



Nya åtgärder som kan genomföras utan krav på bygglov

Till civilutskottet

Civilutskottet beslutade den 10 april 2014 att ge konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 2013/14:127 och de motioner som väckts med anledning av propositionen i de delar de berör konstitutionsutskottets beredningsområde. Konstitutionsutskottet begränsar sitt yttrande till propositionens förenlighet med regeringsformens beredningskrav samt lagförslagets förenlighet med Europakonventionen och följdmotionerna i dessa berörda delar.

I yttrandet finns två avvikande meningar (V).

Utskottets överväganden

Propositionens förenlighet med regeringsformens beredningskrav

Regeringsformen

Av 7 kap. 2 § regeringsformen (RF) följer ett beredningskrav för regeringsärenden. Regeringen ska innan den fattar beslut i ett ärende inhämta behövliga yttranden och upplysningar från myndigheter, organisationer och andra, t.ex. i form av remiss. I förarbetena (prop. 1973:90) till RF ansågs det vara ett karakteristiskt och betydelsefullt inslag i svensk politisk beslutsprocess, att det som ett led i beredningen av regeringsärenden i stor utsträckning inhämtas yttranden från myndigheter, organisationer och andra enskilda sammanslutningar (s. 287). Det ansågs därför vara naturligt att låta ordningen med remisser från regeringen komma till uttryck i RF. Varken av bestämmelserna i RF eller av dess förarbeten framgår närmare hur ett remissförfarande bör gå till. Av förarbetena framgår att det faller på den aktuella departementschefen eller annan föredragande att under vanligt konstitutionellt ansvar avgöra vilka myndigheter som är berörda av ett regeringsärende och i vilken omfattning organisationer och enskilda bör få tillfälle att yttra sig. Beslutanderätten kan delegeras till en tjänsteman i Regeringskansliet (prop. 1973:90 s. 288). Vanligast förfaller vara att beslut om remiss fattas av en chefstjänsteman eller huvudmannen (Ds 1997:1 s. 29).

Propositionshandboken

Propositionshandboken (Ds 1997:1), som har utarbetats av Statsrådsberedningen, innehåller anvisningar för propositionsarbetet i Regeringskansliet. I handboken fastslås att det är beredningskravet i 7 kap. 2 § RF som styr behovet av remissbehandling (s. 27). Som huvudregel bör remisstiden inte sättas kortare än tre månader (s. 32). Eventuellt kan ännu längre tid behövas, t.ex. om kommuner och landsting ska svara på remissen. Hänsyn måste tas till eventuella underremisser, hur ofta fullmäktige sammanträder, helger och semesterperioder osv. Propositionshandboken tar även upp hur brådskande propositionsarbete bör hanteras (s. 119). Det normala berednings- och remissförfarandet kan i vissa undantagsfall ersättas med ett förfarande med remissmöten m.m. eller, i lagtekniska frågor av mer okontroversiellt slag, med en begränsad remiss i samband med delningsförfarandet, då man endast delar propositionsutkastet eller tar muntliga kontakter. Enligt riktlinjerna får detta dock endast förekomma i undantagsfall. Justitiedepartementets granskningsenhet bör rådfrågas vid tveksamhet om vad som behöver göras för att beredningskravet ska uppfyllas.

Propositionen

Av propositionen framgår att regeringen beslutade om en lagrådsremiss som byggde på tre utredningsförslag: Plangenomförandeutredningens betänkande (SOU 2013:34), en promemoria (Vissa plan- och byggfrågor) upprättad inom Socialdepartementet samt Boverkets rapport (2013:35). Av propositionen (s. 145, Lagrådets yttrande) framgår att Plangenomförandeutredningens betänkande remitterades den 16 maj 2013 med en sista svarstid den 31 augusti 2013. Socialdepartementets promemoria remitterades den 20 juni 2013 med en sista svarstid den 12 september 2013. Boverkets rapport, som var föranledd av ett regeringsuppdrag i mitten av november 2013, remitterades den 13 december 2013 med en sista svarstid den 10 januari 2014. Ett remissmöte angående rapporten hölls i Socialdepartementet den 19 december 2013. I budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14: 1 utg.omr. 18 s. 48), som beslutades den 12 september 2013 redovisade regeringen att den avsåg att ge Boverket i uppdrag att föreslå hur listan av åtgärder som är befriade från krav på bygglov kan utökas, bl.a. genom att öka byggnadsarean för sådana komplementbyggnader (t.ex. friggebodar) som det inte krävs bygglov för mot bakgrund av bl.a. Plangenomförandeutredningens förslag. Lagrådets yttrande lämnades den 27 februari 2014.

