

## Fråga om myndighets bundenhet av besvärsinstansens sakprövning i samband med återförvisning av mål

---

### Anmälan

I en anmälan, som kom in till JO den 23 september 2005, klagade Aktelo AB (bolaget) genom AA på Stadsbyggnadsnämnden i Södertälje kommun med anledning av nämndens handläggning av ett ärende om bygglov. Av anmälan och därtill fogade handlingar framgick i huvudsak följande.

Den 3 mars 2004 avslog stadsbyggnadsnämnden bolagets ansökan om bygglov för en radiomast och två teknikbodar på fastigheten H 4:1 i Södertälje kommun. Beslutet överklagades till Länsstyrelsen i Stockholms län som i ett beslut den 6 augusti 2004, dnr 4032-04-25302, undanröjde nämndens beslut och återförvisade ärendet till stadsbyggnadsnämnden för fortsatt handläggning. Stadsbyggnadsnämnden överklagade länsstyrelsens beslut till Länsrätten i Stockholms län som i en dom den 29 juni 2005, mål nr 17596-04, avslog överklagandet. I domen, som hade vunnit laga kraft, gjorde länsrätten bl.a. följande bedömning.

Vad gäller kraven i 3 kap. 1 § PBL konstaterar länsrätten att master för mobiltelefoni troligtvis sällan torde upplevas som särskilt tilltalande från estetisk synpunkt oavsett placering. Med hänsyn till kravet på god täckning i hela landet är det också svårt att undvika att master ibland måste placeras nära bebyggelse. Basstationens placering har inte heller visats olämplig med hänsyn till landskapsbilden eller natur- och kulturvärden på platsen. Inte heller det förhållande att det finns en befintlig mast 800 meter från den föreslagna platsen medför att placeringen av masten är olämplig. Kraven i 3 kap. 1 § PBL är därför uppfyllda.

I den fortsatta handläggningen av ärendet hade stadsbyggnadsnämnden begärt att bolaget skulle ge in ett fotomontage för klargörande av det intrång i landskapsbilden som radiomasten skulle komma att föranleda. I sin anmälan till JO framförde bolaget att kommunen inte hade att överpröva beslut fattade av länsrätten i anledning av överklagande. Företrädare för nämnden hade vidare vid tiden för bolagets anmälan till JO åberopat kommunens möjlighet att påbörja ett planförfarande som kunde ta två år.

## Utredning

Stadsbyggnadsnämnden anmodades att göra en utredning och yttra sig över anmälan. I den tjänsteskrivelse som stadsbyggnadsnämnden lämnade som remissvar framfördes i huvudsak följande.

Ansökan om bygglov inkom till samhällsbyggnadskontoret 2003-03-28. Samhällsbyggnadskontoret har berett ärendet inför stadsbyggnadsnämndens beslut och fört en dialog med operatörerna bland annat i detta fall genom att föreslå samordning i redan beslutad mast vid K 2:7, vilket avvisades av operatörens ombud Aktelo AB. Ansökan resulterade i ett avslag 2004-03-03 § 64 med hänvisning dels till landskapsbilden 3 kapitlet 14 § jämfört med 3 kapitlet 1 § plan- och bygglagen samt dels och inte minst i betydande olägenheter enligt plan- och bygglagen 3 kapitlet 2 § för Kriminalvårdsanstalterna Hall och Håga som ligger på andra sidan om väg 225.

Stadsbyggnadsnämndens beslut överklagades av Aktelo AB till Länsstyrelsen i Stockholms län. Länsstyrelsen beslutade 2004-08-06 att undanröja det överklagade beslutet och återförvisa ärendet för fortsatt handläggning.

Stadsbyggnadsnämnden överklagade länsstyrelsens beslut till Länsrätten i Stockholms län i utvecklande av talan 2004-09-01 § 212 bland annat med motiveringen att frågan om de stora olägenheterna inte belysts och besvarats i länsstyrelsens beslut.

Länsrätten meddelade dom 2005-06-29 och avslag överklagandet, varvid länsstyrelsens beslut gäller.

Vid stadsbyggnadsnämndens sammanträde 2005-09-05, det första efter sommaruppehållet, presenterades ärendet med förslag till beslut. Nämnden bad om ett fotomontage med hänsyn till landskapsbilden, som stöd för nämndens bedömning inför beslut.

Samhällsbyggnadskontoret kontaktade Aktelo AB med begäran om ett fotomontage för att tydliggöra för nämnden inför beslut i ärendet. Denna begäran bekräftades senare i kontakt via e-post.

Aktelo AB efterkom inte denna begäran utan ärendet togs upp i stadsbyggnadsnämnden 2005-10-03 § 179 där beslut om bygglov fattades.

Samhällsbyggnadskontoret anser inte att något onödigt dröjsmål har skett i ärendet efter behandlingen i domstolen, endast en enkel begäran om komplettering för att underlätta för nämndens ledamöter att besluta i ett ärende.

Till remissvaret fogades bl.a. nämndens beslut den 3 oktober 2005 om bygglov för en radiomast och två teknikbodas på fastigheten H 4:1 i Östertälje. I bygglovsbeslutet, under rubriken "Reservationer" fanns antecknat att samtliga närvarande ledamöter och suppleanter i stadsbyggnadsnämnden avgav ett särskilt yttrande i ärendet. Det särskilda yttrandet, till vilket samtliga tjänstgörande ledamöter/ersättare i stadsbyggnadsnämnden anslöt sig, innehöll bl.a. följande.

### Ärende/beslut

Stadsbyggnadsnämnden har idag beslutat bevilja bygglov i enlighet med tjänsteskrivelse daterad 2005-09-15 för en radiomast och två teknikbodas på del av fastigheten H 4:1.

### Bakgrund

Stadsbyggnadsnämnden avslag ansökan om bygglov den 3 mars 2004. Beslutet överklagades till länsstyrelsen av sökanden. Ärendet återförvisades därefter till kommunen som i sin tur överklagade till länsrätten, som avslag kommunens besvär.

I praktiken innebär detta att stadsbyggnadsnämnden idag står utan valmöjligheter och direkt tvingas att ta ett beslut som ingen i nämnden gillar.

#### Vår bedömning

Masten vid Hall är ett direkt sabotage mot kriminalvårdens verksamhet. Vi har vid flera tillfällen kunnat följa flera spektakulära rymningar, som underlättats av insmugglade mobiltelefoner.

---

De regler och tillämpningar som idag styr tillståndsgivning för master i anslutning till säkerhetsklassade fångvårdsanstalter måste ändras så att vi slipper fatta liknande beslut i framtiden.

Härmed meddelas bygglov för masten (härtill är vi nödda och tvungna).

Aktelo AB kommenterade remissvaret.

I ett beslut den 15 mars 2006 anförde *JO Berggren* följande.

#### Bedömning

En överinstans kan visa åter ett ärende till den beslutande myndigheten av olika i beslutsskälens redovisade anledningar. Om grunden endast är att utredningen bör kompletteras uppkommer inga problem när det gäller underinstansens bundenhet av överinstansens beslut. Underinstansen kan självständigt bedöma saken på grundval av tillkommande material.

Annorlunda blir det om återförvisningsbeslutet ger uttryck för en annan åsikt i en sakfråga och motiveringen kan sägas innefatta en anvisning till den lägre myndigheten om hur den bör besluta i sak.

I ett tidigare ärende (JO 1992/93 s. 238) har JO prövat frågan om myndigheters bundenhet av en besvärmyndighets i samband med återförvisning företagna sakprövning. Dåvarande JO Hans Ragnemalm uttalade bl.a. följande.

Oavsett anledningen till återförvisningen måste huvudregeln vara, att besvärinstansens sakprövning, sådan den kommer till uttryck i beslutsmotiveringen (domskälen), skall godtas av beslutsmyndigheten, då denna senare meddelar sitt beslut.

