



Stockholm den 3 maj 2021

Miljödepartementet
m.remissvar@regeringskansliet.se
m.naturmiljoenheten@regeringskansliet.se

Översänds endast per e-post

Remissyttrande över betänkandet Tillgängliga stränder – ett mer differentierat strandskydd (SOU 2020:78) – dnr M2020/02032

1 SAMMANFATTNING

- 1.1 Centrum för rättvisa är en ideell och oberoende stiftelse med uppdrag att värna enskildas grundläggande fri- och rättigheter genom rättsprocesser, utbildning och opinionsbildning.
- 1.2 Som ett led i detta uppdrag avger Centrum för rättvisa remissyttranden över lagförslag som kan påverka enskildas grundläggande rättigheter.
- 1.3 Centrum för rättvisa har fått möjlighet att lämna synpunkter på ovan angivet betänkande och har sammanfattningsvis följande synpunkter:
 - (i) Betänkandet saknar helt analys av om förslagen är förenliga med egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen samt senare års praxis från Högsta domstolen i denna fråga (se t.ex. rättsfallet

”Parkfastigheten” NJA 2018 s. 753). Denna allvarliga brist måste åtgärdas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

- (ii) För att säkerställa att förslagen är förenliga med egendomsskyddet bör det i lagmotiven klargöras att proportionalitetsprincipen ska ges genomslag i det enskilda fallet. Utredningens förslag om att reglerna om strandskyddsdispens ska tillämpas ”särskilt restriktivt” i vissa fall får inte medföra att det bildas en slags presumtion för att strandskyddsintressena alltid överväger den enskildes intressen. Egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen kräver att det görs en intresseavvägning där omständigheterna i det enskilda fallet beaktas.
- (iii) Den ordning som innebär att länsstyrelsen får överpröva kommunens beslut i strandskyddsärenden bör ses över. Vissa länsstyrelser saknar idag förutsättningar för att avgöra dessa ärenden inom skälig tid, vilket såväl Justitieombudsmannen som Justitiekanslern har påpekat. Det bör övervägas om en bättre ordning är att länsstyrelsen, istället för att överpröva kommunens beslut, bör ha möjlighet att överklaga dispensärenden till domstol.

2 CENTRUM FÖR RÄTTVISAS SYNPUNKTER

2.1 Förslagets förenlighet med egendomsskyddet i regeringsformen och i Europakonventionen måste utredas i det fortsatta lagstiftningsarbetet

- 2.1.1 Strandskydd innebär att fastighetsägares möjlighet att förfoga över sin fastighet begränsas. Även om strandskyddet inte avser att inskränka pågående markanvändning kan det formellt sett utgöra ett ingrepp i fastighetsägarens egendomsskydd.
- 2.1.2 Exempelvis innebär ett beslut att neka en fastighetsägare strandskyddsdispens ett ingrepp i dennes egendomsskydd (se t.ex. Stockholms tingsrätts dom den 3 mars 2020 i mål nr T 4824-19).
- 2.1.3 För att ingrepp i egendomsskyddet ska vara tillåtna måste de vara förenliga med bestämmelserna i 2 kap. 15 § regeringsformen och artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen.
- 2.1.4 Enligt 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen är vars och ens egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.
- 2.1.5 Egendomsskyddets innebörd har utvecklats på senare år genom framförallt Högsta domstolens praxis, se till exempel rättsfallet ”Parkfastigheten” NJA 2018 s. 753. Enligt detta vägledande avgörande kräver bestämmelsen om egendomsskydd i regeringsformen att det vid ingrepp i enskildas egendomsskydd

görs en fristående proportionalitetsbedömning mellan allmänna och enskilda intressen i varje enskilt fall. En konsekvens av detta avgörande är att lagstiftarens möjlighet att på förhand ange hur sådana intresseavvägningar ska göras är begränsad.

- 2.1.6 Betänkandet saknar helt redogörelse för och analys av förslagets förenlighet med egendomsskyddet. Den mycket summariska redogörelsen för vilka enskilda intressen som enligt gällande rätt ska beaktas vid prövningen av frågor om strandskydd i betänkandets avsnitt 3.3.5 är inte tillräcklig. Redogörelsen innehåller ingen hänvisning till egendomsskyddet eller relevant rättspraxis på området. Med hänsyn till att utredningen haft ett brett mandat att göra en fullständig översyn av reglerna om strandskydd är denna brist på analys mycket anmärkningsvärd.
- 2.1.7 Bristen på analys av förslagets förenlighet med egendomsskyddet i grundlagen måste åtgärdas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Därvid bör bland annat följande centrala rättsfall om egendomsskyddet beaktas: Högsta domstolens avgörande i rättsfallet ”Parkfastigheten” NJA 2018 s. 753, Högsta domstolens dom den 29 december 2020 i mål nr T 6460-19 samt Mark- och miljööverdomstolens avgörande i MÖD 2020:2.
- 2.1.8 Bestämmelserna om skydd för den enskildes egendom utgör inte i sig något hinder mot bestämmelser om strandskydd. Däremot kräver dessa bestämmelser att egendomsskyddet beaktas och respekteras såväl vid myndighetsutövning som vid lagstiftning som påverkar den enskildes äganderätt.

