



Totala behandlingstider för miljöärenden

INLEDANDE AV ÄRENDET

Jag har den 9 december 2021 avgjort ett klagomål som gällde förfarandet för undantagstillstånd som beviljas för att förhindra skador orsakade av vitkindad gås och storskarv ([OKV/2511/10/2020](#), på finska).

Av den utredning som mottogs då framgick det att behandlingstiderna för undantagstillstånd vid närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland är klart längre än tidigare. Även vid Vasa förvaltningsdomstol är behandlingstiderna för besvären i fråga långa och i vissa fall blir den totala behandlingstiden mycket lång. Jag konstaterade i mitt avgörande att den rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad som hör till var och ens grundlagsenliga rättsskydd inte uppfylls i dessa situationer.

Jag bad miljöministeriet senast den 31 maj 2022 lämna in en utredning av hur slopandet av fridlysningen och utvecklingen av undantagstillstånds-förfarandet har framskridit. Jag inledde därtill på eget initiativ en utredning av de totala behandlingstiderna för de ansökningar om undantagstillstånd som behandlas vid närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland och de ärenden som förs vidare till Vasa förvaltningsdomstol på grund av besvär, och jag bad dessa myndigheter lämna in utredningar om behandlingstiderna för de besvär som gäller beslut om undantagstillstånd. Jag bad även samtidigt Vasa förvaltningsdomstol lämna in en utredning om behandlingstiderna för övriga vatten- och miljöärenden.

Ett klagomål (OKV/1707/10/2021) om de långa behandlingstiderna för ansökningar om undantagstillstånd vid NTM-centralen i Egentliga Finland pågår även separat.

Miljöministeriets utredning

Miljöministeriet lämnade in den utredning som begärts av ministeriet i avgörande OKV/2511/10/2020 den 30 maj 2022.

Enligt miljöministeriets utredning hör både vitkindad gås och storskarv fortsättningsvis till de arter som fridlysts med stöd av naturvårdslagen i Finland, eftersom de inte räknas till viltarter. Arterna är fridlysta i hela EU och att slopa fridlysningsen kräver ändringar framför allt i EU:s fågeldirektiv. Enligt de uppgifter som miljöministeriet fått av EU-kommissionen förväntas dock inte några ändringar i fågeldirektivet inom den närmaste framtiden. Därför betonar ministeriet vikten av att hitta nationella lösningar på att förebygga och ersätta de skador som arterna orsakar.

Miljöministeriet redogör i sin utredning för lagstiftningsläget i Finland och konstaterar att oavsett vilken lag som fågelarten omfattas av måste undantagsgrunderna enligt fågeldirektivet uppfyllas, till exempel att förebygga allvarliga skador. Skjutning med dödlig utgång av vitkindad gås och storskarv grundar sig även i de övriga EU-länderna på samma internationella åtaganden och som medlemsstater i EU omfattas de av samma skyldigheter till regelbunden rapportering om beviljade undantagstillstånd till kommissionen och avtalssekretariatet i Bern. Om arten överförs till jaktlagen som en viltart i Finland på samma sätt som i Sverige och Estland, skulle det dock göra det möjligt att på undantagsgrunder ta till vara dödade individer som föda samt att bedriva skydds jakt.

Miljöministeriet har låtit göra en [utredning](#) om behandlingen av undantagstillstånd för alla arter som fridlysts med stöd av naturvårdslagen vid närings-, trafik- och miljöcentralerna. Utredningen färdigställdes den 13 april 2022. I utredningen gjordes en kartläggning av resursläget vid NTM-centralerna och en bedömning av olika alternativ för att förbättra resursläget när ansökningarna om undantagstillstånd behandlas och följs upp. Sammanfattningsvis konstateras det om resursernas tillräcklighet i utredningen att de nuvarande resurserna inte är tillräckliga för att behandla undantagstillstånd som helhet. Enligt utredningen finns det inga frigjorda resurser för behandling av undantagstillstånd vid NTM-centralerna, varför det inte är möjligt att effektivisera den nuvarande verksamheten genom att omorganisera behandlingen av ansökningar. Utifrån iakttagelserna i utredningen är den mest fungerande modellen för att behandla undantagstillstånd för fåglar till sin grundprincip att behandlingen koncentrerats till NTM-centralen i Egentliga Finland. I utredningen konstateras bland annat att centraliseringen leder till en enhetlig beslutslinje i hela landet och en bättre skala, helhetsbild och linje för tillståndsbehandlingen. Beslutslinjen för tillstånden kan lättare och snabbare ändras vid behov och den enhetliga linjen ökar tillståndsbeslutens förutsägbarhet, vilket gynnar den som söker ett beslut.

