaren till kommunen måste som en statsförfattningsrättslig fråga utvärderas utifrån 12 § 2 mom. regeringsformen. Lagförslaget avviker från kravet på full ersättning enligt detta lagrum i grundlagen och står sålunda i materiell konflikt med denna. Till sina väsentliga delar ingår motsvarande bestämmelser om skyldighet att gratis överlåta områden emellertid redan i gällande byggnadslag. De kunde stiftas genom en vanlig lag med stöd av en lag, som hade tillkommit i grundlagsordning 1958, nämligen lagen om överlåtande av område för genomförande av stadsplan. Enligt propositionens motivering bygger instiftandet av skyldighet att överlåta mark utan ersättning genom en vanlig lag också i detta fall på samma fullmaktslag.

Möjligheten enligt fullmaktslagen att genom en lag bestämma en skyldighet att utan ersättning överlåta områden gäller områden för trafik och hänför sig till allmänna vägar inom ett detaljplaneområde och ett i planen anvisat gatuområde samt inom ett byggnadsplaneområde till en i planen anvisad trafikled. Enligt utskottets uppfattning avviker lagförslagets 93 och 94 § mest från en fullmaktslag i det avseendet att det i ljuset av den konstitutionella s.k. luckteorin här är fråga om sådana med tanke på helheten oväsentliga tillägg och ändringar som inte påverkar det totalarrangemangs karaktär och betydelse i sak som i tiden genomfördes genom en fullmaktslag såsom ett undantag från grundlagen. Därutöver är det i statsförfattningsrättsligt hänseende viktigt att 12 § 2 mom. regeringsformen till ordalydelsen är fullständigt identisk med tidigare 6 § 3 mom. regeringsformen, som fullmaktslagen från 1958 bör anses utgöra ett undantag från. Revisionen av de grundläggande fri- och rättigheterna 1995 har sålunda inte i detta avseende i väsentlig grad ändrat på den rättsliga situationen (se om en

annorlunda situation GrUU 31/1998 rd). Av dessa orsaker anser utskottet att lagförslagens 93 och 94 § samt den med det senare lagrummet förknippade paragrafen 104 inte på grund av fullmaktslagen från 1958 påverkar lagstiftningsordningen för lagen.

Samma förslag till bestämmelser måste också bedömas utifrån artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europeiska människorättskonventionen. Enligt artikelns första stycke skall envar fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom lämnas okränkta. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och av folkrättens allmänna grundsatser. Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna har i sin tolkningspraxis utgått från att någon form av ersättning måste betalas i nationaliserings- och expropriationssituationer. Det kan sålunda komma i fråga att utan ersättning expropriera privat egendom bara i synnerligen exceptionella fall. Domstolen har ansett det vara i sig berättigat att i ersättningsfrågan beakta den nytta ägaren har av projektet (*Katikaridis m.fl. mot Grekland och Tsomtos m.fl. mot Grekland 15.11.1996*).

När egendom överförs utan ersättning med stöd av lagförslagens 93 § torde med tanke på människorättskonventionen den omständigheten kunna tillmätas betydelse att fastighetsägaren redan fått ersättning med stöd av väglagstiftningen för att området överlåtits för vägändamål. Däremot kan överlåtelse av gatuområde med stöd av föreslagna 94 § vid tolkningen av människorättskonventionen vara förknippad med en sådan problematisk konstellation att gatuområdet övergår till kommunen i strid med ägarens vilja och att en plan förorsakar honom en exceptionellt betydelsefull olägenhet i och med att exempelvis egendomens värde minskar. Lagförslagens 108 §, som gäller ersättning för särskilda skador, omfattar å andra sidan inte ovillkorligen alla i detta hänseende viktiga situationer. Saken kan skötas till exempel genom en komplettering av 104 § med bestämmelser om att markägaren dock utan hinder av paragrafens 1 mom. skall få en skälig ersättning för det överlåtna gatuområdet till den del en överlåtelse utan ersättning hade varit uppenbart oskälig med beak-

tande av de sammantagna konsekvenser överlåtelsen och en plan innebär för honom.

Inlösningsrätten

Bestämmelserna om inlösningsrätt ingår i lagförslagens 13 kap. (96—100 §). Enligt propositionens motivering har inlösningsgrunderna i sak i allmänhet bibehållits oförändrade.

