

Nr 711

Av herr **Bohman m. fl.**, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 168, med förslag till lag om ändring i byggnadslagen den 30 juni 1947 (nr 385) samt till byggnadsstadga.

I proposition nr 168 till årets riksdag har Kungl. Maj:t dels föreslagit riksdagen antaga förslag till ändring i 1947 års byggnadslag, dels anhållit om riksdagens yttrande över förslag till byggnadsstadga.

Huvudsyftet med de föreslagna författningsändringarna, som i stort sett överensstämmer med 1951 års byggnadsutrednings betänkande »Förenklad byggnadslagstiftning», är att åvägabringa förenklingar och förkortningar av förfarandet i planläggnings- och byggnadsärenden samt minskning av författningsmaterialets omfattning. Det kan emellertid ifrågasättas, om förslagen i alla hänseenden är ägnade att medföra de åsyftade förenklingarna. Åtskilliga detaljbestämmelser och föreskrifter av teknisk karaktär har visserligen utmönstrats ur det nuvarande författningsmaterialet, men hit hörande ämnen har förutsatts bli närmare reglerade genom föreskrifter och anvisningar av byggnadsstyrelsen och lantmäteristyrelsen. Det kan befaras, att sistnämnda föreskrifter kommer att få sådan omfattning och utformning, att hela författningskomplexet blir än mer svåröverskådligt än för närvarande. Vissa av de föreslagna decentraliseringsåtgärderna kan bli ägnade att leda till minskad rättssäkerhet, vilket är desto mer allvarligt som just på förevarande område ingreppen i den enskildes äganderätt och begränsningarna i dennes förfoganderätt över marken kan få långtgående konsekvenser.

Trots här angivna allmänna betänkligheter synes emellertid förslagen kunna i stort sett godtagas. Blott i nedan närmare angivna hänseenden torde ändringar i författningsförslagen vara påkallade.

Stadsplan

Enligt nu gällande rätt skall stadsplan i princip antagas av stadsfullmäktige och fastställas av Kungl. Maj:t. Ändring av gällande stadsplan som icke avser planens grunddrag eller innebär väsentlig avvikelse från vad som förut gällt må dock fastställas av länsstyrelse och kan efter stadsfullmäktiges beslut antagas av byggnadsnämnden i fullmäktiges ställe. Enligt propositionen föreslås nu sådan ändring i 26 § byggnadslagen, att stadsfullmäk-

tige äger »i den omfattning som prövats lämplig» delegera antagande av stadsplan till byggnadsnämnden. Fastställelse föreslås i regel ankomma på länsstyrelsen. Endast planer av större omfattning eller eljest av större allmän betydelse skall underställas Konungen.

Förslaget om vidgade möjligheter för byggnadsnämnd att antaga stadsplan är ur rättssäkerhetssynpunkt betänkligt. Så länge antagande av stadsplan är förbehållet stadsfullmäktige, kan under stadsplaneförslagets behandling inom olika kommunala myndigheter planen bedömas från skilda utgångspunkter. Det är särskilt betydelsefullt att planförslaget, redan innan det behandlas av fullmäktige, bedömts av det kommunala organ som har att tillvarata stadens ekonomiska intressen. Vid den slutliga behandlingen av ärendet inför stadsfullmäktige skapas förutsättningar för en ofta i hög grad önskvärd offentlig debatt. Det har länge ansetts som en brist, att stadsplanefrågor i vårt land icke tilldrager sig samma intresse från kommunmedlemmarnas sida som i många andra länder. Även om — såsom departementschefen anför i propositionen — offentlighetsgrundsatsen kan tillgodoses genom gällande föreskrifter om utställande av stadsplaneförslag samt om underrättelse till markägare och andra intressenter, är den allmänna debatten, eller i varje fall möjligheterna till sådan debatt, inom stadsfullmäktige i detta hänseende långt mer betydelsefull. Visserligen ankommer det på fullmäktige själva att avgöra, i vilken omfattning delegation skall äga rum, och förslaget kan därmed icke sägas innebära någon inskränkning i fullmäktiges principiella beslutanderätt. Men det är enligt vår mening icke ur denna synpunkt som delegationsrätten skall bedömas, utan med hänsyn till den enskildes rättssäkerhetskrav. Det är ovedersägligt, att en dylik delegation är ägnad att försvaga rättssäkerhetsgarantierna.