I den ovan nämnda utredningen som miljöministeriet låtit utföra föreslogs dock även förbättringar i den nuvarande verksamheten, såsom en tätare dialog med de andra NTM-centralerna under behandlingen av undantagstillstånd och utveckling av ett elektroniskt tillståndssystem. Resurserna för behandling av tillstånd vid NTM-centralen i Egentliga Finland bör även motsvara det stora antalet tillstånd och den stora arbetsmängden vid behandlingen av tillstånd, varför det rekommenderades att resurserna utökas.

I den utredning som miljöministeriet lämnat till biträdande justitiekanslern konstateras det att miljöministeriet i ljuset av den ovan nämnda utredningens resultat och i det nuvarande resursläget inte kommer att fördela uppgifterna för att behandla undantagstillstånd för fåglar till de övriga NTM-centralerna, eftersom det inte skulle leda till bättre behandlingstider och besluts-kvalitet.

Miljöministeriet har för NTM-centralen i Egentliga Finland förnyat tilläggsanslaget av engångs-natur för avlöning av ett årsverke för behandling av undantagstillstånd. NTM-centralen i Egentliga Finland har även till arbets- och näringsministeriet lämnat in en ansökan om anslag för avlöning av extra personal för att sköta de nationellt centraliserade tillståndsuppgifter som gäller artskydd och fåglar i enlighet med naturvårdslagen. Miljöministeriet har bifallit förslaget om tilläggsresurser som lagts fram av NTM-centralen i Egentliga Finland. Miljöministeriet utreder dessutom i samarbete med NTM-centralerna möjligheterna att utveckla ett elektroniskt system för undantagstillstånd. Diskussionen om en eventuell omorganisering av undantagstillståndsuppgifterna enligt naturvårdslagen kommer sannolikt att fortsätta inom ramen för utvecklingen av den statliga regionalförvaltningen som helhet.

Utredning av närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland

I den utredning som NTM-centralen i Egentliga Finland lämnat in konstateras det att behandlingstiderna för undantagstillstånd fortsättningsvis påverkas av att de ansökningar som gäller vitkindad gås har ökat tiofald sedan hösten 2020. År 2022 var den genomsnittliga behandlingstiden för alla undantagstillstånd som gällde fåglar 6,64 månader. Den genomsnittliga behandlingstiden för de undantagstillstånd som sökts och redan behandlats 2022 var 1,34 månader.

NTM-centralen i Egentliga Finland har som mål att i princip behandla alla undantagstillstånd inom tre månader.

Hur länge det tar att behandla ett ärende i ett enskilt fall beror dock alltid på ärendets art och karaktär och till exempel på behovet att begära kompletteringar av kunden. Vid behandlingen av tillstånd för vitkindad gås och storskarv krävs en hel del aktiv medverkan i bland annat kommunikationen och dialogen om förebyggandet av skador och olägenheter som orsakas av arterna i fråga. Målet med detta är att göra tillståndsbehandlingen smidigare även med beaktande

av sökandenas behov. Detta har identifierats vid NTM-centralen och man har försökt göra förfarandena i anslutning till tillståndsansökan smidigare på olika sätt. Tilläggsresurser krävs enligt NTM-centralen även för att göra behandlingen av tillståndsansökningar smidigare och förkorta behandlingstiderna. NTM-centralen har aktivt informerat om resursbehovet till miljöministeriet samt arbets- och näringsministeriet. År 2022 sköts tjänsten som föredragande för den centraliserade uppgiften av en fast anställd tjänsteperson och två visstidsanställda tjänstepersoner, som anställts med arbets- och näringsministeriets och miljöministeriets tilläggsanslag. Avtalet för den ena visstidstjänsten upphörde den 26 april 2022 och för den andra visstidstjänsten den 15 september 2022. Fortsatt finansiering för ett år (2022) har beviljats för miljöministeriets särskilda anslag. Förhandlingar på ministerienivå har förts om arbets- och näringsministeriets extra anslag som redan upphört och om en ytterligare fast tjänst, men inga beslut har fattats.

