

Nr 150

Av herr **Bohman m. fl.**, om viss översyn av byggnadslagstiftningen.

Med bifall till Kungl. Maj:ts proposition nr 168 beslöt förra årets riksdag godkänna förslag till ändring av 1947 års byggnadslag samt till ny byggnadsstadga. Författningsförslagen var utformade i stort sett på grundval av ett inom 1951 års byggnadsutredning utarbetat betänkande »Förenklad byggnadslagstiftning» (SOU 1957:21) och syftade till att åstadkomma större enkelhet och snabbhet vid handläggningen av byggnadsärenden. Förslagen innebar däremot icke någon ändring i själva grunderna för 1947 års lagstiftning.

Sedan de åsyftade förenklingarna nu beslutats, synes böra övervägas, huruvida icke en ny översyn av byggnadslagstiftningen bör komma till stånd. Det kan nämligen med fog göras gällande, att lagreglerna på detta område icke motsvarar de anspråk på klarhet och tydlighet, som bör ställas på en lagstiftning av så ingripande natur för den enskilde. Regleringen av byggandet i våra tätorter har dessutom blivit alltmer detaljerad och skapat behov även av materiella lagändringar. Förhållandena har alltså i åtskilliga hänseenden förändrats, sedan 1947 års lagstiftning tillkom.

Genom 1947 års byggnadslag infördes i förhållande till då gällande lagstiftning nya principer om markägares rätt att exploatera mark för tätbebyggelse. De kommunala befogenheterna i planeringshänseende förstärktes, och möjligheterna att ingripa i enskild rätt utvidgades i olika hänseenden. Samhället skulle emellertid — i överensstämmelse med allmänna rättsgrundsatser — vara skyldigt att hålla de fastighetsägare skadeslösa, vilka genom planläggningen förlorade föfoganderätten över sin egendom eller fick den avsevärt inskränkt. Planläggningsverksamheten förutsattes också skola ske objektivt och enhetligt och utan att de samhällliga intressena ensidigt tillgodosågs på bekostnad av enskildas. I 4 § byggnadslagen föreskrevs i enlighet härmed, att vid planläggningen »såväl allmänna som enskilda intressen» skulle tillbörligen beaktas. Detta underströks också av första lagutskottet vid riksdagsbehandlingen. De vidgade befogenheter som i det allmännas intresse givits samhällena finge — anförde utskottet — uppenbarligen tagas i anspråk endast i den mån det påkallades från allmän synpunkt. All möjlig hänsyn borde städse tagas till enskilda intressen och önskemål.

Den gränsdragning mellan samhälleliga och enskilda intressen, som äger rum vid varje form av planläggning, skall alltså verkställas på ett objektivt sätt och under beaktande av den enskildes intressen. Någon uttrycklig lagbestämmelse om hur gränsdragningen skall ske utöver den ovan återgivna, mycket allmänt avfattade regeln i 4 § finns icke i byggnadslagen. Visserligen föreskrives skyldighet för kommunen att i vissa fall inlösa enskild tillhörig mark, exempelvis om fastställd generalplan eller stadsplan förhindrar att marken användes för enskilt byggande och markägaren till följd härav kan nyttja marken endast på ett sätt, som står »i uppenbart missförhållande till dess tidigare värde». Men rätten att utnyttja mark kan begränsas även på andra sätt, och då föreligger uttrycklig ersättningsrätt allenast i ett fåtal särskilt angivna fall. Bortsett ifrån nämnda fall finns alltså icke någon direkt lagregel, som föreskriver skyldighet för kommunen att hålla markägare skadeslös för stadsplanebestämmelser eller andra ingrepp, som kan mer eller mindre urholka äganderätten.

Det är uppenbart, att byggnadslagstiftningen icke medger kommunerna att obegränsat ingripa i enskild äganderätt. Detta framgår redan av 4 §. Lagen torde dessutom allmänt utgå ifrån att olägenheter och fördelar skall avvägas på ett rimligt och skäligt sätt. Markägaren skall i princip icke förorsakas olägenheter utan att få motsvarande fördelar, men icke heller tillskyndas oförtjänt vinst på samhällets bekostnad. Redan i samband med tillkomsten av 1931 års stadsplanelag gjorde vederbörande departementschef ett uttalande, som återropades i förarbetena även till nu gällande lagstiftning och som alltjämt torde äga giltighet. Han framhöll, att eftersom markägare endast i vissa i lagen angivna fall hade rätt till ersättning för skada, som uppkom till följd av stadsplans genomförande, det borde tillses vid stadsplans uppgörande, »att icke markägare genom alltför rigorösa stadsplanebestämmelser eller eljest genom stadsplanen påläggas förpliktelser, vilka icke stå i rimligt förhållande till den nytta han i andra hänseenden må ha av planen». En särskild bestämmelse intogs fördenskull i byggnadsstadgan om »att tillbörlig hänsyn» skulle tagas även till »markägarnas berättigade intressen». Nämnda bestämmelse överflyttades utan ändring till 1947 års byggnadsstadga. Någon ändring härutinnan åsyftades icke i den av riksdagen nu godtagna nya byggnadsstadgan, ehuru lagtexten delvis omarbetats. Enligt den nya formuleringen, för vilken inga motiv anförts, skall skälig hänsyn tagas till »bestående äganderättsförhållanden, fastighetsgränser och andra omständigheter, som kan inverka på planens genomförande».

