

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2005-01-10

Närvarande: f.d. regeringsrådet Karl-Ingvar Rundqvist, justitierådet Torgny Håstad och regeringsrådet Göran Schäder.

Århuskonventionen

Enligt en lagrådsremiss den 9 december 2004 (Miljödepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om miljöinformation,
2. lag om ändring i miljöbalken,
3. lag om ändring i väglagen (1971:948),
4. lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg,
5. lag om ändring i lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn,
6. lag om ändring i luftfartslagen (1957:297),
7. lag om ändring i minerallagen (1991:45), och
8. lag om ändring i sekretesslagen (1980:100).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Åsa Marklund Andersson.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet

Allmänt

De lagförslag som lämnats till Lagrådet för granskning har motiverats av behovet att i vissa hänseenden anpassa svensk rätt till några ny-

are internationella instrument, nämligen FN-konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor (den s.k. Århuskonventionen) samt två EG-direktiv som beslutats som ett led i genomförande av konventionen inom EU och som gäller allmänhetens tillgång till miljöinformation respektive åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön. I lagrådsremissen lämnas tämligen utförliga redovisningar av de berörda instrumenten och görs närmare jämförelser med förhållandena enligt svensk rätt. De rättigheter som konventionen ger allmänheten betraktas redan i dag som i princip garanterade i svensk rätt. Detta återspeglas sedan i remissens olika avsnitt med regeringens bedömningar och ställningstaganden i skilda frågor under varje avsnitt. Endast i mycket begränsade avseenden anses det vara nödvändigt att anpassa svensk lagstiftning för att kunna ratificera konventionen och tillgodose direktivens krav.

Lagrådets genomgång har koncentrerats till de presenterade lagförslagen och de konventions- och direktivbestämmelser som har föranlett förslagen eller har nära anknytning till dem. I dessa delar finner Lagrådet inte anledning till några grundläggande erinringar men för i det följande fram några synpunkter och förslag av lagteknisk karaktär

I fråga om de bedömningar som regeringen i övrigt gör i lagrådsremissen beträffande svensk rätts förenlighet med konvention och direktiv noterar Lagrådet att det i ärendet framkommit kritik från flera håll i vissa avseenden. Denna gäller de med lagrådsremissens bedömningar väsentligen överensstämmande bedömningarna i den underliggande promemorian. Kritiken hänför sig framför allt till frågorna hur allmänhetens deltagande i tillståndsprocedurer skall gå till (avsnitt 7.2), allmänhetens möjligheter att föra talan mot tillståndsbeslut (avsnitt 8.2.2), miljöorganisationers talerätt enligt miljöbalken och

viss annan lagstiftning (avsnitt 8.2.3 och 8.2.4) samt rätten att få beslut, handlingar och underlåtenheter i strid mot nationell miljö rätt prövade (avsnitt 8.3.1 och 8.3.2).

Lagrådet har förståelse för att dessa bedömningar kan föranleda synpunkter och invändningar. Ställningstagandena kan nämligen, särskilt mot bakgrund av den från svensk sida redovisade synen på betydelsen för miljön av konventionen, uppfattas ge uttryck för en återhållsamhet i ambitionsnivån när det gäller att fullfölja de grundtankar och mål som får antas finnas bakom hithörande delar av konventionen och direktiven.

Enligt konventionens artikel 9.2 skall varje part inom ramen för sin nationella lagstiftning se till att den berörda allmänhet som har ett tillräckligt intresse har rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 prövad. Enligt artikel 6.1.b gäller konventionen i enlighet med landets nationella rätt bl.a. alla verksamheter som kan ha betydande påverkan på miljön. Vad som utgör ett tillräckligt intresse skall enligt artikel 9.2 avgöras i enlighet med nationell rätt och (dvs. men också) i överensstämmelse med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning inom ramen för denna konvention. Varje part skall dessutom enligt artikel 9.3 se till att den allmänhet som uppfyller eventuella kriterier i nationell rätt har rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning. En motsvarande bestämmelse har införts genom direktiv 2003/35/EG.

I remissen anför regeringen att Sverige har rätt att bestämma vilken den allmänhet är som skall anses ha ett tillräckligt intresse, och regeringen hävdar i anslutning härtill att avgränsningen i 16 kap. 13 §

miljöbalken är godtagbar enligt konventionen. Genom att talerätten enligt bestämmelsen begränsas till ideella föreningar – med uteslutande bl.a. av stiftelser även om dessa har en stark anknytning till och mottar betydande bidrag från allmänheten – och till föreningar som funnits i tre år och har minst 2000 medlemmar, torde det vara endast en handfull föreningar, och sällan några lokala, som har talerätt enligt bestämmelsen. Det kan därmed sättas i fråga om den svenska bestämmelsen överensstämmer med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning inom ramen för konventionen.

Vidare kan det sättas i fråga om rätten enligt 16 kap. 13 § miljöbalken att klaga på tillstånd, godkännanden och dispens står i överensstämmelse med konventionens artikel 9.3 eller motsvarande direktivbestämmelse om rätt att få handlingar och underlåtenheter av personer och myndigheter som strider mot den nationella miljölagstiftningen prövade av domstol eller i administrativ ordning. Som flera remissinstanser framhållit är brister i tillsynen av särskilt intresse i detta sammanhang.

Den omständigheten att enskilda personer i allmänhet saknar talerätt i Sverige om de endast har allemansrätt, fastän en lags syfte exempelvis avseende strandskydd kan vara att skydda bl.a. allemansrätten, medför att det är betänkligt om också associationers talerätt är snävt beskuren.