Domstolsbehandlingar har påverkat behandlingen av två beslut om storskarv som förvaltningsdomstolen under den tid som undantagstillstånden centraliserats (fr.o.m. 2015) har sänt tillbaka till NTM-centralen för behandling. NTM-centralen kan enligt sin utredning påverka behandlingstiderna i domstolen genom att lämna in dokument, bemötanden och utlåtanden inom utsatt tid.

Den totala behandlingstiden för dessa fall har varit exceptionellt långa och till fallen hänvisas även i det pågående klagomålet OKV/1707/10/2021.

Till exempel i ärendet VARELY/3547/2017 som avgjorts av NTM-centralen söktes undantagstillstånd bland annat för att skjuta storskarv genom en ansökan som lämnades in 2017. NTM-centralen gav sitt avgörande i ärendet den 15 augusti 2018. Avgörandet överklagades hos Vasa förvaltningsdomstol, som gav sitt beslut i ärendet den 5 november 2020, dvs. mer än två år från NTM-centralens avgörande. Med förvaltningsdomstolens beslut sändes ärendet tillbaka till NTM-centralen för behandling. NTM-centralen avgjorde ansökan på nytt den 3 juni 2022. Den här gången tog ärendets behandling i NTM-centralen 19 månader. Avgörandet överklagades dock och sommaren 2022 yrkades på ett förbud mot att verkställa beslutet. I klagomål OKV/1707/10/2021 kan man enligt de uppgifter som den klagande lämnat in förvänta sig förvaltningsdomstolens följande avgörande i ärendet våren 2023. Den totala behandlingstiden i ärendet kommer således att vara cirka sex år.

I ärendet VARELY/1825/2016 fäste biträdande justitiekanslerns ställföreträdare i sitt avgörande av den 26 oktober 2018 NTM-centralens uppmärksamhet på ärendets långa behandlingstid (OKV/2302/1/2017). Ärendet hade inletts den 24 maj 2016. Ärendet överklagades och Vasa förvaltningsdomstol sände tillbaka ärendet till NTM-centralen för att behandlas på nytt den 24 februari 2020. NTM-centralen gav sitt beslut den 31 december 2021. Att behandla ärendet på nytt vid NTM-centralen tog 22 månader och ärendets totala behandlingstid från att det inleddes var fem och ett halvt år.

Vasa förvaltningsdomstols utredning

Vasa förvaltningsdomstol konstaterar i sin utredning att behandlingstiderna för vissa ärenden tyvärr tidvis varit allt för långa. Avdelningarna, föredragandena och sammansättningarna i ärendegruppen har varierat och det har även påverkat behandlingstiderna. Ärendegruppen i denna fråga likställs med de övriga grupperna och har inte fastställts som en brådskande ärendegrupp. Antalet besvär i dessa ärenden vid Vasa förvaltningsdomstol är relativt litet. De långa behandlingstiderna har även påverkats av den övriga allmänna arbetssituationen och resurserna.

I fjol var den genomsnittliga behandlingstiden för alla ärenden 13,6 månader och under första hälften av innevarande år har den varit 13 månader. Behandlingstiderna i miljö- och vattenärenden har i fjol varit cirka 20 månader och under första hälften av innevarande år cirka 23 månader. Den genomsnittliga behandlingstiden påverkas enligt utredningen av att man under den senaste tiden har avgjort flera gamla miljö- och vattenärenden. Den genomsnittliga behandlingstiden kan öka även om det totala antalet inledda ärenden minskar. I slutet av januari pågick cirka 820 miljö- och vattenärenden, medan motsvarande siffra i slutet av juni var under 710.