I propositionen (s. 21) anges att Lagrådet (vars yttrande redovisas mer utförligt nedan) och flera remissinstanser kritiserar att Boverkets rapport har tagits fram på kort tid och att remisstiden har varit begränsad. Lagrådets slutsats är att beredningskravet enligt 7 kap. 2 § RF inte är uppfyllt. Lagrådet noterar också att handläggningstiden mellan remisstidens utgång och regeringens beslut om lagrådsremiss har varit kort. Av propositionen framgår att regeringen är medveten om att tidsramarna har varit snäva, vilket har berott på ärendets angelägenhetsgrad och höga prioritet, men regeringen konstaterar ändå att alla berörda instanser har getts tillfälle att lämna synpunkter på förslaget. Vidare påpekar regeringen att den korta remisstiden i viss mån har kompensrats genom att det även har hållits ett remissmöte där remissinstanserna gavs möjlighet att ta del av Boverkets förslag och lämna synpunkter muntligen. Det ska i detta sammanhang också framhållas att lagförslagen huvudsakligen utgör en vidareutveckling av redan gällande undantagsregler för s.k. friggebodar och att det inte handlar om någon helt ny lagstiftning. Regeringen anser därför att beredningen varit tillräckligt väl avvägd med hänsyn till lagstiftningsärendets karaktär och att regeringsformens beredningskrav således är uppfyllt.

Följdmotionerna

I en kommittémotion 2013/14:C10 av Veronica Palm m.fl. (S) yrkas att regeringen inom två år bör återkomma till riksdagen med en utvärdering av de nya regelverken och utifrån utvärderingen lämna förslag till en eventuell översyn (yrkande 1). Vidare yrkas att regeringen snarast bör åter-

komma till riksdagen med svar på viktiga frågor kring samhällsplanering och en prövning för grannar (yrkande 2). Motionärerna menar att regeringens beredning av propositionen lämnar mycket i övrigt att önska.

I en motion 2013/14:C11 av Jan Lindholm och Agneta Börjesson (båda MP) yrkas ett tillkännagivande om behov av konsekvensutredning av förslaget om komplementsbyggnad för åretruntbruk som föreslås få uppföras utan bygglov (yrkande 1). Riksdagen bör ge regeringen detta krav till känna som en förutsättning för att gå vidare med förslaget. Vidare yrkas att riksdagen avslår regeringens förslag om att enbostadshus ska kunna omvandlas till tvåbostadshus utan bygglov (yrkande 3) och att regeringen ska genomföra en samlad utvärdering av lagstiftningens effekter och sedan återkomma till riksdagen om detta (yrkande 4). Motionärerna beklagar att regeringen genom en undermåligt genomförd utredningsprocess och en ofullständig beredning lägger förslag som inte uppfyller rimliga krav för att kunna ligga till grund för riksdagens lagstiftningsarbete. Förslaget har enligt motionärerna med bred marginal klivit över en linje som gör det omöjligt för riksdagen att fatta beslut. Det måste vara rimligt utrett och redovisat vilka konsekvenserna blir av ett så ingripande lagförslag som detta innan det genomförs. Motionärerna delar dock bedömningen att behovet av effektiva åtgärder för att öka antalet bostäder i landet är stort och föreslår därför inte avslag på propositionen. De anser emellertid att beredningen av propositionen är under all kritik och att den är ett tydligt tecken på regeringens oförmåga att styra landet.

I en kommittémotion 2013/14:C9 av Amineh Kakabaveh m.fl. (V) yrkas avslag på propositionen. Motionärerna pekar på att inte bara remissinstanserna utan även Lagrådet har riktat skarp och allvarlig kritik mot regeringens lagförslag. Beredningen kan inte sägas leva upp till de krav som ställs i RF.

