

Nr 7.

Ankom till Riksdagens kansli den 31 mars 1911 kl. 2 e. m.

Andra kammarens fjärde tillfälliga utskotts utlåtande nr 7 med anledning af en inom kammaren väckt motion om skrifvelse till Kungl. Maj:t med anhållan, att den till städerna under villkor af oförytterlighet donerade jord ej må afhändas städerna utan Riksdagens samtycke m. m.

Uti en inom Andra kammaren väckt motion nr 334 har herr Lindhagen hemställt, att Riksdagen ville hos Kungl. Maj:t anhålla, att den till städerna under villkor af oförytterlighet donerade jord ej må afhändas städerna utan Riksdagens samtycke, samt att ett öfvervägande jämväl måtte äga rum, huruvida ej dispositionen öfver denna jord bör, såvidt på staten ankommer, närmare ordnas genom nya föreskrifter, utfärdade under medverkan äfven af Riksdagen.

Till stöd härför har motionären anfört följande:

»I ett betänkande af den 30 december 1897 har kammarkollegium lämnat en ingående utredning rörande den till städerna af kronan donerade jord. Häraf inhämtas bland annat, att för donationerna i regel uppställts fordran på den förlänta egendomens oförytterlighet men att inom många städer betydande delar af donationsjorden, donators stränga, ofta upprepade förbud till trots, under tidernas lopp på mångahanda sätt obehörigen kommit i enskild värjo.

På senare tider har ofta mellan sådana besittningstagare och städernas fullmäktige träffats öfverenskommelse, hvarigenom besittningstagandet på vissa villkor godtagits. Dylika öfverenskommelser ha sedan

underställt Kungl. Maj:t, hvilken ock i allmänhet i administrativ väg fastställt desamma.

Genom kungl. brevet den 27 januari 1899 har Kungl. Maj:t likaledes i administrativ väg vidare förklarat sig vilja till pröfning i hvarje särskildt fall upptaga ansökningar från vederbörande städer om rätt att till enskilda afyttra behållen donationsjord inom stadsplan och i skäliga undantagsfall äfven utom stadsplan. I öfverensstämmelse härmed bifaller Kungl. Maj:t nu i regel framställningar, som inkomma från städer om rätt att få i större eller mindre omfattning försälja stadsjord såväl inom som utom stadsplan.

Det är nu klart, att städerna själfva ej kunna ändra donationernas karaktär, vare sig man med kammarkollegium enligt dess förutnämnda utredning anser, att dessa icke äro af förnämligare beskaffenhet än upplåtelse under ständig nyttjanderätt, eller betraktar jordens oföretterlighet som en bestående inskränkning i en öfverlåtelse med äganderätt. Endast donator själf, det vill säga kronan, kan eftergifva dylikt villkor, som förbehållits vid donationen. Och enligt nu gällande författning representeras kronan i hithörande ärenden af Kungl. Maj:t och Riksdagen. Kronans rätt i afseende å kronodomäner får nämligen enligt 77 § regeringsformen icke utan Riksdagens samtycke på något sätt kronan afhändas. Nu går det emellertid som sagdt så till, att Kungl. Maj:t i administrativ väg utan Riksdagens hörande dels fastställer öfverenskommelser om godtagande af donationsjords obehöriga afhändande från städerna dels bifaller ansökningar från städerna att få afhända sig donationsjord.

Denna praxis har för mig vid förfrågan inom civildepartementet uppgifvits grunda sig på kommunallagens föreskrift om, att stadsfullmäktiges äfvensom allmän rådstugas beslut skola för att vinna bindande kraft underställas Kungl. Maj:ts pröfning och fastställelse, då det angår »försäljning, pantföreskrifning eller utbyte af sådan staden tillhörig fastighet, som för något dess gemensamma nytta afseende ändamål genom gåfva eller testamente staden tillfallit, äfvensom öfverenskommelse, som medför förändring i de rättigheter, staden till sådan fastighet äger». Frånsedt att kommunallag dock ej kan ändra grundlag, synes det uppenbart, att nämnda bestämmelse icke alls afsett förevarande fall, där fråga gäller statsjord och donator för öfrigt fortfarande existerar, utan endast donationer, hvars villkor ej vidare kunna af den enskilde gifvaren bevakas, eller som staden bekommit med full äganderätt och därför ägt att utan vidare afhända sig, därest ej kommunallagen mellankommit och föreskrifvit underställning till

