

En snabbare utbyggnad av häkten och anstalter

Ds 2024:25



Regeringskansliet
Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-1035-3 (tryck)

ISBN 978-91-525-1036-0 (pdf)

ISSN 0284-6012

Infrastruktur- och bostadsminister Andreas Carlson, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet, beslutade den 15 mars 2024 att uppdra åt en bokstavsutredare att biträda departementet med att utreda åtgärder för en snabbare utbyggnad av häkten och anstalter (LI2024/00694).

Som utredare och ämnessakkunnig anställdes fr.o.m. den 2 april 2024 f.d. riksdagsdirektören Kathrin Flossing Wiklund, och som sekreterare och ämnessakkunniga anställdes fr.o.m. den 8 april 2024 mark- och miljöjuristen Danielle Andersson och fr.o.m. den 2 september 2024 juristen Tove Lundmark Söderberg.

Bokstavsutredningen, som varit en s.k. snabbutredning, överlämnar promemorian *En snabbare utbyggnad av häkten och anstalter* (Ds 2024:25). Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i oktober 2024

Kathrin Flossing Wiklund

/Danielle Andersson
Tove Lundmark Söderberg

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Författningsförslag	13
1.1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	13
1.2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).....	17
1.3 Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)	18
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården	22
2 Utredningens uppdrag och arbete	23
2.1 Uppdraget.....	23
2.2 Arbetet.....	24
2.3 Avgränsningar och annat pågående arbete på området	25
3 Kort om Kriminalvårdens uppdrag och expansion	27
3.1 Kriminalvårdens uppdrag	27
3.2 Regelverket som styr när häkten och anstalter byggs	27
3.3 Beläggningsgraden och utökningen av antalet platser de senaste åren.....	30
3.4 Något om arbetet med typhus, modulhus och koncepthus	32

3.5	Kriminalvårdens planerade expansion	34
4	Något om hur det går till när häkten och anstalter byggs.....	37
4.1	En komplex och tidskrävande process	37
4.2	Hur går det till när <i>nya</i> häkten och anstalter etableras?.....	38
4.2.1	Planering och lokalisering.....	38
4.2.2	Bygglov, startbesked och slutbesked	42
4.3	Hur går det till när <i>befintliga</i> anläggningar byggs ut?	44
4.4	Skillnaden mellan att bygga ut befintliga anläggningar och etablera nya	44
5	Aktörernas synpunkter	47
5.1	Aktörer har fått tillfälle att lämna synpunkter	47
5.2	Synpunkterna.....	48
5.2.1	Kommunerna.....	48
5.2.2	Länsstyrelserna.....	51
5.2.3	Lantmäteriet	52
5.2.4	Specialfastigheter.....	53
5.2.5	Fastighetsägarna.....	55
5.2.6	Kriminalvården.....	56
6	Överväganden och förslag	59
6.1	Utredningens utgångspunkter.....	59
6.2	Tidsbegränsade bygglov – utökas, förenklas och förlängs.....	63
6.2.1	En ny regel föreslås	63
6.2.2	Regleringen ska vara tidsbegränsad.....	73
6.3	Permanent bygglov – fler avvikelser får godtas	74
6.4	Tillfälliga häkten och anstalter ska få byggas i en extraordinär situation.....	82
6.5	Ett expertråd inrättas.....	90
6.6	Vissa överklaganden ska prioriteras	93

6.7	En tydligare vägledning behövs.....	96
6.8	Ett skydd som tryggar markförsörjningen bör utredas vidare.....	99
6.9	En förenklad process för byggande av typhus bör tas fram.....	103
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	107
8	Konsekvenser.....	111
9	Författningskommentar	123
9.1	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) i avsnitt 1.1	123
9.2	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) i avsnitt 1.2	128
Bilaga 1	Uppdrag att utreda åtgärder för snabbare utbyggnad av häkten och anstalter	129
Bilaga 2	Frågor till kommuner om plan- och byggprocessen för häkten och anstalter	133
Bilaga 3	Frågor till länsstyrelser om plan- och byggprocessen för häkten och anstalter	135
Bilaga 4	Frågor till fastighetsägare om plan- och byggprocessen för häkten och anstalter	137

Sammanfattning

I denna promemoria lämnas förslag, bl.a. på ett antal ändringar i plan- och bygglagen, som sammantaget bedöms skapa bättre förutsättningar för en snabbare, flexiblare och mer effektiv utbyggnad av fler häkten och anstalter på såväl kort som längre sikt.

Bristen på platser i häkten och anstalter är i dag stor och läget ansträngt. Samtidigt beräknas platsbehoven öka dramatiskt de kommande åren. När allt fler döms till fängelse och straffen blir längre brådskar det med att få fart på byggandet av häkten och anstalter. Utredningen bedömer att Kriminalvårdens expansion bör kunna underlättas avsevärt med de förslag som nu lämnas.

Nedan lämnas en kortfattad beskrivning över de överväganden som gjorts.

Tidsbegränsade bygglov – utökas, förenklas och förlängs

Utredningen föreslår att tidsbegränsade bygglov ska få ges i fler fall än i dag. Förslaget är att ett sådant lov ska få ges för en åtgärd som avser en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte om sökanden begär det, det är tekniskt möjligt att återställa platsen eller byggnadsverket och åtgärden uppfyller någon förutsättning för ett permanent bygglov. Ett sådant tidsbegränsat bygglov får ges som längst i 20 år.

Förslaget innebär att det för anstalter och häkten blir möjligt att få ett tidsbegränsat lov även om alla förutsättningar för ett permanent bygglov är uppfyllda. Förslaget innebär vidare att prövningen förenklas genom att det inte längre ställs krav på att åtgärden ska vara tillfällig eller att en avveckling måste visas vara ekonomiskt rimlig. Det tydliggörs också att åtgärder kan vidtas för att göra ett tidsbegränsat lov permanent redan innan det tidsbegränsade lovet har fått laga kraft. Förslaget innebär även att tiden för ett tidsbegränsat bygglov för anstalter och häkten får förlängas med ytterligare fem år

jämfört med vad som är tillåtet i dag, dvs. till maximalt 20 år. Förslaget innebär ingen skyldighet – utan en möjlighet – för kommunerna att bevilja lov eller medge förlängningar.

Det föreslås vidare att giltighetstiden av regleringen om tidsbegränsade bygglov för anstalter och häkten begränsas till tio år. Skulle behovet av en särskild reglering kvarstå efter den tiden finns det möjlighet att i ny lagstiftning förlänga den.

På kort sikt innebär förslaget om tidsbegränsade bygglov att Kriminalvården kan bygga fler anstalter och häkten med tidsbegränsade bygglov än vad som är möjligt i dag. Eftersom förslaget innebär att den förlängda tiden för tidsbegränsade lov även ska omfatta lov som getts med nuvarande bestämmelser får Kriminalvården möjlighet att hinna skapa flera platser i byggnader med permanenta bygglov innan tiden för de nuvarande tidsbegränsade byggloven löper ut. Förslaget förbättrar därför även förutsättningarna för en mera långsiktig utbyggnad.

Permanent bygglov – fler avvikelser får godtas

För kriminalvårdsanstalter och häkten föreslås att bygglov ska få ges för fler åtgärder som avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser än som i dag är tillåtet. Förslaget innebär att bygglov får ges när avvikelsen gäller bebyggelsens omfattning, utformning eller placering.

Enligt dagens regler måste en åtgärd som huvudregel vara förenlig med detaljplanen, eller gällande områdesbestämmelser. De avvikelser som får godtas, är inte tillräckliga för att tillgodose Kriminalvårdens behov av att snabbt bygga fler anstalter och häkten. De ytterligare avvikelser som nu föreslås för anstalter och häkten, gäller krav på bebyggelsens omfattning, t.ex. byggnaders längd, bredd och våningsantal, krav på bebyggelsens utformning t.ex. form och material på byggnadsverk samt också vissa krav på placering, t.ex. i fråga om avstånd från fastighetsgränser. Förslaget innebär ingen skyldighet – utan en möjlighet – för kommunerna att medge bygglov med stöd av den nya bestämmelsen.

Förslaget innebär att fler anstalter och häkten kan byggas med permanenta bygglov, vilket innebär förbättrade förutsättningar för Kriminalvårdens expansion på längre sikt. Framför allt ökar möjlig-

heterna att bygga ut befintliga häkten och anstalter inom detaljplanlagda områden. Även möjligheten att bygga nya häkten och anstalter ökar.

Tillfälliga häkten och anstalter ska få byggas i en extraordinär situation

Regeringen föreslås få ett bemyndigande att meddela föreskrifter om tidsbegränsade undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen. Det ska vara fråga om nödvändiga åtgärder som snabbt måste vidtas för att komma till rätta med en akut platsbrist och som inte kan tillgodoses enligt ordinarie bestämmelser i plan- och bygglagen.

Bakgrunden till förslaget är att det inte kan uteslutas att det ansträngda läget på häkten och anstalter i värsta fall skulle kunna utvecklas till en extraordinär situation, dvs. en situation när det föreligger en påtaglig risk för att en adekvat kriminalvård inte längre kan bedrivas. Konsekvenserna skulle kunna bli allvarliga, både för enskilda och för samhället som sådant. Förslaget säkerställer att samhället har beredskap för att hantera en sådan extraordinär situation så att den snabbt kan åtgärdas om den skulle uppstå.

Förslaget gör det möjligt för Kriminalvården att snabbt kunna bygga tillfälliga häkten och anstalter om det krävs i en extraordinär situation. Föreskrifterna om undantag ska vara proportionella, vilket bl.a. innebär att de inte får vara mer inskränkande eller ha en längre giltighetstid än nödvändigt.

Ett expertråd inrättas

Utredningen föreslår att ett rådgivande organ, Expertrådet för Kriminalvårdens utbyggnad, ska inrättas vid Kriminalvården. Genom rådet kan Kriminalvården få ytterligare ett verktyg för att sammanhållet kunna arbeta med processerna och överblicka förutsättningarna vid t.ex. lokalisering och utbyggnad av häkten och anstalter. Avsikten är att rådet ska kunna främja Kriminalvårdens strategiska arbete, särskilt i tider då verksamheten behöver expandera.

Expertrådet ska med sin samlade kunskap och kompetens bidra i alla de frågor som kan aktualiseras vid byggandet av anstalter och

häkten. Det föreslås att företrädare för ett antal myndigheter ska ingå i rådet. Även kommunerna och länsstyrelserna, som är centrala aktörer på området, föreslås vara representerade. Regeringen föreslås utse ledamöterna i rådet.

Vissa överklaganden ska prioriteras

Utredningen föreslår att länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna ska få i uppdrag att prioritera vissa överklaganden avseende häkten och anstalter. Detta bör framgå av deras respektive regleringsbrev. Förslaget har tagits fram i avvaktan på resultatet av annat pågående arbete i fråga om överklagandeprocesser.

En tydligare vägledning behövs

Utredningen bedömer att kommunernas och länsstyrelsernas handläggning av ärenden som rör plan- och byggprocessen för häkten och anstalter kan bli snabbare, mer enhetlig och förutsägbar om de får tydligare vägledning. Utredningen föreslår därför att regeringen ger Boverket i uppdrag att ta fram en samlad vägledning för plan- och byggprocessen avseende häkten och anstalter.

Ett skydd som tryggar markförsörjningen bör utredas vidare

Utredningen bedömer att det är angeläget att trygga markförsörjningen för häkten och anstalter. Det bör därför utredas vidare om häkten och anstalter bör få en prioriterad ställning likt den rikstintressena i miljöbalken har. En sådan utredning skulle även kunna avse andra verksamheter där behovet av att trygga mark för samhällsviktiga uppgifter är stort, t.ex. gäller detta Statens institutionsstyrelse, Migrationsverket och rättspsykiatrin. Frågan bör i första hand hanteras inom ramen för redan pågående arbeten på området.

En förenklad process för byggande av typhus bör tas fram

Det finns i dag inte något särskilt system för att få ett typhus godkänt för uppförande, utan prövningen är densamma som för annan

nybyggnad. Utredningen bedömer att en förenklad process för byggande av typhus för häkten och anstalter bör tas fram för att ytterligare effektivisera bygglovs- och byggprocessen.

Utredningens förslag om nya, mer generösa regler för tidsbegränsade bygglov och om att flera avvikelser får godtas när permanenta bygglov ges, innebär att typhus för häkten och anstalter kan komma att användas i högre utsträckning än i dag. Det finns därför anledning att i andra sammanhang återkomma till frågan om en förenklad process för typhus.

Ikraftträdande av förslagen

Utredningen föreslår att författningsförslagen ska träda i kraft den 1 december 2025. Det finns också ett förslag om att bestämmelsen avseende de tidsbegränsade byggloven ska upphöra att gälla den 1 december 2035.

Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningens förslag innebär att det blir möjligt att bygga fler anstalter och häkten samtidigt som tidsåtgången för själva byggandet kan minska. Förslagen bör även innebära att utbyggnaden kan bli mer flexibel och bättre anpassas till utvecklingen av platsbehovet på häkten och anstalter framöver.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att förslagen förbättrar förutsättningarna för ett kostnadseffektivt byggande. De närmare konsekvenserna för Kriminalvården och för staten i övrigt samt för kommuner, företag, enskilda och miljön redovisas senare i denna promemoria.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900)¹
dels att nuvarande 9 kap. 33 b § ska betecknas 9 kap. 33 c §,
dels att 9 kap. 31 b och 40 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas två nya paragrafer, 9 kap. 33 b § och
16 kap. 13 c §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

31 b §²

Trots 30 § första stycket 2, 31 § 1 och 31 a § 2 får bygglov ges för en åtgärd som avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser, om avvikelsen är förenlig med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte och

1. avvikelsen är liten, *eller*
2. åtgärden är av begränsad omfattning och nödvändig för att området ska kunna användas eller bebyggas på ett ändamålsenligt sätt.

1. avvikelsen är liten,
2. åtgärden är av begränsad omfattning och nödvändig för att området ska kunna användas eller bebyggas på ett ändamålsenligt sätt, *eller*

3. åtgärden gäller en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte och avvikelsen avser bebyggelsens om-

¹ Senaste lydelse av 9 kap. 33 b § 2022:909.

² Senaste lydelse 2014:900.

fattning, utformning eller placering.

33 b §

För en åtgärd avseende en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte får ett tidsbegränsat bygglov ges, om sökanden begär det, det är tekniskt möjligt att återställa platsen eller byggnadsverket och åtgärden uppfyller någon förutsättning enligt 30–32 a §§.

Ett sådant bygglov får ges för högst tio år. Tiden kan på sökandens begäran förlängas med högst fem år i taget. Den sammanlagda tiden får dock inte överstiga tjugo år.

40 §³

Av ett bygglov, rivningslov eller marklov ska det framgå

1. vilken giltighetstid lovet har,
2. om det ska finnas någon som är kontrollansvarig och i så fall vem eller vilka som är kontrollansvariga,
3. att lovet inte innebär en rätt att påbörja den sökta åtgärden förrän byggnadsnämnden har gett ett startbesked enligt 10 kap., och
4. att beslutet om lov ska vara verkställbart enligt 42 a § innan de åtgärder som omfattas av lovet får påbörjas.

Lovet ska också innehålla de villkor och upplysningar som följer av 23, 33 b, 36, 37 eller 38 § eller behövs i övrigt.

Lovet ska också innehålla de villkor och upplysningar som följer av 23, 33 c, 36, 37 eller 38 § eller behövs i övrigt.

Om ett bygglov avser nybyggnad eller tillbyggnad av en bostadsbyggnad utanför ett område med detaljplan ska det, om det inte kan anses obehövt med hänsyn till bullersituationen, även framgå beräknade värden för omgivningsbuller vid bostadsbyggnadens fasad

³ Senaste lydelse 2022:909.

och vid en uteplats om en sådan ska anordnas i anslutning till byggnaden.

16 kap.

13 c §

Om brottsligheten ökar i en sådan omfattning att det finns en påtaglig risk för att Kriminalvården inte kan eller väntas kunna i tid bereda fängelsedomda plats i anstalt eller häktade plats i häkte på grund av att platserna i befintliga anstalts- och häkteslokaler inte längre räcker till, och om det behövs för att nödvändiga åtgärder snabbt ska kunna vidtas för att komma till rätta med platsbristen, får regeringen meddela föreskrifter om tidsbegränsade undantag från

1. kraven på att hänsyn ska tas till allmänna intressen enligt 2 kap. 6, 9 och 10 §§,

2. kraven på tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader enligt 8 kap. 9–12 §§,

3. kraven på bygglov, rivningslov och marklov enligt 9 kap. 2 och 10–13 §§, och

4. bestämmelserna om genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder i 10 kap. 2–4 §§.

Sådana föreskrifter om undantag ska vara proportionella i förhållande till de intressen som de bestämmelser som anges i första stycket 1–4 avser att skydda och främja.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2025.

1.2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 33 b § plan- och bygglagen (2010:900) ska upphöra att gälla.

1. Denna lag träder i kraft den 1 december 2035.
2. Den upphävda paragrafen gäller fortfarande för mål och ärenden som har påbörjats före den 1 december 2035 och för mål och ärenden som avser överklagande av beslut i sådana mål och ärenden till dess att målet eller ärendet är slutligt avgjort.
3. Den upphävda paragrafen gäller fortfarande i fråga om förlängning av ett lov som har getts med stöd av bestämmelsen.

1.3 Förslag till förordning om ändring i plan- och byggförordningen (2011:338)

Regeringen föreskriver att 9 kap. 26-32 §§ plan- och byggförordningen (2011:338) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

26 §

Byggsanktionsavgiften för att trots kravet i 9 kap. 33 b § plan- och bygglagen (2010:900) inte återställa en plats eller ett byggnadsverk innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut är för en nybyggnad 1 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av byggnadens sanktionsarea.

Byggsanktionsavgiften för att trots kravet i 9 kap. 33 c § plan- och bygglagen (2010:900) inte återställa en plats eller ett byggnadsverk innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut är för en nybyggnad 1 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av byggnadens sanktionsarea.

27 §

Byggsanktionsavgiften för att trots kravet i 9 kap. 33 b § plan- och bygglagen (2010:900) inte återställa en plats eller ett byggnadsverk innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut är för en tillbyggnad 0,3 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av tillbyggnadens sanktionsarea.

Byggsanktionsavgiften för att trots kravet i 9 kap. 33 c § plan- och bygglagen (2010:900) inte återställa en plats eller ett byggnadsverk innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut är för en tillbyggnad 0,3 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per kvadratmeter av tillbyggnadens sanktionsarea.

28 §

Byggsanktionsavgiften för att trots kravet i 9 kap. 33 b § plan- och bygglagen (2010:900) inte återställa en plats eller ett byggnadsverk innan tiden för ett

Byggsanktionsavgiften för att trots kravet i 9 kap. 33 c § plan- och bygglagen (2010:900) inte återställa en plats eller ett byggnadsverk innan tiden för ett

tidsbegränsat bygglov har gått ut är för en ändring av en byggnad som innebär ändrad användning 0,125 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,003 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som ändringen avser.

tidsbegränsat bygglov har gått ut är för en ändring av en byggnad som innebär ändrad användning 0,125 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,003 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som ändringen avser.

29 §

Byggsanktionsavgiften för att trots kravet i 9 kap. 33 b § plan- och bygglagen (2010:900) inte återställa en plats eller ett byggnadsverk innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut är för en ändring av en byggnad som innebär att någon ytterligare bostad eller lokal för handel, hantverk eller industri inreds 0,125 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0025 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som ändringen avser.

Byggsanktionsavgiften för att trots kravet i 9 kap. 33 c § plan- och bygglagen (2010:900) inte återställa en plats eller ett byggnadsverk innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut är för en ändring av en byggnad som innebär att någon ytterligare bostad eller lokal för handel, hantverk eller industri inreds 0,125 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0025 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som ändringen avser.

30 §

Byggsanktionsavgiften för att trots kravet i 9 kap. 33 b § plan- och bygglagen (2010:900) inte återställa en plats eller ett byggnadsverk innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut är för en ändring av en byggnad som avser byggnadens yttre utseende 0,125 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0005 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som ändringen avser.

Byggsanktionsavgiften för att trots kravet i 9 kap. 33 c § plan- och bygglagen (2010:900) inte återställa en plats eller ett byggnadsverk innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut är för en ändring av en byggnad som avser byggnadens yttre utseende 0,125 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0005 prisbasbelopp per kvadratmeter av den sanktionsarea som ändringen avser.

Om en åtgärd enligt första stycket avser ett fönster eller en dörr, är byggsanktionsavgiften 0,0625 prisbasbelopp per fönster eller dörr som berörs.

Om en åtgärd enligt första stycket avser en balkong, altan eller entré, är byggsanktionsavgiften 0,125 prisbasbelopp per balkong, altan eller entré.

31 §

Byggsanktionsavgiften för att trots kravet i 9 kap. 33 b § plan- och bygglagen (2010:900) inte återställa en plats eller ett byggnadsverk innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut är för en annan anläggning än en byggnad

Byggsanktionsavgiften för att trots kravet i 9 kap. 33 c § plan- och bygglagen (2010:900) inte återställa en plats eller ett byggnadsverk innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut är för en annan anläggning än en byggnad

1. 0,75 prisbasbelopp när det gäller en anläggning för en grundvattentäkt,

2. 2,5 prisbasbelopp när det gäller en kabinbana,

3. 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0025 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd area när det gäller en nöjespark, en djurpark, en idrottsplats, en skidbacke med lift, en campingplats, en skjutbana, en småbåtshamn, ett friluftsbad, en motorbana eller en golfbana,

4. 0,125 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0025 prisbasbelopp per kvadratmeter av berörd area när det gäller ett upplag, en materialgård, en tunnel, ett bergrum, en parkeringsplats eller en begravningsplats,

5. 2,5 prisbasbelopp när det gäller en fast cistern eller en annan fast anläggning för farliga produkter eller varor,

6. 1,25 prisbasbelopp när det gäller en radio- eller telemast eller ett torn,

7. 1,25 prisbasbelopp när det gäller ett vindkraftverk,

8. 0,0125 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,005 prisbasbelopp per löpmeter när det gäller en mur eller ett plank, och

9. 0,25 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0125 prisbasbelopp av anläggningens area när det gäller en transformatorstation.

32 §

Byggsanktionsavgiften för att trots kravet i 9 kap. 33 b § plan- och bygglagen (2010:900) inte

Byggsanktionsavgiften för att trots kravet i 9 kap. 33 c § plan- och bygglagen (2010:900) inte

återställa en plats eller ett byggnadsverk innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut är för en skylt 0,05 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0125 prisbasbelopp per kvadratmeter av skyltens area, och för en ljusanordning 0,03 prisbasbelopp.

återställa en plats eller ett byggnadsverk innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut är för en skylt 0,05 prisbasbelopp med ett tillägg av 0,0125 prisbasbelopp per kvadratmeter av skyltens area, och för en ljusanordning 0,03 prisbasbelopp.

Denna förordning träder i kraft den 1 december 2025.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården ska införas två nya paragrafer, 11 a och 13 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 a §

Vid Kriminalvården ska det finnas ett rådgivande organ, Expertrådet för Kriminalvårdens utbyggnad. Expertrådet ska med sin samlade kunskap bistå Kriminalvården med råd och erfarenheter som bidrar till snabba och effektiva processer vid utbyggnaden av kriminalvårdsanstalter och häkten.

Expertrådet ska bestå av företrädare för Arbetsförmedlingen, Boverket, Domstolsverket, Kriminalvården, Lantmäteriet, Polisen, Trafikverket och Upphandlingsmyndigheten samt kommunerna och länsstyrelserna.

Generaldirektören för Kriminalvården, eller den han eller hon sätter i sitt ställe, är ordförande i rådet.

13 a §

Regeringen utser för en bestämd tid de ledamöter i Expertrådet för Kriminalvårdens utbyggnad som avses i 11 a § andra stycket.

Denna förordning träder i kraft den 1 december 2025.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Det råder stor brist på häktes- och anstaltsplatser i Sverige och behovet av platser väntas öka. Regeringskansliet beslutade därför den 15 mars 2024 att utse en bokstavsutredare med uppdrag att lämna förslag på ändringar i plan- och byggregelverket som förbättrar förutsättningarna för att fler häkten och anstalter kan byggas och nya häktes- och anstaltsplatser skapas genom en snabbare plan- och byggprocess.

Enligt uppdraget bör bokstavsutredarens förslag i första hand handla om att införa undantag från de krav som bedöms vara mindre relevanta vid byggnation av häkten och anstalter, primärt krav enligt plan- och bygglagen (2010:900), men även i angränsande regelverk såsom miljöbalken och fastighetsbildningslagen (1970:988) samt tillhörande förordningar.

I uppdraget har ett antal frågor som utredningen särskilt ska koncentrera sig på pekats ut, nämligen:

- Överväga om det finns krav (såsom formalia-, process- eller egen-skapskrav) som bedöms vara mindre relevanta vid planering och byggande av anstalter och häkten samt, i förekommande fall, föreslå undantag från dessa krav.
- Överväga andra konkreta åtgärder, till exempel vad gäller överklagandeprocesser, för att möjliggöra snabbare processer vid planering och byggande av anstalter och häkten och i förekommande fall föreslå åtgärder.
- Belysa skillnader i förutsättningarna för att bygga ut befintliga anläggningar respektive etablera helt nya anläggningar.

Utredningen ska beakta resultaten av pågående och genomförda satsningar för att utöka antalet häktes- och anstaltsplatser, exempelvis användningen av typhus i byggnationen. I uppdraget ingår även att lämna nödvändiga författningsförslag. Uppdraget i dess helhet bifogas som *bilaga 1* till denna promemoria.

2.2 Arbetet

Uppdraget har innefattat ett antal frågor som behövde lösas på en förhållandevis kort tid. I uppdraget har ingått att inhämta synpunkter från Kriminalvården, Boverket och relevanta marknadsaktörer, men också att kontakta andra intressenter om utredningen bedömt det som nödvändigt för att kunna utföra uppdraget.

Synpunkter har inhämtats från Boverket och Kriminalvården vid digitala möten. En av utredningens sekreterare har besökt Kriminalvårdens huvudkontor i Norrköping och utredningen har också haft en löpande dialog med Kriminalvården. Genom en enkel enkät har ett antal frågor ställts till ett urval av kommuner och länsstyrelser med erfarenheter av plan- och byggprocessen i fråga om häkten och anstalter. Frågor har också ställts till ett antal fastighetsägare/hyresvärdar samt till branschorganisationerna Fastighetsägarna och Byggföretagen. Svar har bl.a. kommit in från Specialfastigheter Sverige AB (Specialfastigheter), som utredningen också har haft dialoger med i form av möten. Även Lantmäteriet har kommit in med skriftliga upplysningar. Upplysningar från Domstolsverket har inhämtats beträffande vissa statistikuppgifter. Utredningen har även haft kontakt med Sveriges kommuner och regioner (SKR) och, per videokonferens, med Statens institutionsstyrelse.

Vidare har utredningen träffat den särskilda utredaren i Miljö-tillståndsutredningen (KN 2023:02) och den särskilda utredaren i utredningen om den statliga barn- och ungdomsvården (S 2024:01). Kontakter har också tagits med Fastighetsbildningsutredningen (dir. 2024:34) och Utredningen med uppdrag att verka som samordnare för avyttring av statlig mark för bostadsbyggande (LI 2024/00702).

2.3 Avgränsningar och annat pågående arbete på området

Avgränsningar

Utredningen har uppmärksammats på att även andra verksamheter, främst Statens institutionsstyrelse och Migrationsverket, lider av platsbrist och skulle vara betjänta av en snabbare plan- och byggprocess. Dessa verksamheters behov omfattas dock *inte* av utredningens uppdrag, som enbart avser häkten och anstalter. Däremot skulle vissa av utredningens överväganden i avsnitt 6 kunna påverka även de nu nämnda verksamheternas platsbehov.

Det har visat sig att Kriminalvårdens expansion möter stora utmaningar utanför plan- och byggregelverket, främst kopplat till frågor om upphandling och ägandet av fastigheterna där Kriminalvården har häkten och anstalter. Dessa frågor ligger utanför utredningens uppdrag och behandlas *inte* i denna promemoria.

Kriminalvården har angett att störningar i leveranskedjorna kan påverka myndighetens förmåga att avsluta projekten enligt fastställda tidsplaner. Det kan t.ex. handla om fastighetsägarnas och byggtreprenörernas förmåga att leverera. Denna typ av problem ligger också utanför utredningens uppdrag och behandlas *inte* i denna promemoria. Detsamma gäller Kriminalvårdens utmaningar med personalförsörjningen.

Även vissa andra mer specifika frågor som har tagits upp av kommuner, länsstyrelser och andra (jfr avsnitt 5) faller utanför utredningens uppdrag. Det gäller exempelvis frågan om behovet av att ha tillgång till säkerhetsklassad personal vid handläggningen av ärenden i plan- och byggprocessen avseende häkten och anstalter.

Frågor som närmast gäller Kriminalvårdens och andra aktörers interna arbete och samarbete vid byggande av anstalter och häkten faller också utanför uppdraget. I avsnitt 6.5 föreslås dock att det inrättas ett expertråd, vilket skulle kunna bidra till ett smidigare och effektivare arbete.

Annat pågående arbete som har beröringspunkter med utredningen

Parallellt med utredningens arbete har flera andra utredningsarbeten pågått som på olika sätt har beröringspunkter med utredningens

uppdrag. Utredningen har i olika mån behövt förhålla sig till dessa andra uppdrag. Några av dem är:

I juni 2021 överlämnade Bygglovsutredningen sitt betänkande *Ett nytt regelverk för bygglov* (SOU 2021:47). Bygglovsutredningens förslag om ändrade och nya bestämmelser om lov bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Det pågår också arbeten som påverkar den nationella fysiska planeringen. Inom Regeringskansliet bereds för närvarande den förstudie om nationell fysisk planering som redovisades i Ds 2023:28. I den pågående Miljötillståndsutredningens (KN 2023:02) uppdrag ingår att se över om vissa bestämmelser som påverkar den nationella fysiska planeringen ska flyttas från miljöbalken till en särskild lag.

Det pågår även arbeten som kan påverka handläggningstiderna för överklagade miljömål, men också mål enligt plan- och bygglagen. Frågan är aktuell i den nyss nämnda Miljötillståndsutredningen. Även Domstolsverket har fått i uppdrag av regeringen att se över hur tillståndsprövningen enligt miljöbalken kan effektiviseras (se också avsnitt 6.6).

I Kriminalvårdens kapacitetsrapport 2024–2033⁴ finns en genomgång av aktuella reformer och förslag som kan komma att påverka platsbehovet på häkten och anstalter. Det stora flertalet handlar om straffskärpningar och utökad kriminalisering som medför ett ökat platsbehov. Men det finns också utredningar, vars förslag skulle kunna medföra att platser frigörs. Här kan nämnas den pågående utredningen om möjligheten att hyra anstaltsplatser utomlands (Ju 2023:E) och Trygghetsberedningens nyligen lämnade betänkande (SOU 2024:54), där det föreslås att fler fängelsedömda bör komma i fråga för intensivövervakning.

⁴ Kriminalvårdens kapacitetsrapport 2024–2033, 2023-12-15, dnr KV 2023-14991.

3 Kort om Kriminalvårdens uppdrag och expansion

3.1 Kriminalvårdens uppdrag

Kriminalvården ansvarar enligt sin instruktion⁵ för att verkställa utdömda påföljder och bedriva häktesverksamhet. Verksamheten ska bedrivas på ett säkert, humant och effektivt sätt, och återfall i brott ska förebyggas. Kriminalvården ska fortlöpande anpassa antalet häktes- och anstaltsplatser till behovet. Häktes- och anstaltsorganisationen ska vara så utformad att den tillgodoser behoven av övervakning och kontroll, men också de intagnas rättigheter m.m. I fängelselagen (2010:610) och häkteslagen (2010:611) finns ytterligare bestämmelser om verkställigheten i kriminalvårdsanstalt respektive häkte.

De senare årens straffskärpningar och utökade kriminaliseringar har medfört utmaningar för Kriminalvårdens möjlighet att tillhandahålla tillräckligt många häktes- och anstaltsplatser. Med de åtgärder som följer av Tidöavtalet⁶ finns det även skäl att räkna med att Kriminalvårdens redan stora utmaningar kommer att fortsätta framöver.

