

Mark- och miljööverdomstolen

Landsbygds- och infrastruktur-
departementet
li.remissvar@regeringskansliet.se

Remiss av promemorian En snabbare utbyggnad av häkten och anstalter (Ds 2024:25)

(Departementets dnr LI2024/00880)

Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen, har granskat de förslag som läggs fram i promemorian med de utgångspunkter som domstolen har att bevaka. Domstolen avstyrker promemorians förslag till ändringar i plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

Allmänna synpunkter

Plan- och bygglagstiftningen bygger på att mark- och vattenanvändning ska beslutas genom demokratiska processer och syftar till att den användning som är mest lämpad ska komma till stånd (se 1 kap. 1 § PBL). Bestämmelserna i 2 kap. PBL innebär att det ska ske en lämplighetsprövning av bebyggelse och byggnadsverk och hur dessa ska lokaliseras, placeras och utformas med hänsyn till såväl allmänna som enskilda intressen. Av 1 kap. 2 § PBL följer vidare att planläggning är en kommunal angelägenhet.

Förslagen innebär genomgripande avsteg från systematiken i PBL. Såväl planprocessen som grundläggande principer som styr lokalisering, placering och utformning av byggnader skulle sättas ur spel genom de föreslagna ändringarna. För att sådan undantagslagstiftning ska vara motiverad krävs att det finns ett tydligt behov. Domstolen ifrågasätter inte att det råder brist på häktes- och anstaltsplatser och att behovet av ytterligare sådana kommer att vara stort även i framtiden. De föreslagna ändringarna kan emellertid inte i någon beaktansvärd utsträckning antas bidra till en snabbare utbyggnad av häkten och anstalter. Tvärtom rör de hinder mot en snabb utbyggnad som har lyfts fram av de tillfrågade aktörerna faktorer som ligger utanför den lagstiftning som styr plan- och bygglovsprocessen.

I uppdraget som lämnades till utredaren anges att förslagen i första hand bör handla om att införa undantag från krav som bedöms vara mindre relevanta vid byggnation av häkten och anstalter. Enligt PBL får mark tas i anspråk för att bebyggas endast om marken från allmän synpunkt är lämplig för ändamålet. Kravet på en lämplig lokalisering gör sig gällande med särskild styrka när det är fråga om anläggningar med stor omgivningspåverkan, vilket häkten och anstalter vanligtvis har. Kravet på en lämplig lokali-

sering av sådana anläggningar är således högst relevant och bör inte bli föremål för undantag.

Förslaget till ny bestämmelse om tidsbegränsade bygglov (9 kap. 33 b § PBL)
Förslaget innebär, som domstolen uppfattar det, att ett tidsbegränsat bygglov ska kunna ges för en åtgärd som inte är av tillfällig karaktär. Den sammanlagda tidsperiod om 20 år som ett tidsbegränsat lov ska kunna ges för är så lång att den inte kan betraktas som tillfällig. Förslaget förefaller syfta till att anläggningar med stor omgivningspåverkan ska kunna uppföras med stöd av ett tidsbegränsat bygglov trots att merparten av de grundläggande kraven för bygglov inte är uppfyllda, med avsikten att ett permanent bygglov ändå ska ges någon gång i framtiden. Jämförelsen med de i dag gällande bestämmelserna om tidsbegränsade bygglov framstår därmed inte som relevant och kan inte motivera den föreslagna regeln.

Förslaget innebär att häkten och anstalter ska kunna uppföras med stöd av ett tidsbegränsat bygglov, även om den gällande detaljplanen inte medger detta. Anläggningen ska i stället kunna göras planenlig genom att en detaljplan tas fram i efterhand. Detta är systemfrämmande. Det är inte en rimlig ordning att i efterhand lägga ner omfattande resurser på planläggning för att söka legitimera en lokalisering som kanske inte kan godtas utifrån de hänsyn kommunen behöver beakta vid planläggning.

Förslaget till ny bestämmelse om planavvikelse vid permanenta bygglov (9 kap. 31 b § 3 PBL)

Domstolen anser att förslaget om utökade möjligheter till avvikelse från detaljplan eller områdesbestämmelser i fråga om omfattning, utformning eller placering är oförenligt med systematiken i PBL. Detaljplaner tas fram för att säkerställa att ny bebyggelse lokaliseras till mark som är lämplig för ändamålet i en process där allmänheten ges möjlighet att lämna synpunkter på förslaget. Planerna skapar en förutsebarhet för samtliga berörda i fråga om vilken bebyggelse som tillåts inom planområdet. Den föreslagna bestämmelsen möjliggör bebyggelse som innebär långtgående planavvikelse vilket riskerar att urholka planernas funktion och legitimitet. Även om avvikelser endast kommer aktualiseras i ett fåtal fall ändrar inte det bedömningen att förslaget är olämpligt. Detta eftersom främst anstalter typiskt sett har en betydande omgivningspåverkan.

Förslaget till ny bestämmelse om bemyndigande i extraordinära situationer (16 kap. 13 c § PBL)

Domstolen anser att den föreslagna typen av bemyndigande bör reserveras för extraordinära situationer där behovet av åtgärder inte kunnat förutses eller tillgodoses på mindre ingripande sätt. Den brist på häktes- och anstaltsplatser som i dag föreligger är en förutsebar följd av de lagstiftningsändringar som innebär längre strafftider och en ökad tillämpning av frihetsberövande straff. Enligt domstolen är den uppkomna situationen inte av sådant slag att den motiverar att regeringen ska kunna införa långtgående undantag från den ordning som riksdagen har bestämt.

Bemyndigandet möjliggör långtgående avsteg från demokratiska processer och grundläggande plan- och byggrättsliga krav samtidigt som det öppnar upp för åsidosättande av EU-rättslig lagstiftning och av Europakonventionen. Förutsättningarna för att tillämpa bemyndigandet är alltför vagt formulerade och konsekvenserna av förslaget går inte att bedöma. Det föreslagna bemyndigandet bör därför inte ges.

Förslaget att vissa överklaganden ska prioriteras i domstol
Domstolen ställer sig frågande till att förtur för mål i domstol som rör överklagande av detaljplaner och bygglov för häkten och anstalter kan regleras på annat sätt än genom lag. Det bör därför inte anges i Domstolsverkets regleringsbrev att dessa mål ska prioriteras.

Övrigt

Domstolen har ingen erinran mot förslaget om inrättande av ett expertråd, att Boverket ges i uppdrag att ta fram en vägledning eller framtagande av en förenklad process för byggande av typhus.

Som Kriminalvården har framhållit kan det finnas skäl att se över den nuvarande modellen för hur häkten och anstalter förvaltas. Att Kriminalvården inte själv får äga fastigheter gör det sannolikt svårare för myndigheten att skapa effektiva processer för hur nya häkten och anstalten kan etableras.

I handläggningen av detta ärende har deltagit hovrättspresidenten Mari Heidenborg, hovrättsrådet Karin Wistrand, tekniska rådet Johan Hjalmarsson och tf. hovrättsassessorn Hanna Wallin. Föredragande har varit Nina Hedvall Nordebo.

Mari Heidenborg

Nina Hedvall Nordebo