

Stockholm, 2025.03.07

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

Sveriges Arkitekter är ett fackförbund och en intresseorganisation som driver Sveriges arkitekters gemensamma frågor – från studietiden och genom hela yrkeslivet. Vi står upp för arkitekternas arbetsvillkor och driver kårens intressen för att åstadkomma vackra, hållbara och välfungerande livsmiljöer. Vi har över 14 000 medlemmar och ansluter cirka 90 procent av alla yrkesverksamma arkitekter i Sverige.

Sveriges Arkitekter avstyrker förslaget

I promemorian föreslås undantag för kriminalvårdsanstalter och häkten beträffande avvikelser från detaljplan och tidsbegränsade bygglov, i syfte att snabba på processen.

Sveriges Arkitekter avstyrker förslaget då den demokratiska processen urholkas, attraktiva miljöer riskerar att förstöras, det öppnar upp för ett undermåligt stadsbyggande och plan- och bygglagen ytterligare fragmentiseras.

Förbundet vill i stället lyfta fram andra vägar till en snabbare process: genomför förslaget om enklare ändring av detaljplan, ta vara på möjligheten till parallell plan- och bygglovsprocess och styr länsstyrelserna och domstolarna att prioritera ärenden rörande anstalter och häkten.

Större avvikelser kan förstöra en attraktiv miljö

I en detaljplan har förutsättningarna för vad som är möjligt, lämpligt och önskvärt att bygga på en viss plats tagits fram genom en demokratisk process där allmänna och enskilda intressen vägt samman.

Enligt plan- och bygglagen måste en byggåtgärd som huvudregel följa detaljplanens bestämmelser för att få bygglov, men det finns också en möjlighet till liten avvikelse (9 kap. 31 b § PBL). Efter det att genomförandetiden gått ut får bygglov utöver detta också ges för åtgärder med ytterligare avvikelser, som tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse (9 kap. 31 c § 2 pkt PBL). Sveriges Arkitekter är i grunden positiva till att viktiga samhällsfunktioner har en särställning i samhällsplaneringen, och anser att denna prioritering är väl avvägd i denna nuvarande bestämmelse.

Enligt förslaget i promemorian (ny 9 kap. 31 b § 3 pkt PBL) ska mer omfattande avvikelser från detaljplanens bestämmelser än vad som är tillåtna i dag möjliggöras för anstalter och häkten. Utökningen gäller explicit bebyggelsens omfattning, utformning och placering. Enligt utredningens förslag ska de allmänna kraven på anpassning till stads- och landskapsbild liksom kravet på god färg-, form- och materialverkan kvarstå.

Boverkets föreskrifter om detaljplan reglerar när detaljplanlagd mark får användas för anstalter och häkten; och det krävs att användningen vård finns i planen. Enligt Boverkets vägledning kan häkte även anläggas inom användningen centrum. Att centrala lägen är önskvärda från Kriminalvården i den framtida etableringen framgår av promemorian (s. 38). Vi konstaterar att byggnader som rymmer anstalter och häkten med andra ord kan finnas eller planenligt inrymmas, i skiftande bebyggelsemiljöer och i tättbebyggt område, i direkt anslutning till bostäder eller andra verksamheter. Det finns alltså inte någon begränsning i promemorians förslag till åtgärder som är avskilda från övrig bebyggelse och som vi menar är där gemene man normalt kan förvänta sig att kriminalvårdsanstalter och häkten nyetableras.

Vi ser oss manade att påpeka att planbestämmelser om omfattning, utformning och placering i hög grad handlar om att platsspecifikt skapa en ändamålsenlig bebyggelsestruktur, anpassa bebyggelse till en plats stads- och landskapsbild, visa hänsyn till natur- och kulturvården och forma en god helhet. Det handlar också om att tydliggöra hur en byggnad platsspecifikt kan uppnå god färg-, form- och materialverkan. En bestämmelse om högsta höjd kan därvid ha satts för att ny bebyggelse inte negativt ska påverka stadens siluett eller för att hålla ihop takfotshöjden längst med en gata, liksom för att inte skymma en utsikt, bryta en siktlinje eller skugga en park, ett torg eller en grannes uteplats. En bestämmelse om utformning kan handla om att genom en viss takform anpassa ny- och tillbyggnader till den omgivande kulturmiljön. En bestämmelse om att en del av tomten inte får byggas styr indirekt placering av nya byggnader och tillbyggnader och kan ha satts för att skapa och freda ett attraktivt, lummigt gaturum eller som ett respektavstånd till en annan byggnad. Dessa planbestämmelser är alltså ämnade att på ett tydligt, förutsebart och rättssäkert sätt anpassa ändringar och nyfyllskott till en specifik plats och dess miljö, respektive ge förutsättningarna för en god färg-, form- och materialverkan av en byggnad i den kontext den uppförs i.

