

Stockholm den 19 november 2019

R-2019/1905

Till Justitiedepartementet

Ju2018/01264/DOM,
Ju2018/01853/DOM

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 24 september 2019 beretts tillfälle att avge yttrande över promemorian Förslag till ändrade sammansättningsregler i mark- och miljödomstolarna samt Mark- och miljööverdomstolen.

Sammanfattning

Förslagen, som grundas på förslag från Mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt och Mark- och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt, syftar till att genomföra förenklingar av sammansättningen i mark- och miljödomstolar samt i Mark- och miljööverdomstolen, som skulle leda till bättre resursutnyttjande och en mer effektiv handläggning.

Advokatsamfundets inställning

Advokatsamfundet har inget att erinra mot förslagen och välkomnar förslagen i den mån de leder till en mer effektiv handläggning.

Advokatsamfundet vill i sammanhanget ta upp att det därutöver föreligger behov av andra och kraftfullare åtgärder, för att säkerställa en effektiv och rättssäker handläggning i mark- och miljödomstolar samt i Mark- och miljööverdomstolen.

Den nuvarande ordningen där tillståndsprövningar enligt miljöbalken och prövningar enligt plan- och bygglagen som regel tar flera år att genomföra, och där det i många fall kan ta upp till 5–6 år eller längre, är oacceptabel. Samfundet vill därför för egen del lämna

ett förslag till hur prövningsordningen skulle kunna förändras för att åstadkomma väsentligt kortare handläggningstider, en ökad förutsebarhet och en förstärkt rättssäkerhet. Detta förslag, som bör utredas vidare, presenteras nedan.

Förslag till ändrad överprövning

Det främsta skälet till att prövningarna enligt miljöbalken och plan- och bygglagen drar ut på tiden är att en fullständig prövning av ett ärende sker i flera instanser, att prövningen i överinstans är oförutsebar och att nya frågor ofta tillkommer under överprövningen av ett ärende. En långsam prövning är delvis en resursfråga och en fråga om att ha effektiva sammansättningsregler, men det är framför allt en fråga om att sätta en tydligare ram för prövningen i den överprövade instansen.

Tillståndsprövningen i miljömål är en officialprövning, dvs. den prövande tillståndsmyndigheten har en utredningsskyldighet – för miljöprövningsdelegationen följer det av 23 § förvaltningslagen och för mark- och miljödomstolen följer det av 22 kap. 11 § andra stycket miljöbalken. Att en sådan ordning gäller i första instans är naturligt, då tillståndsprövningen bygger på en avvägning mellan olika intressen.

I praxis har dock officialprövningen kommit att utsträckas även till den överprövande domstolens prövning (dvs. i ärenden som överklagas enligt plan- och bygglagen eller miljöbalken till mark- och miljödomstolen eller i mål som överklagas från mark- och miljödomstol till Mark- och miljööverdomstolen). Detta har kommit att ske utan uttryckligt lagstöd (jfr Högsta domstolens dom den 29 december 2010 i mål nr T 1115-09, p. 7–8).

Att det ska ske en officialprövning i överrätt strider bl.a. mot regeln i 17 kap. 3 § rättegångsbalken, som innebär att domstolen inte får döma över annat eller mer än vad part i behörig ordning har yrkat. Denna regel i rättegångsbalken bör göras tillämplig fullt ut i mål, som har överklagats till Mark- och miljööverdomstolen.

Exempel från rättspraxis på denna typ av officialprövning och hur den har kommit att tillämpas i miljömål följer av Mark- och miljööverdomstolens prövning i dom den 19 juni 2017 i mål nr M 4276-16 och i plan- och bygglovsärende av Mark- och miljööverdomstolens dom 2019-07-10 i mål nr P 103-19.¹

Dessa exempel är vanliga och har lett till att många samhällsviktiga projekt (vindkraft, infrastrukturprojekt och byggande av bostäder) har förhindrats eller väsentligt fördröjts. Omständigheterna för överprövande domstols avslag har inte berott på omständigheter som åberopades av klaganden, utan på andra omständigheter som enligt domstolens egen bedömning innebär att lagens krav inte skulle ha varit uppfyllda eller på nya frågor, som uppkom sent i överprövningsprocessen.

¹ I mål nr P 103-19 hade mark- och miljödomstolen två gånger dömt över omständigheter som inte omfattades av ramen för överklagandet. Det första målet behandlades i Mark- och miljööverdomstolens dom 2017-09-13 i mål P 10972-16.

Att låta överprövande domstolar ha en självständig skyldighet att bevaka att rättsreglerna till fullo har följts i lägre instans inger allvarliga betänkligheter.

Det leder till att utgången av processen blir svår att förutse, samt att ramarna för prövningen inte sätts utifrån överklagandet och de skäl som åberopas som stöd för denna talan. Det leder också till att processen blir svåröverblickbar för den som söker tillstånd, bygglov eller fastställelse av detaljplan. Det kan också ifrågasättas om en sådan ordning verkligen uppfyller kravet på en rättvis rättegång när den överprövande domstolen inte endast prövar de överklaganden som har lämnats, utan även utgör en potentiell motpart.

Det saknas något egentligt skäl att ge överprövande domstol denna uppgift och det kan utifrån rätten till rättvis rättegång i regeringsformen ifrågasättas om det verkligen är lämpligt att domstolarna driver rättsutvecklingen på detta sätt. Kontrollen av domarnas materiella riktighet när det gäller tillståndsprövning enligt miljöbalken bör överlämnas till de myndigheter som har anförtrotts denna uppgift. Kammarkollegiet, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndighet, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, länsstyrelserna, samt berörda kommuner har alla rätten att överklaga en tillståndsdom. Därutöver har även ideella organisationer anförtrotts vida möjligheter att överklaga, samt enskilda som är berörda. När det gäller detaljplaner har länsstyrelsen ett kontrollansvar och rätt att överklaga tillkommer även berörda samt vissa ideella organisationer. Att överlämna ansvaret för kontrollen av tillstånds, detaljplaners och bygglovs materiella riktighet till överprövande domstol medför att domstolens tänkta oberoende sätts ur spel, inte minst med hänsyn till att reglerna inom miljöretten och plan- och bygglagen ger ett relativt omfattande utrymme för skönsmässiga bedömningar.² Överprövande domstolars uppgift borde i större omfattning vara inriktad på att bedöma om tillståndsgivande eller lovgivande myndighet har hållit sig inom ramen för detta utrymme. Överprövningen borde avgränsas till de frågor som överklagats och till de bedömningar som har ifrågasatts. En sådan ordning skulle leda till förbättrade förutsättningar för en effektivare handläggning, ökad förutsebarhet och ökad rättssäkerhet, utan att miljöprövningen försämras. Det innebär även en anpassning till hur överprövningen fungerar i andra europeiska länder.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander

² Därutöver finns det möjligheter att senare återkalla eller ändra meddelade tillstånd och ändra villkor i tillstånd enligt miljöbalken genom bestämmelserna om omprövning i 24 kap. 3 och 5 §§ miljöbalken.