

Mark- och miljödomstolen

Till Landsbygds- och  
infrastrukturdepartementet via  
[li.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:li.remissvar@regeringskansliet.se)  
[li.spn@regeringskansliet.se](mailto:li.spn@regeringskansliet.se)

## Remiss av promemorian En snabbare utbyggnad av häkten och anstalter (Ds 2024:25, ert dnr LI2024/00880)

### Inledning

Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstolen, har beretts möjlighet att lämna synpunkter på innehållet i promemorian En snabbare utbyggnad av häkten och anstalter (Ds 2024:25), vilken utarbetats med anledning av Kriminalvårdens bedömning att behovet av fängelseplatser och häktesplatser fram till 2033 kommer att öka kraftigt.

Utredningen konstaterar att det finns hinder av olika slag och att långt ifrån alla finns att hitta i plan- och byggregelverket. De största hindren för en tydlig, öppen och effektiv byggprocess av häkten och anstalter tycks enligt utredningen ha sin grund i frågor om ägarförhållanden och upphandlingar. Förslagen i remissen rör dock huvudsakligen justeringar i plan- och bygglagen.

Justerade bestämmelser om tidsbegränsade bygglov

(avsnitt 6.2)

I avsnitt 6.2 föreslås att förutsättningarna för att få ett tidsbegränsat bygglov för kriminalvårdsanstalter och häkten utökas och förenklas. En ny paragraf föreslås (9 kap. 33 b § PBL). Paragrafens giltighet tidsbegränsas till tio år.

Tiden för ett sådant tidsbegränsat bygglov utökas med ytterligare fem år jämfört med dagens regler, det vill säga att lov enligt förslaget får ges tidsbegränsat i sammanlagt 20 år, uppdelat i flera lovomgångar.

Domstolen bedömer att förslaget att utöka tidsgränsen till sammantaget högst 20 år är lämpligt givet det stora platsbehovet framför allt då detta möjliggör att redan beslutade tidsbegränsade bygglov för tillfälliga moduler kan förlängas.

Sökanden måste med dagens bestämmelser uppge att behovet av den sökta åtgärden är tillfälligt och åberopa omständigheter och bevis för detta. Det är rimligt att sökanden för denna sorts åtgärder inte behöver motivera varför behovet är tillfälligt då bakgrunden till bestämmelsen är en dokumenterat stor platsbrist som behöver avhjälpas skyndsamt. Det blir också tydligt att det är tillåtet att inleda planläggning parallellt för att åtgärden längre fram ska kunna beviljas ett permanent bygglov om dessa kriterier är uppfyllda.

Utrymmet för att få tidsbegränsat lov föreslås också utökas till att det ska vara möjligt att på begäran få ett tidsbegränsat lov även om alla förutsättningar för ett permanent lov är uppfyllda. Enligt domstolens mening borde detta gälla för alla typer av tidsbegränsade lov.

Det är också ett mycket bra förslag att sökanden, i stället för att visa att det är ekonomiskt och praktiskt rimligt att återställa platsen efter lovens utgång så som tidsbegränsade lov i allmänhet förutsätter, ska visa att

platsen eller byggnadsverket ska vara tekniskt möjlig att återställa. Detta torde vara enklare för prövande myndigheter att bedöma.

Slutligen vill domstolen påpeka att det i allmänhet finns skäl för restriktivitet i fråga om tidsbegränsade bestämmelser. Detta gäller särskilt inom ramen för plan- och bygglagstiftningen som kontinuerligt ses över med regeländringar som följd. Med detta sagt föranleder tidsbegränsandet av nu aktuellt förslag ingen närmare invändning från domstolen.

Justerade bestämmelser om permanenta bygglov (avsnitt 6.3)

Enligt förslaget ska bygglov kunna ges för en åtgärd som avser kriminalvårdsanstalter och häkten trots att åtgärden avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser i fråga om bebyggelsens omfattning, det vill säga storlek, utformning och placering. Fler avvikelser än de som är godtagbara enligt nuvarande lagstiftning blir därmed möjliga för just anstalter och häkten, både under och efter detaljplanens genomförandetid. Utredningen motiverar detta bland annat med att fler platser därigenom kan ordnas genom att befintliga byggnader som används som anstalter och häkten kan byggas ut genom ett eller flera våningsplan. Bygglov får, med utredningens förslag, ges för dessa och liknande åtgärder utan behov av detaljplanearbete.

Enligt domstolens mening är det viktigt att bestämmelserna i detaljplaner som princip gäller. Byggrätten enligt en detaljplan är framtagen genom en demokratisk process och fungerar som en känd spelplan för byggande för byggaktörer, markägare, närboende och andra. Genom detaljplanen regleras på ett förutsägbart sätt avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen.

