

Nr 24.

Ankom till riksdagens kansli den 11 april 1929 kl. 1 e. m.

Utlåtande i anledning av väckt motion angående fördelning enligt nya grunder av väghållningsskyldigheten inom städerna.

(2:a avd.)

I en inom andra kammaren väckt, till jordbruksutskottet hänvisad motion, nr 194, av herr *Johansson* i Bro *m. fl.* har hemställts, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag angående nya grunder för väghållningsskyldighetens fördelning inom städerna.

Beträffande de skäl, som anförts till stöd för denna framställning, får utskottet hänvisa till motionen.

Enligt 25 kap. 8 § byggningsbalken och § 7 gästgivarförordningen den 12 december 1734 skola städerna röja väg och hålla broar så långt stadens ägor räcka.

Gällande lag-
bestämmelser
m. m.

Enligt gällande författningar (K. K. den 27 november 1845, landshövdingeinstruktion den 12 april 1918 § 31, överståthållarämbetets instruktion den 1 december 1882 §§ 1 och 22. Jfr regeringsrättens årsbok 1911 ref. 25) anses det tillkomma länsstyrelsen (överståthållarämbetet) att, efter föregående undersökning vid domstol, i första instans pröva och avgöra frågor om anläggning eller omläggning av allmän väg eller förändring av enskild väg till allmän. Uppstår inom en stad fråga om anläggning av allmän väg eller om förändring av enskild väg till allmän, och ifrågasättes därvid tillökning i eller förändrad indelning av menighets allmänna väghållningsbesvär, skall ansökning härom göras hos länsstyrelsen. Länsstyrelsen skall vid rådhusrätten i närvaro av vederbörande rättsägare låta undersöka behovet och nyttan av vägen samt, där så erfordras, vägens lämpligaste läge och uppkommande frågor om ersättning för erforderlig vägmark. Sedan rådhusrätten avgivit yttrande i ärendet, äger länsstyrelsen pröva, huruvida vägen är för allmänna samfärdseln behöflig samt, såvitt sådant erfordras, bestämma var vägen skall läggas och förordna om vägens indelning å dem, som enligt lag och författningar finnas pliktiga att densamma röja och underhålla. Frågor angående anläggning av nya eller förbättring eller omläggning av backiga eller eljest för trafiken obekväma vägar emot erhållande av statsbidrag kunna, då överenskommelse därom träffas inför vederbörande rådhusrätt eller annorledes och stridighet ej heller

förekommer angående skyldigheten att i kostnaden deltaga, till Konungens omedelbara prövning anmälas. Den nu angivna ordningen för behandlingen av frågor om anläggning eller omläggning av allmän väg eller om enskild vägs förändring till allmän lärer emellertid icke överallt iakttagas. I många städer ha under en längre följd av år dylika frågor icke förekommit, varför erfarenhet saknas om deras handläggning. I andra städer — i vilka samtliga vägbyggnadsskyldigheten och i de flesta jämväl vägunderhållet anses åligga staden — lärer förekomma, att nu nämnda frågor prövas och avgöras av stadsfullmäktige i den för vanliga kommunala ärenden gällande ordningen.

I detta sammanhang må erinras, att, under det den allmänna väglagen icke äger tillämplighet å städernas vägar, 1926 års lag om enskilda vägar förlänats giltighet beträffande städernas utomplansområden. Det må ock erinras att under utarbetandet av förslag till sistnämnda lag från en myndighets sida påpekades såsom i viss mån anmärkningsvärt, att vid den legislativa regleringen av städernas vägväsende icke, såsom på landet, början gjorts med de allmänna vägarna, rörande vilka fullständiga, nutida förhållanden motsvarande rättsregler saknades — med det föreslagna tillvägagångssättet syntes även begreppet enskild väg inom stads område komma att sakna den fasta begränsning, som det å landet erhållit genom motsättningen till allmän väg. I anledning av denna anmärkning anförde dåvarande kommunikationsministern, att en sådan mening ju kunde äga skäl för sig, särskilt med hänsyn till att gränsen mellan begreppen allmän och enskild väg därvid skulle kunna göras tydligare, men då en dylik revidering ännu syntes låta vänta på sig, hade han ej ansett det lämpligt att av denna anledning dröja med att framlägga förslag till ordnandet av det enskilda vägväsendet.

Med avseende å skyldigheten att *underhålla* allmän väg inom stads område kunna städerna uppdelas i tre grupper: 1) städer, där nämnda skyldighet påvilas kommunens invånare samfällt efter den för kommunalutskylders utgörande stadgade allmänna grund; 2) städer, där skyldigheten påvilas vissa stadsinvånare efter växlande grunder, och 3) städer, där underhållsskyldigheten av vissa vägar eller vägdelar påvilas stadens invånare samfällt, av andra åter vissa stadsinvånare.

