

Regeringskansliet
(Näringsdepartementet)
103 33 Stockholm

Remiss: Promemorian Verkställbarhet av beslut om bygglov, rivningslov och marklov

I Promemorian förslås att plan- och bygglagen (2010:900; nedan PBL) ändras så att det av lagen uttryckligen framgår att *beslut om bygglov, rivningslov eller marklov får verkställas omedelbart*, dvs. utan att beslutet har vunnit laga kraft. En ändring av följande innehåll föreslås föras in i *PBL 9 kap.* som en tillkommande *paragraf 42 a*:

”Ett beslut om att ge bygglov, rivningslov eller marklov får verkställas omedelbart även om det inte har fått laga kraft.”

I nuläget *saknar PBL uttryckliga bestämmelser* om när beslut av angivet slag får verkställas, men det finns regler om att en lovpliktig åtgärd som har beviljats får påbörjas först efter att byggnadsnämnden har lämnat ett startbesked (10 kap. 3 §). Beslut som innebär förhandsbesked, startbesked och slutbesked omfattas inte av förslaget, då någon reglering inte har ansetts erforderlig i dessa fall.

I Promemorian uppges att enligt praxis har ett bygglovsbesluts giltighet inte ansetts vara beroende av ett startbesked (MÖD 2017:9). Om en lovgiven åtgärd påbörjas utan ett startbesked, riskerar byggherren sanktioner i form av byggsanktionsavgift (PBL 11 kap. 51 §). Arbetsgruppen uttalar som sin bestämda åsikt (bl.a. på sid 5 under rubriken ”Gällande rätt”) följande:

”Trots att det saknas uttryckliga bestämmelser om verkställbarhet av beslut om lov står det klart genom den praxis som har utvecklats att ett bygglovsbeslut får tas i anspråk omedelbart (se bl.a. RÅ 1981 2:33 och MÖD 2017:9). Det innebär att en byggherre får börja genomföra den beviljade åtgärden när byggnadsnämnden har gett ett startbesked, utan att behöva avvakta att överklagandetiden för bygglovet löper ut. Om den beviljade åtgärden börjar genomföras innan beslutet har fått laga kraft, står byggherren risken för att bygglovet kan ändras eller upphävas om det överklagas” (kursivering tillagd).

Detsamma uppges gälla ifråga om rivnings- och marklov (s. 5).

I Promemorian anges återkommande, att den föreslagna ändringen endast utgör *en kodifiering av etablerad praxis* (se t.ex. s. 6) och s. 7: ”Att gällande rätt i fråga om verkställbarhet av beslut om bygglov innebär att sådana beslut får verkställas omedelbart är tydligt.” Arbetsgruppen uttalar vidare, att dess möjligheter att ”föreslå någon ändring av rättsläget eller att införa något undantag från möjligheten att verkställa lovbeslut omedelbart” är begränsat, särskilt som förslag i den riktningen skulle ”innebära en skärpning jämfört med dagens förhållanden” (s. 9).

Juridiska fakultetsnämnden är emellertid inte övertygad om att rättsläget är så säkert som det uppges. Frågan om beslut får verkställas omedelbart tillhör de mera oklara inom förvaltningsrättens område, dvs. i den mån specialreglering saknas. Sådan reglering är rätt begränsad, varför det i hög grad har varit praxis som måst ta ställning till vad som bör gälla. Den fråga som måste besvaras är om beslut rimligen får verkställas redan då det fått sin slutliga form av förvaltningsmyndigheten, eller om man måste avvakta till dess att överklagandetiden utgått och beslutet sålunda har vunnit laga kraft. Här står två viktiga intressen mot varandra, nämligen intresset av effektivitet (vilket talar för omedelbar verkställbarhet) och intresset av rättssäkerhet (vilket talar för att laga kraft ska inväntas). Det kan emellertid ta flera år innan ett beslut vinner laga kraft i och med att överklagandekedjan kan vara lång, varför intresset av omedelbar verkställighet kan vara påtagligt. Men den rimliga utgångspunkten i praxis har ansetts vara, att beslut ska ha vunnit laga kraft för att *överklagandemöjligheten inte ska bli rent illusorisk*: Om ett beslut verkställs omgående trots överklagande, kan ju detta komma att sakna ett reellt värde. Ambitioner som dem att avvärja fara för allmän ordning och säkerhet eller för att skydda viktiga samhälleliga intressen kan emellertid tala för omedelbar verkställighet (jfr SOU 2010:29 s. 533 ff.).