Här angivna betänkligheter förstärkes, om det i propositionen framlagda förslaget om ändrad sammansättning av byggnadsnämnden och dess omvandling till en rent kommunal nämnd vinner bifall. I så gott som alla stadsplaneärenden, där det gäller antagande av ny stadsplan, uppkommer frågor om gränsdragning mellan allmänna och enskilda intressen. Det bör därför betraktas som ett minimikrav, att dylika gränsdragningsproblem icke skall lösas av ett underordnat rent kommunalt organ utan i varje fall behandlas av kommunens fullmäktige.

Förslaget om utvidgning av den nuvarande delegationsrätten beträffande antagande av stadsplan bör enligt vår mening alltså icke bifallas av riksdagen.

Ändring av tomtindelning

För byggnadskvarter inom område med stadsplan gäller för närvarande, att fastighetsbildning sker på grundval av en för ändamålet gjord tomtindelning, vilken antages av byggnadsnämnden och fastställs av länsstyrel-

sen. Fastställd tomtindelning får i allmänhet inte ändras med mindre tomtägarna är ense därom och ändringen befinnes vara lämplig för ett ändamålsenligt utnyttjande av tomterna. I propositionen föreslås nu sådan ändring av 31 § byggnadslagen, att byggnadsnämnd skall äga rätt att föranstalta om ändrad tomtindelning, utan ändring av stadsplan, då bebyggelsen av två eller flera tomter är i behov av förnyelse, som icke lämpligen kan ske annorledes än i ett sammanhang och den bestående tomtindelningen utgör hinder för att marken inom kvarteret eller del därav utnyttjas på ett ändamålsenligt sätt.

Även förevarande ändringsförslag är ur rättssäkerhetssynpunkt långtgående. Det behov av sanering av det nuvarande fastighetsbeståndet i de svenska tätorterna som åberopats som huvudsakligt skäl för ändringen bör kunna tillgodoses med redan nu befintliga lagregler. Via stadsplaneändring kan ändrad tomtindelning åstadkommas, och i samband med expropriation kan därav betingade äganderätsfrågor lösas. En tomtindelningsändring mot markägares bestridande utgör ett radikalt ingrepp i den enskilda äganderätten. Det föreligger risk för att den föreslagna möjligheten för byggnadsnämnden, att utan samband med stadsplaneändring mot markägares bestridande åstadkomma ändrad tomtindelning, kan leda till förhastade och oöverlagda ändringar, som i stället för att underlätta en sanering av fastighetsbeståndet skapar allmän osäkerhet och förhindrar det samförstånd mellan enskilda markägare och kommunen, som utgör en nödvändig förutsättning för en ändamålsenlig förnyelseverksamhet.

Med tomtindelningsändring följer rätt till tvångsförvärv av den berörda marken eller delar därav. Tomtindelningen konstituerar nämligen lösningsrätt enligt 46 och 47 §§ byggnadslagen, enligt vilka lagrum ägare av tomtedel kan bli tvingad att mot lösen avstå sin mark till ägare av annan tomtedel eller till kommunen. Det må erinras om att de risker ur rättssäkerhetssynpunkt som den föreslagna lagändringen föranleder hittills ansetts vara så stora, att tidigare liknande förslag icke genomförts. Så t. ex. avvisade dåvarande departementschefen det förslag om vidgade möjligheter till tvångsvis tomtindelningsändring som framfördes redan i samband med förarbetena till 1947 års byggnadslag. Som motiv för sitt ståndpunktstagande anförde departementschefen bland annat följande (prop. s. 195 ff.).

I några yttranden har förordats, att byggnadsnämnds initiativrätt till ändring av tomtindelning skulle vidgas för att även mot en ägares bestridande möjliggöra en indelning, som främjade ett ändamålsenligt bebyggande. Det kan naturligtvis synas irrationellt, att en mindre lämplig tomtindelning, som vunnit fastställelse, skall för framtiden försvåra möjligheten till ett ändamålsenligt bebyggande endast därför att kanske en enda tomtägare inom kvarteret sätter sig emot ändring av tomtindelningen. Att utvidga möjligheterna att mot ägares bestridande framtinga en ändrad tomtindelning är emellertid ägnat att ingiva betänkligheter med hänsyn till det ständiga osäkerhetstillstånd som skulle uppkomma för tomtägarna.