Närmare upplysningar rörande omfattningen av städernas allmänna vägväsen samt fördelningen av underhållet av detsamma återfinnes i en av kommunala centralbyrån år 1915 publicerad utredning ävensom uti svenska stadsförbundets tidskrift för år 1921 (häfte 1).

1862 års
kommunallag-
stiftning.

Till förklaring av de skiftande förhållanden, som råda på ifrågavarande område, torde det vara nödvändigt att göra en historisk återblick. Vaghållningsbesväret har av gammalt i Sverige liksom i andra länder ansetts såsom ett fastigheterna åvilande onus. Ännu vid tiden för de nya kommunallagarnas utarbetande torde också vaghållningen i de flesta städer hava

betungat fastigheterna ehuru under olika former. Vaghållningsbesvärets fördelning reglerades närmare vid vägdelningar eller genom föreningar mellan fastighetsägarna. Såsom en konsekvens av stadsjordarnas uppdelning torde vaghållningsbesväret ofta ålagts ägare av jord utanför det byggda stadsområdet.

Före 1862 års kommunallagstiftning hade de kommunala rättigheterna i stad väsentligen varit förbehållna det burskapsägande borgerskapet, liksom detta även i huvudsak hade att svara för de kommunala utgifterna. I skrivelse av den 12 februari 1858, varuti framställning gjordes om utarbetande och framläggande av förslag till ny kommunallagstiftning, yttrade rikets ständer, att »den reform av städernas municipalväsende, som vore av verkligt behov påkallad, borde fotas på grundsatsen av alla stadsinnevånarens likställighet i kommunala rättigheter och skyldigheter». Den av riksdagen sålunda begärda likställigheten mellan städernas invånare blev emellertid icke fullt genomförd i kommunalförordningen för stad, i det att vissa undantag medgåvos från den allmänna beskattningsgrund, som genom förordningen infördes. Sålunda blev — med hänsyn till den av kommunallagstiftningskommittén framhållna vådan av att utan noggrann kännedom om varje stads ekonomiska och finansiella ordningar stadga nya regler av allmänt bindande natur — i 58 § i förordningen om kommunalstyrelse i stad (nuvarande 58 § 2 mom.) föreskrivet, att då i lag eller allmän författning vore stadgat, att viss utskyld skulle utgå efter annan än den i kommunalförordningen angivna allmänna grund eller att vissa från skattskyldighet till staden eljest befriade invånare skulle till fyllande av särskilda behov bidra, skulle till efterrättelse gälla vad i ty fall vore förordnat. Under denna bestämmelse föll, utom andra utlagor, jämväl fastighetsägarna åliggande skyldighet att hålla vägar.

Den sålunda i förordningen om kommunalstyrelse i stad stadgade avvikelser från likställighetsgrundsatsen föranledde en motion vid 1862—1863 års riksdag, vari föreslogs att, till åstadkommande av alla röstberättigade invånarens likställighet i kommunala rättigheter och skyldigheter, de i lag och författningar givna stadganden och förpliktelser för vissa klasser av städernas invånare, borgare eller fastighetsägare, att såsom medlemmar av kommunen fullgöra allmänna skyldigheter måtte varda förändrade därhän, att åliggandet komme att gälla stad i stället för viss klass eller vissa klasser av stadsinvånarna, och för den skull vissa uppgivna ändringar vidtagas i omförmälda förordning. Med anledning av motionen avlätto rikets ständer en skrivelse (nr 95), vari ständerna framhöllo, att ständerna funno en förändring i nämnda förordning nödvändig för vinnande av det syftemål, ständerna ansett böra eftersträvas, nämligen alla stadsmedlemmars likställighet i fråga om kommunala rättigheter och skyldigheter, varjämte ständerna, då ständerna ej vore i tillfälle utreda härför behöfliga åtgärder, helst förslag i dylikt hänseende ej föreläge från kommitterade för utarbetande av förslag till nya kommunalförfattningar, anhöllo, att Kungl. Maj:t måtte vidtaga

1862—1863
års riksdags-
skrivelse
(nr 95).

åtgärder för att, i vidsträcktare mån än dittills låtit sig göra, den i förordningen om kommunalstyrelse i stad nedlagda grundsats om likställighet emellan kommunens alla medlemmar i avseende å kommunala rättigheter och skyldigheter måtte kunna genomföras. Med ständernas skrivelse torde hava åsyftats, att Kungl. Maj:t skulle efter utredning av frågan framlägga en därpå grundad proposition. Med anledning av skrivelsen utfärdade Kungl. Maj:t emellertid ett cirkulär den 10 juli 1863, varigenom förordnades, att överståthållarämbetet och Konungens befallningshavande i länen skulle, där icke redan överenskommelse blivit träffad om sådan likställighet emellan kommunens alla medlemmar i avseende å kommunala rättigheter och skyldigheter, som rikets ständer avsett, höra vederbörande, huruvida de självmant ville om en dylik likställighet sig förena. Härvid skulle i städer med stadsfullmäktige yttranden infordras särskilt från dessa och särskilt från stadens borgerskap samt i städer, där kommunens beslutanderätt utövades vid allmän rådstuga, borgerskapet lämnas tillfälle att särskilt uttala sig i ämnet, om någon vid den allmänna rådstugan sådant påkallade. Handlingarna i varje ärende skulle, åtföljda av magistratens och länsstyrelsens utlåtande, underställas Kungl. Maj:ts prövning.

*Likställig-
hetsöverens-
kommelserna.*

Med anledning av detta cirkulär träffades under åren 1863—1866 i flertalet städer s. k. *likställighetsöverenskommelser*. Vid dessa överenskommelser, som närmast åsyftade utjämning av de burskaps- och icke burskapsägande samhällsmedlemmarnas rättigheter och skyldigheter, upptogs understundom även frågan om de fastighetsägarna såsom sådana åliggande särskilda bördor. Sålunda förekomma likställighetsöverenskommelser, i vilka uttryckligen förklaras, att de med fastigheterna förenade onera och avgifter eller vissa av dem skulle för framtiden utgöras på allmän bekostnad, under det att å andra sidan i en och annan av dessa överenskommelser de med fastigheterna förenade onera och avgifter eller vissa särskilda uppräknade sådana uttryckligen undantogs från den likställighet, som var avsedd att genomföras, och om desamma föreskrevs, att de skulle utgöras på sätt förut varit sed. I allmänhet voro emellertid likställighetsöverenskommelserna avfattade i synnerligen allmänt hållna ordalag. Såframt icke redan vid likställighetsöverenskommelsernas ingående reservationer framkommo mot likställighetens utsträckande jämväl till fastighetsonera, i vilka fall Kungl. Maj:t förklarade dessa fortfarande vara oberörda av vederbörande överenskommelse, yppades fördenskull snart vid deras tillämpning tvivelsmål angående deras verkliga innebörd. I en mängd fall har Kungl. Maj:t i utslag i besvärsmål sedermera ställt sig på den ståndpunkten, att så snart vederbörande likställighetsöverenskommelse icke uttryckligen innehåller, att de med hus, tomter och jordar förenade särskilda fastighetsonera och avgifter skola av stadens samtliga medlemmar utgöras, skola dessa fortfarande utgå efter förut gällande grunder, till dess annorlunda kan varda i behörig ordning beslutat. I senare prejudikat har därjämte den omständigheten, att fastighetsonera allt fortfarande under en följd av år utgjorts efter samma grunder som före likställighetsöverenskom-

melsens ingående, ansetts grunda presumtion för att någon ändring i samma grunder icke ägt rum genom överenskommelsen i fråga. Det saknas dock icke rättsfall, i vilka Kungl. Maj:t ansett sig berättigad att av i likställighetsöverenskommelserna använda ordalag eller omständigheterna vid deras ingående sluta till, att den införda likställigheten jämväl medfört upphävande av fastigheterna åliggande särskilda skyldigheter. Jämväl i dessa fall har någon gång hänsyn tagits till under en följd av år tillämpad praxis.

Enär de tidigare ingångna likställighetsöverenskommelserna sålunda tämligen allmänt ansågos innebära införandet av likställighet allenast mellan borgare och icke-borgare, befanns det snart nödigt att åvägabringa reglering av fastigheterna särskilt åliggande onera och avgifter. I detta syfte ingingos likställighetsöverenskommelser mellan fastighetsägarna å ena sidan samt stadsfullmäktige, respektive allmänna rådstugan såsom representanter för icke-fastighetsägare å andra sidan. Den likställighet, som avsetts att införas genom dessa överenskommelser, har varit av växlande omfattning. Vissa likställighetsöverenskommelser hava sålunda huvudsakligen haft till syfte att åstadkomma större enhetlighet i fastighetsbeskattningen, utan att någon egentlig rubbning av fastigheternas utskyldsbörda varit avsedd, vilket tagit sig uttryck däri att fastighetskatterna mångenstädes givits en permanent karaktär. Ofta hava dock i samband med dylik reglering verkliga lindringar i fastighetsägarnas onera ägt rum. Andra överenskommelser hava däremot åsyftat beredande av fullkomlig likställighet genom avlösning eller amortering av fastigheterna åliggande naturaprestationer och avgifter. I allmänhet har det ansetts billigt, att fastighetsägarna i någon form fått vidkännas vederlag för avlyftade onera.

