

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 15/2004 rd

Regeringens proposition om godkännande av konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen samt till lagar om hur vissa projekt som påverkar användningen av miljön skall handläggas i ett inlösningsförfarande och om ändring av kärnenergilagen

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 6 februari 2004 en proposition om godkännande av konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor och med förslag till lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen samt till lagar om hur vissa projekt som påverkar användningen av miljön skall handläggas i ett inlösningsförfarande och om ändring av kärnenergilagen (RP 165/2003 rd) till miljöutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Päivi Kaukoranta, utrikesministeriet

- lagstiftningsråd Mika Seppälä, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Jukka Kultalahti
- juris doktor, docent Pekka Lämsineva
- professor Olli Mäenpää
- professor Tapio Määttä
- professor Ilkka Saraviita
- miljöjurist Kurt Hemnell, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Finlands Kommunförbund
- Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund TT
- Finlands naturskyddsförbund rf.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att riksdagen godkänner konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, vilken ingicks i Århus i Danmark den 25 juni 1998. Konventionen har trätt i kraft internationellt i oktober 2001. För Finlands del träder den i kraft nittio dagar från den dag då Finlands godkännandinstrument deponerades.

I propositionen ingår förslag till lagar om sätande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen, om hur vissa projekt som påverkar användningen av miljö skall handläggas i ett inlösningsförfarande och om ändring av kärnenergilagen. Lagarna avses träda i kraft samtidigt som konventionen träder i kraft för Finlands del.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedöms lagstiftningen med tanke på grundlagens

2 § 2 mom., 20 § 2 mom. och 14 § 3 mom. om möjligheten att delta och påverka. I propositionen uppmärksammas också grundlagens 12 § 2 mom. om offentlighet för handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna, det i 15 § tryggade egendomsskyddet, 21 § om rättsskyddet och 22 § om det allmännas skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Enligt motiveringen kan konventionen antas med enkel majoritet och lagförslagen i propositionen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Propositionen har kopplingar till det finska systemet för grundläggande fri- och rättigheter och därför föreslår regeringen att det bedöms om utlåtande bör inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Riksdagens samtycke

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen godkänner riksdagen fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Utskottet utgår från att riksdagen genom ett explicit beslut ger sitt samtycke till sådana förklaringar till fördragsbestämmelser som påverkar innehållet i en för Finland bindande internationell förpliktelse eller förpliktelsens omfattning i relation till själva fördraget (GrUU 21/2003 rd, s. 2/I, GrUU 9/2003 rd, s. 2/I, GrUU 45/2000 rd, s. 4/I).

Konventionen innehåller en rad bestämmelser som hör till området för lagstiftningen enligt vad som på behörigt sätt redogjorts i detalj i propositionens motivering utifrån praxis i grund-

lagsutskottet. Därför behövs riksdagens samtycke till konventionen. I propositionen begärs riksdagens godkännande också för två tolkningsförklaringar. De handlar om detaljinhållet i artikel 9, som är central för konventionen. Förklaringarna inverkar på innehållet i en för Finland bindande internationell förpliktelse på ett sådant sätt att det är nödvändigt med riksdagens samtycke till dem.

Konventionen är ett s.k. blandavtal. Enligt propositionens motivering har Europeiska unionens medlemsstater behörighet inom området för alla bestämmelser i konventionen, men i vissa delar är behörigheten delad eller parallell med unionens. Därför föreslår regeringen att riksdagen godkänner konventionen till den del den hör till Finlands behörighet. Detta svarar mot grundlagsutskottets hållning till utformningen av godkännandebeslutet när beslut om blandavtal fattas (GrUU 31/2001 rd, s. 3/II).

Konventionsbestämmelserna i relation till grundlagen

Konventionen innehåller bestämmelser i första hand om proceduralt rättigheter i miljöfrågor. Enligt artikel 1 är syftet att garantera varje part rätten att få tillgång till information, allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser och rätten att få tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor. Konventionsbestämmelserna är betydelsefulla med tanke på det som föreskrivs i grundlagen om möjligheten att delta och påverka, liksom om offentlighet, rättsskydd och en god förvaltning.