Den reservationen bör dock tillfogas, att särskilda skäl undantagsvis kan medföra, att huvudregeln genombryts. Skulle efter återförvisningen ny utredning ha tillkommit eller nya omständigheter ha framkommit, vilka rimligen skulle ha medfört ett annat ställningstagande från överklagandeinstansens sida, om de tidigare hade varit kända, bör underinstansen vara oförhindrad att avvika från den i återförvisningsbeslutet redovisade bedömningen. Detsamma gäller, om besvärmyndigheten gjort sig skyldig till en uppenbar felbedömning. Det är dock fråga om situationer som påminner om dem som motiverar att resning beviljas i lagakraftvunna beslut (jfr resningsgrunderna "nya omständigheter och bevis" och "uppenbart oriktig rättstillämpning"). Även om underinstansen således inte kan sägas vara "formellt bunden" av det ställningstagande i sakfrågan som görs i återförvisningsbeslutets motivering, ligger det, som regeringsrätten betonat, "självfallet --- i instansordningens natur att underinstansen, om särskilda skäl inte talar däremot, godtar överinstansens bedömning" (RÅ 1979 1:95).

Jag har inte någon annan uppfattning än den som JO Ragnemalm sålunda gett uttryck för.

I den tjänsteskrivelse till vilken nämnden hänvisade i sitt avslagsbeslut den 3 mars 2004 gjordes bl.a. bedömningen att avståndet till ett redan uppfört radiotorn, 800 meter från den föreslagna placeringen för basstationen, var för litet ur landskapsbildssynpunkt för att medge ytterligare en radiomast inom området. I tjänsteskrivelsen anfördes även olägenheter med hänsyn till säkerheten på närliggande kriminalvårdsanstalt som skäl för avslag.

Länsstyrelsen fann i sitt beslut om återförvisning den 6 augusti 2004 bl.a. att det inte hade framkommit att den aktuella åtgärden kunde få en sådan negativ inverkan på naturmiljön och landskapsbilden att bygglov borde vägras och att kraven i 3 kap. 1 § PBL var uppfyllda. Länsstyrelsen fann inte heller att nämnden hade haft fog för att avslå ansökningen med åberopande av risk för störningar avseende kriminalvårdsanstaltens verksamhet.

I domen den 29 juni 2005 bedömde länsrätten att basstationens placering inte hade visats olämplig med hänsyn till landskapsbilden eller natur- och kulturvärden på platsen samt att inte heller det förhållandet att det fanns en befintlig mast 800 meter från den föreslagna platsen medförde att placeringen av masten var olämplig. Länsrätten uttalade bl.a. att kraven i 3 kap. 1 § PBL därför var uppfyllda. Länsrätten ansåg inte heller att de åberopade aspekterna för kriminalvårdsanstalten utgjorde skäl att vägra bolaget bygglov.

Med hänsyn till vad som tidigare har sagts om beslutsmyndighetens bundenhet av överinstansens bedömning och då inga nya omständigheter hade framkommit vid den fortsatta handläggningen av ärendet hos nämnden, i förhållande till vad som redovisades i länsrättens dom, har det ålegat nämnden att godta länsrättens bedömningar bl.a. avseende frågan om påverkan på landskapsbilden. Nämnden hade naturligtvis också kunnat överklaga länsrättens dom men så gjordes inte. Det har då inte funnits utrymme för ytterligare utredning i syfte att bedöma landskapspåverkan. Nämndens handläggning i detta avseende har onödigt fördröjt det slutliga avgörandet av ärendet. Jag är sålunda kritisk till nämndens handläggning. Jag förutsätter att nämnden vidtar åtgärder för undvikande av liknande fel i framtiden.

Mot bakgrund av det nyss sagda är innehållet i det särskilda yttrandet enligt min mening anmärkningsvärt. Jag utgår från att nämnden för ut information till samtliga berörda om de regler som har redovisats i detta ärende.

Det som i övrigt har förekommit i ärendet föranleder inte något uttalande eller någon annan åtgärd av mig.

Ärendet avslutas.