3.2 Regelverket som styr när häkten och anstalter byggs

Byggandet av häkten och anstalter regleras i plan- och byggregelverket samt i anslutande regelverk, bl.a. i miljöbalken och fastighets-

⁵ Jfr 1, 2 och 7 §§ förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården.

⁶ Tidöavtalet, ett samarbetsavtal mellan de politiska partierna Moderaterna, Kristdemokraterna, Liberalerna och Sverigedemokraterna, slöts den 14 oktober 2022.

bildningslagen (1970:988). Varken i plan- och byggregelverket eller i den nu nämnda anslutande lagstiftningen finns det några särskilda undantag för häkten och anstalter. När byggnation av häkten och anstalter prövas så sker det enligt samma regler som gäller för vilken annan byggnad som helst.⁷ Det kan noteras att Kriminalvården hyr lokalerna där häkten och anstalter bedrivs och upphandlar en fastighetsägare som är den som bl.a. söker bygglov hos kommunen.

I Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd, BBR., finns det särskilda bestämmelser som har bäring på Kriminalvårdens lokaler, bl.a. när det gäller brandskydd. I lokaler avsedda för personer som hålls inlåsta ställs särskilda krav på utrymningsvägar, brandceller och sprinklersystem m.m. Enligt byggreglerna (5:215 BBR och tillhörande allmänt råd) omfattas bl.a. häkten och fängelser av bestämmelserna.

I Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan finns det bestämmelser som reglerar när detaljplanelagd mark får användas för häkten och anstalter; det krävs att användningen *vård* finns i planen. Enligt Boverkets vägledning kan häkte även anläggas inom användningen *centrum*. Detta utvecklas i avsnitt 4.

Även miljöbalken ställer krav som kan påverka häkten och anstalter, t.ex. avseende golvyta och ventilation i de intagnas bostadsrum.

Det är inte bara plan- och bygglagen och de anslutande regelverken som måste följas när häkten och anstalter ska byggas. Även bestämmelserna i förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården och förordningen (2014:1108) om utformningen av häkten och polisarrester ska följas av Kriminalvården Dessutom ska europeiska och internationella rekommendationer beaktas.

Närmare om kraven på utformningen av de intagnas bostadsrum

Av 7 § förordningen med instruktion för Kriminalvården framgår att häktes- och anstaltsorganisationen ska vara utformad så att den tillgodoser olika behov, och i 2 och 3 §§ förordningen om utformningen av häkten och polisarrester anges närmare vilka krav som ska ställas på ett förvaringsrum, dvs. en häktescell. Den ska ha en golvyta på minst 6 kvadratmeter, ett kubikinnehåll på minst 15 kubikmeter och vara försedd med fönster. Rummet ska också vara ändamåls-

⁷ Om byggnaden eller tomten tillhör staten eller en region så finns dock vissa undantag från anmälningsplikten, se 6 kap. 6 § 3 plan- och byggförordningen (2011:338).

enligt utrustat för den intagnes behov och det ska finnas handfat och toalett i anslutning till rummet. Hur rummen ska vara utrustade regleras även i Kriminalvårdens föreskrifter.⁸ För att underlätta Kriminalvårdens expansion på kort sikt så har det gjorts vissa ändringar i den sistnämnda förordningen. Ändringarna som trädde i kraft den 1 november 2023 (SFS 2023:563) innebär att ett rum som används kortvarigt i samband med att en intagen anländer till, eller lämnar, häktet får avvika från bl.a. kraven på minsta golvyta och kubikinnehåll.⁹

Om gemensamma sovutrymmen ska användas rekommenderar de s.k. europeiska fängelsereglerna att det ska göras en bedömning av om det är lämpligt med särskild hänsyn till golvutrymme, luftvolym, belysning, uppvärmning och ventilation.¹⁰ Europarådets kommitté mot tortyr (CPT) har gjort uttalanden om att minimistandarden för dubbelbeläggning av en cell bör vara minst åtta, helst tio kvadratmeters golvyta.

JO har i sin ämbetsberättelse sagt att en cell där två intagna placeras bör vara minst tio kvadratmeter, exklusive toalettutrymme.¹¹ Att en golvyta om tio kvadratmeter, inklusive toalett och i vissa fall dusch, är för liten vid dubbelbeläggning har också Mark- och miljööverdomstolen bedömt med stöd av miljöbalken (MÖD 2005:45).

Utredningen noterar att Kriminalvården i den pågående expansionen i något fall har byggt häktesceller som är nio kvadratmeter, och som avses användas för dubbelbeläggning i de fall åklagaren har godkänt samsittning.

⁸ Se bl.a. 17 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:2) om häkte, FARK Häkte.

⁹ 5 a § förordningen (2014:1108) om utformningen av häkten och polisarrester.

¹⁰ Ministerkommittés rekommendation Rec (2006) 2-rev till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna. Se bl.a. regel 18.1 och 18.5-7. Se även t.ex. JO:s protokoll, Inspektion av Kriminalvården, anstalten Skänninge, med besök den 9 och 10 november 2021, dnr 8042-2021.

¹¹ Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2021/22 s. 261 f, se också CPT/Inf (2015) 44, Living space per prisoner in prison.

3.3 Belägningsgraden och utökningen av antalet platser de senaste åren

Antalet platser i början av september 2024

I början av september 2024 fanns det 41 häkten och 46 anstalter i Sverige med totalt ca 10 260 häktes- och anstaltsplatser, varav ca 3 350 platser på häkten och ca 6 900 platser på anstalt.

Häkten finns i två säkerhetsklasser; normalhäkten och säkerhetshäkten. Av det totala antalet platser på häkten är ungefär 2 780 platser permanenta, medan ca 570 platser är s.k. dubbelbeläggningsplatser, dvs. platser i ett rum som egentligen är anpassat för en häktad men där det placerats två. En av platserna räknas då som en dubbelbeläggningsplats, medan den andra räknas som en permanent plats. Det finns också platser för häktade i byggnader med tidsbegränsade bygglov samt tillfälliga häktesplatser i arrestlokaler hos polisen.

Anstalterna indelas i olika säkerhetsklasser, från 1 till 3, där 1 är den högsta säkerhetsklassen och 3 är den lägsta. Sex av anstalterna är till för kvinnor. Den högsta säkerhetsklassen för kvinnoanstalterna är klass 2. Det finns även någon anstalt som är särskilt anpassad för intagna med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Av det totala antalet platser på anstalt är ungefär 5 130 platser permanenta, medan ca 1 780 av dem är dubbelbeläggningsplatser. Det finns även tillfälliga platser som skapas när utrymmen avsedda för andra ändamål tillfälligt omvandlas till bostadsrum för intagna. De platser som finns i byggnader med tidsbegränsade bygglov räknas som tillfälliga.

Enligt Kriminalvården utgör numera antalet platser i byggnader med tidsbegränsade bygglov närmare åtta procent av det totala antalet anstalts- och häktesplatser.

Belägningsgraden de senaste åren

Både på häkten och anstalter har belägningsgraden på permanenta platser under de senaste åren i genomsnitt varit över 100 procent. I Kriminalvårdens kapacitetsrapport redovisas med hur mycket belägningsgraden har ökat från år 2021 till och med år 2023.¹²

I *häkten* ökade belägningsgraden i fråga om permanenta platser, inklusive platser i byggnader med tidsbegränsade bygglov, från i

¹² Kriminalvårdens kapacitetsrapport 2024–2033, 2023-12-15, dnr KV 2023-14991, s. 11.

genomsnitt 101 procent år 2021 till 112 procent år 2023. Om dubbelbeläggningsplatser och tillfälliga platser räknas in var beläggningen i genomsnitt knappt 100 procent, närmare bestämt mellan 94–99 procent under de aktuella åren.

I *anstalter* ökade beläggningen i fråga om permanenta platser, inklusive platser i byggnader med tidsbegränsade bygglov, från i genomsnitt 109 procent år 2021 till 119 procent år 2023. Om dubbelbeläggningsplatser och tillfälliga platser räknas in var beläggningen i genomsnitt knappt 100 procent, närmare bestämt mellan 94–97 procent under åren 2021 till och med 2023.

Enligt Kriminalvården har beläggningsgraden på permanenta platser under innevarande år fortsatt vara över 100 procent; som högst 123 procent på häkten och 131 procent på anstalt.

Vissa platser som Kriminalvården hade räknat med att kunna öppna under 2024 och 2025 riskerar dessvärre att bli försenade. Detta beror bl.a. på att varken Kriminalvården eller fastighetsägare vid tidsplaneringen i dessa fall kunde förutse alla moment och aspekter som skulle påverka tidsåtgången. Förseningar i byggandet medför förstås att läget ytterligare skärps. Kriminalvården menar dock att förutsättningarna i dag är bättre för att göra mer träffsäkra tidsbedömningar.

På senare år har Kriminalvården på både lokal, regional och nationell nivå arbetat för att få fram fler platser. Arbetet har skett med siktet inställt på att hitta lösningar på både kort, mellanlång och lång sikt.

Utökningen av antalet platser de senaste åren

Kriminalvården har från den 1 januari 2020 till och med den 1 september 2024 skapat platser på häkten och anstalter enligt följande.

Åtgärder på kort sikt:

- 215 anstaltsplatser har konverterats till häktesplatser på tio anstalter.
- Ca 1 500 dubbelbeläggningsplatser har öppnats i anstalt. Under de kommande åren kan potentiellt ca 600 ytterligare dubbel-

beläggningsplatser tas fram. För att detta ska vara möjligt krävs dock större renoveringar i vissa fall.

- Ca 570 dubbelbeläggningsplatser har öppnats i häkte. Ungefär 160 häktesplatser i form av s.k. regionala överbeläggningsplatser¹³ används också.
- 59 tillfälliga häktesplatser har öppnats på tidigare arrestplatser i Malmö, Nacka och Sollentuna. Sådana platser är även på gång att öppnas i Jakobsberg.

Åtgärder på *mellanlång* sikt:

- I byggnader med tidsbegränsade bygglov togs 187 anstaltsplatser i drift under 2021, 99 anstaltsplatser under 2022 och 192 anstaltsplatser under 2023. 204 häktesplatser öppnades i byggnader med tidsbegränsade bygglov under 2023.
- Anstalten Härnösand återöppnades med 87 platser under 2022.

Åtgärder på *lång* sikt:

- Beslut om tre nyetableringar: Kalmar, Trelleborg och "anstalt Öst".
- Ytterligare ett stort antal fastighetsprojekt för att skapa fler häktes- och anstaltsplatser pågår.

De nu nämnda åtgärderna innebär sammanfattningsvis att mellan den 1 januari 2020 och den 1 september 2024 har antalet platser ökat med 2 310 anstaltsplatser och med 1 164 häktesplatser.

3.4 Något om arbetet med typhus, modulhus och koncepthus

I utredningens uppdrag anges att resultaten av pågående och genomförda satsningar för att utöka antalet häktes- och anstaltsplatser ska beaktas under arbetet. Som exempel nämns användningen av *typhus*

¹³ Regionala överbeläggningsplatser är sådana platser som har planerats att vara tillgängliga när det akut behöver hittas platser. Många av dem används som dubbelbeläggningsplatser.

i byggnationen. Typhus är färdigprojekterade byggnader där utformningen och den tekniska konstruktionen är förbestämd och byggandet är standardiserat. Kriminalvården använder olika typer av standardiserat byggande som de benämner som typhus, modulhus och koncepthus.

Kriminalvården har tillsammans med Specialfastigheter utvecklat *typhus* som ursprungligen var tänkta att fungera som modell när befintliga anstaltshus behöver ersättas eller när en anläggning ska utökas med fler byggnader. Typhusbyggnaderna byggs med permanenta bygglov. Typhus har t.ex. använts på klass 3-anstalten Skenäs utanför Norrköping som invigdes i maj 2020, och på Skänninge-anstalten, säkerhetsklass 2, som invigdes i februari 2023. Kriminalvårdens tanke med att utveckla typhus var att nytta skulle kunna dras av tidigare erfarenheter i byggprocessen. Enligt Kriminalvården har arbetet med att ta fram typhusen varit komplicerat. Som exempel på en fråga som uppstått vid framtagandet av typhus kan användningen av ritningarna nämnas. Tanken med typhusen var att de skulle vara skalbara genom att samma ritningar skulle kunna användas flera gånger i olika byggprojekt. Eftersom fastighetsägaren äger ritningarna har det hittills inte varit möjligt att låta andra fastighetsägare nyttja dessa. För närvarande arbetar Kriminalvården tillsammans med Specialfastigheter i ett större nyproduktionsprojekt med att ta fram en lösning som gör att ritningarna kan användas av alla fastighetsägare.

Kriminalvårdens arbete med att utveckla konceptet avseende typhus sker med syfte att skapa förutsättningar för en snabbare och mer kostnadseffektiv process vid byggandet av anstalter och häkten. Kriminalvården har hitintills inte kunnat se något resultat i form av minskade kostnader eller minskad tidsåtgång i ett enskilt byggprojekt där typhus har använts. Det har däremot Specialfastigheter, som uppger att användandet av typhus har gjort att projekterings-tiderna har minskat från cirka tolv månader till cirka två månader. Enligt Specialfastigheter har även kostnaderna minskat i och med användandet av typhus i byggnationen.

För att snabbare få fram platser har Kriminalvården använt en standardiserad byggnadstyp som består av moduler som tillverkas på fabrik. Kriminalvården har använt begreppet *modulhus* för dessa fabriksstillverkade byggnader, som har byggts med tidsbegränsade bygglov. Modulhus har använts för att bygga anstaltsbyggnader

inom samtliga säkerhetsklasser, t.ex. på klass 3-anstalten Tillberga utanför Västerås där modulhusen togs i drift 2021, på klass 2-anstalten Karlskoga där invigning av modulhusen skedde i augusti 2022 och på klass 1-anstalten Hällby utanför Eskilstuna där modulhusen invigdes i februari 2023.

Numera använder Kriminalvården begreppet *koncepthus* för fabrikstillverkade byggnader. Kriminalvården planerar att använda koncepthus vid flera kommande byggprojekt, bl. a. vid utbyggnaden av anstalten i Kristianstad.

3.5 Kriminalvårdens planerade expansion

Så tidigt som i september 2020 ansåg Kriminalvården att platsbristen i häkten och anstalter var så allvarlig att den kunde försämra myndighetens förmåga att klara sitt uppdrag. För att hantera krisläget tog generaldirektören beslut om att gå upp i s.k. stabsläge; ett läge som innebär att organisationen anpassas för att snabbare kunna fatta beslut om att t.ex. få fram fler platser. Stabsläget upphörde i maj 2021.

I februari 2024 gick Kriminalvården åter upp i stabsläge med anledning av platsbristen. Stabsläget skulle ursprungligen löpa från februari till och med maj 2024, men förlängdes sedan till mitten av september 2024.

Det råder en stor brist på både häktes- och anstaltsplatser. Bristen beräknas dessutom som en konsekvens av olika aviserade respektive pågående åtgärder inom det kriminalpolitiska området förvärras ytterligare. Kriminalvårdens prognos är att antalet häktesår (ett häktesår motsvarar en intagen i häkte under ett års tid) kan komma att öka med 78 procent till år 2033 och att det totala antalet häktade år 2033 därmed kan uppgå till 4 500, jfr med dagens ca 3 190. Antalet fängelseår (ett fängelseår motsvarar en intagen som verkställer fängelsestraff under ett års tid) beräknas öka med så mycket som uppemot ca 450 procent, och antalet fängelseklienter kan komma att uppgå till omkring 35 000 år 2033.¹⁴ Antalet i dag uppgår till ca 6 750.

Enligt Kriminalvården är det alltså kraftigt ökade behov av både häktes- och anstaltsplatser som behöver hanteras. I kapacitetsrapporten uttrycker Kriminalvården att myndigheten planerar för en

¹⁴ Kriminalvårdens kapacitetsrapport 2024-2033, 2023-12-15, dnr KV 2023-14991, s. 21-22.

historiskt kraftfull expansion med mer än en dubbling av antalet häktesplatser och en fyrdubbling av antalet anstaltsplatser fram till år 2033.¹⁵ Utökningen av antalet platser behöver ske snabbt och alltförstorsom. Kriminalvården beräknar att 40 nya platser behövs varje vecka framöver.

I Kapacitetsrapporten för åren 2024–2033 presenterar myndigheten sina planer på hur de ska komma till rätta med platsbristen. Bl.a. framgår följande.

Kriminalvården har beslutat att bostadsmiljöerna i samtliga nyproducerade anstalter ska anpassas för två intagna per bostadsrum. Anledningen är att detta möjliggör en snabb, effektiv, ändamålsenlig och flexibel expansion. Även häkten kommer att förberedas för en ökad grad av dubbelbeläggning på avdelningar avsedda för vistelse i gemensamhet. En anpassning till två intagna per rum är ett avsteg från den modell med en intagen per bostadsrum som sedan länge varit rådande inom svensk kriminalvård.

För att bättre kunna möta de framtida behoven har Kriminalvården även planer på att ta fram en lösning som möjliggör att ritningar och specifikationer ska kunna användas vid flera tillfällen med mindre anpassningar. Detta bedöms kunna möjliggöra en snabbare och effektivare expansion.

Kriminalvården planerar också att lösa platsbristen genom att bygga s.k. storanstalter med 1 000–2 000 platser. Kriminalvården bedömer att det finns flera stordriftsfördelar med storanstalter. Byggnationsprocessen skulle kunna påverkas positivt genom att det krävs färre förberedande moment, t.ex. färre ställen att hitta lämplig mark att bygga på och färre bygglovsprövningar. Myndigheten bedömer även att storanstalter skulle medföra lägre byggkostnader.

Utöver storanstalter kommer också andra nya, men mindre, byggnader anpassade för häkten och anstalter att uppföras. Befintliga byggnader (t.ex. tidigare behandlingshem) kommer att omvandlas till häkten och anstalter. Befintliga häkten och anstalter kommer också att byggas ut genom att byggnaderna görs större eller genom förtätning, dvs. uppförande av nya byggnader på redan befintliga verksamhetsplatser. Tidigare nedlagda häkten och anstalter kan också återöppnas. Kriminalvården har även övervägt att nyttja s.k. fängelsefartyg för klass 3-anstalter, men har bedömt att det först be-

¹⁵ Kriminalvårdens kapacitetsrapport 2024–2033, 2023-12-15, dnr KV 2023-14991, s. 33.

höver analyseras om sådana anstaltsplatser kan skapas billigare och enklare på land.

Kriminalvårdens samlade bedömning är att förändringar i plan- och byggregelverket som möjliggör en snabbare plan- och byggprocess avsevärt skulle underlätta deras expansion.

4 Något om hur det går till när häkten och anstalter byggs

4.1 En komplex och tidskrävande process

När häkten och anstalter ska byggas är många olika aktörer inblandade. Processen är komplex och tidskrävande, och innehåller många olika steg. Det handlar om allt från det interna arbetet hos Kriminalvården till arbete med detaljplaner och bygglov hos kommunerna. Eftersom Kriminalvården hyr samtliga lokaler där häktes- och anstaltsverksamhet bedrivs är även den upphandlade fastighetsägaren, tillika hyresvärden, med i processen, det är t.ex. denne som söker bygglov hos kommunen och hanterar eventuella överklaganden. Kriminalvården beräknar att en anstalt med ca 300 platser tar ungefär mellan fem och ett halvt och sju år att få på plats, oräknat eventuella överklagandetider och andra tillkommande hinder. För de planerade större anläggningarna med ca 1 500 platser beräknar Kriminalvården att motsvarande tidsåtgång kommer att uppgå till mellan sex och elva år.¹⁶

Det går inte att ange exakt hur processerna med att bygga häkten och anstalter går till eftersom varje projekt är unikt, och måste anpassas efter det enskilda projektets förutsättningar. I detta avsnitt beskrivs kortfattat de delar i processen som är mest relevanta för utredningens uppdrag.

¹⁶ Kriminalvårdens kapacitetsrapport 2024–2033, 2023-12-15, dnr KV 2023-14991, s. 39.

4.2 Hur går det till när *nya* häkten och anstalter etableras?

4.2.1 Planering och lokalisering

När ett nytt häkte eller en ny anstalt ska byggas behöver lokaliseringen för anläggningen bestämmas, helst i ett tidigt skede. För Kriminalvården är det viktigt att häkten ligger i anslutning till polis och domstolar.¹⁷ Kriminalvården vill även lokalisera anstalter förhållandevis centralt, bl.a. där det finns tillgång till väl fungerade kollektivtrafik, så att det är lätt för personalen att ta sig till jobbet, oavsett om arbetspassen sker på dag- eller nattetid. Hänsyn måste också tas till att transportverksamheten ska fungera smidigt och säkert.

Översiktsplanen

För att hitta lämplig mark att bygga på kan Kriminalvården t.ex. vända sig till någon kommun, som kan se hur en etablering förhåller sig till kommunens översiktsplan där den långsiktiga inriktningen för den fysiska miljön framgår. En översiktsplan ger vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Den är inte juridiskt bindande, men får ändå stor påverkan eftersom planen, om den är aktuell och konkret, kan få avgörande betydelse vid avvägningen mellan enskilda och allmänna intressen. Den sistnämnda frågan är viktig, inte minst när det handlar om att bygga häkten och anstalter.

Det förefaller ovanligt att kommuner har beaktat behovet av mark för häkten och anstalter i sina översiktsplaner. Det finns dock exempel på när kriminalvårdsanläggningar har pekats ut redan i översiktsplanen.

Kommunens eventuella förvärv av mark

När det har bestämts var häktet eller anstalten ska byggas kan det vara önskvärt att kommunen förvärvar marken, t.ex. från en

¹⁷ Jfr 7 § förordning (2023:797) med instruktion för Kriminalvården där det bl.a. framgår att häktesorganisationen ska vara utformad så att den främjar ett effektivt samarbete med övriga myndigheter inom rättsväsendet.

privatperson som äger marken i fråga. Kriminalvården kan inte själv förvärva marken eftersom myndigheten inte får äga mark.

Kommunen kan förvärva mark på olika sätt. På frivillig väg kan förvärv t.ex. ske genom köp eller en överenskommelse om fastighetsreglering. Under vissa förutsättningar är det möjligt för kommunen att med stöd av lag förvärva fastigheter genom tvång. Det kan bl.a. ske med stöd av plan- och bygglagen (2010:900), fastighetsbildningslagen (1970:988) och expropriationslagen (1972:719). Ett tvångsförvärv får dock inte åsidosätta egendomsskyddet som åtnjuter skydd genom regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

Hur lång tid det tar för en kommun att förvärva mark kan variera beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet. Om det t.ex. krävs att det tas beslut som kan överklagas, kan en överklagandeprocess leda till att förvärvet drar ut på tiden.

Ett exempel på en kommuns förvärv av mark är Kalmar kommuns förvärv av mark från en privatperson inför att en ny anstalt skulle etableras. I det fallet försvårades processen dessutom av det krävdes förvärvstillstånd. Ett sådant tillstånd beviljas av Jordbruksverket eller länsstyrelsen. Kalmar kommun försökte först få tillstånd för ett område på ca 50 hektar, men nekades detta. Kommunen minskade då markanspråket till ca 30 hektar och tecknade en överenskommelse om fastighetsreglering med den privatperson som ägde marken. Länsstyrelsen beviljade förvärvstillstånd eftersom fastighetsbildningen ansågs vara till övervägande nytta från allmän synpunkt, då den möjliggjorde kommunens planer på att upplåta marken för byggnation av en anstalt. Lantmäterimyndigheten i Kalmar kommun beslutade om fastighetsreglering som innebar att markområdet överfördes till kommunens fastighet (protokoll 2020-11-20 i ärende nr 2019-1242). Lantmäterimyndighetens beslut överklagades till Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt, men avvisades eftersom den som klagat ansågs sakna klagorätt (beslut den 3 februari 2021 i mål nr F 6142-20). Mark- och miljööverdomstolen vägrade prövningstillstånd (beslut den 18 maj 2021 i mål nr F 3163-21).

Enligt uppgifter från Domstolsverket var den genomsnittliga handläggningstiden för mål enligt fastighetsbildningslagen år 2023 ca fyra och en halv månad hos mark- och miljödomstolarna, och ca tre månader hos Mark- och miljööverdomstolen. I exemplet Kalmar

kommun var handläggningstiderna i domstolarna kortare än genomsnittet; ca en och en halv respektive två månader.

Detaljplanen

En detaljplan kan behöva tas fram eller ändras för att ett häkte eller en anstalt ska kunna byggas.

För att en anstalt eller ett häkte ska få byggas inom ett detaljplanlagt område krävs att planen tillåter en viss användning av marken. Enligt Boverkets föreskrifter ryms kriminalvård inom användningen *vård*.¹⁸ Enligt Boverkets vägledning ingår all kriminalvård i användningen, dvs. användningen avser både häkten och anstalter. Enligt Boverkets vägledning kan häkten också inrymmas i användningen *centrum*.¹⁹

Ett exempel på en detaljplan för en kriminalvårdsanläggning är en plan som Trelleborgs kommun har tagit fram. Kommunen initierade detaljplanarbetet i mars 2020 efter en dialog med Kriminalvården. Anstalten i fråga skulle vara av säkerhetsklass 2 och detaljplanen togs fram med ett utökat förfarande.²⁰ I början av 2022 antog kommunen detaljplanen för att möjliggöra för kriminalvård inklusive häkte om ca 450 platser samt lämplig angöring från en riksväg (Detaljplan för del av Dalköpinge 2:1 m.fl.).²¹

Kommunens beslut att anta detaljplanen överklagades till mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt av både enskilda personer, föreningar och politiska partier; sammantaget fler än 500 klaganden. Mark- och miljödomstolen avgjorde målet genom en dom i augusti 2022 i mål nr P 1353–22. Domstolen avvisade flertalet överklaganden och avslög de överklaganden som prövades i sak. De invändningar som prövades i sak – och som avslögs – avsåg bl.a. frågor om miljökonsekvensbeskrivning, lokalisering, jordbruksmark,

¹⁸ Se 5 kap. 4 § och tabell 5.6 i Boverkets föreskrifter (2020:5) om detaljplan.

¹⁹ Boverkets vägledning: Vård, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/planbestammelser/anvandning-av-kvartersmark/Vard/> (besökt 2024-05-21) samt Centrum, <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/detaljplan/planbestammelser/anvandning-av-kvartersmark/centrum/> (besökt 2024-05-21).

²⁰ Ett utökat förfarande ska tillämpas för ett förslag till detaljplan när standardförfarandet inte kan användas. Det utökade förfarandet ska användas om förslaget t.ex. inte är förenligt med översiktsplanen.

²¹ Detaljplan för del av Dalköpinge 2:1 m.fl., ”kriminalvårdsanläggning”, DP 269 – planbeskrivning, antagandehandling 2021-10-20, dnr PL-2020-51.

landskapsbild, arkeologi, buller, trygghet, sociala frågor, riksintressen, dagvatten, trafik och betydande olägenhet.

Mark- och miljööverdomstolen beslutade i december 2022 att inte meddela prövningstillstånd (beslut 2022-12-21 i mål nr P 10576–22). Kommunens beslut att anta detaljplanen stod alltså fast. Samma månad som detaljplanen vann laga kraft, i december 2022, var även upphandlingen av fastighetsägare till kriminalvårdsanläggningen i Trelleborg klar.

Ett annat exempel på en detaljplan för en kriminalvårdsanläggning är en detaljplan som Kalmar kommun har tagit fram. Innan planarbetet kunde inledas behövde kommunen förvärva marken (processen för förvärvet har tidigare beskrivits i detta avsnitt). Detaljplanearbetet för en klass 2-anstalt initierades av kommunen så snart förvärvet av marken var klart. Detaljplanen togs fram genom ett utökat förfarande och antogs av kommunfullmäktige i december 2021. Detaljplanen möjliggör en ny kriminalvårdsanstalt för ca 350 intagna, med expansionsmöjlighet upp till totalt 500 anstaltsplatser.²²

Kommunens beslut att anta detaljplanen överklagades av ett par personer till mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt. Domstolen avvisade överklagandena i ett beslut i maj 2022 (mål nr P 462- 22) på grund av att de inte ansågs ha rätt att överklaga kommunens beslut. Avvisningsbeslutet överklagades till Mark- och miljööverdomstolen som i ett beslut i juli 2022 (mål nr P 7011-22) inte meddelade prövningstillstånd. Detaljplanen fick laga kraft samma månad. I maj 2023 var upphandlingen av hyresvärd till anstalten i Kalmar klar.

Det varierar stort hur lång tid det tar att ta fram en detaljplan. Omständigheterna i det enskilda fallet och hur komplex verksamheten som det planläggs för är påverkar tiden. I de nyss nämnda fallen tog det Trelleborgs kommun ca 1 år och 11 månader att ta fram detaljplanen, medan det i Kalmar kommun tog ca 1 år och 1 månad. Detta kan jämföras med statistik från Sveriges kommuner och regioner, SKR. Den avser alla typer av detaljplaner åren 2022 och 2023 och visar att knappt hälften av planerna, 45 procent, hade en

²² Detaljplan för del av Namnerum 10:1 m.fl., Kriminalvårdsanstalt, Halltorp, ärende 2020–6352.

mediantid för handläggning som var två år eller kortare. Den återstående dryga hälften hade handläggningstider på mer än två år.²³

Även tidsåtgången för överklagandeprocesser i domstol avseende detaljplaner varierar. Domstolsverket har tagit fram statistik som visar den genomsnittliga omloppstiden för alla typer av överklagade detaljplaner under år 2023. Av statistiken framgår att den genomsnittliga omloppstiden uppgick till ca 6 månader hos både mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen (6,1 resp. 6,6 månader). Detta kan jämföras med att domstolsprocesserna för detaljplanen i Trelleborg tog totalt ca 11 månader, inkluderande både mark- och miljödomstolens prövning och Mark- och miljööverdomstolens beslut att inte meddela prövningstillstånd. För detaljplanen i Kalmar tog domstolsprocessen totalt ca 7 månader, inkluderande mark- och miljödomstolens beslut att avvisa klagandena och Mark- och miljööverdomstolens beslut att inte meddela prövningstillstånd. Handläggningstiden i båda målen var alltså kortare än genomsnittet.

4.2.2 Bygglov, startbesked och slutbesked

Åtgärder för att bygga anstalter och häkten kräver i huvudsak bygglov. När nyetablering av häkten och anstalter sker krävs bygglov när åtgärden är att se som *nybyggnad* eller *ändrad anväändning* av en byggnad (1 kap. 4 § och 9 kap. 2 § PBL). Det första fallet är aktuellt när nyetablering sker genom att en helt ny byggnad uppförs på en ny plats. Det andra fallet är aktuellt när nyetablering sker genom att en befintlig byggnad som har använts till annat, t.ex. ett tidigare behandlingshem, görs om till ett häkte eller en anstalt. Ett bygglov kan vara tidsbegränsat eller permanent. För häkten och anstalter gäller samma förutsättningar för att få både tidsbegränsat och permanent bygglov som för vilka andra byggnader som helst. Det innebär att förutsättningarna för att få lov i huvudsak påverkas av om byggnation ska ske inom eller utanför ett detaljplanelagt område.

²³ Se Sveriges kommuner och regioner, <https://skr.se/skr/samhallsplaneringinfrastruktur/planeringbyggandebostad/fysiskplanering/jamforelserinomdetaljplaneområdet2024/tidsatgang.82113.html> (besökt 2024-08-01).

Ett beviljat bygglov innebär inte att byggarbetet får påbörjas. För att byggarbetet ska få påbörjas krävs även ett startbesked. Vissa frågor prövas i bygglovet, och andra i startbeskedet. I bygglovet prövas främst om åtgärden är lämplig på den avsedda platsen, medan det genom startbeskedet främst bedöms om de tekniska egenskapskraven i 8 kap. 4 § plan- och bygglagen kan antas komma att uppfyllas. För att häkten eller anstalter ska få börja användas när de är färdigbyggda krävs också att kommunen meddelar ett slutbesked. Ett slutbesked innebär att kommunen utifrån det underlag som finns i ärendet bedömer att åtgärden kan antas uppfylla de krav och villkor som gäller för åtgärden. Även avseende startbesked och slutbesked gäller samma regler för häkten och anstalter som för vilka andra byggnader som helst.