För en uppmjukning av nu gällande rättsregler kan givetvis åberopas, att saneringsbehovet i dag är mer påträngande än vid tillkomsten av 1947 års byggnadslagstiftning och att det alltså i dag föreligger större behov att söka utforma lagstiftningen så att både enskildas och kommunernas ansträngningar att genomföra en i och för sig önskvärd förnyelseverksamhet underlättas. Om exempelvis som förutsättning för tomtindelningsändring mot markägares bestridande skulle föreskrivas, att den endast finge ifrågakomma beträffande mark, varå funnes saneringsmogen fastighet, att initiativ till ändring blott skulle få tagas av ägare av mark med saneringsmogen bebyggelse samt att sådan tomtindelning icke finge komma till stånd med mindre en majoritet av markägare inom kvarteret därtill lämnat medgivande, skulle givetvis betänkligheterna ur rättssäkerhetssynpunkt mot den föreslagna lagändringen bli mindre framträdande. En sådan ändring av förslaget synes emellertid förutsätta ytterligare överväganden.

Rättsreglerna rörande fastighetsbildning är för närvarande föremål för särskild utredning genom 1954 års fastighetsbildningskommitté. Departementschefen har själv åberopat denna omständighet som motiv för att icke upptaga 1951 års byggnadsutrednings förslag till lagstiftning om åstadkommande av vissa gemensamhetsanordningar inom byggnadskvarter. Där emot har departementschefen ansett förslaget till ändring av tomtindelningsreglerna vara så angeläget, att resultatet av andra utredningar på närstående områden icke borde avvaktas.

Enligt vår mening kan det nu framlagda förslaget icke i oförändrat skick godtagas. Vi har den uppfattningen, att förslag till lagändring i förevarande hänseende bör anstå i avvaktan på fastighetsbildningskommitténs fortsatta utredningsarbete, och att det bör uppdragas åt kommittén att skyndsammast möjligt söka lösa här berörda problem.

Tidsbegränsning av byggnadsförbud

Bestämmelser om byggnadsförbud förekommer på en mångfald ställen i den nuvarande byggnadslagstiftningen. Under förarbetet till de nu föreslagna ändringarna har ansetts, att vissa av ifrågasatt förbud kunde slopas, varjämte ifrågasatts en tidsbegränsning av byggnadsförbuden. I åtskilliga remissyttranden över byggnadsutredningens förslag har riktats kritik mot byggnadsförbudsbestämmelsernas utformning. Det har hävdats, att byggnadsförbud på många håll fått kvarstå under så lång tid att fastighetsbeståndet förfallit och ombyggnad och modernisering av detta till sist omöjliggjorts. Även departementschefen har i propositionen kritiserat byggnadsförbudsbestämmelsernas tillämpning. Han har framhållit, att byggnadsförbud, som pålägges i och för tillämnad planläggning, vore att anse som rent provisoriskt och att detta borde hävas, om planläggningen icke

komme till stånd inom rimlig tid. Det kunde rent av ifrågasättas — anför han vidare — om det icke vore lämpligt att införa en absolut tidsgräns, efter vars utgång ett förbud av denna art under alla förhållanden förlorade sin giltighet. Departementschefen säger sig ha starka sympatier »för en sådan lösning» och skulle »gärna ha förordat den», trots de författningstekniska svårigheterna, om icke läget på planläggnings- och byggnadsområdet varit så ansträngt som fallet är för närvarande.

