

Nr 6.

Utlåtande i anledning av väckt motion om översyn av bestämmelserna i lagen om expropriation i syfte att förebygga rättsförluster vid handläggning och avgörande av expropriationsmål.

I en inom andra kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 101, vilken behandlats av andra lagutskottet, ha herrar *Werner* och *Hedlund* i Rådombemästare hemställt, »att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t begära en översyn av bestämmelserna i lag av den 12 maj 1917 om expropriation, i syfte att förebygga rättsförluster vid handläggning och avgörande av expropriationsmål, och att Kungl. Maj:t med beaktande av i motionen anförda synpunkter måtte för riksdagen framlägga förslag i ärendet».

I motionen har framhållits, att kvalifikationerna för att kunna utses till såväl ordförande i expropriationsnämnd som person valbar till ledamotskap i sådan nämnd böra ökas och kompletterande bestämmelser i sådant syfte införas i expropriationslagen, ävensom att expropriationsnämnds beslut om uppskattning bör kunna överklagas och att behov föreligger av en överinstans, som skulle ha att upptaga besvär över dylika beslut.

Beträffande de vidare skäl, som anförts till stöd för motionärernas hemställan, får utskottet hänvisa till motionen.

Lagen den 12 maj 1917 om expropriation innehåller i de i motionen berörda hänseendena följande stadganden.

I expropriationsmål skall — för den händelse parterna icke kommit överens om hur många och vilka personer skola deltaga i expropriationsnämnd — denna nämnd utgöras av ordförande och fyra ledamöter, av vilka senare vardera parten äger utse en ledamot och rätten två ledamöter (§ 27). Gemensam ordförande för samtliga expropriationsnämnder inom länet ävensom ersättare för denne utses av länsstyrelsen för en tid av tre år (23 § första stycket). Övriga nämndledamöter skola utses bland ett antal inom varje län härtill valbara personer. Dessa utgöras av tjugofyra av länets landsting utsedda och, om stad, som ej deltagar i landsting, finnes, tolv av stadsfullmäktige i varje sådan stad valda ävensom så många av länsstyrelsen utsedda, som motsvara antalet av dem landstinget och stadsfullmäktige valt. Finnas inom ett län två landsting, skall vardera utse tolv valbara. De valbara skola utses för en tid av tre kalenderår. (23 § andra stycket.) För Stockholms stad och län gälla särskilda bestämmelser. Hinder att bli utsedd till ordförande och att uppföras bland de till ledamotskap valbara föreligger för den, som är bosatt utom länet eller ej uppnått 23 års ålder eller ej råder över sig och sin egendom (26 §). Av den, som skall utses till ordförande, fordras, att han skall vara en i praktiska värv väl förfaren man

(23 § första stycket). Vid utseende av de valbara skall i den mån möjligt är iakttagas, att länets olika delar och de särskilda slag av sakkunskap, som för expropriationsnämnder inom länet äga den största betydelsen, bli behörigen företrädta bland de valbara, varvid dock minst halva antalet av dem landsting och tolv av dem länsstyrelsen utser böra vara ägare av jordbruksfastighet (23 § andra stycket).

Nämnden bestämmer expropriationsersättningen enligt i 39 och 40 §§ angivna grunder. Detaljerade regler finnas om tillvägagångssättet vid omröstning med bl. a. föreskrifter om ett jämningsförfarande. Därest varje medlem av nämnden har sin mening, gäller vad ordföranden säger. I fråga om uppskattningen får ej protokollföras eller eljest kungöras, huru nämnden inom sig röstat, ej heller skälen för beslutet uppgivas. (41 §.) Rätten äger icke ändra nämndens uppskattning annat än på vissa formella mycket begränsade grunder (45 §) och har eljest att fastställa uppskattningen (47 § första stycket). I fråga om belopp, som blivit enligt nämndens uppskattning bestämt, får ändring icke sökas i rättens utslag (47 § andra stycket). Därest förändrade förhållanden uppstå före målets slutliga avgörande, kan dock under vissa omständigheter efter återförvisning till nämnden ny uppskattning komma till stånd (63 och 64 §§).

I motiveringen till de ovan återgivna, i motionen berörda lagrummen anfördes av en den 20 mars 1908 tillkallad kommitté för revision av expropriationslagstiftningen i den 15 september 1910 avgivet betänkande med förslag till lag om expropriation m. m. bl. a. följande:

Ordföranden skall enligt förslaget utgöra den stadigvarande delen av nämnderna. Om han, såsom förslaget innebär, för viss tid utses av Konungens befallningshavande för alla expropriationer inom länet, kan det tagas för givet, att ifrågavarande post kommer att beklädas av en person, som är fullt lämplig för densamma. — — — Det torde i allmänhet bli möjligt att till ordförande och suppleant för ordföranden i expropriationsnämnder förvärva några av länets i praktiska värv mest förfarna och skickliga män. Att länsstyrelsen skulle behöva anförtro sådant uppdrag t. ex. åt någon yngre tjänsteman utan tillräckliga förutsättningar synes ej vara att befara. Då det för en rätt tillämpning av den nu ifrågasatta lagstiftningen är av synnerlig vikt, att ordförandeplatsen blir väl besatt, har kommittén ansett lämpligt att i själva förslaget införa en erinran om de egenskaper en person bör innehava för att kunna kallas till densamma. Att vad sålunda stadgas om ordföranden bör tillämpas även i fråga om suppleanten torde vara tydligt. Under den föreslagna tjänstgöringstiden av tre år, som sannolikt ofta komme att förlängas genom nytt val, kan dessutom ordföranden, åtminstone i större län, antagas förvärva en ganska omfattande erfarenhet, som skulle bli till stort gagn för nämndernas arbete. En annan fördel är, att likformighet såväl i själva förfarandet som i grunderna för uppskattningen säkerligen skulle i hög grad befrämjas genom den gemensamme ordföranden.