Två exempel på bygglov för anstalter

Ett exempel på när en kommun har beviljat ett *tidsbegränsat bygglov* för en anstalt är när en ny klass-3 anstalt skulle etableras i Kristinehamns kommun. Kommunen beslutade i mars 2024 att ge ett tidsbegränsat bygglov på tio år för ändrad användning av en byggnad till kriminalvårdsanstalt. Flera närboende överklagade beslutet till Länsstyrelsen i Värmland, som i ett beslut i juni 2024 avslog överklagandena (dnr 3360-2024). Länsstyrelsens beslut har överklagats till mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt, där prövningen pågår (mål nr P 2921-24).

Ett exempel på när en kommun har beviljat ett *permanent bygglov* är när en ny anstalt skulle anläggas i Östersunds kommun. En fastighetsägare sökte bygglov för ändrad användning av en befintlig byggnad (ett behandlingshem) till anstalt samt för nybyggnad av en verksamhetsbyggnad m.m. Kommunen bedömde att användningen var planerlig (vård), och att de åtgärder som skulle placeras på mark som inte får bebyggas var att anse som en s.k. liten avvikelse, vilken kunde accepteras. Miljö- och samhällsbyggnadsnämnden beviljade bygglovet i mars 2024 (dnr MSN 00075-2024/L 2024-000158). Bygglovet överklagades till länsstyrelsen i Jämtlands län som i ett beslut i juni 2024 (dnr 3286-2024) delvis upphävde bygglovet. Länsstyrelsen bedömde att alla nybyggnadsåtgärder som planerades, dvs. perimeterskydd, belysningsmaster, länkbyggnad och verksamhetsbyggnad var bygglovspflichtiga och planstridiga eftersom

de placerades på prickmark respektive parkering. Planstridigheten bedömdes inte som en liten avvikelse eller en begränsad och nödvändig åtgärd enligt 9 kap. 31 b § PBL. Den bedömdes inte heller tillgodose ett angeläget gemensamt behov, allmänt intresse eller utgöra ett lämpligt komplement enligt 9 kap. 31 c § PBL. Länsstyrelsens beslut överklagades av fastighetsägaren till mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt, som i en dom i september 2024 (mål nr P 2220-24) instämde i länsstyrelsens bedömning och avtog överklagandet. Målet ligger nu för prövning i Mark- och miljööverdomstolen (mål nr P 13694-24).

De två nu nämnda ärendena om bygglov har hos länsstyrelserna i båda fallen tagit ca två och en halv månad. Handläggningstiden kan jämföras med den genomsnittligt viktade handläggningstiden i riket, som var ca fyra månader år 2023.²⁴ I mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt var handläggningstiden ca två och en halv månad. Detta kan jämföras med den genomsnittliga handläggningstiden i mark- och miljödomstolarna som var ca fyra månader år 2023, enligt statistik från Domstolsverket.

4.3 Hur går det till när *befintliga* anläggningar byggs ut?

När befintliga anläggningar byggs ut vidtas lovpliktiga åtgärder, såsom nybyggnad och tillbyggnad. Bygglovsprocessen blir densamma som när sådana åtgärder vidtas i samband med etablerandet av nya anstalter och häkten, och som har beskrivits ovan i avsnitt 4.2. Detsamma gäller processen med att ta fram eller ändra en detaljplan. Skillnader mellan när befintliga anläggningar byggs ut och när nya anläggningar uppförs beskrivs i nästa avsnitt.

²⁴ Boverket, Rapport (2024:10), *Redovisning av plan- och bygglagstiftningens tillämpning år 2023*, s. 28-34.

4.4 Skillnaden mellan att bygga ut befintliga anläggningar och etablera nya

Utredningen ska enligt uppdraget belysa skillnader i förutsättningarna för att bygga ut befintliga anläggningar respektive etablera helt nya anläggningar.

En skillnad av mindre betydelse är att det kan vara olika på vilken grund bygglovsplikt uppkommer. Vid nyetablering uppkommer lovplikten främst genom att åtgärden är att se som *nybyggnad* eller *ändrad användning* av en byggnad (se avsnitt 4.2.2). Men vid utbyggnation kan lovplikt även uppkomma genom att åtgärden är att se som *tillbyggnad*, dvs. en ökning av byggnadens volym t.ex. i form av att en våning byggs till. När en befintlig anläggning byggs ut kan åtgärden också vara en lovpliktig nybyggnad, t.ex. om en ny byggnad uppförs i anslutning till en befintlig anstalt. I praktiken har det dock ingen betydelse på vilken grund lovplikten har uppkommit; för häkten och anstalter är förutsättningarna för att få bygglov desamma oavsett på vilken grund lovplikten uppkommit.

En annan, större skillnad som kan iakttas, beror på om utbyggnationen kan ske på den mark som redan är ianspråktagen, eller om ytterligare mark behövs. Om utbyggnationen medför att ytterligare mark behöver tas i anspråk kommer den lagreglerade plan- och byggprocessen i huvudsak vara densamma som vid en nyetablering.

Om ingen ytterligare mark behöver tas i anspråk, utan utbyggnationen kan ske inom de fastigheter som Kriminalvårdens hyresvärd redan äger, liknar processen fortfarande i huvudsak den vid en nyetablering. Några punkter skiljer dock. Översiktsplanen är i ett sådant fall redan anpassad för kriminalvårdsanläggningen eller så har den bedömts inte utgöra hinder. Något förvärv av mark behöver naturligtvis inte ske, eftersom Kriminalvårdens fastighetsägare redan äger marken (jfr avsnitt 4.2.1). Om anläggningen som ska byggas ut är belägen *utanför* en detaljplan krävs samma överväganden som vid en nyetablering ifall åtgärden är av sådan omfattning att en detaljplan behövs. Men om anläggningen som ska byggas ut är belägen *inom* en detaljplan är det sannolikt att den befintliga detaljplanen begränsar möjligheterna att bygga ut. Det kan t.ex. finnas begränsningar för hur hög byggnaden får vara. Om detaljplanen omöjliggör eller begränsar möjligheten att bygga ut kan

planen behöva ändras, eller så kan det behöva tas fram en ny detaljplan. Befintliga detaljplaner kan alltså begränsa Kriminalvårdens möjlighet till expansion när befintliga anläggningar behöver byggas ut. Detta kan förstås också vara fallet vid en nyetablering.

Allmänhetens uppfattning är mer negativ vid nyetableringar

En väsentlig skillnad mellan nyetablering och utbyggnation av befintliga anläggningar är allmänhetens inställning. Allmänheten är generellt sett mer negativ till nyetableringar än den är till utbyggnation av befintliga anläggningar (jfr de olika aktörernas synpunkter i avsnitt 5). Om det redan finns en kriminalvårdsanläggning har de flesta närboende erfarenhet av att det förekommer ytterst få störningar på grund av den, och tycker att det är positivt att ha en stor arbetsgivare på orten. En utbyggnad av anläggningen ses i dessa fall som ett positivt tillskott av ytterligare arbetstillfällen. Den lokala opinionen kan också påverka den politiska viljan i kommunen att möjliggöra byggnation av en kriminalvårdsanläggning. En annan konsekvens av en negativt inställd allmänhet är att benägenheten att överklaga ökar (i avsnitt 6.6 återkommer utredningen till frågor om överklaganden).

Den planerade kriminalvårdsläggningen i Svedala kommun kan tjäna som exempel på hur allmänhetens inställning kan påverka etableringen av en kriminalvårdsanläggning. Kriminalvården och Svedala kommun hade under 2016 påbörjat inledande samtal för att anlägga en ny anstalt i kommunen. I början av 2017 upprättades en avsiktsförklaring mellan kommunen och Kriminalvården. Under sommaren 2017 slöts ett samverkansavtal om en lokaliseringsstudie. En lokal opinion mot anläggningen uppstod med följd att kommunen beslutade att hålla en folkomröstning, där kommuninvånarna fick rösta ja eller nej till att en ny kriminalvårdsanläggning. I maj 2019 röstade en majoritet nej till en etablering. Kriminalvården valde under sommaren 2019 att avbryta projektet, och någon ny anläggning i Svedala kommun etablerades därmed inte.

5 Aktörernas synpunkter

5.1 Aktörer har fått tillfälle att lämna synpunkter

Utredningen har gett flera myndigheter, kommuner och andra, som har erfarenhet av plan- och byggprocessen för häkten och anstalter, möjlighet att lämna synpunkter på om de har noterat mindre relevanta krav vid planering och byggande av anstalter och häkten, vilka hinder eller andra tidstjuvar som de har uppmärksammat i processen och i övrigt ge förslag på sådant som de menar skulle kunna förenkla och effektivisera processen. Kontakterna har skett både muntligt och skriftligt. Utredningen använder fortsättningsvis samlingsnamnet 'aktörer' på de som fått tillfälle att lämna synpunkter.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) tipsade utredningen om att kontakta vissa kommuner med erfarenhet av häktes- och anstaltsbyggnader. Kontakter har också tagits med de länsstyrelserna där de tillfrågade kommunerna finns. Efter förslag från dessa aktörer har även några andra kommuner kontaktats. Olika *kommuner* och *länsstyrelser* har alltså under våren fått möjlighet att besvara ett antal frågor om deras erfarenhet av plan- och byggprocessen för häkten och anstalter. Frågorna finns intagna som *bilaga 2 och 3* i denna promemoria. Alla utom två kommuner har svarat.²⁵ Samtliga tillfrågade länsstyrelser har svarat.²⁶

Även ett urval av de *företag som äger fastigheter och är hyresvärdar* för Kriminalvårdens häkten och anstalter har fått möjlighet att svara på ett antal frågor, se *bilaga 4*. Specialfastigheter - den klart största fastighetsägaren - har svarat. Utredningen har också haft andra kontakter med Specialfastigheter.

²⁵ Huddinge, Kalmar, Kristinehamn, Norrtälje, Sala, Skövde, Trelleborg, Umeå och Östersunds kommuner har svarat.

²⁶ Länsstyrelserna i Jämtland, Skåne, Stockholm, Värmland, Västra Götaland, Västerbotten och Västmanland.

Utredningen har vidare gett *branschorganisationerna* Fastighetsägarna och Byggföretagen möjlighet att framföra synpunkter. Fastighetsägarna har kommit in med synpunkter.

Även *Lantmäteriet* har inkommit med synpunkter.

Utredningen har också haft flera kontakter, i form av möten, besök och dialoger per telefon och videokonferens med *Kriminalvården*, inte minst om hur myndigheten ser på processen i dag och vilka utmaningar den står inför när det gäller utbyggnaden av ytterligare platser.

5.2 Synpunkterna

5.2.1 Kommunerna

Kommunerna har i huvudsak anfört följande. Problemen med att bygga häkten och anstalter ligger inte främst i planprocessen och bygglovsprocessen, utan det är annat som tar tid, t.ex. projektering.

Flera kommuner har lyft fram att planeringen för var häkten och anstalter ska lokaliseras behöver ske i ett tidigare skede. De har sagt att det är viktigt med en god dialog mellan stat och kommun, så att kommunerna tidigt kan få med placering av häkten och anstalter i den strategiska planeringen, i översiktsplaner och möjligen i regionplaner.

Ett par kommuner har anfört att förvärv av fastigheter från privata fastighetsägare kan ta tid.

Flera kommuner har tagit upp frågan om att häkten och anstalter är en speciell typ av byggnationer och att det ibland finns oklarheter kring vilka krav som gäller vid byggnation av dem. En synpunkt är att det saknas en samlad och tydlig vägledning, vilket hade kunnat underlätta handläggningen och därmed effektivisera processen. Det har önskats klarhet i vilka krav som ska ställas vid brand, utrymning, buller och markanvändning samt tolkningen av egenskapskrav. Det efterfrågas också stöd i mer specifika frågor, t.ex. i fråga om hur dagvattenlösningar inom perimeterskyddet ska utformas och att det behöver tas fram en standard för vattenförbrukning. Det har vidare påtalats att handläggningstiderna skulle kunna förkortas om det fanns riktlinjer för hur bestämmelser om minskad lovplikt i nya detaljplaner kan tillämpas innanför murarna.

På fråga om det finns krav som kan bedömas vara mindre relevanta vid byggande av häkten och anstalter har tillgänglighet för personer med nedsatt rörelse- och orienteringsförmåga nämnts. Olika synpunkter har framförts. Någon har menat att tillgänglighetsfrågan inte påverkar tiden vid granskning av bygglovet. En annan kommun har erinrat om att det visserligen finns undantag från tillgänglighetskravet för vissa arbetslokaler i 8 kap. 6 § 1 PBL, men att en lättnad specifikt för häkten och anstalter skulle göra tolkningen av kraven mer enhetlig.

Flera kommuner har lyft fram att allmänhetens synpunkter på etableringen av kriminalvårdsanläggningar är viktiga att hantera. Samtliga har ansett att nyetableringar väcker mer negativa känslor än utbyggnationer av befintliga anläggningar.

En förutsättning för att det ska kunna gå snabbt har ansetts vara att alla som är inblandade i plan- och byggprocessen måste prioritera häkten och anstalter och ha tillräckliga resurser för att ha möjlighet att göra sådana prioriteringar.

Många kommuner har påtalat att befintliga detaljplaner begränsar Kriminalvårdens möjlighet till expansion. De menar att det inte finns särskilt mycket färdig planlagd mark, s.k. planreserv, för användningen vård (som krävs för anstalt och häkte). En kommun har angett att användningen centrum (som också kan nyttjas för häkten) skulle kunna förekomma något oftare, men att den för det mesta är preciserad för vissa användningar eller lokaliserad i bottenvåningar i centrala lägen där häkten inte är så enkla att inrätta. Kommunerna har anfört att en ökad möjlighet att göra avsteg från användningsbestämmelser i befintliga detaljplaner skulle kunna underlätta Kriminalvårdens expansion. Såvitt avser detaljplaneprocessen har kommunerna framfört att det är viktigt för demokratin att allmänheten får höras i detaljplanearbetet. Några har framhållit att en förutsättning för att den kommunala processen ska kunna vara effektiv är det finns ett bra samarbete mellan enheterna i kommunen, med kommunala bolag, och med andra myndigheter och övriga inblandade i processen.

Beträffande bygglovsprocessen är det inte någon kommun som har uttryckt att denna process skulle förhåla Kriminalvårdens expansion. Olika åsikter har framförts beträffande om s.k. grannhörande enligt 9 kap. 25 § PBL förlänger handläggningstiden eller inte, men det har oavsett ansetts vara en viktig del av den demokra-

tiska processen. Några kommuner har framhållit att handläggningen av en ansökan om bygglov hos kommunerna kan gå snabbt; det kan vara klart på ca en eller en och halv månad.

En kommun har ansett att det är viktigt att tidsbegränsade bygglov kan användas i avvaktan på permanenta bygglov. Kommunen har pekat på att dagens reglering av tidsbegränsade bygglov kan göra det svårt att ersätta ett tidsbegränsat bygglov med permanent bygglov, eftersom regleringen gör det svårt att göra en åtgärd som beviljats tidsbegränsat bygglov planerlig.

På fråga om vilka för- och nackdelar kommunerna kan se med användningen av typhus vid byggnation av häkten och anstalter har flera kommuner framhållit vikten av att ha en god gestaltning. Det har särskilt påpekats att god gestaltning minskar risken för överklaganden, men också att den är viktig för människors livsmiljö. Det har anförts att typhus kan spara tid vid projekteringen, men att byggnaden ändå alltid behöver anpassas till den aktuella platsen och omgivningen. Om häkten och anstalter kan anläggas i mindre centrala lägen där omgivningspåverkan blir mindre så skulle möjligheten att använda typhus kunna öka. En kommun har sagt att deras erfarenhet är att Kriminalvården vill placera häkten och anstalter i centrala lägen, vilket kan göra det svårt att använda typhus.

Flera kommuner har angett att överklaganden kan fördröja Kriminalvårdens expansion. Flera sätt att stävja överklaganden har tagits upp, bl.a. att det är viktigt med utformningen av häktet eller anstalten eftersom ingen vill ha något som är fult eller som vållar olägenheter i sin närhet. Det har också angetts att en nära dialog med boende kan förhindra överklaganden. Byggnationer i centrala lägen ökar risken för friktion med allmänheten och närboende och riskerar därför att resultera i överklaganden.

Ett par kommuner har ansett att en förutsättning för att plan- och byggprocessen ska kunna gå snabbt är att Kriminalvården och fastighetsägaren är väl förberedda med det underlag som behövs vid detaljplanläggning och vid bygglov.

Några kommuner har anført att hanteringen av sekretess kan vara utmanande och det har nämnts att det är viktigt att sökanden är tydlig med vilka handlingar som innehåller känsliga uppgifter.

5.2.2 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna har i huvudsak anfört följande. Problemet ligger inte i dagens lagstiftning. För att uppnå snabbare byggnation av häkten och anstalter är det främst arbetssätten, dvs. de som inte är lagreglerade, som behöver ses över. Flera länsstyrelser har svarat att de inte kan ge exempel på krav som kan bedöms vara mindre relevanta vid planering och byggande av anstalter och häkten, och uttalat att det inte heller finns krav som alltid kan sägas vara irrelevanta för just häkten eller anstalter.

Ett par länsstyrelser har lyft fram att planeringen för var häkten och anstalter ska lokaliseras behöver ske i ett tidigare skede än i dag och att lokaliseringen bör hanteras i kommunernas översiktsplaner. De har fört fram att eventuella tidsvinster i en realistiskt förenklad plan- eller bygglovsprocess inte kan jämföras med de tidsvinster som kan göras med rätt lokalisering, och att det därför är viktigt att lokaliseringen hanteras i den översiktliga planeringen. De har även tagit upp att det är viktigt att lokaliseringen inte utgör en risk för människor samt att de tekniska egenskapskraven uppfylls, så att inte byggnaderna är undermåliga. Detta är särskilt viktigt eftersom människor hålls inlåsta i byggnaderna.

Några länsstyrelser har tagit upp att häkten och anstalter är en speciell typ av byggnationer och att det ibland finns oklarheter kring vilka krav som gäller vid byggnation av dem. Tydlig och rak vägledning från Boverket är en viktig faktor för att effektivisera processerna. Exempelvis skulle tydliga vägledningar avseende bullerkrav, brandskyddskrav och utrymnings- och riskfrågor kunna underlätta och skynda på processerna.

Det har lyfts fram att allmänhetens synpunkter på etableringen av kriminalvårdsanläggningar kan leda till fördröjningar.

Det har också pekats på att befintliga detaljplaner kan begränsa Kriminalvårdens möjlighet till expansion, eftersom användningsområdet vård sällan förekommer. Avseende detaljplaneprocessen har delvis olika tankar förts fram. Från något håll har det framhållits att processen inte bör förenklas eftersom ett av syftena med planläggning är att reglera och fastställa en lämplig användning av marken. En förenkling av denna prövning i syfte att vinna tid bör jämföras med de risker för oväntade kostnader och förseningar som är förknippade med att bygga på mark som är olämplig för ändamålet.

Från annat håll har framhållits att lagändringar som förenklar ändringar eller utökningar av en detaljplan vid byggnation av häkten och anstalter skulle kunna snabba på processerna.

Beträffande bygglovsprocessen har en länsstyrelse menat att den skulle kunna förkortas t.ex. genom tidiga dialoger mellan myndigheter, kommunen i fråga och berörda aktörer.

Länsstyrelserna har ansett att en förutsättning för att processen ska kunna gå fort är att underlag, handlingar och relevanta utredningar i samband med plan- och byggprocessen är väl utförda och kompletta i ett tidigt skede.

Länsstyrelserna har också lyft fram att överklagandeprocesser kan ta tid, och att krav på prioriteringar av de aktuella ärendena hos länsstyrelser och domstolar skulle kunna förkorta tiden. De har också varit inne på att överklaganden kan stävjas genom en bred dialog.

Det har även sagts att det är viktigt att hanteringen av sekretessen fungerar väl. En eventuell brist på säkerhetsklassad personal skulle kunna bli en tidstjuv i processen.

5.2.3 Lantmäteriet

Lantmäteriet har i huvudsak framfört följande. En förutsättning för att ett byggprojekt ska komma på plats så snabbt som möjligt är dels att de olika delprocesserna är effektiva och ändamålsenliga, dels att samordningen mellan dem är det. Lantmäteriet ser att det finns vissa brister vad gäller samordningen. Dessa brister är inte unika för byggandet av just häkten och anstalter, utan är en del av en bredare problematik som också kan drabba byggandet av häkten och anstalter.

Lantmäteriet har pekat på att ett problem är den bristande samordningen mellan bygglov och fastighetsbildning vad gäller avvikelser från detaljplan, vilket skulle kunna vara ett tänkbart problem när häkten och anstalter ska byggas. Problemet har belysts i Mark- och miljööverdomstolens dom den 2 oktober 2015 i mål nr F 10439-14 och Lantmäteriets remissyttrande i målet. I remissyttrandet anges bl.a. att Lantmäteriet inte är bundet av ett bygglov som ansetts vara en liten avvikelse enligt plan- och bygglagen när Lantmäteriet prövar

om samma avvikelse är att anse som en mindre avvikelse enligt fastighetsbildningslagen vid efterkommande lantmäteriförrättning. Det går alltså att få bygglov för något som Lantmäteriet inte kan fastighetsbilda för. Som Mark- och miljööverdomstolen konstaterar i sin dom så har en lösning på detta problem varit föremål för diskussioner tidigare (SOU 2005:77, s. 580 f.), men har inte lett till några lagstiftningsåtgärder.

Lantmäteriet har angett att det även finns en annan och mycket mer omfattande samordningsproblematik kopplad till de lämplighetsvillkor som finns i 3 kap. FBL. Vid fastighetsbildning måste det prövas om en ny- eller ombildad fastighet blir lämplig för det ändamål sökanden anger (s.k. lämplighetsprövning), t.ex. bostäder, industri eller infrastruktur. Lantmäteriet bestämmer dock inte vilken markanvändning som är tillåten, det avgörs i stället av andra myndigheter vid tillståndsprövning enligt plan- och bygglagen, miljöbalken och andra lagar. Lantmäteriets lämplighetsprövning innebär alltså en dubbelprövning av markanvändningen. Förutom processineffektivitet leder denna dubbelprövning till ett flertal problem, t.ex. att regelverket kan hindra fastighetsbildning för ändamål som i praktiken är tillåtna. Lantmäteriet har under en längre tid argumenterat för att en översyn av regelverket borde genomföras eftersom det skulle medföra flera samhällsvinster.

5.2.4 Specialfastigheter

Specialfastigheter har i huvudsak framfört följande. Det finns andra problem än själva planprocessen och bygglovsprocessen att komma till rätta med, nämligen upphandling.

När det gäller frågan om mindre relevanta krav finns det vissa egenskapskrav, t.ex. beträffande tillgänglighet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, som inte är helt relevanta för häkten och anstalter. Däremot bedöms sådana krav inte påverka tidsåtgången i någon större mån. Enligt Specialfastigheter är anstalter endast tillgänglighetsanpassade för administrativ personal och besökare, och befintliga undantag i lagstiftningen från kraven på tillgänglighet tillämpas regelmässigt utan problem vid byggnation av anstalter. Intagna som har behov av tillgänglighetsanpassning får

plats på avdelningar eller anstalter som särskilt har anpassats för detta.

Vidare har det ansetts att allmänhetens synpunkter kan påverka processen, både i form av benägenheten att överklaga och kommunens villighet att planlägga. På orter där Kriminalvården inte har någon verksamhet kan det bildas opinion mot en etablering. Den demokratiska processen kan ibland helt stoppa nyetableringar. På orter där verksamhet redan finns ses en expansion snarare som ett positivt tillskott av arbetsplatser.

Specialfastigheter har också pekat på att det är viktigt att ärenden avseende häkten och anstalter prioriteras hos myndigheterna. De har bl.a. uttryckt att det är viktigt att den kommun i vilken ett projekt pågår får ett prioriterat uppdrag att underlätta plan- och bygglovsprocessen samt ev. fastighetsbildning. Med detta menas att kommunen ska prioritera dessa ärenden före andra när en ny detaljplan krävs (Planenheten), när bygglov ska beslutas (Bygglovsenheten) eller en fastighetsbildningsåtgärd krävs (Lantmäterienheten).

Det har även lyfts fram att befintliga detaljplaner begränsar möjligheten till utbyggnad. Specialfastigheter har angett att det avseende ett antal fastigheter som bolaget redan äger och där de vill expandera redan kan finnas en detaljplan, ibland av äldre slag. För en snabbare framdrift med moderna byggnader anser bolaget att det vore bra om det vore enklare att få göra avsteg från befintliga detaljplaner avseende begränsningar i byggbar yta (prickmark), byggnadshöjd (takfot respektive nockhöjd) och total byggnadsvolym (BTA) i stället för att behöva ta fram en ny detaljplan eller genomföra en planändring, vilket riskerar att ta lång tid.

Specialfastigheter har anfört att det finns stora fördelar med typhus både tidsmässigt och ekonomiskt. Bolaget har angett att projekteringstiden har minskat från ca tolv månader till två tack vare typhusen. Det blir även billigare att bygga samma typ av byggnad (upprepningseffekt). Bolaget har också angett att det gäller att hitta rätt nivå på typhusen, som både klarar fastighetsägarens och Kriminalvårdens behov vad gäller säkerhetskrav, övriga verksamhetskrav, driftutrymmen, affärsmässighet och miljö/hållbarhet.

Avseende detaljplaneprocessen har Specialfastigheter angett att den är lång och kan haka upp sig på vägen. I ett fall fick de vänta i två år innan planarbetet kunde påbörjas. Normalt pågår planarbetet i mellan ca 18 och 36 månader, ibland längre. Tiden påverkas av flera

saker, bl.a. att synpunkter från olika instanser kommer in i processen vid olika tillfällen. Bolaget har ett aktuellt exempel där de menar att länsstyrelsen i både samråd och granskning försöker förmå kommunen att ställa vissa krav som hämmar framdriften, trots att bolaget i utredningar visat att det klarar de aktuella kraven. Detta påverkar tidsåtgången på ett negativt sätt.

Beträffande bygglovsprocessen har Specialfastigheter angett att den generellt fungerar bra. Vid ett tillfälle har bolaget stött på problem i ett projekt där stadsarkitekten krävde att typhuset, som har en fastställd design, skulle ha en annan design. Detta resulterade i omarbetning av typhuset med tidsfördröjning och kostnadsökning som följd. Specialfastigheter har inte upplevt några problem med hantering av sekretessen.

5.2.5 Fastighetsägarna

Branschorganisationen Fastighetsägarna har pekat på flera åtgärder som skulle kunna underlätta Kriminalvårdens utbyggnad. De har hänvisat till sin rapport 'Fler bostäder genom omvandling av lokaler', men också föreslagit bl.a. följande.

Möjligheten för kommuner att godkänna en mindre avvikelse från detaljplanen enligt 9 kap. 31 c § PBL bör breddas så att även omvandlingar och ändrad användning omfattas. Det bör förtydligas att en omvandling klassas som en mindre avvikelse från detaljplan och att förbättrad klimatpåverkan bör vara ett skäl för avsteg från andra och mindre viktiga krav. Även utformningskraven, de tekniska egenskapskraven och varsamhetskravet bör sänkas när omvandlingar genomförs.

Ändrad användning av hel eller del av befintlig fastighet ska inte kräva ändring av detaljplan eller en ny detaljplan. Det bör tillsättas en utredning som ser över hur miljöbedömningar vid den kommunala fysiska planeringen kan bli mer effektiva.

Förutsättningarna för att lägga den huvudsakliga överklagandemöjligheten tidigare i detaljplaneprocessen bör ses över, och Århuskonventionens syfte och tillämpning behöver tydliggöras.

5.2.6 Kriminalvården

Kriminalvården har i kapacitetsrapporten²⁷ pekat på att en av de viktigaste åtgärderna för att underlätta eller förkorta processen är att se över vilka kriterier som framöver bör ligga till grund för ägandet av fastigheter där Kriminalvården bedriver anstalter och häkten. Det har också tagits upp att upphandling kan ta lång tid.

I kapacitetsrapporten har Kriminalvården även beskrivit att de förseningar som har uppstått i byggprojekten främst har berott på osäkerheter i byggbranschen samt fastighetsägarnas och byggtreprenörernas förmåga att leverera. Problem som riskerar att förskjuta tidsplaner har angetts vara brister när det gäller personalförsörjning, säkerhetstekniska installationer och brandskydd. Det har också angetts att störningar i leveranskedjor kan få stora konsekvenser för förmågan att avsluta projekt enligt fastställda tidsplaner. Kriminalvården har även nämnt att problem kan uppkomma kopplat till markanvisningsavtal och markförvärv, t.ex. avseende priset för marken.

Befintliga detaljplaner begränsar enligt Kriminalvården deras möjlighet till expansion. Möjligheten att bygga ut befintliga anläggningar begränsas t.ex. av bestämmelser om byggnadshöjd, prickenmark och korsmark. Även möjligheten att uppföra nya anläggningar försvåras eftersom det är svårt att hitta områden som är planlagda för vård. Kriminalvården har sagt att det snabbaste sättet som de kan uppföra nya anläggningar på är genom att göra om befintliga byggnader (t.ex. gamla hotell), men att denna möjlighet i hög utsträckning begränsas av att byggnaderna sällan finns i områden som är planlagda för vård. Det hade underlättat Kriminalvårdens expansion om det skulle vara möjligt att uppföra anläggningar på platser där vård inte finns utpekad i detaljplanen. Det skulle också underlätta om det vore möjligt att först få bygglov, och att detaljplanen därefter kan ändras, eller ny detaljplan tas fram, som innehåller vård.

I övrigt har Kriminalvården beträffande detaljplaner sagt att de inte upplever att det är ett problem att hitta kommuner som är villiga att planlägga för häkten och anstalter. Detaljplanearbetet har beskrivits som att det visserligen kan ta lång tid, men att annat arbete, t.ex. projektering, kan bedrivas parallellt med arbetet med detalj-

²⁷ Kriminalvårdens kapacitetsrapport 2024–2033, 2023-12-15, dnr KV 2023-14991, s. 29-30 och 33.

planen. Onödig tidsutdräkt kan dock enligt Kriminalvården uppkomma om de behöver stå i kö tillsammans med andra hos kommunen i väntan på att kommunen ska påbörja planarbetet.

Avseende bygglovsskedet har Kriminalvården framhållit att diskussioner med kommunen kring gestaltning kan stoppa upp processen och även bli dyrt. Kriminalvården har varit med om att kommunen ställde krav på gestaltningen av en byggnad och att det både förlängde tiden och medförde extra kostnader med ca 40 miljoner kronor. Myndighetens erfarenhet är att kommunerna gör olika strikta tolkningar kring kraven på gestaltning. Kriminalvården har även nämnt att deras fastighetsägare oftast har som mål att bygga hållbart och därför kan vilja att byggnaden ska certifieras enligt olika system.

Kriminalvården har även angett att befintliga undantag i plan- och bygglagen avseende tillgänglighet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga tillämpas i klientmiljön, och att tillämpningen av undantagen inte vållar några problem. Det har förklarats att anstalter är tillgänglighetsanpassade för administrativ personal och besökare. Intagna som har behov av tillgänglighetsanpassning får plats på särskilda avdelningar eller på anstalter som är anpassade för detta. Vissa anstalter har nämligen omvårdnadsavdelningar, vissa har särskilda avdelningar som är tillgänglighetsanpassade och det finns även någon anstalt som i sin helhet är tillgänglighetsanpassad. Tillgänglighetsanpassningen på häkten är likadan som den på anstalter, förutom att det inte finns något häkte som i sin helhet är tillgänglighetsanpassat.

Kriminalvårdens uppfattning är också att allmänhetens synpunkter kan påverka processen och att allmänheten har en mer negativ inställning till nyetableringar än utbyggnation av befintliga anläggningar.

Även farhågan om att överklagandeprocesser kan komma att ta lång tid har nämnts. Hittills har Kriminalvården inte byggt på så mycket ny mark, utan de har framför allt byggt på mark där det redan finns ett häkte eller en anstalt. När de nu oftare börjar bygga på ny mark finns det en risk för att benägenheten att överklaga ökar eftersom det kan finnas starka negativa invändningar mot etableringen hos närboende och andra.