Det säger sig självt, att dylika allmänt hållna regler och uttalanden icke ger stadsplanerarna någon klar och säker ledning i det praktiska arbetet. Detta är desto mer allvarligt, som avvägningarna mellan samhälleligt och enskilt intresse på detta område många gånger, för att icke säga i regel, är både svåra och ömtåliga. För att avgöra hur långt ingreppen i veder-

börande markägares rätt kan drivas måste dessa alltså ställas i relation till de fördelar stadsplanen eventuellt kan medföra. På den punkten kan naturligtvis råda delade meningar. Det återstår därefter att bedöma, om ingreppen är »alltför rigorösa», om de icke står »i rimligt förhållande» till nyttan samt om »tillbörlig hänsyn» tagits till markägarnas »berättigade» intressen. Enligt byggnadsstadgans nya lydelse skall »skälig» hänsyn tas till de omständigheter av olika slag, som kan inverka på planens genomförande, däribland givetvis arten och omfattningen av ingreppen i enskild rätt. Att avgörandena under sådana förhållanden måste bli subjektiva och inte sällan godtyckliga, är icke ägnat att förvåna. En lagstiftning med så svävande och vaga uttryckssätt utgör inget stöd för en objektiv rättstillämpning och icke heller något säkert skydd för enskild rätt. Det är icke möjligt för den enskilde rättsinnehavaren att på förhand bedöma, hur avgörandet kommer att ske. Någon säkerhet för att lika fall behandlas lika finns icke. Förutsättningar saknas för rättssäkerhet.

Bristerna i byggnadslagen har även påtalats i den juridiska litteraturen. I sin installationsföreläsning den 24 mars 1956 hävdade juris professor Henrik Hessler bland annat att det vore möjligt att ge klara lagbestämmelser på detta område och att det vore för den enskilde av stor betydelse, att de maktavandandes önskningsavfattades i lagens form, icke blott uttalades i förarbeten. Han anförde därefter: »Regler, som är av djupt ingripande betydelse för den enskilde, som skall normera och forma hans handlingsmöjligheter, bör, alldeles oavsett i vilken ordning tillämpningen av dem skall ske, ges i sådan form att den enskilde utan svårighet kan få klarhet om dem. Särskilt förefaller detta vara av vikt på det område vi nu rört oss, fastighetsrätten. Där är det både för den enskildes personliga del och för hans möjligheter att kunna iakttaga vad det offentliga i många andra hänseenden kräver av honom ett vitalt intresse, att han kan planera sitt handlande och sin verksamhet.»

Erfarenheterna av tillämpningen av 1947 års byggnadslagstiftning bekräftar de anförda riskerna för rättssäkerheten. Samtidigt som kommunernas uppgifter på byggnadsområdet successivt utvidgats och samhällsplaneringen fått allt större betydelse, har detaljregleringen i särskilt stadsplanens form blivit alltmer långtgående. Därmed har också behovet av en väsentligt klarare gränsdragning mellan allmän och enskild rätt blivit mer framträdande. Stadsplanemonopolet har icke alltid tillämpats på avsett sätt. Angelägna stadsplaneärenden har icke sällan — delvis på grund av bristen på arbetskraft men också till synes avsiktligt — fördröjts på sådant sätt, att den enskilde tillfogats betydande förluster. Stadsplanemonopolet har kunnat utnyttjas för att underlätta förhandlingar om fastighetsförvärv, och den enskildes byggnadsrätt har till och med bestämts efter vederbörandes beredvillighet att inbetala penningbelopp. Användningen av byggnadsförbud under årtionden i avvaktan på tillämnad planläggning har lett till

förluster och förslumning av fastighetsbeståndet. Någon ersättningsrätt för skador som härav förorsakas finnes icke.

Med anledning av den av förra årets riksdag beslutade ändringen i byggnadslagen angående möjlighet för byggnadsnämnd att ändra fastställd tomtindelning även mot markägares bestridande gjorde ett antal reservanter i tredje lagutskottet ett särskilt uttalande av den innebörden, att ifrågavarande lagändring komme att få synnerligen stor betydelse för tomtägarna och innefattade ett starkt inslag av rättsliga moment. På grund härav borde det övervägas, huruvida icke besvär över länsstyrelsens beslut i tomtindelningsfrågor borde avgöras av regeringsrätten i stället för som nu av statsrådet.