Konungen. Detta bestyrkes ock af motiven till 1859 års kommittébetänkande till nya kommunalförfattningar, från hvilket nämnda bestämmelse härleder sig. Där heter det nämligen härom: »Förändrade förhållanden i en framtid kunde göra det af vikt för en kommun att uti sin gemensamma ekonomi vidtaga åtgärder, som fordrade genomgripande förändringar uti inrättningar för samma ändamål från en förgångnen tid: och om för deras förverkligande nödigt blefve att föryttra fastigheter, dem en föregående generation inom kommunen eller enskild person för sådant ändamål anslagit, borde det väl icke kunna anses mot stiftelsens villkor stridande, att kommunen med Kungl. Maj:ts nådiga bifall finge söka att under en annan form draga nytta af stiftarens välvilja.»

Att Riksdagens samtycke bör i dessa frågor inhämtas, har äfven ifrågasatts i ett af justitiekanslersämbetet den 21 juli 1910 afgifvet utlåtande öfver ansökningar, att staden Sala måtte tillerkännas rätt att till vederbörande innehafvare försälja den del af stadens donationsjord, som utgjordes af de så kallade tilldelningarna och intagorna å stadens skogsmark. Härom säges i utlåtandet:

»Justitiekanslersämbetet anser sig äfven böra fästa uppmärksamheten därpå att det kan ifrågasättas, huruvida icke Riksdagens samtycke erfordras till den ifrågavarande jordens försäljning. Enligt 77 § regeringsformen får kronojord icke kronan afhändas utan Riksdagens samtycke. Den jord, hvarom nu är fråga, har visserligen af kronan donerats till staden Sala, som enligt samma grundlagsrum också är berättigad »njuta laglig rätt därå till godo», men jorden är dock icke helt och hållet afhänd kronan och det allmänna, ty enligt gällande författningar kan jorden icke gå i handel ochandel emellan enskilde och kronan är alltjämt både berättigad och i stånd att upprätthålla de om jordens disposition meddelade föreskrifter. Först genom jordens försäljning till enskilde upphör fullständigt kronans dominium öfver jorden och kronan har sedan att i fråga om tillsynen öfver donationen hålla sig allenast till det kapital, som träd i jordens ställe. För inhämtande af Riksdagens samtycke talar äfven den omständigheten, att ett bifall till stadsfullmäktiges ansökning innebär ett brytande med den grundsats, som genom århundraden varit gällande i fråga om den af kronan till städerna donerade jorden. Det genom nådiga brefvet den 26 april 1905 lämnade medgifvande till Torshälla stad att afhända sig donerad kronojord är emellertid tillkommet utan Riksdagens medverkan.»

Det i utlåtandet omnämnda fallet Torshälla afsåg äfven donationsjord utom stadsplan. Enligt hvad justitiekanslern vid förfrågan meddelat mig syftar utlåtandets yttrande om den grundsats, som enligt ämbetets uppfattning skulle genom ett bifall till ansökningen brytas, på upprätthållandet från kronans sida af villkoret om donationsjordarnes oförytterlighet. Emellertid har Kungl. Maj:t vid åtskilliga tillfällen,

utöfver dessa två, i administrativ väg medgifvit försäljning af donationsjord inom stadsplan, men har i dessa fall justitiekanslern icke blifvit hörd, enär regeln lär vara, att kanslerens utlåtande infordras öfver disposition af stadsjord, donerad af enskilde, och kammarkollegii utlåtande, när frågan rör kronodonationer.

Det erinras i justitiekanslerns ofvanintagna utlåtande att oafsedt ärendets författningsenliga behandling, talar i hvarje fall visst sakskäl för att Riksdagen höres i dessa ämnen. Ett ännu starkare motiv för ett sådant tillvägagående ligger i jordfrågornas grundläggande betydelse och den större omtanke därutinnan, som vår tid framtvingar efter erfarenheterna af senaste tiders låtgåpolitik. Om i många, kanske i de flesta fall förhållandena tilläfväntys utvecklat sig så, att en återvinning af städerna obehörigen redan afhänd jord ej lämpligen kan ifrågasättas, så synes däremot, med de nya erfarenheter vi vunnit om förra århundradets ekonomiska jordpolitik, nu omsider börja randas den dag, då man förstår, att föfädernas föredöme, att hålla på det allmännas äganderätt till sin jord, bör ur alla berättigade intressens synpunkt lända till efterföljd. Det är sannerligen ingen anledning för städerna att nu vidare lämna ut sin jord till ett byte för det enskilda mångleriet. Staten, som nyligen genom sin lagstiftning inrättat ett särskildt så kalladt tomträttsinstitut för tomtupplåtelse af allmän jord med bibehållande af äganderätten, bör därför liksom i gamla dagar hålla på donationsjordens oförytterlighet samt hänvisa städerna till tomträttsinstitutet och inrättandet af nödiga kreditkassor för ändamålet.

Äfven om undantagsvis ett afhändande af donationsjord må på grund af särskilda omständigheter medgifvas, bör dock staten åtminstone kräfvä, att köpeskillingen fonderas och att fonden för framtiden upprätthålles, så att den såsom afsikten var med donationsjorden bereder staden ett varaktigt gagn. Detta föreskrifves städse när medgifvande lämnas till försäljning af enskildt fideikommiss i fast egendom. Ibland lär en dylik föreskrift lämnats af Kungl. Maj:t äfven vid medgifvande att jord, donerad af kronan, må försäljas. Väckes fråga att få bortbyta donationsjord mot annan fastighet bör den senare i stället iklädas donationsjords egenskap.

Allt talar således jämväl för att frågan om städernas donationsjord upptages af staten till ett allvarligt och tidsenligt begrundande samt ordnas genom en af Konung och Riksdag antagen författning.

På hufvudsakligen förenämnda grunder — justitiekanslerns förenämnda utlåtande var mig dock då obekant — hemställdes af mig vid

denna riksdag uti motionen nr 247, att Riksdagen ville i skrifvelse till Kungl. Maj:t uttala den uppfattningen, att den till städerna under villkor af oförytterlighet donerade jord ej må mot 77 § regeringsformen afhändas städerna utan Riksdagens samtycke, eller, om detta ej kan bifallas, hos Kungl. Maj:t anhålla, att bifall till framställningen af ena eller andra slaget om sådan donationsjords afyttrande ej må äga rum utan Riksdagens hörande och samtycke samt, såvidt afser städernas ännu behållna jord, i hvarje fall medgifvas endast när synnerliga omständigheter därtill föranleda.

Denna motion kan emellertid som bekant icke erhålla realitetsbehandling i följd af den olösliga konstitutionella konflikt som uppstått om densamma (se konstitutionsutskottets memorial nr 1 och 3 och kamrarnas däröfver fattade skiljaktiga beslut). Hufvudpunkten i motionen hvilar för all framtid opröfvad och de alternativa yrkandena ha af motionären med Andra kammarens begifvande återkallats.

I anledning häraf och då det väckta spörsmålet enligt min uppfattning är på grund af sin vikt särdeles förtjänt af pröfning i sak, nödgas jag nu återupptaga ämnet i förhoppning, att det skall kunna finna en fristad inom något Andra kammarens tillfälliga utskott. Den ordinarie motionstiden är visserligen till ända, men enligt 55 § riksdagsordningen må motion framställas, så länge Riksdagen är samlad, i fråga, som af redan inom någondera kammaren fattadt beslut eller annan under riksdagen inträffad händelse omedelbarligen föranledes. Dessutom är det kammare obetaget att för särskildt fall medgifva, att motion tillhörande tillfälligt utskotts behandling äfven senare må väckas.»

Såsom af motionären framhålles, har frågan om kronans jord-donationer till städerna varit föremål för en ingående undersökning af kungl. kammarkollegium. Denna föranleddes närmast däraf att åtskilliga städer ingått till Kungl. Maj:t med begäran om ordnandet af rättsförhållandet mellan kommunen och enskilda, hvilka under tidernas lopp kommit i besittning af donationsjord. Uti brevet den 17 juni 1893, hvori Kungl. Maj:t anbefaller utredningens verkställande gör sig den uppfattningen gällande, att bästa lösningen af hithörande spörsmål vore om städerna finge rätt att med full äganderätt upplåta sin af kronan tilldelade donationsjord. I enlighet härmed föreslog också kammarkollegium i sin skrifvelse den 30 december 1897, att det genom *allmän författning* måtte stadgas, det gällande bestämmelser i afseende

*Utskottets
yttrande.*

på dispositionen af städernas donationsjordar icke utgöra hinder för städerna att, under de villkor och förbehåll, som Kungl. Maj:t uppå därom skeende framställning särskildt för hvarje stad bestämmer, vare sig bekräfta sådant redan förhandenvarande enskildt innehaf utaf donationsjord, som frånsedt jordens donationsegenskap uppfyller villkoren för grundläggande af tjuguarig häfd enligt nådiga förordningen den 22 april 1881, i den mån dylik bekräftelse må vara erforderlig; eller med äganderätt föryttra sådan i städernas egen värjo befintlig jord af omförmälda beskaffenhet, hvilken uti behörigen fastställda stadsplaner ingår såsom tomter eller särskilda delar af sådana.

Kammarkollegium afsåg härmed, att sedan i allmän författning ett *principiellt* medgifvande lämnats städerna att bekräfta enskildas äganderätt till donationsjord, det skulle åligga hvar stad för sig att inkomma till Kungl. Maj:t med förslag till alla de villkor och förbehåll med afseende å befogenhetens utöfning, om hvilka författningen ej lämnade föreskrift. Enär man till det yttersta borde tillgodose donationsändamålet, borde sådana bestämmelser för hvarje särskild stad utfästas i fråga om dispositionen af inflytande försäljningsmedel, att dessa på varaktigast möjliga sätt komme staden till godo.

Förhållandena ha emellertid utvecklats sig annorlunda, än kammarkollegium funnit lämpligt och öfverensstämmande med samhällets intressen. Någon allmän författning af *det* slag kollegiet tydligen afsåg har icke kommit till stånd. I stället utfärdades den 27 januari 1899 ett kungl. bref, hvori omförmäldes, att Kungl. Maj:t på administrativ väg skulle till pröfning i hvarje särskildt fall upptaga framställningar om försäljning af till stad donerad kronojord. Brevet innehåller för öfrigt ingenting angående bevarandet af ändamålet med donationen eller de villkor, som af stad i sådant syfte skulle föreslås. Följden häraf har blifvit, att donationsjorden i ganska stor utsträckning öfvergått i enskild ägo och utan att kommunen tillförsäkrats varaktig nytta af de medel jordens försäljning tillfört dem. Särskildt under senare år, då stadsplanarbetet tagit ökad fart i städerna genom tillkomsten af den nya lagen om stadsplan och tomtindelning, och större områden än tillförne på grund af befolkningstillväxten behöft regleras, har det stundom förekommit, att städerna samtidigt med begäran om fastställelse af stadsplan å visst område anhållit, att inom detsamma befintlig donationsjord måtte af staden få föryttras. Undan för undan afhändes kommunen härigenom sin adonationsjordar, utan att fondering af de inflytande medlen på ett eller annat sätt ägde rum.

Motionären har emot detta förfarande framställt tvänne anmärkningar. *Dels* uttalas, att samhället i längden icke gagnas därigenom att donationsjorden utan vidare och allmänt öfvergår i enskild ägo, *dels* förmenas, att Kungl. Maj:t icke har laga rätt att på administrativ väg disponera kronojorden.

I fråga om den förstnämnda anmärkningen vill utskottet framhålla, att lagstiftningen numera — sedan en dyrköpt erfarenhet visat önskvärdheten däraf — på olika sätt söker möjliggöra såväl bibehållandet af kommunens jord i dess ägo under för byggnadsverksamhet gynnsamma förhållanden, som underlättar kommunens åtkomst af mark, som är behöflig för samhällets utveckling. Sålunda skrifver lagberedningen i sitt förslag till ny jordabalk del II, att beredningen »delar den uppfattning, att för städers och därmed likställda samhällens jordpolitik den grundsats bör vara ledande, att äganderätten till mark, som ägnar sig till bebyggande, skall i största möjliga utsträckning åt det allmänna bevaras». Det är äfven den uppfattningen, som varit bestämmande för tomträttsinstitutets inskrifvande i svensk lag och dess allt vidsträcktare tillämpning inom stadssamhällena. De nya förslagen om förköpsrätt och expropriationslösen m. m. äro äfven i sin mån uttryck för samma tankegång.