Till demokratin hör enligt 2 § 2 mom. i grundlagen att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. Enligt förarbetena till grundlagen ger bestämmelsen således uttryck för principen att individens möjligheter att påverka samhällets och livsmiljöns utveckling inte i ett demokratiskt samhälle kan vara begränsade enbart till möjligheten att rösta i val (RP 1/1998 rd, s. 75/I). Bestämmelsen har ett nära samband med övriga grundlagsbestämmelser om den enskildes möjligheter att delta och påverka. I 14 § 3 mom. föreskrivs att det allmänna ska främja den enskildes möjligheter att delta i samhällslig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv. Specialbestämmelsen i 20 § 2 mom. är betydelsefull med tanke på miljöfrågor. Där sägs att det allmänna ska verka för att alla ska ha möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön. I förarbetena till översynen av de grundläggande fri- och rättigheterna framhålls att bestämmelsen också innebär ett i grundlag givet uppdrag att utveckla miljölagstiftningen så att människor får en större möjlighet att påverka beslut som gäller den egna livsmiljön (RP 309/1993 rd, s. 71/I). Därmed harmonierar målen i konventionen med grundlagens bestämmelser om möjligheterna att delta och påverka.

Konventionsbestämmelserna om rätten till tillgång till miljöinformation är inget problem med tanke på offentlighetsprincipen i grundlagens 12 § 2 mom. (GrUU 1/2001 rd, s. 2). Bestämmelserna om tillgång till rättslig prövning går i samma riktning som 21 § och de inverkar

inte heller på behandlingsordningen för konventionen.

Lagförslagen

Besvärsrätt. I det andra lagförslagets 2 § avsedda omfattande projekt som avser anläggning av kraftledningar och rörledningar samt järnvägar för fjärrtrafik, eller s.k. långsgående verksamheter, får enligt 4 § inte genomföras utan inlösningsstillstånd enligt lagen om inlösen av fast egendom. Förbudet gäller projekt för vilka det inte finns något annat tillståndsförfarande för att avgöra planering, placering eller byggande. Kravet på inlösningsstillstånd omfattar enligt 3 § inte projekt som genomförs utifrån en plan med rättsverkningar enligt markanvändnings- och bygglagen där projektets placering och förhållande till annan områdesanvändning har utretts.

Bestämmelserna avser att garantera parter och registrerade föreningar besvärsrätt enligt artikel 9 i Århuskonventionen när det gäller långsgående verksamheter. Därför finns det en specialbestämmelse om sökande av ändring i 5 §. Enligt 1 mom. har utöver vad som bestäms i förvaltningsprocesslagen en registrerad förening eller stiftelse vars syfte är att främja miljöskydd, hälsoskydd eller naturvård eller trivseln i boendemiljön och som verkar på det område som projektet avser rätt att anföra besvär över inlösningsstillstånd för långsgående projekt.

I Finland täcks den rätt till rättslig prövning som avses i konventionen mycket väl in av annan lagstiftning. Om föreningars och stiftelsers besvärsrätt föreskrivs på miljörättens område t.ex. i naturvårdslagen (61 § 3 mom.), markanvändnings- och bygglagen (191 § 2 mom. och 193 §), vattenlagen (17 kap. 1 § 2 mom.), avfallslagen (66 § 2 mom.) och miljöskyddslagen (97 §). Det föreliggande förslaget kompletterar gällande lagstiftning på den punkten att kraven i konventionen uppfylls för långsgående verksamheter också i de situationer där besvärsrätten inte fullföljs vid beslut om planer med rättsverkningar enligt markanvändnings- och bygglagen. Bestämmelserna harmonierar i princip med grundlagsbestämmelserna om möjligheten att

delta och påverka. Detsamma gäller 75 a § i det tredje lagförslaget.

Det är möjligt att den utvidgade besvärsrätten betyder fler besvär. I rätts- och förvaltningspraxis finns det vissa tecken på att behandlingstiderna i miljöfrågor på grund av den utvidgade besvärmöjligheten kan bli oskäligt långt utdragna, inte minst i projekt som kräver flera olika tillstånd. Detta är inte helt oproblematiskt om förfarandena ska vara sakliga och andra rättigheter tillgodoses. Behandlingstiderna kan påverkas åtminstone delvis genom processledningens och domstolsinterna åtgärder. Men utskottet understryker 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 när bestämmelserna om ändringssökande utvecklas. Därför bör regeringen ge akt på hur den utvidgade besvärsrätten inverkar på de totala behandlingstiderna i miljöfrågor och i förekommande fall vidta åtgärder för att förkorta dem.

