

Nr 450

Av herr Larsson i Borrby m. fl., *angående den enskildes rättsskydd vid bebyggelseplanering.*

(Lika lydande med motion nr 361 i Första kammaren)

I lagen den 28 maj 1937 om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar, även kallad sekretesslagen, finns en paragraf, § 8, som rör stads- och generalpanelägningen:

Hos myndighet upprättade handlingar i ärende angående uppgörelse av ny eller ändrad stadsplan må ej utan tillstånd av myndighet som handlägger ärendet utlämnas, förrän förslag till stadsplan blivit tillgänglig för granskning enligt vad därom särskilt är stadgat. Såvitt angår hos myndighet i dylikt ärende upprättade handlingar med beräkningar av fastighetsvärden, äger myndighet som handlägger ärendet besluta, att sådan handling ej heller efter nämnda tidpunkt må utan myndighetens tillstånd utlämnas; dock att handling ej må hemlighållas längre än till dess stadsplanen blivit genomförd eller tjugo år förflutit från handlingens datum.

Vad i första stycket stadgas skall äga motsvarande tillämpning beträffande generalplan, så ock med avseende å utomplansbestämmelser för städer och stadsliknande samhällen.

Lagen om allmänna handlingars offentlighet är relativt gammal, och det har länge varit aktuellt att verkställa en översyn av denna lagstiftning. Sålunda tillkallades 1960 en kommitté, offentlighetskommittén, som under ordförandeskap av hovrättspresident Kjellin i Malmö hade till uppgift att göra denna översyn av sekretesslagstiftningen och därmed sammanhängande frågor. I direktiven till denna utredning sades, att sekretesslagstiftningen borde omprövas i såväl sakligt som formellt hänseende. Frågan om sekretessbeläggningen av planärenden nämndes dock inte särskilt i direktiven. Som ett led i offentlighetskommitténs utredningsarbete upprättade man 1964 en diskussionspromemoria, »Offentlighet och sekretess», vari sekretessen kring stadsplanefrågorna även behandlades. Nyligen har själva betänkandet kommit (SOU 1966: 60).

Lagens enda motiv för att hemlighålla handlingar i de planärenden som avses är att markspekulationen på kommunernas bekostnad i annat fall skulle omöjliggöra planernas genomförande. Det har även framförts, att ett stadsplaneärende inte kan offentliggöras förrän det presenterats och slutbehandlats av den myndighet som handlägger det, vanligen byggnadsnämnden. Eftersom man i planläggningsarbetet vanligen måste ta kontakt med

ett flertal andra myndigheter, har sekretessbestämmelserna ansetts nödvändiga för att offentlighet inte skall inträda.

Från många håll, inte minst offentlighetskommitténs, har starka tvivel uttryckts beträffande riktigheten i lagens motivering för sekretessen. Man anser, att det snarare är så att motsatta förhållanden råder, att förväntningsvärdena och oviljan att sälja mark ökar ju längre planerna hålles under sekretess. Vi anser denna bedömning vara väl så trolig som lagens, och anser därför och av andra skäl som här skall beröras, att sekretessbestämelsen i vad avser § 8 i nämnda lag, förutom vad gäller beräkningarna angående fastighetsvärden, snarast bör borttagas.

Redan 1954 i utredningen »Saneringsfrågan» (SOU 1954: 31) påpekade man, att okunnighet bland markägare och byggnadsföretagare om kommunernas planer kan ge upphov till markspekulation och irrationella fastighetsvärdestegringar av långt svårare art än som uppkommer, om markägarna och byggnadsföretagarna bibringas en realistisk uppfattning om saneringens förutsättningar och programmet för dess genomförande. Man förordade en öppen diskussion av programmen.

Offentlighetskommittén säger i sin diskussionspromemoria:

Sekretesslagstiftningen kan icke anses vara ett tjänligt medel att förebygga jordvärdestegring på grund av förväntningar om tätbebyggelse. Ofta är det tydligt att ett visst område ligger i tur att beläggas med stadsplan, i många andra fall måste de kommunala organens planer för framtida bebyggelse röjas innan de framskridit så långt som till uppgörande av planförslag. Vidare torde det inte vara möjligt att under någon längre tid effektivt hemlighålla planer, som har uppkommit under kommunal förvaltning, och härigenom erhåller vissa personer större möjligheter att göra vinster på det allmännas bekostnad än om planerna är offentliga och allmänt kända. I den mån man å andra sidan skulle lyckas behålla sekretessen, föreligger fara för irrationella värdestegringar av svårare art än de som skulle ha uppkommit, om berörda personer erhållit en realistisk uppfattning om bebyggelseplanerna.