Kriminalvården har även gett förslag på ändringar som skulle kunna övervägas för att möjliggöra en snabbare expansion. T.ex.

skulle den maximala tiden för tidsbegränsade bygglov kunna förlängas. Det har även föreslagits att möjligheten till avsteg från gällande detaljplan skulle kunna ses över och att åtgärder för att minska antalet överklaganden eller för att göra överprövningsprocesserna snabbare skulle kunna övervägas. Även möjligheten att införa liknande bemyndiganden som finns för extraordinära situationer i 16 kap. PBL har nämnts. Ett annat förslag är att överväga om kriminalvårdsanläggningar skulle kunna pekats ut som ett riksintresse och om det skulle vara möjligt att införa någon typ av liknande avsteg från lovplikt som det som gäller för åtgärder avsedda för totalförsvaret och som är av hemlig natur (9 kap. 15 § PBL).

Kriminalvården har även framhållit att vilken omgivningspåverkan anstalter har påverkats av säkerhetsklassen. I den lägsta säkerhetsklassen, klass 3, så liknar både byggnaden och omkringliggande område en bostad; det går inte att se att det är en anstalt. På vissa klass 3-anstalter kan det finnas ett stängsel runt området. På klass 2-anstalter omgärdas anstaltsområdet av ett stängsel med rakbladstråd högst upp och byggnaderna innanför går att se genom stängslet. I den högsta säkerhetsklassen, klass 1, omgärdas området av en hög mur, därefter är det en zon om ca 100 meter innan det finns ett högt elstängsel. Byggnaderna på en klass-1 anstalt syns i princip inte från utsidan, utan det är framför allt muren som syns. Kriminalvården har nämnt att det kan övervägas om kraven i plan- och byggregelverket kan anpassas efter olika säkerhetsklasser.

6 Överväganden och förslag

6.1 Utredningens utgångspunkter

Bedömning: Allt fler döms till fängelse, straffen blir längre och bristen på platser i häkten och anstalter är stor. Läget är ansträngt, samtidigt som platsbristen beräknas öka dramatiskt de kommande åren. Det brådskar med att få fart på byggandet av häkten och anstalter. Ett snabbt, effektivt och flexibelt byggande behövs.

En lägesbedömning

Med utgångspunkt i uppdraget, som redovisas i avsnitt 2, kan utredningen konstatera att allt fler döms till fängelse och att straffen blir längre. Sedan ett par år tillbaka är platsbristen stor på häkten och anstalter. Läget är mycket ansträngt trots Kriminalvårdens intensiva arbete med att komma till rätta med platsbristen genom att förtäta, bygga ut, bygga nytt och återöppna tidigare stängda anstalter m.fl. åtgärder. Ännu är inte alla pågående eller aviserade reformer på det kriminalpolitiska området på plats. När de får genomslag kommer behovet av platser bli ännu större. Kriminalvården räknar med att platsbehoven fram till år 2033, kommer öka dramatiskt. I avsnitt 3 ges en lägesredovisning av beläggningen på häkten och anstalter sådan den var i början av september i år. Den visar att antalet platser visserligen har ökat rejält de senaste åren, främst genom dubbelbeläggningar, men att det långt ifrån räcker till. I avsnitt 3 finns också en kort sammanfattning av Kriminalvårdens planer för sin kommande expansion enligt den kapacitetsrapport som Kriminalvården tog fram i december 2023.

Utredningen har inte haft anledning att utgå från någon annan bedömning av platsbehoven framöver än den Kriminalvården gör i sin kapacitetsrapport. Där betonas att de framtagna uppgifterna är osäkra och bedömningarna svåra. Utredningen instämmer i att så är

fallet. Antagandena måste utgå från ett antal osäkra faktorer. Många av dem ligger dessutom utanför Kriminalvårdens egen kontroll. Blir alla aviserade skärpningar på straffrättens område av? Kommer polis, åklagare och domstolar att kunna effektivisera sin verksamhet? Kommer de både på kort och lång sikt få de resurser som de behöver för detta? Leder detta i så fall till att antalet dömda till fängelse blir fler; hur många fler? Kommer brottsligheten som fenomen att öka – även utöver utökade kriminaliseringar? Finns det omständigheter som talar för att brottsligheten kan bli ännu grövre än i dag? Frågorna är många. Samtidigt kan andra förslag verka åt motsatt håll, dvs. tala för att platsbehoven i någon utsträckning dämpas, t.ex. om fler får verkställa straff i form av elektronisk övervakning, eller om anstaltsplatser hyrs utomlands. Även om det kommer ett antal förslag i den riktningen bedömer utredningen att utbyggnadsbehovet ändå kommer att förbli stort. Utredningen konstaterar att det är en utmaning i sig att bygga ut för att skapa platser i takt med behoven, eftersom behoven kan såväl öka som minska. Utredningen har därför eftersträvat att ta fram förslag som genom sin flexibilitet ger möjlighet att anpassa byggandet.

För utredningen står det klart att Kriminalvården behöver ytterligare och vassare verktyg för att komma till rätta med platsbristen. Kriminalvården har bedömt att det behöver skapas 40 nya platser varje vecka framöver för att kunna möta behoven. Utmaningarna är minst sagt stora. Kriminalvården står inför vårt lands kanske historiskt största expansion på området i fråga.

Vilka är hindren för att kunna bygga snabbt?

Utredningen har frågat sig vilka hindren är för att kunna bygga snabbt och effektivt. Det kan konstateras att det finns hinder av olika slag och att långt ifrån alla finns att hitta i plan- och byggregelverket. Som svar på utredningens frågor om vilka hindren är har flera aktörer sagt att de anser att de största hindren i själva verket ligger utanför utredningens uppdrag, vilket framgår av redovisningen i avsnitt 5.

De största hindren för en tydlig, öppen och effektiv byggprocess av häkten och anstalter tycks ha sin grund i frågor om ägarförhållanden och upphandlingar. Frågorna ligger utanför utredningens uppdrag, men förefaller angelägna att komma till rätta med. Utred-

ningen har uppfattat att ägarfrågan innebär att inte någon aktör – inte heller Kriminalvården själv – har överblick och kontroll över hela processen, vilket riskerar leda till att det uppstår oklarheter och missuppfattningar, som måste rättas till – med tidsutdräkt som följd. Även om frågorna som sagt faller utanför utredningens uppdrag vill utredningen ändå peka på att det expertråd som utredningen föreslår i avsnitt 6.5 skulle kunna ha en viktig funktion att fylla i fråga om kunskaps- och erfarenhetsutbyten aktörerna emellan. Eftersom häkten och anstalter sällan byggs, kan förstås inte alla Sveriges kommuner hålla sig ständigt uppdaterade på regelverken och tillämpningen av dem. Detta kan dock leda till att prövningarna drar ut på tiden när de aktualiseras. Utredningen ser att det finns ett stort behov av en samlad och tydlig vägledning som kan underlätta och snabba upp processerna. Utredningen föreslår därför i avsnitt 6.7 att ett sådant uppdrag ges till Boverket.

Även lokaliseringsfrågan av häkten och anstalter är viktig. Den bör bestämmas i ett tidigt skede så att de övriga momenten i processerna snabbt kan komma igång. Utredningen konstaterar att aktörerna på området delvis har olika uppfattningar om vad som utgör en bra och lämplig lokalisering. För Kriminalvården är det viktigt att häkten ligger i anslutning till polis och domstolar och att anstalter av bl.a. personalförsörjningsskäl placeras förhållandevis centralt, medan kommunerna är av uppfattningen att anstalter borde etableras i mindre centrala lägen, se avsnitt 5. Argumenten för det sistnämnda är att användningen av typhus underlättas och risken för överklaganden minskar. Utredningen menar att det i ett ansträngt läge kan behöva undersökas närmare om det möjligen kan finnas eller skapas lösningar för att säkra personalförsörjningen även om lokaliseringen inte är den mest centrala. Utredningens tanke är att det i avsnitt 6.5 föreslagna expertråden skulle kunna bidra med förslag.

Det finns inte sällan intresse hos kommuner att få till stånd en anstaltsetablering inom den egna kommunen. En ny anstalt innebär bl.a. nya arbetstillfällen, vilket många kommuner tycker är positivt. Men det har också hänt att den lokala opinionen emot ett anstaltsbygge blir så stark att tidigare positiva politiska ställningstaganden tas tillbaka. Ett sådant exempel är Svedala kommun, där planeringen hade kommit långt innan den fick avbrytas. Ett exempel på en kommun som arbetar för att kunna erbjuda en lämplig plats för etablering

av en kriminalvårdsanstalt, med lokal och politisk acceptans redan från början, är Åmål. Arbetet, som snart ska vara klart, har enligt uppgift skett i nära samarbete med näraliggande kommuner och regionala aktörer och har innefattat bl.a. frågor om mark och infrastruktur för vatten och avlopp. Frågan om tillgång till vatten och avlopp är ett exempel på en fråga som kan vara avgörande för vilken plats som ska väljas, särskilt när det behöver byggas snabbt. Om det inte redan finns ett fungerande vatten- och avloppssystem att ansluta till, kan det ta tid att hitta alternativa lösningar.

Av det nu sagda framgår att det av olika skäl kan vara utmanande att hitta lämpliga platser för byggande som tillgodoser olika behov i Kriminalvårdens expansion. Det finns därför goda skäl för att på lång sikt trygga markförsörjningen för häkten och anstalter. Frågan tas upp i avsnitt 6.8.

Utredningens förslag och bedömningar

Med avstamp i det som nu har sagts, lämnar utredningen sina förslag och bedömningar om vad som kan göras för att förbättra förutsättningarna för en snabb, effektiv och flexibel utbyggnad av Kriminalvårdens anstalter och häkten. För att Kriminalvården ska kunna lösa platsbristen menar utredningen att det kan behöva tänkas i nya banor för att få fram nya och alternativa lösningar kring vad, var och hur man bygger.

För att snabba på processerna är det viktigt att få till stånd en tidig och god dialog med de olika aktörer som är inblandade i dem, det gäller inte minst med kommunerna. Kriminalvården skulle därför kunna tänkas ha nytta av ett forum som innebär att myndigheten får tillgång dels till den expertkunskap som finns på området, dels till ytor för dialoger och erfarenhetsutbyte (se vidare förslaget om ett expertråd i avsnitt 6.5).

Utredningen föreslår ett antal ändringar i plan- och bygglagen. I avsnitt 6.2 föreslås att förutsättningarna för att få ett tidsbegränsat bygglov för kriminalvårdsanstalter och häkten utökas och förenklas samt att tiden för ett sådant bygglov förlängs med ytterligare fem år. Förslaget tidsbegränsas till att gälla i tio år. Det föreslås också, i avsnitt 6.3, att fler avvikelser ska få godtas i fråga om permanenta bygglov. I avsnitt 6.4 föreslås att tillfälliga kriminalvårdsanstalter och häkten ska kunna byggas i en extraordinär situation genom att

regeringen bemyndigas att få meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen. Med de nu nämnda förslagen anser utredningen att förutsättningarna för att kunna bygga snabbare förbättras både i fråga om nybyggnad, tillbyggnad och ändrad användning av en befintlig byggnad. Förslagen medger också flexibilitet, ifall platsbehoven ökar eller minskar mer än planerat. Förslaget om bemyndigandet för regeringen syftar till att skapa beredskap för att kunna säkra platstillgången genom tillfälliga lösningar om situationen skulle bli akut.

Utredningens övriga förslag och bedömningar återfinns i avsnitten 6.5–6.9, några av dem har redan kommenterats. De syftar alla till att på olika sätt säkerställa att byggandet av häkten och anstalter kan ske snabbt och smidigt både på kort och lång sikt. I avsnittet 6.6 föreslås att vissa överklaganden enligt plan- och bygglagen ska prioriteras genom att länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna ges ett sådant uppdrag i sina respektive regleringsbrev. En sådan prioritering bör kunna skynda på processen utan att för den skull påverka rätten att överklaga beslut.

Med dessa förslag och bedömningar hoppas utredningen kunna bidra till att Kriminalvården får bättre förutsättningar att lyckas med sitt svåra uppdrag.

6.2 Tidsbegränsade bygglov – utökas, förenklas och förlängs

6.2.1 En ny regel föreslås

Förslag: För en åtgärd avseende en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte får ett tidsbegränsat bygglov ges, om sökanden begär det, det är tekniskt möjligt att återställa platsen eller byggnadsverket och åtgärden uppfyller någon förutsättning för ett permanent bygglov.

Ett sådant bygglov får ges för högst tio år. Tiden kan på sökandens begäran förlängas med högst fem år i taget. Den sammanlagda tiden får dock inte överstiga 20 år.

Behovet av en särskild reglering för tidsbegränsade bygglov för anstalter och häkten

Kriminalvårdens platsbrist är i dag så allvarlig att det behöver byggas nya häkten och anstalter i en hög takt, samtidigt som det är viktigt att den expansion som sker är långsiktig. Kriminalvårdens expansion och utbyggnad behöver därför vara flexibel. Behovet av platser är numera så stort att det inte inom rimlig tid kan tillgodoses enbart genom ordinarie plan- och byggprocesser. Även om utredningen också föreslår åtgärder för att genom permanent byggande (se avsnitt 6.3) komma till rätta med platsbristen är detta inte tillräckligt på kort sikt.

Ett sätt att på kortare sikt hantera en del av platsbristen är att utöka möjligheten att bygga häkten och anstalter med tidsbegränsade bygglov. Ett tidsbegränsat bygglov får, med undantag för ändamål av säsongskarakter, enligt dagens regler ges för högst 15 år (tio plus fem år). Vidare får det enligt praxis ges bara om behovet av åtgärden är tillfälligt samt om det framstår som praktiskt och ekonomiskt rimligt att avveckla åtgärden. Utredningen bedömer att den nuvarande regleringen av tidsbegränsade bygglov inte tillgodoser Kriminalvårdens behov.

Utredningen anser därför att det behövs en ny reglering av tidsbegränsade bygglov för kriminalvårdsanstalter och häkten. Den bestämmelse som föreslås innebär att prövningen förenklas, att utrymmet för att få ett tidsbegränsat lov utökas och att tiden för lovet giltighetstid förlängs. Prövningen blir förenklad dels genom att kravet på att åtgärden ska vara tillfällig tas bort, dels genom att det endast ska prövas om det är tekniskt möjligt att återställa platsen eller bygnadsverket. Utrymmet för att få tidsbegränsat lov föreslås också utökas till att det ska vara möjligt att få ett tidsbegränsat lov även om alla förutsättningar för ett permanent lov är uppfyllt. Livslängden på åtgärder som vidtas med stöd av utredningens föreslagna reglering föreslås också förlängas med ytterligare fem år, dvs. till maximalt 20 år. Utredningens förslag skiljer sig härigenom i flera viktiga avseenden från den allmänna bestämmelsen om tidsbegränsade bygglov (9 kap. 33 § PBL). Förslaget har i stället vissa likheter med bestämmelsen som möjliggör en förenklad prövning vid byggande av bostäder (9 kap. 33 a § PBL). Utredningens förslag är dock i viss mån mer generöst.

Utredningens förslag till reglering av tidsbegränsade bygglov för häkten och anstalter möjliggör en snabbare och kostnadseffektivare – men också en flexiblare – expansion för Kriminalvården. För samhället i stort innebär förslaget att tillgången på platser för häktade och dömda kan säkras i högre grad än i dag, och att förhållandena, inte minst de säkerhetsmässiga, på häkten och anstalter kommer att förbättras när och om man kommer till rätta med platsbristen. Även i ett kommunalt perspektiv kan det finnas fördelar eftersom tidsbegränsade bygglov innebär en möjlighet för kommunen att effektivisera markanvändningen genom att tillåta en åtgärd som är angelägen eller önskvärd under en begränsad tid.

Tidsbegränsade bygglov kan beviljas för alla lovpliktiga åtgärder

För att Kriminalvårdens expansion ska underlättas på de sätt som behövs omfattar utredningens förslag alla bygglovspflichtiga åtgärder för anstalter och häkten. Detta innebär bl.a. att tidsbegränsade bygglov kan ges för både nybyggnad, tillbyggnad och ändrad användning av en byggnad. Det innebär också att det inte enbart är själva byggnaden som används som häkte eller anstalt som omfattas, utan även de tillhörande lovpliktiga åtgärder som behövs för häktet eller anstalten, t.ex. murar och parkeringsplatser. För att utredningens förslag ska omfatta alla lovpliktiga åtgärder används – på samma sätt som i 9 kap. 33 § PBL – uttrycket ”en åtgärd” i författningstexten. Något behov av att i författningstexten ange att det tidsbegränsade bygglovet även omfattar ”tillhörande åtgärder” – på det sätt som görs i 9 kap. 33 a § PBL – finns därmed inte.

Ingen prövning ska göras av om behovet av åtgärden är tillfälligt

Utredningens uppfattning är att det inte bör krävas att åtgärden ska pågå under en begränsad tid för att ett tidsbegränsat bygglov för häkten och anstalter ska kunna ges. Ett krav på att åtgärden i sig ska vara tillfällig begränsar nämligen möjligheten att få ett sådant lov. Enligt praxis innebär ett sådant krav att det inte är tillräckligt att lov endast begärs för en begränsad period. Omständigheterna måste vara sådana att åtgärdens provisoriska karaktär med hänsyn till dess syfte och de tekniska och ekonomiska möjligheterna att återgå till ett planerligt användningssätt framstår som reell. Inte heller det

förhållandet att åtgärden är lätt demonterbar medför att åtgärden ska anses vara tillfällig om det samtidigt framgår att behovet av byggnaden inte är tidsbegränsat. Sökanden måste alltså med dagens bestämmelser uppge att behovet av den sökta åtgärden är tillfälligt och åberopa omständigheter och bevis för att visa detta (se t.ex. RÅ 1994 ref. 13, RÅ 1998 not 92 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 24 januari 2014 i mål nr P 7678-13). Mot bakgrund av den allvarliga platsbristen på häkten och anstalter och eftersom häkten och anstalter ofta är komplexa byggnader som är kostsamma att uppföra bedömer utredningen att Kriminalvårdens expansion underlättas om åtgärden inte måste vara tillfällig.

Utredningen har uppfattat att det finns kommuner som är osäkra på om det i dagsläget är möjligt att ge ett tidsbegränsat bygglov och samtidigt, innan beslutet fått laga kraft, påbörja arbeta med planläggning för att göra åtgärden planenlig så att det längre fram kan beviljas ett permanent bygglov. Denna osäkerhet härstammar troligen från ett äldre regeringsbeslut, där regeringen med hänvisning till att åtgärden skulle pågå under en begränsad tid nekade ett tidsbegränsat lov när kommunen hade påbörjat ett detaljplanearbete som syftade till att göra åtgärden planenlig (regeringens beslut den 17 mars 2005, dnr M2003/1421/F/P). Med den bestämmelse som utredningen nu föreslår undanröjs osäkerheten. Det blir alltså tydligt att det är tillåtet att planlägga för att åtgärden längre fram ska kunna beviljas ett permanent bygglov. Detta innebär t.ex. att om en anstalt har uppförts med stöd av ett tidsbegränsat bygglov på en plats där gällande detaljplan inte innehåller användningen vård, kan anstalten genom utredningens förslag göras planenlig genom att det tas fram en ny detaljplan som tillåter användningen vård. Det möjliggör att häkten och anstalter snabbt kan byggas genom tidsbegränsade bygglov, samtidigt som det skapar förutsättningar för att kunna omvandla dessa till permanenta lov. Att Kriminalvården kan ersätta tidsbegränsade bygglov med permanenta sådana när så är möjligt och lämpligt är viktigt för att säkra samhällets behov av platser på häkten och anstalter framöver. Det finns dock ingen garanti för att ett tidsbegränsat bygglov blir ersatt med ett permanent bygglov. För detta krävs en ny prövning enligt de regler som gäller för permanenta bygglov. Att åtgärder som inte prövats enligt reglerna för

permanenta bygglov ändå inte riskerar att permanentas säkerställs genom kommunens tillsyn och byggsanktionsavgifter.

Det ska vara tekniskt möjligt att återställa platsen eller byggnadsverket
Enligt praxis är en förutsättning för att ett tidsbegränsat lov ska kunna beviljas enligt den allmänna regleringen (9 kap. 33 § PBL) att det vid lovtillfället ska framstå som praktiskt och ekonomiskt rimligt att avveckla åtgärden. Liknande krav finns för tidsbegränsade bygglov för bostadsändamål (9 kap. 33 a § PBL); det ska framstå som tekniskt och ekonomiskt rimligt att platsen kan återställas.

När den promemoria som låg till grund för propositionen om tidsbegränsade bygglov för bostadsändamål remitterades²⁸ framförde bl.a. Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt att bedömningen av om det är *ekonomiskt* rimligt med ett återställande är det som i första hand skapar oförutsebarhet vid prövningen av ansökningar om tidsbegränsade lov. Domstolen föreslog att det skulle överlåtas till sökanden att bedöma om det är ekonomiskt rimligt med en avveckling, samtidigt som kravet på att marken i ett tekniskt hänseende skulle kunna återställas kunde upprätthållas (prop. 2016/17:137 s. 8 och 13). Regeringen ansåg inte att det fanns skäl att gå så långt som mark- och miljödomstolen hade föreslagit eftersom det bedömdes viktigt att säkerställa att tidsbegränsade lov endast leder till tillfälliga åtgärder och att platsen därefter återställs. Därför skulle det redan vid lovtillfället prövas om det framstår som tekniskt och ekonomiskt rimligt att platsen kan återställas (prop. 2016/17:137 s. 12-13).

Utredningen anser, i likhet med mark- och miljödomstolens bedömning i det nyligen nämnda remissyttrandet, att prövningen av om det är ekonomiskt rimligt med ett återställande skapar en oförutsebarhet. En sådan oförutsebarhet kan hämma Kriminalvårdens expansion. Ett krav på ekonomisk rimlighet av återställanden innebär dels att det kan ta lång tid för prövningsmyndigheten att utreda frågan inför beslut, dels att svaret blir negativt t.ex. i de fall prövningsmyndigheterna bedömer att vissa markarbeten skulle bli så pass kostsamma att det inte kan anses ekonomiskt rimligt att återställa

²⁸ Det kan noteras att det föreslagna rekvisitet i promemorian var att byggnaden skulle vara flyttbar, vilket sedermera byttes ut till att platsen skulle kunna återställas. Se promemorian, tidsbegränsade bygglov för flyttbara bostäder, dnr N2016/06282/PBB och prop. 2016/17:137.

platsen (jfr t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom den 28 juni 2016 i mål nr P 1128-16). Till skillnad från den bedömning som gjordes vid införandet av tidsbegränsade bygglov för bostadsändamål bedömer utredningen att det för anstalter och häkten är motiverat att Kriminalvården och fastighetsägaren/hyresvärden ensamma får avgöra vilka ekonomiska risker de är beredda att ta. Det förhållandet att det finns en offentlig huvudman, Kriminalvården, borgar för att det finns ekonomiska förutsättningar för att kunna återställa platsen i fråga. Den ekonomiska rimligheten av ett återställande ska alltså, med utredningens förslag, inte prövas av prövningsmyndigheterna när det gäller häkten och anstalter. I sammanhanget kan det noteras att Kriminalvården har ett intresse av att kunna ersätta tidsbegränsade bygglov med permanenta lov, när så är lämpligt. I sådana fall behövs förstås ingen prövning av om det är ekonomiskt rimligt att kunna återställa platsen, eftersom frågan inte kommer att aktualiseras.

Eftersom det är fråga om tidsbegränsade åtgärder som tillåts genom utredningens förslag är det viktigt att det är *tekniskt* möjligt att platsen eller byggnadsverket kan återställas till sitt ursprungliga skick om det tidsbegränsade lovet inte permanentas. Utredningen bedömer att de nu gällande kraven att det ska vara praktiskt eller tekniskt *rimligt* bör ersättas med rekvisitet tekniskt *möjligt*. Prövningsmyndigheterna bör alltså endast bedöma om det i tekniskt hänseende är möjligt att återställa platsen eller byggnadsverket. För att tydliggöra att det finns en skillnad mellan den bestämmelse som utredningen nu föreslår och bestämmelsen i 9 kap. 33 a § såvitt avser återställandet, är förslaget att det redan i lagtexten anges att platsen eller byggnadsverket ska vara tekniskt möjlig att återställa (i stället för att ”platsen kan återställas”). Det finns ett behov av att även reglera återställande av byggnadsverk i fråga om häkten och anstalter. Utredningens förslag möjliggör bl.a. att lov även får beviljas för ändrad användning av en byggnad. En sådan byggnad – och inte endast platsen – behöver därför omfattas av regleringen om återställande. Det är byggherren som är ansvarig för att avveckling sker och att platsen eller byggnadsverket återställs. I likhet med vad som gäller i dagsläget bör det redan i bygglovsansökan redovisas hur avvecklingen ska gå till (jfr prop. 2006/07:122 s. 54 f. och prop. 2016/17:137 s. 13).

Ett tidsbegränsat bygglov får ges om någon, några eller samtliga förutsättningar för ett permanent bygglov är uppfyllda

En skillnad mot lovprövningen som sker enligt den allmänna bestämmelsen om tidsbegränsade bygglov i 9 kap. 33 § PBL är att tidsbegränsade bygglov för anstalter och häkten bör få ges även om alla förutsättningar för permanent lov är uppfyllda. Detta överensstämmer med hur bestämmelsen om tidsbegränsade lov för bostadsändamål är utformad. Utredningen konstaterar att det kan finnas situationer där det för att åstadkomma en effektiv markanvändning är lämpligt att ge ett tidsbegränsat bygglov trots att byggnaderna i och för sig uppfyller alla förutsättningar för ett permanent bygglov. Detta möjliggör även en ytterligare flexibilitet i Kriminalvårdens pågående expansion.

På samma sätt som i dag innebär en utvidgad användning av tidsbegränsade bygglov inte att kommunen är skyldig att bevilja ett sådant. Detta bör komma till uttryck i lagtexten genom att det anges att bygglov *får* ges. Detta innebär att kommunen har en stor handlingsfrihet att bedöma om det är lämpligt att ge ett sådant bygglov eller inte. Kommunen får i det enskilda fallet bedöma vilka krav eller i vilken grad kraven ska vara uppfyllda, och de eventuella olägenheterna av åtgärden får vägas mot nyttan av åtgärden (jfr prop. 2006/07:122 s. 54 och prop. 2016/17:137 s. 14). Någon skillnad mot den lämplighetsprövning som ska ske enligt dagens bestämmelser är inte avsedd genom utredningens förslag. Utredningen menar dock att det allmänna intresset av att skapa tillräckligt många häktes- och anstaltsplatser bör vara tungt vägande vid lämplighetsprövningen. Tidsbegränsade bygglov kan dock inte alltid ges, även om samhällsintresset väger tungt. Om det t.ex. skulle vidtas en åtgärd som kan antas medföra betydande miljöpåverkan följer ett antal krav enligt EU-rätten som måste säkerställas genom ett planförfarande. Vid den lämplighetsprövning som ska göras kan därför inte detaljplanekravet sättas åt sidan på ett sätt som medför att EU-rätten inte följs. Även andra intressen som kan göras gällande i bygglovsärenden kan naturligtvis antas väga tungt i den lämplighetsprövning som ska ske, bland dem totalförsvarets intressen (jfr 3 kap. 9 § miljöbalken).

Hur länge ska ett tidsbegränsat bygglov gälla?

Ett tidsbegränsat bygglov kan i dag ges för högst 15 år (tio plus fem år), förutom om det avser åtgärder av säsongskaraktär. Utredningen bedömer att den nuvarande tidsgränsen är för kort för att möta behoven i Kriminalvårdens pågående expansion. Ungefär åtta procent av det totala antalet häktes- och anstaltsplatser finns i byggnader som har tidsbegränsade bygglov. Detta innebär att en inte obetydlig andel av det totala antalet platser riskerar att försvinna inom inte alltför lång tid, till följd av att tidsgränsen är bestämd till maximalt 15 år. Innan tiden har löpt ut måste platsen också ha återställts, om inte det tidsbegränsade bygglovet har ersatts av ett permanent bygglov. Tiden behöver förlängas för att ge Kriminalvården förutsättningar att hinna skapa tillräckligt många platser i byggnader som har permanenta lov innan de tidsbegränsade byggloven löper ut. En redan akut situation riskerar annars att bli än mer pressad. Ytterligare en fördel för Kriminalvården, men också för samhället i stort, är att en förlängd tid möjliggör en mer flexibel expansion som allteftersom kan anpassas efter olika händelser i omvärlden.

Under de senaste decennierna har tidsgränsen för tidsbegränsade bygglov varierat. Före 2008 var tidsgränsen 20 år. Tidsgränsen sänktes därefter till tio år (fem plus fem år), bl.a. eftersom regeringen ansåg att 20 år normalt inte uppfattas som en tillfällig åtgärd av berörda grannar som kunde få leva med olägenheter under lång tid (prop. 2006/07:12 s. 53 och 55). Från och med 1 juli 2014 höjdes tidsgränsen till nu gällande 15 år (tio plus fem år). Höjningen var en följd av en avvägning mellan bl.a. att möjliggöra ett effektivt markanvändande för att underlätta bostadsbyggande, och att omgivningen inte skulle behöva leva med olägenheter under en lång tid (prop. 2013/14:59 s. 25 f.). Utredningen föreslår nu att tidsgränsen för anstalter och häkten åter höjs till 20 år (tio plus fem plus fem år) till följd av en avvägning mellan samhällets behov av att tillhandhålla ett tillräckligt antal platser på häkten och anstalter och omgivningens behov av att inte behöva leva med olägenheter under alltför lång tid, utan att det sker en permanent prövning av åtgärderna. Till skillnad från den allmänna regleringen i 9 kap. 33 § PBL, som kan avse en mycket stor mängd åtgärder av skiftande karaktär runtom i hela landet, kommer utredningens förslag – som endast avser häkten och anstalter – att träffa i sammanhanget relativt få åtgärder. Motsvarande skillnad föreligger även i relation till bestämmelsen om

tidsbegränsade lov för bostadsändamål, dvs. utredningens förslag som endast avser anstalter och häkten träffar betydligt långt färre åtgärder än särregleringen som avser bostäder.

Med beaktande av att behovet av häkten och anstalter är stort bedömer utredningen sammantaget att förslaget om en förlängd tidsgräns upp till maximalt 20 år är lämplig och väl avvägd. En sådan förlängning bör göra det möjligt för Kriminalvården att hinna ersätta de tidsbegränsade platserna med platser i byggnader med permanenta lov. Den föreslagna förlängningen till 20 år överensstämmer dessutom med Kriminalvårdens egen bedömning av behoven. Det kan också noteras att en tidsgräns om 20 år även överensstämmer med den maxtid som gäller enligt bestämmelsen i 4 kap. 29 § PBL i fråga om tillfällig användning av mark och byggnader i vissa fall.

På samma sätt som enligt dagens bestämmelser innebär utredningens förslag inte att kommunen är skyldig att på sökandens begäran förlänga tiden. Detta bör komma till uttryck genom att det i lagtexten anges att tiden för lovet *kan* förlängas. När tidsgränsen höjdes till 15 år angavs i förarbetena att tillämpningen av de längsta tiderna bör vara restriktiv, särskilt när det handlar om olägenheter i form av t.ex. buller (prop. 2013/14:59 s. 34). Av samma skäl som nu redovisats ligga till grund för utredningens förslag om en förlängning av tiden till 20 år, bedömer utredningen att tillämpningen av de längsta tiderna inte bör vara generellt restriktiv. En förlängning bör alltså i regel tillåtas eftersom behovet, av att det finns ett tillräckligt antal platser på häkten och anstalter, är tungt vägande, och ligger i samhällets intresse. För det fall att en åtgärd medför *betydande* olägenheter för omgivningen enligt 2 kap. 9 § PBL, t.ex. i form av buller, bör detta dock särskilt uppmärksammas av prövningsmyndigheten, vilket kan medföra att den sökta förlängningen inte medges.