I utredningen konstateras det att man i år har avgjort eller kommer att avgöra över tio arbetskrävande ärenden som alla även har stor samhällsbetydelse. Behandlingen av dessa ärenden har bundit upp grovt taget cirka hälften av personalresurserna vid den ena miljöavdelningen, dvs. avdelning 3. Behandlingen av arbetskrävande ärenden har påverkat arbetet vid hela avdelningen. På avdelningen i fråga har man redan en längre tid behandlat nyare fall än på den andra avdelningen, och avdelningen har som mål att under det innevarande året avgöra alla ärenden som inlets före den 30 juni 2021. För den andra miljöavdelningen, dvs. avdelning 1, som under de senaste åren har behandlat fler äldre ärenden, har man satt som mål att under det innevarande året avgöra alla ärenden som inlets 2018, 2019 och 2020.

Hösten 2022 inleder enligt utredningen en separat arbetsgrupp sitt arbete under ledning av en överdomare. Arbetsgruppen har till uppgift att hitta allt effektivare förfaranden för att behandla miljö- och vattenärenden så smidigt som möjligt vid förvaltningsdomstolen. Den modell för en enda miljöavdelning som föreslagits tidigare fungerar inte nödvändigtvis med nuvarande personalmängd inom miljö- och vattenärenden, men avsikten är att öka samarbetet mellan miljöavdelningarna och därigenom använda resurserna på ett mer ändamålsenligt sätt.

Målen för det innevarande året och att de genomförs så effektivt som möjligt skapar enligt utredningen en bra grund för att fortsätta avveckla köerna under de kommande åren i ett läge där förvaltningsdomstolen har bättre resurser. De tilläggsresurser för vatten- och miljöärenden som man fått för åren 2021–2022 har under det andra året börjat ge resultat, i och med att man har introducerat den med tilläggsresurserna anställda personalen i sitt arbete och personalen har lärt sig genom praktiskt arbete. Domstolsverket har genom sitt beslut av den 1 juli 2022 inrättat

följande tjänster vid Vasa förvaltningsdomstol från och med den 1 juli 2022: sex förvaltningsrättsdomartjänster (T13), tre förvaltningsrättsdomartjänster (T11), tre tjänster som föredragande vid förvaltningsdomstolen och två tjänster som lagskipningssekreterare. Vidare har Domstolsverket beviljat Vasa förvaltningsdomstol ett tjänsteförhållande på visstid som förvaltningsrättsdomare (T 11) för behandling av utlänningsärenden samt fem tjänsteförhållanden på visstid som förvaltningsrättsdomare (T11), ett tjänsteförhållande som föredragande vid förvaltningsdomstolen och ett tjänsteförhållande som lagskipningssekreterare i syfte att förkorta behandlingstiderna för miljö-, markanvändnings- och byggärenden.

På basis av det som angivits ovan är bedömningen i Vasa förvaltningsdomstols utredning att utsikterna för Vasa förvaltningsdomstol med den nya organisationen och de bättre resurserna är bra. Avsikten är att förkorta den genomsnittliga behandlingstiden för miljö- och vattenärenden till cirka 12 månader genom planering under de närmaste åren.

AVGÖRANDE

Ärendenas behandlingstider

Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag. Också enligt 23 § i förvaltningslagen ska ett ärende behandlas utan ogrundat dröjsmål.

Enligt 20 § i grundlagen bär var och en ansvar för naturen och dess mångfald samt för miljön och kulturarvet. Det allmänna ska verka för att alla tillförsäkras en sund miljö och att var och en har möjlighet att påverka beslut i frågor som gäller den egna livsmiljön.

Enligt 22 § i grundlagen har det allmänna skyldighet att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. Det innebär bland annat att sörja för tillräckliga resurser så att exempelvis ärenden kan behandlas på behörigt sätt och utan dröjsmål även i praktiken. Säkerställandet av denna rättighet inverkar även på tillgodosedandet av de grundläggande fri- och rättigheterna, dvs. i detta fall 20 § i grundlagen.

I mitt ovan nämnda avgörande OKV/2511/10/2020 konstaterade jag att de långa totala behandlingstiderna på cirka två eller tre år inte uppfyller den rätt att få sin sak behandlad på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål som hör till det rättsskydd som garanteras alla i grundlagen. Ett överklagande är en sistahandsmetod som medborgarna kan ta till för att påverka beslut om bland annat en näringsgren eller miljön som fattats inom miljöförvaltningen och den övriga förvaltningen.