Genom att åsidosätta platsspecifika planbestämmelser om omfattning, utformning och placering, så som utredningen föreslår, kommer en hänvisning till plan- och bygglagens allmänna bestämmelser med största sannolikhet ifrågasättas av den som söker lov. Förslaget lägger stor press på en enskild bygglovshandläggare, att under tidspress och emot en stark statlig aktör, värna såväl plan- och bygglagens som den enskilda detaljplanens syfte. Vi menar att även om lagstiftningen blir formulerad som att byggnadsnämnden "får" ge dessa avvikelser, och alltså inte ska, begränsas kommunerna krav i realiteten. Och med det riskerar attraktiva livsmiljöer, värdefulla kulturmiljöer och goda, trivsamma vardagsmiljöer att förstöras.

Av plan- och bygglagens portalparagraf (1 kap. 1 § PBL) framgår att bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer. Vidare framgår av inledande paragrafen i andra kapitlet att prövning av frågor enligt lagen ska ta hänsyn till både allmänna och enskilda intressen (2 kap. 1 § PBL). Sveriges Arkitekter anser att förslaget om större avvikelser ensidigt gynnar ett intresse – en snabb utbyggnad av kriminalvårdsanstalter anstalter och häkten – och där hänsyn till lagstiftningens främjande syfte och kravet på avvägning inte tagits.

I utredningens konsekvensbeskrivning (s. 121, andra stycket) finns vidare inget angett om förslagets konsekvenser för det nationella målet för arkitektur-, form- och designpolitiken (Gestaltad livsmiljö) eller miljömålet God bebyggd miljö, vilket i sig är anmärkningsvärt. (Att jämföra med att förslaget om tidsbegränsade bygglov i vart fall konsekvensbedömts i förhållande till miljömålet, s. 120, sista stycket). Efter det att promemorian remitterades har regeringen också presenterat en ny inriktning för stadsbyggnadspolitiken (Strategi för levande och trygga städer). Sveriges Arkitekter anser att förslaget om större avvikelser för kriminalvårdsanstalter och häkten, med bakgrund av ovan, kan få negativa konsekvenser för såväl det nationella målet som för miljömålet och dessutom går i motsatt riktning än den nya regeringsstrategin.

Sveriges Arkitekter anser sammanfattningsvis att en möjlighet att åsidosätta detaljplanens bestämmelser genom att tillåta omfattande avvikelser i bygglov, till och med utan hänsyn till pågående genomförandetid, dels underminerar tilliten till plan- och bygglagens demokratiska, rättssäkra process och riskerar att åsidosätta allmänna såväl som enskildas rimliga intressen, dels riskerar att

förstöra attraktiva, trivsamma och värdefulla miljöer. Förbundet avstyrker därför förslaget.

Tidsbegränsade åtgärder kan ge undermåligt stadsbyggande och irreparabla skador på natur- och kulturmiljö

Enligt förslaget ska anstalter och häkten kunna få tidsbegränsat lov med enda krav att platsen eller byggnaden tekniskt ska vara möjlig att återställa. Därutöver föreslås att tidsbegränsat lov ska kunna ges för längre tid än vad som idag är möjligt (tjugo år i stället för femton) och att det ska vara möjligt att låta ett tidsbegränsat bygglov föregå ett detaljplanearbete. I konsekvensbeskrivningen anges att förslaget i viss mån står i strid med miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö, men att effekterna begränsas genom att kommunen inte är skyldig att bevilja lov utan att lovet får ges.