Enligt vår mening talar starka skäl för en tidsbegränsning av byggnadsförbudet. Redan tillgripande av byggnadsförbud för att hindra en markägare att rusta upp sin fastighet eller att på ett ändamålsenligt sätt utnyttja marken kan i det enskilda fallet få mycket allvarliga konsekvenser. Att dylika förbud — som för närvarande är fallet — skall kunna bibehållas till och med under årtionden är ur rättssäkerhetssynpunkt än mer förkastligt. Det råder ingen tvekan om att byggnadsförbudsbestämmelserna på många håll i hög grad har missbrukats. De har i själva verket i sin tillämpning också varit ägnade att försena angelägna stadsplaneändringar; vetenskapen om att byggnadsförbud i praktiken kunnat ges praktiskt taget obegränsad tidslängd har minskat intresset att snabbt lösa även aktuella stadsplaneproblem. Byggnadsförbudet har därmed indirekt varit ägnat att öka förslumningsgraden i centrala stadspartier. Visserligen har departementschefen nu uttalat en förhoppning om att länsstyrelserna skulle iakttaga »stor restriktivitet» i fråga om förlängning av byggnadsförbud och på detta sätt medverka till att dröjsmålet icke bleve längre än som vore »ofrånkomligen nödvändigt», men en dylik förhoppning är givetvis icke bindande för myndigheternas handlande. Den enda möjligheten att komma till rätta med nuvarande olägenheter är enligt vår mening att fastställa en tidsgräns — förslagsvis fem år — utöver vilken byggnadsförbud icke må förekomma. Den omständigheten, att läget på planläggnings- och byggnadsområdet för närvarande är ansträngt, kan naturligtvis icke åberopas som skäl mot sakligt berättigade författningsändringar. I byggnadslagstiftningen bör alltså införas en bestämmelse, enligt vilken byggnadsförbud icke må utsträckas under längre tidsrymd än fem år.

Byggnadsnämnds sammansättning

För närvarande är byggnadsnämnden ett specialorgan med uppgift främst att handha och vaka över tillämpningen av byggförfattningarna. Enligt byggnadsstadgan skall nämnden bestå av fem ledamöter, där ej i byggnadsordningen bestämmes att antalet skall vara tre. Av ledamöterna utser magistraten en och stadsfullmäktige de övriga. I propositionen föreslås nu, att byggnadsnämndens särställning skall upphöra och att den skall sammansättas på sådant sätt, att den blir att betrakta som ett rent kommunalt organ.

Byggnadsnämndens alldeles speciella arbetsuppgifter utgör tillräckliga skäl för att den bör ha en sammansättning, som erbjuder största möjliga garantier för objektivitet och sakkunskap. Det må vara riktigt att — såsom 1951 års byggnadsutredning anfört — de särskilda bestämmelserna om byggnadsnämnds sammansättning och ställning för närvarande icke är tillräckliga för att göra nämnden opartisk även i förhållande till kommunen. Men detta konstaterande av rättssäkerhetsgarantiernas bristfällighet bör icke få föranleda till att garantierna helt avskaffas. De nuvarande bestämmelserna understryker trots allt byggnadsnämndens speciella ställning och uppgifter. Enligt propositionen föreslås byggnadsnämnden få avsevärt ökade befogenheter. Utvecklingen på byggnadsområdet kommer dessutom att framdeles ställa allt större krav på byggnadsnämndens objektivitet. Tyngdpunkten i byggnadsverksamheten kommer under de närmaste åren att förskjutas från de utanför stadskärnorna belägna, ofta kommunalägda, markområdena till tätorternas centrala bostadsområden, i vilka tomtmarken till alldeles övervägande del äges av enskilda. I såväl stadsplane- som tomtindelningsärenden kommer i större utsträckning än tidigare ömtåliga avvägningar att ske mellan kommunala och enskilda intressen, och i allt högre grad kommer rent rättsliga spörsmål att aktualiseras. Under sådana förhållanden måste det anses såsom ett befogat rättssäkerhetskrav att de intressekonflikter som kan uppkomma mellan enskilda och kommunen icke skall lösas av en av kommunen efter uteslutande politiska grunder tillsatt nämnd. Någon ändring i byggnadsnämndernas nuvarande ställning och sammansättning bör alltså enligt vår mening icke genomföras. Vi yrkar avslag på propositionen i denna del.