Avslutningsvis kan noteras att utredningen i sina överväganden har stannat för att föreslå en bestämmelse som medför att prövningen av tidsbegränsade bygglov förenklas, utrymmet för att få ett tidsbegränsat lov utökas och att lovets giltighetstid förlängs. Ett alternativ som utredningen också har varit inne på är att endast föreslå en förlängning av tiden för Kriminalvårdens tidsbegränsade bygglov, från dagens 15 år till 20 år. Om man nöjer sig med ett sådant förslag, skulle förslaget om en tidsförlängning för anstalter och häkten kunna regleras sist i 9 kap. 33 § andra stycket PBL. En för-

längning av tiden ger förvisso Kriminalvården bättre förutsättningar än den har i dag för en flexibel expansion. Om man anser att det är angeläget att få i gång en både snabb och flexibel expansion av häkten och anstalter, bedömer dock utredningen att fördelarna med den föreslagna nya bestämmelsen i dess helhet, vida överstiger fördelarna med att enbart förlänga tiden.

Åtgärder när det tidsbegränsade lovet upphör

På samma sätt som gäller i dag ska en åtgärd ha tagits bort när tiden för lovet löper ut, om inte åtgärden har bedömts uppfylla kraven för permanent lov vid en ny prövning (nuvarande 9 kap. 33 b § PBL). Om inget permanent lov har beviljats saknar åtgärden stöd i lag när tiden har löpt ut och markanvändningen ska upphöra. Om så inte sker kan kommunen ingripa med stöd av 11 kap. PBL för att åstadkomma rättelse (jfr prop. 2006/07:122 s. 73 f. och prop. 2016/17:137 s. 15). Kommunen ska även ta ut en byggsanktionsavgift (11 kap. 51 § PBL och 9 kap. 26-32 §§ PBF). Det är alltså ytterst kommunens tillsyn som säkerställer att den markanvändning som medgetts med stöd av det tidsbegränsade bygglovet upphör och att platsen eller byggnadsverket återställs.

För bygglov är huvudregeln att ett sådant lov upphör att gälla om den åtgärd som lovet avser inte har påbörjats inom två år och avslutats inom fem år från den dag beslutet vann laga kraft (9 kap. 43 § PBL). Utredningen bedömer att det nu inte finns skäl att frångå huvudregeln.

Förslaget underlättar användningen av typhus

Enligt uppdraget ska utredningen beakta användningen av typhus vid byggnation av häkten och anstalter. Utredningens förslag om en särreglering för tidsbegränsade bygglov underlättar byggandet av anstalter och häkten med användning av typhus eftersom det gör det möjligt att uppföra planstridiga åtgärder, och att åtgärden därefter kan göras planenlig. Angående typhus se även avsnitt 6.9.

Förhållandet till Bygglövsutredningens förslag

Bygglövsutredningen har föreslagit vissa ändringar avseende tidsbegränsade bygglov (SOU 2021:47, se s. 721 f.). Förslagen innebär ingen ändring i sak, men har en annan utformning av författningstexten där bl.a. nuvarande 9 kap. 33 och 9 kap. 33 a § slås samman. I denna promemoria utgår utredningen från den nuvarande lagstiftningen, men noterar att den nu föreslagna bestämmelsen är förenlig med Bygglövsutredningens förslag om tidsbegränsade bygglov. Om Bygglövsutredningens förslag blir lag kommer det dock krävas en annan lagteknisk utformning än den utredningen nu har föreslagit.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i en ny 9 kap. 33 b § PBL. Utredningen föreslår att den nuvarande bestämmelsen i den nu nämnda paragrafen i fortsättningen betecknas 9 kap. 33 c § PBL.

En följdändring behöver göras i 9 kap. 40 § PBL; hänvisningen till nuvarande 33 b § bör ersättas med en hänvisning till 33 c §. Följdändringar behöver även göras i plan- och byggförordningen (2011:338, PBF). I 9 kap. 26-32 §§ PBF bör hänvisningen till nuvarande 9 kap. 33 b § ersättas med en hänvisning till 9 kap. 33 c §.

6.2.2 Regleringen ska vara tidsbegränsad

Förslag: Bestämmelsen om tidsbegränsade bygglov för kriminalvårdsanstalter och häkten ska vara tidsbegränsad. Giltighetstiden ska vara tio år.

Som tidigare sagts är behovet av fler platser på häkten och anstalter så stort att det inte inom rimlig tid kan tillgodoses enbart genom ordinarie plan- och byggprocesser. Den ändring som föreslås i plan- och bygglagen möjliggör att fler häkten och anstalter kommer att kunna uppföras med stöd av tidsbegränsade bygglov under en tid då behovet är mycket stort. Utgångspunkten bör dock även fortsättningsvis vara att platsbristen på sikt ska lösas genom permanent byggande. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att regleringens giltighet ska vara tidsbegränsad. Det är svårt att i dag bedöma

hur länge behovet av bestämmelsen kommer att finnas kvar, men den bör gälla till dess situationen i kriminalvården har hunnit förbättras. Med hänsyn till detta framstår tio år som en lämplig giltighetstid.

Det är av flera skäl viktigt att utvecklingen av behovet av platser på häkten och anstalter följs noga för att säkerställa att platsbehovet tillgodoses och anpassas. Det bör finnas beredskap för att utvärdera effekterna av den nu föreslagna lagändringen i ljuset av det fortsatta behovet av byggnation av häkten och anstalter när giltighetstiden går ut.

Möjligheten att förlänga den föreslagna bestämmelsen överensstämmer med hur 9 kap. 33 a §, särregleringen för bostadsändamål, är utformad. Denna bestämmelse trädde i kraft den 1 maj 2017 och skulle ursprungligen upphöra att gälla den 1 maj 2023 (SFS 2017:267). Bestämmelsens giltighetstid förlängdes sedan, och bestämmelsen kommer upphöra att gälla den 1 maj 2028 (SFS 2023:173). I Bygglovsutredningen (SOU 2021:47) föreslås att regleringen för bostadsändamål ska bli permanent. Det saknas anledning att nu föreslå att utredningens förslag avseende anstalter och häkten ska göras permanenta, särskilt som det i nuläget inte säkert går att säga att platsbristen kommer bestå under längre tid än tio år från ikraftträdandet.

Författningsförslaget finns i förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen i avsnitt 1.2.

6.3 Permanenta bygglov – fler avvikelser får godtas

Förslag: För kriminalvårdsanstalter och häkten får bygglov ges för åtgärder som avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser när avvikelserna gäller bebyggelsens omfattning, utformning eller placering.

Behovet av ökade möjligheter att bygga med permanent bygglov

En snabbare utbyggnad kräver åtgärder som ger ökade möjligheter att bygga anstalter och häkten på kort sikt. Samtidigt är det viktigt att åtgärderna även ger effekt på längre sikt. Utökade möjligheter till tidsbegränsade bygglov (avsnitt 6.2) bedöms inte vara tillräckligt för att tillgodose Kriminalvårdens platsbehov på lång sikt. En åtgärd

som ska utföras inom en detaljplan måste som huvudregel stämma överens med detaljplanens bestämmelser (9 kap. 30 § PBL). Om en åtgärd strider mot den befintliga detaljplanen måste antingen en ny detaljplan tas fram eller detaljplanen ändras för att bygglov ska kunna ges. I annat fall behöver byggherren göra om projekteringen och söka bygglov på nytt. En åtgärd som ska utföras utanför ett detaljplanelagt område får inte strida mot aktuella områdesbestämmelser, för det fall sådana bestämmelser finns (9 kap. 31 § PBL).

Det finns dock undantag som gör det möjligt att få bygga i strid med detaljplaner eller områdesbestämmelser under vissa förutsättningar. Enligt den nuvarande regleringen får bygglov ges för en planstridig åtgärd om avvikelsen i fråga är godtagbar. Bygglov får således ges för en åtgärd som avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser, om avvikelsen är förenlig med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte och antingen är liten, eller åtgärden är av begränsad omfattning och nödvändig för att området ska kunna användas eller bebyggas på ett ändamålsenligt sätt (9 kap. 31 b § PBL).

När genomförandetiden för en detaljplan har gått ut får dessutom bygglov ges för en åtgärd som avviker från detaljplanen, om åtgärden antingen är förenlig med detaljplanens syfte och tillgodoser ett angeläget gemensamt behov eller ett allmänt intresse, eller innebär en sådan annan användning av mark eller vatten som utgör ett lämpligt komplement till den användning som har bestämts i detaljplanen (9 kap. 31 c § PBL).

Det finns vissa begränsningar avseende vilka avvikelser som kan medges. Vid varje tillfälle en avvikelse medges ska det göras en samlad bedömning av den avvikande åtgärden och alla andra, tidigare medgivna, avvikelser (9 kap. 31 d § PBL). En avvikelse kan inte heller medges för en åtgärd som kan antas medföra betydande miljöpåverkan eller en begränsning av en rättighet eller pågående verksamhet i omgivningen (9 kap. 31 e § PBL).

Kriminalvårdens expansion begränsas i dag av de krav som finns på en åtgärds förenlighet med detaljplanen. För att möta platsbehovet behöver Kriminalvården bygga nya anstalter och häkten såväl som bygga ut befintliga byggnader för att öka antalet platser. Kriminalvården har behov av att etablera kriminalvårdsanläggningar i planlagda områden som har närhet till infrastruktur som vägar och kollektivtrafik för att transporter och personalförsörjning ska kunna

tillgodoses. Utredningen bedömer att utbyggnaden av anstalter och häkten behöver kunna ske genom permanenta bygglov i större utsträckning än vad som är möjligt i dag. Den nuvarande regleringen av godtagbara avvikelser är inte tillräcklig för att tillgodose det planerade platsbehovet. Utredningen anser därför att fler så kallade planstridiga åtgärder avseende kriminalvårdsanstalter och häkten bör kunna ges bygglov.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund en ändring i plan- och bygglagen som gör det möjligt att godta fler avvikelser för åtgärder som avser anstalter och häkten. Bygglov ska i dessa fall få ges om avvikelserna gäller bebyggelsens omfattning, utformning eller placering.

Avsteg kan göras för alla lovpliktiga åtgärder

Alla lovpliktiga åtgärder som gäller anstalter och häkten omfattas av möjligheten till det nu föreslagna undantaget. Detta innebär bl.a. att nybyggnader, tillbyggnader och ändrad användning av en byggnad omfattas av förslaget. Det innebär också att det inte enbart är byggnaden som används som häkte eller anstalt som omfattas, utan även de tillhörande lovpliktiga åtgärder som behövs för häktet eller anstalten, t.ex. murar och parkeringsplatser. Att utredningens förslag omfattar alla lovpliktiga åtgärder följer av att 9 kap. 31 b § redan i sitt första stycke inbegriper alla lovpliktiga åtgärder.

En utökad möjlighet till bygglov för anstalter eller häkten där åtgärden tillåts avvika mot detaljplanens bestämmelser och områdesbestämmelserna öppnar upp för Kriminalvårdens expansion genom en utbyggnad av *befintliga kriminalvårdsanläggningar*. Såväl Kriminalvården som vissa kommuner har uppgett att det är betydligt lättare att få acceptans från allmänheten när fler anstalts- eller häktesplatser skapas genom att en befintlig kriminalvårdsanläggning byggs ut. När en anstalt eller ett häkte redan finns på en plats är i regel allmänhetens motstånd mot åtgärden inte så stort som det kan vara vid etableringen av nya kriminalvårdsanläggningar. Färre överklaganden innebär en minskad risk för att hela processen ska dra ut på tiden. Det går därför att anta att fler möjligheter till bygglov för en utbyggnad av en befintlig anstalt eller ett befintligt häkte ger en snabb och efterfrågad utbyggnadstakt. Utökade möjligheter till bygglov ger Kriminalvården förutsättningar för att kunna bygga ut

snabbt och kostnadseffektivt – och med flexibilitet. Detta gäller särskilt för Kriminalvårdens expansion genom utbyggnad av befintliga kriminalvårdsanläggningar.

Utredningens förslag ökar även möjligheten för Kriminalvården att få bygglov i samband med *etablering av nya anstalter och häkten* oavsett om sådana anläggs i redan detaljplanelagda områden eller utanför planlagda områden, om det finns områdesbestämmelser där. Det som krävs om en kriminalvårdsanläggning ska etableras inom ett detaljplanelagt område – genom *nybyggnad, tillbyggnad* eller *ändrad användning* - är att planen tillåter användningen vård (eller användningen centrum för häktesverksamhet). Även om detaljplanen tillåter användningen *vård*, kan detaljplanen på andra sätt begränsa möjligheten att bygga genom t.ex. bestämmelser om byggnadshöjd. Kriminalvården har framhållit att ett av de snabbaste sätten som de kan expandera på är att göra om befintliga byggnader till kriminalvårdsanläggningar. Utredningens förslag ökar således möjligheten för Kriminalvården att snabbt bygga ut genom att nyttja befintliga byggnader.

Bebyggelsens omfattning, utformning och placering får avvika

Enligt förslaget ska bygglov få ges för en åtgärd som avser kriminalvårdsanstalter och häkten trots att åtgärden avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser i fråga om bebyggelsens omfattning, utformning och placering. Fler avvikelser än de avvikelser som är godtagbara enligt nuvarande lagstiftning blir därmed möjliga för anstalter och häkten. Detta gäller både under och efter detaljplanens genomförandetid.

Planbestämmelser om bebyggelsens *omfattning* reglerar krav på t.ex. byggnaders längd, bredd, höjd, källardjup och våningsantal (4 kap. 11 § 1 PBL). Sådana planbestämmelser är frivilliga för en kommun att reglera i en detaljplan. Detsamma gäller planbestämmelser om byggnadsverks utformning och placering. Med planbestämmelser om *utformning* och *placering* avses hur krav på allmänna och enskilda intressen (2 kap. PBL), krav på byggnadsverk (8 kap. PBL) och krav i plan- och byggförordningen (2011:338) ska tillämpas i områden som omfattas av en detaljplan (4 kap. 16 § 1 PBL). En byggnads *omfattning* kan t.ex. styras genom att kommunen i detaljplanen genom prickmark reglerar att viss mark inom planområdet

inte får bebyggas. Det kan även avse t.ex. planbestämmelser som reglerar högsta nockhöjd. En byggnads *placering* kan t.ex. regleras genom planbestämmelser som anger att byggnader med sovfunktion måste vara belägna på visst avstånd från plan- eller fastighetsgräns. En byggnads *utformning* kan styras genom planbestämmelser som reglerar form, färg och material på byggnadsverk.

Förslaget innebär att åtgärder för anstalter och häkten får avvika från planbestämmelser som ställer krav på omfattning, utformning eller placering. Utöver det som exemplifierats ovan kan en avvikelse t.ex. avse planbestämmelser om högst tillåtna våningsantal. Mark- och miljööverdomstolen har i flera fall konstaterat att det inte är fråga om en liten avvikelse när det byggs fler våningar än det antal som medges i detaljplanen.²⁹ Genom förslaget om att avvikelser från planbestämmelser som ställer krav på omfattning, utformning eller placering, får medges för anstalter och häkten kan fler platser ordnas, t.ex. genom att befintliga byggnader som används som anstalter och häkten kan byggas ut genom ett eller flera våningsplan. Bygglov får, med utredningens förslag, ges för dessa och liknande åtgärder utan behov av detaljplanearbete.

Även om utredningens förslag möjliggör större avsteg från detaljplaner än dagens regler medger, måste de åtgärder som vidtas fortfarande uppfylla övriga krav för bygglov. Detta innebär att en åtgärd måste uppfylla vissa krav på placering och utformning. Enligt bestämmelser i 2 och 8 kap. PBL ska bl.a. placeringen vara lämplig med hänsyn till stads- och landskapsbilden och natur- och kulturvärdena. Byggnaden ska också ha en god form- färg- och materialverkan. Åtgärden får inte heller medföra betydande olägenhet för närboende (se 9 kap. 30 § första stycket 4 PBL). Genom dessa bestämmelser säkerställs att utredningens förslag inte får för långtgående eller oönskade konsekvenser för andra intressen, t.ex. de närboendes. Utredningens förslag ökar även möjligheterna att bygga utanför detaljplanlagda områden i de fall det finns områdesbestämmelser. Även detta kan underlätta Kriminalvårdens expansion.

Utredningens förslag om ytterligare godtagbara avvikelser begränsas också dels av att en avvikelse inte får strida mot detaljplanens syfte, dels av att en avvikelse inte får avse en användningsbestämmelse. I användningen *vård* ingår, som redan nämnts, all

²⁹ Se Mark- och miljööverdomstolens dom den 3 september 2015 i mål nr P 2126-15 och Mark- och miljööverdomstolens dom den 2 juli 2012 i mål nr P 1287-12.

kriminalvård. Boverket har i sin vägledning angett att ett häkte även ingår i användningen *centrum* (5 kap. 4 § Boverkets föreskrifter om detaljplan, BFS 2020:5 och verkets vägledning, se avsnitt 4). Utredningens förslag ändrar inte förutsättningarna att få bygglov för åtgärder som avser häkten och anstalter när åtgärden avviker från den användning som regleras i en detaljplan.

I rättspraxis avseende undantagen om planavvikelse har en åtgärd som avviker från en användningsbestämmelse i detaljplanen oftast inte godtagits. Utredningens förslag som möjliggör tidsbegränsade bygglov för kriminalvårdsanstalter och häkten i den föreslagna 9 kap. 33 b § PBL (avsnitt 6.2) minskar tydligt behovet av att få avvika från detaljplanens användningsbestämmelser eftersom förslaget ger utrymme för att genomföra planändringar under tiden som ett sådant tidsbegränsat bygglov gäller.

Några avvägningar

Att fler åtgärder som rör anstalter och häkten kan tillåtas avvika från en detaljplan eller områdesbestämmelserna bör, som redan sagts, förbättra möjligheterna till bygglov.

Möjligheten att medge en avvikelse, när så bedöms lämpligt, besparar kommuner det merarbete som en planändring skulle medföra. När kommunen inte behöver lägga tid på detaljplanarbetet i dessa fall, innebär det också att Kriminalvården inte behöver vänta onödigt länge på att få besked om det går expandera i det enskilda fallet. De avvikelser som blir möjliga att godta i en lovprövning enligt utredningens förslag kan anses vara omfattande vilket väcker frågan om det kommunala planmonopolet riskerar att urholkas i och med detta. Det som talar emot en sådan urholkning är att det är fråga om en möjlighet, inte en skyldighet, för kommunen att medge bygglov i dessa fall. Dessutom är avvikelsemöjligheten begränsad genom att åtgärden måste vara förenlig med detaljplanens syfte och att avvikelsen endast får avse bebyggelsens omfattning, utformning och placering. Utredningen är medveten om att ett liknande förslag som lämnades av Utredningen om bättre konkurrens i bostadsbyggandet (SOU 2020:75) mottog kraftig remisskritik bl. a utifrån att detaljplanen ansågs förlora sitt värde med de stora möjligheter till avsteg som föreslogs. Utredningens förslag skiljer sig från det tidigare förslaget som gällde bostadshus. Det aktuella förslaget innebär

att de ärenden där möjligheten att medge en avvikelse aktualiseras kommer att vara betydligt färre. Som nyss sagts innebär möjligheten att avvika från en detaljplan inte att kommunen är skyldig att godkänna planstridiga åtgärder. Detta kommer till uttryck i lagtexten genom att det anges att bygglov *får* ges under vissa förutsättningar. Detta innebär att kommunerna har full handlingsfrihet att bedöma om de tycker att det är lämpligt att medge avsteg från detaljplanen.

Behovet av ökade möjligheter till bygglov för anstalter och häkten måste även vägas mot medborgarnas möjlighet till inflytande över sin närmiljö vid planläggning av markanvändningen. De grannar och kringboende som är särskilt berörda ska höras innan bygglov ges för en planstridig åtgärd och de har också rätt att överklaga ett beslut att ge bygglov. Detta bör anses vara tillräckligt för att de ska kunna bevaka sina intressen vid en lovgivning i strid med den detaljplan eller de områdesbestämmelser som gäller för området.

Alternativa förslag som övervägts

Utredningen har valt att lämna förslag om en planavvikelse i stället för att föreslå en ändrad reglering i detaljplanebestämmelserna. Sådana detaljplaneändringar skulle ta tid innan de ger någon effekt eftersom nya planläggningar skulle krävas. En möjlighet till planavvikelser är något som ger effekter på kortare sikt. Ett alternativ som utredningen också har valt bort är att undanta anstalter och häkten från lovplikt. Med tanke på den påverkan som verksamheten i anstalter och häkten har på omgivningen anser utredningen att det är lämpligast att behålla lovplikten.

Förslagets förenlighet med EU-rätten

Bygglov kan inte ges för en planstridig åtgärd avseende häkte eller anstalt om den kan antas medföra betydande miljöpåverkan (9 kap. 31 e § PBL). Utredningens förslag omfattas av bestämmelsen och bedöms därmed inte strida mot EU-rätten.

Typhus kan underlätta byggandet

Kriminalvårdens användande av *typhus*, dvs. hus som har en förutbestämd utformning och är färdigprojekterade, begränsas av den nuva-

rande regleringen. Byggandet går generellt mycket snabbare med *typhus*, men om anpassningar och förnyade projekteringar måste göras krymper eller uteblir den tidsvinst som användandet av typhus annars skulle innebära. Utredningens förslag underlättar för byggandet av anstalter och häkten med användning av typhus eftersom behovet av anpassningar minskar.

Förhållandet till Bygglovsutredningens förslag

Utredningen har beaktat Bygglovsutredningens förslag (SOU 2021:47) till ändringar i plan- och bygglagen som just nu bereds inom Regeringskansliet. Bygglovsutredningen bedömer att de nuvarande avvikelsemöjligheterna är tillräckliga och ska finnas kvar. Det nu aktuella förslaget i promemorian om ytterligare möjlighet till godtagbara avvikelser för kriminalvårdsanstalter och häkten bör inte försvåra genomförandet av Bygglovsutredningens förslag.

De föreslagna planavvikelseerna skulle kunna avse även vissa andra samhällsviktiga verksamheter

Förslaget om ytterligare planavvikelse är begränsat till anstalter och häkten utifrån utredningens uppdrag. Statens institutionsstyrelse har liknande problem. Under utredningsarbetet har även Migrationsverkets behov av förvarsplatser påtalats. Utredningen har även uppmärksammat rättspsykiatrins platsbehov. Utredningen vill därför nämna möjligheten att utvidga förslaget om planavvikelse till att även omfatta dessa verksamheter.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i en ny punkt, 9 kap. 31 b § 3 PBL.

6.4 Tillfälliga häkten och anstalter ska få byggas i en extraordinär situation

Förslag: Om brottsligheten ökar i en sådan omfattning att det finns en påtaglig risk för att Kriminalvården inte kan eller väntas kunna i tid bereda fängelsedömda plats i anstalt eller häktade plats i häkte på grund av att platserna i befintliga anstalts- och häkteslokaler inte längre räcker till, och om det behövs för att nödvändiga åtgärder snabbt ska kunna vidtas för att komma till rätta med platsbristen, ska regeringen få meddela föreskrifter om tidsbegränsade undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen.

Föreskrifterna ska få omfatta undantag från kraven på att hänsyn ska tas till allmänna intressen, kraven på tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader, kraven på bygglov, rivningslov och marklov och bestämmelserna om genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder.

Föreskrifterna ska vara proportionella i förhållande till de intressen som de bestämmelser som omfattas av föreskriftsrätten avser att skydda och främja.

Nuvarande bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter i extraordinära situationer

I plan- och bygglagen finns i dag bestämmelser som ger regeringen vissa möjligheter att meddela föreskrifter om undantag från lagen vid några olika extraordinära situationer. Möjligheterna till undantag motiveras av behovet av att snabbt vidta åtgärder. I extraordinära situationer är det inte rimligt att upprätthålla alla de krav som annars följer av lagen.

I 16 kap. PBL regleras fyra extraordinära situationer för vilka regeringen har bemyndigats att meddela föreskrifter om tidsbegränsade undantag. De extraordinära situationerna är följande.

1. Naturhändelse med synnerligen omfattande negativa effekter på miljön eller egendom (16 kap. 13 § PBL).
2. Tillströmning av asylsökande som har varit eller kan väntas bli särskilt omfattande (16 kap. 13 a § PBL).

3. Spridning av en samhällsfarlig sjukdom som innebär en påtaglig risk för att lokalerna för hälso- och sjukvård inte räcker till (16 kap. 13 b § PBL).
4. Riket är i krig eller krigsfara eller det råder sådana utomordentliga förhållanden som beror på krig eller krigsfara (16 kap. 14 § PBL).

För de extraordinära situationerna vid naturhändelse, tillströmning av asylsökande och spridning av samhällsfarlig sjukdom får tidsbegränsade undantag huvudsakligen göras från

1. kraven på att hänsyn ska tas till allmänna intressen vid lokalisering av bebyggelse enligt 2 kap.,
2. krav på byggnader, andra anläggningar, tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader enligt 8 kap.,
3. krav på att en åtgärd ska vara förenlig med en detaljplan eller områdesbestämmelser,
4. krav på bygglov, rivningslov och marklov enligt 9 kap., samt bestämmelserna i 10 kap. om förfarandet efter bygg- och rivningslov m.m.

För samtliga situationer gäller att föreskrifter om undantag endast får meddelas om de är nödvändiga och föreskrifterna är proportionella i förhållande till de intressen som bestämmelserna avser att skydda och främja. När det gäller en extraordinär situation vid tillströmningen av asylsökande får föreskrifter om undantag endast avse åtgärder för ändring av ett byggnadsverk eller en nybyggnad av enkla byggnadsverk och avse åtgärder som pågår under högst tre år.

Bemyndigandena om undantag omfattar allvarliga situationer där det funnits behov av att snabbt vidta nödvändiga åtgärder t.ex. att färdigställa tillfälliga byggnader för att användas som boende eller för vårdplatser. Utan undantagen i bemyndigandena hade åtgärderna inte varit möjliga att vidta tillräckligt snabbt. De extraordinära situationerna där det finns bemyndiganden om undantag avser extraordinära händelser som har gett upphov till en akut situation. Det som normalt kännetecknar en extraordinär händelse är att den inte är förutsägbar.

Den aktuella situationen på häkten och anstalter och dess konsekvenser I avsnitt 3 redogörs för Kriminalvårdens aktuella platsituation och platsbehovets förväntade utveckling framöver. Kriminalvården anger i sin kapacitetsrapport³⁰ för åren 2024–2033 att en expansion för att möta ett så kraftigt ökat platsbehov medför flera risker och konsekvenser för verksamheten. Hot, våld och trakasserier mellan intagna har ökat vid det höga beläggningstrycket. Det har enligt rapporten också blivit vanligare att intagna går ihop i grupp och utövar våld mot en eller flera medintagna. Risken för att intagna begår våldshandlingar för att åstadkomma en placering i avskildhet bedöms öka i takt med att fler intagna tvingas dela bostadsrum. Den ökade trängseln som följer av att flera intagna placeras i samma anstalt, på samma avdelning och i samma bostadsrum kan också, utöver sämre säkerhet för de intagna, innebära en psykisk belastning som högst troligt påverkar de intagnas mentala hälsa negativt. Genom placering av fler intagna per bostadsrum kan möjligheten till ostörd nattvila och återhämtning gå förlorad, vilket ökar risken för psykisk ohälsa. Även Kriminalvårdens brottsförebyggande arbete påverkas negativt vid ett högt beläggningstryck på grund av bristande förutsättningar att ge intagna den kriminalvård som behövs för en återanpassning till ett liv utanför anstalt. Ett kraftigt ökat platsbehov medför att Kriminalvårdens personalbehov ökar i motsvarande omfattning. En ökad trängsel bland de intagna ökar risken för kriminalvårdsanställda att utsättas för hot och våldsincidenter. Det ökar i sin tur risken för att Kriminalvården får bemannings-svårigheter i en situation där bemanningsbehovet är stort.

De beräkningar som i dag görs över platsbehoven på häkten och anstalter de kommande nio-tio åren, är osäkra och bygger på flera okända faktorer. Därför har utredningen funderat på om det skulle vara möjligt att redan nu försöka säkerställa beredskap för att en krissituation av akut slag inte ska behöva inträffa. Platsbehoven skulle i ett värsta-scenario kunna bli ännu större än vad som har varit rimligt och möjligt att förutse och planera inför. Om brottsligheten skulle öka i omfattning och platsbristen förvärras riskerar beläggningensgraden på häkten och anstalter att bli så hög att den medför allvarliga säkerhetsrisker för både intagna och kriminalvårdsanställda. Ett kraftigt ökat platsbehov skulle i värsta fall skulle kunna leda till en situation där Kriminalvården inte längre klarar av att

³⁰ Kriminalvårdens kapacitetsrapport 2024–2033, 2023-12-15, dnr KV 2023-14991.

bereda häktade och fängelsedomda plats i häkte eller anstalt. Om häktade måste släppas på fri fot eller dömda inte kan få avtjäna fängelsestraff på grund av platsbrist finns det risk för att de begår nya brott eller lyckas undanhålla sig straff. I en sådan situation skulle tryggheten i samhället och allmänhetens tilltro till samhällets förmåga att klara sina grundläggande åtaganden riskeras. Följderna skulle alltså kunna bli allvarliga och ytterst drabba befolkningen i stort, med fara för liv och säkerhet. Det finns därför skäl att se till att det finns lagstiftning på plats som säkerställer att det finns beredskap för att kunna hantera en akut uppkommen situation på landets häkten och anstalter.

Ett bemyndigande för regeringen föreslås

Utredningen bedömer mot bakgrund av det nyss sagda, att det inte kan uteslutas att det ansträngda läget på häkten och anstalter skulle kunna utvecklas till en extraordinär situation som är jämförbar med de extraordinära situationer för vilka regeringen har bemyndigats att få föreskriva tidsbegränsade undantag från vissa krav i plan- och bygglagen (16 kap. 13–14 §§ PBL). Utredningen föreslår därför att regeringen får ett bemyndigande att föreskriva sådana undantag. Förslaget ska ses som ett yttersta skyddsnät för samhällets beredskap att hantera en sådan situation.

Regeringen föreslås få rätt att meddela föreskrifter om undantag för att nödvändiga åtgärder ska kunna vidtas tillräckligt skyndsamt i det fall brottsligheten ökar i en sådan omfattning att det finns en påtaglig risk för att Kriminalvården inte kan eller väntas kunna i tid bereda fängelsedomda plats i anstalt eller häktade plats i häkte på grund av att platserna i befintliga anstalts- och häkteslokaler inte längre räcker till. Det ska alltså vara fråga om en *påtaglig risk* som sett ur ett bredare perspektiv är betydande eller kan förutses bli betydande, på så sätt att den kan få konsekvenser för samhället i stort. Riskbedömningen ska göras utifrån befolkningens och samhällets behov av skydd mot ökningen av brottsligheten och dess konsekvenser. Den ska avse konsekvenserna av t.ex. avsaknaden av möjligheter att verkställa straff och vilka konsekvenserna blir om trängseln på befintliga anstalter och häkten blir ohanterligt stor och därför omöjliggör en adekvat kriminalvård.

För att regeringen i rätt tid ska kunna nyttja bemyndigandet är det viktigt att myndigheter i den s.k. rättskedjan; polis, åklagare, domstolar och Kriminalvården själv, löpande tar fram statistik som ger förutsättningar att göra välgrundade prognoser över utvecklingen beträffande brottslighetens omfattning, utdömda påföljder samt verkställighets- och beläggningsfrågor m.m.

Föreskrifter om undantag ska vara tidsbegränsade och avse nödvändiga åtgärder som behöver vidtas snabbt

Det föreslagna bemyndigandet syftar till att ge samhället möjlighet att under en begränsad tid säkerställa tillgången till platser på häkten och anstalter genom *tillfälliga åtgärder*. Avsikten är alltså inte att bemyndigandet ska användas för att permanent öka Kriminalvårdens tillgång till lokaler. Det föreslagna bemyndigandet har utformats på samma sätt som det befintliga bemyndigandet vid spridning av en samhällsfarlig sjukdom i 16 kap. 13 b § PBL, vilket gör förarbetena relevanta vid tillämpningen (se prop. 2019/20:152).

De åtgärder som bemyndigandet avser att möjliggöra bör begränsas till *nödvändiga åtgärder* som snabbt ska kunna vidtas. Att åtgärderna ska vara nödvändiga bör ses utifrån syftet att Kriminalvården behöver få tillgång till de lokaler som fordras för att hantera situationen. Nödvändiga åtgärder kan exempelvis handla om byggandet av flera modulhus i nära anslutning till befintliga anläggningar som har den infrastruktur som behövs. Det ska vara fråga om åtgärder som är nödvändiga för att hantera platsbristen, när ordinarie bestämmelser i plan- och bygglagen inte kan tillgodose behovet av att skyndsamt vidta åtgärder.

