



Stockholm den 18 januari 2019

Näringsdepartementet
n.remissvar@regeringskansliet.se
maria.grekovska@regeringskansliet.se

Översänds endast per e-post

**Remissyttrande över betänkandet Ett snabbare bostadsbyggande
(SOU 2018:67) – dnr N2018/05145/SPN**

1. Sammanfattning

- 1.1 Centrum för rättvisa avstyrker utredningens förslag i den del som avser att ge kommunerna möjlighet att efter beslut av länsstyrelsen tvångsinlösa mark från enskilda utan att betala ersättning till fastighetsägaren (avsnitt 7.6.1).
- 1.2 Skälet för det är att utredningen inte i tillräcklig utsträckning har beaktat bestämmelserna om egendomsskydd i 2 kap. 15 § regeringsformen och artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen samt bestämmelsen om rättvis rättegång i 2 kap. 11 § 2 st. regeringsformen.
- 1.3 Förslaget om att återinföra en möjlighet för kommunerna att tvångsinlösa mark från enskilda utan att betala ersättning till fastighetsägaren innebär ett avsteg från vedertagna principer om rätt till ersättning i sådana fall. För att ingrepp i egendomsskyddet ska vara proportionerligt krävs i regel att den enskilde får ekonomisk ersättning. Det är endast i exceptionella fall som ett egendomsberövande kan vara tillåtet utan att fastighetsägaren får

full ekonomisk ersättning. Betänkandet saknar en analys av hur förslaget om tvångsinlösen utan ersättning förhåller sig till bestämmelserna om egendomsskydd i regeringsformen och i Europakonventionen och riskerar att komma i konflikt med dessa bestämmelser.

- 1.4 Betänkandets förslag innebär också en försämring av fastighetsägares processuella möjligheter att tillvarata sin rätt på ett effektivt sätt. Enligt nuvarande ordning är kommunen skyldig att betala fastighetsägarens rättegångskostnader i mark- och miljödomstolen vid överklagande av beslut om inlösen. Betänkandets förslag medför emellertid att en fastighetsägare som överklagar ett beslut om inlösen utan ersättning till mark- och miljödomstolen inte kan få ersättning för sina rättegångskostnader, även om beslutet sedermera ändras. Det innebär i praktiken att enskildas möjligheter att anlita juridiskt ombud och tillvarata sin rätt mot det allmänna blir beroende av individuella ekonomiska förutsättningar. Förslaget leder på det sättet till ojämlik tillgång till rättvisa och riskerar att komma i konflikt med bestämmelsen om rättvis rättegång i 2 kap. 11 § 2 st. regeringsformen.

2. Om Centrum för rättvisa

- 2.1 Centrum för rättvisa är en ideell och oberoende stiftelse med uppdrag att värna enskildas grundläggande fri- och rättigheter genom rättsprocesser och opinionsbildning.
- 2.2 Centrum för rättvisa har granskat betänkandets förslag med avseende på hur det förhåller sig till bestämmelserna om enskildas grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. regeringsformen och i Europakonventionen.

- 3. Förslaget innebär ett avsteg från gängse principer om rätt till ersättning och riskerar att komma i konflikt med egendomsskyddet**
- 3.1 Utredningen föreslår ett återinförande av delar av de s.k. exploatörsbestämmelserna, som innebär att kommunerna efter beslut av länsstyrelsen får möjlighet att tvångsinlösa mark från enskilda utan att betala ersättning (avsnitt 7.6.1).
- 3.2 Ett beslut om att lösa in enskildas egendom på det sättet innebär ett ingrepp i skyddet för enskildas egendom. Bestämmelser om skydd för enskildas egendom finns bland annat i 2 kap. 15 § regeringsformen och i artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen.
- 3.3 Enligt bestämmelsen i 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen är vars och ens egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Av bestämmelsens andra stycke följer att den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten.
- 3.4 Enligt artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Vidare gäller att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse.
- 3.5 Både bestämmelsen i regeringsformen och i Europakonventionen innefattar krav på att ingrepp i enskildas egendom måste vara proportionerliga för att vara tillåtna. Även om det finns ett allmänt intresse som kan motivera ingreppet måste det vägas mot den

enskildes intresse, och åtgärden får inte genomföras på ett sådant sätt att den innebär en oskälig börda för den enskilde. (Se t.ex. NJA 2013 s. 350 p. 11.)