Om en byggnad ska få uppföras med tidsbegränsat lov med ett enda krav att platsen tekniskt ska gå att återställa, och ett sådant lov tillåts föregå en detaljplaneprocess, rundas i praktiken kvalitativa utformnings- eller anpassningskrav på en bebyggelse som förväntas bli permanent. Modular som normalt används vid tidsbegränsade åtgärder, är till sin natur mer eller mindre statiska beträffande fasadutformning, planlösning, rumssamband, dagsljusinsläpp, utblicksmöjlighet, möblerbarhet med mera. Det är med andra ord inte anpassade till platsens och den aktuella verksamhetskontextens förutsättningar, även om generella krav på ändamålsenlighet för verksamheten så som cellstorlek och tillgång till fönster är säkerställda. Bristen på möjlighet till platsanpassning kan handla om mått och form hos den befintliga bebyggelsestrukturens gatu- och gårdsrum, karaktärsdrag hos omgivande byggnader, väderstreck, möjligheten till dagsljus i lämpliga väderstreck och eventuella särskilda behov för de lokalt anställdas arbetsmiljö. Sveriges Arkitekter anser att all bebyggelse som avses att uppföras permanent ska uppfylla alla materiella krav i plan- och bygglagstiftningen och avstyrker därför möjligheten att ett tidsbegränsat bygglov (där dessa krav inte ställs) ska få föregå en detaljplaneprocess i syfte att permanenta åtgärden. Vi ser att risken är stor att ett undermåligt stadsbyggande kommer till stånd när det går att gena förbi de materiella kraven.

Vi vill understryka risken att tidsbegränsade lov enligt förslaget kan komma att ges på sådan mark som enligt planen annars inte får bebyggas på grund av att den är olämplig för bebyggelse i förhållande till risken för ras, skred och översvämning eller andra risker i omgivningen. I många kommuner pågår

arbeten med att anpassa befintliga stadsmiljöer inför effekter av klimatförändringar såsom exempelvis skyfall. En förenklad bygglovsprocess riskerar att missa det, vilket potentiellt kan få stora konsekvenser bland annat då blåljusverksamhet kan hindras från att komma fram,

Sveriges Arkitekter anser vidare, att om en byggnad ska få uppföras med tidsbegränsat lov med ett enda krav att platsen tekniskt ska gå att återställa ska vad som avses med "tekniskt möjligt" inte begränsas till byggnadens teknik utan också avse naturens förutsättningar att återställas. Exempelvis kan irreparabla naturskador på jordprofil, dagvatten, vegetation och djurliv uppkomma vid ovarsamma schakter och grävning, massahantering, kompaktering och upplag. Vår erfarenhet är att det finns en särskild risk för denna sorts skador vid byggande av tillfälliga moduler. Om en befintlig byggnad ska få ändras eller omvandlas utan andra krav än återställelse rent tekniskt, ser vi också ett behov av att skydda kulturvärden. Exempel på irreparabla kulturskador på byggnadsverk kan vara förstörda eller rivna listverk, utsmyckningar, fast inredning och fönster – det autentiska originalet kan inte med samma värde ersättas av nyproduktion. Dessa risker är främst kopplade till ombyggnad. Irreparabel kulturskada kan också uppkomma när tidigare samhällsförhållanden inte längre är avläsbara i byggnaden/bebyggelsen, eller när dess betydelse i det lokala sammanhanget väsentligt ändras. Den risken är mest påtaglig vid omvandling. Sveriges Arkitekter är positiva till att det befintliga beståndet används och återanvänds varsamt och klimatsmart, men om regeringen väljer att gå vidare med denna del av förslaget, anser vi att det är kritiskt att det som i promemorian uttrycks som tekniskt möjligt att återställa även omfattar ett skydd så att irreparabla skador på natur- och kulturvärden inte tillåts uppkomma.

Undantag leder till fler undantag som leder till fragmentiserade regler

Sveriges Arkitekter noterar att regeringen efter det att promemorian remitterades beslutat om lagrådsremissen Ett nytt regelverk för bygglov. Av denna framgår bland annat att en utgångspunkt för det nya regelverket är att det ska vara hållbart över tid, där ett generellt problem med den plan- och byggrättsliga regleringen varit den stora mängd ändringar som skett. Av lagrådsremissen framgår också att ambitionen är att den nuvarande katalogen av undantag för specifika åtgärder i så stor utsträckning som möjligt arbetas in i huvudreglerna.