Allmänna bestämmelser saknas rörande tillsynen av väghållningen i städerna. Denna tillsyn utövas emellertid såsom regel av magistraten eller genom dess försorg. Länsstyrelsen (överståthållarämbetet) torde få anses behörig hålla hand jämväl över underhållet av städernas vägar: en viss praxis — ehuru icke enhetlig — synes därutinnan hava utbildat sig. Men i varje fall saknas rättsliga föreskrifter rörande väghållningens utförande, motsvarande de i den allmänna väglagen för landet intagna. Otivivelaktigt hava till följd härav på åtskilliga håll svårigheter mött att uppnå tillfredsställande ordning beträffande städernas väghållning. Enligt 1921 publicerade uppgifter utgjorde städernas allmänna vägnät omkring 1,600 kilometer, och det har sedan dess ytterligare ökats genom inkorporeringar.

Tillsynen av
väghållningen
m. m.

Av förestående redogörelse torde framgå, att de bestämmelser, som finnas rörande städernas väghållning, äro i hög grad föråldrade och oklara, vilket även medfört att såväl beträffande väghållningens utförande som vägbördans fördelning skiftande och i vissa avseenden otillfredsställande förhållanden föreligga. I fråga om vägbördan torde otivivelaktigt kunna påvisas, att

Utskottet.

denna på sina håll ej är fördelad efter rättvisa grunder; särskilt torde så hava blivit förhållandet under de senare åren på grund av alltjämt ökade vägunderhållskostnader, även om i vissa fall — såsom exempelvis framgår av det i motionen återopade — frivilliga jämkningar ägt rum till förmån för dem, som lagligen äro skyldiga bestrida vägunderhållet. En annan viktig fråga, som i detta avseende påkallar uppmärksamhet, är fördelningen av städerna tillkommande automobilskattemedel: under nuvarande förhållanden torde tillräckliga garantier saknas för att i de städer, där väghållnings-skyldighet åligger en särskild kategori innevånare, dessas intressen i detta hänseende behörigen iakttagas. Den bristande enhetlighet och de ojämnheter, som i dessa avseenden föreligga, torde enligt utskottets mening i och för sig utgöra tillräckliga skäl till en revidering av förhållandena på detta område. Från trafiksynpunkt torde emellertid behovet av en sådan revidering framstå såsom ännu mera trängande: att tidsenlig lagstiftning helt saknas rörande utförandet av väghållningen å städernas allmänna vägar — inbegripande viktiga delar av landets hårdast trafikerade vägsträckor — måste anses vara ett orimligt och ohållbart förhållande.

Vid övervägande av frågan i vilken ordning förevarande revidering bör komma till stånd har utskottet icke förbisett, att den uppfattningen skulle kunna göras gällande, att spörsmålet borde lösas i sammanhang med reglering av samtliga övriga fastighetsonera, beträffande vilka den i princip erkända kommunala likställighetsgrundsatsen ännu icke blivit genomförd. Det må emellertid anmärkas, att vid en sådan fullständig reglering åtskilliga andra svårlösta, med andra lagstiftningskomplex sammanhängande spörsmål skulle möta. På grund härav synes kunna befaras, att lösningen av de förevarande vägfrågorna i berörda ordning skulle bliva ställd på lång och oviss sikt, och en sådan utgång torde med hänsyn till föreliggande omständigheter framförallt böra undvikas. Från nu anförda synpunkter vill utskottet för sin del förorda, att en särskild utredning gående ut på en revidering av bestämmelserna om städernas allmänna vägar snarast kommer till stånd.

Utskottet får därför hemställa,

att riksdagen i anledning av motionen II: 194 må i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville föranstalta om skyndsamt utredning angående revidering av bestämmelserna rörande städernas allmänna vägar samt för riksdagen framlägga de förslag, vartill utredningen må giva anledning.

Stockholm den 9 april 1929.

På jordbruksutskottets vägnar:

C. J. JOHANSSON.

Vid detta ärendes slutbehandling hava närvarit:

från första kammaren: herrar *Sederholm, Nilsson* i Kabbarp, *Boberg, Tjällgren, von Stockenström, Granath, Kropp* och *Karlsson* i Gillberga; samt

från andra kammaren: herrar *Johansson* i Uppmälby, *Pettersson* i Bjälbo, *Hedlund* i Häste, *Carlström, Uddenberg, Svensson* i Grönvik, *Andersson* i Löbbo och *Pehrsson* i Bramstorp.