

Stockholm den 8 september 2016

R-2016/1100

Till Näringsdepartementet

N2016/04184/PUB

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 13 juni 2016 beretts tillfälle att avge yttrande över promemorian Undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen vid tillströmning av asylsökande.

### **Sammanfattning**

Advokatsamfundet avstyrker förslaget i dess nuvarande lydelse. Advokatsamfundet anser att det finns betydligt lämpligare lösningar för att hantera de situationer som förslaget avser än vad som föreslås i promemorian. För att underlätta och påskynda byggandet av asylboenden m.m., bör ändringar enligt Advokatsamfundets mening ske direkt i lagtexten i plan- och bygglagen (PBL). Advokatsamfundet vill särskilt framhålla de synpunkter som redovisas nedan, framför allt de som avser olämplig avgränsning av bemyndigandet samt dess långtgående konsekvenser i fråga om påverkan på enskilda personer respektive verksamheter, och vad som avser allvarliga brister utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv.

### **Generella synpunkter**

Bedömningarna i promemorian omfattar de huvudsakliga PBL-relaterade problem, som blir aktuella vid en stor tillströmning av asylsökande. De situationer vilka det föreslagna bemyndigandet är utformat för, innebär dock enligt Advokatsamfundets mening att föreskrifter som medför oproportionerliga följder kan komma att meddelas av regeringen. Advokatsamfundet anser att bemyndigandet har utformats alltför generellt och att konsekvenserna av förslaget inte går att förutse i tillfredsställande utsträckning. Förslaget har därför allvarliga brister utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv.

Advokatsamfundet vill särskilt påpeka vikten av att förenklade processer för byggande av bostäder och särskilda undantag från formella och materiella krav i PBL bör hanteras genom ändringar i lagtexten, således inte genom bemyndiganden till regeringen. Det finns i promemorian exempel på förenklningar som skulle kunna skrivas in direkt i lagtexten och därmed vara såväl tydliga som förutsägbara för såväl kommuner som enskilda fastighetsägare eller andra berörda.

### **Särskilt omfattande tillströmning av asylsökande**

Bemyndigandet baseras på den nuvarande bestämmelsen i 16 kap. 13 § PBL, som avser undantag från PBL:s regler vid naturhändelser med synnerligen omfattande negativa effekter. Bestämmelsen antogs av riksdagen knappt fyra månader efter den stora storm som drog över södra Sverige den 8-9 januari 2005 och föregicks således av ett mycket kort lagstiftningsförfarande. Det ligger förvisso nära till hands att promemorians förslag om bemyndiganden om undantag utformas på ett snarlikt sätt som den nuvarande bestämmelsen i 16 kap. 13 § PBL. En avgörande skillnad, som emellertid enligt Advokatsamfundet mening gör detta mindre lämpligt, är att det nu aktuella föreslagna bemyndigandet avser osäkra och oförutsägbara situationer där det är mycket svårt att uppskatta behovet av undantag från PBL:s regler. Den nuvarande bestämmelsen bemyndigar till liknande undantag som det aktuella förslaget, men endast i situationer där det redan *har* inträffat en naturhändelse med synnerligen omfattande negativa konsekvenser. Bedömningen av nödvändiga undantag från PBL:s regler är i en sådan situation väsentligt lättare att göra än de situationer som det föreslagna bemyndigandet avser.

Promemorian ger ingen större ledning i hur en särskilt omfattande tillströmning av asylsökande ska bedömas, utan överlämnar denna uppgift till regeringen. Detta avser särskilt att bemyndigandet även gäller situationer då tillströmningen av asylsökande kan väntas bli särskilt omfattande (s. 15 f. i promemorian). Innebörden är därmed att byggnader kan behöva iordningställas baserat på prognoser och antaganden av situationens utveckling. Tillförlitligheten i dylika prognoser och antaganden har dock varit mycket låg, något som även har framgått under det senaste årets tillströmning av asylsökande och som också medges av regeringen. Denna omständighet innebär att det blir uppenbara bedömningssvårigheter för regeringen att meddela föreskrifter om nödvändiga och proportionella undantag. Advokatsamfundet anser att det är olämpligt med ett omfattande bemyndigande att undanta PBL:s regler vid situationer som inte ännu konkretiserats eller går att utvärdera på ett någorlunda tillfredsställande sätt.