Sveriges Arkitekter är positiva till utgångspunkterna ovan, att regelverket ska vara hållbart över tid och att undantag ska undvikas. Förtroendet för att så kommer bli undergrävs dock genom promemorians förslag om undantag för anstalter och häkten beträffande större avvikelser liksom även undantag från reglerna om tidsbegränsade lov.

En ändring av plan- och bygglagen har ofta lett till fler ändringar eller följdändringar. Mot den bakgrunden är vi därför särskilt oroadade för att den nu föreslagna möjligheten till större avvikelser kan få både en och flera efterföljare. Vad är angeläget nästa gång? I promemorian lyfts Statens institutionsstyrelses och Migrationsverkets behov (s. 81). Modulflerbostadshus torde också ligga nära till hands, som tidigare bland annat föreslagits av Typhusutredningen (SOU 2020:75).

Sveriges Arkitekter avstyrker utredningens alla förslag om undantag för anstalter och häkten även av detta skäl, och analogt därför även förslaget om att vidare utreda en egen lovprocess för typhus (s. 103 – 105).

Risk för en årsring av inhumana kriminalvårdsbyggnader

En möjlighet för regeringen att besluta om föreskrifter vid extraordinära situationer finns sedan 2005, med bakgrund i stormen Gudrun samma år. Möjligheten har därefter utökats tre gånger, vid tillströmningen av asylsökanden 2017, vid covid-19-pandemin 2020 och med anledning av invasionen av Ukraina 2022. Nu föreslås ytterligare en utökning av möjligheten att gälla vid platsbrist hos Kriminalvården vid ökad brottslighet (16 kap. 13 c § PBL).

Sveriges Arkitekter hyser respekt för att extraordinära situationer kan kräva snabba beslut där bemyndigande till regeringen att fatta sådana är en viktig förutsättning för att samhället ska kunna fungera även då. Förbundet vill samtidigt markera att den möjligheten måste ges med största möjliga restriktivitet för att förtroendet och tilliten till systemet och den demokratiska processen inte påverkas negativt.

Promemorians förslag behöver därvid ses tillsammans med redan genomförda ändringar i förordningen om utformning av häkten och polisarrestar. Sedan 2023 får avvikelser från kraven på minsta rumsstorlek, minsta rumshöjd och tillgången på fönster och dagsljus göras för rum som används kortvarigt.¹ Av promemorian

¹ 5 a §§ förordningen om utformningen av häkten och polisarrestar

framgår också att Kriminalvården har byggt häktesceller avsedda för dubbelbeläggning med en area av nio kvadratmeter.

Av Kriminalvårdens rapport *Kort om häktade barn*² framgår att två procent av alla häktade är barn och att barn är särskilt känsliga vid frihetsberövanden. Det är särskilt anmärkningsvärt att barnperspektivet och barnkonventionen inte uppmärksammas i promemorian och konsekvensbelysts.

Vi ser med stark oro framför oss en ny årsring av kriminalvårdsbyggnader i Sverige som inte uppfyller den internationella lägstanivån vid utformningen av förvaringsrum med utgångspunkt i humanitära rättigheter, inte minst utan hänsyn till barns särskilda behov.

Risk för en årsring av byggnader med högt klimatavtryck

Promemorian fokuserar på att snabbt öka omfattningen av anstalter och häkten, såväl genom om- och tillbyggnad som genom nybyggnad. Det omfattande behovet av nya kriminalvårdslokaler kommer i sig, såväl vid om- och tillbyggnad som nybyggnad, medföra ett stort klimatavtryck. Sveriges Arkitekter saknar, inte minst i konsekvensavsnittet, ett resonemang och förslag kring hur detta klimatavtryck skulle kunna minimeras.

Välj förslaget om enklare ändring av detaljplan

I stället för fragmentiserade undantag för bygglov vill vi lyfta att det allmän-giltiga förslaget om att göra det enklare att ändra en detaljplan (Boverkets rapport 2024:21). Detta torde vara en ändring i plan- och bygglagstiftningen som även kan tillgodose Kriminalvårdens behov av snabbare processer. Vi uppmanar därför regeringen att prioritera och fokusera på Boverkets förslag om ändring av detaljplan och med det lägga förslagen i aktuell promemoria till handlingarna.