Det sagda talar för att lagens utformning bör underkastas ytterligare överväganden. Det kan inte uteslutas, att den ordning som förordas med omedelbar verkställbarhet leder till att tveksamma åtgärder i slutändan kan komma att accepteras, detta till förfång för den som klagat. Man kan utgå från att intresset att få behålla det en gång byggda kan väga starkt, dvs. den överprövande myndigheten kan hesitera att ingripa. Och att återställa vad som har rivits kan vara omöjligt.

Det bör klargöras, att den föreslagna lagändringen har ett omedelbart samband med den nya förvaltningslagen (2017:900), som träder ikraft den 1 juli 2018. Däri återfinns följande stadgande om verkställbarhet:

35 § ”Ett beslut som får överklagas inom en viss tid får verkställas när överklagandetiden har gått ut, om beslutet inte har överklagats.

Ett beslut får alltid verkställas omedelbart, om

1. beslutet gäller anställning av någon,
2. beslutet gäller endast tillfälligt, eller
3. kretsen av dem som har rätt att överklaga är så vid eller obestämd att det inte går att avgöra när överklagandetiden går ut.

En myndighet får även verkställa ett beslut omedelbart om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Myndigheten ska dock först noga överväga om det finns skäl att avvakta med att verkställa beslutet på grund av

1. att beslutet medför mycket ingripande verkningar för någon enskild,

2. att verkställigheten inte kan återgå om ett överklagande av beslutet leder till att det upphävs, eller
3. någon annan omständighet.”

I Promemorian anges, helt korrekt, att undantaget om omedelbar verkställbarhet i andra stycket p. 3 inte kommer att bli tillämpligt då det i PBL finns bestämmelser som syftar till att lovbeslut ska få laga kraft inom rimlig tid, även om den krets som har rätt att överklaga är vid eller obestämd (se PBL 9 kap. 41–41 b §§ och 13 kap. 16 § tredje stycket). I så måtto anges ett behov föreligga att ”kodifiera den praxis som gäller så att rättsläget förblir oförändrat” (s. 6).

Fakultetsnämnden pekar emellertid på ovan angiven osäkerhet och tillägger, att FL 35 § st. 3 p. 1-3 innehåller – om inte uttryckliga undantag – regler om vad en myndighet ska ta i beaktande i den mån det blir fråga om omedelbar verkställighet av ett beslut; jfr t.ex. p. 2 om att ”verkställigheten inte kan återgå”, vilket kan vara fallet vid rivning. Sådana överväganden bör komma ifråga även när det gäller de beslut enligt PBL som är under behandling i Promemorian. Arbetsgruppen presenterar ”alternativa lösningar” (s. 9 f.), innebärande att en regel om omedelbar verkställighet på olika sätt skulle nyanseras, t.ex. genom en bedömning av intressena i det enskilda fallet eller genom preciseringar av undantag i PBL. Arbetsgruppen synes emellertid mena att den är förhindrad att göra dylika överväganden om hur lagen kan utformas, utan ser dessa alternativ endast som en breddning och fördjupning av underlaget för sin beredning av ärendet (se s. 7). Fakultetsnämnden menar att sådana alternativ – i jämförelse med FL 35 § st. 3 – i vart fall *borde övervägas* av lagstiftaren.