Under sådana omständigheter kan det icke heller anses motiverat att — såsom nu föreslås — göra undantag från den eljest gängse regeln i kommunallagarna, att i kommunens tjänst anställda befattningshavare icke skall äga rätt att deltaga i det beslutande organets avgöranden. Den omständigheten att ett dylikt avsteg från en betydelsefull princip gjorts i den nya hälsovårdslagstiftningen får enligt vår mening icke utgöra motiv för ett liknande undantag på det med hänsyn till den enskildes rättsskyddsintressen långt viktigare byggnadsområdet. Det ligger i sakens natur att i de ärenden som ankommer på byggnadsnämndens prövning långvariga utredningar och förhandlingar mellan berörda rättsägare och vederbörande kommunala tjänstemän föregår det slutliga beslutet. Det är förklarligt, om vederbörande tjänstemäns personliga uppfattning kommer att prägla beredningsarbetet, i all synnerhet som beslut i stadsplaneärenden över huvud, exempelvis beträffande byggnadsrätt, i sista hand är beroende på subjektiva värderingar och bedömningar. Det är just därför desto mera angeläget, att byggnadsnämndens avgörande ståndpunktstagande sker helt förutsättningslöst; det vore ur rättssäkerhetssynpunkt utomordentligt betänkligt,

om den föredragande tjänstemannen själv finge deltaga i beslutet. Vi anser alltså, att riksdagen bör uttala, att berörda bestämmelser i 3 § i den föreslagna byggnadsstadgan skall utgå.

Parkeringsbestämmelser

I den nu gällande byggnadsstadgans 26 § föreskrives, att vid uppgörande av stadsplan särskilt bör tillses, att allmänna platser för parkering och andra för samfärdseln erforderliga områden utlägges i tillräckligt antal inom olika delar av staden med ändamålsenliga lägen samt lämplig storlek och form, ävensom att möjlighet finnes att anordna enskilda parkerings- och garageutrymmen i erforderlig omfattning. Med sistnämnda bestämmelser korresponderar föreskrifterna i 80 § byggnadsstadgan, att byggnadsnämnden, då skäl därtill är, vid beviljande av byggnadslov äger påfordra, att på gård eller inom byggnad skall finnas utrymme för parkering av fordon, i den mån så erfordras för dem som där bo eller vistas.

Berörda bestämmelser, som tillkom på en tid då den nuvarande utvecklingen av fordonsbeståndet och de därav föranledda parkerings- och trafiksvårigheterna icke kunde förutses, har rönt kritik från kommunernas, näringslivets och motorismens sida. Det torde ha blivit alltmer uppenbart, att bestämmelserna i fråga icke kan läggas till grund för en ändamålsenlig lösning av parkeringsproblemet på lång sikt. Även byggnadsutredningen vitsordade behovet av en ändamålsenlig reglering av parkeringsfrågan. Utredningen förklarade sig emellertid nödsakad avstå från att söka »en definitiv lösning» och begränsade sig till att föreslå vissa bestämmelser, som utredningen ansåg ofrånkomliga för att »tills vidare kunna till nöds komma till rätta med problemet». Ifrågavarande förslag har departementschefen ansett böra i stort sett oförändrat ingå i den nya byggnadsstadgan.

De föreslagna ändringarna i nuvarande bestämmelser innebär i och för sig vissa förbättringar och önskvärda klarlägganden. Det är dock i hög grad tveksamt, om det är möjligt att med hjälp av nämnda bestämmelser ens »till nöds» komma till rätta med parkeringsproblemet. Det föreligger tvärtom risk för att, i varje fall vad de centrala stadspartierna angår, bestämmelserna kan vara ägnade att försvåra en rationell lösning på längre sikt. Trots att förslaget bygger på den nuvarande lagstiftningens grundtanke om inrättande av parkeringsutrymmen i varje fastighet, är det i principiellt hänseende långtgående. Det innebär nämligen, såvitt vi kan förstå, att den nuvarande gränsdragningen mellan kommunens och enskilda tomtägares skyldigheter, då det gäller att tillgodose behovet av parkeringsplatser, ges en ny innebörd. De nuvarande reglerna får nämligen sägas utgå ifrån att långtidsparkeringen skall tillgodoses genom enskildas och korttidsparkeringen genom kommunens försorg. Reglerna i 80 § är närmast att betrakta som undantagsföreskrifter avsedda att tillämpas vid meddelande av byggnads-