De föreslagna bestämmelserna om inlösningsrätt bygger på en i någon mån lösare regleringsteknik än i den gällande lagen. De uppfyller emellertid det i 12 § 2 mom. regeringsformen uppställda kravet att expropriation skall ske för ett allmänt behov. Med hänsyn till denna grundlagsbestämmelse är det dock inte på sin plats att som förutsättning för inlösningsrätt i 100 § uppställa att inlösningsrätten skall vara "motiverad" med tanke på det allmänna behovet. Enligt utskottets uppfattning måste det tillåtna i en expropriation också i denna bestämmelse ovillkorligen anknyta till att expropriation är en åtgärd som påkallas av ett allmänt behov. Utskottet påpekar generellt att det inte är helt korrekt att enbart upprepa (99 och 100 §) den grundlagsfästa förutsättningen "allmänt behov" och sålunda på sätt och vis till denna del låta tolkningen av grundlagen bli beroende av myndighetsprövning. Förutsättningen borde konkretiseras med hjälp av materiella bestämmelser i lagen.

När inlösningsersättning bestäms skall med stöd av 103 § de bestämmelser i lagen om inlösen tillämpas som motsvarar principen med full ersättning. Också på denna punkt uppfyller regleringen av inlösningsrätten kraven i 12 § 2 mom. regeringsformen.

Specialarrangemang på utvecklingsområden

Enligt lagförslaget 110 § kan kommunen för viss tid, högst 10 år utse ett eller flera avgränsade områden i kommunen till utvecklingsområde. Med stöd av lagförslagens 112 § kan det fattas beslut om särskilda specialarrangemang på ett sådant område.

Bestämmelserna i 5 § regeringsformen utgör inte i sig något hinder för regionala specialåtgärder. De bör bara ha sådana objektiva grunder som kan godtas med tanke på systemet med

grundläggande fri- och rättigheter. Åtgärderna skall också stå i korrekt relation till de eftertraktade förmånerna, som också de måste vara godtagbara med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Åtgärderna får inte innebära att de berörda belastas oskäligt eller att de gynnas orimligt i förhållande till andra. De förutsättningar för bildande av utvecklingsområden som ingår i 110 § 2 och 3 mom. står i samklang med kraven enligt 5 § regeringsformen.

Inom ett utvecklingsområde kan man tillämpa ett specialarrangemang som går ut på att kommunen har rätt att uppbära en i förhållande till nyttan skälig utvecklingsavgift av markägaren (112 § 3 punkten). Det är meningen att frågan om utvecklingsavgift påförs skall övervägas särskilt för varje ägare och åtgärd. Enligt utskottets uppfattning måste förslaget preciseras i denna riktning för att det skall vara klart att det inte är fråga om en kommunal avgift med karaktär av skatt (se GrUB 17/1990 rd).

Andra omständigheter

Lagförslagets 11 § om markanvändningsavtal är principiellt viktig, eftersom den på sätt och vis erkänner planläggningsavtal, som ofta har ansetts vara juridiskt dubiösa. Ett dylikt avtal ointetgör inte sådana mål och substanskrav i fråga om planläggningen som ställts upp med stöd av en uttrycklig bestämmelse i lagen, vilket står i samklang med nuvarande rättspraxis (HFD 1995 A 38 och 1997:30). Å andra sidan följer det av skiljedoms klausulerna i dessa avtal att de inte kommer att prövas i en domstol. De kan i praktiken äventyra den kommunala planläggningsprövningens okränkbarhet. I avtalen ingår i allmänhet också bestämmelser om ersättningssanktioner för den händelse att kommunen inte uppfyller sina avtalsförpliktelser. Enligt utskottets åsikt bör det ytterligare övervägas om de är ändamålsenligt att man i lagen bara i så pass allmänna ordalag erkänner kommunens möjlighet att agera som ett enskilt rättssubjekt på ett område, där dess centrala uppgift är att utöva offentlig planläggningsmakt.

Lagförslagets 13 § gäller Finlands byggbestämmelsesamling. I den publiceras vederbörande ministeriums allmänna föreskrifter och anvis-

ningar om byggande, som kompletterar lagen. Med stöd av den administrativa verkställande makt ministerierna har är det i och för sig möjligt att genom ett ministeriebeslut utfärda förpliktande byggnadsbestämmelser. Genom ministeriebestämmelser av denna typ kan man emellertid närmast reglera tekniska, procedurmässiga och administrativa omständigheter inom ramen för de allmänna grunderna i lagen (GrUU 12/1996 rd och GrUU 20/1997 rd). Dessa statsförfattningsrättsliga synpunkter bör för tydlighetens skull (jfr. RP 101/1998 rd, s. 67/1) också beaktas i själva författningstexten.