Enligt den föreslagna tredje punktens ordalydelse kan avvikelserna från såväl gamla som helt nya detaljplaner formellt sett tillåtas vara obegränsat

stora, så länge de överensstämmer med planens syfte. Det behöver inte heller finnas en befintlig anstalt eller något häkte på platsen sedan tidigare såsom i utredningens exempel. Mot bakgrund av att kriminalvårdsverksamhet och häktesverksamhet redan till sin karaktär har en viss omgivningspåverkan kan det få oskäligt stora konsekvenser för närboende om det i strid med detaljplanen uppförs en avsevärt större anläggning än vad detaljplanen tillåter och detta inte heller har kunnat förutses. Möjligheten till avvikelse från nya detaljplaner kan även påverka tilltron till myndighetens planprocess med dess demokratiska samråds- och granskningsmoment.

Tillämningen av anpassningskravet (2 kap. 6 §) och omgivningskravet (2 kap. 9 §) vid bygglovsprövning utgår enligt rättspraxis till stor del från de avvägningar som följer av planregleringen, och om planregleringen inte behöver följas blir även tillämpningen av nämnda bestämmelser svårförutsebar.

Domstolen anser att möjligheten till avvikelse från detaljplan bör stanna vid den relativt stora möjlighet som redan finns i nuvarande lagstiftning genom framför allt 9 kap. 31 c § PBL.

Bemyndigande för regeringen i en extraordinär situation  
(avsnitt 6.4)

*Bemyndigandet är inte nödvändigt*

De bestämmelser i PBL som kan undantas genom förslaget är centrala för den ordinarie prövningen enligt PBL, framför allt bestämmelserna i 2 kap. De syftar till att säkerställa att planläggning och byggande tar hänsyn till andra mycket viktiga intressen.

Förslagets utformning möjliggör också att regeringen kan meddela undantag som får till följd att en byggprocess kan ske utan att något överklagbart beslut (t.ex. ett bygglov) tas. På så sätt är det inte bara de

materiella bestämmelserna som kan sättas ur spel, utan också möjligheten till domstolsprövning. Det gäller dels själva byggnationen, dels förutsättningarna för undantaget (t.ex. utifrån det proportionalitetskrav som bestämmelsen ställer upp). Detta skulle i förhållande till nuvarande ordning ge regeringen ett synnerligen långtgående mandat

Vidare är det en kommunal angelägenhet att planlägga användningen av mark och vatten, vilket utgör en del av den grundlagsskyddade kommunala självstyrelsen. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör enligt regeringsformen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den, se 1 kap. 2 § PBL och 14 kap. 3 § regeringsformen.

Mot bakgrund av ovanstående bör alltså en möjlighet till undantag likt förslaget bara införas om det är nödvändigt.

Som utredningen angett kännetecknas en extraordinär händelse normalt sett av att den inte är förutsebar. Naturhändelser, tillströmningar av asylsökande, sjukdomsspridningar och krig kan ofta vara oförutsebara och medföra plötsliga behov. Det motiverar undantagen i 16 kap. 13–14 §§ PBL. Det kan däremot ifrågasättas om ett behov av kriminalvårdsplatser på ett jämförbart sätt kan uppstå utan att det går att förutse.

Ökad brottslighet är inte på samma sätt som katastrofer enstaka, avgränsade och akuta händelser. Kriminogena faktorer i samhället står på ett generellt plan under samhällets kontroll. Detsamma gäller särskilt tydligt för ett ökat behov av kriminalvårdsplatser, om behovet inte beror på ökad brottslighet utan straffskärpningar och utökade kriminaliseringar. Kriminalvårdens kapacitetsrapport – där en prognos gjorts för de kommande ca tio åren bl.a. med hänsyn till aktuella straffskärpningar – visar att platsbehovet kan förutses. Och om en situation är förutsebar kan den i god tid förebyggas med gängse verktyg.

Vidare innebär utredningens övriga förslag betydande lättnader för byggandet av anstalter och häkten, inte minst förslaget om utökade möjligheter för tidsbegränsade lov. Dessa är långtgående. Till den del problem med nybyggnationer hör till PBL-processer bör dessa vara tillräckliga även för framtida situationer.

Sammantaget framstår det som mycket oklart hur ett icke-förutsebart behov av kriminalvårdsplatser skulle kunna uppstå. Det bör också påpekas att det framstår som tveksamt om det föreslagna bemyndigandet är nödvändigt (proportionerligt) med tanke på det begränsade hinder som processerna enligt PBL synes utgöra (se inledningsvis i remissvaret).

*Förutsättningarna är för vagt definierade*

De krav som den föreslagna lagtexten ställer för att bestämmelsen ska få användas framstår som oprecisa i förhållande till det vidsträckt bemyndigande som ges. Redan grundrekvisitet (att brottsligheten ökar) är vagt. Är det till exempel tänkt att omfatta situationer då straffrätten utökas genom att fler gärningar kriminaliseras, utan att samhällets beteendemönster har förändrats? Hur allvarligt behöver läget vara?

Utredningen anger att bemyndigandet ska få utnyttjas när platsbristen innebär en *påtaglig risk* för att Kriminalvården inte i tid kan bereda fängesdömda eller häktade plats. Det ska vara fråga om en påtaglig risk som sett ur ett bredare perspektiv är betydande eller kan förutses bli betydande, på så sätt att den kan få konsekvenser för samhället i stort. Riskbedömningen ska göras utifrån befolkningens och samhällets behov av skydd mot ökningen av brottsligheten.

