

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 5/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av marktäktslagen

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Miljöutskottet har med ett brev av den 19 oktober 2004 bett grundlagsutskottet om utlåtande med anledning av en proposition med förslag till lag om ändring av marktäktslagen (RP 110/2004 rd). Grundlagsutskottet uppmanas i synnerhet att yttra sig över bemyndigandebestämmelserna.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- miljöråd Tuula Lunden, miljöministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Tuomas Ojanen
- professor Teuvo Pohjolainen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att marktäktslagen ska ändras. Ändringarna gäller främst normgivningsbemyndiganden och föranleds av grundlagen. För att göra tillståndssystemet smidigare föreslår regeringen dessutom ändringar som gäller tillståndens giltighetstid och avvikelser från tillståndsbeslut. Förslaget innehåller också bestämmelser om ett datasystem.

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

Propositionen innehåller inga motiv som gäller lagstiftningsordningen. Miljöutskottet har bett grundlagsutskottet yttra sig i synnerhet över bemyndigande- och rättsskyddsbestämmelserna.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

På många ställen i förslaget bemyndigas statsrådet att utfärda förordning. Dessa bemyndiganden måste bedömas med avseende på grundlagens 80 § 1 mom. om delegering av lagstiftningsbehörighet. Enligt det kan statsrådet utfär-

da förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Genom lag måste ändå utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen hör till området för lag. Bemyndiganden i lag ska vara exakta och noga avgränsade. Grundlagens 80 § 1 mom. begränsar direkt tolkningen av bemyndi-

gandena och innehållet i bestämmelser som utfärdas med stöd av bemyndigandena. Det går t.ex. inte att genom förordning utfärda bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter eller andra frågor som omfattas av lag (GrUU 56/2002 rd, s. 3/I, GrUU 17/2004 rd, s. 4/I och GrUU 29/2004 rd, s. 3/II).

Förslaget innehåller också bestämmelser om hörande och anslående av beslut, och dessa måste bedömas med avseende på garantierna för en rättvis rättegång och god förvaltning i grundlagens 21 § 2 mom. Slutligen innehåller lagförslaget 24 § ett allmänt bemyndigande att utfärda förordning om verkställigheten av lagen.

Reglering på förordningsnivå är starkt framträdande i marktäktslagen eftersom den innehåller så många normgivningsbemyndiganden. Det rör sig inte enbart om teknisk eller ringa normgivning. Marktäktslagen har ändrats flera gånger och är inte längre någon sammanhängande helhet. Utskottet anser att regeringen bör vidta åtgärder för en översyn av hela marktäktslagen.

Tillståndstvång

Närmare bestämmelser om ansökan om marktäktstillstånd utfärdas enligt 4 § 1 mom. i förslaget genom förordning av statsrådet. Det är en alltför öppen bestämmelse som inte är tillräckligt exakt och noga avgränsad. Formuleringen måste preciseras i enlighet med motiven. Om lagförslaget ska behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste det bemyndigande som statsrådet ges begränsas att gälla förfarandet för ansökan om marktäktstillstånd och de uppgifter som ska anges i ansökan.

Täktplan

Närmare bestämmelser om täktplaner utfärdas enligt 5 § 1 mom. i förslaget genom förordning av statsrådet. Till en täktplan hör enligt motiven en beskrivning samt kompletterande kartor och ritningar. Formuleringen medger emellertid också att sådana bestämmelser utfärdas som är väsentliga med avseende på innehållet i täktplanen. Det rör sig om ett alltför öppet bemyndigande som inte uppfyller kraven i grundlagens 80 § 1 mom. på noggrann avgränsning av reglering på

lagnivå. Om avsikten är att behandla lagförslaget i vanlig lagstiftningsordning måste bemyndigandet preciseras t.ex. så att det gäller planens struktur och tekniska innehåll.

Tillståndsbestämmelser

Enligt 11 § 5 mom. i förslaget utfärdas närmare bestämmelser om innehållet i tillståndsbeslut genom förordning av statsrådet. Det finns relativt detaljerade bestämmelser om innehållet i tillståndsbestämmelserna i 11 § 1—4 mom., och tillståndsbestämmelserna utgör en del av tillståndsbeslutet. De fogas till beslutet. Det krävs en mer exakt ordalydelse, dvs. att bemyndigandet gäller tillståndsbestämmelser som fogas till tillståndet för täktverksamhet.

Enligt förslaget ska även närmare bestämmelser om tidsfristen för de åtgärder som tillståndet förutsätter med stöd av 11 § 5 mom. utfärdas genom förordning av statsrådet. Tillståndsbestämmelser kan enligt den gällande 11 § 3 mom. 2 punkten dessutom utfärdas om den tid inom vilken åtgärder som föreskrivs med stöd av 11 § ska vidtas. Enligt utskottet bör man överväga om det finns skäl att genom en statsrådsförordning utfärda närmare bestämmelser om iakttagande av tidsfrister.

Hörande

Enligt det föreslagna 13 § 2 mom. kan sökanden till sin ansökan foga en utredning om att grannarna eller en del av dem är medvetna om projektet och en redogörelse för deras eventuella ställningstagande till projektet. När den sökande har lämnat in en utredning om att grannarna har hörts behöver kommunen inte ordna hörande av dessa grannar. Närmare bestämmelser om hörande utfärdas genom förordning av statsrådet.