Av det föreslagna bemyndigandet framgår att det omfattar *tidsbegränsade undantag*. Undantagen som medges ska alltså ha en begränsad giltighetstid. På så sätt blir det tydligt att de byggnadsverk och andra åtgärder som kan tillåtas inte får övergå till att bli permanenta. Föreskrifter om undantag ska inte ha en längre giltighetstid än vad som krävs med hänsyn till den specifika åtgärdens syfte. Utredningen har valt att inte i förslaget slå fast en bestämd tid för hur länge begränsningen ska få gälla. Utifrån det aktuella läget får regeringen i sin föreskrift bestämma en lämplig tid. Giltighetstiden får dock som redan sagts inte sättas längre än till vad som behövs, vilket bör innebära att den i varje fall inte ska vara längre än högst

några år. Om det finns ett intresse av att permanenta byggnader efter det att giltighetstiden har löpt ut, ska en ordinarie prövning ske enligt ordinarie tillämpliga bestämmelser i plan- och bygglagen.

Kommunernas tillsynsansvar över byggverksamheten i kommunen innebär att det bör finnas en skyldighet att underrätta byggnadsnämnden i en kommun om åtgärder vidtas med stöd av föreskrifter som meddelats med stöd av bemyndigandet. I föreskrifterna bör det därför framgå att en förutsättning för att eventuella undantag ska bli tillämpliga är att byggnadsnämnden hålls informerad.

Vilka undantag från plan- och bygglagen bör föreskrifterna kunna omfatta?

Föreskrifterna får omfatta undantag från kraven på bygglov, rivningslov och marklov (9 kap. 2 och 10–13 §§ PBL). I praktiken innebär det att bl.a. tiden för handläggning av lovansökningar sparas in. Bemyndigandet gäller även föreskrifter om undantag från kraven på att en åtgärd som vidtas inom ett detaljplanelagt område ska vara förenlig med detaljplanen (10 kap. 2 § PBL). Det ger möjlighet att vidta åtgärder på detaljplanelagd mark i strid med detaljplanen. Situationer där kommunen enligt lag måste ta fram en detaljplan (4 kap. 2 § PBL) omfattas inte av bemyndigandet. Detta innebär att situationer där en åtgärd kan antas medföra betydande miljöpåverkan inte omfattas av bemyndigandet. I sådana fall följer ett antal krav enligt EU-rätten som måste säkerställas genom planförfarandet. För att åtgärder ska kunna vidtas snabbt utan att fördröjas av handläggningen hos kommunen gäller bemyndigandet även undantag från krav på startbesked och slutbesked (10 kap. 3 och 4 §§ PBL).

Bemyndigandet avser också kraven på att byggnader ska utformas och placeras på ett visst sätt i förhållande till olika allmänna och enskilda intressen. Undantag får omfatta kraven på att hänsyn ska tas till allmänna intressen vid lokalisering, placering och utformning av bebyggelse (2 kap. 6, 9 och 10 §§ PBL). Undantag kan därmed göras från det s.k. anpassningskravet, omgivningskravet och kravet på att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken ska följas. Behovet av bestämmelser om lokalisering och placering är begränsat eftersom det ligger i Kriminalvårdens intresse att endast välja platser där det är möjligt och lämpligt att bedriva verksamhet för anstalter och häkten. Omgivningskravet innebär emellertid även att bygg-

nadsverk inte får lokaliseras, placeras eller utformas så att den avsedda användningen eller byggnadsverket medför en sådan påverkan på grundvattnet eller omgivningen i övrigt som innebär fara för människors hälsa och säkerhet (2 kap. 9 § PBL). De byggnadsverk som skulle kunna tillkomma med stöd av bemyndigandet får normalt antas vara av sådant slag att de typiskt sett bör kunna utformas och användas i överensstämmelse med dessa krav.

Regeringen har redan i dag möjligheter att besluta att vissa krav på utformning och tekniska egenskaper inte behöver uppfyllas vid nybyggnad, ombyggnad eller annan ändring av en byggnad (16 kap. 2 § 5 PBL). En bestämmelse som inte omfattas av befintliga möjligheter till undantag är 8 kap. 9 § PBL om obebyggda tomter.

De undantag från plan- och bygglagen som kan föreskrivas med stöd i det föreslagna bemyndigandet gör det möjligt att bygga tillfälliga modulhus och andra tillfälliga byggnader på fler platser än som nu är möjligt. Det blir också möjligt att ändra användningen av hotell, skolbyggnader, kontorsbyggnader och andra befintliga byggnader som anses lämpliga att i stället tillfälligt användas som häkte eller anstalt.

Föreskrifter om undantag måste vara proportionella

Av bemyndigandet framgår att föreskrifter om undantag ska vara proportionella i förhållande till de intressen som bestämmelserna avser att skydda och främja. Kravet på proportionalitet innebär att regeringen behöver utforma föreskrifterna med hänsyn till situationen. Det innebär att fördelarna av undantagen sammantagna måste överväga de nackdelar som kan uppstå i förhållande till de motstående intressen som de undantagna reglerna syftar till att skydda och främja. I kravet på proportionalitet ligger också att hänsyn ska tas till de ingrepp i den kommunala självstyrelsen som ett utnyttjande av föreskriftsrätten innebär. Vid utformningen av föreskrifter bör alltså principen råda att inskränkningen inte ska gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

Det föreslagna bemyndigandet tillåter avsteg från utformnings- och egenskapskrav och gör det möjligt att ta fram föreskrifter som medger att byggnader tas i anspråk för att tillfälligt användas som anstalter eller häkten i fler fall än vad som är möjligt enligt ordinarie

bestämmelser. Av 16 kap. 2 § 5 PBL framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att vissa utformnings- eller egenskapskrav, trots 8 kap. 2 och 5 §§ PBL, inte behöver uppfyllas vid nybyggnad, ombyggnad eller annan ändring av en byggnad. I kravet på proportionalitet ingår att föreskrifterna inte får innebära oacceptabla risker för människors hälsa, säkerhet eller miljön. I kravet på proportionalitet ligger också att föreskrifter som kan antas medföra en påtaglig skada på ett riksintresse inte bör kunna komma i fråga om skadan på riksintresset kan antas bestå efter den tidpunkt då ett byggnadsverk som undantaget avsett att möjliggöra har avvecklats. När det gäller områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar bör föreskrifter om undantag över huvud taget inte komma i fråga när det gäller åtgärder som påtagligt kan försvåra tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna. Vidare får föreskrifterna inte möjliggöra en åtgärd som medför bestående skador på t.ex. mark och vatten eller den byggda miljön efter det att åtgärden avvecklats och marken återställts. Detsamma gäller föreskrifternas förhållande till krav i annan lagstiftning. De åtgärder som undantagsbestämmelserna öppnar upp för bör inte strida mot krav i annan lagstiftning som avser skydd av människors hälsa och säkerhet. Krav på byggnaders placering ställs även i annan lagstiftning än i plan- och bygglagen. Krav som kan aktualiseras för anstalter och häkten finns i bl.a. ordningslagen (1993:1617), miljöbalken, lagen om skydd mot olyckor (2003:778) och arbetsmiljölagen (1977:1160).

Föreskrifter om undantag behöver utformas med hänsyn till kraven i MKB-direktivet

Vid införandet av bemyndigandet för samhällsfarlig sjukdom i 16 kap. 13 b § PBL bedömdes att bemyndigandet var förenligt med det s.k. MKB-direktivet, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (senast ändrat genom direktiv 2014/52/EU), i vilket det finns det krav på miljöbedömning av vissa projekt (se prop. 2019/20:152 s. 18). Utredningen anser att det bör kunna göras samma bedömning i detta fall.

Bygglövsutredningen

Utredningens förslag om att införa ett ytterligare bemyndigande påverkar inte genomförandet av Bygglövsutredningens förslag (SOU 2021:47). Bygglövsutredningen föreslår att lovplikten för anläggningar regleras i plan- och bygglagen och som en följd av det att hänvisningen i bestämmelserna om bemyndigande vid extraordinära situationer generellt görs till 9 kap. PBL.

Författningsförslag

Bestämmelsen finns i en ny paragraf, 16 kap. 13 c § PBL.

6.5 Ett expertråd inrättas

Förslag: Ett rådgivande organ, Expertrådet för Kriminalvårdens utbyggnad, ska inrättas vid Kriminalvården.

En fortsatt och påskyndad utbyggnad av häkten och anstalter är nödvändig för att Kriminalvården ska kunna utöka kapaciteten och möta den akuta platsbristen. Lokalförsörjning i form av utbyggnad av befintliga anläggningar och etablering av nya anläggningar utgör inte Kriminalvårdens egentliga kärnverksamhet, men den akuta bristen på platser påverkar Kriminalvårdens förmåga att utföra sitt uppdrag. Processerna för utbyggnad av häkten och anstalter är komplexa och det kan därför vara svårt för Kriminalvården att skapa sig en helhetsbild av hur, var och i vilken ordning utbyggnader ska kunna ske mest effektivt. Det beror delvis på att Kriminalvården varken är sökande av bygglov eller fastighetsägare – utan hyr sina lokaler.

Utredningen bedömer att Kriminalvården behöver bättre verktyg för att sammanhållet kunna arbeta med processerna och överblicka förutsättningarna vid utbyggnaden av häkten och anstalter. Det föreslås därför att ett rådgivande organ, ett expertråd, ska inrättas hos Kriminalvården för att säkerställa en snabbare och effektivare utbyggnad av häkten och anstalter.

Expertrådet ska med sin samlade kunskap bistå Kriminalvården med råd och erfarenheter i processens alla delar. Expertrådet ska t.ex. kunna hjälpa till vid vägval om hur processer och enskilda projekt bäst kan planeras och genomföras. Med ett expertråd får Kriminalvården ytterligare ett verktyg för att lättare kunna planera och genomföra en snabb utbyggnad av både befintliga anläggningar och vid etableringen av nya anläggningar.

Expertrådet ska bidra med sin kunskap och kompetens i alla de frågor som kan aktualiseras i byggprocessen av anstalter och häkten. Det handlar således om byggande, kommunala plan- och byggprocesser, markfrågor och upphandling. Exempelvis skulle expertrådet kunna underlätta samarbetet med kommuner inför etablering av nya anläggningar. Expertrådets kunnande om byggandets tekniska utveckling och effektiva arbetssätt avseende t.ex. upphandling av byggprojekt kan ge Kriminalvården möjlighet att ta fram effektiva handlingsplaner och strategier för en snabb utbyggnad. Expertrådet ska även kunna bistå i bedömningen av vilka områden som är lämpliga för lokalisering av häkten eller anstalter. Vidare kan Expertrådet underlätta samverkan mellan olika myndigheter i viktiga frågor som påverkar utbyggnaden av häkten och anstalter. Expertrådet får närmast funktionen av ett forum för samverkan kring de nu nämnda frågorna, vilket bedöms kunna bidra till att skapa bättre förutsättningar för Kriminalvårdens expansion.

Kriminalvårdens bedömningar av risker, kostnader och nytta av olika åtgärder kan både underlättas och bli mer allsidigt underbyggda efter samråd med det rådgivande expertrådet. Kriminalvården får vidare möjlighet att rådfråga rådet i olika frågor som kan uppstå under processens gång. Det kan t.ex. handla om ett oförutsett hinder i ett enskilt byggprojekt, där rådet kan lämna råd och förslag på lösning. Rådet skulle också kunna bjuda in andra aktörer än de som är företrädare i rådet, t.ex. företrädare från byggföretag, fastighetsägare och branschorganisationer för att diskutera vilka lösningar som finns på marknaden eller som kan utvecklas.

Expertrådets uppdrag är både brett och viktigt, och utredningen föreslår att flera myndigheter ska vara representerade i rådet. Expertrådet ska förslagsvis bestå av företrädare för Arbetsförmedlingen, Boverket, Domstolsverket, Kriminalvården, Lantmäteriet, Trafikverket, Polisen och Upphandlingsmyndigheten. Viktigt är

också att kommunerna och länsstyrelserna, som är centrala aktörer på området, är representerade i rådet.

Boverket och Lantmäteriet ska bidra med sin expertkunskap om plan- och bygglagstiftningen respektive fastighetsbildningslagstiftningen. Upphandlingsmyndigheten ska bidra med expertkunskap om upphandling av byggprojekt. Trafikverket ska bidra med expertkunskap om planeringen av infrastruktur. Arbetsförmedlingen ska bidra med expertkunskap om arbetsmarknaden. Trafikverket och Arbetsförmedlingen ska bistå i frågan om vilka områden som är lämpliga för etablering av anläggningar utifrån möjligheter till transport, personalförsörjning m.m. I dessa frågor ska även Domstolsverket och Polisen bistå i fråga om lokalisering, transporter och säkerhet, men de ska också bidra med expertkunskap som ger Kriminalvården möjlighet att snabbt ta fram prognoser över platsbehovet. Kommunerna och länsstyrelserna ska bidra med praktiska erfarenheter kring plan- och byggprocessen avseende häkten och anstalter. Genom att dessa myndigheter är representerade i rådet får Kriminalvården förutsättningar att skapa sig en helhetsbild av hur utbyggnaden kan göras så snabbt som möjligt.

Ledamöterna i rådet ska utses av regeringen. Generaldirektören för Kriminalvården ska vara ordförande i rådet, men kan också sätta någon annan i sitt ställe. Rådet ska kallas till sammanträde när Kriminalvården bedömer att det behövs. Utredningen bedömer att rådet behövs som mest under den period då platsbristen är akut. När det går att anta att Kriminalvården under en längre tid har och kommer ha tillräckligt med lokaler för att möta platsbehoven kan rådet avvecklas.

Expertrådets funktion ska som redan sagts vara rådgivande, inte beslutande. Avsikten är att rådet ska kunna bidra med synpunkter och underlag som kan stärka Kriminalvårdens strategiska arbete, särskilt i tider då verksamheten behöver expandera. De faktiska besluten om utbyggnad av häkten och anstalter ska liksom i dag fattas av Kriminalvården själv.

6.6 Vissa överklaganden ska prioriteras

Förslag: *Länsstyrelserna* ska ges i uppdrag att, i sin handläggning av överklaganden enligt plan- och bygglagen, särskilt prioritera handläggningen av överklagade bygglov som gäller häkten och anstalter. Detta bör framgå av regleringsbrevet till länsstyrelserna.

Mark- och miljödomstolarna ska ges i uppdrag att, i handläggningen av överklaganden enligt plan- och bygglagen, särskilt prioritera handläggningen av överklagade detaljplaner och överklagade bygglov som gäller häkten och anstalter. Detta bör framgå av regleringsbrevet till Domstolsverket.

Bedömning: Det bör utredas vidare om vissa samhällsviktiga verksamheter – såsom kriminalvårdens och andra sådana verksamheter vars lokalbehov styrs av antalet frihetsberövade eller på annat sätt tvångsomhändertagna personer – bör få en lagstadgad förtur i överklagandeprocesser enligt plan- och bygglagen.

Överklaganden enligt plan- och bygglagen kan fördröja byggande

Enligt uppdraget ska utredningen överväga konkreta åtgärder, till exempel vad gäller överklagandeprocesser, för att möjliggöra snabbare plan- och byggprocesser för häkten och anstalter. Endast fem ärenden, såvitt utredningen känner till, som rör byggnationer av häkten och anstalter har hittills överklagats; två avser överklagade detaljplaner³¹, två avser överklagande av bygglov³² och ett avser överklagande av fastighetsreglering³³. Handläggningstiden har i tre av fallen varit kortare än genomsnittet i samtliga instanser. De två överklagade byggloven är ännu inte avslutade; prövning pågår i Mark- och miljööverdomstolen i det ena fallet, och i Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt i det andra (jfr också redovisningen i avsnitt 4). Med ett så begränsat underlag går det inte

³¹ Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt, mål nr P 462–22 resp. mål nr P 1353–22. Mark- och miljööverdomstolen mål nr P 7011–22 respektive P 10576–22.

³² Mark- och miljödomstolen vid Östersunds tingsrätt, mål nr P 2220–24 respektive mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt, mål nr P 2921–24. Mark- och miljööverdomstolen mål nr P 13694–24.

³³ Mark- och miljödomstolen vid Växjö tingsrätt, mål nr F 6142–20. Mark- och miljööverdomstolens mål nr F 3163–21.

att dra någon säker slutsats om tidsåtgången i överklagandeprocesserna.

Det finns dock en inte obetydlig risk för att överklagandeprocesser kan komma att fördröja Kriminalvårdens expansion framöver, vilket även har framhållits av flera av de tillfrågade aktörerna (jfr avsnitt 5). I takt med att fler anstalter och häkten byggs på nya platser är det troligt att antalet överklaganden kommer att öka, eftersom erfarenheten visar att allmänheten ofta har en negativ inställning till nyetablering av sådana anläggningar. När antalet överklaganden ökar, ökar också risken för att handläggningen ska ta längre tid. Det finns alltså skäl för att se över överklagandeprocesserna för att säkerställa att handläggningstiderna inte blir ett hinder för en snabb utbyggnad av häkten och anstalter.

Hur handläggningstiden för överklaganden kan kortas och antalet överklaganden minskas utreds just nu i Miljötillståndsutredningen (KN 2023:02). Miljötillståndsutredningen ser inte endast över processerna för överklagade miljömål, utan även överklaganden som har kopplingar till plan- och bygglagen. Domstolsverket har i regleringsbrevet för 2024 fått i uppdrag av regeringen att utreda hur tillståndsprövningen enligt miljöbalken kan bli mer effektiv och förutsebar i syfte att korta handläggningstiderna. Våren 2024 bildades en arbetsgrupp som bl.a. ska se över om arbetssätten i mark- och miljödomstolarna kan effektiviseras i syfte att snabba upp processerna i miljötillståndsmål. Översynen skulle kunna leda till att även mål enligt plan- och bygglagen påverkas. Arbetsgruppen ska redovisa sitt arbete i maj 2025, och Domstolsverket ska återrapporera sitt uppdrag till regeringen i december samma år.

Förtursfrågor för häkten och anstalter bör utredas vidare

De pågående arbetena skulle kunna påverka handläggningstiderna för överklagade beslut enligt plan- och bygglagen avseende häkten och anstalter. Det kan därför vara klokt att invänta resultaten av dessa pågående arbeten innan ytterligare utredningsåtgärder för att med lagstiftning korta handläggningstiderna för överklagade PBL-ärenden avseende häkten och anstalter initieras. Ett sätt att säkerställa att handläggningstiderna för överklaganden enligt plan- och bygglagen avseende häkten och anstalter inte blir orimligt långa

skulle kunna vara att införa förtursregler för handläggningen av sådana ärenden. Att i lag införa en reglering som endast tar sikte på förtur för häkten och anstalter kan dock vara tveksamt och skulle kunna leda till inte önskade konsekvenser. T.ex. skulle sådana ärenden då få förtur framför ärenden om försvarets anläggningar som prövas enligt den ordinarie plan- och byggprocessen. Det vore därför önskvärt att se över förtursfrågan i ett bredare perspektiv än som är möjligt inom ramen för denna snabbutredning.

I SOU 2014:14, Effektiv och rättssäker PBL-överprövning, analyserades förtursfrågan för vissa samhällsviktiga projekt. Något förslag lämnades dock inte. Med hänsyn till samhällets utveckling, där flera samhällsviktiga verksamheter nu möter utmaningar med att kunna tillhandahålla lokaler, kan det dock finnas anledning att på nytt utreda frågan. Det bör därför övervägas om samhällsviktiga verksamheter, förslagsvis sådana som ska tillhandahålla lokaler för personer som efter beslut har frihetsberövats eller tvångsomhändertagits, bör kunna få förtur i överklagandeprocesserna enligt plan- och bygglagen. Sådana förturer skulle alltså inte endast avse kriminalvårdens behov av lokaler, utan även t.ex. Statens institutionsstyrelses, Migrationsverkets och rättspsykiatriens.

Ärenden och mål som kan särskilt prioriteras redan nu

I avvaktan på resultatet av de pågående arbetena och en eventuell kommande utredning om förturer bör uppdragen i länsstyrelsernas och Domstolsverkets regleringsbrev spegla den allvarliga situationen som platsbristen på häkten och anstalter utgör. I länsstyrelsernas regleringsbrev bör det därför anges att handläggningen av överklagade bygglov för häkten och anstalter särskilt ska prioriteras. En liknande skrivning finns i dagsläget i länsstyrelsernas regleringsbrev avseende bostäder.³⁴ I Domstolsverkets regleringsbrev bör det anges att handläggningen av överklagade detaljplaner och överklagade bygglov för häkten och anstalter särskilt ska prioriteras av mark- och miljödomstolarna. Utredningen har övervägt om en motsvarande prioritering borde gälla även i Mark- och miljööverdomstolen, men kommit fram till att det inledningsvis räcker med en särskild prioritering hos länsstyrelserna och mark-

³⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende länsstyrelserna, regeringsbeslut 2024-06-20, Fi2024/01453, avsnitt 3.B punkt 2.

och miljödomstolarna. Utredningen har även övervägt om fler ärendetyper än de nu nämnda bör prioriteras särskilt, men har stannat för att prioriteringar av överklagade bygglov och detaljplaner är de viktigaste. Beroende på vad länsstyrelsernas och domstolarnas återrapportering utvisar kan det dock finnas skäl att senare överväga att inkludera fler ärendetyper eller instanser.

6.7 En tydligare vägledning behövs

Förslag: Regeringen ger Boverket i uppdrag att ta fram en samlad vägledning för plan- och byggprocessen avseende häkten och anstalter.

Boverket ska vägleda kring plan- och byggprocessen avseende häkten och anstalter

Både kommuner och länsstyrelser har framhållit att häkten och anstalter är speciella byggnader och att det ibland finns oklarheter kring vilka krav som gäller vid byggnation av dem. Som exempel på sådant som det finns oklarheter kring har bullerkrav, brandskydds krav, utrymnings- och riskfrågor, markanvändning och tolkning av egenskapskrav nämnts. Det gäller även mer specifika frågor, t.ex. i fråga om hur dagvattenlösningar inom perimeter-skyddet ska utformas och att det behöver tas fram en standard för vattenförbrukning. Det har också påtalats att handläggningstiderna skulle kunna förkortas om det fanns riktlinjer för hur bestämmelser om minskad lovplikt i nya detaljplaner kan tillämpas innanför murarna.

Utredningen bedömer att osäkerheten kring hur vissa krav ska tillämpas vid byggnation av häkten och anstalter snarare kommer sig av att det är sällanhändelser för kommuner och myndigheter, än att regelverket behöver ändras. Därför är bedömningen att en samlad och tydlig vägledning från Boverket för plan- och byggprocessen avseende häkten och anstalter kan underlätta handläggningen och därmed effektivisera processen. Det är knappast rimligt att Sveriges samtliga 290 kommuner och 21 länsstyrelser ska hålla sig ständigt uppdaterade på hur plan- och byggprocessen ska hanteras i fråga om anstalter och häkten, eftersom frågan kommer att aktualiseras

relativt sällan och endast hos några av dem. Genom att underlätta tillämpningen så skapas det bättre förutsättningar för att bygga fler häkten och anstalter. Processerna kan snabbas upp och tillämpningen bli enhetligare över landet och därmed mer förutsebar för aktörerna. Utredningen föreslår därför att Boverket får ett regeringsuppdrag att ta fram en samlad vägledning avseende plan- och byggprocessen för häkten och anstalter.

Boverket bör inom ramen för uppdraget bl.a. vägleda kring de oklarheter som några kommuner och länsstyrelser har påtalat och som nyss har redovisats. Boverket bör lämpligen hämta in ytterligare synpunkter från kommuner och länsstyrelser, särskilt från de som har egna erfarenheter av plan- och byggprocessen för häkten och anstalter. Boverket bör även ta del av de erfarenheter som finns hos Kriminalvården och Specialfastigheter samt andra aktörer som är involverade i byggandet av häkten och anstalter. Deras erfarenheter bedöms kunna bidra till en samlad och tydlig vägledning. Även från andra myndigheter, t.ex. Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten som också tar fram vägledningar som kan ha beröringspunkter med Boverkets, kan synpunkter och erfarenheter samlas in.

Boverket ska även vägleda kring sekretess

Från kommunalt håll har det pekats på att sekretessfrågor kan vara svåra att hantera i fråga om planering och byggande av anstalter och häkten. Kommunerna menar att det är viktigt att sökanden är tydlig med vilka uppgifter i de ingivna handlingarna som är av hemlig natur och därför omfattas av sekretess.

Utmaningarna med sekretessen förefaller inte vara hänförliga till något behov av författningsändringar för att sekretessen ska kunna upprätthållas. Utredningens bedömning är att 18 kap. 8 § 1 offentlighet- och sekretesslagen (2009:400), OSL, är den bestämmelse som ska tillämpas som grund för sekretess hos kommuner och myndigheter som handlägger ärenden som avser planering och byggande av häkten och anstalter. I en lagkommentar till bestämmelsen anges att t.ex. uppgifter om byggnads-konstruktionen av en kriminalvårdsanstalt kan sekretessbeläggas

med stöd av bestämmelsen.³⁵ För handlingar som finns inom Kriminalvården kompletteras den nu nämnda bestämmelsen även av regleringen i 18 kap. 11 § OSL.

Frågor om sekretess kan också aktualiseras när en kommun är skyldig att höra grannar m.fl. enligt 9 kap. 25 § PBL. Bygglövsutredningen (SOU 2021:47) har ansett att det är självklart att undantag från underrättelseskyldigheten i 9 kap. 25 § PBL ska göras om en uppgift i en ansökan omfattas av sekretess, och att det inte behövs några författningsändringar för att detta ska gälla (SOU 2021:47 s. 752).

Utredningen har ingen annan uppfattning än den som Bygglövsutredningen ger uttryck för. Eftersom flera kommuner har flaggat för att sekretessen kan vara ett problem för dem att hantera anser dock utredningen att det finns behov av vägledning i fråga om vilka sekretessbestämmelser, och hanteringen av dem, som kan komma att aktualiseras i plan- och byggprocessen för häkten och anstalter. Utredningen bedömer att en sådan vägledning skulle vara till stor nytta och leda till att handläggningen inte onödigt fördröjs. Det är, som redan sagts när det gäller vägledningsbehovet i stort, knappast rimligt att samtliga kommuner och länsstyrelser ska hålla sig ständigt uppdaterade på hur sekretessbestämmelserna ska hanteras i fråga om anstalter och häkten. Samtidigt är det viktigt att sekretessfrågorna kan hanteras snabbt och korrekt när de uppstår, för att inte förlänga processtiderna. Utredningen tycker därför ett uppdrag till Boverket om att ta fram en samlad vägledning för plan- och byggprocessen för häkten och anstalter även ska inkludera vägledning om sekretessbestämmelsernas hantering vid planering och byggande av anstalter och häkten.

³⁵ Lenberg m.fl, Offentlighets- och sekretesslagen, (19 juni 2024, version 29, Juno) kommentaren till 18 kap. 8 §.

6.8 Ett skydd som tryggar markförsörjningen bör utredas vidare

Bedömning: Det bör utredas vidare om anstalter och häkten kan få en prioriterad ställning likt den som riksintressena i miljöbalken har. Frågan bör i första hand hanteras inom ramen för redan pågående arbeten på området.

Om tillgången till mark

Kriminalvårdens utbyggnad kräver tillgång till mark som kan bebyggas med häkten och anstalter. Enligt Kriminalvården behövs det mark som tillgodoser behovet av omkringliggande infrastruktur, t.ex. kollektivtrafik för personal, och vägar för att transporter till och från anläggningarna ska fungera väl. Det är även viktigt att läget är sådant att personal med rätt kompetens kan rekryteras.

För att Kriminalvården ska kunna få tillgång till ändamålsenlig mark krävs det att kommuner och överprövande myndigheter bedömer att den aktuella marken lämpligast används för kriminalvårdsanläggningar. När sådana bedömningar görs kan det finnas motstående enskilda och allmänna intressen. Kriminalvårdens häkten och anstalter har i dag ingen särställning vid avvägningen mellan sådana motstående intressen, utan den allmänna regleringen att mark- och vattenområden ska användas för det ändamål som områdena är mest lämpade för gäller även när Kriminalvården har anspråk på mark (2 kap. 2 § PBL). Det finns dock vissa andra intressen som har försteg vid sådana intresseavvägningar, vilket regleras genom hushållningsbestämmelserna i miljöbalken.

Hushållningsbestämmelserna i miljöbalken

Hushållningsbestämmelserna, inkluderande riksintressen och områden av nationell betydelse, i 3 och 4 kap. miljöbalken ska i flera fall, bl.a. vid planläggning och bygglov, användas för att lösa motsättningar mellan motstående intressen vid anspråk på mark. Bestämmelserna kan få avgörande betydelse när något nytt byggs, eller om en befintlig verksamhet utvidgas. Hushållningsbestämmelserna är i första hand avvägningsregler för situationer då samhället har väsentliga intressen att bevaka från markpolitiska

utgångspunkter. Syftet med bestämmelserna är att redovisa vilka intressen som har särskild betydelse för samhällsutvecklingen och som därför ska ges ett försteg framför andra intressen när markanvändningsfrågor ska avgöras. Intressen som kan ges ett särskilt försteg är de naturresurser som tas i anspråk av vissa näringar, inte näringsintressena i sig (jfr prop. 1997/98:45 del 1 s. 243 och del 2 s. 29). Det är alltså mark- och vattenområden med särskilda förutsättningar som kan skyddas, inte en verksamhet, funktion eller anläggning i sig.

Fördelarna med att vara ett riksintresse

Utredningen anser att det är av nationell betydelse att samhället förmår att tillhandahålla ett tillräckligt antal häktes- och anstaltsplatser. Tillgången till mark för häkten och anstalter bör därför säkras i lagstiftningen. Utredningen har övervägt om områden som är särskilt lämpliga för anstalter och häkten kan skyddas och införas som ett riksintresse i miljöbalken. Detta skulle kunna ske genom en ny bestämmelse i 3 kap., t.ex. en 8 a §, utformad i enlighet med de befintliga 8 och 9 §§, som bl.a. reglerar riksintressen för vissa samhällsviktiga verksamheter och totalförsvaret.

Fördelarna med att häkten och anstalter skulle bli ett riksintresse är flera. Markförsörjningen skulle tryggas genom att anläggningarna ges en prioriterad ställning vid avvägning mellan ett områdes olika användningar vid bl.a. översikts- och detaljplanering samt vid tillståndsprövningar. Det gör det också möjligt för staten att ingripa i planerings- och beslutsprocesserna (11 kap. 10 § PBL). Det skulle även innebära att kommunerna i sina översiktsplaner behöver ange hur behovet av mark för häkten och anstalter skulle tillgodoses i fråga om de områden som pekas ut som riksintressen (jfr 3 kap. 4 § PBL). Lokaliseringsprövningen skulle därmed ske i ett tidigare skede än i dag, vilket från både kommun- och länsstyrelsehåll har lyfts fram som en viktig fråga. Ytterligare en fördel med att lokaliseringen skulle hanteras redan i översiktsplanen är att det ökar möjligheterna för att detaljplanerna för häkten och anstalter skulle kunna handläggas genom ett s.k. standardförfarande, vilket går snabbare än om ett utökat förfarande behöver användas (jfr 5 kap. 7 § PBL). Slutligen skulle ett införande av ett riksintresse för anstalter och häkten säkra att det är möjligt att detaljplanlägga för sådana

anläggningar, eftersom regeringen enligt 11 kap. 15 § PBL får meddela ett planföreläggande för riksintressen.