Lagrådets yttrande

I yttrandet anger Lagrådet att remisstiden för betänkandet (SOU 2013:34) och departementets promemoria (Vissa plan- och byggfrågor) till den övervägande delen inföll under sommarmånaderna, då arbetskapaciteten hos myndigheter och organisationer är nedsatt därför att personalen i stor utsträckning har semester. Detta sätt att hantera beredningen av lagstiftningsärenden är emellertid enligt Lagrådet vanligt förekommande och har tillåtits passera i betydligt mer omfattande ärenden än detta (se t.ex. prop. 1994/95:45). Lagrådet ansåg i sitt yttrande att det därför inte kan sägas att beredningen i dessa delar är så bristfällig att regeringsformens krav har åsidosatts. Lagrådet fortsatte enligt följande (se prop. 2013/14:127 s. 145 f.).

Annorlunda förhåller det sig med Boverkets rapport, som alltså föranleddes av ett regeringsuppdrag som lämnades i mitten av november 2013 och avlämnades redan i december. Förslagen i rapporten var långt ifrån okomplicerade. Remissinstanserna fick trots det mindre än

en månad på sig att yttra sig och under den tiden inföll alla helger i samband med jul och nyår. Det remissmöte som hölls den 19 december, dvs. endast ett par dagar efter det att rapporten kommit remissinstanserna till handa, kan inte anses ha kompenserat för den orimligt korta svarstiden. Flera remissinstanser, t.ex. Svea hovrätt, anmärkte också på remisstiden. Några instanser, bl.a. Nacka tingsrätt och Regelrådet, avstod t.o.m. från att yttra sig.

Svea hovrätt anmärkte dessutom på att konsekvenserna av Boverkets förslag inte var tillräckligt redovisade i rapporten. Lagrådet instämmer i hovrättens kritik. Exempelvis analyseras inte i rapporten hur de föreslagna lagändringarna påverkar regelsystemet i övrigt. Avsaknaden av en sådan analys måste ha försvårat för remissinstanserna att bedöma förslagets konsekvenser, vilket naturligen har varit särskilt problematiskt med tanke på den korta remisstiden.

Lagrådet noterar vidare att lagrådsremissen beslutades vid regeringssammanträdet den 6 februari 2014, dvs. mindre än en månad efter remisstidens utgång. Denna korta handläggningstid ger intrycket att regeringen inte har tagit regeringsformens beredningskrav på allvar. Till detta intryck bidrar också att remissynpunkterna knappast bemöts i sak trots att det på flera ställen i remissen framgår att många remissinstanser avstyrkt förslagen.

Av det anförda följer enligt Lagrådet att beredningen av Boverkets rapport inte är godtagbar och att det i den delen inte kan anses att regeringsformens beredningskrav är uppfyllt. Redan på grund av detta uttalade Lagrådet att lagrådsremissen i de delar som bygger på Boverkets rapport inte kan ligga till grund för lagstiftning.

Tidigare uttalanden om remisstider

Vid granskningen av beredningen av besparingar inom försvarets materieförsörjning uttalade konstitutionsutskott att det är viktigt att myndigheters sakkunskap inhämtas och att remisstider eller motsvarande bör vara så väl tilltagna att remissinstanserna ges en reell möjlighet att överväga förslagen (bet. 2012/13:KU20 s. 114). Utskottet har även vid flera tidigare tillfällen granskat frågor rörande beredning av regeringsärenden. Hösten 2008 utförde utskottet en genomgång av granskningar från mitten av 1970-talet och framåt när det gäller inhämtande av yttranden och upplysningar från myndigheter, organisationer och andra (bet. 2008/09:KU10 s. 46 f.). Resultaten av genomgången kan sammanfattas som följer. Ett skriftligt remissförfarande bör alltid vara det normala sättet att inhämta synpunkter under beredningen av lagförslag. Remissmöten fyller främst en funktion som komplement. Ett förenklat beredningsförfarande i form av kontakter under hand med berörda myndigheter bör endast komma i fråga i verkliga undantagsfall.