3.6 Vid bedömningen av om ett ingrepp i egendomsskyddet innebär en oskälig börda för den enskilde ska hänsyn tas till om ersättning betalas för intrånget. Enligt Europadomstolens praxis måste det allmänna i regel betala ersättning till den enskilde vid tvångsförfoganden för att ett sådant ingrepp ska bedömas som proportionerligt. Det är endast i exceptionella fall som ett ingrepp i egendomsskyddet kan anses tillåtet utan att den enskilde får ersättning (se t.ex. Hans Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 5:e uppl., s. 581 f.).

3.7 Vid tvångsförfoganden avseende fast egendom gäller som huvudregel i svensk rätt att fastighetsägaren ska kompenseras med ett belopp som motsvarar 125 procent av egendomens marknadsvärde. Detta gäller såväl vid tvångsförfoganden enligt expropriationslagen (1972:719) som vid inlösen med stöd av bestämmelserna i plan- och bygglagen (2010:900). Betänkandets förslag om att kommunerna ska få möjlighet att tvångsinlösa fast egendom utan att betala en sådan ersättning innebär alltså ett avsteg från gängse principer. Betänkandet innehåller dock inte någon egentlig analys av hur detta förhåller sig till bestämmelserna om egendomsskydd i regeringsformen och i Europakonventionen. Utredningens redogörelse för egendomsskyddets innebörd i svensk rätt och i europeisk praxis begränsar sig till en halv sida (se s. 83).

3.8 Utredningen antar i stället att det får anses förenligt med egendomsskyddet att tvångsinlösa mark från enskilda utan att betala ersättning om det kan anses skäligt med hänsyn till den nytta

som ägaren kan väntas få av planens genomförande. Betänkandet innehåller emellertid ingen redogörelse för vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av om en detaljplan medför en sådan nytta för fastighetsägaren att han eller hon på detta sätt kan anses som fullt kompenserad för ett egendomsberövande.

3.9 Det framstår under alla förhållanden som tveksamt om en sådan nyttobedömning som föreslås vara avgörande för ett beslut om tvångsinlösen uppfyller kravet på proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet. Högsta domstolen har förklarat att bestämmelsen om egendomsskydd i regeringsformen innebär att det vid bedömningen av om ett ingrepp är tillåtet alltid måste göras en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet. En sådan proportionalitetsbedömning sker i tre led. Prövningen avser om det aktuella ingreppet är ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet (ändamålsenlighet), om ingreppet är nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet eller om det finns likvärdiga, mindre ingripande alternativ (nödvändighet) och slutligen om den fördel som det allmänna vinner står i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde (proportionalitet i strikt mening). (Se t.ex. Högsta domstolens dom den 9 oktober 2018 i mål T 1523-17 p. 23, ”Parkfastigheten”.)

3.10 Högsta domstolen har även klargjort att regeringsformens bestämmelse om egendomsskydd inte bara omfattar äganderättens ekonomiska och praktiska sidor, utan även dess ideella värden för fastighetsägaren. Högsta domstolen har således uttalat att det vid den proportionalitetsbedömning som ska göras vid ingrepp i egendomsskyddet måste beaktas att en fastighetsägare alltid har ett *starkt intresse* av att inte utsättas för tvångsförfogande avseende sin egendom. Detta gäller även om fastighetsägarens mer praktiska

nytta av egendomen i det enskilda fallet inte framstår som särskilt stark. (Se ”Parkfastigheten” p. 28.)

- 3.11 Den nyttobedömning som enligt den föreslagna bestämmelsen i 6 kap. 5 § plan- och bygglagen ska vara avgörande för ett beslut om tvångsinlösen tillgodoser i viss mån, men inte fullt ut, det krav på en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet som Högsta domstolen har angett.
- 3.12 Om en fullständig proportionalitetsbedömning inte kan intolkas i den föreslagna bestämmelsen i 6 kap. 5 § plan- och bygglagen, måste en fristående proportionalitetsbedömning göras i det enskilda fallet med stöd av bestämmelsen i 2 kap. 15 § regeringsformen (se ”Parkfastigheten” p. 25). En ordning där förutsättningarna för ett tvångsförfogande inte direkt framgår av lagtexten – vilket blir fallet om betänkandets förslag genomförs – framstår som otillfredsställande.
- 3.13 Sammanfattningsvis kan det konstateras att betänkandets förslag om att kommunerna ska få möjlighet att lösa in mark utan att betala ersättning till fastighetsägaren innebär ett avsteg från gängse principer om rätt till ersättning vid tvångsförfoganden. Betänkandet saknar en analys av hur förslaget förhåller sig till bestämmelserna om egendomsskydd i regeringsformen och i Europakonventionen. Förslaget riskerar därför att komma i konflikt med dessa bestämmelser. Centrum för rättvisa avstyrker därför utredningens förslag i den delen.