Regleringen i miljöbalken passar mindre bra

Trots att det är angeläget att häkten och anstalter får inta en prioriterad ställning motsvarande den som riksintressen har och att fördelarna med detta är många, bedömer utredningen att det inte nu bör införas en sådan reglering i miljöbalken. I miljöbalken skyddas områden och riksintressen till följd av att det krävs särskilda naturresurser eller andra specifika markförutsättningar för verksamheten. Av förarbetena framgår bl.a. att områden skyddas på den grunden att verksamheterna måste vara belägna på en viss plats, t.ex. för att de är starkt beroende av naturförutsättningarna på en viss plats, såsom tillgång till en djuphamn eller vissa fallhöjder (se bl.a. prop. 1985/86:3 s. 75). Häkten och anstalter måste, som redan sagts, vara lämpligt belägna med hänsyn till bl.a. infrastruktur och möjligheten att ordna personalförsörjning. Det krävs alltså vissa förutsättningar för att verksamheten ska kunna bedrivas, men dessa förutsättningar avser inte naturresurser eller marken som sådan. Kriminalvårdens behov av viss mark kan därför inte jämföras med de behov som anförts till grund för att skydda andra områden. Även områden av betydelse för totalförsvaret åtnjuter skydd i miljöbalken, där de är av riksintresse. Detta skydd förefaller främst ha införts till följd av att totalförsvaret är ett nationellt intresse i behov av vissa geografiska placeringar (jfr prop. 1985/86:3 s. 77). Totalförsvarets behov går dock inte att fullt ut jämföra med behoven hos andra verksamheter, även om de i sig är angelägna.

Sammantaget är utredningens bedömning att det inte är lämpligt att i miljöbalken - en lagstiftning som primärt har till syfte att bidra till hälso- och miljöskyddet - skydda markområden för häkten och anstalter som ett riksintresse. Införandet av ett sådant skydd skulle sannolikt inte heller vara till hjälp för att lösa problemet med Kriminalvårdens nu pågående expansion (vilket är huvuduppgiften för utredningen), eftersom det skulle ta förhållandevis lång tid innan en sådan ändring skulle få effekt. Anledningen är dels att det skulle ta tid att peka ut vilka områden som skulle anses vara av riksintresse (jfr 2 a § förordningen [1998:896] om hushållning med mark- och vattenområden), dels att det för närvarande pågår arbeten i andra

sammanhang som påverkar riksintressena, och en ändring skulle behöva inkorporeras i dessa arbeten.

Frågan om en prioriterad ställning bör utredas vidare

Även om det sannolikt inte underlättar Kriminalvårdens pågående expansion de närmaste åren anser utredningen att det finns behov av att se över om häkten och anstalter kan få en sådan prioriterad ställning som ett riksintresse innebär, så att samhället är rustat för att kunna hantera behovet av mark för kriminalvård och andra samhällsviktiga funktioner de kommande åren. Frågan kan förslagsvis läggas till i den pågående Miljöutredningen (KN 2023:02), som redan har i uppgift att utreda om vissa bestämmelser i 3 och 4 kap. miljöbalken ska flyttas till en särskild lag. Frågan skulle också kunna hanteras i det arbete om nationell fysisk planering som pågår inom Regeringskansliet till följd av förslagen i Ds 2023:28. En sådan översyn skulle kunna breddas till att avse även några andra funktioner, där behovet av att trygga mark för samhällsviktiga verksamheter är nödvändigt. Det kan förslagsvis handla om att verksamheter som har till uppgift att ta om hand frihetsberövade eller tvångsomhändertagna personer – dvs. inte endast Kriminalvården utan även t.ex. Statens institutionsstyrelse, Migrationsverket och rättspsykiatrien - får en sådan prioriterad ställning som ett riksintresse har. För att dessa verksamheter ska kunna få försteg vid anspråk på mark behöver grunderna för vilka behov som ska styra urvalet ses över. En sådan översyn ligger även i linje med att regeringen i finansplanen har aviserat att det finns skäl att se över det befintliga regelverket för statens anspråk på mark- och vattenområden (prop. 2024/25:1 s. 23-24).

6.9 En förenklad process för byggande av typhus bör tas fram

Bedömning: En förenklad bygglovs- och byggprocess för byggande av typhus för häkten och anstalter bör tas fram.

Utredningens förslag underlättar användningen av typhus

Kriminalvården använder olika begrepp – typhus, koncepthus och modulhus – för att beskriva användandet av färdigprojekterade byggnader och fabriksbyggda byggnader. Gemensamt för typhus, modulhus och koncepthus är att byggnaderna är bestämda på förhand, antingen färdigprojekterade i ritningar eller färdigtillverkade på fabrik. Användandet av sådana hus, oavsett benämning, utgör ett standardiserat byggande. I denna promemoria använder utredningen *typhus* som ett samlingsbegrepp för alla dessa standardiserade hus.

Kriminalvården har satsat på att utveckla typhus för att kunna utöka antalet anstaltsplatser. Användandet av typhus och ett standardiserat byggande, skapar förutsättningar för att byggandet ska kunna ske snabbare. Standardiseringen innebär att produktionskostnader kan bli lägre och produktionstiden kortare. Tidsåtgången blir inte lika lång som den blir för unika byggnadskoncept eftersom vissa moment i byggandet med typhus är färdiga på förhand. Typhusen är färdigprojekterade vilket innebär att tid inte behöver läggas på att ta fram ritningar för den byggnad som ska byggas. Typhusen kan också förtillverkas på fabrik. Fabrikstillverkning innebär att byggandet går betydligt snabbare än byggande som enbart utförs på plats.

Utredningen bedömer att Kriminalvårdens användning av typhus begränsas av kraven på planenlighet. Dessa krav medför att det finns en risk för att typhus inte kan användas utan anpassningar och ny projektering. Planbestämmelser som reglerar t.ex. byggnadshöjd hindrar användandet av typhus som inte följer dessa krav. Det krävs alltså andra förutsättningar än de i dag gällande för att Kriminalvården enklare ska få bygglov för dessa typhus för häkten och anstalter. Ju fler typhus som kan byggas, desto effektivare blir produktionen. Det går också snabbare så länge som den färdigprojekterade byggnaden kan byggas utan anpassningar. Om

anpassningar och förnyade projekteringar måste göras blir tidsvinsten mindre, eller uteblir. En ändring av byggnadens utformning eller tekniska egenskaper som innebär att produktionen behöver ställas om fördyrar dessutom byggandet.

Utredningens förslag i avsnitten 6.2 och 6.3 innebär utökade möjligheter att kunna få såväl tidsbegränsade bygglov som permanenta bygglov för byggande av häkten och anstalter. De begränsningar som den nuvarande regleringen innebär för användandet av typhus tas till stora delar bort med utredningens förslag. Det innebär att behovet av att anpassa eller projektera om typhus minskar. Utökade möjligheter till bygglov för byggprojekt där typhus används ger med andra ord förbättrade förutsättningar för en snabb utbyggnad. Den föreslagna ordningen skulle också innebära att byggaktörer som bygger för Kriminalvårdens räkning kan arbeta med såväl unika byggnadskoncept som standardiserade byggnadskoncept som typhus. För de byggaktörer som redan använder typhus innebär förslagen att volymerna kan öka och produktionen skalas upp. Dessa byggaktörer får därför anledning att vidareutveckla byggprojekt där projekteringen görs med avsikten att flera typhus med i grunden samma specifikationer ska kunna uppföras. Byggaktörer som i dag enbart bygger unikt får ökade incitament till att ta fram egna typhus- eller byggnadskoncept. Upphandlingsprocesserna bör kunna förenklas vid användandet av typhus, vilket i sin tur skapar bättre konkurrensförutsättningar. Sammantaget innebär ett ökat användande av typhus i byggnationen att byggaktörerna får incitament för att ytterligare utveckla och effektivisera modellerna för typhus.

En förenklad process för byggandet av typhus bör tas fram

Det finns inte något särskilt system för att få ett typhus godkänt för uppförande utan prövningen är densamma som för annan nybyggnad. Utredningen bedömer att det inte finns ett påtagligt behov av att snabbt få fram en särskild process för typhus i dagsläget eftersom typhus används i så pass få fall. Vid ett mer frekvent användande av typhus skulle en process som innebär en förenklad prövning kunna vara motiverad. Nuvarande reglering innebär att "samma" typhus provas på nytt varje gång typhuset används. Eftersom byggnaders utformning och tekniska konstruktion är

förutbestämd och repeterbar i typhus finns det förutsättningar för en förenklad prövning. Typhus innebär ett snabbare byggande som skulle kunna effektiviseras ytterligare genom en särskilt anpassad och enkel process.

Innan en förenklad prövning av typhus kan införas behöver dock flera frågor beaktas. Det behöver t.ex. utredas och konkretiseras vad den förenklade prövningen ska avse och om prövningen ska göras av en statlig myndighet, och i så fall vilken, eller någon annan. En viktig fråga som behöver utredas närmare är hur den förenklade prövningen ska förhålla sig till kommunernas 'vanliga' bygglovsprövningar och bedömningar i samband med beslut om start- och slutbesked. I nuvarande system ansvarar byggherren för att det som byggs uppfyller plan- och bygglagens krav. Inför införandet av en förenklad prövning behöver även ansvarsfrågan ses över.

Vinsten med att skyndsamt ta fram en förenklad process framstår som alltför liten i dagsläget med hänsyn till å ena sidan det omfattande arbete som krävs för att införa en förenklad prövning av typhus i plan- och bygglagen, å andra sidan den hittills begränsade användningen av typhus. Utredningen bedömer dock att en förenklad prövning av typhus för anstalter och häkten bör utredas längre fram för att ytterligare effektivisera bygglovs- och byggprocessen. Typhus används vid bostadsbyggandet för småhus och flerbostadshus. Frågan om en förenklad prövning av typhus i form av ett nationellt typgodkännande har kommit upp i flera statliga utredningar om bostadsbyggandet. Arbetet med att ta fram en förenklad process av typhus för anstalter och häkten bör ta hänsyn till dessa utredningar.

Utredningen uppmärksammar att möjligheten till ett utökad utrymme för godtagbara avvikelser kan underlätta situationen för myndigheter och andra som likt Kriminalvården har behov av en snabbare utbyggnad på grund av akut platsbrist, t.ex. Statens institutionsstyrelse, Migrationsverket och rättspsykiatrin. En förenklad process för byggandet av typhus kan underlätta även för dessa myndigheters användande av typhus i sina byggnationer.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Författningsförslagen ska träda i kraft den 1 december 2025.

Bestämmelsen som avser tidsbegränsade bygglov för kriminalvårdsanstalter och häkten ska upphöra att gälla den 1 december 2035. Enligt övergångsbestämmelser ska den fortfarande gälla för mål och ärenden som har påbörjats före giltighetstidens utgång och för överklagade sådana mål och ärenden till dess att de har slutligt avgjorts. Bestämmelsen ska även fortsätta gälla i fråga om förlängningar av lov som har getts med stöd av densamma.

Samtliga författningsändringar, med undantag för lagen med bestämmelser om begränsad giltighetstid avseende 9 kap. 33 § PBL i avsnitt 1.2, bör träda i kraft så snart som möjligt. Det föreslås att de träder i kraft den 1 december 2025. De bör kunna tillämpas direkt vid ikraftträdandet. Detta gäller utan övergångsbestämmelser. I förslaget om att begränsa giltighetstiden för vissa tidsbegränsade bygglov behövs dock övergångsbestämmelser.

Förslaget om att i fråga om *permanent bygglov* få medge avvikelser från detaljplaner och områdesbestämmelser i flera fall än i dag (9 kap. 31 b § PBL, avsnitt 6.3) innebär att dessa avvikelser ska kunna medges även i sådana ärenden som har påbörjats före den 1 december 2025. Om bygglov har sökts före det nyss nämnda datumet och kommunen inte dessförinnan har beslutat i ärendet, får alltså kommunen tillämpa den nya mer generösa bestämmelsen i 9 kap. 31 b § PBL. Om bygglovet har hunnit beslutas av kommunen enligt äldre bestämmelser, men har överklagats utan att ha hunnit avgöras före den 1 december 2025, ska länsstyrelsen eller domstolen överlämna ärendet till byggnadsnämnden, om de finner att det

överklagade beslutet inte kan medges med stöd av äldre bestämmelser, men skulle kunna beviljas med stöd av den nya, nu föreslagna, bestämmelsen. Den föreslagna ordningen överensstämmer i stort med den ordning som föreslogs i prop. 2013/14:126, s. 235 i samband med att den nuvarande bestämmelsen i 9 kap. 31 c § infördes.

Utredningens förslag om *tidsbegränsade bygglov* (avsnitt 6.2) innebär att prövningen av sådana bygglov förenklas och att utrymmet för att få ett tidsbegränsat lov utökas (9 kap. 33 b § första stycket PBL). Även tiden för lovet giltighetstid föreslås kunna förlängas med ytterligare fem år (9 kap. 33 b § andra stycket PBL). Det föreslagna ikraftträdandet innebär att utredningens föreslagna bestämmelse bör kunna tillämpas direkt när den träder i kraft, och gälla även i påbörjade mål och ärenden om tidsbegränsade bygglov. Om ett tidsbegränsat bygglov har sökts före ikraftträdandet (och då med stöd av bestämmelsen i 9 kap. 33 § PBL), men ansökan inte har hunnit avgöras av kommunen vid ikraftträdandet, ska således kommunen tillämpa den nya, mer generösa bestämmelsen. Även vid överklaganden av beslut som har fattats med stöd av dagens regler ska den nya föreslagna bestämmelsen i 9 kap. 33 b § PBL tillämpas.

När det gäller förslaget om att förlänga tiden (9 kap. 33 b § andra stycket PBL), innebär det att tiden för tidsbegränsade bygglov för kriminalvårdsanstalter och häkten kan förlängas med ytterligare fem år till maximalt 20 år (tio plus fem plus fem år). Den nya maxtiden 20 år kan tillämpas även om det första beslutet är ett tidsbegränsat bygglov som har beslutats med stöd av dagens regler.

Bestämmelsen om tidsbegränsade bygglov för bostadsändamål (9 kap. 33 a § PBL) trädde också i kraft utan övergångsbestämmelser och började tillämpas direkt när den trädde i kraft. I praxis har det konstaterats att ett sådant ikraftträdande inte strider mot vare sig regeringsformen eller Europakonventionens bestämmelser, närmast vad gäller förbudet mot retroaktiv lagstiftning (se Mark- och miljööverdomstolens dom den 23 april 2019 i mål nr P 3884-18).

Utredningen föreslår att den nya ordningen med tidsbegränsade bygglov för häkten och anstalter ska ha en *giltighetstid som begränsas* till tio år. I förslaget till lag om upphörande av 9 kap. 33 b § PBL finns några övergångsbestämmelser. Enligt dessa ska lagen träda i kraft den 1 december 2035, men den upphävda bestämmelsen fortfarande gälla i fråga om mål och ärenden som har påbörjats före

giltighetstidens utgång samt i fråga om överklaganden i sådana mål och ärenden fram till dess de har slutligt avgjorts. Bestämmelsen om tidsbegränsade bygglov för anstalter och häkten ska fortsätta gälla i fråga om förlängningar av lov som har getts med stöd av bestämmelsen.

8 Konsekvenser

I utredningens uppdrag ingår att redovisa sina överväganden och förslag, bl.a. avseende alternativens kostnadseffektivitet och samhälls-ekonomiska konsekvenser. Det ingår även att analysera och beskriva de förväntade konsekvenserna av förslagen.

De alternativ som utredningen har övervägt redovisas i avsnitt 6, där även vissa konsekvenser av de olika förslagen har tagits upp. Nedan redovisas en samlad bedömning av de förväntade konsekvenserna av förslagen och dessas kostnadseffektivitet och samhälls-ekonomiska konsekvenser.

Konsekvenser för Kriminalvården och dess uppdrag

Utredningens förslag skapar sammantaget bättre förutsättningar för en snabbare, flexiblere och mer effektiv utbyggnad av häkten och anstalter på såväl kort som lång sikt. Det blir möjligt att bygga anstalter och häkten i högre utsträckning, samtidigt som tidsåtgången för själva byggandet kan minska. Utredningen bedömer att förslagen inte innebär några ökade kostnader för Kriminalvården, tvärtom möjliggörs en mer kostnadseffektiv utbyggnad. Noteras kan också att en ökad utbyggnad självklart medför ett ökat finansieringsbehov.

Utredningens förslag om *tidsbegränsade bygglov* för anstalter och häkten (avsnitt 6.2) innebär i huvudsak, till skillnad från dagens reglering, att den som söker ett sådant lov inte behöver visa att behovet är endast tillfälligt. Sökanden måste dock i ansökan visa att det är tekniskt möjligt att återställa platsen eller byggnadsverket. Ett tidsbegränsat lov får enligt förslaget ges även om åtgärden uppfyller samtliga krav för permanent bygglov. Det är också möjligt att få ett tidsbegränsat lov för längre tid än i dag. Med den föreslagna förlängningen på fem år, blir den maximala tiden 20 år. Detta

möjliggör en snabbare och mer flexibel expansion. Eftersom den föreslagna bestämmelsen innehåller färre rekvisit att pröva i jämförelse med den nuvarande regleringen bör prövningen bli både enklare och snabbare, och utgången mer förutsägbar än vad som är fallet med dagens regler. Förslaget undanröjer också en osäkerhet som i varje fall vissa kommuner har haft kring om det är möjligt att planlägga för att göra en åtgärd som beviljats tidsbegränsat bygglov planenlig. Att det blir tydligt att det är tillåtet att planlägga för att åtgärden längre fram ska kunna beviljas ett permanent bygglov skapar förutsättningar för en snabbare och mer kostnadseffektiv expansion. Den förlängda tiden som tidsbegränsat lov får ges för, som även kan tillämpas på de byggnader med tidsbegränsade lov som redan har uppförts för att hantera platsbristen, ger Kriminalvården bättre förutsättningar att hinna skapa platser i byggnader med permanenta lov, innan de tidsbegränsade byggloven löper ut.

Utredningens förslag beträffande *permanent bygglov* (avsnitt 6.3) ökar utrymmet för kommunen att tillåta avvikelser från en detaljplan och områdesbestämmelser. Förslaget ökar framför allt möjligheterna för Kriminalvården att bygga ut befintliga anstalter och häkten inom detaljplanelagda områden. Sådana utbyggnationer kan vara fördelaktiga eftersom processen kan komma att gå snabbare, inte minst till följd av färre överklaganden (se avsnitt 4.4). Även möjligheten att bygga nya häkten och anstalter ökar, framför allt när befintliga byggnader som ligger inom detaljplanelagda områden ska göras om till häkten eller anstalter. Möjligheten att bygga nya kriminalvårdsanläggningar med typhus ökar också. Fler möjligheter till permanenta bygglov möjliggör en snabb, kostnadseffektiv, flexibel och efterfrågad utbyggnad.

Utredningens förslag avseende *extraordinära situationer* (avsnitt 6.4) gör det möjligt för regeringen att meddela föreskrifter som gör att en akut och ohanterlig platsbrist snabbt kan åtgärdas genom att bl.a. bygglovsplikten tillfälligt tas bort. Detta säkerställer att samhället har beredskap för att hantera en sådan extraordinär situation och att den snabbt kan åtgärdas för det fall den uppstår.

I avsnitt 6.5 ger utredningen förslag på ett *expertråd* som ska bistå Kriminalvården med råd för att t.ex. hitta de bästa alternativen för lämpliga lokaliseringar som kan ge en snabb utbyggnad. Kriminalvårdens bedömningar av risker, kostnader och nyttan av olika

åtgärder i expansionen kan med hjälp av expertrådet underlättas och bli mer allsidigt underbyggda.

Utredningens förslag om att det i länsstyrelsernas och i mark- och miljödomstolarnas regleringsbrev ska anges att *vissa överklaganden ska prioriteras* (avsnitt 6.6) medför att risken för att överklagandeprocesserna i sådana mål och ärenden blir tidstjuvar i expansionen minskar.

Förslaget om *en tydligare vägledning* (avsnitt 6.7) innebär att Boverket ska ge ut en samlad vägledning avseende plan- och byggprocesserna för häkten och anstalter, vilket gör att kommunernas och länsstyrelsernas handläggning kan bli snabbare och mer förutsägbar.

Utredningens bedömningar, att det bör utredas vidare om vissa samhällsviktiga verksamheter ska få förtur i överklagandeprocesserna (avsnitt 6.6), att det bör utredas vidare om anstalter och häkten kan få en prioriterad ställning likt den som riksintressena i miljöbalken har (avsnitt 6.8) och att en förenklad process för byggande av typhus bör tas fram (avsnitt 6.9), syftar till att säkerställa att samhället framöver är bättre rustat för att hantera de behov som vissa samhällsviktiga verksamheter, bl.a. Kriminalvården, har.

Utredningens förslag bör för Kriminalvårdens del innebära ökade förutsättningar för att komma till rätta med platsbristen i häkten och anstalter. Förslagen blir därmed också till gagn för tryggheten i samhället.

Konsekvenser för staten

I delavsnittet ovan har konsekvenserna för i första hand Kriminalvården beskrivits. Här beskrivs konsekvenserna för staten i övrigt.

Utredningens förslag om tidsbegränsade bygglov för anstalter och häkten (avsnitt 6.2) innebär inte någon förändring i fråga om var byggnaderna kan lokaliseras med hänsyn till skyddade områden enligt miljöbalken, riksintresset för totalförsvaret m.m. På det sättet säkerställs att konsekvenserna för andra statliga intressen blir godtagbara.

I avsnitt 6.3 föreslås ett ökat utrymme för att ge bygglov för häkten och anstalter som innebär en avvikelse från en detaljplan eller områdesbestämmelser. Förslaget kan leda till att en detaljplan inte

behöver ändras för att tillgodose en önskvärd bebyggelse av häkten och anstalter. Detta sparar resurser hos de statliga myndigheter som deltar i planarbetet, dvs. i första hand länsstyrelsen och Lantmäteriet.

Både förslaget om tidsbegränsade bygglov och ökade möjligheter till avvikelser från bl.a. detaljplan kan antas medföra ett ytterligare behov av tydlig vägledning från Boverket i syfte att åstadkomma en enhetlig tillämpning bland kommunerna. Förslagen kan även medföra behov av att se över befintliga vägledningar, vilket kommer att medföra ett visst merarbete. Ett merarbete för Boverket uppstår även genom förslaget om att verket ska ge ut en samlad vägledning avseende häkten och anstalter (avsnitt 6.7).

Förslagen om tidsbegränsade bygglov och ökade möjligheter till avvikelser från bl.a. detaljplan kan leda till negativa konsekvenser på så sätt att mark och byggnadsverk delvis kan användas på ett sätt som kan vara svårt att förutse. Utredningen bedömer dock att fördelarna med förslagen överväger nackdelarna, inte minst mot bakgrund av att det endast handlar om ett fåtal byggnationer sett till helheten bygglovsärenden.

Förslaget om tidsbegränsade bygglov väntas få till följd att, jämfört med i dag, fler tidsbegränsade bygglov för häkten och anstalter ges samt att mera mark behöver tas i anspråk för tillfälliga åtgärder. Förslaget om ökad möjlighet till avvikelse från bl.a. detaljplan väntas få till följd att befintliga kriminalvårdsanläggningar byggs ut i högre utsträckning än i dag, och även att fler nya anläggningar byggs. Detta kan leda till att länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna belastas med fler överklagade ärenden och mål. Med hänsyn till att regleringen uteslutande träffar häkten och anstalter bedömer utredningen dock att det är mindre sannolikt att ökningen av antalet överklagade mål och ärenden blir annat än marginell. Ibland kan frågor om avvikelser i förhållande till detaljplan visserligen vara svårbedömda, vilket skulle kunna medföra ett begränsat merarbete för de länsstyrelser och domstolar som handlägger sådana överklaganden. Den föreslagna bestämmelsen om tidsbegränsade bygglov innehåller å andra sidan färre rekvisit att pröva i jämförelse med den nuvarande regleringen, vilket bör göra prövningen enklare.

Sammantaget bedömer utredningen att de merkostnader som förslagen kan medföra för de närmast berörda statliga myndigheterna inte är större än att de bör kunna hanteras inom ramen för

befintliga anslag. Det gäller även domstolarna i fråga om förslaget om att vissa överklaganden ska prioriteras (avsnitt 6.6).

Förslaget i avsnitt 6.5 om att ett expertråd ska inrättas hos Kriminalvården kan ta vissa, närmast marginella, resurser i anspråk. Främst gäller detta Kriminalvården, men i någon mån även de andra myndigheterna som ska delta i rådet, dvs. Arbetsförmedlingen, Boverket, Domstolsverket, Lantmäteriet, Polisen, Trafikverket och Upphandlingsmyndigheten. Utredningen bedömer att kostnaderna inte är större än att de bör kunna hanteras inom ramen för befintliga anslag.

Konsekvenserna av utredningens förslag om att regeringen ska få meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i extraordinära situationer (avsnitt 6.4) beror på hur föreskrifterna kommer att utformas den dag de aktualiseras. Det är därför nu inte möjligt att fullt ut bedöma konsekvenserna. Förutsatt att föreskrifterna om undantag utformas så att berörda statliga myndigheter ges möjlighet att bevaka sina intressen eller så att risken för skada på statliga intressen begränsas, bör risken för att oönskade konsekvenser uppstår för staten vara begränsad (jfr prop. 2019/20:152 s. 20).

Konsekvenser för kommuner

För kommunerna innebär förslaget i avsnitt 6.2 om tidsbegränsade bygglov att prövningen av sådana lov för häkten och anstalter förenklas. Även förslaget om ett ökat utrymme för avvikelser från detaljplan (avsnitt 6.3) underlättar för kommunerna eftersom det kan antas leda till att färre detaljplaner behöver ändras, med ett minskat resursbehov som följd i fråga om arbetet med sådana planändringar. Förslaget ger också kommunerna ett större utrymme för att godta sådana åtgärder som har förbisetts vid planläggningen. Förslaget om tydligare vägledning (avsnitt 6.7) kan också antas göra handläggningen enklare och snabbare. Även förslaget om ett expertråd hos Kriminalvården (avsnitt 6.5) kan komma att leda till en snabbare och förenklad handläggning hos kommunerna, eftersom de i ett tidigt skede kan få olika frågor belysta genom att de är representerade i rådet.

Både förslaget om tidsbegränsade bygglov och förslaget om ökade möjligheter till avvikelser från bl.a. detaljplan innebär

sannolikt att kommunerna får behandla fler ansökningar om bygglov för häkten och anstalter än i dag. Finansieringen sker genom avgifter. I förlängningen kan utredningens förslag komma att medföra ökade tillsynsinsatser för kommunerna. En byggsanktionsavgift tillfaller dock kommunen, vilket utgör en kompensation för eventuella ökade kostnader för tillsyn. Därtill kommer att ökningen av antalet ärenden som förslagen kan medföra endast kommer att bli marginell, eftersom förslagen uteslutande avser häkten och anstalter. Vidare kommer byggandet av häkten och anstalter endast att aktualiseras i några av landets 290 kommuner; endast i de där Kriminalvården beslutar att etablera nya eller utöka befintliga anläggningar. För byggnadsnämndernas del kan förslagen medföra ett visst behov av utbildning av förtroendevalda och tjänstemän. Sammantaget bedömer utredningen att de nämnda förslagen inte bör leda till några merkostnader av betydelse, särskilt sett i belysning av att förslagen, som redovisats, i vissa avseenden kan vara resursbesparande.

Konsekvenserna av utredningens förslag om att regeringen ska få meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i extraordinära situationer (avsnitt 6.4), hänger samman med hur regeringen använder bemyndigandet, men de avvikande föreskrifter som kan komma att meddelas kan förväntas innebära att processuella och materiella krav i plan- och bygglagen begränsas. Bemyndigandet öppnar således för att vissa åtgärder kan komma att utföras, utan kommunal prövning. Det gäller t.ex. om regeringen skulle besluta att vissa åtgärder kan genomföras utan föregående bygglovsprövning. Det kan vara lämpligt att i föreskriften villkora ett sådant – och liknande – undantag med att kommunen ska underrättas om åtgärden. På så vis kan kommunen i fråga ändå hållas väl informerad om de åtgärder som planeras. I flertalet fall bör bemyndigandet sannolikt inte leda till att nya byggnader uppförs; det är endast kommuner där Kriminalvården väljer att bygga som berörs. Det är troligare att befintliga anläggningar byggs ut, eller att andra befintliga byggnader tas i anspråk för kriminalvårdsändamål. Ett ökat behov av tillsyn skulle kunna uppkomma, vilket kan medföra merarbete och därmed ökade kostnader för kommunen. Detta kompenseras dock i viss mån av att byggsanktionsavgifter tillfaller kommunerna.

Enligt regeringsformen, RF, får en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den, dvs. en proportionalitetsprövning ska göras (14 kap. 3 § RF). Om ett förslag påverkar det kommunala självstyret så ska dess konsekvenser och de särskilda avvägningar som föranlett förslagen särskilt redovisas. Som redogörs för i avsnitten 6.2 och 6.3 innebär förslagen om tidsbegränsade bygglov och ökade möjligheter till avvikelser från bl.a. en detaljplan inte att kommunen är skyldig att bevilja bygglov. Förslagen innebär därmed inte en inskränkning i den kommunala självstyrelsen (jfr prop. 2016/17:137 s. 19). Förslaget om ett bemyndigande för extraordinära situationer måste dock anses innebära begränsningar i den kommunala självstyrelsen. I en situation då det råder en extraordinär situation till följd av en akut platsbrist på häkten och anstalter är det både mycket angeläget och nödvändigt att samhället kan vidta de åtgärder som behövs för att snabbt få fram lokaler för kriminalvård. I förhållande till detta intresse – som ytterst handlar om tryggheten i samhället – kan inskränkningen i den kommunala självstyrelsen inte anses gå utöver vad som är nödvändigt i den mening som avses i regeringsformen (jfr prop. 2019/20:152 s. 23).

Konsekvenser för företag

I plan- och byggprocessen för häkten och anstalter är det inte Kriminalvården som t.ex. är sökande av bygglov, utan denna roll intar den fastighetsägare tillika hyresvärd som upphandlas av Kriminalvården. Detta innebär att de företag som upphandlas av Kriminalvården i relativt stor utsträckning kommer att påverkas av utredningens förslag.

Den föreslagna regleringen om tidsbegränsade bygglov (avsnitt 6.2) innebär större möjligheter för företag att uppföra häkten och anstalter med stöd av tidsbegränsade bygglov. Den förenklade prövningen som förslaget möjliggör kan också medföra minskad administration för företagen. Att tidsbegränsade bygglov förlängs för häkten och anstalter från maximalt 15 år till 20 år innebär också en minskad ekonomisk risk för företagen och ökade möjligheter att få lönsamhet i enskilda projekt med ett tidsbegränsat bygglov.

Utredningens förslag som ökar utrymmet att ge lov för avvikelser (avsnitt 6.3) medför en ökad flexibilitet, på så vis att förslaget ökar möjligheterna att tillgodose företagets önskemål. Förslaget kan också leda till att en detaljplan inte behöver ändras för att bygga nya eller bygga ut befintliga häkten och anstalter. Detta sparar resurser för företag som deltar i planprocessen för häkten eller anstalter.

De nu nämnda förslagen ökar möjligheten att använda typhus vid byggnation av häkten och anstalter, vilket kan vara ekonomiskt fördelaktigt för företag. I övrigt leder förslagen sannolikt inte till några direkta ekonomiska konsekvenser. Däremot kan indirekta ekonomiska fördelar uppstå i det enskilda fallet genom att förslagen kan möjliggöra lösningar som bedöms vara ekonomiskt fördelaktigare för företaget.

De nämnda förslagen skulle även kunna leda till negativa konsekvenser på så sätt att mark och byggnadsverk delvis kan användas på sätt som det kan vara svåra att förutse, vilket kan påverka ett företag som bedriver verksamhet på angränsande mark.

Utredningens förslag om att vissa överklaganden ska prioriteras av länsstyrelserna och mark- och miljödomstolarna (avsnitt 6.6) medför att de företag som äger och bygger häkten och anstalter får en mer tidseffektiv process. Påverkan på handläggningstiden i andra mål och ärenden, som inte prioriteras och där andra företag är inblandade, bedömer utredningen som försumbar. Det antal överklaganden som kommer att prioriteras är på det stora hela taget så få att de inte kommer att påverka handläggningstiden i andra ärenden och mål i någon nämnvärd utsträckning.

Utredningens förslag om en tydligare vägledning (avsnitt 6.7) och om att inrätta ett expertråd (avsnitt 6.5) kan antas medföra smidigare och mer förutsägbara plan- och byggprocesser för de företag som äger och bygger häkten och anstalter.