Inom laglighetsövervakningspraxis har man i flera fall ansett att myndigheten inte på grund av anhopning av ärenden i arbetet, resursbrist eller exempelvis problem med organiseringen av arbetet kan låta bli att sörja för de skyldigheter som fastställs i lagen. I princip har som en godtagbar orsak för en fördröjd behandling av ärenden inte ansetts vara bristfälliga resurser, utan man har konstaterat att myndigheten med hjälp av effektiv arbetsledning, organisering av arbetet och utveckling av verksamhetsmetoderna samt genom andra tillgängliga metoder som förbättrar arbetets smidighet ska se till att behandlingstiderna hålls på en rimlig nivå. Myndigheterna har en kontinuerlig skyldighet att följa upp effektiviteten av sin resursanvändning, ingripa i problem med effektiviteten och vidta effektiva utvecklings- och korrigerande åtgärder. Dessa metoder är dock inte nödvändigtvis alltid tillräckliga, och då kan det vara fråga om en utpräglad obalans mellan de krav som lagstiftningen ställer på myndigheternas verksamhet och de resurser som myndigheterna anvisats.

Varje myndighet ska inom ramen för sin befogenhet bidra till att säkerställa tillräckliga och fungerande resurser för att myndighetens uppgifter kan skötas på behörigt sätt. Väsentligt är således att med tanke på laglighetsövervakningen granska inte bara vilka aktiva åtgärder myndigheten har vidtagit inom ramen för sin befogenhet utan även hur myndigheten på annat sätt har försökt förbättra situationen till den del frågan inte hör till myndighetens egen befogenhet. I sista hand handlar det om huruvida den enskilda myndigheten som helhet har gjort det som den rimligtvis kan förutsättas göra (se t.ex. mitt avgörande om förfaringssätten vid dataombudsmanens byrå [OKV/123/70/2020](#) och riksdagens justitieombudsmans avgörande, diarienummer [EOAK/7233/2019](#), på finska).

Enligt Vasa förvaltningsdomstols utredning är utsikterna för Vasa förvaltningsdomstol med den nya organisationen och de bättre resurserna bra. De tilläggsresurser som beskrivs i utredningen är också ansevärda och om de används effektivt kan de leda till konkreta förbättringar. Det väsentliga är således att resurserna används på ett effektivt sätt. Det är något som ämbetsverket ansvarar för och kan påverka.

Miljöministeriet konstaterar i sin utredning att ett tilläggsanslag av engångsnatur har beviljats NTM-centralen i Egentliga Finland för avlöning av ett årsverke för behandling av undantagstillstånd. Miljöministeriet har bifallit förslaget om tilläggsresurser som lagts fram av NTM-centralen i Egentliga Finland för arbets- och näringsministeriet.

Jag konstaterar att den uppdagade bristen på resurser och yrkeskunniga bör lösas på ett permanent sätt och inte som en engångslösning så att man kan säkerställa exempelvis långsiktig utbildning och engagemang för arbetet hos den rekryterade personalen. Enligt de mottagna utredningarna kan man inte göra bedömningen att antalet tillståndsansökningar som behandlas vid NTM-centralen kommer att minska.

Jag noterar även att man i Vasa förvaltningsdomstols utredning redogör för en utvecklingsarbetsgrupp som ska inrättas hösten 2022. Som det framgår av detta avgörande har dock förlängda behandlingstider observerats redan en lång tid.

Läget för behandlingen av regeringens proposition med förslag till naturskyddslag

I regeringens proposition med förslag till naturskyddslag [RP 76/2022 rd](#) som lämnades till riksdagen i maj föreslås en ny bestämmelse enligt vilken det på NTM-centralens initiativ är möjligt att tillåta geografiska undantag från förbudet mot att störa fridlysta fågelarter inom en eller flera kommuners område, om det på grund av att arten är talrik är sannolikt att individerna av arten orsakar särskilt stor skada som på ett oförutsägbart sätt drabbar gröda. En ytterligare förutsättning är att det finns tillräckligt med områden för födointag och vila som fåglarna kan förflytta sig till när de fördrivs från grödor.