Utskottets ställningstagande

Konstitutionsutskottet har tidigare pekat på vikten av att myndigheters sakkunskap inhämtas och att remisstider eller motsvarande bör vara så väl tilltagna att remissinstanserna ges en reell möjlighet att överväga försla-

gen. Det faller på aktuella departementschefen eller annan föredragande att avgöra vilka myndigheter som är berörda av ett regeringsärende och i vilken omfattning organisationer och enskilda bör få tillfälle att yttra sig.

Förslaget i den del det avser Boverkets rapport har remitterats på synnerligen kort tid och därtill under jul- och nyårshelgerna. Utskottet noterar att ett remissmöte förvisso hållits för att kompensera den korta remisstiden. Enligt konstitutionsutskottets mening har ärendets beredning varit anmärkningsvärt komprimerad. Medan Lagrådet bedömer att beredningen av Boverkets rapport inte är godtagbar, att det i den delen inte kan anses att RF:s beredningskrav är uppfyllt och att beredningen därför inte kan ligga till grund för lagstiftning, är regeringen av den uppfattningen att RF:s beredningskrav är uppfyllt, med hänsyn till lagstiftningsärendets karaktär. Här kan från konstitutionsutskottets sida erinras om att domstolar eller offentliga organ i enlighet med 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § RF inte ska tillämpa en föreskrift om de finner att stadgad ordning i något väsentligt avseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst. Av de aktuella bestämmelserna i RF framgår även att det vid en sådan prövning av en lag särskilt ska beaktas att riksdagen är folkets främsta företrädare och att grundlag går före lag.

Frågan om huruvida propositionen i denna del, vad gäller beredningen, ska antas är emellertid något som civilutskottet får ta ställning till.

Propositionsförslagets förenlighet med Europakonventionen

Regeringsformen

Enligt 1 kap. 1 § tredje stycket RF utövas den offentliga makten under lagarna. Av förarbetena (prop. 1973:90 s. 397) framgår att innebörden av den legalitetsprincip som slås fast genom bestämmelsen är att alla samhällsorgan är bundna av rättsordningens regler. Konstitutionsutskottet tillade (KU 1973:26 s. 59) att med sistnämnda uttryck avsågs inte bara lagarna i rent teknisk bemärkelse och andra författningar utan även t.ex. sedvanerätt.

Enligt 2 kap. 19 § RF får en lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Propositionen

Lagrådet anser i sitt yttrande (som redovisas mer utförligt nedan) att regeringen inte i tillräcklig grad behandlat den rätt till domstolsprövning som grannar och närboende kan ha vid byggnadsåtgärder som kan innefatta en kränkning av egendomsskyddet enligt Europakonventionen. Dessa frågor berörs över huvud taget inte i remissen. Lagrådet konstaterar vidare att det

inte är utrett att regeringens förslag lever upp till regleringen i Europakonventionen om egendomsskydd (artikel 1 i tilläggsprotokoll 1) och rätten till domstolsprövning (artikel 6). Lagrådet ifrågasätter, med hänvisning till praxis från Högsta förvaltningsdomstolen, om det finns tillräcklig grund för antagandet att byggnadsnämndens beslut i ett tillsynsärende alltid kan överklagas till domstol.