Även i samband med remisskrivandet kring markvärdekommitténs betänkande har nyligen framlagts synpunkter liknande dem som ovan redovisats. I statens instituts för byggnadsforskning utlåtande över markfrågan säger man bl. a., att sekretesslagstiftningen inte kan anses vara ett tjänligt medel att förebygga jordvärdestegringar på grund av förväntningar om tätbebyggelse, och man understryker betydelsen av en tidig offentlig debatt i planfrågor.

Utvecklingen på samhällsbyggandets område går snabbt. Nya erfarenheter och ny teknik tillförs ständigt, och antalet alternativa möjligheter av hur planering och byggande kan ske ökar därmed. Betydelsen av att riktiga vägar anvisas av fackmännen och godtas av förtroendemännen ökar också i takt med urbaniseringen och de många valmöjligheterna.

Sambanden mellan sociala förhållanden och psykisk hälsa å ena sidan och samhällenas utformning å den andra har visat sig vara starka, vilket ur

skilda synpunkter närmare berörts i centerpartiets miljömotioner de sista åren. Svårigheterna att förstå det nya, hur det kan användas och hur det kan påverka vår livsmiljö ökar även. Samtidigt som det alltså är aktuellare än någonsin att bredast möjliga debatt föres om planeringens och byggandets målsättning och program, kan man konstatera att de som i praktiken kan påverka miljöns utformning blir allt färre. Ställningstagandena i bebyggelseplaneringen förskjuts mot allt tidigare planeringsstadier och byggnadsproduktionen binds allt oftare direkt till planläggningen. Presentationen av förslagen sker inte sällan så att de tekniskt-ekonomiska sammanhangen blir svåra att genomskåda. Totalt leder denna centralisering till att de planer som offentliggörs ställer inte bara allmänheten utan ofta även de kommunala förtroendemännen inför fullbordat faktum.

Man behöver inte tveka om att debatten om hur våra samhällen skall utformas borde stimuleras. Den är i stort sett förbehållen en relativt liten grupp experter som, ehuru säkerligen duktiga på sitt fackområde, inte bör tillskrivas den svåra uppgiften att i allt väsentligt företräda de enskilda konsumenternas samlade önskemål. Det sägs och skrivs visserligen en hel del, men det är mest en negativ kritik som framförs, vilken inte hjälper om det redan är för sent att göra ändringar. Möjligen skulle man kunna säga, att denna diskussion kan ge vägledning för den som skall planera för nya områden. I praktiken har man emellertid tagit föga notis om de synpunkter som framförts från skilda opinionsgrupper eller också har man ersatt gamla misstag med nya.

Fastän planeringsarbetet blir alltmer komplicerat, om alla dessa aspekter skall beaktas — mänskliga, tekniska, ekonomiska — är det enligt vår mening felaktigt att påstå att det därför är frågor enbart för kvalificerade experter. När det gäller målsättningen, programmet, det önskade slutresultatet kan alla lägga fram synpunkter och många skulle säkert göra det också, om det gavs riktiga tillfällen. Det är ett misstag att undervärdera allmänhetens förmåga till slutsatser om vilken standard man vill ha och är beredd att betala för och vilka grönområden man vill ha kvar orörda, för att nämna några exempel. Det finns dessutom bland allmänheten experter som fastän de inte är engagerade i det egentliga planarbetet, kan träda fram med egna synpunkter eller företräda större grupper, även i de mest avancerade tekniska och ekonomiska frågorna.

En sekretessbelagd planering leder ofta till att rättssäkerheten för enskilda och företag åsidosättes. De som investerar i bostäder, fritidshus eller andra anläggningar bör få veta om området kan disponeras för dessa ändamål under närmast överskådliga tid. Som förhållandena nu är blir de människor som berörs av ändrade planer och nya projekt informerade så sent att de ofta inte hinner sätta sig in i det nya läget och vidta tillräckliga motåtgärder. Genom en öppnare redovisning av kommunala planer skulle stora felinvesteringar kunna undvikas. Regionplaneringen för stockholmstrakten

har exempelvis skett under så sträng sekretess, att resultatet kommit som en fullständig överraskning för både enskilda och kommuner. Upprättade generalplaner och relativt nyligen gjorda investeringar kommer inte sällan att helt kullkastas, om regionplanen vinner beaktande. Det kan inte vara särskilt lönande att behöva ingripa i bebyggda områden om man kan undvika det. Rättstryggheten kräver att en öppnare information om olika områdets framtida användning ges. Dessa synpunkter måste i högre grad än tidigare beaktas och bli föremål för statsmakternas intresse.