Rätten att bli hörd ska enligt 21 § 2 mom. i grundlagen tryggas genom lag. Myndigheter ska enligt 31 § i förvaltningslagen se till att ett ärende utreds tillräckligt. Enligt 34 § i samma lag måste myndigheterna höra parter. Det kan inte anses att ett påskyndande av förfarandet är ett tillräckligt skäl för att avvika från dessa bestämmelser. Enligt utskottets mening måste kommunen höra parterna officiellt, detta kan inte ersät-

tas av att den sökande hör grannarna. Den sökande är nämligen inte bunden av skyldigheterna i förvaltningslagen, och det finns inga garantier för att grannarna informerats om alla planer och handlingar som anknyter till projektet. I detta avseende uppfyller förslaget inte garantierna för en god förvaltning enligt 21 § 2 mom. i grundlagen.

För att lagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste 13 § 2 mom. formuleras så att kommunen oavsett den sökandes utredning alltid måste höra parterna, om grannarnas rättsskydd anses kräva detta.

Fullmakt att utföra inspektioner

Närmare bestämmelser om inspektioner som tillsynsmyndigheten utför utfärdas enligt 14 § 1 mom. i förslaget genom förordning av statsrådet. Denna bestämmelse är alltför allmänt hållen: kravet på att bestämmelser ska vara exakta och noga avgränsade uppfylls inte. Eftersom 39 § i förvaltningslagen innehåller detaljerade bestämmelser om inspektion ter sig normgivningsbemyndigandet dessutom onödigt. Utskottet anser att antingen ska bemyndigandet utgå helt eller så ska lagen närmare ange inspektionsobjekten och inspektörernas befogenheter innan bemyndigandet utfärdas. Detta krävs också för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Tillståndsmyndighetens samtycke till avvikelser från tillstånd

Tillståndsmyndigheten kan enligt det föreslagna 16 § 2 mom. samtycka till smärre avvikelser från de tillståndsbestämmelser som meddelats eller den täktplan som godkänts i tillståndsbeslutet. Det krävs emellertid att avvikelserna inte innebär en betydande ändring av tillståndet eller påverkar en parts ställning eller naturförhållandena. Enligt 16 § 3 mom. ska en ändring anges i tillståndshandlingarna och meddelas den regionala miljöcentralen. Denna reglering måste anses problematisk med avseende på rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen. Det framgår inte av förslaget om parterna ska höras när avvikelser övervägs och hur samtycket kan överklagas.

Enligt grundlagens 21 § 1 mom. har var och en rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättsskipningsorgan. Enligt 2 mom. i samma paragraf ska rätten att bli hörd, rätten att söka ändring och andra garantier för god förvaltning tryggas genom lag. Förslaget uppfyller inte dessa krav. Utskottet anser att lagstiftaren inte fritt kan definiera den rättsliga arten av sina beslut genom att kalla dem för exempelvis samtycke och utesluta möjligheten att överklaga (GrUU 38/2004 rd, s. 3—4).

Därmed måste 16 § 2 mom. i förslaget ändras så att tillståndsmyndighetens samtycke ska ges genom beslut, varvid det kan överklagas på normalt sätt. Detta är också en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Anslående av beslut

Enligt förslagets 19 § 1 mom. meddelas tillståndsmyndighetens beslut efter anslag. Den som saken gäller anses ha fått kännedom om beslutet då det har meddelats. Närmare bestämmelser om meddelande av beslut utfärdas genom förordning av statsrådet. Bestämmelser om anslagsförfarandet finns i den gällande lagen. Regleringen är inte helt adekvat när det gäller rättsskyddskravet i grundlagens 21 § och kravet på exakthet i fråga om reglering på lagnivå. Bestämmelsen om beslut efter anslag anger inte när det beslut som inleder tiden för överklagandet har meddelats.

Utskottet menar att man lämpligen kan införa bestämmelser om anslagsförfarandet och delgivning av förfarandet t.ex. i enlighet med bestämmelserna i förvaltningslagen. I så fall blir det föreslagna bemyndigandet onödigt.

Datasystem

I den föreslagna 23 b § finns bestämmelser om ett datasystem "för ordnandet av uppföljningen av marktäkt och dess verkningar". Enligt 4 mom. utfärdas bestämmelser om de myndigheter som administrerar systemet genom förordning av statsrådet. Dessa bestämmelser är tveksamma

GrUU 5/2005 rd — RP 110/2004 rd

med avseende på skyddet för personuppgifter, eftersom bestämmelser om detta skydd enligt 10 § 1 mom. i grundlagen ska utfärdas genom lag. Utskottet har understrukit att de viktigaste inslagen i skyddet för personuppgifter måste regleras i lag (GrUU 51/2002 rd, s. 2/I och GrUU 35/2004 rd, s. 2/I). Utskottet anser det vara viktigt att bestämmelserna om den myndighet som administrerar systemet utfärdas genom lag.

Verkställighetsbestämmelse

Enligt 24 § utfärdas närmare bestämmelser om verkställigheten av lagen genom förordning. Någon utfärdare anges inte. En likadan, oprecise-

rad bestämmelse om verkställigheten finns i den gällande lagens 7 § 3 mom. Bemyndigandet att utfärda förordning bör ges statsrådet.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets konstitutionella anmärkningar till 4 § 1 mom., 5 § 1 mom., 13 § 2 mom., 14 § 1 mom. och 16 § 2 mom. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 9 mars 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Irina Krohn /gröna
Annika Lapintie /vänst
Reino Ojala /sd

Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Kalevi Laaksonen.