I propositionen (s. 59 f.) anger regeringen att s.k. friggebodar redan i dag kan uppföras i strid med en detaljplan utan vare sig bygglovsprövning eller anmälan till byggnadsnämnden och utan någon särskild möjlighet till domstolsprövning av grannar före byggstart. Regeringen anser att det är av stor vikt att det genom förenklingar skapas bättre förutsättningar för bostadsförsörjningen. De förslag som nu lämnas gör det lättare för fastighetsägare att bygga sådana byggnader som kan användas för bostadsändamål och att vidta andra åtgärder som skapar fler bostäder. Regeringen påpekar att det dock måste beaktas att grannar och andra berörda har ett intresse av att det inte vidtas åtgärder som medför olägenheter för dem, varför det föreslås i propositionen att de nu aktuella byggnaderna och tillbyggnaderna inte ska få byggas närmare tomtgränsen än 4,5 meter om inte de grannar som berörs medger det samt att höjden på byggnaderna begränsas på så sätt att de endast ska få utökas med 1 meter mot vad som gäller för nämnda friggebodar. En stor skillnad jämfört med friggebodarna är enligt regeringen att uppförandet av byggnaderna ska föregås av en anmälan. Att en åtgärd är anmälningspliktig innebär att byggnadsnämnden kommer att fatta beslut om ett startbesked. I den bedömning som nämnden då ska göra ingår att ta ställning till om den aktuella åtgärden kan antas uppfylla kraven i plan- och bygglagen (PBL). Dessa kan bl.a. gälla huruvida placeringen och utformningen är lämplig med hänsyn till skydd mot spridning av brand samt mot trafikolyckor och andra olyckshändelser. Vidare om placeringen är sådan att den kan medföra någon påverkan som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller kan medföra någon betydande olägenhet på annat sätt. Byggnadsnämnden kommer därigenom vid handläggningen att beakta enskilda och allmänna intressen. Uppkommer någon olägenhet på grund av att bestämmelserna i PBL inte har följts har grannar eller närboende en möjlighet att hos byggnadsnämnden initiera ett tillsynsärende. Enligt regeringen medför detta att den föreslagna ordningen innebär en lämplig balans mellan de olika intressen som fastighetsägare, grannar och samhället kan ha. Regeringen anser mot denna bakgrund att förslagen är förenliga med Europakonventionens reglering om egendomsskydd.

För det fall en granne har invändningar mot en åtgärd som vidtas utan bygglov kan berörda grannar, som ovan nämnts, anmäla saken till byggnadsnämnden. Det kan t.ex. bli aktuellt när en granne anser att förutsättningarna för undantaget från krav på bygglov inte är uppfyllt. Regeringen konstaterar (som svar på Lagrådets ifrågasättande av om det finns tillräcklig grund för regeringens antagande att en byggnadsnämnds beslut i ett

tillsynsärende alltid kan överklagas till domstol) att i praxis har en byggnadsnämnds beslut att inte vidta någon åtgärd med anledning av en anmälan ansetts vara ett sådant beslut som kan överklagas av ägare till fastigheter som gränsar till den fastighet som anmälan avser (HFD 2011 not. 93). Enligt regeringens bedömning finns det inte stöd för att Europakonventionen kräver en mer långtgående rätt till domstolsprövning för grannar och närboende. Sammanfattningsvis bedömer regeringen att förslagen är förenliga med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen.

Bland annat mot bakgrund av Lagrådets erinran om att grannars talerätt har en lång tradition i Sverige samt det faktum att flera remissinstanser har framfört invändningar mot att grannars inflytande minskar genom förslagen avser regeringen att initiera en bred analys i fråga om domstolsprövning av de nya åtgärderna.

Följdmotionerna

I en kommittémotion 2013/14:C10 av Veronica Palm m.fl. (S) yrkas att regeringen snarast bör återkomma till riksdagen med svar på viktiga frågor kring samhällsplanering och en prövning för grannar (yrkande 2). Motionärerna pekar på Lagrådets bedömning att regeringen inte i tillräcklig grad beaktat den rätt till domstolsprövning som grannar och närboende kan ha vid byggnadsåtgärder som kan innefatta en kränkning av egendomsskyddet enligt Europakonventionen.

I en motion 2013/14:C11 av Jan Lindholm och Agneta Börjesson (båda MP) yrkas bl.a. att regeringen ska genomföra en samlad utvärdering av lagstiftningens effekter och sedan återkomma till riksdagen om detta (yrkande 4). Motionärerna anser att det när avgörande förändringar av lagstiftningen genomförs är viktigt att konsekvenserna av förändringarna är grundligt utredda. Utan vägledning tar det lång tid att utveckla en fungerande och förutsägbar rättspraxis. Det anförda gäller enligt motionärerna särskilt i fall som detta, när den föreslagna förändringen är mycket ingripande, exempelvis genom att förslaget troligen strider mot respekten för den enskildes egendom enligt Europakonventionen.