lov, då behov därav föreligger. Det föreliggande författningsförslaget innebär däremot ett lagfästande av en principiell skyldighet för samtliga markägare att anordna biluppställningsplatser, låt vara att vissa i praktiken betydelsefulla undantag från nämnda skyldighet stadgas. Även om konsekvenserna i det enskilda fallet därigenom måhända icke behöver bli så allvarliga, synes dock en så betydelsefull rättsfråga ha bort föränleda väsentligt mera ingående överväganden än de som ägt rum i förevarande sammanhang. Det kan därjämte ifrågasättas, huruvida icke en så ekonomiskt betungande förpliktelse för markägaren som berörda skyldighet kan innebära borde grundas på stadgande i lag och icke i en författning av byggnadsstadgans natur. Förslaget kan diskuteras även ur andra synpunkter. För det nu befintliga fastighetsbeståndet i våra tätorters centrala delar är nämligen en tillämpning av de föreslagna bestämmelserna ägnad att medföra högst otillfredsställande följder ur ekonomiska samt byggnads- och trafiktekniska synpunkter. Redan tillämpningen av de nuvarande bestämmelserna har ådagalagt svårigheterna att anordna biluppställningsplatser i det äldre fastighetsbeståndet. Svårlösta byggnadsproblem har därvid aktualiserats. De nyanlagda biluppställningsplatserna har ofta blivit mångdubbelt dyrare än vad fallet skulle ha blivit genom anordnande av självständiga parkeringsanläggningar, och de har i stor utsträckning, bland annat till följd av kostnaderna, icke blivit utnyttjade av bilisterna. Inrättande av biluppställningsplatser i varje fastighet är dessutom ägnat att till de centrala stadsdelarna dra en trafik av långtidsparkerande fordon, som kan verka förlamande på den löpande trafiken och försvåra en lösning av den för stadscentra betydelsefulla korttidsparkeringen.

Erfarenheterna av de nuvarande bestämmelsernas tillämpning har föränlett handelskamrarna i de tre största städerna att, med instämmande av samtliga näringslivets organisationer, i en framställning till Kungl. Maj:t för mer än ett år sedan begära en förutsättningslös utredning rörande parkeringsfrågans rättsliga, ekonomiska och trafiktekniska problem. Ifrågavarande framställning har tillstyrkts av den inom byggnadsstyrelsen och väg- och vattenbyggnadsstyrelsen tillsatta parkeringsutredningen.

Av vad här anförts framgår att såväl byggnadsutredningen och parkeringsutredningen som flertalet av parkeringsfrågans lösning intresserade organisationer förutsatt, att en utredning av ifrågavarande komplicerade problem måste komma till stånd. I själva verket blir en dylik utredning för varje dag alltmer angelägen. Det kan under sådana förhållanden varken vara riktigt eller ändamålsenligt att nu vidtaga rent provisoriska författningsändringar, som uppenbarligen icke kan vara ägnade att på ett förnuftigt sätt lösa parkeringsfrågan. Att utfärda författningsregler, som redan vid sin tillkomst måste anses otidsenliga, vore ett dåligt lagstiftningsförfarande.

Enligt vår mening bör riksdagen alltså uttala, att här berörda i propositionen föreslagna ändring i 53 § byggnadsstadgan icke bör genomföras.

Med åberopande av vad här anförts får vi hemställa,

A) att riksdagen vid sin behandling av Kungl. Maj:ts proposition nr 168 måtte

dels avslå förslaget att stadsfullmäktige skall äga å byggnadsnämnd delegera rätten att antaga stadsplan,

dels avslå förslaget om rätt för byggnadsnämnd att mot markägares bestridande verkställa ändring av tomtindelning,

dels antaga sådan ändring i den föreslagna byggnadslagen, att byggnadsförbud icke må förlängas utöver en tidsrymd av fem år;

B) att riksdagen måtte uttala

dels att någon ändring av byggnadsnämndens nuvarande sammansättning och ställning icke bör vidtagas,

dels att frågan om ändrade regler beträffande tomtindelning bör bli föremål för skyndsamt utredning inom 1954 års fastighetsbildningskommitté,

dels att den föreslagna undantagsbestämmelsen om rätt för i kommunens tjänst anställda befattningshavare att delta i byggnadsnämnds beslut icke bör införas,

dels ock att de i 53 § föreslagna ändringarna i byggnadsstadgan rörande skyldighet att anordna parkeringsutrymmen icke måtte vidtagas;

C) att vederbörande utskott måtte utarbeta förslag till de författningsändringar som erfordras för genomförande av de under A) framlagda förslagen.

Stockholm den 7 november 1959

Gösta Bohman

Sten Källenius

Ebbe Rydén