- 2.2 Det bör tydliggöras i lagmotiven att tillägget i 7 kap. 18 c § miljöbalken om särskild restriktivitet vid prövningen av dispens och upphävande av strandskydd inte utgör ett hinder mot en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet (avsnitt 7.6)**
- 2.2.1 För att strandskyddet ska vara förenligt med egendomsskyddet i regeringsformen måste det finnas möjlighet att upphäva eller bevilja dispens från det i situationer när det inte finns tillräckligt starka skäl för att upprätthålla strandskyddet.
- 2.2.2 Utredningen föreslår i avsnitt 7.6 att 7 kap. 18 c § miljöbalken kompletteras med ett stycke som anger att tillämpningen av bestämmelserna om dispens från och upphävande av strandskyddet ska tillämpas ”särskilt restriktivt” i vissa områden.
- 2.2.3 Det står naturligtvis lagstiftaren fritt att betona vikten av de allmänna intressen som lagstiftningen ska skydda genom kvalificerade rekvisit av det aktuella slaget. Det är dock viktigt att detta inte uppfattas som att proportionalitetsavvägningen i det enskilda fallet är avgjord på förhand. Kravet på särskilt restriktivitet får inte medföra en presumtion mot att meddela dispens eller upphäva strandskyddet oaktat strandskyddsintressenas tyngd i det enskilda fallet.
- 2.2.4 Bestämmelsen om egendomsskydd i regeringsformen kräver att det vid ingrepp i egendomsskyddet görs en fristående proportionalitetsbedömning mellan allmänna och enskilda intressen i varje enskilt fall (se ”Parkfastigheten” NJA 2018 s. 753 p. 20; se även Högsta domstolens dom den 29 december 2020 i mål nr T 6460-19, p. 23 samt Mark- och

miljööverdomstolens avgörande i MÖD 2020:2). Konsekvensen av detta är att lagstiftarens möjlighet att på förhand ange hur sådana intresseavvägningar ska ske är begränsad.

- 2.2.5 Ett beslut att avslå en fastighetsägares ansökan om strandskyddsdispens utgör ett ingrepp i egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen. För att ett sådant ingrepp ska vara tillåtet måste det vara utrett att intresset av att upprätthålla strandskyddet överväger den enskildes intressen i det enskilda fallet. En felaktigt nekad dispens kan innebära en överträdelse av den enskildes egendomsskydd och medföra skadeståndsskyldighet för staten (se t.ex. Stockholms tingsrätts dom den 3 mars 2020 i mål nr T 4824-19).
- 2.2.6 Centrum för rättvisa anser därför att det bör klargöras i lagmotiven till den föreslagna bestämmelsen i 7 kap. 18 c § miljöbalken att regeringsformens krav på proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet ska beaktas. Det bör framgå att kravet på särskild restriktivitet vid prövningen inte innebär en presumtion mot att upphäva strandskyddet eller meddela dispens.
- 2.3 Länsstyrelsens möjlighet att överpröva kommunens beslut i strandskyddsärenden bör ses över för att bättre tillgodose enskildas rätt till domstolsprövning inom skälig tid**
- 2.3.1 En kommun är enligt 19 kap. 3 a § miljöbalken skyldig att sända ett beslut om strandskyddsdispens till länsstyrelsen. Länsstyrelsen ska enligt 19 kap. 3 b § miljöbalken inom tre veckor ta ställning till om det finns skäl att överpröva kommunens beslut. Saknas förutsättningar för dispens ska länsstyrelsen upphäva dispensen. Utredningen föreslår inte någon ändring i denna ordning.

- 2.3.2 Centrum för rättvisa anser att ordningen för länsstyrelsens överprövning av kommunens beslut om strandskyddsdispens bör ses över. Skälen för det är följande.
- 2.3.3 Idag saknar vissa länsstyrelser resurser och förutsättningar att avgöra dessa ärenden inom skälig tid. Störst problem med långsam handläggning i ärenden om strandskyddsdispens har Länsstyrelsen i Stockholm. Där är det inte ovanligt med handläggningstider som överstiger ett år och det förekommer ärenden där handläggningstiden har överstigit tre år. Under den tid som handläggningen pågår är den enskilde förhindrad att förfoga över sin fastighet.
- 2.3.4 Länsstyrelserna långsamma handläggning av ärenden om strandskyddsdispens har upprepade gånger föranlett kritik från både Justitieombudsmannen och Justitiekanslern, utan att handläggningstiderna har förbättrats i någon större utsträckning (se t.ex. Justitieombudsmannen beslut den 4 februari 2019 med dnr 1376-2018 och beslut den 30 augusti 2019 med dnr 3675-2019 samt Justitiekanslerns beslut den 12 mars 2018 med dnr 8671-17-4.3 och beslut den 20 juni 2019 med dnr 6437-18-4.3).
- 2.3.5 År 2020 medgav Justitiekanslern att utge 30 000 kronor i ideellt skadestånd till två fastighetsägare som fått vänta i över tre år på ett beslut från Länsstyrelsen i Stockholm. Eftersom strandskyddsdispensärenden inte kan tas upp i domstol förrän länsstyrelsen har avslutat sin överprövning innebär dröjsmålet att fastighetsägarna inte kunde få sitt ärende prövat i domstol inom skälig tid. Dröjsmålet ansågs därför stå i strid med fastighetsägarnas rätt till rättvis rättegång inom skälig tid enligt artikel 6 i

Europakonventionen. (Se Stockholms tingsrätts dom den 24 juni 2020 i mål nr T 8391-20.)

- 2.3.6 Mot den här bakgrunden kan det ifrågasättas om den nuvarande ordningen bör behållas. Centrum för rättvisa ser två alternativ. Antingen tillförs länsstyrelserna mer resurser så att de kan handlägga dessa ärenden inom rimlig tid eller så flyttas dessa ärenden bort från myndigheten. En ordning som bättre stämmer överens med hur förvaltningsbeslut överprövas generellt är att länsstyrelsen, i stället för att själv överpröva kommunens beslut, ges rätt att överklaga beslutet till domstol för att där tillvarata statens intressen.

Som ovan,



Fredrik Bergman

Chef för Centrum för rättvisa

Föredraget av juristen Alexander Ottosson