Berörda och andra frågor om kompetensfördelningen av administrativa besvärsmål mellan Kungl. Maj:t i statsrådet och regeringsrätten har nyligen utretts av en särskilt tillkallad utredningsman, som redovisade ett betänkande med förslag i ämnet förra våren (SOU 1959:4). Utredningen ägnar förhållandevis stort intresse åt byggnadsmålen och understryker, liksom tidigare regeringsrätten, rättsskyddsbehovet på detta område. Frågorna är — framhåller utredningsmannen — ej sällan av stor vikt för de enskilda markägarna. Behovet av rättsskydd växer, ju friare händer de myndigheter som utövar regleringen får. Med den ökning av friheten vid avgörandet som den nya byggnadslagstiftningen ålagt planmyndigheterna har — framhåller han — behovet av rättsskydd i dessa ärenden blivit större än under äldre förhållanden. Av utomordentlig vikt är att den högsta förvaltningsdomstolen kan vaka över att avgöranden ej kommer att röna inflytande av tillfälliga skiftningar i rättsuppfattningen eller att överskrida vad som är förenligt med lagstiftningens grunder och de i det särskilda fallet föreliggande omständigheterna. Ehuru utredningsmannen icke föreslår någon ändring i den nuvarande ordningen, nämligen att besvär över antagande av stadsplan skall avgöras av Kungl. Maj:t i statsrådet — vilket motiveras av att stadsplaner i sista hand fastställas av Kungl. Maj:t — anser han den nuvarande ordningen vara »ur rättssäkerhetssynpunkt otillfredsställande». Om kravet på rättssäkerhet skall tillgodoses — framhåller han — synes en omläggning av planärendenas behandling erfordras. Den lämpligaste lösningen vore att inrätta en »fristående högsta planmyndighet», som icke blott fyller fordringarna på erforderlig fackkunskap utan också tillgodoser kravet på rättssäkerhet.

Det är enligt vår mening uppenbart, att de nuvarande förhållandena är otillfredsställande och att en översyn av lagstiftningen i syfte att tillgodose rättssäkerhetsbehovet är angelägen. Även om gränsdragningen mellan allmän och enskild rätt i planläggningsfrågor många gånger i sista hand måste grundas på lämplighetsavgöranden, bör dock lagstiftningen i åtskilliga hänseenden kunna förtydligas så att av lagtexten klart framgår, vilken rätt den enskilde kan göra gällande. Ersättningsreglerna måste också över-

ses och stadganden införas, som ger den enskilde uttrycklig rätt till ersättning för ingrepp, som ur samhällets synpunkt kan anses nödvändiga eller lämpliga. Korrektiv mot missbruk av stadsplanemonopolet måste införas. Den enskilde måste få möjlighet att erhålla gottgörelse, för den händelse planären den i onödan fördröjes. Över huvud måste lagreglerna ges en klarare konkret utformning. Frågan om inrättande av en fristående högsta planmyndighet bör slutligen också utredas.

Vissa av här berörda frågor aktualiserades år 1954 i motioner i riksdagens båda kamrar av herr Velander m. fl. i första och herr Munktell m. fl. i andra kammaren (I: 234, II: 154). Motionärerna erinrade om att ett stort antal författningar tillkommit under det senaste halvseket för att bereda stat och kommun tillfälle att bevaka sina planekonomiska och plansociala intressen på kommunikationernas, bostadspolitikens, hälsovårdens, försvarets, friluftslivets, naturskyddets m. fl. områden. Det hade särskilt legat i statsmakternas intresse att reglera den tidigare i princip fria rätten till bebyggelse av fast egendom. Förfoganderättsbegränsningarna hade emellertid icke kunnat ske utan att den enskilde många gånger tillfogats större eller mindre skador. Någon enighet om de principer, efter vilka ersättning skulle utgå, hade emellertid icke ernåtts. En otillfredsställande splittring i ersättningsbestämmelserna hade härigenom uppkommit. Den nuvarande byggnadslagstiftningen intog på detta område en central ställning icke endast på grund av att lagen erbjöde vidsträckta möjligheter för samhället att ingripa begränsande i den enskildes förfoganderätt, utan även därför att byggnadslagets ersättningsregler i ett flertal fall kommit att utgöra mönster för liknande bestämmelser i andra lagar.