I en kommittémotion 2013/14:C9 av Amineh Kakabaveh m.fl. (V) yrkas på avslag på propositionen. Motionärerna pekar på att Lagrådet menar att detta förslag går emot rättspraxis, och att det inte är utrett om det står i strid med egendomsskyddet i Europakonventionen om mänskliga rättigheter.

Lagrådets yttrande

I yttrandet konstaterade Lagrådet att regeringens förslag i lagrådsremissen innebär att grannars nuvarande möjlighet att överklaga bygglovet och därigenom hindra byggnadsverk som orsakar olägenheter helt tas bort, även om byggnadsverket skulle vara olämpligt lokaliserat och ägnat att leda till

värdeinsknning på angränsande fastigheter. Samtidigt beskärs byggnadsnämndens möjlighet att göra en förutsättningslös granskning av sådana projekt, bl.a. med hänsyn till allmänna och enskilda intressen.

Enligt artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen, vilken gäller som lag här i Sverige, ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Begreppet egendom ska ges en autonom och vidsträckt innebörd. Staterna anses även ha en positiv förpliktelse att se till att rättigheten skyddas mot kränkningar utförda av andra privata rättssubjekt (Danelius: Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 4 uppl. s. 545 och SOU 2010:87 s. 150 f.). Rätten till skydd för egendom är vidare en civil rättighet i den mening som avses i artikel 6 i Europakonventionen, vilket innebär att en kränkning grundar rätt till domstolsprövning. En sådan rätt kan tillkomma även närboende (jfr Danelius s. 156).

Lagrådet erinrade i sitt yttrande om att grannars rätt att överklaga beslut som kan påverka värdet på eller rådigheten över deras egen fastighet har lång tradition i Sverige (se t.ex. RÅ 1992 ref. 81 och RÅ 2005 ref. 36). Att dessa rättigheter även anses omfattade av Europakonventionens krav på rätt till domstolsprövning bekräftas av att grannars klagomål i planärenden tagits upp till prövning av Högsta förvaltningsdomstolen i rättsprövningsmål (se t.ex. RÅ 2008 ref. 36). Lagrådet ansåg mot denna bakgrund att remissförslaget inte i tillräcklig grad hade beaktat den rätt till domstolsprövning som grannar och närboende kan ha vid byggnadsåtgärder som kan innefatta en kränkning av egendomsskyddet enligt Europakonventionen. Lagrådet påpekade att dessa frågor över huvud taget inte berördes i remissen.

Lagrådet konstaterade att det visserligen inte är alla byggnadsåtgärder som har sådan omfattning och betydelse att de kan hävdas utgöra en kränkning av konventionsrättigheterna. Enligt Lagrådets mening måste emellertid ett så avancerat byggnadsverk som det föreslagna komplementbostads-huset, vilket dessutom ska få placeras i strid med gällande detaljplan, kunna medföra sådana olägenheter för grannfastigheternas ägare att dessa får anses ha en rätt till domstolsprövning av åtgärdens tillåtlighet. Lagrådet framhöll att en sådan prövning av tillåtligheten inte är bunden till PBL:s föreskrifter utan ska vara tillräckligt vid för att medge en fullständig bedömning av de civila rättigheterna och skyldigheterna (Danelius s. 191). Enligt Lagrådets mening är en efterföljande prövning av om byggnadsnämnden haft anledning att inleda ett tillsynsärende av annan karaktär och ger inte samma möjligheter till rättelse för den enskilde. En sådan prövningsmöjlighet framstår enligt Lagrådet därmed som otillräcklig.

Lagrådet ifrågasatte dessutom om det finns tillräcklig grund för antagandet att byggnadsnämndens beslut i ett tillsynsärende alltid kan överklagas till domstol. I ett rättsfall (RÅ 2010 ref. 29) har Högsta förvaltningsdomstolen ansett att en tillsynsmyndighets beslut att inte vidta någon åtgärd med anledning av ett klagomål inte utgör något överklagbart beslut.

