

Stockholm den 11 april 2019

R-2019/0085

Till Näringsdepartementet

N2018/05882/SPN

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 9 januari 2019 beretts tillfälle att avge yttrande över betänkandet Verkställbarhet av beslut om lov (SOU 2018:86).

Sammanfattning

Advokatsamfundet avstyrker utredningens förslag att i lag föreskriva att lovbeslut får verkställas omedelbart. Advokatsamfundet förordar i stället en ordning där det för varje enskilt lovbeslut övervägs och avgörs om beslutet ska få verkställas omedelbart. Advokatsamfundet anser att i avvägningen mellan att tillgodose rättssäkerhetens krav och en effektiv byggprocess är det lämpligast att låta varje enskilt lovbeslut bli föremål för övervägande av om lovet ska få verkställas omedelbart.

I övrigt har Advokatsamfundet inget att erinra mot utredningens förslag, men vill särskilt framhålla följande.

Synpunkter

Omedelbar verkställbarhet av lovbeslut

Det mest rättssäkra är givetvis att lovbeslut får verkställas först sedan de har fått laga kraft. Det alternativ som utredningen förespråkar, dvs. att lovbeslut får verkställas omedelbart, är det alternativ som bäst tillgodoser en effektiv byggprocess.

Advokatsamfundet anser emellertid att det är olämpligt att i lag föreskriva att alla lovbeslut får verkställas omedelbart (oaktat att startbesked måste inväntas). Lovbeslut fattas i en stor mängd ärenden av skiftande karaktär. Det förhållandet att endast en mindre andel av lovbesluten blir föremål för överklaganden och ännu färre inhiberas, kan inte tas till intäkt för att den mest lämpliga ordningen är att införa en ordning där samtliga lovbeslut får verkställas omedelbart.

Med hänsyn till att lovbesluten är av skiftande karaktär, framstår det som mest ändamålsenligt ur rättssäkerhetssynpunkt att ge kommunen möjlighet att i det enskilda lovbeslutet förordna att det får verkställas omedelbart. I de fall där lovbeslutet fattas i enlighet med en detaljplan, som fått laga kraft och under dess genomförandetid torde beslut om omedelbar verkställighet kunna fattas i princip i samtliga fall. Lovbeslut utanför detaljplanelagt område avser beslut om lov i områden, som inte har varit föremål för samma noggranna överväganden som ett detaljplanelagt område har varit och i dessa fall kan behovet av överväganden av om lovet ska bli föremål för omedelbar verkställighet kräva ett mer noggrant övervägande. Övervägandena om omedelbar verkställighet behöver i sig inte medföra någon egentlig ökning av arbetsbördan för kommunerna, eftersom dessa inom ramen för beredningen av lovärendet får förutsättas redan i dag ha identifierat om det är fråga om klara fall eller om det i lovärendet är fråga om bedömningar av gränsfall, där olika slutsatser kan nås. I den sistnämnda typen av ärenden finns det givetvis anledning att vara restriktiv med att besluta om omedelbar verkställighet av lov.

Inhibition

Utredningen behandlar inhibition (bl.a. i avsnitt 4.9 och 7.1.1) och framhåller att inhibitionsmöjligheten kvarstår även med utredningens förslag om omedelbar verkställighet av lovbeslut. Utredningen synes inte i tillräcklig omfattning ha övervägt betydelsen av att den enskildes förutsättningar att få inhibition i praktiken är begränsade. Avgörande för bedömningen är i princip vilken slutlig utgång i huvudsaken som anses mest sannolik. Normalt krävs det en hög grad av sannolikhet och att saken är av stor betydelse. Som princip har den som begär inhibition bevisbördan för att det föreligger förutsättningar för detta. Handläggningen skiljer sig också från prövningen av sakfrågan. Det är inte fråga om någon reell saklig överprövning av beslutet. Prövningen är provisorisk till sin karaktär och måste ofta göras utan fullständigt underlag.

Förutsättningarna för en inhibitionsprövning skulle förbättras i betydande mån om sökanden redovisade vilka konkreta skäl som talade för ett omedelbart verkställande och därvid ange vilka beaktansvärda nackdelar som skulle uppkomma om lovet inte fick tas i anspråk på en gång. Vid sin bedömning skulle byggnadsnämnden därmed också kunna ta hänsyn till om det finns värden som riskerar att skadas permanent.