Regeringen har i remissen emellertid aviserat att fortsatta överväganden skall äga rum avseende organisationers talerätt i miljömål. Lagrådet nöjer sig därför med att påpeka att det ter sig ovisst huruvida Sverige uppfyller konventions- och direktivkraven.

Förslaget till lag om miljöinformation

Lagens rubrik

Den föreslagna lagens rubrik är allmänt hållen och ger närmast intrycket att lagen är tillämplig på alla former av miljöinformation. Av 1 § framgår emellertid att lagen endast innehåller bestämmelser om rätt att ta del av miljöinformation hos sådana enskilda organ som anförtrotts offentliga förvaltningsuppgifter. Detta mer inskränkta tillämpningsområde bör enligt Lagrådet återspeglas redan i lagens rubrik. Detta skulle kunna ske om den gavs en beteckning som t.ex. Lag om miljöinformation hos vissa enskilda organ.

1 §

I paragrafen ges en presentation av lagens innehåll. Enligt första stycket innehåller den bestämmelser om rätt att ta del av miljöinformation hos enskilda organ, om informationen avser verksamhet som innebär fullgörande av offentlig förvaltningsuppgift. Av författningskommentaren framgår att det råder viss osäkerhet om vilka enskilda organ som omfattas av regleringen. Där nämns några exempel och sedan uttalar regeringen att det inte kan uteslutas att också andra organ träffas av bestämmelsen. Det måste från rättssäkerhetssynpunkt anses otillfredsställande att regleringens omfattning inte närmare kunnat preciseras. Mot bakgrund av att regleringen syftar till att i svensk rätt genomföra ett EG-direktiv har Lagrådet förståelse för att den osäkerhet som kan råda om direktivets innebörd också återspeglas i lagtexten. En ökad klarhet skulle emellertid vinnas om man i lagtexten nämnde de typer av enskilda organ som säkert omfattas. För att tydliggöra detta och att det är fråga om miljöinformation som av-

ser organets egna förvaltningsuppgifter, och inte andras, skulle första stycket kunna ges förslagsvis följande lydelse.

”Denna lag innehåller bestämmelser om rätt att ta del av miljöinformation hos fiskevårds- och viltvårdsområdesföreningar, vattenförbund och andra enskilda organ, om informationen avser sådan av det enskilda organet bedriven verksamhet som innebär fullgörande av offentlig förvaltningsuppgift.”

3 §

Ett genomgående drag i den föreslagna regleringen synes vara att där det är möjligt försöka efterlikna det system för rätten att ta del av allmänna handlingar som regleras i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (1980:100). Sålunda föreskrivs här att den som begär att få ta del av miljöinformation inte behöver ange skälen för sin begäran. När det gäller allmänna handlingar gäller dessutom att den som begär att få ta del av sådana i allmänhet har rätt att vara anonym. Frågan om sökanden skall behöva uppge sitt namn har inte berörts i remissen men förtjänar att belysas i det fortsatta beredningsarbetet.

9 §

Här anges att ett beslut varigenom en begäran om miljöinformation helt eller delvis avslagits får överklagas hos kammarrätten. I författningskommentaren anges att bestämmelsen har sin förebild i 15 kap. 7 § första stycket sekretesslagen. En viktig skillnad är emellertid att det i sekretesslagen uttryckligen anges att det endast är sökanden som har klagorätt. Den myndighet som av kammarrätten ålagts att lämna ut en handling kan inte överklaga det beslutet. Med tanke på den osäkerhet som enligt vad Lagrådet anfört under 1 § råder om den förevarande lagens tillämpningsområde kan det kanske finnas skäl för att låta även det enskilda organet överklaga kammarrättens

avgörande. Frågan om klagorättens omfattning bör belysas vid den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

Förslagen till lag om ändring i väglagen, lagen om byggande av järnväg, lagen om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn, luftfartslagen samt minerallagen.

I de i rubriken nämnda lagarna föreslås att det anges att vissa beslut får överklagas av en sådan ideell förening som avses i 16 kap. 13 § miljöbalken.

Bestämmelsen om ideella föreningars talerätt i 16 kap. 13 § miljöbalken kan uppfattas som en allmänna rättsgrundsats inom miljöretten. Med den lagstiftningsteknik som nu väljs i remissen, nämligen att i enskilda lagar hänvisa till miljöbalkens bestämmelse, kommer författningsregleringen att så småningom bli mycket omfattande. Dessutom uppstår risken att miljöbalkens bestämmelse kommer att läsas motsättningsvis i de fall en hänvisning till miljöbalken saknas, även om inga sakliga skäl kan anföras för att sådana föreningar som omfattas av 16 kap. 13 § miljöbalken skall sakna talerätt i det aktuella fallet. Lagrådet menar därför att den valda tekniken på sikt aktualiserar aningen en ordentlig inventering av miljörettsliga författningar vid sidan av miljöbalken som har bestämmelser om tillstånd, godkännande och dispens (se t.ex. 2 kap. 2 och 8 §§ sjötrafikförordningen, 1986:300) eller att det klargörs att bestämmelsen i 16 kap. 13 § miljöbalken om föreningars talerätt skall kunna tillämpas analogt eller att bestämmelsen bryts ut till en särskild lag med ett generellt innehåll.

Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen

I de båda sekretesslagsparagrafer som föreslås ändrade görs hänvisningar till den föreslagna lagen om miljöinformation. Om Lagrådets

förslag rörande den lagens rubrik godtas, måste konsekvensändringar göras i de nu aktuella paragraferna.

Förslaget till lag om ändring i miljöbalken

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.