Lagrådet fann det sålunda inte utrett att förslaget uppfyller konventionskraven vad gäller grannars möjlighet till domstolsprövning vid nyttillkommande komplementbostadshus. Detsamma gällde i fråga om de övriga byggnadsåtgärder som föreslås få genomföras utan bygglov. Dessa skiljer sig dock åt väsentligt med hänsyn till graden av omgivningspåverkan. Det fick sålunda enligt Lagrådet antas att exempelvis en tillbyggnad av föreslagen omfattning ofta skulle kunna utgöra grund för en påstådd kränkning av egendomsskyddet. En noggrann analys av rättsläget måste därför föregå ett eventuellt borttagande av bygglovsplikt för de aktuella åtgärderna så att rätten till domstolsprövning respekteras. Lagrådet erinrade om att en lag eller annan föreskrift enligt 2 kap. 19 § RF inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen.

Utskottets ställningstagande

Frågan om lagförslagets förenlighet med Europakonventionens bestämmelser om egendomsskydd och rätten till domstolsprövning behandlades inte i lagrådsremissen. Utskottet konstaterar att regeringen i propositionen har gjort en sådan bedömning. I de delar bedömningen avser förenligheten med egendomsskyddet har utskottet inte någon annan uppfattning än regeringen.

Många av de invändningar som väckts under beredningen av ärendet gäller brister i utredningen av om förslaget uppfyller konventionskraven vad gäller grannars möjlighet till domstolsprövning vid nyttillkommande komplementbostadshus och övriga byggnadsåtgärder som enligt förslaget ska få genomföras utan bygglov. I sammanhanget har det hänvisats till Högsta förvaltningsdomstolens praxis i frågan om huruvida ett beslut från en byggnadsnämnd i ett tillsynsärende alltid kan överklagas till domstol. Utskottet kan inledningsvis konstatera att överklagbarheten är begränsad till följd av allmänna principer som har utbildats i praxis (jfr RÅ 2007 ref. 7 och där angivna rättsfall). En myndighets faktiska handlande eller underlåtenhet att handla kan exempelvis inte överklagas. Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten) har vidare funnit att ett beslut att avskrika ett tillsynsärende generellt sett inte kan bli föremål för en överprövning hos förvaltningsdomstol (RÅ 2010 ref. 29, jfr RÅ 1996 not. 190). Samtidigt innebär Högsta förvaltningsdomstolens praxis att en byggnadsnämnds beslut att inte vidta någon åtgärd med anledning av en anmälan har ansetts vara ett sådant beslut som kan överklagas av ägare till fastigheter som gränssar till den fastighet som anmälan avser (HFD 2011 not. 93). Således tycks det i vart fall föreligga vissa möjligheter till domstolsprövning.

När det gäller förenligheten med rätten till domstolsprövning konstaterar utskottet att regeringen, bl.a. mot bakgrund av Lagrådets och remissinstansers synpunkter om såväl den långa traditionen av grannars talerätt i Sverige som grannars minskande inflytande genom förslagen, avser att initiera en bred analys i fråga om domstolsprövning av de nya åtgärderna. Konstitutionsutskottet anser att en sådan analys är angelägen, inte minst i ljuset av de eventuella konsekvenserna vid förslagets tillämpning som utskottet önskar fästa civilutskottets uppmärksamhet på och som t.ex. Svea hovrätt och Vänersborgs tingsrätt pekat på under remissbehandlingen. I sammanhanget beklagar utskottet att rättsläget kan betecknas som i viss mån oklart fram till det att den ovan föreslagna analysen slutförts. Här kan även nämnas att domstolar eller offentliga organ enligt RF inte ska tillämpa en föreskrift om de finner att den står i strid med en bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning. Vidare vill utskottet peka på vad Svea hovrätt anfört, nämligen att antalet tillsynsärenden kan befaras öka när krav på kontakt med myndigheter och prövning i förväg försvinner. Denna ökning kan enligt hovrätten antas vara av sådan omfattning att de förenklningar som förslagen syftar till inte kommer att förverkligas eftersom arbetsbördan för kommuner och överprövande myndigheter totalt sett kan befaras bli större. Svea hovrätt har även påtalat att förslaget innebär en begränsning av enskilda medborgares rättighet att kunna överklaga beslut som går deras intresse emot. Det startbesked som ska krävas enligt förslaget är ett myndighetsbeslut som inte kan överklagas. Vidare påpekar Vänersborgs tingsrätt att det finns risk för att det uppstår byggnation som är i strid med det centrala syftet med vissa detaljplaner, vilket i sin tur kan leda till granntvister som belastar såväl byggnadsnämnderna som efterkommande instanser i kedjan.