Behandlingen av den ovan nämnda propositionen pågår fortfarande i riksdagen. Behandlingen av propositionen har kombinerats med en lagmotion med förslag till lag om ändring av 49 § i naturvårdslagen ([LM 19/2021 rd](#), på finska), där man föreslår att paragrafen ska ändras så att besittningstagande och tillvaratagande av vitkindad gås och storskarv som skjutits med stöd av ett undantagstillstånd enligt artikel 9.1 i fågeldirektivet ska tillåtas.

De nya bestämmelserna i naturvårdslagen kan bidra till en positiv utveckling för behandlingstiderna för miljöärenden.

Slutsatser och åtgärder

Ärendenas behandlingstider har redan en längre tid uppmärksammats såväl vid Vasa förvaltningsdomstol som vid närings-, trafik- och miljöcentralen i Egentliga Finland bland annat i avgöranden av de högsta laglighetsövervakarna. Jag har följt behandlingstiderna vid Vasa förvaltningsdomstol åtminstone sedan 2018. Behandlingstiderna har hela tiden varit mycket långa, även om man enligt de utredningar som lämnats in har försökt vidta olika utvecklingsåtgärder. Åtgärderna har dock inte enligt de tidigare uppgifterna nämnvärt förkortat behandlingstiderna för vatten- och miljöärenden.

Jag anser att den långvariga situationen är mycket bekymmersam med tanke på det i grundlagen garanterade rättsskyddet och tillgodoseendet av den grundläggande rättighet som hänför sig till miljön.

Vid NTM-centralen i Egentliga Finland har man enligt utredningen inte fått permanenta tilläggsresurser för behandlingen av ärenden, men en ökning av antalet visstidstjänster har lett till en

bättre situation. Målet vid NTM-centralen är även att göra tillståndsbehandlingen smidigare och enligt utredningen har man försökt göra förfarandena i anslutning till tillståndsansökan smidigare på olika sätt. För att behandlingen ska bli smidigare och behandlingstiderna kortare krävs dock enligt NTM-centralens bedömning i utredningen fortfarande tilläggsresurser.

Behandlingstiderna för miljöärenden såväl i NTM-centralen i Egentliga Finland och vid Vasa förvaltningsdomstol har varit oskäligt långa. De genomsnittliga behandlingstiderna för alla ärenden har dock enligt den senaste utredningen blivit kortare vid Vasa förvaltningsdomstol, och även i vatten- och miljöärenden kan man enligt utredningen förvänta sig en gynnsam utveckling bland annat tack vare tilläggsresurser och omorganisering av ärendena.

De totala behandlingstiderna för vissa enskilda ärenden är enligt utredningarna fortfarande mycket långa, upp till fem och sex år. De totala behandlingstidernas längd påverkas av flera faktorer, såsom bland annat den tid som går till att begära kompletteringar och utlåtanden samt att olika aktörer själva begär om förlängd tidsfrist för att lämna in utredningar. Av NTM-centralens utredning framgick att behandlingstiden i ett visst ärende hade påverkats även av att man inte omedelbart fått det utlåtande som behövdes bland annat av Naturresursinstitutet på det begärda språket. Jag konstaterar att man när man bedömer begäranden om förlängd tidsfrist bör beakta hur de påverkar de färdigt långa totala behandlingstiderna om de bifalls.

Bedömningen är att behandlingstiderna nu utvecklas i rätt riktning. Såväl NTM-centralen i Egentliga Finland och Vasa förvaltningsdomstol bör dock fortsättningsvis utveckla och effektivisera sin verksamhet så att de anvisade tilläggsresurserna kan utnyttjas effektivt och ärendenas totala behandlingstider kan förkortas avsevärt.

Jag ber NTM-centralen i Egentliga Finland och Vasa förvaltningsdomstol förse mig med uppdaterade uppgifter om användningen av tilläggsresurserna och utvecklingsåtgärderna samt om deras inverkan på behandlingstiderna för vatten- och miljöärenden senast den 31 maj 2023.

Jag sänder mitt beslut för kännedom även till miljöministeriet, arbets- och näringsministeriet, högsta förvaltningsdomstolen och Domstolsverket.

Denna handling har signerats elektroniskt.

Biträdande justitiekansler

Mikko Puumalainen

Referendarieråd

Outi Kostama