Det bör i rättvisans namn sägas att det finns många välplanerade och trivsamma bostads- och arbetsområden. Att helt tillfredsställa alla människors önskemål låter sig givetvis inte göras; därtill finns det för många åsikter om vad som är den bästa miljön. Men det är de mindre väl planerade områdena som måste undvikas. Samhällsbyggandet ingriper i djup mening i det mesta i vår verksamhet och ändrar och låser landskapet för lång tid framåt. Det får därför enligt vår mening inte ske några misslyckanden på ett så betydelsefullt område. Ett meningsutbyte på ett tidigt stadium mellan fackmän, förtroendemän och mellan skilda opinionsgrupper bland allmänheten skulle eliminera en del av de misstag som man nu riskerar, när debatten och arbetet är förbehållna en liten grupp. Att markspekulationen ökar, om allmänheten får reda på de riktlinjer man arbetar efter, är ett ohållbart argument. De som kan dra nytta av att veta hur planerna utformas får i alla fall reda på det, oftast under så tvelaktiga former att en bred och allmän insyn vore att föredra. Intresset och ansvaret för att goda planer upprättades skulle därvid öka både hos fackmännen och förtroendemännen.

Med hänsyn till den mycket stora betydelse för människorna som planeringsarbetet har, den nuvarande utvecklingen mot en alltmer centralistisk och tidiglagd beslutsnivå och den kritik som i övrigt kan riktas mot en insynsskyddad planeringsmetodik bör sekretessbestämmelsen omedelbart upphävas. Dock bör handlingar som rör fastighetsvärden kunna hemlighållas. Detta är även offentlighetskommitténs ställningstagande, vilket berörts i inledningen. Inte heller synes det ha förekommit någon allvarlig kritik mot förslaget i debatten kring kommitténs diskussionspromemoria. Det finns därför ingen anledning att invänta remissvaren vad sekretesslagstiftningens 8 § beträffar.

Men de skäl som redovisats ovan talar för att sekretessen i planeringen inte bara bör hävas utan ersättas av en på kommunerna liggande skyldighet att informera i planfrågor. På en del håll har försök i den vägen gjorts genom att informationskvällar med föredrag och diskussioner anordnats. Intresset för dessa har visat sig vara stort och det finns ingen anledning att förmoda att inte en medveten strävan från de planläggandes sida att föra ut planfrågorna till allmänheten skulle ge ökade kunskaper, en vidgad debatt och ett positivt utbyte för alla parter. Ett upphävande av sekretessbestäm-

melserna skulle i sig självt knappast leda till den breddning av planeringsdebatten som vi bör eftersträva. Erfarenheten visar att människor har svårt att ta sådana initiativ som att gå upp till kommunala organ för att få upplysningar och skaffa erforderligt material, i varje fall när det berör frågor av mer komplicerad art. Många gånger känner man inte heller till de möjligheter att skaffa upplysningar som man har. Kommunala förtroendemän och tjänstemän bör själva underlätta spridningen av planeringsmaterial. Pressens betydelse som förmedlingsorgan bör i sammanhanget understrykas. Först genom aktiva insatser från kommunernas sida kan det eftersträvade resultatet nås: en positiv debatt i ett tidigt skede om planeringens målsättning och program. Hur detta bäst skall ske bör bli föremål för en statlig utredning. Därvid bör speciellt beaktas att de åtgärder som föreslås ej får inverka på fackmännens och tjänstemännens arbetsro. Att de från början deltar i en utåtriktad diskussion om planeringsuppgiften behöver inte leda till att de ständigt skall kunna störas i det dagliga arbetet. De bör vidare skyddas från politiskt-ekonomiska kortsiktiga påtryckningar. Sådana har dock mindre förutsättningar att lyckas påverka planeringsresultatet när insyn finns. Kommunernas skiftande storlek och struktur kan kanske medföra att skilda vägar bör sökas för att uppnå målet. En utjämning i detta hänseende är dock att vänta i samband med att de nya kommunerna bildas.

Med stöd av vad som ovan anförts hemställas,

att riksdagen måtte besluta

att hos Kungl. Maj:t hemställa om en utredning i syfte att föreslå kommunerna att på ett tidigt stadium och under arbetets gång informera i planlägningsfrågor såväl beträffande översikts- som detaljplaneringen, varvid fackmännens och planerarnas ställning och arbetsförhållanden måste särskilt beaktas; samt

att hos Kungl. Maj:t hemställa om en utredning om rättstrygghetsfrågorna för människorna i samband med ändringar i existerande markdispositioner och bebyggelse, speciellt med hänsyn till hur planeringens arbetsformer och offentlighet påverkar desamma.

Stockholm den 25 januari 1967

Einar Larsson (cp)

i Borby

Mac P. Hamrin (fp)

i Kalmar

Nils Carlshamre (h)

Bengt Sjönell (cp)

Stig Josefson (cp)

i Arrie