Europakonventionen

I betänkandet (avsnitt 6.1.2) väger utredningen rättssäkerhet mot effektivitet i byggprocessen. Utredningen kommer fram till att en viss risk för en onyttig överklagandeprocess kan accepteras förutsatt att effektiviteten är tillräckligt stor. Enligt Advokatsamfundet saknas dock i betänkandet all form av analys huruvida en onyttig överklagandeprocess är förenlig med kravet i artikel 13 i Europakonventionen, som garanterar tillgången till ett effektivt rättsmedel. Frågan om ett rättsmedel kan anses effektivt trots att det leder till överprövning först sedan det överklagade beslutet verkställts, blir beroende av om beslutet genom verkställigheten fått oåterkalleliga

verkningar eller om reparation kan ske ifall beslutet senare upphävs. Utredningen har inte bedömt sitt förslag mot bakgrund av artikel 13 i Europakonventionen, trots att utredningen är tydlig med att ett verkställande av lovbeslut kan medföra att det är omöjligt att återställa vissa miljö- eller kulturvärden. Advokatsamfundet anser att en noggrann analys av förslagets förenlighet med Europakonventionens artikel 13 och övriga relevanta artiklar borde genomföras för att säkerställa att Sverige inte inför regler som står i strid med konventionen. En sådan analys bör göras inom ramen för den fortsatta lagstiftningsprocessen.

Utredningen redovisar ett antal alternativa sätt att reglera verkställighet av lovbeslut och i det följande kommenteras vissa av dessa.

Verkställbarhet efter tidsfrist

Advokatsamfundet delar utredningens uppfattning att den nuvarande ordningen att lovbeslut får verkställas oaktat att de inte vunnit laga kraft fyra veckor efter kungörelse leder till praktiska problem för såväl den enskilde sökanden av lov som beslutsfattande myndighet.

Verkställbarhet efter startbesked

Advokatsamfundet delar utredningens uppfattning att det är en mindre lämplig ordning att koppla verkställigheten av ett lov till meddelandet av startbesked.

Verkställighetsförordnande

Advokatsamfundet delar utredningens bedömning att en bestämmelse, som ger byggnadsnämnden möjlighet att i varje lovbeslut avgöra om det är lämpligt att förordna om omedelbar verkställighet, kan få en generell utformning. Advokatsamfundet ställer sig även bakom utredningens uppfattning att byggnadsnämnden vid ett beslut om ett förordnande om omedelbar verkställighet kan ta hänsyn till risken för oåterkalleliga skador. Advokatsamfundet delar emellertid inte utredningens bedömning att en prövning av om omedelbar verkställighet får ske skulle minska effektiviteten i byggprocessen mer än vad den skulle minska risken för en onyttig överklagandeprocess.

Övervägandet om omedelbar verkställighet ska få ske behöver i sig inte medföra någon egentlig ökning av arbetsbördan för kommunerna, eftersom dessa inom ramen för beredningen av lovärendet får förutsättas redan i dag ha identifierat om det i lovärendet är fråga om bedömningar av gränsfall, där olika slutsatser kan nås och om det föreligger en beaktansvärd risk för en onyttig överklagandeprocess.

I betänkandet (avsnitt 6.6.1) uttrycks oro för att ansökningar om omedelbar verkställighet i närmare 100 000 ärenden per år skulle medföra en betydande ökning av arbetsbördan för kommunerna. Mot bakgrund av att frågan om lämpligheten av omedelbar verkställighet är intimt sammankopplad med den övriga prövningen av lovärendet, framstår enligt

Advokatsamfundets uppfattning utredningens farhågor som överdrivna. Advokatsamfundet kan därmed inte heller se att effektiviteten i byggnadsprocessen skulle minska väsentligt om ett verkställighetsförordande krävdes för att få verkställa lov innan dessa fått laga kraft.

Advokatsamfundet delar utredningens uppfattning i betänkandet (avsnitt 6.6.2) att enskildas intresse av en rättssäker överklagandeprocess skulle gagnas av en ordning där byggnadsnämnden hade att besluta i fråga om omedelbar verkställighet av lov får ske.

I betänkandet (avsnitt 6.6.3) uttrycks oro för att kommunernas skadeståndsansvar för fel och försummelse vid myndighetsutövning skulle öka om kommunerna har att fatta beslut om omedelbar verkställighet. Utredningens lösning att låta verkställigheten vara oberoende av en individuell prövning för att minska kommunernas exponering för skadeståndsansvar, kan enligt Advokatsamfundet med fog ifrågasättas.

Verkställbarhet efter laga kraft

Advokatsamfundet delar utredningens synpunkt att verkställighet först efter att lovbeslutet fått laga kraft leder till minst risk för en onyttig överklagandeprocess och samtidigt till lägst effektivitet i byggprocessen.

En åtgärd som kräver lov ska få påbörjas när startbesked har lämnats och eventuella villkor är uppfyllda

Advokatsamfundet ställer sig bakom utredningens förslag att en åtgärd som kräver lov ska få påbörjas när startbesked har lämnats och eventuella villkor är uppfyllda, men anser att detta får ske endast under förutsättning att ett förordande av omedelbar verkställighet har meddelats.

Ett startbesked för en åtgärd som kräver lov ska gälla omedelbart

Advokatsamfundet delar utredningens förslag att ett startbesked för en åtgärd som kräver lov ska gälla omedelbart, dock även här under förutsättning att det omfattas av ett förordande av omedelbar verkställighet.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg