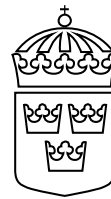


Regeringens proposition

2025/26:209



En snabbare utbyggnad av kriminalvårdsanstalter och häkten

Prop.
2025/26:209

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 17 mars 2026

Lotta Edholm

Andreas Carlson
(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i plan- och bygglagen (2010:900) som bedöms ge bättre förutsättningar för en snabbare, mer flexibel och effektiv utbyggnad av kriminalvårdsanstalter och häkten.

Möjligheterna att bevilja tidsbegränsade bygglov för kriminalvårdsanstalter och häkten utökas. Tidsbegränsade lov ska efter en lämplighetsbedömning av kommunen få ges om sökanden begär det, det är tekniskt möjligt att återställa platsen eller byggnadsverket och åtgärden uppfyller någon förutsättning för permanent bygglov. Den maximala tiden för tidsbegränsade lov förlängs till tjugo år.

Vidare föreslås regeringen ges bemyndigande att, om det behövs för att åtgärda en akut och påtaglig risk för allvarlig platsbrist i kriminalvårdsanstalter och häkten, få meddela föreskrifter om nödvändiga och tidsbegränsade undantag från bestämmelser i plan- och bygglagen, t.ex. från lovplikt, för att ordna tillfälliga kriminalvårdsanstalter och häkten.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	4
2.2	Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	6
3	Ärendet och dess beredning	7
4	Kriminalvårdens uppdrag och expansion	7
4.1	Regelverket som styr Kriminalvårdens verksamhet	7
4.2	Regelverket som styr byggande och utformning av kriminalvårdsanstalter och häkten	8
4.3	Belägningsgraden och ökningen av antalet platser	8
4.4	Kriminalvårdens planerade expansion	9
4.5	Processen för byggande av kriminalvårdsanstalter och häkten	10
4.6	Reformbehovet: att göra det lättare att snabbt ordna nya platser i Kriminalvården	12
5	Utökad möjlighet att ge tidsbegränsade bygglov för kriminalvårdsanstalter och häkten	13
5.1	En särskild regel för tidsbegränsade bygglov för kriminalvårdsanstalter och häkten	13
5.2	Bestämmelsen ska vara tidsbegränsad	22
6	Tillfälliga kriminalvårdsanstalter och häkten vid akut och allvarlig platsbrist	23
7	Avvikelser från detaljplan vid permanenta bygglov	35
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	39
9	Konsekvenser	40
10	Författningskommentar	59
10.1	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	59
10.2	Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)	63
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian En snabbare utbyggnad av häkten och anstalter (Ds 2024:25) i fråga om lämnade lagförslag	65
Bilaga 2	Lagförslaget i promemorian En snabbare utbyggnad av häkten och anstalter (Ds 2024:25)	67
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna (Ds 2024:25) En snabbare utbyggnad av häkten och anstalter	70
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag	71
Bilaga 5	Lagrådets yttrande	74
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 mars 2026	77

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2025/26:209

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs att det i plan- och bygglagen (2010:900) ska införas tre nya paragrafer, 9 kap. 71 a och 72 a §§ och 16 kap. 12 a §, och närmast före 16 kap. 12 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

71 a §

Ett tidsbegränsat bygglov för en åtgärd som avser en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte får ges om sökanden begär det och

1. det är tekniskt möjligt att återställa platsen eller byggnadsverket, och

2. åtgärden uppfyller någon försättning enligt 56–66 §§.

72 a §

Trots 72 § tredje meningen får den sammanlagda tiden för ett tidsbegränsat bygglov uppgå till högst tjugo år, om lovet avser en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte.

16 kap.

Föreskrifter vid akut och allvarlig platsbrist i kriminalvårdsanstalter och häkten

12 a §

Om det behövs för att kunna åtgärda en akut och påtaglig risk för en allvarlig brist på platser i kriminalvårdsanstalter eller häkten, får regeringen meddela föreskrifter om nödvändiga och tidsbegränsade undantag från

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

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

3. kraven enligt 9 kap. på bygg-
lov, rivningslov och marklov, och

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

Undantagen i sådana föreskrifter
ska vara proportionella i förhållande
till de intressen som de bestämmel-
ser som anges i första stycket 1–4
avser att skydda eller främja.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2026.

Prop. 2025/26:209 2.2 Förslag till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 71 a och 72 a §§ plan- och bygglagen (2010:900) ska upphöra att gälla.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2036.
2. De upphävda paragraferna gäller fortfarande för mål och ärenden som har påbörjats före den 1 juli 2036 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. De upphävda paragraferna gäller fortfarande i fråga om förlängning av lov som har getts eller förlängts med stöd av bestämmelserna.

Den 15 mars 2024 gav Landsbygds- och infrastrukturdepartementet en utredare i uppdrag att utreda åtgärder för snabbare utbyggnad av kriminalvårdsanstalter och häkten. I uppdraget ingick att föreslå ändringar i plan- och byggregelverket som förbättrar förutsättningarna för att fler anstalter och häkten ska kunna byggas och nya anstalts- och häktesplatser kan skapas genom en snabbare plan- och byggprocess. Utredningen skulle i första hand handla om att införa undantag från krav som bedöms vara mindre relevanta vid byggnation av anstalter och häkten (LI2024/00694). Uppdraget redovisades i departementspromemorian En snabbare utbyggnad av häkten och anstalter (Ds 2024:25). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1* och promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga på regeringens webbplats (regeringen.se) och i Landsbygds- och infrastrukturdepartementet (LI 2024/00880).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 3 februari 2026 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslagen i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådet avstyrker införande av det föreslagna bemyndigandet som man anser är alltför generellt utformat och innebär avsteg från de demokratiska processer som plan- och bygglagen utgår från. Bemyndigandet skiljer sig, enligt Lagrådet, dessutom från nuvarande föreskriftsbemyndiganden för extraordinära situationer genom att befintliga bemyndiganden kännetecknas av att de avser situationer som inte kan förutses, medan det aktuella förslaget i huvudsak är en förutsägbar konsekvens av regeringens kriminalpolitik. Lagrådet pekar på att det finns andra möjligheter att åtgärda platsbristen, t.ex. genom att inte genomföra de straffskärpningar som regeringen föreslår. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 5.1 och 6 och i författningskommentaren (avsnitt 10).

I förhållande till lagrådsremissen har dessutom vissa språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

4 Kriminalvårdens uppdrag och expansion

4.1 Regelverket som styr Kriminalvårdens verksamhet

Enligt förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården ansvarar Kriminalvården bl.a. för att verkställa utdömda påföljder och bedriva häktesverksamhet. Vidare ska myndighetens verksamhet bedrivas på ett säkert, humant och effektivt sätt, och återfall i brott ska förebyggas. Kriminalvården ska fortlöpande anpassa antalet anstalts- och häktesplatser till behovet. Anstalts- och häktesorganisationen ska vara utformad så att den tillgodoser olika behov av övervakning och kontroll, men också de

Prop. 2025/26:209 intagnas rättigheter. I fängelselagen (2010:610) finns bestämmelser om verkställighet av fängelse i kriminalvårdsanstalt och i häkteslagen (2010:611) finns bestämmelser om verkställighet av beslut om häkte och vissa andra frihetsberövanden i häkte eller i annan förvaringslokal.

4.2 Regelverket som styr byggande och utformning av kriminalvårdsanstalter och häkten

Byggandet av anstalter och häkten regleras enligt samma bestämmelser som gäller för andra byggnader i plan- och bygglagen (2010:900) och anslutande regelverk, bl.a. miljöbalken och fastighetsbildningslagen (1970:988). I Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd (BBR), finns det särskilda bestämmelser för bl.a. Kriminalvårdens lokaler. Enligt byggreglerna (5:215 BBR och tillhörande allmänt råd) ställs särskilda krav på utrymningsvägar, brandceller och sprinklersystem m.m. i lokaler avsedda för personer som hålls inlåsta.

Även miljöbalken ställer krav som kan påverka utformningen av anstalter och häkten, t.ex. i fråga om golvyta och ventilation i de intagnas bostadsrum (se Mark- och miljööverdomstolens dom i mål M 3304–04, MÖD 2005:45). Vidare har Riksdagens ombudsmän gjort uttalanden om att en cell där två intagna placeras bör vara minst tio kvadratmeter, exklusive toalettutrymme (Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2021/22 s. 261).

Utöver plan- och bygglagen och anslutande regelverk finns även bestämmelser i förordningen med instruktion för Kriminalvården och förordningen (2014:1108) om utformningen av häkten och polisarrester. Dessutom ska hänsyn tas till europeiska och internationella rekommendationer.

Av 7 § förordningen med instruktion för Kriminalvården framgår att antalet häktes- och anstaltsplatser fortlöpande ska anpassas till behovet. Anstalts- och häktesorganisationen ska vara utformad så att den tillgodoser olika behov av övervakning och kontroll samt de intagnas rättigheter och behov av sysselsättning. I 2 och 3 §§ förordningen om utformningen av häkten och polisarrester anges närmare vilka krav som ska ställas på ett förvaringsrum, dvs. en häktescell. Där framgår att ett förvaringsrum bl.a. ska ha en golvyta på minst 6 kvadratmeter, ett kubikinnehåll på minst 15 kubikmeter och vara försett med fönster för att säkerställa tillräckligt med dagsljus. Rummet ska också vara ändamålsenligt utrustat för den intagnes behov och det ska finnas handfat och toalett i anslutning till rummet. Hur rummet ska vara utrustat regleras även i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd.

4.3 Beläggningsgraden och utökningen av antalet platser

I början av oktober 2025 fanns det 47 anstalter och 39 häkten i Sverige med totalt cirka 11 900 anstalts- och häktesplatser, varav cirka 8 100 platser på anstalt och cirka 3 800 platser på häkten.

Anstalterna indelas av Kriminalvården i olika säkerhetsklasser, från klass 1 till klass 3, där klass 1 är den högsta säkerhetsklassen och klass 3 är den lägsta. Sex av anstalterna är avsedda för kvinnor. Av det totala antalet platser på anstalt är ungefär 5 500 fasta platser, medan övriga är beredskapsplatser. 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.

Häkten finns i två säkerhetsklasser; normalhäkten och säkerhetshäkten. Av det totala antalet platser på häkten är ungefär 2 800 fasta platser, medan cirka 900 är beredskapsplatser, dvs. platser i ett rum som egentligen är anpassat för en häktad men där det placerats två. En av platserna räknas då som en fast plats medan den andra räknas som en beredskapsplats. Det finns också platser för häktade i byggnader med tidsbegränsade bygglov samt tillfälliga häktesplatser i Polismyndighetens arrestlokaler. Enligt utredningen har Kriminalvården uppgett att antalet platser i byggnader med tidsbegränsade bygglov utgör närmare 8 procent av det totala antalet anstalts- och häktesplatser.

Både på anstalter och häkten har belägningsgraden under de senaste åren i genomsnitt varit över 100 procent. I Kriminalvårdens senaste kapacitetsrapport redovisas hur mycket belägningsgraden har ökat från 2022 till och med år 2024 (Kriminalvårdens kapacitetsrapport 2025–2034, 2025-03-11, dnr KV 2025–3916, s. 13). I anstalter ökade beläggningen i fråga om fasta platser från i genomsnitt 113 procent år 2022 till 131 procent år 2024. I häkten ökade belägningsgraden i fråga om fasta platser från i genomsnitt 107 procent år 2022 till 119 procent år 2024.

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, medellång och lång sikt.

4.4 Kriminalvårdens planerade expansion

Det råder brist på platser i Kriminalvården. Redan i september 2020 ansåg Kriminalvården att platsbristen i anstalter och häkten var så allvarlig att den kunde försämrade myndighetens förmåga att klara sitt uppdrag. För att hantera krisläget har generaldirektören ett flertal gånger beslutat om att gå upp i s.k. stabsläge. Det innebär att organisationen anpassas för att snabbare kunna fatta beslut om att t.ex. få fram fler platser.

I Kriminalvårdens senaste plan för kapacitet redogör myndigheten för den utbyggnad som planeras för att svara mot det prognosticerade platsbehovet, vilket innebär mer än en dubblering av antalet platser i häkten och anstalter fram till år 2035 (Kriminalvårdens plan för kapacitet 2026–2035, 2026-02-27, Dnr KV 2025–17447). I föregående kapacitetsrapport presenterade myndigheten även sina strategiska överväganden för lokalförsörjningen (Kriminalvårdens kapacitetsrapport 2025–2034, 2025-03-11, dnr KV 2025–3916). Där framgår bl.a. vilka strategiska överväganden som behöver göras och hanteras till följd av att Kriminalvården har beslutat att göra avsteg från den modell med en intagen per bostadsrum som tidigare varit rådande inom kriminalvården. Bostadsmiljöerna i samt-

liga nyproducerade anstalter anpassas i dag för två intagna per bostadsrum för att möjliggöra 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. För att bättre kunna möta de framtida behoven bedriver Kriminalvården också ett utvecklingsarbete kring standardiserade byggnader och byggnadselement.

Därutöver planerar Kriminalvården för att det ska byggas större anstalter än i dag, med 1 000–1 500 platser, vilket kan medföra fördelar jämfört med mindre anläggningar. Exempelvis skulle enligt myndigheten byggnationsprocessen kunna påverkas positivt genom att det krävs färre förberedande moment per anstaltsplats, t.ex. sökning efter platser med lämplig mark att bygga på och bygglovsprövningar. Myndigheten bedömer även att storanstalter skulle medföra lägre byggkostnader per plats och minskade vårddygnskostnader.

Utöver storanstalter planeras det också fortsatt för andra nya, men mindre, byggnader anpassade för anstalter och häkten. Platser kan även tillskapas genom att befintliga byggnader (t.ex. tidigare behandlingshem) byggs om till anstalter och häkten. Många befintliga anstalter och häkten planeras även utökas genom tillbyggnation. Det finns även projekt där tidigare nedlagda anstalter renoveras och byggs om för att återöppnas. Kriminalvården har efter en utredning om möjligheten att nyttja s.k. fängelsefartyg för klass 3-anstalter, bedömt att det inte är en lösning för att snabbt skapa nya platser men att det ändå utgör en möjlighet som kan behöva övervägas i avsaknad av andra, mer lämpliga, lösningar.

4.5 Processen för byggande av kriminalvårdsanstalter och häkten

För att få fram nya anstalts- eller häktesplatser krävs det bygglov bl.a. om den åtgärd som vidtas för att ordna platserna innebär nybyggnad eller ändrad användning av en byggnad. Det första fallet är aktuellt när en helt ny byggnad uppförs på en ny plats. Det andra fallet är aktuellt när en befintlig byggnad som har använts till annat, t.ex. ett tidigare behandlingshem, görs om till ett häkte eller en anstalt. Även tillbyggnader och fasadändringar kan i vissa fall kräva bygglov.

Bygglov ska ges om förutsättningarna för bygglov är uppfyllda, bl.a. att åtgärden inte strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser om sådana gäller för området och att åtgärden – om den vidtas utanför detaljplanlagt område – inte förutsätter planläggning. Åtgärden måste också uppfylla de krav på placering och utformning som gäller för den. För tidsbegränsade lov gäller särskilda förutsättningar. Som huvudregel ska permanent bygglov i första hand ges, men i vissa fall kan tidsbegränsat bygglov bli aktuellt (jfr prop. 2006/07:122 s. 54). För att få tidsbegränsat eller permanent bygglov för en anstalt eller ett häkte gäller samma förutsättningar som för andra byggnader (med undantag för de förutsättningar som gäller för tidsbegränsade lov som avser bostäder).

För att påbörja det byggarbete som behövs för att genomföra en åtgärd som har fått bygglov krävs även ett startbesked. Vissa frågor prövas i bygglovet och andra i startbeskedet. I bygglovet prövas främst åtgärdens

placering och utformning, medan det genom startbeskedet främst bedöms om de tekniska egenskapskraven i 8 kap. 4 § plan- och bygglagen kan antas komma att uppfyllas. Åtgärder som omfattas av krav på startbesked får som huvudregel inte tas i bruk när de är slutförda förrän byggnadsnämnden har gett ett slutbesked. Ett slutbesked innebär att byggnadsnämnden utifrån det underlag som finns i ärendet bedömer att åtgärden kan antas uppfylla de krav och villkor som gäller för den. Även i fråga om startbesked och slutbesked gäller samma regler för anstalter och häkten som för andra byggnader. Om det i ett senare skede framkommer att det som har byggts inte överensstämmer med krav och villkor i plan- och bygglagstiftningen eller att olika beslut inte har följts kan byggnadsnämnden ingripa med tillsyn och besluta om olika påföljder.

Enligt plan- och bygglagen är en byggherre den som för egen räkning utför eller låter utföra projekterings-, byggnads-, rivnings- eller markarbeten (1 kap. 4 § plan- och bygglagen). Kriminalvården får inte äga fastigheter och kan därför inte förvärva den mark där häkten och anstalter ska uppföras. Kriminalvården hyr i stället lokaler av olika fastighetsägare, såväl privata som statliga. Den största hyresvärden är det statliga bolaget Specialfastigheter. Som byggherre när det gäller häkten och anstalter står vanligtvis den fastighetsägare eller hyresvärd som Kriminalvården ska hyra av.

Vidare kan byggande av en anstalt eller ett häkte förutsätta att en detaljplan tas fram. Om det aktuella området omfattas av detaljplan krävs bl.a. att den planerade kriminalvårdsverksamheten är förenlig med detaljplanens bestämmelser om markanvändningen. Kriminalvårdsverksamhet får lokaliseras inom områden där detaljplanen anger användningen ”vård” (5 kap. 4 § Boverkets föreskrifter, BFS 2020:5, om detaljplan). Häkten kan därutöver lokaliseras till platser där detaljplanen anger användning ”centrum”. Om den gällande detaljplanen inte medger användningen och åtgärden inte kan medges som en liten avvikelse kan detaljplanen behöva ändras.

Den mark som ska bebyggas och de byggnader som ska anpassas för kriminalvård behöver möjliggöra en mängd funktioner kopplade till verksamheten, tillräcklig infrastruktur, yta samt robust byggnadskonstruktion. För Kriminalvården är det bl.a. önskvärt att häkten ligger i anslutning till polis och domstolar. Kriminalvården behöver även lokalisera anstalter och häkten förhållandevis nära en större tätort eller på andra platser där det finns förutsättningar att kompetensförsörja verksamheten. Hänsyn måste också tas till att transportverksamheten ska fungera smidigt och säkert.

Kriminalvården beräknar att en anstalt med cirka 300 platser tar ungefär fem och ett halvt till sju år att få på plats, oräknat eventuella överklagandetider och andra tillkommande hinder. För större anläggningar med cirka 1 500 platser beräknar Kriminalvården att motsvarande tidsåtgång kommer att uppgå till mellan sex och elva år. Arbetet med att ta fram en ny eller ändra en befintlig detaljplan utgör endast en del av denna tidsåtgång. Den totala tidsåtgången påverkas av om en planprocess för en ny detaljplan eller ändring av en befintlig plan behövs eller inte.

Det saknas statistik för hur lång tid det tar att ta fram en detaljplan för anstalter och häkten specifikt, men generellt varierar tidsåtgången för detaljplanering. Tidsåtgången kan påverkas av omständigheterna i det enskilda fallet och av hur komplex den planerade verksamheten och platsen

Prop. 2025/26:209 är. Statistik från Sveriges kommuner och regioner (SKR) som omfattar alla typer av detaljplaner åren 2022 och 2023 visar att knappt hälften av planerna, 45 procent, hade en mediantid för handläggning som var två år eller kortare. Den återstående dryga hälften hade handläggningstider på mer än två år. Även tidsåtgången för överklagandeprocesser i domstol i fråga om detaljplaner varierar. Domstolsverket har tagit fram statistik som visar den genomsnittliga omloppstiden för alla typer av överklagade detaljplaner under år 2024. Av statistiken framgår att den genomsnittliga tiden uppgick till cirka sex månader hos både mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen (6,3 månader).

4.6 Reformbehovet: att göra det lättare att snabbt ordna nya platser i Kriminalvården

Bristen på kriminalvårdsplatser är i dag stor och läget ansträngt. Samtidigt kan platsbehoven komma att öka de kommande åren till följd av straffrättsliga reformer. Även om planering och byggande av anstalter och häkten är en komplex process som påverkas av olika faktorer, som till stor del kan hänföras till omständigheter utanför plan- och byggregelverket, bör sådana ändringar i reglerna vidtas som bidrar till att skynda på utbyggnaden.

Utredningen har presenterat följande tre förslag som vart och ett syftar till att underlätta skyndsamt anordnande av fler anstalts- och häktesplatser:

1. Förslaget om tidsbegränsat bygglov innebär att kommunen ges möjlighet att bevilja ett tidsbegränsat bygglov för att därefter inom ramen för ordinarie detaljplanearbete göra de prövningar som behövs för att byggnaden, om förutsättningar finns, ska kunna bli permanent. Som framgår av avsnitt 5 bedömer regeringen att förslaget är ändamålsenligt för syftet att underlätta skyndsamt ordnande av fler plaster inom Kriminalvården.
2. Förslaget om ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om undantag handlar om att öppna för tidsbegränsade undantag (från t.ex. krav på bygglov) när situationen med platsbrist är akut och allvarlig. Förslaget tar inte sikte på att ordna permanenta byggnader. De undantag som ska kunna tillåtas ska ha en begränsad giltighetstid. Som framgår av avsnitt 6 bedömer regeringen att förslaget är ändamålsenligt för syftet att underlätta att lösa ett akut behov av att tillfälligt ordna fler kriminalvårdsplatser.
3. Förslaget om permanent bygglov som avviker från detaljplan handlar om att ge kommunen möjlighet att ge bygglov i strid med gällande detaljplan. Förslaget innebär att kommunen behöver göra de prövningar som behövs för en permanent bebyggelse i ett bygglovsärende i stället för inom planarbetet. Som framgår av avsnitt 7 bedömer regeringen att förslaget inte bidrar till att mer skyndsamt kunna ordna fler anstalts- och häktesplatser och att förslaget därför inte är ändamålsenligt.

5 Utökad möjlighet att ge tidsbegränsade bygglov för kriminalvårdsanstalter och häkten

5.1 En särskild regel för tidsbegränsade bygglov för kriminalvårdsanstalter och häkten

Regeringens förslag

Tidsbegränsade bygglov ska få ges för kriminalvårdsanstalter och häkten i fler fall än nuvarande regler medger. Det ska räcka med att sökanden begär ett tidsbegränsat bygglov, att det är tekniskt möjligt att återställa platsen eller byggnadsverket och att åtgärden uppfyller någon av de förutsättningar som gäller för ett permanent bygglov.

Tidsbegränsade bygglov för anstalter och häkten ska få ges för högst tio år. Tiden ska dock på sökandens begäran kunna förlängas med högst fem år i taget till maximalt tjugo år.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i sak överens med regeringens. Utredningen föreslår, till skillnad från regeringens, att regleringen ska vara samlad i en paragraf.

Remissinstanserna

Remissutfallet är splittrat. Flera av de remissinstanser som är positiva till förslaget har olika förbehåll. Bland dem som är positiva finns *Boverket*, *Kriminalvården*, *Fastighetsägarna*, *Lantmäteriet*, *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Sveriges kommuner och regioner (SKR)* och *Ekerö*, *Gävle*, *Norrtälje* och *Uppsala kommuner*.

Bland andra *Fastighetsägarna* och *Kriminalvården* anser att det finns ett angeläget behov av att hantera platsbristen på anstalter och häkten och underlätta för Kriminalvårdens fortsatta expansion. *Polismyndigheten* och *Statens institutionsstyrelse (SiS)* ser positivt på lösningar som möjliggör en snabbare utbyggnad av anstalter och häkten. SiS framhåller vidare att även SiS har ett stort behov av att omfattas av de utökade möjligheterna till tidsbegränsade bygglov.

Boverket och *Göteborgs kommun* bedömer att utökade möjligheter till tidsbegränsade lov kan bidra till att åtgärda bristen på kriminalvårdsplatser då kravet på sökanden att redovisa ett tidsbegränsat behov utgår och det är möjligt att under tidsbegränsningen ta fram en detaljplan. Enligt *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* innebär förslaget att tidsbegränsade bygglov för häkten och anstalter som redan har beslutats kan förlängas samt att prövningen av tidsbegränsade lov förenklas.

Bland de remissinstanser som är negativa eller avstyrker förslaget finns *Föreningen Sveriges bygglovsgranskare*, *länsstyrelserna i Skåne*, *Värmland*.

Prop. 2025/26:209 *lands och Västerbottens län, Sveriges arkitekter, Institutet för mänskliga rättigheter och Åmåls kommun.*

Bland andra *Göteborgs, Malmö och Stockholms kommuner, Länsstyrelsen i Västerbottens län och Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* uttrycker att möjligheten att meddela tidsbegränsade bygglov trots att åtgärden avses att bli permanent bryter mot plan- och bygglagens systematik och innebär att man föregår den demokratiska process som detaljplanläggning innebär. *Ekerö, Skellefteå och Umeå kommuner och Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* anser att en tidsperiod om tjugo år är för lång för att en åtgärd ska betraktas som en tillfällig.

Kungliga Tekniska högskolan, Malmö kommun och Sveriges arkitekter invänder att en särreglering för anstalter och häkten i förlängningen riskerar att öppna för liknande särregleringar för andra typer av byggprojekt som kräver prioriteringar och snabbare processer. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anger att det finns många andra angelägna allmänna intressen, och att det är olämpligt att särreglera ett intresse specifikt. Enligt *Fastighetsägarna* riskerar en särreglering att försvåra tolkningen och tillämpningen av lagen. *Institutet för mänskliga rättigheter* anser att utredningens förslag inte beaktar mänskliga rättigheter och att det krävs andra åtgärder för att komma till rätta med överbeläggningen, som t.ex. brottsförebyggande insatser.

Även om *Lantmäteriet* är positivt till förslaget och finner det välavvägt, framhålls att enbart avsikten att ett tidsbegränsat bygglov ska bli permanent inte uppfyller fastighetsbildningslagens (1970:988) krav på varaktighet, och att förutsättningarna för markåtkomst genom fastighetsrättsliga åtgärder därför kan försvåras.

Göteborgs kommun föreslår att regleringen bör innefatta ett uttryckligt krav på att det bedöms lämpligt att meddela ett tidsbegränsat bygglov enligt bestämmelsen. Göteborgs kommun påtar också att det saknas en definition av vad som utgör en kriminalvårdsanstalt respektive ett häkte.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Svea hovrätt (mark- och miljööverdomstolen) ifrågasätter att det tillåts undantag från kraven på byggnaders utformning och lokalisering, med hänsyn till att det är fråga om anläggningar med stor omgivningspåverkan respektive med hänsyn till att byggnader riskerar att uppföras på platser och med en utformning som är olämplig med anledning av risken för olyckor och de intagnas säkerhet. *Kungliga tekniska högskolan* anför att snabbare processer kan innebära att viktiga faktorer som säkerhet och påverkan på närmiljön inte belyses på ett tillräckligt sätt samt att rättssäkerheten försämras på grund av godtyckliga eller politiskt styrda beslut. *Malmö kommun* invänder att undantag från detaljplaner inte bör omfatta åtgärder med så stor omgivningspåverkan som kriminalvårdsanstalter och häkten. *Sveriges arkitekter* anför att förslaget i praktiken kommer göra det möjligt att runda de kvalitativa utformnings- och anpassningskraven för bebyggelse som är avsedd att vara permanent. *Sveriges arkitekter* påtar att förslaget riskerar att medföra att bygglov ges på mark som enligt detaljplanen inte får bebyggas på grund av att den är olämplig för bebyggelse på grund av exempelvis risk för ras, skred eller översvämning. *Länsstyrelsen i Skåne län* anger att prövningen av tidsbegränsade lov kommer försvåras eftersom exempelvis risker, samordning och intresseavvägningar som normalt prövas i detaljplaner i stället måste prövas summariskt inom ramen för bygglovet.

Skellefteå kommun invänder att bygglovsprocessen inte påskyndas genom att göra det möjligt att bevilja tidsbegränsade bygglov i situationer då en åtgärd kan få permanent bygglov.

Umeå kommun påtalar att förslaget att tidsbegränsat bygglov ska kunna ges för åtgärder som uppfyller alla krav för att få permanent lov inte är förenligt med regeln i 9 kap. 30 § plan- och bygglagen, som anger att lov ska ges för en åtgärd som uppfyller alla krav enligt bestämmelsen.

Göteborgs kommun anser, med hänvisning till behovet av förutsebarhet, att ett tidsbegränsat bygglov ska få ges för en längre period än tio år men att möjligheten att förlänga ett sådant tidsbegränsat bygglov ska tas bort.

Skövde kommun föreslår en tydligare reglering kring uppföljning och avveckling för att säkerställa att byggnaderna inte permanentas utan en planändring.

Sveriges arkitekter anser att det bör framgå att ”tekniskt möjligt” att återställa platsen även innebär att irreparabla skador på natur- och kulturvärden ska undvikas.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande bestämmelser om tidsbegränsade bygglov

Den finns i dag generella bestämmelser om tidsbegränsade bygglov i plan- och bygglagen (9 kap. 70–72 §§). Ett tidsbegränsat bygglov får, med undantag för ändamål av säsongskarakter, enligt dagens regler ges för högst 15 år (tio plus fem år). Vidare får lov endast ges om åtgärden avses pågå under en begränsad tid. I praxis ställs mot bakgrund härav krav på att behovet av åtgärden verkligen är tillfälligt och att det framstår som praktiskt och ekonomiskt rimligt att avveckla åtgärden. För bostäder är det lättare att få tidsbegränsat bygglov. För bostäder gäller inte att åtgärden endast ska pågå under en begränsad tid eller att behovet av åtgärden är tillfälligt. Att alla krav för att beviljas permanent bygglov är uppfyllda är inte heller ett hinder för att bevilja tidsbegränsat bygglov för bostäder. De mer generösa möjligheterna att tillämpa tidsbegränsade bygglov för bostäder har motiverats med bostadsbristen och att det är angeläget att utvidga möjligheterna att använda tillfälliga bostäder som ett komplement till permanent byggande där bostadsbehovet inte fullt ut kan tillgodoses genom ordinarie plan- och byggprocesser (se prop. 2016/17:137 s. 11).

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

Mot bakgrund av den allvarliga platsbrist som råder inom Kriminalvården behöver det anordnas nya platser i hög takt. Behovet av nya kriminalvårdsplatser är så stort att det inte inom rimlig tid kan tillgodoses enbart genom ordinarie plan- och byggprocesser för permanenta bygglov. Bland annat begränsas Kriminalvårdens expansionsmöjligheter av bristen på mark som är planlagd för en användning som medger kriminalvårdsanstalter och häkten. Möjligheten att bygga ut befintliga anläggningar kan också begränsas exempelvis av planbestämmelser om byggnaders placering, omfattning och utformning. Åtgärder behöver därför vidtas för att underlätta expansionen även i avvaktan på nödvändig planläggning. Även om också andra, som t.ex. *Statens institutionsstyrelse (SiS)*, har

behov av att snabbt få fram fler platser bör detta lagstiftningsärende begränsas till anstalts- och häktesplatser i Kriminalvårdens regi. För förslag med en bredare ansats saknas det beredningsunderlag.

Tidsbegränsade bygglov för kriminalvårdsanstalter och häkten kan i och för sig ges redan med stöd av befintlig generell reglering, men kravet på att åtgärden ska vara tillfällig begränsar i vilka situationer denna möjlighet kan utnyttjas. Det finns behov på kort sikt av att öka möjligheten att ordna nya kriminalvårdsanstalter och häkten med hjälp av tidsbegränsade bygglov. Det finns också behov på lång sikt av att skapa permanenta kriminalvårdsanstalter och häkten genom att öppna för möjligheten att använda tidsbegränsade bygglov under tid som mark planläggs för ändamålet.

Som flera remissinstanser påpekar innebär en sådan ordning en avvikelse från systematiken i plan- och bygglagen. Förslaget innebär dock inte någon skyldighet, utan en möjlighet för kommunerna att bevilja tidsbegränsade bygglov. Kommunerna kommer också fortsatt ha möjlighet att neka ett tidsbegränsat bygglov om etableringen inte bedöms vara lämplig. I de fall där kommunen har valt att bevilja ett tidsbegränsat bygglov måste fortfarande nödvändig planläggning ske, och förutsättningarna för bygglov uppfyllas, för att ett permanent lov ska kunna ges. Regeringen har förtroende för att kommunerna gör riktiga bedömningar i fråga om var tidsbegränsade anstalter och häkten lokaliseras samt hur de utformas, och att platsbristen på sikt tas om hand genom permanenta åtgärder. Processen i stort ska inte avvika från det som gäller för tidsbegränsade bygglov i övrigt. Det innebär t.ex. att ett beslut om tidsbegränsat bygglov kan överklagas av den som beslutet angår, om beslutet har gått denne emot. Förslaget bör därför inte innebära någon ökad risk för att förhållanden av betydelse för det tidsbegränsade bygglovet inte belyses tillräckligt vid prövningen eller medföra en försämrad rättssäkerhet.

Med hänsyn till att det är fråga om en speciell och förhållandevis ovanlig typ av bebyggelse, bör förslaget inte medföra någon risk för att tidsbegränsade bygglov kommer bli norm eller öppna för andra särregleringar för annan typ av bebyggelse. Av samma skäl bör särskilda regler i detta avseende inte generellt bidra till att försvåra tolkningen av regelverket eller negativt påverka detaljplanernas och kommunernas ansvar för markplaneringen. Regeringen konstaterar i likhet med *Lantmäteriet* att vissa fastighetsbildningsåtgärder inte kan vidtas för åtgärder som beviljats tidsbegränsade bygglov. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan detta innebära en begränsning av i vilka situationer tidsbegränsade lov kan användas för att uppföra anstalter och häkten. Trots detta innebär de utökade möjligheterna till tidsbegränsade lov en ökad flexibilitet till förmån för kommunen, byggherren och Kriminalvården. För vissa fastighetsrättsliga åtgärder kan det också finnas alternativ till en lantmäteriförordning under en begränsad tidsperiod. Den av Lantmäteriet påtalade bristen på samordning mellan bl.a. fastighetsbildningslagen och plan- och bygglagen bör övervägas i ett annat sammanhang.

Regeringen anser sammanfattningsvis att behovet av nya kriminalvårdsplatser motiverar den utökning av möjligheten till tidsbegränsade bygglov som förslaget ger. Regleringen bör omfatta både nybyggnad, tillbyggnad och ändrad användning. Regeln bör även omfatta andra åtgärder som behövs för att bedriva verksamheten, som t.ex. stängsel eller murar som uppförs som perimeterskydd och parkeringsplatser. Det innebär att be-

stämelsen bör omfatta alla bygglovspliktiga åtgärder som behövs för att bedriva verksamhet vid kriminalvårdsanläggningar och häkten. Bedömningen görs att det inte behöver införas definitioner av kriminalvårdsanstalt och häkte i plan- och bygglagen. Det får anses klart att med en kriminalvårdsanstalt avses en byggnad som används som kriminalvårdsanstalt enligt fängelselagen (2010:610), och med häkte avses en byggnad som används som häkte enligt häkteslagen (2010:611). *Lagrådet* saknar överväganden rörande den valda begränsningen och ställer frågan om bestämmelserna inte borde omfatta även kontrollerat boende enligt lagen (2025:1053) om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning. Elektronisk övervakning i kontrollerat boende är en ny verkställighetsform som får användas från den 1 juni 2026 (prop. 2024/25:202). Det finns väsentliga skillnader mellan verkställighet i kontrollerat boende och verkställighet i anstalt som får betydelse i plan- och bygghänseende. Den som avtjänar sitt straff i ett kontrollerat boende ska som utgångspunkt inte vara i behov av något särskilt stöd eller av tillsyn utan ska i stor utsträckning klara sig på egen hand, t.ex. vad gäller matlagning, att ta sig till och från sin sysselsättning eller att delta i behandlingsverksamhet (prop. 2024/25:202 s. 45). Tanken har varit att det kontrollerade boendet ska vara just den dömdes boende under verkställigheten. Det ska typiskt sett inte förekomma särskilda behandlingsinsatser, programverksamhet eller liknande inom det kontrollerade boendet. Eventuella sådana insatser inom ramen för verkställigheten ska i stället genomföras utanför boendet. Utformningen har bland annat varit avsedd att möjliggöra för Kriminalvården att anskaffa eller hyra andra typer av lokaler än vad som krävs för att husera en anstalt eller ett häkte. Detta bl.a. genom att byggnaden inte ska behöva vara inrättad för ändamålet vård utan att det ska räcka med att platsen enligt gällande planbestämmelser tillåter bostäder.

Kriminalvårdens behov av en snabbare utbyggnad är kopplat till anstalter och häkten. Samma utmaningar med lokalförsörjningen bedöms inte finnas i förhållande till kontrollerade boenden. Mot denna bakgrund bedömer regeringen att den särskilda regleringen för tidsbegränsade bygglov, i vart fall i nuläget, inte bör omfatta kontrollerade boenden.

Det ska inte göras någon prövning av om behovet är tillfälligt

För att beviljas ett tidsbegränsat bygglov för kriminalvårdsanstalter och häkten med stöd av nuvarande regler krävs att åtgärden endast ska pågå under en begränsad tid. I praxis har detta ansetts innebära att det inte är tillräckligt att ett lov har sökts för en begränsad period, utan omständigheterna måste också vara sådana att åtgärdens provisoriska karaktär med hänsyn till dess syfte och de tekniska och ekonomiska möjligheterna att återgå till ett planenligt användningssätt framstår som reell (se t.ex. RÅ 1994 ref 13 och MÖD 2016:27). Det innebär att Kriminalvårdens långsiktiga behov inte är möjliga att tillgodose genom tillämpning av befintlig reglering

Kriminalvårdsanstalter och häkten är ofta komplexa byggnader som är kostsamma att uppföra. För att åstadkomma en så effektiv användning av statens resurser som möjligt, finns det intresse av att byggnader som uppförs med stöd av tidsbegränsade bygglov ska kunna tillåtas permanent i ett senare skede. Kravet på att sökanden ska visa att åtgärden endast avses

pågå under en begränsad tid bör därför inte gälla tidsbegränsade bygglov för kriminalvårdsanstalter och häkten. Det överensstämmer också med den ordning som enligt nuvarande regler gäller för tidsbegränsade bygglov för bostäder (9 kap. 71 § första punkten plan- och bygglagen). Förslaget gör det t.ex. möjligt att uppföra nya anstalter och häkten med stöd av tidsbegränsade bygglov, för att sedan omvandla de tidsbegränsade loven till permanenta lov efter det att en detaljplan har antagits som tillåter att åtgärden blir permanent. Det finns dock inte någon garanti för att en åtgärd som beviljats tidsbegränsat bygglov i förlängningen kommer att kunna beviljas ett permanent lov. För detta krävs en ny prövning enligt de regler som gäller för permanenta bygglov.

Möjligheten att i väntan på en ny detaljplan använda tidsbegränsade bygglov för åtgärder som är avsedda att vara permanenta avviker från plan- och bygglagens systematik. Flera remissinstanser påpekar detta, bl.a. *Göteborgs* och *Malmö kommuner*, *Länsstyrelsen i Västerbottens län* och *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*. Att ge en sådan möjlighet innebär emellertid också att anläggningarna i de fall projekteringen är färdig kan börja uppföras tidigare än om man först måste invänta att en ny detaljplan vinner laga kraft. Med hänsyn till behovet av nya platser inom Kriminalvården bedömer regeringen att det är nödvändigt och rimligt att gängse systematik frångås för att anläggningar ska vara möjliga att uppföra i väntan på att marken planläggs. Eftersom regleringen endast avser anstalter och häkten kan den inte heller förväntas tillämpas mer än på ett begränsat antal platser. Den föreslagna särregleringen bör därför inte ha någon negativ inverkan på förtroendet för detaljplanesystemet generellt eller den demokratiska legitimiteten i plan- och bygglagens processer. Det bör också framhållas att vid en efterföljande planläggning ska kommunen följa plan- och bygglagens regler på samma sätt som i fråga om andra detaljplaner. Det finns alltså inte något utrymme för kommunerna att i efterhand ta hänsyn till eller legitimera de tidsbegränsade åtgärderna genom att anta en detaljplan som det inte finns förutsättningar för.

Det ska räcka med att det är tekniskt möjligt att återställa platsen eller byggnadsverket

För att tidsbegränsade bygglov ska kunna beviljas enligt nuvarande reglering (9 kap. 71 § plan- och bygglagen), krävs det att platsen ska kunna återställas. Kravet har enligt praxis kommit att innebära att det ska framstå som praktiskt och ekonomiskt rimligt att avveckla åtgärden (se t.ex. RÅ 1994 ref 13 och MÖD 2016:27). Som utredningen konstaterar innebär prövningen av ekonomisk rimlighet en oförutsebarhet. En sådan prövning kan ta tid och ansökan kan komma att avslås på grund av att markarbeten bedöms bli så kostsamma att det inte anses rimligt att återställa platsen. Kravet på att det ska vara praktiskt och ekonomiskt rimligt att återställa platsen riskerar därför att vara ett hinder för Kriminalvårdens expansion.

En viktig förändring med det nya förslaget är att ge möjlighet att vidta permanenta åtgärder med stöd av tidsbegränsade bygglov, t.ex. i avvaktan på att en detaljplan tas fram. Det kan därför förväntas att Kriminalvården ofta kan ha ett intresse av att de tidsbegränsade loven ersätts med permanenta. Men om det saknas förutsättningar att ge ett permanent lov eller det inte ansöks om permanent lov, kommer platsen eller byggnadsverket att

behöva återställas innan tiden för det tidsbegränsade bygglovets löper ut. Att ett återställande sker i de fall ett permanent bygglov inte blir beviljat säkerställs genom kommunernas tillsyn.

Det är mot bakgrund härav viktigt att inblandade aktörer redan initialt är införstådda med att ett återställande kan aktualiseras och att det är förenat med kostnader. Byggherren eller fastighetsägaren avgör i det specifika fallet vilka ekonomiska risker som finns i detta avseende och hur dessa ska hanteras och fördelas. Det får förutsättas att Kriminalvården, som är en statlig aktör och involverad i bygglovsprocessen, och som ytterst ansvarar för upphandling och projektering, agerar ansvarsfullt och förhåller sig till beslutade ekonomiska ramar.

Regeringen anser mot denna bakgrund att prövningen av tidsbegränsade lov för kriminalvårdsanstalter och häkten inte bör innefatta en bedömning av om det kan anses ekonomiskt rimligt att återställa platsen. Eftersom det är fråga om tidsbegränsade åtgärder är det dock viktigt att det är tekniskt möjligt att återställa platsen eller byggnadsverket inom den avsedda tiden. Kravet bör framgå av lagbestämmelsen. Eftersom tidsbegränsade lov enligt förslaget även kan ges för t.ex. tillfälligt ändrad användning av en befintlig byggnad behöver såväl byggnaden som platsen omfattas av regleringen om återställande.

På samma sätt som för de nu gällande reglerna om tidsbegränsade bygglov är det lämpligt att det redan i bygglovsansökan redovisas hur en avveckling ska gå till (se prop. 2006/07:122 s. 54 f. och prop. 2016/17:137 s. 13). Som *Sveriges arkitekter* påtalar innebär kravet på att det ska vara tekniskt möjligt att återställa platsen också att ett tidsbegränsat bygglov inte kan beviljas för åtgärder som innebär irreparabla skador på natur- och kulturvärden.

Återställandekravet framgår av 9 kap. 73 § plan- och bygglagen. Det bedöms inte finnas behov av några särskilda regler därutöver om uppföljning och avveckling av tidsbegränsade åtgärder för kriminalvårdsanstalter och häkten.

Tidsbegränsat bygglov bör få ges om någon, några eller alla förutsättningar för permanent lov är uppfyllda

Ett tidsbegränsat bygglov får enligt den nuvarande huvudregeln (9 kap. 71 § 2 plan- och bygglagen) ges om någon eller några, men inte alla, förutsättningar för ett permanent bygglov är uppfyllda. På samma sätt som enligt huvudregeln bör det även i fråga om tidsbegränsade bygglov för kriminalvårdsanstalter och häkten krävas att i varje fall något av kraven för permanent bygglov är uppfyllt.

Enligt nuvarande praxis för tidsbegränsade bygglov har kommunen handlingsfrihet när det gäller att bedöma om det är lämpligt att bevilja ett tidsbegränsat bygglov eller inte. Så bör vara fallet även i fråga om tidsbegränsade bygglov för kriminalvårdsanstalter och häkten. Vid prövningen av om ett tidsbegränsat bygglov ska beviljas måste kommunen i det enskilda fallet bedöma vilka krav som ska vara uppfyllda och i vilken grad kraven ska uppfyllas, samt väga de eventuella olägenheterna av åtgärden mot nytan med den (jfr prop. 2006/07:122 s. 54 och prop. 2016/17:137 s. 14). Någon skillnad mot den lämplighetsavvägning som ska göras enligt nuvarande regler om tidsbegränsade lov är inte avsedd. Även om det allmännas

intresse av att skapa platser på kriminalvårdsanstalter och häkten ska beaktas, innebär det inte att tidsbegränsade bygglov för sådana åtgärder alltid ska ges. Med hänsyn till den praxis som finns rörande kommunens lämplighetsbedömningar vid tidsbegränsade bygglov ser regeringen inte att det i lagtexten behöver införas något uttryckligt krav om lämplighet.

Ett grundläggande krav som normalt bör vara uppfyllt för att ge ett tidsbegränsat bygglov är att byggnaden inte placeras så att den får en negativ inverkan på trafiksäkerheten eller på något annat sätt medför fara eller betydande olägenheter för omgivningen (jfr prop. 2006/07:122 s. 54). Detta bör gälla även tidsbegränsade lov för kriminalvårdsanstalter och häkten.

Även andra intressen som kan göras gällande i bygglovsärendet, t.ex. totalförsvarets intressen, bör väga tungt (jfr 3 kap. 9 § miljöbalken). När det gäller bygglov som är av betydelse för totalförsvarets intressen finns även krav på underrättelse och medgivande från Försvarsmakten eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (jfr 9 kap. 80, 94, 95 och 97 §§ plan- och bygglagen).

I EU-rätten uppställs ett antal krav som gäller för åtgärder som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan som också ska beaktas i lämplighetsavvägningen. I plan- och byggregelverket säkerställs efterlevnaden av dessa krav genom planförfarandet. Ett tidsbegränsat lov för en åtgärd som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bör inte ges på ett sätt som innebär att detaljplanekravet sätts åt sidan i strid med EU-rätten. Möjligheten för dem som beslutet angår att överklaga bygglovet innebär att kommunens bedömningar i dessa avseenden kan överprövas. I detta sammanhang bör även Århuskonventionen krav om allmänhetens möjligheter till deltagande i beslut med betydelse för miljön beaktas. När det gäller beslut i bygglovsärenden har Högsta domstolen (Bygglovet i Svartå NJA 2020 s. 190) prövat frågan om miljöorganisationers rätt att överklaga enskilda bygglovsbeslut. Frågan om vem som beslutet angår enligt 42 § förvaltningslagen (2017:900) ska enligt Högsta domstolen tolkas i ljuset av de krav som uppställs i Århuskonventionen. Slutsatsen blir att miljöorganisationer har rätt att överklaga bygglovsbeslut som aktualiserar hänsynstaganden som mer tydligt är relaterade till miljön och naturskyddet. Regeringen har tilltro till kommunernas bedömningar i fråga om lokalisering och utformning av tidsbegränsade åtgärder. Eftersom kommunen vid en lämplighetsavvägning kan neka bygglov på platser som bedöms olämpliga att bebygga, ser regeringen att risken för bebyggelse på olämplig plats är mycket liten.

Möjligheten att genom ett tidsbegränsat bygglov tillåta avsteg från planbestämmelser om lämplig användning, omfattning, utformning och placering bör inte avvika från det som redan gäller för tidsbegränsade bygglov. Att kunna göra sådana avsteg där detta är lämpligt även i fråga om den nu föreslagna specialregleringen för kriminalvårdsanstalter och häkten är viktigt för att det även vid tillämpning av denna ska finnas flexibilitet t.ex. när det gäller lokalisering av sådana byggnader. Till skillnad från *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* och *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* bedömer regeringen därför att det inte bör begränsas vilka avsteg som är möjliga att göra när tidsbegränsade bygglov beviljas för kriminalvårdsanstalter och häkten med stöd av det aktuella förslaget. Eftersom det nu är fråga om byggnader där frihetsberövade människor ska

vistas och bo, och deras vårdare arbeta förutsätter regeringen att kommunen inte kommer att använda sig av möjligheten att bevilja tidsbegränsat bygglov i de fall det råder osäkerhet om huruvida det blir möjligt att uppfylla kraven på ett tillfredsställande skydd mot uppkomst och spridning av brand och mot trafikolyckor och andra olyckshändelser. På samma sätt som vid prövningen av andra tidsbegränsade bygglov kommer kommunen också att behöva beakta den påverkan som anstalten eller häktet kan få på hanteringen av dagvatten och översvänningsrisker. Eftersom inte heller detta skiljer sig från prövningen av andra tidsbegränsade bygglov delar regeringen inte *Länsstyrelsen i Västra Götalands läns* oro för att förslaget riskerar att medföra att områden som har viktiga funktioner, t.ex. hantering av översvänningsrisk, bebyggts.

Mot bakgrund av att det även i fortsättningen ska krävas permanent bygglov för att behålla bebyggelsen efter att det tidsbegränsade bygglovet har löpt ut delar regeringen inte heller *Sveriges arkitekters* bedömning att förslaget möjliggör kringgående av utformnings- och anpassningskraven för permanent bebyggelse. Kommunerna har redan i dag erfarenhet av att hantera tidsbegränsade bygglov. Även om prövningen av kriminalvårdsanstalter och häkten generellt kan förväntas innefatta mer komplexa åtgärder och känslig verksamhet är principerna för lämplighetsprövningen desamma som för andra tidsbegränsade bygglov. Förslaget kan därför inte förväntas innebära att kommuner skulle sakna kompetens för att hantera sådana ärenden, som *länsstyrelserna i Västra Götalands* och *Skåne län* påtalar.

Det kan förekomma situationer då det är lämpligt att ge ett tidsbegränsat bygglov trots att den aktuella åtgärden i och för sig uppfyller samtliga förutsättningar för att få ett permanent bygglov. Även om detta inte skynar på bygglovsprocessen innebär det en flexibilitet som kan gynna Kriminalvårdens expansion. På samma sätt som gäller för tidsbegränsade bygglov för bostäder, bör därför tidsbegränsade bygglov för kriminalvårdsanstalter och häkten kunna ges även om alla förutsättningar för att bevilja permanent bygglov är uppfyllda.

Tidsbegränsade lov bör kunna förlängas upp till tjugo år

Byggnader som ska användas som kriminalvårdsanstalter eller häkten behöver utformas och anpassas i en utsträckning som gör dem mer komplicerade och resurskrävande att uppföra än många andra byggnader. Om tiden för ett tidsbegränsat bygglov blir för kort, riskerar därför byggnaderna att bli mycket kostsamma i förhållande till hur lång period som de kan användas. Om byggnaderna blir alltför kortvariga innebär det också en ineffektiv användning av byggmaterial sett ur ett hållbarhetsperspektiv. Även om byggnaderna är avsedda att vara tidsbegränsade skulle det således innebära en onödig resursförstöring om de endast tillåts under en kort tid. Med hänsyn till det rådande behovet av nya anstalts- och häktesplatser måste Kriminalvården också få tid för att ordna tillräckligt många permanenta platser innan de tidsbegränsade loven löper ut. Annars riskerar situationen att bli pressad på nytt när byggnader som endast har tidsbegränsade lov ska avvecklas.

Tidsbegränsade bygglov kunde före 2008 endast ges för tio år, med möjlighet till förlängning till maximalt tjugo år. År 2008 kortades dessa tider

ned till fem år med möjlighet till förlängning till maximalt tio år. Ändringen motiverades med att tjugo år normalt inte uppfattas som en tillfällig åtgärd av berörda grannar, samt att grannarna till följd av reglerna om tidsbegränsade lov kan få leva med olägenheter från bebyggelsen under mycket lång tid (se prop. 2006/07:122 s. 53). År 2014 förlängdes tiderna för tidsbegränsade bygglov ånyo, så att de skulle kunna ges för tio år och förlängas till maximalt femton år. Förlängningen motiverades med att fem år med möjlighet till förlängning till maximalt tio år var för kort tid för att investeringar i tidsbegränsade bygglov skulle bli lönsamma och att möjligheten att bevilja tidsbegränsade lov på tio år med förlängning till maximalt femton år innebar mer flexibilitet (se prop. 2013/14:59 s. 27).

Vid bedömningen av längden på tidsbegränsade bygglov för anstalter och häkten måste behovet av nya anstalts- och häktesplatser vägas mot omgivningens intresse av att inte behöva leva med olägenheter av den tidsbegränsade bebyggelsen under alltför lång tid. *Ekerö, Skellefteå och Umeå kommuner* och *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* påpekar att en åtgärd som tillåts i tjugo år inte kan betraktas som tillfällig. Till skillnad från exempelvis tidsbegränsade bygglov för bostäder kan regleringen i fråga om anstalter och häkten förväntas tillämpas på relativt få platser. Med hänsyn till behovet av nya kriminalvårdsplatser bedömer regeringen, i likhet med utredningen, att den längsta sammanlagda tiden för tidsbegränsade bygglov för sådana åtgärder bör bestämmas till tjugo år (tio år med möjlighet till förlängning med maximalt fem år åt gången till sammanlagt högst tjugo år). Detta bör vara tillräckligt för att kriminalvården ska ha möjlighet att ersätta de tidsbegränsade byggloven med permanenta lösningar innan de tidsbegränsade åtgärderna måste avvecklas.

På samma sätt som gäller enligt nuvarande reglering bör kommunen inte vara skyldig att förlänga tiden, vilket kommer till uttryck genom att det i lagtexten anges att lovet *kan* förlängas (9 kap. 72 § plan- och bygglagen). När tidsgränsen för tidsbegränsade bygglov höjdes till maximalt femton år angavs det i förarbetena att tillämpningen av de längsta tiderna bör vara restriktiv, särskilt när olägenheter i form av exempelvis buller förekommer (se prop. 2013/14:59 s. 34). Med anledning av det stora behovet av nya platser i Kriminalvården och att det därmed är ett tungt vägande samhällsintresse som ligger till grund för den nu aktuella förlängningen, anser regeringen att tillämpningen av de längsta tiderna för sådana åtgärder inte bör vara lika restriktiv.

5.2 Bestämmelserna ska vara tidsbegränsade

Regeringens förslag

Bestämmelserna om tidsbegränsade bygglov för kriminalvårdsanstalter och häkten ska vara tidsbegränsade. Bestämmelserna ska gälla i tio år. De ska alltså upphöra att gälla vid utgången av juni 2036.

Utredningens förslag

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inga synpunkter på förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Förslaget om tidsbegränsade bygglov för kriminalvårdsanstalter och häkten medför att fler sådana byggnader kommer att kunna uppföras med stöd av tidsbegränsade bygglov. Utgångspunkten bör dock fortsatt vara att platsbristen inom kriminalvården på sikt ska lösas med permanenta byggnader och enligt den ordning som normalt gäller för byggnader. I likhet med utredningen anser regeringen därför att de föreslagna bestämmelserna om tidsbegränsade bygglov bör ha en begränsad giltighetsperiod. Det är svårt att avgöra hur länge behovet av bestämmelserna kommer att finnas kvar. De bör dock gälla så lång tid som kan antas behövas för att förbättra situationen med platstillgång inom kriminalvården. En giltighetstid på tio år är därför lämplig. Tidsbegränsade bygglov som beviljas under den perioden bör naturligtvis få utnyttjas under hela den beviljade lovtiden.

För att säkerställa att behovet av platser på anstalter och häkten tillgodoses bör utvecklingen och behovet följas noga. Det bör också finnas beredskap för att vid behov utvärdera effekterna av den föreslagna lagändringen kontinuerligt och i samband med att bestämmelsernas giltighetstid går ut. Om det fortsatt efter tioårsperioden finns ett behov av bestämmelserna kan giltighetstiden förlängas på samma sätt som gjordes när giltighetstiden för särregleringen rörande tidsbegränsade bygglov för bostadsändamål förlängdes från den 1 maj 2023 till den 1 maj 2028 (SFS 2023:173). Särregleringen rörande tidsbegränsade bygglov för bostäder har blivit permanent genom nya 9 kap. 71 §1 plan- och bygglagen (se prop. 2024/25:169). I nuläget går det inte att dra slutsatsen att platsbristen på anstalter och häkten kommer att bestå under längre tid än tio år.

6 Tillfälliga kriminalvårdsanstalter och häkten vid akut och allvarlig platsbrist

Regeringens förslag

Om det behövs för att åtgärda en akut och påtaglig risk för en allvarlig brist på platser i kriminalvårdsanstalter eller häkten, ska regeringen få meddela föreskrifter om nödvändiga och tidsbegränsade undantag från bestämmelser i plan- och bygglagen. Föreskrifterna ska få omfatta undantag från krav i fråga om hänsyn till allmänna intressen, tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader, krav på bygglov, rivningslov och marklov och från bestämmelserna om genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder.

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

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningens förslag innebär till skillnad från regeringens bl.a. att bemyndigandet förutsätter att brottsligheten ökat på ett sätt som medför platsbrist i anstalter och häkten samt att det i lagen ska placeras under den befintliga rubriken om föreskrifter i extraordinära situationer.

Remissinstanserna

Remissutfallet är splittrat. Bland de remissinstanser som är positiva till förslaget, om än i vissa fall med invändningar och synpunkter, finns *Boverket*, *Lantmäteriet*, *Kriminalvården*, *länsstyrelserna i Stockholms och Värmlands län*, *Norrälje kommun* och *Statens centrum för arkitektur och design*.

Bland de remissinstanser som är negativa till förslaget finns *Sveriges kommuner och regioner (SKR)*, *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Borås*, *Gävle*, *Kristinehamns* och *Uppsala kommuner*, *Sveriges arkitekter*, *Institutet för mänskliga rättigheter* och *Fackförbundet ST*.

Boverket anser att den extraordinära situation som Sverige kan komma att befinna sig i när det gäller platsbrist i anstalter och häkten är en situation i paritet med dem för vilka det i dag finns bemyndiganden om undantag i plan- och bygglagen.

Göteborgs, *Malmö* och *Stockholms kommuner*, *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)*, *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)*, *Sveriges kommuner och regioner* och *Fackförbundet ST* pekar på att förslaget skiljer sig från nuvarande motsvarande föreskriftsbemyndiganden för extraordinära situationer i plan- och bygglagen, genom att befintliga bemyndiganden kännetecknas av att de avser situationer som inte kan förutses, medan det nu aktuella förslaget i huvudsak avser en förutsebar följd av lagändringar som innebär längre straff och ökad tillämpning av frihetsberövande straff. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* anser också att bemyndigandet möjliggör långtgående avsteg från demokratiska processer och grundläggande plan- och byggerättsliga krav samtidigt som det öppnar upp för åsidosättande av EU-rättslig lagstiftning och av den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Domstolen anför vidare att förutsättningarna för att tillämpa bemyndigandet är alltför vagt formulerade, att konsekvenserna därför inte går att bedöma och att bemyndigandet därför inte bör ges. *Institutet för mänskliga rättigheter* framför att arkitekturen och infrastrukturen kan påverka behandlingen av de frihetsberövade och att det är viktigt detta beaktas tidigt i planeringen av nya anstalter och häkten. *Fackförbundet ST* anför att om en sådan ordning ändå anses nödvändig bör en sådan undantagsreglering, som är omfattande och ingripande och innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen, ha ett brett parlamentariskt stöd och i stället beslutas av riksdagen med kvalificerad majoritet för att säkerställa en rättssäker och demokratisk process.

Länsstyrelserna i Skåne, *Västerbottens* och *Örebro län* och *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* invänder att det är otydligt när en sådan extraordinär situation i fråga om ökad brottslighet som bemyndigandet

avser uppstår eller upphör. *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* pekar också på att de krav som den föreslagna lagtexten ställer för att bestämelsen ska få användas framstår som oprecisa i förhållande till det vidsträckta bemyndigande som ges. Det går, enligt domstolen, att argumentera för att bemyndigandet utifrån rekvisiten kan användas redan med hänsyn till rådande samhällssituation – även om detta inte synes vara utredningens avsikt.

Kriminalvården anser att bemyndigandet till skillnad från utredningens förslag bör utformas på ett sätt som innebär att det kan tillämpas även om platsbristen beror på andra orsaker än ökad kriminalitet, som exempelvis straffskärpningar. *Kriminalvården* anser vidare att det bör förtydligas vem som ska bedöma platsbehovet, med utgångspunkten att det bör vara *Kriminalvården* som ska få meddela regeringen när föreskrifter med stöd av regeln behöver utfärdas.

Göteborgs och Uppsala kommuner, Sveriges kommuner och regioner (SKR), Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen) och Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen) ifrågasätter om bemyndigandet är motiverat och proportionellt med hänsyn till att plan- och bygglagen enligt utredningen utgör ett begränsat hinder för utbyggnaden av kriminalvårdsanstalter och häkten. *Göteborgs och Stockholms kommuner* framför att tidsvinst inte bör vara ett skäl för bemyndigandet med hänsyn till att beslut i ett lovärende enligt lag ska meddelas inom tio veckor.

Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen) pekar på att förslaget innebär att byggprocesser kan få genomföras utan att det fattas något överklagbart beslut och att det därmed inte kommer vara möjligt att få till stånd en domstolsprövning, vare sig av själva åtgärderna eller om det finns förutsättningar för regeringen att utnyttja bemyndigandet. Bl.a. *Borås kommun* påtalar att fängelser och häkten har stor påverkan på omgivningen och att det därför är av stor vikt att åtgärder rörande sådana anläggningar inte undantas utan prövas enligt plan- och bygglagstiftningen.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Umeå kommun ifrågasätter att undantag ska kunna göras från krav som är avsedda att skydda människors liv och hälsa, så som kraven i 2 kap. 6 § och 8 kap. 9 § plan- och bygglagen, särskilt för verksamheter där människor inte kommer att vistas frivilligt och därför inte kan påverka sin riskmiljö.

Myndigheten för delaktighet anser att det inte bör bli möjligt att göra undantag från kraven på tillgänglighet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga, eftersom sådan bristande tillgänglighet ofta utgör en säkerhetsrisk för personer med funktionsnedsättningar.

Folkhälsomyndigheten understryker att miljöbalkens regler om hälso- och inomhusmiljö behöver följas i befintliga anstalter och häkten samt när nya sådana planeras och byggs så att inga undermåliga bostadsutrymmen med risk för olägenhet för människors hälsa tas i drift.

Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen) anser att förslaget bör innefatta en bortre tidsgräns för giltighetstiden för föreskrifter som meddelas med stöd av förordnandet, med hänsyn till att det möjliggör för omfattande undantag som kan hamna i konflikt med både allmänna och enskilda intressen.

Nuvarande bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter om undantag från plan- och bygglagen i extraordinära situationer

I 16 kap. plan- och bygglagen finns i dag bemyndiganden som ger regeringen möjligheter att meddela föreskrifter om undantag från lagen i ett antal extraordinära situationer (13–14 §§). Möjligheterna till undantag motiveras av behovet av att snabbt kunna vidta åtgärder i situationer där det inte ansetts rimligt att upprätthålla alla de krav som annars följer av lagen. Utredningen föreslår att bemyndigandet ska utformas som – och placeras tillsammans med – dessa övriga bemyndiganden för extraordinära situationer.

De extraordinära situationer som nuvarande bemyndiganden syftar på är för det första naturhändelser med synnerligen omfattande negativa effekter på miljön eller på egendom. Bemyndigandet infördes med anledning av den storm som drabbade södra Sverige i början av januari 2005 och som fick till följd att mycket stora mängder skog stormfälldes (prop. 2004/05:106). Vidare gäller det situationer med omfattande tillströmning av asylsökande om det är nödvändigt för att boenden snabbt ska kunna anordnas. Regeringen har även bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag från plan- och bygglagstiftningen vid spridning av en samhällsfarlig sjukdom som innebär en påtaglig risk för att lokalerna för hälso- och sjukvård inte räcker till (prop. 2019/20:152). Slutligen finns bemyndigande för situationen att riket är i krig eller det råder krigsfara (prop. 1985/86:1 s. 856).

För de extraordinära situationerna vid naturhändelser, tillströmning av asylsökande och spridning av samhällsfarlig sjukdom får enligt nuvarande bemyndiganden tidsbegränsade undantag huvudsakligen göras från plan- och bygglagen i fråga om

- krav på att hänsyn ska tas till allmänna intressen vid lokalisering av bebyggelse enligt 2 kap.,
- krav på byggnader, andra anläggningar, tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader enligt 8 kap.,
- krav på att en åtgärd ska vara förenlig med en detaljplan eller områdesbestämmelser, och
- krav på bygglov, rivningslov och marklov enligt 9 kap., och 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 tillströmning av asylsökande får föreskrifter om undantag endast avse åtgärder för ändring av ett byggnadsverk eller för nybyggnad av enkla byggnadsverk och avse åtgärder som pågår under högst tre år. Det kan konstateras att nuvarande bemyndiganden om undantag avser allvarliga situationer där det finns behov av att snabbt vidta nödvändiga åtgärder t.ex. att färdigställa tillfälliga byggnader för att använda som boende eller för vårdplatser. Utan möjligheter att meddela föreskrifter om undantag hade de aktuella åtgärderna inte varit möjliga att vidta tillräckligt snabbt.

I avsnitt 4 redogörs det för Kriminalvårdens platssituation. Kriminalvården framhåller att en expansion för att möta ett kraftigt ökat platsbehov medför flera risker och konsekvenser för verksamheten. Hot, våld och trakasserier mellan intagna ökar vid det höga beläggningstrycket. Det är enligt Kriminalvården också 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. Även Kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete påverkas negativt vid ett högt beläggningstryck på grund av bristande förutsättningar att ge de intagna den kriminalvård som behövs för en återanpassning till ett liv utanför anstalt.

Fler intagna medför att Kriminalvårdens personalbehov ökar. En ökad trängsel bland de intagna ökar också risken för att de anställda utsätts för hot och våldshandlingar, vilket i sin tur ökar risken för att Kriminalvården får bemanningssvårigheter i en situation där bemanningsbehovet redan är stort.

De beräkningar som i dag görs över platsbehoven på anstalter och häkten de kommande åren är osäkra och bygger på flera okända faktorer. Platsbehoven skulle kunna bli ännu större än vad som har varit rimligt och möjligt att förutse och planera inför. Om platsbristen förvärras riskerar belägningsgraden på anstalter och häkten att bli så hög att den medför allvarliga säkerhetsrisker för både intagna och kriminalvårdsanställda. Platsbristen skulle i värsta fall kunna leda till en situation där Kriminalvården inte längre klarar av att fullgöra sitt uppdrag att ta emot häktade och dömda på ett säkert, humant och effektivt sätt, vilket är en grundförutsättning i den för staten centrala uppgiften att upprätthålla ett fungerande rättssystem. Dessutom måste personer som döms till fängelse ges möjlighet att få påbörja sin verkställighet inom rimlig tid. Det är avgörande inte bara för rättssäkerheten utan också ur ett brottsofferperspektiv.

Författningsberedskap för att möjliggöra fler platser i anstalter och häkten i en akut och allvarlig situation

Markplanering och byggande är komplexa processer där syftet med regelverket bl.a. är att främja goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö. Olika intressen ska vägas mot varandra, exempelvis den enskildes intresse av att bebygga sin mark, kommunens intresse av att planera för en sammanhållen markanvändning och statens intresse av att värna de egna statliga intressena. Detta är också en anledning till att plan- och bygglagstiftningen ställer höga krav på det som byggs. Komplexiteten i plan- och byggprocessen och de höga krav som ställs i lagstiftningen innebär samtidigt att det kan ta lång tid från idé till färdig byggnad. Möjligheterna att snabbt kunna utöka antalet häktes- och anstaltsplatser eller andra lokaler som är nödvändiga för att komma till rätta med en akut och allvarlig platsbrist är därmed begränsade inom ramen för ordinarie regler i plan- och bygglagen, även med beaktande av förslaget om utökade möjligheter till tidsbegränsade bygglov.

Platsbristen inom Kriminalvården är redan i dag allvarlig och med anledning av den höga reformtakten på kriminalpolitikens område kommer kapacitetsbehovet att öka. Platsbristen ser därför ut att förvärras ytterligare, och det kan inte uteslutas att det skulle kunna ske snabbt. Det bör därför säkerställas att det finns författningsberedskap i form av ett bemyndigande för regeringen att kunna meddela sådana föreskrifter som behövs för att snabbt komma till rätta med eller minska platsbristen. Syftet är att kunna meddela föreskrifter som bidrar till att tillfälligt utöka antalet platser på landets kriminalvårdsanstalter och häkten. Att regeringen samtidigt vidtar andra åtgärder – som i vissa fall kan få ännu större betydelse för möjligheterna att utöka antalet platser – medför inte att ett sådant bemyndigande är mindre motiverat eller att det skulle brista i fråga om proportionalitet. Situationen är alltså i dag så allvarlig att det kan krävas flera åtgärder för att komma till rätta med platsbristen, både sådana som kan vidtas omgående och beredskap för det fall att situationen förvärras ytterligare.

Lagrådet avstyrker förslaget om bemyndigande och konstaterar att platssituationen på anstalter och häkten är sådan att det kan argumenteras för att bemyndigandet kan användas redan i nuläget. Mot den bakgrunden anser *Lagrådet* att bemyndigandet är alltför generellt utformat och att det innebär avsteg från de demokratiska processer som plan- och bygglagen utgår från samt att konsekvenserna inte är utredda och inte går att bedöma. I stället anser *Lagrådet* att konkreta förslag bör läggas fram som *Lagrådet* kan granska och riksdagen ta ställning till. *Lagrådet* konstaterar vidare att bemyndigandet skiljer sig från motsvarande föreskriftsbemyndiganden i plan- och bygglagen genom att det i huvudsak avser en förutsägbar konsekvens av regeringens kriminalpolitik. Enligt *Lagrådet* finns det därför andra möjligheter att åtgärda bristen på plats, t.ex. att inte genomföra de straffskärpningar som regeringen föreslår. *Lagrådet* lämnar också, om regeringen ändå väljer att gå vidare med förslaget, redaktionella synpunkter på utformningen av bemyndigandet.

Regeringen anser inte att platsbristen i anstalter och häkten kan och bör utgöra ett skäl för att avstå från nödvändiga reformer inom straffrätten. Bemyndigandet ska om det bedöms nödvändigt kunna användas för att skapa tillfälliga platser. Det är av stor betydelse att det finns handlingsberedskap för att snabbt kunna vidta lättnader i regelverket i en akut och allvarlig situation. Om tillämpningen av bemyndigandet aktualiseras gäller beredningskravet enligt 7 kap. 2 § regeringsformen. Konsekvenserna kommer därmed att behöva utredas och beaktas innan regeringen meddelar föreskrifter med stöd av bemyndigandet.

Lydelsen av bemyndigandet bör ändras i enlighet med det *Lagrådet* föreslår. *Lagrådet* har även framfört att övriga liknande bemyndiganden i 16 kap. plan- och bygglagen bör ändras redaktionellt på motsvarande sätt. Regeringen anser dock att det saknas beredningsunderlag för att nu föreslå sådana ändringar.

När bemyndigandet ska kunna användas

Som flera remissinstanser, däribland Kriminalvården, påpekar bör ett bemyndigande inte, som utredningen föreslår, knytas enbart till den situationen att brottsligheten ökat på ett sätt som medför platsbrist, eftersom det är svårt att avgöra när ett sådant rekvisit är uppfyllt och när det upphör. I

stället bör det vara platsbristen i sig och vad den innebär för Kriminalvårdens verksamhet och för enskilda berörda som ska vara så akut och allvarlig att den bedöms ohållbar. Det kan konstateras att en sådan risk för brist på platser i anstalter och häkten skiljer sig från de beskrivna extraordinära situationerna i befintliga bemyndiganden (naturhändelser, tillströmning av asylsökande, spridning av en samhällsfarlig sjukdom och krig eller krigsfara) genom att den inte på samma sätt kan anses oförutsebar och opåverkbar. Platsbehov på anstalter och häkten torde oftast kunna prognostiseras och förutses med utgångspunkt i beslutade straffskärpningar och kriminaliseringar, tilldelning av ökade resurser till polisen och andra rättsvårdande myndigheter. Det är dock fråga om komplexa beräkningar och kalkyler som även innefattar t.ex. brottslighetens utveckling. Trots prognoser kan det därmed av olika skäl ändå uppstå akut platsbrist med allvarliga konsekvenser för enskilda och för samhället. Det kan också handla om att prognoserna i sig är korrekta, men att projektering och byggande av nya anstalter och häkten försenas av olika skäl som är svåra att förutse.

När risken för en allvarlig platsbrist är så akut och påtaglig att undantagsföreskrifter ska få meddelas, kommer att bli en bedömningsfråga där Kriminalvårdens och andra berörda myndigheters analyser och bedömningar kommer att få stor betydelse. Utgångspunkten bör vara att platsbristen ska vara betydande. Platsbristen får inte heller vara helt tillfällig och övergående. I bedömningen bör tas i beaktande förhållanden som exempelvis möjligheterna att upprätthålla säkerheten både för de intagna och de anställda, att förhållandena för intagna i anstalter och häkten lever upp till grundläggande krav på humanitet och inte riskerar att bidra till försämrad fysisk eller psykisk hälsa. Hänsyn måste också tas till att den som utsatts för brott av berättigade skäl kan känna otrygghet om verkställigheten dröjer. Den som döms till fängelse måste också beredas möjlighet att i rimlig tid få avtjäna sitt straff.

Regeringen delar dock uppfattningen som flera remissinstanser ger uttryck för, att det inte kan anses röra sig om en sådan extraordinär situation som är jämförbar med övriga situationer för vilka det finns särskilda bemyndiganden i 16 kap. plan- och bygglagen. I stället bör det införas ett bemyndigande som avser just möjlighet att meddela undantagsföreskrifter som behövs för att kunna åtgärda en akut och påtaglig risk för allvarlig platsbrist på kriminalvårdsanstalter och häkten.

Nödvändiga och tidsbegränsade undantag

De föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet bör begränsas till nödvändiga och tidsbegränsade undantag från bestämmelser i plan- och bygglagen. Att undantagsföreskrifterna ska vara nödvändiga bör ses utifrån syftet att Kriminalvården behöver få tillgång till de lokaler som fordras för att hantera risk för en akut och påtaglig risk för platsbrist. Bemyndigandet bör begränsas till de fall då sådana undantagsföreskrifter bedöms behövliga för att åtgärder ska kunna vidtas för att komma till rätta med platsbristen. I detta ligger att det inte ska finnas möjligheter att med enbart andra medel åtgärda problemet.

Det skulle exempelvis kunna handla om att möjliggöra åtgärder som att bygga tillfälliga modulhus i nära anslutning till befintliga anläggningar där

nödvändig infrastruktur redan finns, eller att tillfälligt ändra användningen av befintliga byggnader, t.ex. hotell, skolbyggnader, vårdbyggnader eller andra byggnader och lokaler i de fall de bedöms lämpliga att tillfälligt användas för att bedriva anstalts- eller häktesverksamhet.

Även sådana åtgärder som har ett nära samband med häkten och anstalter bör omfattas av bemyndigandet, exempelvis utrymmen för personal- och administration, lager, upplag av containrar, parkeringsplatser och transformatorstationer. Sådana stödmurar som kan behövas för att etablera anläggningarna bör också kunna omfattas, liksom nödvändiga rivnings- och markberedningsarbeten samt liknande åtgärder.

Undantagsföreskrifterna ska avse åtgärder som behöver vidtas snabbt och där ordinarie bestämmelser i plan- och bygglagen, inklusive de nu föreslagna utökade möjligheterna att bevilja tidsbegränsade bygglov, inte kan tillgodose behovet av skyndsamhet.

Ett bemyndigande bör syfta till att ge möjlighet att under en begränsad tid säkerställa tillgången till platser på anstalter och häkten genom tillfälliga åtgärder. De undantag som görs med stöd av bemyndigandet bör därför ha en begränsad giltighetstid. Som utredningen föreslår bör regeringen utifrån det aktuella läget som föranleder ianspråktagande av bemyndigandet bestämma en lämplig giltighetstid både vad gäller de tillfälliga åtgärder som ska få vidtas med stöd av föreskriften och för föreskriften i sig. Det följer alltså av att undantagen från plan- och bygglagen ska vara tidsbegränsade att också de åtgärder som vidtas med stöd av bemyndigandet ska vara tidsbegränsade. I likhet med vad utredningen anger torde det bli fråga om högst några år. Om omständigheterna fortsätter att vara sådana att bemyndigandet kan tillämpas när tiden löper ut, bör regeringen dock vara oförhindrad att förlänga eller överväga nya föreskrifter. På så sätt blir det tydligt att de byggnadsverk och andra åtgärder som kan tillåtas inte utan ytterligare prövning får övergå till att bli permanenta. Om det finns ett intresse av att uppförda byggnader ska stå kvar permanent efter det att giltighetstiden har löpt ut, ska en prövning ske enligt ordinarie tillämpliga bestämmelser i plan- och bygglagen.

För att kommunerna ska kunna fullgöra sitt tillsynsansvar kan det t.ex. vara lämpligt att föreskriften innehåller en skyldighet att informera byggnadsnämnden om åtgärder som planeras att vidtas med stöd av föreskriften.

Vilka bestämmelser som regeringen bör få meddela undantag från

Utredningen föreslår att bemyndigandet ska utformas på samma sätt som det befintliga bemyndigandet vid spridning av en samhällsfarlig sjukdom i 16 kap. 13 b § plan- och bygglagen (se prop. 2019/20:152).

Det kan konstateras att anstalter och häkten skiljer sig från andra byggnader t.ex. genom att de intagna inte vistas där frivilligt, att de är där dygnet runt och att de hålls inlåsta. Det ställer särskilda krav på säkerhet t.ex. vad gäller brandskydd och ras- och översvämningrisk. Det är också viktigt att det tas hänsyn till personalens säkerhet. Byggnaderna kan typiskt sett förväntas ha stor omgivningspåverkan. Det gäller byggnaderna i sig med bl.a. inhägnader, perimeterskydd, rastgårdar (beroende på vilken säkerhetsklass det är fråga om). Det ställs också krav på transport- och trafiklösningar genom vägar och parkeringar för personal och besökande,

kollektivtrafik, elförsörjning, vatten och avlopp. Som framförs av flera remissinstanser, bl.a. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, kan det därför ifrågasättas om det är ändamålsenligt och lämpligt att för sådana byggnader tillåta undantag från exempelvis krav på kommunal planläggning och bygglov och de materiella krav som är förenade med detta, ens i fråga om så allvarliga situationer som här diskuteras.

Mot detta ska dock ställas att det är fråga om ett bemyndigande som syftar till att möjliggöra tillfälliga åtgärder när det råder akut och påtaglig risk för en allvarlig platsbrist som drabbar både samhället i stort och enskilda. Genom bemyndigandet ges handlingsberedskap för regeringen att för en sådan situation meddela föreskrifter som innebär att det kan uppföras eller anordnas tillfälliga byggnader under en begränsad tid i avvaktan på att mer permanenta byggnader hinner planeras, uppföras och tas i bruk.

Om och när bemyndigandet ska användas genom att en föreskrift tas fram, kommer regeringen också behöva ta ställning till vilka delar av bemyndigandet som ska tillämpas och därmed vilka bestämmelser som är nödvändiga att medge undantag från och för hur lång tid. Detta kommer kräva överväganden utifrån bl.a. de undantagna åtgärdernas karaktär, omfattning och varaktighet samt hänsyn till de allmänna och enskilda intressen som kan påverkas av de åtgärder som möjliggörs. Det är varken möjligt eller lämpligt att i förväg, innan det står klart vilken situation som föreskriften ska bidra till att lösa, begränsa bemyndigandet utifrån alla de aspekter som kommer att bli relevanta att ta hänsyn till när föreskrifter om undantag ska utformas. En avgörande utgångspunkt i bedömningen måste vara att det är fråga om byggnader där personer hålls inlåsta och inte kan påverka sin riskmiljö. Även t.ex. tillgänglighetsanpassning och byggnadernas omgivningspåverkan behöver beaktas. I likhet med utredningens förslag bör bemyndigandet omfatta möjlighet att meddela tidsbegränsade undantag, från kraven på att hänsyn ska tas till allmänna intressen enligt 2 kap. 6, 9 och 10 §§ plan- och bygglagen samt kraven på tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader enligt 8 kap. 9–12 §§ plan- och bygglagen. Undantag bör därmed kunna medges från bl.a. det s.k. anpassningskravet, omgivningskravet och kravet på att miljö kvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken ska följas. I fråga om miljö kvalitetsnormer behöver föreskrifter om undantag ta hänsyn till vad som är möjligt att göra utan att komma i konflikt med EU-rättsliga krav. De värden som dessa bestämmelser i plan- och bygglagen syftar till att främja och skydda kan i viss mån tryggas genom att undantagens räckvidd begränsas, exempelvis till att omfatta tillfälliga byggnader av enklare karaktär på mark som redan är exploaterad eller kriminalvårdsplatser som anordnas i befintliga lokaler där så är lämpligt.

Det bemyndigande som föreslås anger en yttre ram för undantagens räckvidd och regeringen kan inom den ramen anpassa undantagen så att de blir väl avvägda utifrån rådande behov och motstående intressen. Det kan särskilt bli aktuellt att göra så när det gäller bestämmelser med många olika typer av krav där vissa krav inte kan komma i fråga att göra undantag från, exempelvis krav om skydd mot uppkomst och spridning av brand och andra olyckshändelser.

Dessutom kommer planeringen, uppförandet och anpassningen av de byggnader som uppförs eller anordnas med stöd av en sådan föreskrift ske

i nära samråd med Kriminalvården. Utgångspunkten måste vara att byggherren i samråd med Kriminalvården, som en statlig aktör, ser till att nödvändiga avvägningar görs i fråga om risker och olägenheter och därigenom säkerställer ett ansvarsfullt agerande vid planeringen av anstalter och häkten som ska uppföras med stöd av undantagsbestämmelserna. Det ligger i Kriminalvårdens intresse att välja platser som från allmän synpunkt är lämpliga för att bedriva verksamhet för anstalter och häkten, vilket borde minska risken för att åtgärder, t.ex. byggnader, placeras och utformas på ett sätt som är inte är lämpligt.

Vidare bör bemyndigandet omfatta möjligheter till undantag från kraven på bygglov, rivningslov och marklov enligt 9 kap. plan- och bygglagen. Det innebär att bl.a. tiden för handläggning av lovansökningar sparas in. Även om, som bl.a. *Göteborgs* och *Stockholms kommuner* pekar på, handläggningstiden för bygglov är förhållandevis kort, kan detta faktum inte generellt anses innebära att tidsvinsten skulle vara så begränsad att kravet på proportionalitet redan på grund härav inte skulle vara uppfyllt. Handläggningstiden kan i enskilda ärenden också bli längre. Det är inte heller ovanligt att bygglov överklagas, vilket dock i de flesta fall inte medför att åtgärderna inte kan påbörjas eller fortskrida på byggherrens egen risk (9 kap. 114 § plan- och bygglagen). Huruvida lovplikten ska tas bort blir en avvägning som måste göras utifrån de motstående intressen som föranleds av den situation som aktualiserar användning av bemyndigandet.

Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen) pekar också på att ett borttagande av lovplikt innebär att byggprocesser kan få genomföras utan att det fattas något överklagbart beslut och att det därmed inte kommer vara möjligt att få till stånd en domstolsprövning. Det är korrekt att ett borttagande av lovplikten medför att det inte blir fråga om någon förhandsprövning som kan överklagas till länsstyrelsen och vidare till domstol. Vissa krav i plan- och bygglagen gäller oavsett om en åtgärd kräver bygglov eller inte. Lovbefriade åtgärder som uppförs med stöd av bemyndigandet kan därmed i vissa fall angripas genom tillsyn. Om regeringen även föreskrivit om undantag från de materiella kraven kan möjligheterna att angripa sådana åtgärder dock begränsas under den period som ett undantag enligt bemyndigandet gäller. Kraven på att hänsyn ska tas till enskilda intressen enligt bestämmelserna i 2 kap. plan- och bygglagen får dock inte undantas. Det innebär bl.a. att de aktuella åtgärderna inte får lokaliseras, placeras eller utformas på ett sätt som kan medföra en sådan påverkan på omgivningen som innebär fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet på annat sätt. Även om regeringen skulle välja att undanta andra materiella krav i plan- och bygglagen, gäller alltså fortfarande de krav som har mest relevans när det gäller rätten till domstolsprövning, dvs. avvägningen gentemot motstående enskilda intressen. Dessa frågor måste sammantaget bedömas med stor noggrannhet när föreskrifter om undantag ska utformas (se avsnitt 9 under rubriken *Konsekvenser för EU-rätten och rätten till domstolsprövning*). Regeringen konstaterar vidare att bemyndigandet avser tillfälliga och tidsbegränsade åtgärder. Bemyndigandet bör därmed inte kunna användas för undantag som medför irreversibla skador. För att kommunen ska kunna fullgöra sitt tillsynsansvar, bör undantag förenas med en skyldighet att hålla byggnadsnämnden i kommunen informerad. Det kan regeringen göra inom ramen för hur ett undantag avgränsas.

Bemyndigandet bör även omfatta möjlighet att undanta kravet på att en åtgärd som avser ett byggnadsverk, en tomt eller en allmän plats ska genomföras så att åtgärden inte strider mot detaljplanen eller de områdesbestämmelser som gäller för området (10 kap. 2 § plan- och bygglagen). För att åtgärder ska kunna vidtas snabbt utan att fördröjas av handläggningen hos kommunen bör bemyndigandet även avse undantag från krav på startbesked och slutbesked (10 kap. 3 och 4 §§ plan- och bygglagen).

Som utredningen konstaterar bör dock bestämmelsen om att kommunen i vissa fall enligt lag måste ta fram en detaljplan (4 kap. 2 § plan- och bygglagen) inte omfattas av bemyndigandet. Det innebär att detaljplanekravet inte kan frångås för sådana åtgärder som avses i den paragrafen och som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. I sådana fall följer ett antal krav enligt EU-rätten som genomförs i svensk rätt genom krav på miljöbedömningar i samband med att en detaljplan tas fram. Det gäller i första hand EU-rättsliga krav enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 3 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (senast ändrat genom direktiv 2014/52/EU, det s.k. MKB-direktivet). Det innebär också en begränsning i vilken typ av åtgärder som kan komma i fråga att vidta med stöd av bemyndigandet.

Föreskrifter om undantag måste vara proportionella

På motsvarande sätt som gäller i fråga om bemyndigandena för extraordinära situationer i 16 kap. plan- och bygglagen bör även det nu föreslagna bemyndigandet begränsas genom krav på att de kommande föreskrifterna ska vara proportionella i förhållande till de intressen som de undantagna bestämmelserna avser att skydda och främja. Det innebär bl.a. att föreskrifterna inte får vara mer inskränkande eller ha en längre giltighetstid än nödvändigt. Föreskrifterna får naturligtvis inte heller stå i strid med bestämmelser i EU-rätten eller Europakonventionen. Med dessa begränsningar bedöms det inte finnas skäl för att underställa riksdagen att besluta en eventuell undantagsreglering.

Kravet på proportionalitet innebär att regeringen behöver utforma föreskrifterna med hänsyn till den rådande eller prognostiserade situationen. Varje krav som undantas behöver värderas utifrån vad det avser att skydda, och vägas mot behovet. De fördelar som kan uppnås genom undantagen i form av snabbare tillgång till fler anstalts- och häktesplatser måste sammanvägda överväga de nackdelar som kan uppstå i förhållande till motstående intressena för bl.a. enskilda och kommuner. Det kan exempelvis innebära att de aktuella kraven i vissa av bestämmelserna i plan- och bygglagen endast delvis ska undantas. Kravet på proportionalitet innebär också att föreskrifterna inte får innebära risker för människors hälsa, säkerhet eller miljön som är allvarligare än att de kan accepteras mot bakgrund av syftet med föreskrifterna. I kravet på proportionalitet ligger även att föreskrifter som kan antas medföra en skada på ett riksintresse inte kan komma i fråga om skadan på riksintresset kan antas bestå efter den tidpunkt då ett byggnadsverk som undantaget avsett att möjliggöra har avvecklats. I bedömningen av undantagens utformning och varaktighet måste även de krav beaktas som uppställs i Århuskonventionen vad gäller allmänhetens

Prop. 2025/26:209 tillgång till information, deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor.

När det gäller områden som är av riksintresse på grund av att de behövs för totalförsvarets anläggningar bör föreskrifter om undantag över huvudet taget inte komma i fråga när det gäller åtgärder som försvårar tillkomsten eller utnyttjandet av anläggningarna. Eftersom totalförsvarets verksamhet ofta är av hemlig natur bör, om lovplikt undantas, t.ex. krävas att synpunkter inhämtas från Försvarsmakten och andra berörda totalförsvarsmyndigheter. Det finns annars risk för att byggnader kan etableras på platser som medför att känsliga uppgifter röjs och att totalförsvarets anläggningar inte kan användas på avsett sätt.

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 (jfr prop. 2019/20:152 s. 17).

Krav på proportionalitet aktualiseras också i förhållande till de ingrepp i den kommunala självstyrelsen som ett utnyttjande av föreskrifträtten innebär. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Det kan konstateras att kommunerna i fråga om markplanering och byggande även i utgångsläget har att förhålla sig till omfattande och detaljerad reglering genom i första hand plan- och bygglagen. Även om en föreskrift som exempelvis undantar krav på bygglov innebär ytterligare inskränkning av den kommunala inflytandet, måste denna ställas mot syftet med regleringen. Att upprätthålla ett fungerande rättsväsende är en av statens kärnuppgifter. Bemyndigandet syftar till att möjliggöra nödvändiga och tidsbegränsade lättnader i planerings- och byggprocessen i en akut och allvarlig situation av platsbrist. Frågan om föreskrifternas proportionalitet i förhållande till den kommunala självstyrelsen kommer dock att behöva bedömas om och när bemyndigandet ska tillämpas genom att undantagsföreskrifter tas fram och antas. Regeringen kommer då att behöva göra en noggrann bedömning utifrån den rådande situationen och regeringsformens krav.

Krav i annan lagstiftning ska fortsatt gälla

Att regeringen meddelar föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen påverkar inte krav som följer av annan lagstiftning. Sådana krav kan ha betydelse för hur exempelvis tillfälliga byggnader kan placeras. I de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken finns krav på att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön (2 kap. 3 § miljöbalken). Vidare ska det, för en verksamhet eller en åtgärd som tar i anspråk ett mark- eller vattenområde, väljas en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön (2 kap. 6 § miljöbalken). Det finns även krav på att en verksamhet eller en åtgärd som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt någon annan bestämmelse i miljöbalken ska anmälas för samråd hos tillsynsmyndig-

heten (länsstyrelsen), om verksamheten eller åtgärden kan komma att väsentligt ändra naturmiljön (12 kap. 6 § miljöbalken). Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor gäller även för tillfälliga byggnader. Även i arbetsmiljölagen (1977:1160) finns det bestämmelser som påverkar hur byggnader kan utformas och placeras. Bland annat ska arbetsmiljön vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur (2 kap. 1 § arbetsmiljölagen). Arbetslokaler ska vara så utformade och inredda så att de är lämpliga från arbetsmiljösynpunkt. Vidare ska de arbetshygieniska förhållandena när det gäller luft, ljud, ljus, vibrationer och liknande vara tillfredsställande (2 kap. 3 och 4 §§ arbetsmiljölagen).

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

I 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), finns det krav på miljöbedömning av vissa projekt. Direktivet innebär att medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bl.a. på grund av deras art, storlek eller lokalisering, blir föremål för krav på tillstånd och en bedömning av deras miljöpåverkan innan tillstånd ges (artikel 2.1). Det gäller bl.a. projekt för tätortsbebyggelse (se punkt 10 b i bilaga II till direktivet). Kraven i direktivet, som i svensk rätt genomförs med bl.a. 4 kap. 2 § plan- och bygglagen, kommer att behöva beaktas när regeringen utformar föreskrifter om undantag från bestämmelserna i plan- och bygglagen.

7 Avvikelser från detaljplan vid permanenta bygglov

Regeringens bedömning

De prövningar som normalt görs i processen med att ta fram detaljplaner och områdesbestämmelser görs mest effektivt i de processerna. Att flytta sådana prövningar till bygglovsprövningen är ett ineffektivt sätt att säkerställa de intresseavvägningar som behöver göras för en permanent bebyggelse av det slag som kriminalvårdsanstalter och häkten är.

Utredningens förslag – att permanent bygglov får beviljas för kriminalvårdsanstalter och häkten som avviker från detaljplan eller områdesbestämmelser – innebär en förflyttning av prövningen som inte ger någon tidsvinst av betydelse. Förslaget om tidsbegränsat bygglov ger möjlighet att snabbt ordna nya platser som sedan, när förutsättningar finns, kan permanentas enligt den normala processen för detaljplaner och områdesbestämmelser. Det förslaget är, tillsammans med det föreslagna bemyndigandet om undantag, tillräckligt för att tillgodose syftet att snabbt kunna ordna nya anstalts- och häktesplatser. Med hänsyn till detta är utredningens förslag om permanent bygglov inte ändamålsenligt för syftet med detta lagstiftningsärende och bör därför inte genomföras.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning, och innebär att det för kriminalvårdsanstalter och häkten ska få ges permanent bygglov för åtgärder som avviker från detaljplan eller områdesbestämmelser i fråga om åtgärdens omfattning, utformning och placering.

Remissinstanserna

Remissutfallet är splittrat. Bland de remissinstanser som tillstyrker eller är positiva till utredningens förslag finns *Fastighetsägarna, Kriminalvården, Länsstyrelsen i Stockholms län, Seko, Sveriges kommuner och regioner (SKR), Skanska* och *Åmåls kommun*.

Bland de remissinstanser som avstyrker eller är negativa till utredningens förslag finns *Boverket, Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Statens centrum för arkitektur och design, Sveriges arkitekter, länsstyrelserna i Skåne, Värmlands och Västerbottens län* och *Ekerö, Kristinehamns och Norrtälje kommuner*.

Bl.a. *Borås, Göteborgs, Malmö, Skövde, Stockholms* och *Umeå kommuner, länsstyrelserna i Skåne, Västerbottens och Örebro län, Kungliga tekniska högskolan, Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* och *Sveriges arkitekter* invänder sammanfattningsvis att utredningens förslag är systemfrämmande och innebär att detaljplanernas förutsebarhet försvinner samt att förslaget därmed riskerar att urholka förtroendet och den demokratiska legitimiteten för detaljplanesystemet och den kommunala planprocessen samt att det kommunala planmonopolet urholkas.

Kungliga tekniska högskolan anser att snabbare processer och mindre grundliga prövningar riskerar att öppna för försämrad rättssäkerhet. *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* anser att utredningens förslag riskerar att medföra stora konsekvenser som inte kunnat förutses för närboende om det uppförs byggnader som är betydligt större än vad som tillåts i detaljplanen. *Borås kommun* och *länsstyrelserna i Västerbottens och Västra Götalands län* invänder att fler avvikelser riskerar att leda till fler överklaganden och fler klagande i varje beslut. *SEKO* ifrågasätter hur stor effekt som utredningens förslag kommer att få i praktiken eftersom kommunerna inte kommer att vara skyldiga att bevilja lov och att kringboende också har möjlighet att yttra sig och överklaga.

Sveriges arkitekter och *Umeå kommun* framhåller att planbestämmelser om omfattning, utformning och placering är till för att skapa en ändamålsenlig bebyggelsestruktur, anpassa bebyggelsen till omgivningen samt begränsa bebyggelsens negativa inverkan på grannar och närboende. *Länsstyrelserna i Skåne, Västmanlands, Västra Götalands och Örebro län* anser att utredningens förslag riskerar att medföra att anstalter och häkten uppförs på platser och med utformning som inte är lämpliga med hänsyn till olycksrisk och de intagnas säkerhet. *Boverket* anser att det inte är lämpligt att införa ett så omfattande undantag från planbestämmelser som kommunen har bedömt vara nödvändiga vid antagandet av planen. *Göteborgs kommun* anser att det finns risk att kommuner inte kommer att medge avvikelser eftersom de begränsningar som finns i moderna detaljplaner inte får vara mer omfattande än vad som krävs.

Länsstyrelserna i Skåne, Stockholms, Värmlands och Västra Götalands län m.fl. pekar på att utredningens förslag innebär att kommunernas byggnadsnämnder kommer att få göra komplicerade bedömningar rörande risker och omgivningspåverkan såsom erosion, dagvattenhantering, översvämning, skyfall och skyddsavstånd i bygglovsskedet, trots att kommunernas kompetens, möjlighet och underlag för att göra sådana avvägningar inom ramen för en bygglovsprövning är begränsade samt att förfarandet riskerar att tynga bygglovsprövningen och göra att den tar längre tid. Även *Sveriges arkitekter* påtalar att förslaget innebär att det kommer ställas mycket höga krav på enskilda bygglovshandläggare när det gäller plan- och bygglagens allmänna bestämmelser om lämplighet och omgivningspåverkan.

Länsstyrelserna i Stockholms och Västmanlands län och *Uppsala kommun* anser att om utredningens förslag genomförs bör det begränsas i fråga om i vilken omfattning det ska vara möjligt att bevilja avvikelser rörande omfattning, utformning och placering, eftersom kommunerna har begränsade möjligheter att göra den typen av planmässiga avvägningar inom ramen för bygglovsärenden. *Malmö kommun* anser att undantag från detaljplaner inte bör omfatta åtgärder med så stor omgivningspåverkan som kriminalvårdsanstalter och häkten. Även *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* anser att det inte bör göras undantag från kravet på lämplig placering eftersom detta krav är särskilt starkt för anläggningar med stor omgivningspåverkan, vilket anstalter och häkten vanligtvis är.

Lantmäteriet påtalar att plan- och bygglagen och fastighetsbildningslagen (1970:988) inte är samordnade, vilket gör att det inte kommer vara möjligt att bilda eller anpassa fastigheter samt bilda rättigheter som är nödvändiga för att använda den planerade åtgärden om denna avviker från detaljplanen.

Skälen för regeringens bedömning

Utredningen föreslår att permanent bygglov ska få beviljas för kriminalvårdsanstalter och häkten som i fråga om omfattning, utformning och placering avviker från gällande detaljplan eller områdesbestämmelser. Förslaget innebär att prövningar som behövs för permanenta åtgärder och som i normala fall görs inom ramen för arbetet med att ta fram en detaljplan eller områdesbestämmelser i stället behöver göras i bygglovsärendet.

Innebörden av utredningens förslag är att det ska vara möjligt för en kommun att bevilja permanenta bygglov för anstalter och häkten som visserligen överensstämmer med syftet med planen, men som avviker från planen när det gäller åtgärdens omfattning, utformning och placering. En sådan reglering skulle möjliggöra förhållandevis stora avvikelser från de slutsatser som man kommit fram till under detaljplanarbetet. Det har i remissbehandlingen framkommit en rad tveksamheter om i vilken utsträckning ett sådant prövningsförfarande verkligen skulle bidra till att påskynda processen att få fram bygglov för nya platser i anstalter och häkten. Normalt sett har en väsentlig del av den prövning som måste ske vid beviljande av ett bygglov redan gjorts vid framtagande av planen. Stora delar av de allmänna hänsynskraven och utformningskraven provas i samband med att detaljplanen tas fram och antas. Det innebär att de utredningar som har tagits fram och de bedömningar som har gjorts om 2 och

8 kap. plan- och bygglagen i samband med planarbetet inte tar höjd för bebyggelse av den omfattning, utformning och placering som åtgärderna innebär. Det skulle exempelvis kunna gälla bedömningar av om den föreslagna åtgärden är lämplig på platsen med hänsyn till jord-, berg- och vattenförhållandena, risken för olyckor, översvämning och erosion eller kravet på att miljökvalitetsnormer följs. Som ett flertal länsstyrelser pekar på, bl.a. *länsstyrelserna i Skåne, Stockholms, Värmlands och Västra Götalands län*, innebär utredningens förslag att kommunernas byggnadsnämnder inom ramen för bygglovsärendet i stället skulle få göra komplicerade bedömningar om risker och omgivningspåverkan, som t.ex. erosion, dagvattenhantering, översvämning, skyfall och skyddsavstånd. Kommunerna har begränsade möjligheter att göra den typen av avvägningar inom ramen för en bygglovsprövning. Det innebär att det av utredningen föreslagna förfarandet riskerar att tynga bygglovsprövningen och snarare bidrar till att den tar längre tid än normalt.

Remissinstansernas principiella invändningar mot utredningens förslag – att det strider mot systematiken i kommunernas markplanering, minskar det demokratiska inflytandet och undergräver förtroendet för planinstitutet och plan- och bygglagstiftningens legitimitet – har också tyngd.

Starka skäl talar för att permanenta åtgärder ska föregås av prövningar enligt den ordning som är effektiv för att göra nödvändiga avvägningar mellan olika intressen. Utredningens förslag om permanent bygglov som strider mot detaljplan eller områdesbestämmelser kan inte förväntas leda till någon tidsvinst av betydelse när det gäller att ordna fler platser i anstalter och häkten. Som utredningen konstaterar innebär också förslaget om tidsbegränsade bygglov att behoven av att avvika från detaljplanens användningsbestämmelser minskar tydligt, eftersom förslaget om tidsbegränsade bygglov ger utrymme för att genomföra nödvändiga planändringar under tiden som ett sådant tidsbegränsat bygglov gäller. Det finns inget som talar för att den prövningsordning som gäller för annan permanent bebyggelse skulle vara onödig enbart på den grunden att prövningen handlar om anstalts- eller häktesplatser. Även prövningen av sådana åtgärder behöver ordning och reda.

Enligt nuvarande reglering i plan- och bygglagen får bygglov ges för en planstridig åtgärd som avviker från en detaljplan eller från 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 byggas på ett ändamålsenligt sätt (9 kap. 60 § plan- och bygglagen). Om en åtgärd inte kan rymmas inom detta utrymme för tillåtna avvikelser, bör ett arbete med att ta fram en ny eller ändrad detaljplan (eller områdesbestämmelser) inte kunna betraktas som onödigt.

Syftet med utredningens förslag om permanenta bygglov är, liksom med de andra förslagen i detta lagstiftningsärende, att främja möjligheterna att snabbt kunna ordna nya anstalts- och häktesplatser. Med hänsyn till att förslaget om tidsbegränsat bygglov ger möjlighet att snabbt ordna nya platser som sedan kan permanentas enligt den normala processen för detaljplaner, bedömer regeringen att förslaget om permanenta bygglov inte bidrar till att skyndsamt kunna ordna fler anstalts- och häktesplatser. Förslaget är inte ändamålsenligt för dess syfte. Regeringen avstår därför från att gå vidare med det.

Regeringens förslag

Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Bestämmelserna om tidsbegränsade bygglov ska gälla i tio år och alltså upphöra att gälla den 1 juli 2036. Bestämmelserna om tidsbegränsade bygglov ska dock då fortsätta att gälla för mål och ärenden som har påbörjats före giltighetstidens utgång och för mål och ärenden som avser överklagande av beslut i sådana mål och ärenden till dess att målet eller ärendet är slutligt avgjort. Bestämmelserna ska även fortsätta att gälla i fråga om förlängning av ett lov som har getts med stöd av bestämmelserna.

Utredningens förslag

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna

Ingen remissinstans har yttrat sig över förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Mot bakgrund av rådande brist på platser i kriminalvårdsanstalter och häkten är det angeläget att de nya bestämmelserna träder i kraft så snart som möjligt. Regeringen bedömer att det kan ske den 1 juli 2026.

När det gäller de föreslagna bestämmelserna om tidsbegränsade bygglov för anstalter och häkten bör bestämmelserna få tillämpas även i eventuella redan påbörjade ärenden och mål om tidsbegränsade bygglov. Att reglerna ska börja tillämpas direkt följer av allmänna principer och gäller därför utan övergångsbestämmelser.

De föreslagna bestämmelserna om tidsbegränsade bygglov bör endast gälla under en övergångsperiod till dess att det finns skäl att anta att Kriminalvården har hunnit åtgärda platsbristen. Regeringen delar utredningens förslag att den tiden bör bestämmas till tio år, dvs. till den 1 juli 2036. Reglerna om tidsbegränsade bygglov bör dock då fortsätta att gälla i mål och ärenden som har påbörjats före giltighetstidens utgång och för mål och ärenden som gäller överklaganden av beslut i sådana mål och ärenden till dess att målet eller ärendet är slutligt avgjort. Bestämmelserna bör också fortsätta att gälla i fråga om förlängningar av lov som har getts med stöd av bestämmelserna.

Regeringens bedömning

Förslagen bedöms sammantaget bidra till att skapa bättre förutsättningar för att snabbare och mer flexibelt tillgodose behovet av anstalts- och häktesplatser. En fortsatt expansion av kriminalvården är en förutsättning för att regeringens kriminalpolitik ska kunna förverkligas och tryggheten i samhället återupprättas. En förbättrad tillgång på kriminalvårdsplatser innebär också att den ansträngda platssituationen kan förbättras.

Förslaget om tidsbegränsade bygglov för anstalter och häkten innebär att prövningen av sådana lov förenklas, att utrymmet för att få ett tidsbegränsat lov utökas och att giltighetstiden för sådana lov kan förlängas.

Förslaget om bemyndigande avseende tillfälliga kriminalvårdsanstalter och häkten vid akut och allvarlig platsbrist gör det möjligt för regeringen att meddela föreskrifter som innebär att en akut och påtaglig risk för allvarlig platsbrist snabbare kan åtgärdas. Detta säkerställer att samhället har beredskap för att hantera en sådan situation och att den snabba kan åtgärdas om den uppstår.

Förslagen bedöms – med hänsyn till förslagets syfte – vara proportionerliga i förhållande till den inskränkning i den kommunala självstyrelsen, planmonopolet och kommunens möjlighet att styra bebyggelseutvecklingen som de kan medföra.

Eventuella kostnader som kan komma att uppstå till följd av förslagen bedöms kunna hanteras inom berörda statliga myndigheters befintliga anslag. De ekonomiska konsekvenserna för kommunerna bedöms vara begränsade, och statlig kompensation enligt den kommunala finansieringsprincipen bedöms inte vara aktuell.

Sammantaget anser regeringen att nyttan med förslagen överväger risken för negativa konsekvenser.

Utredningens bedömning

Utredningens bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna

Kriminalvården bedömer att förslagen kommer att underlätta myndighetens fortsatta expansion. *Borås kommun* anser att förslagen ger bättre förutsättningar att lösa utmaningar snabbare och mer flexibelt. *Byggföretagen* och *Skanska Sverige* anser att förslagen förenklar processer och kan medföra ett mer ändamålsenligt byggande av anstalter och häkten. *Stockholms kommun* bedömer att förslagen kan ha positiv och avsedd effekt för de aktörer som kontrakteras av Kriminalvården för att etablera anstalter och häkten, t.ex. genom att underlätta utbyggnad, minska kraven, möjliggöra etablering utan prövning mot detaljplan, medföra kortare överprövningsprocesser, mer förutsägbara tidplaner och ökad enhetlighet i handläggningen hos kommuner och länsstyrelser.

Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen) och *Skövde kommun* m.fl. anser att ändringarna inte kommer bidra till en snabbare utbyggnad av an-

stalter och häkten, eftersom många hinder mot en snabb utbyggnad ligger utanför själva plan- och bygglovsprocessen. *Borås kommun och länsstyrelserna i Skåne, Västra Götalands och Västerbottens län* ser en risk att förslagen kommer leda till fler överklaganden och komplicerade ärenden i stället för ökad flexibilitet. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* ifrågasätter utredningens slutsats att detta inte skulle leda till merarbete och merkostnader för länsstyrelsen. *Byggherrarna* framhåller att bygglovsprocessen ofta ligger i ett kritiskt skede av projekt där oförutsägbarhet och förseningar såsom överklaganden kan innebära stora kostnadskonsekvenser. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* och *Sveriges arkitekter* lyfter att bygglov riskerar att ges på mark som är olämplig för bebyggelse på grund av risk för ras, skred eller översvämning och att områden som har viktiga funktioner som t.ex. skyddsbarriär för översvämning och andra olyckor riskerar att bebyggas. *Stockholms kommun, Sveriges kommuner och regioner (SKR)* och *Byggherrarna* anser att planeringsförutsättningarna för kommunen riskerar att försvåras om byggnation etableras utan att vara en integrerad del av övrig planering och framhåller vikten av en sammanhållen planering av t.ex. gator, vatten- och avlopp, elförsörjning och annan samhällsviktig infrastruktur. *Sveriges kommuner och regioner (SKR)* och *Göteborgs kommun* menar att förslagen begränsar kommunernas inflytande över markanvändningen. Enligt *Göteborgs kommun* riskerar förslagen att försvaga möjligheten att skydda intressen såsom värdefull natur och jordbruksmark. *Malmö och Skövde kommuner* anför att centrala moment för att skapa demokratisk förankring, legitimitet och acceptans för projekt bland invånare och andra berörda förbigås om samråd och grannhöranden hoppas över. *Kungliga tekniska högskolan* och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* framhåller att snabbare plan- och byggprocesser riskerar att påverka rättssäkerheten och försämra säkerheten för de intagna, som inte kan utrymma lokalerna på egen hand. *Institutet för mänskliga rättigheter* framhåller betydelsen av att inte enbart beakta utbyggnadstakten, utan att även säkerställa att det sker i enlighet med det internationella regelverket för frihetsberövades mänskliga rättigheter. *Länsstyrelserna i Skåne* och *Västra Götalands län* anför att bedömningen av konsekvenser för motstående intressen försvåras om risker, samordning och intresseavvägningar som normalt provas i detaljplaner i stället måste provas summariskt inom ramen för bygglovets – många kommuner saknar experter på exempelvis risk och säkerhet, översvämning och skyfall och annan kompetens som krävs för helhetsbedömningar av markens lämplighet för bebyggelse. *Fastighetsägarna* anser att byggandet av häkten och anstalter kan påverka förutsättningarna för företag, byggprojekt och fastighetsutveckling, och att detta inte har beaktats i tillräckligt hög grad i utredningen. *Regelrådet* anser att förslagen kan innebära negativa effekter för andra företag om handläggningen av andra ärenden försenas. *Regelrådet* bedömer att konsekvensutredningen i utredningens promemoria uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. *Kommerskollegium* bedömer att förslagen inte aktualiserar EU:s anmälningsprocedurer för varor och tjänster. Några remissinstanser, bl.a. *länsstyrelserna i Värmlands och Örebro län* och *Sveriges arkitekter* anser att det saknas en barnkonsekvensbeskrivning och en konsekvensbeskrivning rörande funktionshinder samt att detta riskerar att förstärka de brister i tillgängligheten som redan finns.

Enligt *Boverket* kan den utökade möjligheten till tidsbegränsade bygglov på kort sikt bidra till att åtgärda bristen på platser. *Göteborgs kommun* menar att förslaget om tidsbegränsade lov troligtvis ger bäst möjlighet att tillgodose anstalts- och häktesplatser då kravet att behovet ska vara tidsbegränsat utgår och det är möjligt att under tidsbegränsningen ta fram en detaljplan. Enligt *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* blir prövningen av tidsbegränsade bygglov enklare med förslaget att prövningen i frågan om återställande endast behöver avse att återställande är tekniskt möjligt.

Malmö kommun och *länsstyrelserna i Skåne* och *Västerbottens län* anser att tidsbegränsade bygglov riskerar att medföra att överväganden i kommande planprocesser kommer påverkas av att verksamheten redan är etablerad. *Umeå kommun* lyfter att tidsbegränsade bygglov ofta leder till en inlåsnings effekt och kan försätta kommunen i en besvärlig sits med krav på ingripanden mot anstalter och häkten. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* menar att det kan vara svårt för kommuner att neka en verksamhet som redan har fått ett tillfälligt lov och att det medför en risk att kommuner accepterar åtgärder på olämpliga platser – det är också svårare och dyrare att åstadkomma skyddsåtgärder efter att byggnaden är på plats. *Skövde kommun* anser att tidsbegränsade lov riskerar att leda till ökade administrativa bördor för kommunen i form av uppföljning och avveckling av komplexa och kostsamma byggnader som inte längre har lov. *Länsstyrelserna i Skåne* och *Västra Götalands län* och *Stockholms kommun* ser en risk för att Kriminalvården måste avveckla komplexa och kostsamma byggnader och återställa platsen när de tidsbegränsade loven löper ut, vilket de menar inte är en effektiv användning av offentliga medel. *Stockholms kommun* anser att förslaget riskerar att skjuta upp investeringar i mer permanenta och hållbara lösningar för Kriminalvården. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anför att om tidsbegränsade bygglov kan ges i strid med detaljplanens användningsbestämmelser så riskerar känsliga verksamhetstyper att placeras på mark där olycksrisken inte är känd. *Sveriges arkitekter* anser att förslaget om tidsbegränsade bygglov i praktiken kommer att göra det möjligt att runda de kvalitativa utformnings- och anpassningskraven för bebyggelse som är avsedd att vara permanent. Enligt *Umeå kommun* medför tidsbegränsade lov ett utökat behov av tillsyn. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* menar att det i efterhand kan behöva läggas ned omfattande resurser på planläggning för att legitimera en lokalisering som kanske inte kan godtas utifrån de hänsyn kommunen behöver beakta vid planläggning. *Länsstyrelsen i Skåne län* anser att förslaget om tidsbegränsade lov leder till att berörda sakägare i omgivningen får bristande insyn och möjlighet att påverka. *Göteborgs kommun* anser att tidsbegränsade lov riskerar detaljplaneinstrumentets förutsebarhet och legitimitet. *Skövde kommun* anser att tidsbegränsade byggnader riskerar att bli permanenta utan ordentlig planläggning, vilket skapar osäkerhet kring markanvändningen hos medborgare och näringsliv.

Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen) och *Sveriges kommuner och regioner (SKR)* anser att det föreslagna bemyndigandet möjliggör långtgående avsteg från demokratiska processer. Enligt *Göteborgs kommun* blir det med bemyndigandet möjligt att placera anstalter och häkten på platser som kommunen har bedömt som olämpliga. *Borås kommun*, *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* och *Svea hovrätt (mark- och miljö-*

överdomstolen) menar att undantag från kraven på byggnaders utformning och lokalisering medför att anläggningar med stor omgivningspåverkan riskerar att uppföras på ett sätt som är olämpligt med hänsyn till risken för olyckor och de intagnas säkerhet. *Stockholms kommun* anför att undantag från krav för bygglov för anstalter och häkten innebär att detaljplaner i praktiken blir verkningsslösa och att förslaget därmed påverkar rätts-säkerheten inom plan- och byggområdet. *Göteborgs kommun* anser att undantag från krav på startbesked och slutbesked riskerar att medföra att de tekniska egenskapskraven inte uppfylls och att geotekniska förutsättningar förbigås, liksom kommunens ansvar gällande åtkomst för räddningstjänst och tillgång till brand- och släckvatten. *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* bedömer att bemyndigandet innebär att byggprocesser kan genomföras utan att det fattas något överklagbart beslut, vilket kommer att inverka på möjligheten till domstolsprövning av såväl åtgärderna som av förutsättningar för regeringen att utnyttja bemyndigandet. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* anser att omfattningen på det föreslagna bemyndigandet öppnar upp för åsidosättande av både EU-rätten och Europakonventionen. Flera remissinstanser, bl.a. *Göteborgs kommun*, *Sveriges kommuner och regioner*, *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* och *Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* anser att bemyndigandet leder till en begränsning av den kommunala självstyrelsen genom att det kommunala planansvaret helt kan åsidosättas. *Kristianstads kommun* anser att konsekvensbeskrivningen för förslaget om bemyndigande till regeringen är bristfällig. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* bedömer att konsekvenserna av det föreslagna bemyndigandet inte går att bedöma eftersom förutsättningarna för att tillämpa bemyndigandet är alltför vagt formulerade.

Skälen för regeringens bedömning

Konsekvenser för platsbristen på kriminalvårdsanstalter och häkten

Regeringens förslag skapar sammantaget bättre förutsättningar för en snabbare, flexiblare och mer effektiv utbyggnad av kriminalvårdsanstalter och häkten på såväl kort som lång sikt. Det blir möjligt att snabbare få klartecken för att påbörja åtgärder som ger fler anstalts- och häktesplatser med stöd av tidsbegränsade lov i högre utsträckning än i dag. Och arbete med eventuella detaljplaner som behöver tas fram för att åtgärderna ska kunna bli permanenta kan vidtas parallellt med att det tidsbegränsade bygglovet används.

Förslaget om tidsbegränsade bygglov för anstalter och häkten 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 alla 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 giltighetstiden för ett tidsbegränsat lov tjugo år. Detta möjliggör en snabbare och mer flexibel expansion. Regeringen bedömer därmed, i likhet med *Boverket* och *Göteborgs kommun* att försla-

get kan bidra till att snabbare tillgodose behovet av platser i Kriminalvården.

Att mark i ökad omfattning kan bebyggas på ett sätt som inte framgår av detaljplaner innebär, såsom vissa remissinstanser påpekar, en risk för överklaganden till länsstyrelser och mark- och miljödomstol. Även om vissa ärenden kan innebära komplicerade avvägningar, innehåller den föreslagna bestämmelsen färre rekvisit att pröva i jämförelse med den nuvarande regleringen. Regeringen anser i likhet med *Nacka tingsrätt (Mark- och miljödomstolen)* att prövningen därmed i många fall bör bli både enklare och snabbare, och utgången mer förutsägbär än vad som är fallet med dagens regler. Redan när kommunen, för att snabbt få fram nya anstalts- och häktesplatser, väljer att använda möjligheten till tidsbegränsat bygglov aktualiseras frågan om att de nya platserna kan behöva permanentas och kommunen får då god tid att under det tidsbegränsade lovets giltighetstid ombesörja det detaljplanearbete som behövs för en permanentning. Sammantaget ger detta förutsättningar för en snabbare och mer effektiv expansion.

I propositionen föreslås att tillfälliga kriminalvårdsanstalter och häkten ska kunna byggas för att åtgärda en situation av akut och påtaglig risk för allvarlig platsbrist genom att regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen. De konsekvenser som kan uppstå till följd av bemyndigandet hänger samman med hur regeringen väljer att använda bemyndigandet, men de avvikande föreskrifter som kan komma att meddelas kan förväntas innebära att processuella och materiella krav i plan- och bygglagen begränsas. Bemyndigandet gör det möjligt för regeringen att meddela föreskrifter som gör att en akut och allvarlig platsbrist snabbare kan åtgärdas genom att bl.a. bygglovsplikten för anstalter och häkten tillfälligt tas bort. Detta säkerställer att samhället har beredskap för att undvika en situation med allvarlig brist på säkra och humana platser för häktade och fängelsedömda. Utan ett sådant bemyndigande riskerar en akut platsbrist att förvärras och därmed att göra det svårare för Kriminalvården att lösa myndighetens grundläggande uppgift att verkställa utdömda påföljder.

Regeringen är väl medveten om att många hinder mot en snabb utbyggnad av anstalter och häkten finns utanför själva plan- och bygglovsprocessen. Detta innebär dock inte, såsom bl.a. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* anser, att lättnader i plan- och byggprocessen inte skulle ha någon betydelse för möjligheterna att få till en snabbare utbyggnad. Exempelvis bör den ökade möjligheten att påbörja byggnation parallellt med att planläggning pågår i många fall kunna medföra en snabbare process – något som bl.a. *Göteborgs kommun* framhåller.

Förslagen kommer sammantaget att underlätta utbyggnaden av anstalts- och häktesplatser.

Konsekvenser för kommuner och för de intressen som ska tillgodoses vid lovprövning och detaljpaneläggning

Konsekvenserna för kommunerna rör i första hand byggnadsnämndernas verksamhet.

Förslagen innebär sannolikt att byggnadsnämnderna får behandla fler ansökningar om tidsbegränsade bygglov för anstalter och häkten än i dag.

Förslagen innebär vidare att vissa frågor som initialt brukar prövas i en detaljplan, i stället kan behöva prövas inom ramen för ett bygglov. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* lyfter att länsstyrelsen har en viktig roll i att granska kommunernas detaljplaner för att säkerställa att föreslagen markanvändning är lämplig bland annat med hänsyn till risken för olyckor, översvämning eller erosion. Den utökade möjligheten att ge tidsbegränsade lov innebär att bedömningen av sådana frågor behöver hanteras av kommunens bygglovsenhet i ett första skede och att många kommuner inte har de resurser som krävs för en helhetsbedömning av markens lämplighet.

Prövningar av komplexa åtgärder för känsliga verksamheter kan naturligtvis vara resurskrävande. För bygglovsprövningen, till skillnad från detaljplaneringen, gäller dessutom lagstadgade tidsfrister. Samtidigt innebär förslaget att prövningen av sådana lov för anstalter och häkten förenklas i andra avseenden eftersom det bl.a. inte behöver prövas om behovet av den planerade åtgärden är tillfälligt. Regeringen konstaterar vidare att det redan i dag finns erfarenhet bland kommunerna av att hantera tidsbegränsade bygglov. Förslaget innebär inte heller någon skyldighet – utan en möjlighet – för kommunerna att bevilja ett tidsbegränsat bygglov. I ett bygglovsärende behöver kommunen säkerställa att de utredningar som behövs görs för att markens lämplighet och eventuella olägenheter eller störningar för omgivningen kan bedömas. Kommunen kan fortfarande neka ett tidsbegränsat bygglov, t.ex. om kommunen bedömer att förutsättningarna för åtgärden behöver prövas genom en detaljplaneprocess i stället. Förslagen medför i första hand en mer flexibel hantering för kommunen.

Kostnadsökningen för det merarbete som uppstår för kommunen i ett ärende om tidsbegränsat bygglov kompenseras av att byggnadsnämnden får ta ut avgifter för beslut om bygglov. Ett tidsbegränsat lov garanterar inte att det tas fram en detaljplan som möjliggör ett permanent lov. Några remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Skåne län* och *Göteborgs och Malmö kommuner*, bedömer att framtida planprocesser kommer påverkas av att verksamheten redan är etablerad, att den demokratiska förankring som detaljplaneprocessen ska säkerställa förbigås och att detaljplaneinstrumentets förutsebarhet och legitimitet riskeras. Regeringen konstaterar att förslagen inte innebär någon begränsning av de allmänna och enskilda intressen som ska beaktas vid detaljplanering och bygglov för permanenta åtgärder, eller i reglerna för hur t.ex. detaljplaner ska tas fram. Det får förutsättas att kommunen fullgör ansvaret för detaljplanering och permanent lovgivning i enlighet med lagstiftningens intentioner. Den utökade möjligheten till tidsbegränsade lov även i situationer där åtgärderna i förlängningen kan komma att bli permanenta bör därför inte innebära någon ökad risk för att förhållanden av betydelse inte belyses tillräckligt vid en framtida detaljplanering. Därutöver kan det konstateras att grannar och andra som berörs av kommunens bygglovsbeslut har rätt att överklaga sådana.

Regeringen konstaterar att anstalter och häkten kan beviljas tidsbegränsade lov redan med dagens regelverk och att cirka åtta procent av Kriminalvårdens anstalts- och häktesplatser finns i byggnader med tidsbegränsade lov. Förslaget innebär dock att giltighetstiden för sådana lov förlängs till maximalt tjugo år, samt att tidsbegränsade lov kommer kunna ges i fler fall än vad som är möjligt med dagens regler – även i situationer när åtgärden är tänkt att vara permanent. Regeringen bedömer att behovet av att

snabbt kunna komma till rätta med platsbristen motiverar att de aktuella åtgärderna under en tid får uppföras enbart med stöd av ett tidsbegränsat lov och att den demokratiska förankring som detaljplaneprocessen ska säkerställa genomförs i ett senare skede. Även om tjugo år är en relativt lång tid, har kommunen fortfarande en möjlighet – och i vissa fall en skyldighet – att genom detaljplaneinstrumentet säkerställa den demokratiska förankringen för permanent bebyggelse. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* har pekat på problemet att det i efterhand kan behöva läggas ned omfattande resurser på planläggning för att legitimera en lokalisering som kanske inte kan godtas utifrån de hänsyn kommunen behöver beakta vid planläggning. Det får enligt regeringen förutsättas att kommunen inte onödigtvis genomför planprocesser när det uppenbart saknas förutsättningar för att acceptera den tillfälligt uppförda åtgärden, liksom att kommunen, i samband med tidsbegränsade lov med stöd av den nya regleringen beaktar förutsättningarna för att tillmötesgå ett eventuellt permanent behov i en kommande detaljplaneprocess, även om det inte finns någon garanti att en detaljplan kan antas och permanent lov beviljas.

De konsekvenser som kan uppstå för kommunerna till följd av bemyndigandet hänger samman med hur regeringen väljer att använda det, men undantag kan förväntas innebära att processuella och materiella krav i plan- och bygglagen begränsas, vilket innebär färre frågor för kommunerna att pröva. Om regeringen väljer att föreskriva om undantag från lovplikt innebär det att kommunen under en begränsad period kan få färre ansökningar om bygglov för anstalter och häkten att pröva. Behovet av att i en akut situation snabbare kunna vidta åtgärder för att undvika en allvarlig platsbrist motiverar möjligheten att göra tidsbegränsade undantag från krav på t.ex. bygglov. Åtgärder som uppförs med stöd av en tillfällig undantagsreglering kommer inte att kunna permanentas med stöd av sådana undantag.

Konsekvenser för kommuner – särskilt om kommunens kontroll och förutsättningarna för att planera markanvändningen

Förslagen väntas sammantaget innebära att mer mark i kommunen tas i anspråk för anstalter och häkten. Sådant ianspråktagande av marken kommer, med hänsyn till att det som möjliggörs av förslagen är tidsbegränsade och tillfälliga åtgärder, att pågå under en begränsad tid. Några remissinstanser, bl.a. *Sveriges kommuner och regioner (SKR)* och *Byggherrarna* pekar på risken att planeringsförutsättningarna för kommunen försvåras över tid om byggnation etableras utan att vara en integrerad del av övrig planering. När det gäller de tidsbegränsade loven är det, som sagts i det föregående, fortsatt kommunen som avgör om sådana ska beviljas. Förslaget begränsar därmed inte kommunernas möjligheter att styra över bebyggelseutvecklingen genom att ställa krav för att säkerställa allmänna och enskilda intressen såsom nödvändiga samhällsfunktioner och kulturhistoriska värden. Om regeringen med stöd av det föreslagna bemyndigandet undantar lovplikten för anstalter och häkten kommer sådana undantag och de åtgärder som uppförs med stöd av dem att vara begränsade i tiden. Regeringen delar därmed inte remissinstansernas farhåga i detta avseende.

Som utgångspunkt är det mindre sannolikt att bemyndigandet kommer att leda till att byggnader uppförs på helt nya platser. Det är mer troligt att

undantag kommer att användas för tillfällig expansion i anslutning till befintliga anstalter och häkten eller för att tillfälligt ta befintliga byggnader i anspråk för kriminalvårdsändamål.

Det föreslagna bemyndigandet öppnar för att vissa åtgärder helt kan komma att utföras utom byggnadsnämndernas kontroll. Det gäller t.ex. om åtgärder undantas från föregående bygglovsprövning. I praktiken är det dock få fall där det kan anses lämpligt att helt undanta genomförandet av byggprojekt som avser anstalter och häkten från en kommunal förprövning. För att undvika att den berörda kommunen lämnas helt utanför kan regeringen förena ett undantag med villkor om att byggherren ska underätta kommunen om åtgärder som vidtas med stöd av undantaget. På så vis kan kommunen ändå hållas väl informerad om de åtgärder som planeras.

Även om en åtgärd undantas från kommunal förprövning har byggnadsnämnden kvar rollen som tillsynsmyndighet enligt plan- och bygglagen. Byggnadsnämnden kan alltså i många fall gripa in i efterhand genom tillsyn mot sådana åtgärder. Vidare omfattar det föreslagna bemyndigandet inte undantag från byggherrens ansvar för att kvaliteten på det som byggs ska leva upp till tillämpliga krav.

Konsekvenser för kommuner – särskilt om tillsyn

Att fler anstalter och häkten kan komma att uppföras med stöd av förslagen kan, som bl.a. *Umeå kommun* påpekar, medföra att antalet tillsynsärenden för kommunerna ökar och att kommunen kan behöva följa upp avvecklingen av häkten och anstalter som inte längre har lov. Ett behov av tillsyn skulle t.ex. kunna uppstå om regeringen med stöd av bemyndigandet föreskriver om tillfälliga undantag från lovplikt och sådana lovfria byggnadsverk sedan inte avvecklas på det sätt som förutsätts. Kommunen kan även, precis som i dag, behöva ingripa mot åtgärder som uppförts med stöd av tidsbegränsade lov om dessa åtgärder inte avvecklas när lovet löper ut. Om avveckling inte sker kan kommunen tillämpa bestämmelserna om tillsyn för att åstadkomma rättelse (se prop. 2006/07:122 s. 52–55 och 73–74). Byggnadsnämndens allmänna tillsynsverksamhet får inte finansieras med avgifter, utan finansieras med kommunala skatteintäkter. Numera gäller att byggsanktionsavgift ska tas ut även för det fall en plats eller ett byggnadsverk inte återställts vid en tidsbegränsad åtgärd (prop. 2021/22:149 En effektivisering av byggnadsnämndens tillsyn). Det förhållande att kommunen får bevilja ett tidsbegränsat lov, trots att behovet av den sökta åtgärden inte är tillfälligt, bedöms också öka förutsättningarna för att sådana åtgärder i förlängningen kan ges permanent lov, och därmed inte behöva avvecklas.

Konsekvenser för kommuner – särskilt om den kommunala självstyrelsen

I 14 kap. 3 § regeringsformen slås fast att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Denna proportionalitets-princip innebär att förslaget inte får vara onödigt långtgående och om syftet med det kan uppnås på ett mindre ingripande sätt så ska den väg väljas som lägger minst band på kommunernas självbestämmande. Vid proportionalitetsbedömningen ska det således göras dels en analys av de konsekvenser det tänkta förslaget får för den kommunala självstyrelsen, dels en avväg-

Prop. 2025/26:209 ning mellan betydelsen av kommunal självstyrelse och de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose. Förslaget om tidsbegränsade bygglov för anstalter och häkten innebär inte att kommunerna är skyldiga att bevilja sådana tidsbegränsade respektive permanenta bygglov och bör därmed inte innebära någon inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

Det föreslagna bemyndigandet kan dock, såsom bl.a. *Sveriges kommuner och regioner (SKR)* anför, om det används leda till en begränsning av den kommunala självstyrelsen genom tidsbegränsade inskränkningar i kommuners inflytande över markplanering och byggande på de aktuella platserna. Det kan konstateras att det är fråga om tungt vägande nationella intressen som föranleder förslaget. Regeringen genomför omfattande reformer på det kriminalpolitiska området. För att uppnå syftet med detta arbete krävs en kraftig expansion av antalet platser i häkten och anstalter. Kriminalvården måste därför ges förutsättningar att skyndsamt och effektivt kunna expandera sin verksamhet. Regeringen har återkommande, senast genom budgetpropositionen för 2026, föreslagit att Kriminalvården ges ökade anslag. Regeringen har också i augusti 2025 lämnat förslag på lagändringar som syftar till att möjliggöra att fler kan avtjäna sina fängelsestraff med elektronisk övervakning (Utökade möjligheter att verkställa fängelsestraff med elektronisk övervakning, prop. 2024/2025:202). Regeringen avser även bl.a. att låta utreda strafftidsförkortning för utvisningsdömda i syfte att fler ska lämna landet samt hemarrest som alternativ till häktning. Därtill har ett avtal med Estlands regering undertecknats som innebär att Sverige får hyra upp till 600 anstaltsplatser av Estland.

Dessa åtgärder för att öka kapaciteten bedöms dock inte fullt ut kunna möta det faktiska behovet av platser framöver och arbetet med att fortsätta utöka kapaciteten är mycket angeläget. Prognoser visar också på en fortsatt ökning av antalet klienter i Kriminalvårdens verksamheter och myndigheten står inför en kraftig expansion. Detta innebär att det finns ett behov av utbyggnad av häkten och anstalter utöver nämnda åtgärder. Den nu föreslagna utökade möjligheten till tidsbegränsade bygglov kommer att kunna bidra ytterligare för att underlätta denna utbyggnad. Det finns dock en uppenbar risk att det, trots sådana åtgärder, kan uppstå en akut och allvarlig platsbrist i anstalter och häkten framöver. Det är då mycket angeläget att samhället kan vidta de åtgärder som behövs för att göra det möjligt att snabbt kunna anordna sådana platser. I förhållande till detta intresse kan inskränkningen i den kommunala självstyrelsen inte anses gå utöver vad som är nödvändigt i den mening som avses i regeringsformen. Slutligen kan regeringen konstatera att om platsbristen blir så akut och allvarlig att bemyndigandet behöver användas kommer en proportionalitetsbedömning i förhållande till inskränkningarna i den kommunala självstyrelsen att behöva göras i samband med att en förordning tas fram och bereds.

Konsekvenser för kommuner – särskilt om kostnader

Konsekvenserna av förslagen begränsas generellt av att ökningen av antalet ärenden bedöms bli marginell, eftersom förslagen uteslutande avser anstalter och häkten. Kostnader för eventuellt merarbete som uppstår i ärenden om tidsbegränsade bygglov bör kommunerna kunna hantera genom möjligheten att ta ut avgifter. Därmed bedömer regeringen att de

ekonomiska konsekvenserna för kommunerna av förslagen bör vara begränsade, och att den kommunala finansieringsprincipen, som innebär att staten ska kompensera kommunerna när nya obligatoriska uppgifter medför ökade kostnader, inte aktualiseras.

För byggnadsnämndernas del kan förslagen medföra ett visst behov av utbildning av förtroendevalda och tjänstemän.

Sammantaget bedömer regeringen att förslagen inte bör leda till några merkostnader av betydelse, särskilt med hänsyn till att förslagen i vissa avseenden kan vara resursbesparande.

Konsekvenser för staten

Det som inledningsvis i detta avsnitt sägs om konsekvenser för platsbristen på anstalter och häkten är naturligtvis konsekvenser också för staten.

Både förslaget om tidsbegränsade bygglov och det föreslagna bemyndigandet kan leda till negativa konsekvenser för andra statliga intressen på så sätt att mark och byggnadsverk kan användas på ett sätt som kan vara svårt att förutse. Exempelvis kan krav på bygglov m.m. ha betydelse för att statliga myndigheter ska få kännedom om en åtgärd och därmed möjlighet att lämna upplysningar kring sådana förhållanden som kan ha betydelse för bedömningen av huruvida en viss åtgärd är lämplig eller inte i när det gäller vissa statliga verksamheter. Om kraven i 2 och 8 kap. plan- och bygglagen begränsas med stöd av bemyndigandet kan det bli svårare för statliga myndigheter att bevaka statens intressen eller bedriva annan statlig verksamhet. Beroende på hur föreskrifterna om undantag utformas finns även risk för skada på riksintressen. Eventuella negativa konsekvenser för statliga intressen motverkas dock av att åtgärderna begränsas i tiden och inte heller får medföra irreversibel skada. Förslagen innebär inte någon förändring i fråga om var byggnader får lokaliseras permanent med hänsyn till skyddade områden enligt miljöbalken, riksintresset för totalförsvaret och skyddet av brukningsvärd jordbruksmark m.m. På så sätt blir konsekvenserna för statliga intressen godtagbara.

Regeringen bedömer sammantaget att fördelarna med förslagen överväger nackdelarna, inte minst mot bakgrund av att det endast handlar om ett fåtal byggnationer sett till helheten bygglovsärenden. De merkostnader som förslagen kan medföra för statliga myndigheter är inte större än att de kan hanteras inom ramen för befintliga ekonomiska anslag.

Konsekvenser för Kriminalvården

Det som inledningsvis i detta avsnitt sägs om konsekvenser för platsbristen på anstalter och häkten är naturligtvis konsekvenser också för den del av staten som Kriminalvården är. Förslagen bedöms sammantaget underlätta för Kriminalvården att fullgöra sitt uppdrag.

Det finns inte någon garanti för att de åtgärder som beviljas tidsbegränsade bygglov även kommer att kunna beviljas permanenta lov. Åtgärder med tidsbegränsade lov kan alltså komma att behöva avvecklas och platsen återställas. Det föreslagna bemyndigandet är inte heller avsett att möjliggöra permanenta åtgärder. Temporära åtgärder kan medföra framtida kostnader för avveckling, t.ex. om ett tidsbegränsat lov löper ut och det inte är möjligt att bevilja permanent lov för åtgärden, något som också kan påverka Kriminalvården. Några remissinstanser, bl.a. *Stockholms kommun*,

Prop. 2025/26:209 ifrågasätter att detta innebär en effektiv och hållbar resursanvändning. Regeringen konstaterar att Kriminalvården behöver beakta sådana kostnader redan i dag när anstalter och häkten uppförs med stöd av tidsbegränsade lov. Kriminalvården förväntas därför även i nu aktuella fall ta med sådana framtida kostnader i bedömningen när man planerar och fattar beslut om sin lokalförsörjning. Förslaget om utökade möjligheter till tidsbegränsade lov syftar till ett ge ett ökat utrymme för att snabbare kunna ordna nya kostnadseffektiva anstalts- och häktesplatser som sedan, vid behov och när så är möjligt, kan permanentas enligt det ordinarie regelverk som tryggar god planering och god markanvändning. Om fler åtgärder uppförs med stöd av tidsbegränsade lov kan det å ena sidan medföra en risk för att kostnader för avveckling ökar. Samtidigt bedömer regeringen att det borttagna kravet på att behovet av åtgärden måste vara tillfälligt ökar förutsättningarna för att de temporära åtgärder som Kriminalvården genomför i förlängningen kan beviljas permanenta lov. Förslagen bidrar därmed även till att minska risken för att avveckling behöver ske. Vidare kan Kriminalvården öka förutsättningarna för att de tidsbegränsade åtgärderna i förlängningen kan ges permanenta bygglov t.ex. genom att föra en tidig dialog med kommunerna för att identifiera lämpliga platser för utbyggnaden av anstalter och häkten.

Det är svårt att dra några generella slutsatser om kostnader för avveckling, då kostnaderna är beroende av de specifika förutsättningar som finns i respektive byggnad och projekt, t.ex. platsens förutsättningar, vilka markåtgärder som krävs för återställande till originalskick och byggnadens utförande. Förslagen innebär en möjlighet för Kriminalvården att genomföra delar av den planerade utbyggnaden på ett snabbare sätt. I samband med beslut om sådan utbyggnad måste Kriminalvården beakta eventuella framtida kostnader för avveckling. I det läget måste Kriminalvården också förhålla sig till givna ekonomiska ramar, på motsvarande sätt som sker idag.

Kostnader för Kriminalvården till följd av förslagen bedöms därmed kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Konsekvenser Boverket

Förslagen kan antas medföra ett visst behov av vägledning från Boverket i syfte att åstadkomma en enhetlig tillämpning bland kommunerna, vilket kommer att medföra ett visst merarbete för myndigheten. Kostnaderna bedöms inte bli större än att de kan hanteras inom ramen för befintliga anslag.

Konsekvenser länsstyrelserna

Förslaget om tidsbegränsade bygglov väntas få till följd att fler tidsbegränsade bygglov för kriminalvårdsanstalter och häkten ges jämfört med i dag samt att mer mark behöver tas i anspråk för tillfälliga åtgärder. Detta kan leda till att länsstyrelserna belastas med fler överklagade ärenden och mål. Ibland kan frågor om t.ex. klagorätt och avvikelser i förhållande till detaljplan vara svårbedömda och, som bl.a. flera länsstyrelser påpekar, medföra merarbete för de länsstyrelser som handlägger överklagandena. Med hänsyn till att förslagen endast avser kriminalvårdsanstalter och häkten bedömer regeringen dock att ökningen av antalet överklagade mål och ärenden sannolikt endast blir marginell. Regeringen delar därmed inte *Länsstyr-*

elsen i Västra Götalands läns bedömning att det merarbete och de merkostnader som dessa överklaganden kan medföra för länsstyrelserna generellt skulle vara omfattande. Att den föreslagna bestämmelsen om tidsbegränsade bygglov innehåller färre villkor att pröva i jämförelse med den nuvarande regleringen bör snarare, i likhet med det som *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* anför, göra prövningen enklare. Kostnaderna bedöms inte bli större än att de kan hanteras inom ramen för befintliga anslag.

Konsekvenser mark- och miljödomstolarna

Regeringen bedömer att förslaget om tidsbegränsade bygglov kan få motsvarande konsekvenser som för länsstyrelserna för de mark- och miljödomstolar som handlägger och prövar överklagade bygglov för anstalter och häkten, dvs. att vissa domstolar kan komma att belastas med fler överklagade ärenden och mål, och att sådana mål ibland kan innehålla komplexa prövningsfrågor. Ökningen av antalet överklagade mål och ärenden bedöms dock bli marginell och det merarbete och de merkostnader som sådana överklaganden kan medföra för domstolarna bedöms vara begränsade. Kostnaderna bedöms inte bli större än att de kan hanteras inom ramen för befintliga anslag.

Konsekvenser för företag

I plan- och byggprocessen för anstalter och häkten är det inte Kriminalvården som söker bygglov, utan den fastighetsägare eller hyresvärd som Kriminalvården upphandlar. Detta innebär att de företag som upphandlas av Kriminalvården i relativt stor utsträckning kommer att påverkas av utredningens förslag.

Förslaget om tidsbegränsade bygglov innebär större möjligheter för företag som i egenskap av byggherre kan uppföra anstalter och häkten med stöd av tidsbegränsade bygglov. Markanvändningen kan t.ex. effektiviseras eftersom planläggning kan inledas parallellt med att det tidsbegränsade bygglovet getts. Den omständigheten att marken långsiktigt är planerad för anstalter och häkten är i sig inte heller ett hinder för ett tidsbegränsat bygglov. Den förenklade prövningen som förslaget möjliggör kan också medföra ökad flexibilitet i byggandet och minskad administration för företagen, vilket kan innebära ekonomiska fördelar.

Även om regeringen använder bemyndigandet till att undanta lovplikt för vissa åtgärder har byggherren dock ett eget ansvar för att säkerställa att de materiella kraven i regelverket följs. Om så inte sker finns risk för ett tillsynsringripande i efterhand, vilket kan leda till kostnader för byggherren. Den som önskar försäkra sig mot risken för ett tillsynsringripande kan fortfarande välja att ansöka om lov för en planerad åtgärd.