Stockholm den 6 maj 2014

På konstitutionsutskottets vägnar

Peter Eriksson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Peter Eriksson (MP), Per Bill (M), Björn von Sydow (S), Andreas Norlén (M), Helene Petersson i Stockaryd (S), Lars Elinderson (M), Billy Gustafsson (S), Karl Sigfrid (M), Phia Andersson (S), Karin Granbom Ellison (FP), Hans Hoff (S), Per-Ingvar Johnsson (C), Tuve Skånberg (KD), Jonas Åkerlund (SD), Mia Sydow Mölleby (V) och Cecilia Brinck (M).

Avvikande meningar

1. Avvikande mening om propositionens förenlighet med regeringsformens beredningskrav (V)

Mia Sydow Mölleby (V) anför:

I likhet med utskottet kan jag konstatera att Boverkets rapport har remitterats på synnerligen kort tid och därtill under jul- och nyårshelgerna. Därtill delar jag utskottets bedömning om att ärendets beredning varit anmärkningsvärt komprimerad. Regeringens agerande är påfallande bristfälligt då det strider mot Regeringskansliets anvisningar för propositionsarbetet. Enligt dessa bör remisstiden som huvudregel inte sättas kortare än tre månader. Flera remissinstanser, däribland Nacka tingsrätt, Kungl. Tekniska högskolan och Regelrådet har förklarat att de inte kunde lämna något svar med anledning av den korta remisstiden. Även Svea hovrätt och Umeå kommun kritiserade det forcerade förfarandet, och ansåg att förutsättningarna gjorde det omöjligt för dem att behandla förslaget på önskvärt sätt. I andra lagstiftningsärenden där myndigheter invänt mot kort remisstid eller t.o.m. bedömt att remisstiden inte uppfyllt regeringsformens (RF) beredningskrav har remisstiden förlängts (jfr Justitiekanslerns remissvar, dnr 2408-11-80, i ärendet om en ändrad tillsyn över kreditvärderingsinstitut, se även prop. 2011/12:40 s. 6). Så har dock inte skett här. Jag anser således att regeringen inte har säkerställt att remisstiden på Boverkets rapport varit så väl tilltagen att berörda myndigheter och andra remissinstanser getts en reell möjlighet att överväga förslagen och därigenom möjliggjort att deras sakkunskap tillförts lagstiftningsärendet. Således delar jag Lagrådet slutsats att beredningskravet enligt 7 kap. 2 § RF inte är uppfyllt vad gäller propositionen i denna del.

2. Avvikande mening om propositionsförslagets förenlighet med Europakonventionen (V)

Mia Sydow Mölleby (V) anför:

Jag anser att den allvarligaste kritiken mot detta lagförslag handlar om att det innebär en inskränkning av grannars möjlighet att påverka omgivningen eftersom deras möjlighet att överklaga bygglovet och därigenom hindra byggnadsverk som orsakar olägenheter helt tas bort. Lagrådet menar att detta förslag går emot rättspraxis, och att det inte är utrett om det står i strid med egendomsskyddet och rätten till domstolsprövning i Europakonventionen om mänskliga rättigheter. Sammantaget fanns det alltså stora allvarliga brister i den lagrådsremiss som föregått propositionen. De mycket små förändringar som regeringen har gjort med anledning av Lagrådets kritik ändrar i min mening inte detta. Även om regeringens avsikt att initiera en bred analys i fråga om domstolsprövning av de nya

åtgärderna är positiv är det anmärkningsvärt att regeringen väljer att föreslå åtgärderna innan en sådan analys. Det rimliga hade, i likhet med vad Lagrådet föreslog, varit att först utreda och analysera konventionskraven vad gäller grannars möjlighet till domstolsprövning och sedan utifrån analysens resultat om vilket förslag som uppfyller dessa krav lägga fram ett konventionskonformt lagförslag. Så har inte skett.