Utifrån de föreslagna rekvisiten torde det finnas ett utrymme för att argumentera för att bemyndigandet kan användas redan med hänsyn till rådande samhällssituation, men detta synes inte vara utredningens avsikt. Tanken verkar vara att bestämmelsen ska komma i bruk först vid en värre situation. Den nuvarande situationen framstår dock som

synnerligen allvarlig för Kriminalvården, och inte minst de intagna. Kriminalvården har senast 2024 (under pågående utredning) gått upp i stabsläge på grund av att platsbristen är så allvarlig att den kan försämra myndighetens förmåga att klara sitt uppdrag. Vilken typ av extraordinär situation som utredningen menar skulle kunna motivera ianspråktagande av bemyndigandet behöver framgå tydligare. Frågan måste belysas ingående i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

I sammanhanget kan förutom det som utredningen återgett även nämnas Justiceombudsmannens Rapport från Opcat-enheten 2025 där JO, efter granskning av dubbelbeläggningen på häkten mot bakgrund av FN:s konvention mot tortyr, inte kan dra någon annan slutsats än att de nuvarande förhållandena riskerar medföra att intagna i svenska häkten utsätts för omänsklig eller förnedrande behandling. I utredningens uttalanden anges visserligen inte de intagnas rättigheter eller välbefinnande som något som direkt bör beaktas vid bedömningen av om bemyndigandet kan utnyttjas. Mot bakgrund av bl.a. JO:s ovan nämnda slutsatser (och Sveriges åtaganden enligt konventionen) framstår det dock som angeläget även ur de intagnas perspektiv att klarlägga förutsättningarna för när regeringen ska kunna utnyttja bemyndigandet, i den mån det alls införs. Varken lagtexten eller utredningen ger tillräcklig ledning i den frågan.

Även om den nuvarande platsbristen inte skulle innebära att bestämmelsen får användas så går det att argumentera för att Kriminalvårdens prognos skulle göra det. Bestämmelsen har en förväntad framtida platsbrist som ett alternativt rekvisit. Kriminalvårdens prognos innebär att det på mindre än 10 år behöver tillkomma ca 30 000 anstaltsplatser, jämfört med dagens totala 6 750 st. Det hade varit önskvärt om utredningen hade utvecklat hur detta inte innebär att bestämmelsen omedelbart kan tas i bruk.

Vissa överklaganden ska prioriteras (avsnitt 6.6)

Enligt utredningen kan det vara klokt att invänta resultaten av andra pågående utredningar innan ytterligare åtgärder vidtas för att med lagstiftning korta handläggningstiderna för överklagade PBL-ärenden avseende häkten och anstalter. Utredningen anser det dock samtidigt tveksamt om en sådan reglering bör införas i lag. I avvaktan på dessa andra utredningar föreslår utredningen att det anges i regleringsbrevet till länsstyrelserna och Domstolsverket att handläggningen av överklagade detaljplaner och bygglov för häkten och anstalter särskilt ska prioriteras.

Enligt 11 kap. 2 § regeringsformen ska bestämmelser om domstolarnas rättskipningsuppgifter, i andra hänseenden än som berörs i regeringsformen, meddelas i lag. Det bör därtill framhållas att domstolarna i rättskipningen är självständiga i förhållande till Domstolsverket, som inte har till uppgift – eller ens kan – ge enskilda domstolar eller domare anvisningar om prioriteringar i den dömande verksamheten av nu aktuellt slag.

En annan sak är att det i gällande regleringsbrev för Domstolsverket framgår *målsättningar* för verksamheten av typen att 75 procent av brottmål i tingsrätt ska avgöras inom fem månader. Sådana allmänna målsättningar är dock något annat.

Förslaget, som alltså framstår som otillräckligt utrett, avstyrks. Under alla omständigheter bör de konstitutionella aspekterna belysas ingående i den fortsatta lagstiftningsprocessen.

Det kan avslutningsvis anmärkas att om vissa måltyper – genom föreskrifter i lag – ska prioriteras så framstår det som mer ändamålsenligt att hantera frågan med ett övergripande perspektiv för samhällsviktiga verksamheter i stort.



## Konsekvenser för mark- och miljödomstolarna (avsnitt 8)

Bortsett från det som angetts ovan angående prioritering av vissa överklaganden så har domstolen ingen invändning mot utredningens bedömning att förslagen inte kommer att medföra annat än en marginellt ökade kostnader för mark- och miljödomstolarna.

Domstolen har härutöver, utifrån de intressen som domstolen har att bevaka, inga synpunkter på det remitterade förslaget.

---

Detta yttrande har beslutats av chefsrådmannen Magnus Hermansson och tekniska rådet Malin Danielsson, efter beredning av tingsfiskalen Erik Renell.

Magnus Hermansson

Malin Danielsson

Kopia till tingsrättens allmänna diarium