Utökade möjligheter till tidsbegränsade bygglov kan, såsom några remissinstanser påpekar, leda till fler överklaganden, t.ex. om redan planlagd mark används på ett sätt som avviker från detaljplanen. *Byggherrarna* anför att överklaganden kan leda till ökade kostnader i ett kritiskt skede av ett projekt. Detta får enligt regeringen vägas mot att byggherren inte längre behöver visa att behovet av åtgärden är tillfälligt, eller att en avveckling är ekonomiskt rimlig.

Konsekvenserna för företagen av det föreslagna bemyndigandet hänger samman med hur regeringen väljer att använda det. 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 anstalter och häkten kan, såsom bl.a. *Stockholms kommun* framhåller, sådana undantag möjliggöra både snabba och ekonomiskt effektiva processer.

Temporära åtgärder som inte permanentas kan behöva avvecklas och platsen återställas, något som kan påverka företag i egenskap av t.ex. fastighetsägare. Hur ansvaret för bl.a. avveckling och återställande ska fördelas civilrättsligt mellan Kriminalvården och t.ex. byggherren eller fastighetsägaren behöver alltså hanteras i samband med beställning och planering av nya tidsbegränsade åtgärder eller tillfälliga åtgärder med stöd av bemyndigandet. Att det redan av bygglovsansökan ska framgå hur en avveckling ska gå till bör kunna bidra till att frågor om en framtida avveckling uppmärksammas i ett tidigt skede.

I övrigt leder förslagen sannolikt inte till några ekonomiska konsekvenser för företag i egenskap av byggherrar.

Regelrådet har sammantaget godkänt konsekvensutredningen i promemorian, men anmärkt att det hade behövts en mer utförlig konsekvensbeskrivning när det gäller förslagets påverkan på andra verksamheter och företag. Förslagen kan leda till att mark och byggnadsverk kan komma att användas på sätt som kan vara svåra att förutse, vilket kan innebära negativ påverkan på företag som bedriver verksamhet på angränsande mark. Beroende på hur regeringen väljer att utforma eventuella föreskrifter kan det inte uteslutas att föreskrifterna kan medföra olägenheter för andra företag, byggprojekt och fastighetsutveckling, vilket bl.a. *Fastighetsägarna* uppmärksammar. 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. När det gäller tidsbegränsade bygglov framgår det av skälen för regeringens förslag att lov inte får ges för åtgärder som kan medföra fara eller betydande olägenheter för omgivningen. Även bemyndigandet till regeringen är begränsat på så sätt att eventuella undantag inte får avse krav på hänsyn till enskilda intressen när det gäller prövningen av omgivningspåverkan. Även om kravet på kommunal förprovning av vissa åtgärder undantagsvis skulle tas bort med stöd av det föreslagna bemyndigandet, kvarstår möjligheten att begära kommunal tillsyn av en sådan åtgärd. De olägenheter som kan uppstå för t.ex. angränsande företag bör därmed vara begränsade. Att åtgärderna är begränsade i tiden innebär dessutom att sådana olägenheter är av övergående natur. Tillämpningen av bemyndigandet begränsas även av kravet på proportionalitet.

Regeringen bedömer att förslagen sannolikt endast medför ett begränsat antal bygglovsprocesser, i några av landets kommuner. Det är mot den bakgrunden osannolikt att förslagen, såsom *Regelrådet* anför, kommer påverka handläggningstiderna för andra plan- och bygglovsärenden.

Konsekvenser för enskilda

Förslagen skapar bättre förutsättningar för att snabbare, på ett mer flexibelt och mer effektivt sätt bygga ut anstalter och häkten. På så sätt bidrar

förslagen till att lösa platsbristen inom Kriminalvården och därmed till att skapa en generellt bättre och tryggare miljö för både intagna i anstalter och häkten och för dem som arbetar där. Att miljön för dessa grupper är godtagbar säkerställs i övrigt genom bl.a. arbetsmiljölagstiftningen. I Kriminalvårdens ansvar ingår också att bedriva verksamheten i anstalter och häkten säkert och humant. Som *Institutet för mänskliga rättigheter* påtalar finns även en rad internationella regelverk för frihetsberövades mänskliga rättigheter som ska följas.

Enskilda kan även påverkas av utredningens förslag om tidsbegränsade bygglov i egenskap av grannar och närboende. Även om tidsbegränsat lov enligt förslaget kan medges trots att alla förutsättningar för ett permanent lov är uppfyllda, innebär förslaget troligtvis att fler anstalter och häkten kommer att uppföras 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. Förslaget innebär därmed att mark och byggnadsverk kan komma att användas på sätt som är svåra att förutse.

Även om bygglovet är tidsbegränsat och en detaljplaneprocess i många fall kommer att genomföras, om än i ett senare skede, så är tjugo år en lång tid sett ur berörda enskildas perspektiv. Tidsbegränsade lov får ges först efter en lämplighetsprövning, där frågan om eventuella olägenheter som kan uppkomma för omgivningen ska beaktas. Kommunen bör, i enlighet med det som gäller för tidsbegränsade lov redan i dag, i varje fall inte kunna acceptera åtgärder som kan medföra fara eller betydande olägenheter för omgivningen.

Några remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen i Skåne län*, menar att tidsbegränsade lov till anstalter och häkten riskerar att medföra bristande insyn och möjligheter att påverka för berörda sakägare i en efterföljande detaljplaneprocess. Regeringen konstaterar att berörda enskilda har möjlighet att överklaga kommunens beslut att bevilja ett tidsbegränsat lov. Förslagen innebär inte heller några ändringar i fråga om de krav på bl.a. samråd och granskning som gäller för detaljplaneprocesser, och berörda enskilda har även möjlighet att överklaga ett beslut att anta en detaljplan. På så sätt säkerställs det att konsekvenserna för närboende och grannar blir acceptabla.

Konsekvenser för enskilda av förslaget om bemyndigande 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 påverkas genom att tillfälliga anstalter och häkten etableras på platser som normalt inte hade ansetts lämpliga. Konsekvenserna begränsas av att undantag inte får göras från prövningen mot enskilda intressen i 2 kap. plan- och bygglagen, bl.a. kravet att en byggnad inte får användas, lokaliseras, utformas eller placeras så att byggnaden eller dess användning medför fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenheter på annat sätt.

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. Även om det inte kommer fattas något överklagbart beslut om vissa åtgärder, kvarstår möjligheten att begära kommunal tillsyn av en sådan åtgärd.

De nu nämnda konsekvenserna begränsas vidare av att bemyndigandet avser tidsbegränsade undantag. Vidare bör det vara ovanligt att nya anstalter och häkten behöver uppföras i direkt anslutning till bostäder, vilket ytterligare begränsar risken för negativ påverkan på enskilda.

De föreskrifter som regeringen kan meddela med stöd av bemyndigandet kan få stor betydelse för de personer som vistas i anstalter och häkten. Å ena sidan kan förutsättningarna för att åtgärda platsbristen förbättras. Samtidigt kan undantag från kraven medföra att åtgärder kan komma att utföras med lägre standard än om ändringarna inte hade genomförts. Att inte genomföra förslaget kan å andra sidan leda till att det blir svårt att tillgodose behovet av anstalts- och häktesplatser och att sådana i högre grad kan behöva ordnas på ett mindre ändamålsenligt sätt. Det alternativet kan även leda till att det i vissa fall inte kommer att vara möjligt att tillgodose behovet av platser.

För förslaget om bemyndigande är det inte möjligt att i detta skede bedöma vilka konsekvenser som föreskrifterna om undantag med stöd av bemyndigandet skulle kunna ge upphov till från ett barnrättsperspektiv. Eventuella konsekvenser för barn begränsas av att regeringens föreskrifter behöver utformas med hänsyn till barnkonventionen, som bl.a. anger att barnets bästa ska beaktas. Dessa konsekvenser får i stället belysas när förslag till föreskrifter om undantag ska utformas.

Kriminalvårdsanstalter och häkten är också arbetsplatser. För arbetstagar gäller att byggnaden måste kunna erbjuda en arbetsplats som uppfyller kraven enligt arbetsmiljörättsliga regleringar. Föreskrifter om undantag från plan- och bygglagen medför inga sänkta krav när det gäller vilka krav som gäller för en god och säker arbetsmiljö.

Konsekvenserna i övrigt bör anses vara gynnsamma för enskilda efter som förslaget syftar till att ha beredskap för att i en svår situation kunna säkerställa trygghet och säkerhet i samhället.

Regeringen bedömer sammantaget att fördelarna med förslagen överväger nackdelarna, inte minst mot bakgrund av att det endast handlar om ett fåtal byggnationer sett till helheten bygglovsärenden samt med hänsyn till det angelägna behovet av att bygga ut kriminalvårdsanstalter.

Konsekvenser för miljön

Utredningens förslag om tidsbegränsade bygglov kan antas medföra att det, under en begränsad tid, kommer uppföras anstalter och häkten som inte uppfyller alla krav för permanenta bygglov. Detta står till viss del i strid med miljökvalitetsmålet God bebyggd miljö (jfr prop. 2016/17:137 s. 20).

Effekterna på miljömålet begränsas av att kommunen inte är skyldig att bevilja lov, utan ges möjlighet att bevilja ett tidsbegränsat bygglov. Det 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. Kommunen kan redan i dag medge undantag från några av kraven för permanenta bygglov i de fall som en kriminalvårdsanstalt tillkommer med stöd av ett tidsbegränsat lov. Förslaget innebär inte heller någon ändring av de krav som gäller för permanenta åtgärder. För en åtgärd som är avsedd att bli permanent behöver kommunen

Inga ändringar görs i miljöbalken eller i föreskrifter meddelade med stöd av miljöbalken. Den omständigheten att en åtgärd undantas från vissa krav enligt plan- och bygglagen utesluter inte heller att åtgärden kan kräva tillstånd eller dispens eller i övrigt uppfylla krav i annan lagstiftning, t.ex. i fråga om strandskydd enligt miljöbalken.

Åtgärderna kommer vidare endast att tillåtas under en begränsad period. Mot bakgrund av det nu sagda bedömer regeringen att ändringen inte får några långsiktiga konsekvenser för miljön.

De undantag som kan komma att föreskrivas med stöd av det föreslagna bemyndigandet kan innebära att vissa processuella och materiella krav i plan- och bygglagen begränsas. Bemyndigandet kan således komma att öppna upp för att tillfälliga anstalter och häkten etableras på ställen som är 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. Om kraven inte längre gäller för anstalter och häkten, skulle sådana byggnader kunna placeras på ett olämpligt sätt.

Bemyndigandet möjliggör inte undantag från förbudet mot förvanskning av byggnader, platser och områden som är särskilt värdefulla från historisk, kulturhistorisk, miljömässig eller konstnärlig synpunkt enligt 8 kap. 13 § plan- och bygglagen, som gäller oavsett om en åtgärd kräver lov eller inte.

Konsekvenserna för natur- och kulturmiljön begränsas av att föreskrifter med stöd av bemyndigandet ska avse tidsbegränsade undantag. Sammantaget bedöms konsekvenserna vara acceptabla.

Konsekvenser för hälsa och säkerhet

För samhället i stort innebär förslagen att tillgången på platser för dömda och häktade kan säkras i högre grad än i dag, vilket bidrar till att platsbristen inom Kriminalvården kan minska och förhållandena på anstalter och häkten förbättras.

Förslaget om tidsbegränsade bygglov för anstalter och häkten kan antas medföra att det, under en begränsad tid, kommer uppföras anstalter och häkten som inte uppfyller samtliga krav för permanenta bygglov. Förslaget innebär att det är kommunen som efter en lämplighetsprövning avgör vilka krav som ska ställas i det enskilda fallet.

Som bl.a. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* och *Sveriges arkitekter* anför, innebär förslaget att åtgärder kan komma att placeras på detaljplanerad mark i strid med detaljplanen och på mark som är olämplig ur ett hälso- och säkerhetsperspektiv på grund av exempelvis risk för ras, skred, översvämning eller buller. Kommunen är dock inte skyldig att bevilja tidsbegränsade lov enligt bestämmelsen, utan får göra det efter en lämplighetsbedömning. Det innebär att kommunen även i ett bygglovsärende ska pröva t.ex. lokalisering, placering och utformning med hänsyn till omgivningen. Kommunen ska då säkerställa nödvändiga utredningar och annat underlag för att kunna avgöra åtgärdens lämplighet. Om risker och andra förutsättningar för markens användning inte går att utreda tillräckligt för att säkerställa lämplig bebyggelse har kommunen fortsatt möjlighet att

neka en sådan lovansökan. Det finns enligt regeringens bedömning inte skäl att tro att förslaget om tidsbegränsade lov mera allmänt skulle leda till att den byggda miljön utformas med lägre ambitioner än vad som har bestämts i en detaljplan eller områdesbestämmelser. Att tidsbegränsade lov kan ges för åtgärder i strid med bl.a. användningsbestämmelser i detaljplanen medför ingen annan bedömning.

Åtgärderna kommer dessutom endast att tillåtas under en begränsad tid. Förslaget bedöms därmed inte få några långsiktiga konsekvenser för hälsa och säkerhet.

Av det föreslagna bemyndigandet följer att det blir möjligt att undanta vissa krav i plan- och bygglagen som har betydelse för bebyggelsens placering och utformning i förhållande till bl.a. hälso- och säkerhetsaspekter. Bland annat kan avsteg göras från krav på placering och utformning med hänsyn till skyddet mot uppkomst och spridning av brand och mot trafikolyckor och andra olyckshändelser samt från vissa krav på hur tomter ska ordnas. Sådana undantag skulle, som bl.a. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* uppmärksammar, kunna leda till stora negativa konsekvenser, särskilt eftersom det handlar om byggnader där människor hålls inlåsta. Vidare kan undantag göras som medför att tillfälliga anstalter och häkten kan etableras på detaljplanelagd mark i strid med detaljplanen och på platser som skulle kunna vara olämpliga ur ett hälso- och säkerhetsperspektiv. *Göteborgs kommun* anför att undantag från krav på startbesked och slutbesked riskerar att medföra att de tekniska egenskapskraven inte uppfylls och att kommunens ansvar för geotekniska förutsättningar, åtkomst för räddningstjänst och tillgång till brand- och släckvatten, förbigås. Regeringen ser också att det offentligas kontroll av att de materiella kraven uppfylls begränsas eller utgår om bl.a. lovplikt och krav på start- och slutbesked tillfälligt undantas. 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 bl.a. brandskyddet. Konsekvenserna begränsas i viss mån av att undantag enligt bemyndigandet inte får göras från de enskilda intressena i 2 kap. plan- och bygglagen, t.ex. kravet att en byggnad inte får användas, lokaliseras, utformas eller placeras så att byggnaden eller dess användning medför fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenheter på annat sätt (2 kap. 9 § plan- och bygglagen). Vidare måste de föreskrifter som tas fram med stöd av bemyndigandet vara proportionerliga. Undantagen kommer dessutom att vara tidsbegränsade.

I praktiken bör risken för att anstalter och häkten placeras eller utformas som ett sätt som är olämpligt vara liten, eftersom byggnaden ska kunna användas på ett ändamålsenligt sätt inom ramen för Kriminalvårdens verksamhet. Regeringen bedömer därmed sammantaget att konsekvenserna av förslagen får anses acceptabla i en situation när en påtaglig platsbrist inom Kriminalvården behöver hanteras akut och tillfälligt.

Konsekvenser för tillgänglighet

Det föreslagna bemyndigandet gör det möjligt för regeringen att göra tidsbegränsade undantag för åtgärder avseende anstalter och häkten, t.ex. undantag från kraven på att tomter ska ordnas så att personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga ska kunna komma fram till byggnads-

verk och på annat sätt använda tomten. *Myndigheten för delaktighet* anser att detta utgör en säkerhetsrisk för personer med funktionsnedsättningar. Om regeringen kommer att behöva använda bemyndigandet blir det nödvändigt att utforma undantagen så att de får så liten negativ effekt för tillgänglighet som med hänsyn till omständigheterna är möjligt samt att andra eventuellt nödvändiga insatser sätts in för att säkerställa säkerheten för personer med funktionsnedsättning.

Konsekvenser för EU-rätten och rätten till domstolsprövning

Förslaget om utökade möjligheter till tidsbegränsade lov kan antas medföra att åtgärder avseende anstalter och häkten som inte uppfyller samtliga krav för permanenta bygglov, uppförs under en begränsad tid. Regleringen innebär att kommunen i det enskilda fallet genom en lämplighetsbedömning får avgöra vilka krav eller i vilken grad kraven ska vara uppfyllda, och väga de eventuella olägenheterna av åtgärden mot nyttan av den. Av skälen för regeringens förslag framgår att lämplighetsbedömningen inte befriar från bindande EU-rättsliga krav. Det innebär t.ex. att åtgärder som omfattas av EU-rättsligt bindande krav på miljöbedömning inte kan beviljas tidsbegränsat lov utan att en sådan bedömning har gjorts.

De konsekvenser som kan uppstå till följd av det föreslagna bemyndigandet beror på hur regeringen väljer att använda bemyndigandet. *Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen)* bedömer att bemyndigandet öppnar upp för åsidosättande av bl.a. EU-rätt och Europakonventionen. Regeringen konstaterar att bemyndigandet kan komma att öppna upp för att tillfälliga anstalter och häkten etableras på platser med t.ex. höga naturvärden, eller på detaljplanlagd mark i strid med detaljplanen. Inom ramen för bemyndigandet blir det regeringens uppgift att utforma föreskrifterna så att de inte strider mot EU-rätten. Regeringen bedömer därmed sammantaget att förslagen är förenliga med EU-rätten.

Det föreslagna bemyndigandet ger regeringen möjlighet att föreskriva om att lovplikten för tillfälliga åtgärder avseende anstalter och häkten inte ska gälla under en begränsad tidsperiod. De tillfälliga åtgärder som kan komma att lovbeFrias kan vara av sådan omfattning och betydelse att de rör grannars civila rättigheter. I de här sammanhangen handlar civila rättigheter om grannars och andra berördas rätt att kunna nyttja sina fastigheter. De byggnadsåtgärder som vidtas med stöd av en föreskrift skulle kunna ha inverkan på kringliggande fastigheter genom exempelvis påverkan på utsikt, buller eller andra intrång. Det måste därför säkerställas att regleringen tillgodoser den rätt till domstolsprövning som följer av Europakonventionen. Rätten till domstolsprövning får inte bli illusorisk utan det måste finnas en reell möjlighet till rättelse för det fall den som för talan mot åtgärden vinner bifall. Såsom bl.a. *Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen)* uppmärksammar innebär det att byggprocesser i fråga om sådana åtgärder kan komma att genomföras utan att det fattas något överklagbart beslut. Som regeringen konstaterar i avsnitt 6 kan de lovbeFriade åtgärder som uppförs i en sådan situation fortfarande angripas genom tillsyn i efterhand och via överklagande av tillsynsbeslut föras upp till domstol. Regeringen har i tidigare förarbeten när det gäller de lovfria s.k. attefallsåtgärderna bedömt att möjligheten för berörda grannar att anmäla en lovfri åtgärd för tillsyn i efterhand är förenlig med rätten till domstols-

Prop. 2025/26:209 prövning enligt Europakonventionen (prop. 2013/14:127 s. 60 samt prop. 2024/25:169 s. 96–98). Åtgärder som avser tidsbegränsade anstalter och häkten kan förväntas skilja sig från attefallsåtgärder i första hand genom att vara av större omfattning och därmed generellt innebära en större påverkan på omgivningen och grannfastigheter. Att åtgärderna ska vara tidsbegränsade och därmed inte får innebära irreversibla skador innebär dock att påverkan på andra fastigheter blir mer kortvarig. Marken eller byggnadsverket ska återställas när tiden löper ut. Tidsbegränsade anstalter och häkten kan också förväntas bli betydligt färre än antalet attefallsåtgärder. Om en eventuell föreskrift innebär att möjligheten att ta bort lovplikten nyttjas och det inte heller införs någon anmälningsplikt kommer dock regleringarna inte skilja sig åt när det gäller möjligheter för t.ex. grannar och andra berörda att begära byggnadsnämndens tillsyn. Det är fråga om sådana lov- och anmälningsfria åtgärder som inte har varit föremål för någon förhandsprövning och som har bedömts kunna omfattas av byggnadsnämndens tillsyn. Möjligheten att vidta tillsynsåtgärder kan dock begränsas under den tid som undantagsföreskrifterna gäller om regeringen även föreskriver om undantag från materiella krav i plan- och bygglagen i fråga om dessa krav. Bemyndigandet öppnar dock inte upp för undantag från kraven på att hänsyn ska tas till enskilda intressen enligt 2 kap. 9 § plan- och bygglagen. Enligt bestämmelsen får inte ett byggnadsverk eller användningen av detta innebära fara för människors säkerhet eller hälsa eller betydande olägenhet på annat sätt. Därmed gäller fortfarande de bestämmelser som får anses mest relevanta när det gäller rätten till domstolsprövning, dvs. avvägningen gentemot motsstående enskilda intressen.

Det bör också framhållas att det inte är sannolikt att någon som påverkas av en byggnadsåtgärd i en sådan omfattning att en europarättslig rätt till domstolsprövning uppkommer inte skulle vara berättigad att överklaga ett tillsynsbeslut. Klagorätten enligt plan- och bygglagen är normalt vidare än den inom europarätten (jfr Mark- och miljööverdomstolens resonemang i dom den 23 februari 2016 i mål nr P 1948–15). Regeringen gör därför bedömningen att de föreskrifter som kan meddelas med stöd av det föreslagna bemyndigandet kan utformas på ett sätt som är förenligt med rätten till domstolsprövning enligt Europakonventionen.

Samtidigt konstaterar regeringen att frågan om hur rätten till domstolsprövning garanteras måste bedömas med stor noggrannhet när föreskrifter om undantag ska utformas. Inom ramen för bemyndigandet blir det regeringens uppgift att utforma föreskrifterna så att de är förenliga med Europakonventionen. Ett undantag kan exempelvis begränsas geografiskt och vikten av grannars intressen påverkas naturligtvis av åtgärdens omfattning och varaktighet (prop. 2016/17:195 s. 19 och 20).

10.1 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

9 kap. Lov och förhandsbesked

Förutsättningar för tidsbegränsat bygglov

71 a § *Ett tidsbegränsat bygglov för en åtgärd som avser en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte får ges om sökanden begär det och*

- 1. det är tekniskt möjligt att återställa platsen eller byggnadsverket, och*
- 2. åtgärden uppfyller någon förutsättning enligt 56–66 §§.*

I paragrafen, som är ny, regleras förutsättningarna för att ge tidsbegränsat bygglov för åtgärder som avser en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte. Tidsbegränsade bygglov får ges för alla typer av lovpliktiga åtgärder som avser kriminalvårdsanstalter eller häkten. Paragrafen utformas delvis enligt *Lagrådets* förslag.

I paragrafen avses med en kriminalvårdsanstalt en byggnad som används som kriminalvårdsanstalt enligt fängelselagen (2010:610). Med häkte avses en byggnad som används som häkte enligt häkteslagen (2010:611). Bestämmelsen innebär att när bygglov söks ska det framgå att de planerade åtgärderna ska utföras med syftet att tillskapa en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte. Det kan alltså t.ex. vara fråga om ändrad användning av en byggnad eller en del av en byggnad. Utöver åtgärder som avser de byggnader som ska användas för kriminalvårds- eller häktesverksamhet omfattas också andra anläggningar som behövs för verksamheten, som t.ex. lovpliktiga murar, stängsel eller parkeringsplatser.

En förutsättning för att ge ett tidsbegränsat bygglov med stöd av regeln är att sökanden begär det. Bestämmelsen innebär dock inte någon rättighet för sökanden att få ett sådant lov, vilket framgår av att det anges att bygglov ”får” ges. Byggnadsnämnden ska alltså göra en prövning av om den lovsökta åtgärden är lämplig på platsen i varje enskilt fall. Denna prövning omfattar en avvägning mellan de intressen som talar för åtgärden och de motstående allmänna och enskilda intressen som skyddas av plan- och bygglagen (2010:900) och annan lagstiftning. Det allmänna intresset av att uppföra kriminalvårdsanstalter och häkten vid platsbrist innebär således inte att den ansökta åtgärden alltid ska tillåtas.