Konsekvenserna för företagen med anledning av det föreslagna bemyndigandet för extraordinära situationer (avsnitt 6.4) hänger samman med hur regeringen väljer att använda bemyndigandet. De avvikande föreskrifter som kan komma att meddelas kan dock förväntas innebära att processuella och materiella krav i plan- och bygglagen begränsas. För de företag som äger och bygger häkten och anstalter kan sådana undantag möjliggöra både snabba och ekonomiskt effektiva processer. Beroende på hur regeringen väljer att utforma eventuella föreskrifter kan det inte uteslutas att

föreskrifterna kan medföra olägenheter för andra företag. Det kan t.ex. handla om att miljöstörande verksamheter inte kan expandera på önskat sätt om regeringens föreskrifter innebär att en anstalt eller ett häkte etableras i närheten av verksamheten. Att åtgärderna är begränsade i tiden innebär samtidigt att de eventuella olägenheter som kan uppstå för företagen är av övergående natur.

Konsekvenser för enskilda

Enskilda kan påverkas av utredningens förslag om tidsbegränsade bygglov (avsnitt 6.2). Även om förslaget medger ett tidsbegränsat lov trots att alla förutsättningar för ett permanent lov verkar vara uppfyllda, innebär förslaget troligtvis att fler häkten och anstalter uppförs som i något eller några avseenden inte uppfyller de krav som ställs vid ett permanent bygglov. Det kan t.ex. handla om krav med hänsyn till omgivningen eller om krav som ställs i en detaljplan. Även om bygglovet är tidsbegränsat, är 20 år en lång tid sett ur enskilda berördas perspektiv. De negativa konsekvenserna med förslaget begränsas av att bestämmelsen innehåller en möjlighet, inte en skyldighet, för prövningsmyndigheten att ge ett tidsbegränsat bygglov. Det innebär att ett sådant lov ges först efter en lämplighetsprövning. Denna prövning säkerställer att konsekvenserna inte blir oacceptabla, se vidare avsnitt 6.2.

Förslaget i avsnitt 6.3, som ökar möjligheterna för att bygglov ska kunna beviljas för planstridiga åtgärder, kan leda till negativa konsekvenser för enskilda närboende på så sätt att mark och byggnadsverk delvis kan användas på sätt som är svåra att förutse. De negativa konsekvenserna begränsas dock av att kommunen fortsatt måste göra en prövning av att åtgärden inte medför en betydande olägenhet enligt 2 kap. 9 § PBL, se vidare avsnitt 6.3

De nämnda förslagen kan även påverka intagna i häkten och anstalter och de som arbetar där. Att miljön för dessa grupper är godtagbar säkerställs genom bl.a. arbetsmiljölagstiftningen. I Kriminalvårdens ansvar ingår att bedriva verksamheten i häkten och anstalter säkert och humant. Eftersom utredningens förslag kan utgöra en pusselbit i arbetet med att lösa platsbristen, bör förslagen också medföra en generellt bättre och tryggare miljö för både intagna och anställda.

Utredningens förslag om att vissa överklaganden ska prioriteras (avsnitt 6.6) kan vara fördelaktigt för den närboende som överklagar ett beslut om att anta en detaljplan eller ett bygglov för ett häkte eller en anstalt i den bemärkelsen att överklagandeprocessen bör gå snabbare än den annars skulle gjort. Handläggningstiden i överklagade ärenden och mål som inte är prioriterade kommer enligt utredningens bedömning inte påverkas annat än försumbart eftersom antalet överklaganden som enligt förslaget ska prioriteras bedöms bli litet.

Konsekvenser för enskilda med anledning av förslaget med bemyndigande för extraordinära situationer (avsnitt 6.4), hänger samman med hur regeringen väljer att använda bemyndigandet. De avvikande föreskrifter som kan komma att meddelas kan dock förväntas innebära att processuella och materiella krav i plan- och bygglagen begränsas. Enskilda, t.ex. i egenskap av grannar, kan bli berörda genom att tillfälliga häkten och anstalter etableras på platser som normalt inte hade ansetts lämpliga. Undantag med stöd av bemyndigandet i fråga om krav på bygglov påverkar också enskildas möjligheter att i förväg få en etablering prövad av länsstyrelse eller domstol. De nu nämnda konsekvenserna begränsas dock av att bemyndigandet innebär att regeringen enbart kan meddela föreskrifter som avser tidsbegränsade undantag. Konsekvenserna i övrigt bör anses vara gynnsamma för enskilda eftersom förslaget syftar till att ha beredskap för att i en svår situation kunna säkerställa trygghet och säkerhet i samhället.

Konsekvenser för miljön

Utredningens förslag om tidsbegränsade bygglov (avsnitt 6.2) kan antas medföra att det, under en begränsad tid, kommer uppföras häkten och anstalter som inte uppfyller samtliga krav för permanenta bygglov. Detta står i viss mån i strid med miljö-kvalitetsmålet God bebyggd miljö (jfr prop. 2016/17:137 s. 20). Effekterna på miljömålet begränsas dock av att kommunen inte är skyldig att bevilja lov, utan *får* ge ett tidsbegränsat bygglov, vilket innebär att det är kommunen som efter en lämplighetsprövning avgör vilka krav som ska ställas i det enskilda fallet. Kommunerna har därmed fortsatt möjlighet att ställa krav på t.ex. lokalisering, placering och utformning med hänsyn till omgivningen. Den

omständigheten att en åtgärd undantas från vissa krav enligt plan- och bygglagen utesluter inte heller att åtgärden kan kräva bl.a. dispens enligt annan lagstiftning, t.ex. i fråga om strandskydd enligt miljöbalken. Åtgärderna kommer dessutom endast att tillåtas under en begränsad period, och därtill gäller bestämmelsen endast i tio år, räknat från lagförslagets ikraftträdande. Mot bakgrund av det nu sagda bedömer utredningen att ändringen inte får några långsiktiga konsekvenser för miljön.

Förslaget i avsnitt 6.3, som ökar möjligheterna att ge bygglov för planstridiga åtgärder, kan innebära en risk för att lov ges även på sådan mark som enligt planen annars inte får bebyggas på grund av att den är olämplig för bebyggelse i förhållande till risken för ras, skred och översvämning eller andra risker i omgivningen. Om en åtgärd kan antas vara olämplig på grund av sådana förhållanden bör avvikelserna inte heller medges. Risken för att kommunen skulle medge bygglov vid sådana förhållanden måste anses vara mycket liten; bestämmelsen innebär, som redan sagts, inte någon skyldighet att medge en avvikelse utan kommunen får på eget ansvar avgöra om det är lämpligt att ge bygglov eller inte. Som framgår i avsnitt 6.3 får bygglov inte heller ges om åtgärden kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Genom det nu sagda bör risken för oacceptabel påverkan på miljön vara låg, eller i det närmaste försumbar.

De konsekvenser som kan uppstå för miljön till följd av det föreslagna bemyndigandet för regeringen i extraordinära situationer (avsnitt 6.4), beror på hur regeringen väljer att använda bemyndigandet. De avvikande föreskrifter som kan komma att meddelas innebär förmodligen att vissa processuella och materiella krav i plan- och bygglagen begränsas. Bemyndigandet kan således komma att öppna upp för att tillfälliga häkten och anstalter etableras på ställen som skulle kunna vara mindre lämpliga i förhållande till t.ex. natur- eller kulturmiljöer. Undantag från plan- och bygglagen av det nu nämnda slaget skulle kunna försvåra möjligheterna att uppnå miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. Konsekvenserna begränsas dock av att bemyndigandet innebär att regeringen enbart kan meddela föreskrifter som avser tidsbegränsade undantag och får därför sammantaget bedömas som acceptabla.

Med bemyndigandet följer att det blir möjligt att undanta vissa bestämmelser som har betydelse för bebyggelsens utformning i förhållande till bl.a. hälso- och säkerhetsaspekter samt från ordinarie

krav på brandskydd (jfr prop. 2019/20:152 s. 26). Sådana undantag skulle kunna leda till stora negativa konsekvenser, inte minst när det handlar om byggnader där människor hålls inlåsta. Därför är det särskilt viktigt att de föreskrifter som kan bli följden av det föreslagna bemyndigandet innehåller bestämmelser som tillgodoser kraven på de nyss nämnda aspekterna och på brandskyddet.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) i avsnitt 1.1

9 kap. 31 b §

Trots 30 § första stycket 2, 31 § 1 och 31 a § 2 får bygglov ges för en åtgärd som avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser, om avvikelsen är förenlig med detaljplanens eller områdesbestämmelsernas syfte och

- 1. avvikelsen är liten,*
- 2. åtgärden är av begränsad omfattning och nödvändig för att området ska kunna användas eller bebyggas på ett ändamålsenligt sätt, eller*
- 3. åtgärden gäller en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte och avvikelsen avser bebyggelsens omfattning, utformning eller placering.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om undantag från reglerna om förutsättningar för bygglov för vissa åtgärder som avviker från en detaljplan eller områdesbestämmelser.

En ny bestämmelse om undantag för vissa avvikelser i fråga om kriminalvårdsanstalter och häkten har införts som en ny *punkt 3*. I övrigt föreslås inga ändringar i paragrafen. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Enligt den nya bestämmelsen *får* bygglov ges för en åtgärd som gäller en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte trots att åtgärden avviker från detaljplanen eller områdesbestämmelserna i vissa avseenden; bebyggelsens omfattning, utformning eller placering. Det är frivilligt för byggnadsnämnden, inte en skyldighet, att ge ett sådant bygglov.

De olika åtgärder och avvikelser som aktualiseras med anledning av den nya punkten 3 beskrivs närmare i övervägandeavsnittet, 6.3.

9 kap. 33 b §

För en åtgärd avseende en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte får ett tidsbegränsat bygglov ges, om sökanden begär det, det är tekniskt möjligt att återställa platsen eller byggnadsverket och åtgärden uppfyller någon förutsättning enligt 30–32 a §§.

Ett sådant bygglov får ges för högst tio år. Tiden kan på sökandens begäran förlängas med högst fem år i taget. Den sammanlagda tiden får dock inte överstiga tjugo år.

I paragrafen, som är ny, regleras förutsättningarna för att ge tidsbegränsade bygglov för kriminalvårdsanstalter och häkten. Överväganden finns i avsnitt 6.2.

Av *första stycket* följer vissa villkor som gäller för att ett tidsbegränsat bygglov ska få ges enligt bestämmelsen. Tidsbegränsade bygglov ska utan undantag få ges för alla lovpliktiga åtgärder avseende kriminalvårdsanstalter och häkten.

En förutsättning för att ett tidsbegränsat bygglov enligt bestämmelsen ska kunna ges är att sökanden begär det. Bestämmelsen innebär dock ingen rättighet för sökanden att få ett sådant lov. En ytterligare förutsättning för att ett tidsbegränsat bygglov ska få ges är att det är tekniskt möjligt att återställa platsen eller byggnadsverket. Sökanden ska vid prövningstillfället tillhandahålla material som visar hur platsen eller byggnadsverket kan återställas.

Till skillnad från en ansökan om ett tidsbegränsat bygglov enligt 9 kap. 33 § får en ansökan avseende ett tidsbegränsat bygglov enligt den nya paragrafen beviljas utan prövning av om behovet av åtgärden är tillfälligt. En annan skillnad är att lov enligt den föreslagna bestämmelsen kan ges även om samtliga förutsättningar för permanent lov är uppfyllda. Vilka krav eller i vilken grad kraven ska vara uppfyllda ska liksom tidigare bedömas i det enskilda fallet. Den lämplighetsprövning som ska göras i lovärendet omfattar en avvägning mellan de intressen som talar för åtgärden och de motsstående allmänna och enskilda intressen som skyddas av plan- och bygglagen och annan lagstiftning. Nyttan av anstalter och häkten bör generellt bedömas väga tungt vid lämplighetsprövningen, men det innebär inte att lov alltid ska beviljas vilket utvecklas vidare i avsnitt 6.2.

Enligt *andra stycket* gäller i fråga om tiden för ett lov enligt första stycket att bygglov får ges för högst tio år. På sökandens begäran

kan tiden förlängas med högst fem år i taget. Tiden får dock inte sammantaget överstiga 20 år. En begäran om förlängning bör i regel tillåtas, men det finns fall där förlängning kan nekas vilket utvecklas i avsnitt 6.2

Av bestämmelsen följer att den nya paragrafen träder i kraft den 1 december 2025. Från den dagen kan bestämmelsen tillämpas även på tidigare påbörjade mål och ärenden om tidsbegränsade bygglov. Giltighetstiden begränsas av författningen i avsnitt 1.2.

9 kap. 33 c §

Innan tiden för ett tidsbegränsat bygglov har gått ut ska den plats eller det byggnadsverk som lovet avser återställas. Om tiden har förlängts ska platsen eller byggnadsverket i stället återställas innan den nya tiden har gått ut.

Bestämmelserna om bygglov, rivningslov, marklov och anmälan i denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen gäller inte för åtgärder som vidtas för att återställa en plats eller ett byggnadsverk enligt första stycket.

Trots första stycket behöver platsen eller byggnadsverket inte återställas om byggnadsnämnden har gett bygglov som inte är tidsbegränsat för åtgärden.

Paragrafen innehåller bestämmelser om återställande av en plats eller ett byggnadsverk vid tidsbegränsade bygglov. Bestämmelsen föreslås nu betecknas som 33 c § i stället för som tidigare 33 b §. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

9 kap. 40 §

Av ett bygglov, rivningslov eller marklov ska det framgå

1. vilken giltighetstid lovet har,
2. om det ska finnas någon som är kontrollansvarig och i så fall vem eller vilka som är kontrollansvariga,
3. att lovet inte innebär en rätt att påbörja den sökta åtgärden förrän byggnadsnämnden har gett ett startbesked enligt 10 kap., och
4. att beslutet om lov ska vara verkställbart enligt 42 a § innan de åtgärder som omfattas av lovet får påbörjas.

Lovet ska också innehålla de villkor och upplysningar som följer av 23, 33 c, 36, 37 eller 38 § eller behövs i övrigt.

Om ett bygglov avser nybyggnad eller tillbyggnad av en bostadsbyggnad utanför ett område med detaljplan ska det, om det inte kan anses behövligt med hänsyn till bullersituationen, även framgå beräknade värden för omgivningsbuller vid bostadsbyggnadens fasad och vid en uteplats om en sådan ska anordnas i anslutning till byggnaden.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka uppgifter som ska finnas med i ett beslut om lov.

I *andra stycket* har en följdändring gjorts. Ändringen består i att hänvisningen till 9 kap. 33 b § har justerats till 33 c §. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

16 kap. 13 c §

Om brottsligheten ökar i en sådan omfattning att det finns en påtaglig risk för att Kriminalvården inte kan eller väntas kunna i tid bereda fängelsedömda plats i kriminalvårdsanstalt eller häktade plats i häkte på grund av att platserna i befintliga anstalts- och häkteslokaler inte längre räcker till, och om det behövs för att nödvändiga åtgärder snabbt ska kunna vidtas för att komma till rätta med platsbristen, får regeringen meddela föreskrifter om tidsbegränsade undantag från

1. kraven på att hänsyn ska tas till allmänna intressen enligt 2 kap. 6, 9 och 10 §§,

2. kraven på tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader enligt 8 kap. 9–12 §§,

3. kraven på bygglov, rivningslov och marklov enligt 9 kap. 2 och 10–13 §§, och

4. bestämmelserna om genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder i 10 kap. 2–4 §§.

Sådana föreskrifter om undantag ska vara proportionella i förhållande till de intressen som de bestämmelser som anges i första stycket 1–4 avser att skydda och främja.

I paragrafen, som är ny, bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen för att nödvändiga åtgärder snabbt ska kunna vidtas när det finns en påtaglig risk för att Kriminalvården annars inte kan eller väntas kunna i tid bereda fängelsedömda plats i kriminalvårdsanstalt eller häktade plats i häkte. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

Föreskriftsrätten omfattar inte undantag från några andra lagar än plan- och bygglagen.

Enligt *första stycket* är en förutsättning för att bemyndigandet ska få utnyttjas att brottsligheten ökar i en sådan omfattning att risken är påtaglig för att Kriminalvården på grund av platsbrist inte kan i tid eller väntas kunna i tid bereda fängelsedömda eller häktade plats i kriminalvårdsanstalt eller häkte. Det ska alltså vara fråga om en *påtaglig risk* som sett ur ett bredare perspektiv är betydande eller kan förutses bli betydande, på så sätt att den kan få konsekvenser för samhället i stort. Avseende riskbedömningen hänvisas till avsnitt 6.4.

Att åtgärderna ska vara nödvändiga innebär att föreskriftsrätten endast omfattar sådana åtgärder som behövs för att komma till rätta med platsbristen. Att åtgärderna snabbt ska kunna vidtas innebär att föreskrifter om undantag endast får meddelas när det finns en risk för att de ordinarie processerna i plan- och bygglagen kan leda till att Kriminalvården inte kan tillgodose platsbristen i tid. Båda dessa rekvisit innebär att föreskrifterna måste anpassas till vad som behövs i det aktuella fallet.

Föreskriftsrätten avser tidsbegränsade undantag, vilket innebär att regeringen i föreskrifterna ska begränsa undantagen till att endast gälla för viss tid. Om det finns ett behov av att låta t.ex. en byggnad finnas kvar efter det att undantagstiden har löpt ut, så ska en ordinarie prövning enligt tillämpliga bestämmelser i plan- och bygglagen göras. För åtgärder som enligt en sådan prövning inte är förenliga med reglerna i plan- och bygglagen, kan byggnadsnämnden ingripa med stöd av bestämmelserna i 11 kap. om tillsyn, ingripanden och påföljder.

Av punkterna i första stycket framgår i vilka avseenden undantag från plan- och bygglagen får meddelas. Undantagen motsvarar de undantag som redan finns i 13 b § i kapitlet (se bl.a. författningskommentaren s. 27 f. i prop. 2019/20:152).

Enligt den *första punkten* får regeringen meddela föreskrifter om undantag från kraven på att beakta allmänna intressen enligt 2 kap. 6, 9 och 10 §§. Bestämmelserna är som utgångspunkt tillämpliga även vid åtgärder som inte kräver lov. Bemyndigandet avser enbart undantag från allmänna intressen och möjliggör således inte avsteg från lagens krav på att ta hänsyn till enskilda intressen.

Enligt den *andra punkten* får föreskrifter meddelas om undantag från vissa krav enligt 8 kap. När det gäller kraven på byggnader finns ett bemyndigande för regeringen i 2 § 5.

Enligt den *tredje punkten* får regeringen meddela föreskrifter om att vissa krav enligt 9 kap. inte ska tillämpas. De åtgärder som kan behöva vidtas för att kunna tillgodose Kriminalvårdens behov av att utöka antalet platser är i allmänhet bygglovspliktiga.

Enligt den *fjärde punkten* får regeringen meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i 10 kap. om genomförandet av bygg-, rivnings-, och markåtgärder, se avsnitt 6.4 Om regeringen med stöd av bemyndigandet tar bort lovplikten för en åtgärd, kommer bestämmelsen om att en icke lovpliktig åtgärd ska vara förenlig med detaljplan och områdesbestämmelser (10 kap. 2 § 2) att som utgångspunkt bli tillämplig. Bemyndigandet gör det möjligt för regeringen att göra undantag från denna bestämmelse. På motsvarande sätt kan undantag göras från kravet på att åtgärden ska vara förenlig med ett tidigare beviljat bygglov (10 kap. 2 § 1). Bemyndigandet möjliggör också undantag från bestämmelsen om att en åtgärd inte får påbörjas innan byggnadsnämnden har gett ett startbesked. Även bestämmelsen om slutbesked får undantas.

Av *andra stycket* följer att föreskrifter om undantag ska vara proportionella i förhållande till de intressen som de bestämmelser som anges i första stycket avser att skydda och främja. Kravet på proportionalitet innebär att regeringen behöver utforma föreskrifterna med hänsyn till situationen, se avsnitt 6.4.

9.2 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900) i avsnitt 1.2

Giltighetstiden av bestämmelsen begränsas av författningen i avsnitt 1.2. Övervägandena finns i avsnitt 6.2. Av författningen följer att 9 kap. 33 b § PBL ska upphöra att gälla den 1 december 2035. Författningen innehåller även övergångsbestämmelser som innebär att den upphävda paragrafen fortfarande gäller för mål och ärenden som har påbörjats före den 1 december 2035 och för mål och ärenden som avser överklagande av beslut i sådana mål och ärenden till dess att målet eller ärendet är slutligt avgjort. Övergångsbestämmelserna innebär också att den upphävda paragrafen fortfarande gäller i fråga om förlängning av ett lov som har getts med stöd av bestämmelsen.

Uppdrag att utreda åtgärder för snabbare utbyggnad av häkten och anstalter

Sammanfattning av uppdraget

En bokstavsutredare ska lämna förslag på ändringar i plan- och byggregelverket som förbättrar förutsättningarna för att fler häkten och anstalter kan byggas och nya häktes- och anstaltsplatser kan skapas genom en snabbare plan- och byggprocess. Det bör i första hand handla om att införa undantag från krav som bedöms vara mindre relevanta vid byggnation av häkten och anstalter.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2024.

Bakgrund

Det råder stor brist på häktes- och anstaltsplatser i Sverige och behovet av platser väntas öka bl.a. som en konsekvens av regeringens åtgärder inom det kriminalpolitiska området. Det är angeläget att den påbörjade expansionen kan fortsätta och olika åtgärder kan komma att krävas för detta. Bland annat behöver åtgärder som kan förkorta den sammanlagda plan- och byggprocessen för byggnationen av häkten och anstalter tas fram.

Uppdrag

En bokstavsutredare ska lämna förslag på ändringar i plan-

och byggregelverket (plan- och bygglagen samt angränsande regelverk) som förbättrar förutsättningarna för att fler häkten och anstalter kan byggas och nya häktes- och anstaltsplatser kan skapas genom en förkortad plan- och byggprocess. Det bör i första hand handla om att införa undantag från krav som bedöms vara mindre relevanta vid byggnation av häkten och anstalter, primärt krav enligt plan- och bygglagen (2010:900) men även i angränsande regelverk såsom miljöbalken och fastighetsbildningslagen (1970:988) samt tillhörande förordningar.

Utredaren ska

- överväga om det finns krav (såsom formalia-, process- eller egenskapskrav) som bedöms vara mindre relevanta vid planering och byggande av anstalter och häkten samt, i förekommande fall, föreslå undantag från dessa krav,
- överväga andra konkreta åtgärder, till exempel vad gäller överklagandeprocesser, för att möjliggöra snabbare processer vid planering och byggande av anstalter och häkten och i förekommande fall föreslå åtgärder, och
- belysa skillnader i förutsättningarna för att bygga ut befintliga anläggningar respektive etablera helt nya anläggningar.

Plan- och bygglagen, men även annan relevant lagstiftning samt förordningar och andra tillståndprocesser ska beaktas.

Utredaren ska under arbetet beakta resultaten av pågående och genomförda satsningar för att utöka antalet häktes- och anstaltsplatser, exempelvis användningen av typhus i byggnationen.

De alternativ som utredaren har övervägt och de överväganden som har lett fram till utredarens ställningstaganden ska redovisas, bl.a. avseende alternativens kostnadseffektivitet och samhälls-ekonomiska konsekvenser. Även de förväntade konsekvenserna av förslagen ska analyseras och beskrivas. Vidare ska utredaren lämna förslag på nödvändiga författningsförslag.

Vid genomförandet av uppdraget ska synpunkter inhämtas från relevanta marknadsaktörer samt från Boverket och Kriminalvården.

Utredaren är fri att vid behov kontakta andra intressenter om så bedöms nödvändigt för att kunna utföra uppdraget.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2024.

Frågor till kommuner om plan- och byggprocessen för häkten och anstalter

1. I vårt uppdrag ingår att överväga om det finns krav (såsom formalia-, process- eller egenskapskrav) som bedöms mindre relevanta vid planering och byggande av anstalter och häkten.

a) Kan ni utifrån er erfarenhet ge exempel (gärna flera) på sådana mindre relevanta krav?

b) Vilka av dessa krav tycker ni att det skulle vara möjligt att göra undantag från? Ange gärna vilket eller vilka som skulle vara mest angelägna, dvs. de som skulle ge de största tidsvinsterna jämfört med i dag.

2. Upplever ni att det, utöver ert svar på fråga 1, i dag finns andra tidstjuvar i processen? Vilka är de i så fall och vad beror de på enligt er uppfattning?

3. Har ni andra förslag på förenklingar i plan- och byggprocessen för häkten eller anstalter? T.ex. förändringar i regelverket eller behov av vägledning från Boverket.

4. Har ni haft något ärende som kan belysa de eventuella utmaningar kommuner står inför i plan- och byggprocessen för häkten och anstalter? Beskriv gärna med praktiska exempel. Beskriv gärna även hur lång tid det tog i olika steg i processen, t.ex. tidsåtgång för detaljplaneläggning respektive bygglov och startbesked.

5. I vårt uppdrag ingår att belysa skillnader i förutsättningarna för att bygga ut befintliga anläggningar respektive etablera helt nya anläggningar. Vilka sådana skillnader kan ni se från ert kommunala perspektiv som ni tycker är värda att belysa? Svara gärna med konkreta exempel.
6. I vårt uppdrag ska vi särskilt beakta bland annat användningen av typhus. Vilka fördelar och nackdelar ser ni med användningen av typhus vid byggnation av häkten och anstalter?
7. Finns det något annat med anledning av vårt uppdrag som ni vill fästa vår uppmärksamhet på?

Frågor till länsstyrelser om plan- och byggprocessen för häkten och anstalter

1. I vårt uppdrag ingår att överväga om det finns krav (såsom formalia-, process- eller egenskapskrav) som bedöms mindre relevanta vid planering och byggande av anstalter och häkten.

a) Kan ni utifrån er erfarenhet ge exempel (gärna flera) på sådana mindre relevanta krav?

b) Vilka av dessa krav tycker ni att det skulle vara möjligt att göra undantag från? Ange gärna vilket eller vilka som skulle vara mest angelägna, dvs. de som skulle ge de största tidsvinsterna jämfört med i dag.

2. Upplever ni att det, utöver ert svar på fråga 1, i dag finns andra tidstjuvar i processen? Vilka är de i så fall och vad beror de på enligt er uppfattning?

3. Har ni andra förslag på förenklingar i plan- och byggprocessen för häkten eller anstalter? T.ex. förändringar i regelverket eller behov av vägledning från Boverket.

4. Finns det något annat som ni vill fästa vår uppmärksamhet på med anledning av vårt uppdrag?

Frågor till fastighetsägare om plan- och byggprocessen för häkten och anstalter

1. I vårt uppdrag ingår att överväga om det finns krav (såsom formalia-, process- eller egenskapskrav, främst i plan- och bygglagen, men även angränsande regelverk såsom miljöbalken och fastighetsbildningslagen) som bedöms mindre relevanta vid planering och byggande av anstalter och häkten.

a) Kan ni utifrån er erfarenhet ge exempel (gärna flera) på sådana mindre relevanta krav?

b) Vilka av dessa krav tycker ni att det skulle vara möjligt att göra undantag från? Ange gärna vilket eller vilka som skulle vara mest angelägna, dvs. de som skulle ge de största tidsvinsterna jämfört med i dag.

2. Upplever ni att det, utöver ert svar på fråga 1, i dag finns andra tidstjuvar i processen? Vilka är de i så fall och vad beror de på enligt er uppfattning?

3. Har ni andra förslag på förenklingar i plan- och byggprocessen för häkten eller anstalter? T.ex. förändringar i regelverket eller behov av vägledning från Boverket.

4. Har ni haft något ärende som kan belysa de eventuella utmaningar ni i er roll står inför i plan- och byggprocessen för häkten och anstalter? Beskriv gärna med praktiska exempel.

5. I vårt uppdrag ingår att belysa skillnader i förutsättningarna för att bygga ut befintliga anläggningar respektive etablera helt nya anläggningar. Vilka sådana skillnader kan ni se från ert perspektiv som ni tycker är värda att belysa? Svara gärna med konkreta exempel.
6. I vårt uppdrag ska vi särskilt beakta bland annat användningen av typhus. Vilka fördelar och nackdelar ser ni med användningen av typhus vid byggnation av häkten och anstalter?
7. Finns det något annat som ni vill fästa vår uppmärksamhet på med anledning av vårt uppdrag?

Departementsserien 2024

Kronologisk förteckning

1. Ändrade regler om tillsyn m.m. över Totalförsvarets forskningsinstitut. Fö.
2. Avtal om försvarssamarbete med Amerikas förenta stater. Fö.
3. Partipolitiska lotterier. Fi.
4. Ett digitalt utvecklingsstöd till vissa tidskrifter. Ku.
5. Sociala grundvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken. LI.
6. Stärkt försvarsförmåga. Sverige som allierad. Fö.
7. Avskildhet vid dygnsvilan. En delredovisning angående frågor om Statens institutionsstyrelsens särskilda befogenheter. S.
8. Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner. A.
9. Bättre förutsättningar för utsänd statlig personal. UD.
10. Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner. Fi.
11. Förbättrade möjligheter för polisen att använda kamerabevakning. Ju.
12. Pensionärernas levnadsstandard då och nu. En studie av pensionärernas levnadsstandard 2003–2024. S.
13. Bättre förutsättningar för att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst. S.
14. Ändamålsenlig styrning av äldreomsorgen via riktade statsbidrag. S.
15. Underlätta, utbilda, uppskatta – så erkänns ungas ideella engagemang. S.
16. Ett fritidskort för barn och unga – en aktiv och meningsfull fritid i gemenskap med andra. S.
17. Sweden's eighth national report under the Joint Convention on the safety of spent fuel management and on the safety of radioactive waste management – Sweden's implementation of the obligations of the Joint Convention. KN.
18. Nya regler om geografiska beteckningar och internationella varumärken. Ju.
19. Ett mer hållbart och längre arbetsliv. S.
20. Förbud mot äktenskap mellan kusiner och vissa andra nära släktingar. Ju.
21. En ny lag om forskningsetiska krav på och etikprövning av forskning som avser människor. U.
22. En moderniserad taltidningsverksamhet. Ku.
23. Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utläningar vid tillfälliga verkställighetshinder. Ju.
24. Utökade registerkontroller vid anställning i kommun. Ju.
25. En snabbare utbyggnad av häkten och anstalter. LI.

Departementsserien 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner. [8]

Finansdepartementet

Partipolitiska lotterier. [3]

Stärkt skydd för vissa förtroendevalda och en tydligare intern kontroll i kommuner och regioner. [10]

Försvarsdepartementet

Ändrade regler om tillsyn m.m. över Totalförsvarets forskningsinstitut. [1]

Avtal om försvarssamarbete med Amerikas förenta stater. [2]

Stärkt försvarsförmåga. Sverige som allierad. [6]

Justitiedepartementet

Förbättrade möjligheter för polisen att använda kamerabevakning. [11]

Nya regler om geografiska beteckningar och internationella varumärken. [18]

Förbud mot äktenskap mellan kusiner och vissa andra nära släktingar. [20]

Inhibition av verkställigheten – en ny ordning för vissa utlänningar vid tillfälliga verkställighetshinder. [23]

Utökade registerkontroller vid anställning i kommun. [24]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Sweden's eighth national report under the Joint Convention on the safety of spent fuel management and on the safety of radioactive waste management – Sweden's implementation of the obligations of the Joint Convention. [17]

Kulturdepartementet

Ett digitalt utvecklingsstöd till vissa tidskrifter. [4]

En moderniserad taldningsverksamhet. [22]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Sociala grundvillkor i den gemensamma jordbrukspolitiken. [5]

En snabbare utbyggnad av häkten och anstalter. [25]

Socialdepartementet

Avskildhet vid dygnsvilan.

En delredovisning angående frågor om Statens institutionsstyrelsens särskilda befogenheter. [7]

Pensionärernas levnadsstandard då och nu. En studie av pensionärernas levnadsstandard 2003–2024. [12]

Bättre förutsättningar för att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst. [13]

Ändamålsenlig styrning av äldreomsorgen via riktade statsbidrag. [14]

Underlätta, utbilda, uppskatta – så erkänns ungas ideella engagemang. [15]

Ett fritidskort för barn och unga – en aktiv och meningsfull fritid i gemenskap med andra. [16]

Ett mer hållbart och längre arbetsliv. [19]

Utbildningsdepartementet

En ny lag om forskningsetiska krav på och etikprövning av forskning som avser människor. [21]

Utrikesdepartementet

Bättre förutsättningar för utsänd statlig personal. [9]