Använd befintlig möjlighet till parallella processer i stället för ytterligare undantag

Promemorian beskriver två detaljplaneärenden för anstalter som tagit 1 år och 11 månader respektive 1 år och 1 månad (s. 40 – 42). Handläggningstiden för bygglov är idag reglerad till max 10 respektive 20 veckor (9 kap. 27 § PBL). Med det vill vi poängtera att drygt ett år är en rimlig tid för att ta fram relevanta

² <https://www.kriminalvarden.se/globalassets/publikationer/forskningsrapporter/kort-om-haktade-barn.pdf> (hämtad 2025-03-03)

underlag (såväl själva planen som dess utredningar som byggnadens projektering) och demokratiskt förankra utvecklingen av den lokala livsmiljön.

I stället för gräddfil i systemet för anstalter och häkten, som rundar såväl platsens förutsättningar som demokratisk förankring, vill Sveriges Arkitekter därför också uppmärksamma möjligheten att bevilja bygglov parallellt med slutskedet av en detaljplaneprocess genom ett laga-kraft-villkorat bygglov (9 kap. 36 § PBL). Genom att ta vara på denna möjlighet kan byggherrens och hyresgästens (i detta fall Kriminalvårdens) ledtid sparas samtidigt som den prövning av en åtgärds lämplighet som görs genom detaljplanprocessen inte åsidosätts. Och genom att ta till vara denna befintliga möjlighet, som inte omnämns i promemorian, undviks också ytterligare undantag i plan- och byggregelverket.

Ett strukturerat arbetssätt för att hantera sådana parallella processer tillämpas idag i många kommuner, exempelvis i Göteborg. Det vägledningsarbete som promemorian föreslår att Boverket ska göra avseende anstalter och häkten (avsnitt 6.7), kan med fördel också omfatta exempel och råd för arbete i parallella processer. En sådan vägledning skulle också kunna vara till god nytta för att minska ledtiderna i plan- och byggprocessen som helhet.

Styr länsstyrelsen och domstolarna att prioritera ärenden om anstalter och häkten

Promemorian föreslår att länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna ska prioritera ärenden om anstalter och häkten. Sveriges Arkitekter är positiva till förslaget.

Remittera förslaget om Nationell fysisk planering

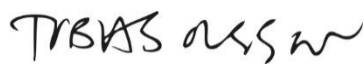
Promemorian bedömer att markförsörjning för anstalter och häkten kan få en prioriterad ställning likt den som riksintressena har i miljöbalken och att detta i första hand bör hanteras inom ramen på redan pågående arbeten inom området. Sveriges Arkitekter är positiva till att viktiga samhällsfunktioner har en särställning i samhällsplaneringen och vill härvid uppmana regeringen att brett remittera förslaget om Nationell fysisk planering (Ds 2023:28).

Prioritera kompetensen som gör jobbet

Sveriges Arkitekter vill understryka det som utredningen själva konstaterar – att hindren för utbyggnaden av anstalter och häkten främst ligger inom andra områden än plan- och bygglagstiftningen. Det expertråd som utredningen föreslår kan säkert bidra med kunskaps- och erfarenhetsutbyten inom tekniska frågor. Rådets uppdrag bör dock, enligt Sveriges Arkitekter, inte begränsas till

snabba och effektiva processer. Det bör också ges ett explicit helhetsansvar så att det som byggs blir ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbart. Utöver det föreslagna rådets uppdrag föreslår Sveriges Arkitekter alltså att Kriminalvården förstärker rådet och/eller sin beställarorganisation med bred och yrkesverksam kompetens, inte minst arkitekter.

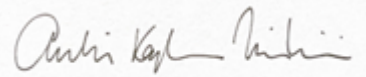
Vi menar avslutningsvis att den personella kompetens som de facto gör jobbet med att söka och utreda lokaliseringsmöjligheter, tar fram planhandlingar, gör utredningar, förankrar, projekterar och bygger är det som i första hand behöver tillföras i arbetet med att lösa behoven av fler anstalter och häkten. Människor som också ges förutsättningar att säkra att mänskliga värden bibehålls genom processen.



Tobias Olsson
Förbundsdirektör



Margareta Wilhelmsson
Samhällspolitisk chef



Anki Kaplan Wikström
Samhällspolitisk utredare