Motionärerna lämnade därefter en redogörelse för byggnadslagets ifrågasvarande föreskrifter och underströk, att ersättningsreglerna borde utformas på ett sådant sätt, att den enskildes rätt i största möjliga utsträckning tillgodosågs. Eftersom varierande ersättningsbestämmelser stadgats på olika håll, vore det angeläget att åstadkomma större likformighet och enhetlighet. Genom klarare och mer entydiga regler skulle bättre möjligheter till en rättvisare ersättning vinnas och den enskilde markägaren ges större rättssäkerhet. Ersättningsreglerna vid förvaltningsrättsliga rådighetsbegränsningar beträffande fast egendom borde därför bli föremål för en allsidig översyn. Undersökningen borde bedrivas så att den i första hand överarbetade byggnadslagen och de därmed sammanhängande lagarna.

Motionerna utmynnade i hemställan om anhållan till Kungl. Maj:t om en allmän överarbetning av gällande ersättningsbestämmelser vid samhällsliga rådighetsbegränsningar över fast egendom i syfte att åstadkomma mera likformiga och i övrigt med rättssäkerhetens krav överensstämmande ersättningsmöjligheter.

I tredje lagutskottets av riksdagen sedermera godtagna utlåtande (nr 32)

förklarade sig utskottet dela motionärernas uppfattning, att det vore önskvärt, att de ersättningsfrågor som kunde uppkomma till följd av begränsningar av den enskildes markägarens rätt att förfoga över sin egendom i största möjliga utsträckning löstes efter enhetliga principer. Självfallet borde därvid tillses — framhöll utskottet vidare — att »rättskänslans krav samt den enskildes rättssäkerhet icke trädes för när». Utskottet medgav vidare, att ersättningsreglerna ingalunda var helt tillfredsställande på alla områden och att en närmare granskning därför vore påkallad. I första hand syntes en sådan granskning böra ske i samband med ändrad lagstiftning om begränsningar i den enskildes förfoganderätt. Om det i övrigt i särskilda fall med skäl kunde ifrågasättas, om ersättningsreglerna i viss lagstiftning stod i god samklang med motsvarande regler i annan lagstiftning, borde givetvis också en översyn komma till stånd.

Utskottet erinrade till sist om att den s. k. saneringsutredningen samma år framlagt ett betänkande i ämnet och därvid granskat vissa ersättningsregler i byggnadslagen, varjämte en utredning om indragning till det allmänna av s. k. oförtjänt värdestegring igångsatts. Utskottet anförde där- efter följande:

Vid denna utredning synes det naturligt att exempelvis byggnadslagens regler om ersättning till fastighetsägare på grund av ny eller ändrad planläggning samordnas med en eventuell lagstiftning om indragning av värdestegring. Med hänsyn till byggnadslagens av motionärerna påpekade centrala ställning bland de författningar, som innehåller bestämmelser om ersättning i anledning av begränsningar i den enskildes rätt att förfoga över sin fasta egendom, synes det önskvärt att resultatet av den sist nämnda utredningen avvaktas, innan nya utredningar på nu ifrågavarande områden igångsättes.

Utskottet beslöt alltså hemställa, att berörda motioner icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Sedan nämnda motioner behandlats av 1954 års riksdag, har saneringsutredningens betänkande remissbehandlats och även föranlett vissa lagändringar. Frågan om förtydligande av ersättningsbestämmelserna har emellertid icke berörts i samband därmed. Den av vederbörande riksdagsutskott omnämnda utredningen om indragning till det allmänna av s. k. oförtjänt värdestegring har också slutfört sitt arbete utan att den här aktualiserade frågan om ökat rättsskydd på byggnadslagstiftningens område förts närmare sin lösning. Såsom anfördes i motionerna i ämnet vid 1954 års riksdag och vilket även vitsordades av tredje lagutskottet, intar byggnadslagstiftningen en central ställning inom berörda rättsområden. En utredning för tillgodoseende av de syften som ovan i motionen närmare utvecklats måste alltså vara av stort värde vid en motsvarande översyn av närbesläktade lagregler. En sådan utredning skulle också överensstäm- ma med den uppfattning om det lämpliga tillvägagångsättet som tredje lagutskottet uttryckte i sitt ovan återgivna utlåtande, nämligen att en successiv

genomgång av reglerna på olika rättsområden borde komma till stånd i den mån behov av en översyn visar sig föreligga. Samma ståndpunkt hävdade även det sammansatta konstitutions- och första lagutskottet, som vid samma riksdag hade att behandla tvenne likalydande motioner, nämligen nr 129 i första kammaren av herr Herlitz och nr 319 i andra kammaren av herr Håstad m. fl., om utredning angående åtgärder för en likformig reglering av rätten till ersättning vid ingrepp i enskilds äganderätt och frihet.

Med åberopande av vad ovan anförts får vi hemställa,

att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en översyn snarast möjligt av byggnadslagstiftningen i syfte att skapa större rättssäkerhet på detta område.

Stockholm den 25 januari 1960

Gösta Bohman

Nils G. Fröding

Leif Cassel

Gunnar Heckscher

Gust. Nilsson
i Göingegården