Lagförslagets 16 § 1 och 2 mom., som gäller områden som behöver planeras, motsvarar till sin omfattning i huvudsak definitionen på tätbebyggelse i gällande lag och dess tolkning. Med stöd av paragrafens 3 mom. kan kommunen dessutom i en generalplan med rättsverkningar eller i byggnadsordningen avsätta även ett område, där det på grund av dess läge kan förväntas en samhällsutveckling som kräver planering, eller där det på grund av särskilda miljövärden eller miljöolägenheter är nödvändigt att planera markanvändningen som ett område som behöver planeras. Även om den omständigheten att ett område anvisas såsom område som behöver planeras på grund av 137 § inte innebär ett byggförbud, kan markägaren åläggas faktiska begränsningar i fråga om normalt glesbyggande. Utskottet anser det av denna orsak vara korrekt att komplettera lagen med en bestämmelse om den tid under vilken kommunen bör klara av planeringen av ett av kommunen anvisat område som behöver planeras.

Utskottet har fäst uppmärksamhet vid att uttrycket ”en väg som sedan gammalt har begagnats” i lagförslagets 92 § och 104 § 4 mom. kan visa sig vara komplicerat på grund av svårigheten att tolka det. Utskottet föreslår att det ytterligare övervägs om denna passus kunde strykas i lagen.

Lagförslagets 129 § gäller användning av anmälningsförfarande i stället för bygglov eller åtgärdstillstånd. Vid anmälningsförfarande fattas inget förvaltningsbeslut, varför förslaget är av betydelse med tanke på grannarnas och andra berördas rättsskydd. I detta avseende är 2 mom. väsentligt. Ordalydelsen tar fasta på byggnads-

tillsynsmyndighetens behörighet och inte på dess skyldighet att av rättssäkerhetsskäl kräva ett förfarande med lov eller tillstånd. Enligt utskottets åsikt bör ordalydelsen på denna punkt preciseras (t.ex. ... byggnadstillsynsmyndigheten bör ... förutsätta ...).

Lagförslaget 151 §, som gäller byggherreövervakning och sakkunniggranskning, aktualiserar frågan om dessas förhållande till myndighetstillsynen. Förslaget avser inte överföring av tillsyn från en myndighet till en privat, utan innebär ett slags egentillsyn från dens sida som inleder ett byggnadsprojekt utgående från en särskilt godkänd tillsynsplan eller försäkring. Enligt utskottets uppfattning är det på sin plats att i lagen ta in en klarläggande bestämmelse om att detta inte innebär att byggnadstillsynsmyndighetens möjligheter att vidta åtgärder och dess ansvar begränsas.

I planläggningsärenden tillämpas kommunala besvär (188 §). Detta innebär till exempel att den som överklagar bör kunna specificera de juridiska grunderna för sina besvär och lägga fram dem redan i den första besvärinstansen, eftersom det

av hävd är förbjudet att återropa nya besvärsgrunder i ett senare skede. I rättspraxis har man stannat för att också markägare och andra rättsinnehavare processuellt anses vara medlemmar av kommunen och inte parter. Om man konsekvent följer denna linje faller olika processuella rättigheter för parterna bort. Till exempel 38 § förvaltningsprocesslagen, som gäller muntlig behandling på begäran av part, lämpar sig inte med stöd av 2 mom. för tillämpning på markägaren, om hans ställning bygger på medlemskap i kommunen. Situationen är inte acceptabel med tanke på 16 § regeringsformen. Utskottet anser att lagförslaget absolut bör klarläggas i något lämpligt lagrum genom att markägarna på ett planeområde görs till parter vid besvär förfarande.

Utlåtande

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

att lagförslagen kan handläggas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver.

Helsingfors den 20 november 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Johannes Koskinen /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Juha Korkeaoja /cent
Valto Koski /sd
Heikki Koskinen /saml
Jorma Kukkonen /sd
Osmo Kurola /saml

Johannes Leppänen /cent
Jukka Mikkola /sd
Riitta Prusti /sd
Veijo Puhjo /vgr
Maija-Liisa Veteläinen /cent
suppl. Jouko Jääskeläinen /fkf
Iivo Polvi /vänst.