Ett tidsbegränsat bygglov för åtgärder rörande kriminalvårdsanstalter och häkten får ges utan prövning av om åtgärden är tillfällig. Det är samma reglering som gäller för tidsbegränsade bygglov för bostäder enligt 9 kap. 71 § första punkten plan- och bygglagen. Syftet kan alltså vara att uppföra ett permanent häkte eller anstalt. Det tidsbegränsade lovet fyller funktionen att snabbare kunna vidta en åtgärd inom ramen för ett tidsbegränsat lov. Prövning av om åtgärden kan permanentas sker då i ett senare skede, t.ex. efter en ändring av detaljplanen.

I *punkt 1* uppställs som en förutsättning för att ett tidsbegränsat bygglov ska kunna ges att sökanden kan visa att det är tekniskt möjligt att återställa platsen eller, när det gäller ändrad användning av en byggnad, byggnads-

verket. Till skillnad från det som gäller enligt de nuvarande bestämmelserna om tidsbegränsade bygglov krävs det inte någon prövning av om det är praktiskt och ekonomiskt rimligt att återställa platsen eller bebyggelsen när det tidsbegränsade bygglovet löper ut. Kravet på att platsen ska ha återställts när tiden för det tidsbegränsade bygglovet löper ut framgår av 9 kap. 73 § plan- och bygglagen. Kravet gäller inte om byggnadsnämnden dessförinnan har beviljat ett permanent bygglov.

Enligt *punkt 2* är i likhet med vad som gäller för tidsbegränsade bygglov enligt 9 kap. 71 § plan- och bygglagen en förutsättning för att byggnadsnämnden ska kunna bevilja ett tidsbegränsat bygglov för en anstalt eller ett häkte att åtgärden uppfyller minst någon förutsättning för permanent bygglov enligt tillämpliga bestämmelser i 9 kap. 56–66 §§ plan- och bygglagen. Det ska därvid göras en lämplighetsavvägning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Byggnadsnämnden ska särskilt uppmärksamma de olägenheter för omgivningen eller de verksamhetsinskränkningar för planenliga verksamheter som de tidsbegränsade åtgärderna kan komma att medföra. Ett tidsbegränsat bygglov bör självfallet inte beviljas för en byggnad som placeras så att den eller dess avsedda användning medför fara eller betydande olägenhet för omgivningen enligt 2 kap. 9 § plan- och bygglagen. Vid avvägningen ska t.ex. också beaktas om åtgärden kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Då uppställs under vissa förutsättningar EU-rättsliga krav som i svensk lagstiftning införlivas genom det s.k. detaljplanekravet i 4 kap. 2 § plan- och bygglagen som inte kan sättas åt sidan.

På samma sätt som gäller för tidsbegränsade bygglov för bostäder enligt 9 kap. 71 § första punkten plan- och bygglagen, får dock ett tidsbegränsat bygglov ges även om alla förutsättningar för att bevilja permanent bygglov är uppfyllda.

Av lagförslaget i avsnitt 2.2 framgår att paragrafens giltighetstid är begränsad till tio år. Den upphör att gälla vid utgången av juni 2036.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

72 a § *Trots 72 § tredje meningen får den sammanlagda tiden för ett tidsbegränsat bygglov uppgå till högst tjugo år, om lovet avser en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om för hur lång tid tidsbegränsade bygglov får ges för åtgärder som avser kriminalvårdsanstalter och häkten.

Av paragrafen följer att för tidsbegränsade bygglov för åtgärder som avser kriminalvårdsanstalter och häkten enligt 9 kap. 71 a § plan- och bygglagen (2010:900) tillämpas de allmänna reglerna i 9 kap. 72 § i lagen, såvitt gäller att ett sådant tidsbegränsat bygglov vid en första prövning får ges för högst tio år samt att tiden på sökandens begäran kan förlängas med högst fem år i taget. Den här aktuella paragrafen avviker dock från den generella regleringen genom att den längsta sammanlagda tiden ska vara maximalt 20 år, utan att några särskilda krav i övrigt för en sådan förlängning uppställs. Det kommer alltså att vara möjligt att beviljas två förlängningar av bygglovet på vardera fem år.

Paragrafen är tillämplig även i fråga om åtgärder som rör kriminalvårdsanstalter och häkten som ursprungligen fått tidsbegränsat bygglov med

stöd av de allmänna bestämmelserna om tidsbegränsat bygglov i 9 kap. 71 § plan- och bygglagen eller tidigare motsvarande bestämmelser. Prop. 2025/26:209

Av lagförslaget i avsnitt 2.2 framgår att paragrafens giltighetstid är begränsad till tio år. Den upphör att gälla vid utgången av juni 2036.

Övervägandena finns i avsnitt 5.

16 kap. Bemyndiganden

Föreskrifter vid akut och allvarlig platsbrist i kriminalvårdsanstalter och häkten

12 a § Om det behövs för att kunna åtgärda en akut och påtaglig risk för en allvarlig brist på platser i kriminalvårdsanstalter eller häkten, får regeringen meddela föreskrifter om nödvändiga och tidsbegränsade undantag från

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

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

3. kraven enligt 9 kap. på bygglov, rivningslov och marklov, och

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

Undantagen i sådana föreskrifter ska vara proportionella i förhållande till de intressen som de bestämmelser som anges i första stycket 1–4 avser att skydda eller främja.

I paragrafen, som är ny, bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen (2010:900) för att kunna åtgärda en akut och påtaglig risk för en allvarlig brist på platser i kriminalvårdsanstalter och häkten. Paragrafen utformas enligt *Lagrådets* förslag.

Enligt *första stycket* får regeringen meddela föreskrifter som behövs för att åtgärda en så akut och påtaglig risk för allvarlig platsbrist i anstalter och häkten att det inte bedöms möjligt att i tid ta emot fängelsedömda och häktade. Att de platser som erbjuds inom Kriminalvården ska vara säkra och humana framgår bl.a. av 2 § förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården. Det är platsbristen i sig och vad den innebär för Kriminalvårdens verksamhet och för enskilda berörda som ska vara så akut och allvarlig att den bedöms ohållbar. I bedömningen av vad som är en allvarlig platsbrist bör ligga att den sett ur ett bredare perspektiv är betydande genom de konsekvenser som platsbristen får för samhället i stort genom kriminalvårdens betydelse för rättsväsendets funktion och för enskilda berörda, som t.ex. fängelsedömda och de som utsatts för brott. Av betydelse för bedömningen är t.ex. möjligheten att på anstalter och häkten upprätthålla säkerheten både för de intagna och för de anställda. Vidare bör beaktas att förhållandena lever upp till grundläggande krav på humanitet och att inte omständigheter som är att hänföra till platsbrist och överbeläggning riskerar att bidra till försämrad psykisk eller fysisk hälsa hos de intagna eller häktade. Det bör också ha betydelse att de som döms till fängelse kan beredas möjlighet att i rimlig tid avtjäna sina straff.

För att risken för en sådan allvarlig platsbrist ska anses akut och påtaglig bör krävas att risken inte bedöms kunna hanteras genom att i rimlig tid ordna platser på annat sätt, t.ex. inom ramen för det ordinarie plan- och byggregelverket, inklusive genom att utnyttja möjligheten att med tidsbe-

gränsade bygglov ordna platser som vid behov därefter enligt ordinarie prövning kan övergå till att bli permanenta.

Vidare ska föreskriftsrätten avse nödvändiga och tidsbegränsade undantag. Att undantagsföreskrifterna ska vara nödvändiga bör ses utifrån syftet att Kriminalvården behöver få tillgång till de lokaler som fordras för att hantera en akut och påtaglig risk för allvarlig platsbrist. Det innebär att föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet ska begränsas till att gälla förhållanden som krävs för att åtgärda platsbristen. Föreskrifterna ska också begränsas till att gälla under viss tid. Föreskrifterna får alltså inte utformas så att de medger undantag som ger rätt till permanent bebyggelse utan ska begränsas till tillfälliga byggnader som ska kunna återställas när undantagsföreskrifterna löper ut och ordinarie lagstiftning åter gäller. För permanent bebyggelse krävs en prövning enligt det ordinarie plan- och byggregelverket.

Av *första stycket punkterna 1–4* framgår i vilka avseenden undantag från plan- och bygglagen får meddelas. Undantagen motsvarar de undantag som finns i 16 kap. 13 b § plan- och bygglagen (jfr prop. 2019/20:152 s. 27 f.).

Enligt *punkt 1* får regeringen meddela föreskrifter om undantag från kraven på att beakta allmänna intressen enligt 2 kap. 6, 9 och 10 §§. Bemyndigandet medger alltså inte avsteg från kapitlets krav i fråga om hänsyn till enskilda intressen. Som exempel på enskilda intressen kan nämnas påverkan på grannars fastigheter vad gäller skuggning, utsikt eller dagvattenhantering. Däremot kan genom bestämmelsen undantag meddelas från exempelvis kravet på att byggnadsverk ska utformas och placeras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till stads- och landskapsbilden, natur- och kulturvården samt intresset av en god helhetsverkan (2 kap. 6 § 1) och krav på tillämpning av miljökvalitetsnormer enligt 5 kap. miljöbalken (2 kap. 10 §).

Enligt *punkt 2* får föreskrifter meddelas om undantag från krav på tomter, allmänna platser och andra områden enligt 8 kap. 9–12 §§. Kraven i kapitlet om byggnadsverks utformning och tekniska egenskapskrav omfattas däremot inte av undantagsmöjligheten, jfr t.ex. 8 kap. 1, 2 och 4 §§ plan- och bygglagen. När det gäller möjligheter för regeringen att meddela föreskrifter om undantag från kraven på byggnader finns dock bemyndigande för regeringen i 16 kap. 2 § 4 plan- och bygglagen.

Enligt *punkt 3* får regeringen meddela föreskrifter om att vissa krav enligt 9 kap. plan- och bygglagen inte ska tillämpas. I 9 kap. finns bl.a. bestämmelser om lovplikt. De åtgärder som kan behöva vidtas för att kunna tillgodose Kriminalvårdens behov av att utöka antalet platser är i allmänhet bygglovspliktiga. De undantagsmöjligheter som främst aktualiseras kan antas vara möjligheter att meddela föreskrifter om undantag från krav på bygglov för nybyggnad (3 §), tillbyggnad (9 §) och annan ändring av byggnad (15 §).

Enligt *punkt 4* får regeringen meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i 10 kap. plan- och bygglagen om genomförandet av bygg-, rivnings-, och markåtgärder. Om regeringen med stöd av bemyndigandet i punkt 3 tar bort lovplikten för en åtgärd, kommer bestämmelsen om att en icke lovpliktig åtgärd ska vara förenlig med detaljplan och områdesbestämmelser att som utgångspunkt bli tillämplig (10 kap. 2 § 2). Bemyndigandet gör det möjligt för regeringen att föreskriva om undantag

från även denna bestämmelse. På motsvarande sätt kan undantag föreskrivas 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* framgår att undantagen ska vara proportionella i förhållande till de intressen som de bestämmelser som anges i första stycket avser att skydda eller främja. Kravet på proportionalitet innebär att regeringen behöver utforma föreskrifterna med hänsyn till den rådande situationen. Föreskrifter som innebär omfattande undantag som kan komma att hamna i konflikt med enskilda och allmänna intressen ska endast meddelas i de fall det är befogat från allmän synpunkt, t.ex. vid en situation när Kriminalvården inte på annat sätt kan tillgodose ett akut behov av platser med risk för påtagliga och allvarliga konsekvenser som följd. Vidare innebär kravet på proportionalitet att de risker för människors hälsa, säkerhet eller miljön som skulle kunna uppstå till följd av åtgärderna inte är allvarligare än att de kan accepteras mot bakgrund av de förhållanden som föranlett att bemyndigandet tillämpas. Inte heller föreskrifter som kan medföra påtaglig skada på ett riksintresse eller orsaka bestående skador som inte kan återställas efter det att de tidsbegränsade undantagen löpt ut bör komma i fråga. När det gäller områden som är av betydelse för totalförsvarets anläggningar, som kan vara hemliga och därmed inte allmänt kända, bör det säkerställas att det inte vidtas åtgärder som negativt påverkar möjligheterna att använda sådana anläggningar. Det kan t.ex. ske genom att Försvarsmakten och berörda totalförsvarsmyndigheter informeras, antingen direkt eller via annan instans, om planerna på att uppföra ett häkte eller en anstalt, för att dessa myndigheter ska ges möjlighet att reagera.

I kravet på proportionalitet ligger också att hänsyn ska tas till det ingrepp i den kommunala självstyrelsen som ett utnyttjande av föreskriftsrätten innebär. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Övervägandena finns i avsnitt 6.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Ändringarna träder i kraft den 1 juli 2026. Från den dagen kan bestämmelserna om tidsbegränsade bygglov för kriminalvårdsanstalter och häkten tillämpas även på tidigare påbörjade mål och ärenden om tidsbegränsade bygglov. Giltighetstiden begränsas av författningen i avsnitt 2.2.

Övervägandena finns i avsnitt 8.

10.2 Förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900)

Av författningen framgår att 9 kap. 71 a och 72 a §§ plan- och bygglagen (2010:900) ska upphöra att gälla den 1 juli 2036.

Prop. 2025/26:209 Författningen innehåller övergångsbestämmelser som innebär att de upphävda paragraferna rörande tidsbegränsade bygglov ska fortsätta gälla för ärenden som har påbörjats före den 1 juli 2036 och mål och ärenden som avser överklaganden av beslut i sådana ärenden till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort. Övergångsbestämmelserna innebär också att de upphävda paragraferna fortsätter att gälla i fråga om förlängningar av lov som har getts med stöd av bestämmelserna.

Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Sammanfattning av promemorian En snabbare utbyggnad av häkten och anstalter (Ds 2024:25) i fråga om lämnade lagförslag

Prop. 2025/26:209
Bilaga 1

I promemorian lämnas förslag på ett antal ändringar i plan- och bygglagen, som sammantaget bedöms skapa bättre förutsättningar för en snabbare, flexiblere 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 tids-

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 möjligheterna 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 ingripande eller ha en längre giltighetstid än nödvändigt.

Lagförslaget i promemorian En snabbare utbyggnad av häkten och anstalter (Ds 2024:25)

Prop. 2025/26:209
Bilaga 2

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

Härigenom föreskrivs i fråga om plan- och bygglagen (2010:900)

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 §

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 omfattning, 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.

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 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 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, 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.

Prop. 2025/26:209
Bilaga 2

Denna lag träder i kraft den 1 december

Förteckning över remissinstanserna (Ds 2024:25) En snabbare utbyggnad av häkten och anstalter

Följande remissinstanser har yttrat sig: Borås kommun, Boverket, Byggföretagen, Byggherrarna, Domstolsverket, Ekerö kommun, Ekobrottsmyndigheten, Fackförbundet ST, Falu kommun, Fastighetsägarna Sverige, Folkhälsomyndigheten, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Fortifikationsverket, Föreningen Sveriges Bygglovgranskare och Byggnadsnämndssekreterare, Försvarsmakten, Gävle kommun, Göteborgs kommun, IQ samhällsbyggnad, Kommerskollegium, Kriminalvården, Kristianstads kommun, Kristinehamns kommun, Kungliga tekniska högskolan, Lantmäteriet, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Värmland län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Malmö kommun, Migrationsverket, Myndigheten för delaktighet (MFD), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Nacka tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Norrköpings kommun, Norrtälje kommun, Peab AB, Polismyndigheten, Regelrådet, Region Stockholm, Riksantikvarieämbetet, Seko (Service- och kommunikationsfacket), Skanska Sverige AB, Skellefteå kommun, Skövde kommun, Statens centrum för arkitektur och design (ArkDes), Statens institutionsstyrelse, Statskontoret, Stockholms kommun, Strömsunds kommun, Svea hovrätt (Mark- och miljööverdomstolen), Svenskt Näringsliv, Sveriges Arkitekter, Sveriges kommunala lantmäterimyndigheter, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges stadsarkitektförening, Umeå kommun, Uppsala kommun, Vacse AB, Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödomstolen), Västerviks kommun, Åklagarmyndigheten och Östersunds kommun.

Även följande remissinstanser har fått tillfälle att yttra sig, men har avstått från det: Fastighets AB Stenvalvet, Föreningen för samhällsplanering, Heimstaden, Haparanda kommun, Härnösands kommun, Innovationsföretagen, Intea fastigheter, JM AB, Riksdagens ombudsmän (JO), Jönköpings kommun, Kalmar kommun, Karlskoga kommun, Kåpan fastigheter, NCC Aktiebolag, Region Gävleborg, Region Jämtland Härjedalen, Region Kalmar län, Region Norrbotten, Research Institutes of Sweden (RISE), Riksbyggen, Sala kommun, Serneke, Specialfastigheter Sverige AB, Svensk byggtjänst, Sveriges planerares riksförbund, Sweco, Tidaholms kommun, Trelleborgs kommun, Täby kommun, Värnamo kommun, Ystads kommun och Ånge kommun.

Härutöver har synpunkter kommit in från: Institutet för mänskliga rättigheter och Åmåls kommun.

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

Härigenom föreskrivs att det i plan- och bygglagen (2010:900) ska införas tre nya paragrafer, 9 kap. 71 a och 72 a §§ och 16 kap. 12 a §, och närmast före 16 kap. 12 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

71 a §

Ett tidsbegränsat bygglov för en åtgärd som avser en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte får ges, om

- 1. sökanden begär det,*
- 2. det är tekniskt möjligt att återställa platsen eller byggnadsverket, och*
- 3. åtgärden uppfyller någon förutsättning enligt 56–66 §§.*

72 a §

Trots 72 § tredje meningen får den sammanlagda tiden uppgå till högst tjugo år, om lovet avser en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte.

16 kap.

Föreskrifter vid akut och allvarlig platsbrist i kriminalvårdsanstalter och häkten

12 a §

Om det behövs för att kunna åtgärda en akut och påtaglig risk för en allvarlig brist på platser i kriminalvårdsanstalter eller häkten, får regeringen meddela föreskrifter om nödvändiga och 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 an-*

läggningar än byggnader enligt 8 kap. 9–12 §§,

3. kraven på bygglov, rivningslov och marklov enligt 9 kap., och

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

Undantagen i sådana föreskrifter 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 juli 2026.

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

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 71 a och 72 a §§ plan- och bygglagen (2010:900) ska upphöra att gälla.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2036.
2. De upphävda paragraferna gäller fortfarande för mål och ärenden som har påbörjats före den 1 juli 2036 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. De upphävda paragraferna gäller fortfarande i fråga om förlängning av lov som har getts eller förlängts med stöd av bestämmelsen.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2026-02-23

Närvarande: F.d. justitieråden Severin Blomstrand och Martin Borgeke samt justitierådet Martin Nilsson

En snabbare utbyggnad av kriminalvårdsanstalter och häkten

Enligt en lagrådsremiss den 3 februari 2026 har regeringen (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900),
2. lag om ändring i plan- och bygglagen (2010:900).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Anna Förander, biträdd av departementssekreteraren Sanna Keivanlo.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Det första förslaget till lag om ändring i plan- och bygglagen

9 kap. 71 a §

Enligt paragrafen ska ett tidsbegränsat bygglov få ges för en åtgärd som avser en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte. I författningskommentaren anges att med kriminalvårdsanstalt avses en byggnad som används som kriminalvårdsanstalt enligt fängelselagen (2010:610). Det redovisas inga överväganden om den valda begränsningen. Exempelvis kan frågan ställas om inte lagen borde omfatta kontrollerat boende enligt lagen (2025:1053) om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning.

Paragrafen är utformad efter förebild av 71 §. Lagrådet förordar att den formuleras i närmare anslutning till förebilden. Efter ytterligare någon språklig ändring kan paragrafen ges följande lydelse.

Ett tidsbegränsat bygglov för en åtgärd som avser en kriminalvårdsanstalt eller ett häkte får ges om sökanden begär det och

1. det är tekniskt möjligt att återställa platsen eller byggnadsverket, och
2. åtgärden är förenlig med vad som föreskrivs i någon av 56–66 §§.

16 kap. 12 a §

I paragrafen bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen för att kunna åtgärda en akut och påtaglig risk för en allvarlig brist på platser i kriminalvårdsanstal-

ter och häkten. I detta sammanhang kan noteras att Kriminalvården i sitt remissvar till Straffreformutredningen (SOU 2025:66) konstaterar att utredningens förslag innebär genomgripande förändringar av straff- och påföljdssystemet och att förslagen förväntas innebära ett behov av minst 10 000 nya platser i anstalt och häkte vid full effekt. Kriminalvården anser därför att myndighetens möjligheter att omhänderta aktuella förslag är kraftigt begränsade. Det går därför, som flera remissinstanser också konstaterat, att argumentera för att bemyndigandet utifrån rekvisiten redan kan användas.

Mot den bakgrunden anser Lagrådet att bemyndigandet är alltför generellt utformat, att det innebär avsteg från de demokratiska processer som plan- och bygglagen utgår från samt att konsekvenserna inte är utredda och inte går att bedöma. Om regeringen anser att det behövs fler fängelse- och häktesplatser bör konkreta förslag läggas fram som Riksdagen kan ta ställning till. Till saken hör att regeringens föreskrifter inte granskas av vare sig riksdagen eller Lagrådet.

Bemyndigandet skiljer sig dessutom från nuvarande föreskriftsbemyndiganden för extraordinära situationer genom att befintliga bemyndiganden kännetecknas av att de avser situationer som inte kan förutses (naturhändelser, tillströmning av asylsökande och spridning av samhällsfarlig sjukdom), medan det aktuella förslaget i huvudsak är en förutsägbar konsekvens av regeringens kriminalpolitik. I lagrådsremissen anges att föreskriftsrätten bara ska användas när det inte finns möjligheter att med andra medel åtgärda den allvarliga bristen på fängelse- eller häktesplatser. Lagrådet vill här påpeka att det finns andra möjligheter att åtgärda sådana brister, t.ex. genom att inte genomföra de straffskärpningar som regeringen föreslår.

Lagrådet avstyrker därför att regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser i plan- och bygglagen på det sätt som anges i den föreslagna 16 kap. 12 a §.

Om regeringen, trots Lagrådets avstyrkande, för vidare förslaget, har Lagrådet följande synpunkter på lagtexten.

I första stycket p 1–3 bör lagrumshänvisningarna följa direkt efter ”kraven” och i p 4 direkt efter ”bestämmelserna”. Detta för att syftningarna bättre ska reflektera vad som avses. I p 4 bör ”enligt” bytas ut mot ”i” (jfr 16 kap. 13 a § första stycket p 4 plan- och bygglagen). I andra stycket bör det stå ”skydda eller främja”. Paragrafen skulle då få följande lydelse:

Om det behövs för att kunna åtgärda en akut och påtaglig risk för en allvarlig brist på platser i kriminalvårdsanstalter eller häkten, får regeringen meddela föreskrifter om nödvändiga och tidsbegränsade undantag från

1. kraven enligt 2 kap. 6, 9 och 10 §§ på att hänsyn ska tas till allmänna intressen,
2. kraven enligt 8 kap. 9–12 §§ på tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader,
3. kraven enligt 9 kap. på bygglov, rivningslov och marklov, och
4. bestämmelserna i 10 kap. 2–4 §§ om genomförandet av bygg-, rivnings- och markåtgärder.

Undantagen i sådana föreskrifter ska vara proportionella i förhållande till de intressen som de bestämmelser som anges i första stycket 1–4 avser att skydda eller främja.

Motsvarande ändringar bör göras i 16 kap. 13, 13 a och 13 b §§.

Det andra förslaget till lag om ändring i plan- och ygglagen

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 mars 2026

Närvarande: statsrådet Edholm, ordförande, och statsråden Jonson, Strömmer, Tenje, Wykman, Kullgren, Liljestränd, Carlson, Britz, Mohamsson

Föredragande: statsrådet Carlson

Regeringen beslutar proposition En snabbare utbyggnad av kriminalvårdsanstalter och häkten