Utskottet finner sålunda det numer vara ett erkänt förhållande, att stadsjorden såvidt möjligt bör bevaras i det allmänns ägo under förhållanden, som på samma gång lämna företagsamheten erforderlig frihet och kommunen vinsten af de stigande värden stadsjorden må representera. Tillämpas detta såsom sig bör uti förevarande fall, synes det angeläget, att den donationsjord, hvilken ännu befinnes uti kommunens besittning, icke med full äganderätt afhändes. I alla händelser bör det icke ske på det sätt, att försäljningsmedlen användas för bestridande af kommunalförvaltningens löpande utgifter, utan tillvaratagas på ett för efterkommande generationer nyttigt sätt.

I fråga om den andra anmärkningen har motionären hänvisat till ett uttalande af justitiekanslersämbetet den 21 juli 1910, hvori ifrågasättes, att 77 § i regeringsformen är tillämplig uti hithörande fall, och att Riksdagens samtycke kräfves innan kronojorden försäljes. Denna paragraf har som bekant följande lydelse:

»Kungsgårdar och kungsladugårdar med därtill lydande hemman och lägenheter, kronoskogar, parker och djurgårdar, krono- och stallängar samt laxfischen och andra kronans fisken samt kronans öfriga lägenheter må Konungen icke utan Riksdagens samtycke genom försäljning, förpantning eller gåfva, eller på något annat sätt, kronan afhända. De skola förvaltas efter de grunder, Riksdagen därom

föreskrifver; dock att de personer och menigheter, som, efter hittills gällande författningar sådana kronans tillhörigheter nu innehafva eller nyttja, må njuta laglig rätt därå till godo, samt att odlingar eller odlingsbar mark å kronoskogarna må i vanlig ordning, efter nuvarande eller framdeles blifvande författningar, kunna till skatte försäljas.»

Enligt utskottets mening torde denna paragraf äga tillämplighet fråga om det öfvervägande antalet af de fall, som förekomma, då begäran om försäljning af donationsjord förekommer. Kammarkollegium uttalar äfven i sin förutnämnda skrifvelse följande: »Den gängse uppfattningen, att donationsjord är kronans jord, och att kronan således aldrig afsagt sig äganderätten därtill synes visserligen icke äga sin riktighet i fråga om alla donationsjordarna, i det nämligen, på sätt i utredningen här ofvan anmärkts, kronan i åtskilliga fall måste anses hafva efterlåtit jämväl sin äganderätt till jorden, men sådana fall höra dock till undantagen, och äganderättsdonationerna, bortsedt från de få verkligt allodiala upplåtelseerna, torde med hänsyn till städernas rättighet att förfoga öfver jorden icke vara af förnämligare beskaffenhet än upplåtelseerna under ständig nyttjanderätt.»

Det bör följaktligen anses vara i sin ordning och öfverensstämmande med gällande grundlag, att donationsjorden icke föryttras, utan att Riksdagen därtill lämnat sitt bifall antingen genom medverkan till lagstiftning i ärendet eller för hvarje särskildt fall.* Det uti kommunalförordningen befintliga stadgandet, att stadsfullmäktige skola underställa beslut om försäljning af donationsjord Kungl. Maj:ts pröfning, ger icke Kungl. Maj:t befogenhet att härtill lämna sitt bifall utan Riksdagens samtycke, när det är fråga om sådan jord, som här afses.

Af det anförda framgår, att utskottet finner motionärens framställning välgrundad, hvarför densamma tillstyrkes. Härtill föreligger äfven så mycket större skäl, som Riksdagen genom en skrifvelse till Kungl. Maj:t i ärendet synes kunna återföra detsamma till behandling på det sätt kungl. kammarkollegium i sin skrifvelse år 1897 torde ha afsett.

Utskottet får alltså hemställa att Andra kammaren för sin del ville besluta,

att Riksdagen ville hos Kungl. Maj:t anhålla, att den till städerna under villkor af oförtytterlighet donerade jord ej må afhändas städerna utan Riksdagens samtycke, samt att ett öfvervägande jämväl

mätte äga rum, huruvida ej dispositionen öfver denna jord bör, såvidt på staten ankommer, närmare ordnas genom nya föreskrifter, utfärdade under medverkan äfven af Riksdagen.

Stockholm den 31 mars 1911.

På utskottets vägnar:

ERIK PALMSTIERNA.

Reservation

af herr *Olsson* i Kullenbergstorp.