För det fall Näringsdepartementet ändå väljer att gå vidare med förslaget om normgivningsbemyndigande till regeringen att meddela undantag från vissa bestämmelser i PBL, vill Advokatsamfundet framhålla att ett sådant bemyndigande bör vara tillämpligt endast vid exceptionella situationer och endast när behovet av sådana undantag kan konstateras. Bemyndigandet blir enligt Advokatsamfundets mening mer acceptabelt om det inledande rekvisitet ”särskilt omfattande” byts ut mot ”synnerligen omfattande” samt

om antaganden om framtida behov ("eller kan väntas bli") utgår som grund för bemyndigandet. Som Advokatsamfundet anfört ovan, bör dock undantag från formella och materiella krav i PBL i första hand hanteras genom ändringar i lagtexten.

### **Inverkan på rättssäkerheten**

Valet av ett brett bemyndigande med beaktande av proportionalitet och i vissa fall antaganden om en situations utveckling utgör en stor utmaning för regeringen i fråga om att anpassa föreskrifterna, så att de inte står i strid med grundlag eller annan överordnad författning. Det går inte att bortse från möjligheten att regeringens föreskrifter om undantag eller delar av dessa kan visa sig vara oproportionerliga sett till hur en situation utvecklats jämfört med tidigare antaganden och de allvarliga konsekvenser detta kan ha medfört för enskilda personer och verksamheter. Genom att överlämna bedömningen av proportionalitet och förenlighet med övriga författningar till regeringen saknas kontrollfunktioner. Det är först vid senare domstolsprövningar som föreskriftens och de enskilda åtgärdernas förenlighet med lag och Europakonventionen för mänskliga rättigheter kan fastställas. Advokatsamfundet anser att detta innebär en bristande förutsebarhet för såväl den som utför en byggnation som den som påverkas av byggnationen.

I promemorian anges att konsekvenserna för motstående enskilda intressen begränsas av kravet på proportionalitet och att bemyndigandet inte innefattar undantag från de enskilda intressena i 2 kap. PBL. Möjligheten att föreskriva undantag från bygglovsplikt innebär dock – som påpekas i promemorian – att det inte finns något beslut som kan överklagas av berörda grannar. En sådan rättsförlust är enligt Advokatsamfundet en allvarlig konsekvens av förslaget som svårligen kan accepteras. För det fall Näringsdepartementet ändå väljer att gå vidare med förslaget om att bemyndiga regeringen att föreskriva undantag från bygglovsplikt, bör ett sådant bemyndigande uttryckligen begränsas till situationer där det inte finns något beaktansvärt motstående enskilt intresse.

### **Retroaktiv tillämpning**

I ljuset av den ovan beskrivna problematiken med att föreskriva proportionerliga undantag och risken för senare prövning av föreskrifternas lagenlighet, är även förslaget till retroaktiv tillämpning av undantagen olämpligt. Advokatsamfundet anser överlag att en retroaktiv tillämpning av föreskrifter ska möjliggöras endast i undantagsfall, när konsekvenserna går att förutse. Föreslagen formulering möjliggör en alltför bred tillämpning och bör begränsas till de undantag som kan anses som absolut nödvändiga. Förslaget i denna del bör omarbetas.

### **Tidsbegränsning av undantagen**

Advokatsamfundet anser att konsekvenserna av undantagens tidsbegränsning behöver utredas mer i detalj. Promemorian föreslår en övre gräns i linje med vad som gäller för tidsbegränsat bygglov, dvs. i dagsläget 15 år, men att det normalt borde röra sig om

kortare tider. Eftersom situationerna då bemyndigandet kan vara tillämpligt bör vara väsentligt kortare än 15 år, kan det ifrågasättas att det möjliggörs för tillfälliga åtgärder under så pass lång tid. Konsekvenserna för enskilda personer och verksamheter i åtgärdens omgivning kan potentiellt sett bli mycket allvarliga. Ett exempel på detta är miljöfarliga verksamheter som har ett löpande ansvar för sin omgivningspåverkan, exempelvis på närliggande bostäder. Så pass omfattande undantagsmöjligheter som föreslås, bör enligt samfundets mening vara tydligt begränsade i tid, exempelvis maximalt tre år, med möjlighet för regeringen att utfärda nya föreskrifter om behovet därefter fortfarande kvarstår.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg/

genom Maria Billing