Egendomsskyddet. Enligt grundlagens 15 § 2 mom. bestäms det genom lag om expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning. De projekt som omfattas av det föreslagna förfarandet med inlösningstillstånd grundar sig utan tvivel på ett allmänt behov så som avses i grundlagen. Grundlagsutskottet har i sin praxis gått in för att kravet på ett allmänt behov inte nödvändigtvis förutsätter att inlösning sker till gagn för en offentlig sammanslutning, utan att mottagaren också kan vara någon annan part (GrUU 49/2002 rd, s. 4/I, GrUU 28/2000 rd, s. 4/I). Att den som ansöker om tillstånd enligt förslaget också kan vara en enskild aktör har följaktligen ingen betydelse för lagstiftningsordningen. Utskottet har i sin praxis ansett att det grundlagsfästa kravet på full ersättning uppfylls om grunderna för och fastställandet av ersättningen för inlösning bestäms enligt inlösningslagen (GrUU 49/2002 rd, s. 4/II, GrUU 4/2000 rd, s. 4/I). Förslaget uppfyller detta krav.

Utskottet omfattar inte uppfattningen i motiveringen att t.ex. begränsningarna i användning-

en och disponeringen av egendom eller indragning av en särskild rättighet inte bör bedömas med tanke på expropriationsbestämmelsen i grundlagens 15 § 2 mom.¹ I detta sammanhang spelar det i alla fall ingen roll vilken utgångspunkt som väljs för bedömningen; förslaget befattar sig inte med grunderna för den gällande inlösningslagstiftningen.

Förslaget om obligatoriskt inlösningstillstånd ingriper i parternas rätt att avtala t.ex. om överföringar eller begränsningar av ägande- eller nyttjanderättigheter som är nödvändiga för att genomföra projekt. Avtalsfriheten är inte uttryckligen tryggad i grundlagen, men också denna frihet skyddas i viss mån av generalklausulen om egendomsskydd i grundlagens 15 § 1 mom. (RP 309/1993 rd, s. 66/II). Därför måste regleringen på denna punkt bedömas utifrån de allmänna förutsättningarna att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna.

Regleringen har grunder som är acceptabla med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna och som i sista hand är ägnade att främja rätten att delta och påverka. I ett proportionalitetsperspektiv förefaller regleringen tung med hänsyn till syftet inte minst eftersom förslaget enligt propositionens motivering och lagförslagets rubrik avser att göra hela inlösningsförfarandet obligatoriskt. Bestämmelsen om obligatoriskt inlösningstillstånd i 4 § kräver dock inte enligt utskottets mening att tillståndsmottagaren nödvändigt måste söka förrättningsförordnande för inlösningsförfarande, utan det ska också efter beviljat tillstånd vara möjligt att avtala om t.ex. inlösningssersättningar. Om bestämmelsen förstås på detta sätt kan den enligt utskottets mening inte anses oskälig för parterna och då kan lagförslaget också till denna del behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men förslaget bör gärna preciseras för att tydliggöra att det bara handlar om att inlösningstillstånd — inte hela inlösningsförfarandet — är obligatoriskt.

¹ Expropriationsbestämmelsen har i utskottets praxis tillämpats åtminstone i utlåtande GrUU 8/1986 rd.

Beslut om godkännande och lagförslagen

Beslut om godkännande av en internationell förpliktelse fattas enligt grundlagens 94 § 2 mom. med enkel majoritet utom när förslaget gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium, då det krävs att beslutet fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna. Ett lagförslag om ikraftträdande av en internationell förpliktelse behandlas däremot enligt 95 § 2 mom. i grundlagen i vanlig lagstiftningsordning. Men om förslaget gäller grundlagen eller ändring av rikets territorium ska det utan att lämnas vilande godkännas med ett beslut som fattas med minst två tredjedelar av de avgivna rösterna.

Bestämmelserna i konventionen gäller därmed på grundval av det som sagts inte grundlagen på det sätt som 94 § 2 mom. avser. Beslut om att anta konventionen kan därmed fattas med enkel majoritet och förslaget till lag om sättande i kraft av konventionen i vanlig lagstiftningsordning.

Också det andra och det tredje lagförslaget i propositionen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att riksdagens samtycke behövs för konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor samt för att lämna förklaringar om artikel 9 i konventionen,

att beslut om dem fattas med enkel majoritet och

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 19 maj 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Hannu Hoskonen /cent
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vänt
Henrik Lax /sv
Markus Mustajärvi /vänt

Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänt.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.