4. Förslaget riskerar att komma i konflikt med rätten till en rättvis rättegång

- 4.1 Utredningen innehåller inte heller någon analys av hur förslaget förhåller sig till bestämmelsen om rättvis rättegång i 2 kap. 11 §

2 st. regeringsformen. Utredningens förslag innebär en försämring av enskildas processuella möjligheter att tillvarata sin rätt vid beslut om inlösen av mark för allmänna platser.

- 4.2 Vid handläggningen av mål om inlösen av mark för allmänna platser med stöd av bestämmelserna i 6 kap. plan- och bygglagen tillämpas expropriationslagens bestämmelser (se 15 kap. 1 § plan- och bygglagen). Det innebär att det är kommunen som är skyldig att betala fastighetsägarens skäligena rättegångskostnader i mark- och miljödomstolen, om ett beslut om inlösen överklagas dit (se 7 kap. 1 § expropriationslagen). En sådan ordning innebär att fastighetsägaren får möjlighet att tillvarata sin rätt genom att anlita juridiskt biträde även med begränsade ekonomiska förutsättningar. Detta stärker den enskildes rättssäkerhet och tillgång till rättvisa.
- 4.3 Betänkandets förslag innebär att det är länsstyrelsen som beslutar om inlösen utan ersättning. Det föreslås samtidigt inga särskilda rättegångsregler som gäller när enskilda fastighetsägare överklagar sådana beslut. Det betyder att plan- och bygglagens allmänna regler om överklagande blir tillämpliga. Enligt 13 kap. 6 § plan- och bygglagen får länsstyrelsens beslut överklagas till mark- och miljödomstol. För den handläggningen gäller inte expropriationslagens regler, utan lagen (1996:242) om domstolsärenden (se 5 kap. 1 § lagen [2010:921] om mark- och miljödomstolar). I sådana fall gäller att vardera parten står sin egen rättegångskostnad, oavsett utgången i målet.
- 4.4 Det betyder att en enskild fastighetsägare som anser att ett beslut om tvångsinlösen utan ersättning är felaktigt måste betala sina egna rättegångskostnader, även om beslutet sedermera upphävs i domstol. Om den enskilde saknar rätt till ersättning för

sina rättegångskostnader i målet, kan det leda till begränsningar av den enskildes möjlighet att anlita ombud och tillvarata sin rätt. En sådan ordning urholkar enskildas rättssäkerhet och skapar en ojämlig tillgång till rättvisa.

- 4.5 Högsta domstolen har i flera avgöranden från senare tid bedömt att en ordning där enskilda inte kan få ersättning av det allmänna för skäligen rättegångskostnader i mål eller ärenden där den enskilde får framgång mot det allmänna i domstol, kan komma i konflikt med bestämmelsen om rättvis rättegång i 2 kap. 11 § 2 st. regeringsformen. I sådana fall har Högsta domstolen bedömt att den enskilde, även utan särskilt lagstöd, kan tillerkännas ersättning för skäligen rättegångskostnader med stöd av grundlagsbestämmelsen om rättvis rättegång. (Se NJA 2015 s. 374, NJA 2017 s. 503 samt NJA 2018 s. 49.) Utredningen har inte beaktat denna praxis.
- 4.6 Sammanfattningsvis kan det konstateras att utredningens förslag medför att en fastighetsägare saknar rätt till ersättning för sina rättegångskostnader även i de fall mark- och miljödomstolen kommer fram till att ett beslut om tvångsinlösen utan ersättning har varit felaktigt och ska upphävas. Detta innebär i praktiken att den enskildes möjligheter att tillvarata sin rätt blir beroende av individuella ekonomiska förutsättningar. En sådan ordning leder till ojämlig tillgång till rättvisa och riskerar att komma i konflikt med bestämmelsen om rättvis rättegång i 2 kap. 11 § 2 st. regeringsformen.

CENTRUM FÖR RÄTTVISA



Fredrik Bergman
Chef



Tomas Nicolin
Ordförande