Genom förslaget, att nämndernas ledamöter skola utses inom en särskild krets av valbara personer, har kommittén sökt att bereda en viss stadga åt sammansättningen av nämnderna även till den del, som skall väljas för varje expropriation. Det torde kunna förutsättas, att endast pålitliga och dugliga personer skola kallas till medlemskap i denna krets, och i den mån de få deltaga i nämnder, förvärva de härigenom ökad erfarenhet och insikt. Man

får sålunda större trygghet än nu, att även nämndernas ledamöter äro vuxna sitt uppdrag. Då partens val ej längre blir fritt, finnas dessutom ej samma möjlighet som hittills, att han skall utse någon, som på grund av sitt förhållande till parten tager till uteslutande uppgift att befordra dennes intressen. Redan det, att jämväl de av part utsedda ledamöterna erhållit sin valbarhet såsom ett offentligt uppdrag, måste för övrigt innebära en maning för dem att anse sig ej såsom blott representanter för parten utan framför allt såsom det allmännas förtroendemän.

De föreslagna reglerna om utseende av valbara personer gå ut från att, liksom parternas befogenhet vid val av ledamöter i nämnden skall vara lika, även sammansättningen av de valbaras krets skall i lika grad bestämmas av å ena sidan offentlig myndighet såsom representant för det allmänna intresset och å andra sidan valkorporationer ägnade att företräda dem, som mest äro utsatta för expropriation. De valbara skola därför utses till hälften av K. B. samt till hälften av landstinget och stadsfullmäktige i sådana städer, som ej deltaga i landsting. Av dessa valkorporationer torde landstinget vara den, om vars fulla lämplighet för uppdraget man mest kan hysa tvekan, särskilt om man anser sig äga anledning förmoda, att landstingen framdeles mera än hittills skola sammansättas ur politiska synpunkter. Någon lämpligare valkorporation för ifrågavarande ändamål synes dock icke vara att tillgå.

Vid bestämmande av de till ledamöter i nämnder valbara bör tillses, att olika verksamhetsgrenar bliva företrädade och att tillgång sålunda beredes till de olika slag av insikter och erfarenhet, som kunna antagas bliva behöfliga vid expropriationer inom länet. Hänsyn härtill torde komma att tagas, utan att någon allmän föreskrift därom behöver meddelas, och särskilt synes man kunna förvänta, att K. B. vid sitt val — som därför också är förlagt sist — skall draga försorg om, att de valbaras krets såsom helhet får en mångsidig och i övrigt tillfredsställande sammansättning. Stadgande om visst minsta antal representanter har i förslaget upptagits endast för jordbruksnäringen, som mest beröres av expropriationer.

Att uppgift ej får lämnas om meningsskiljaktighet, som förekommit inom nämnden, eller om skälen för nämndens beslut kan vara förenat med såväl olägenheter som fördelar. I förslaget har emellertid bibehållits den bestämmelse i detta ämne, som finnes i 18 § expropriationsförordningen.

Den i 20 § av gällande expropriationsförordning angivna ståndpunkt, att vad nämnden beslutat skall lända till efterrättelse och ändring i nämndens beslut ej någonstades får sökas, har bibehållits i förslaget även i det avseendet, att rätt att begära förnyad prövning av samma fråga genom annan nämnd endast undantagsvis medgivits. Förslaget känner alltså icke någon befogenhet för part att från en nämnd vädja till en annan såsom högre instans. Redan lagkommittén framhöll, att dylik befogenhet sannolikt icke skulle medföra någon väsentligt ökad säkerhet för värderingens rättvisa. Av större betydelse vore väl den jämnhet i uppskattningen, som kunde vinnas därigenom att olika nämnders beslut finge underställas en gemensam högre nämnd. Kommittén hyser emellertid förhoppning, att en utveckling i denna riktning skall i hög grad befrämjas genom den föreslagna ändrade sammansättningen av nämnderna och särskilt därigenom att ordföranden blir gemensam för alla nämnder inom varje län. Behovet av en övernämnd, vilket även hittills icke torde hava gjort sig känt i någon större omfattning, synes alltså förminskas, om berörda förändringar genomföras.

I del IV av *jordkommissionens* betänkanden, betitlad »Om bildande av nya jordbruk m. m.» (SOU 1922: 47), framfördes i det av kommissionens ordförande avfattade och av två ledamöter i huvudsak biträdda förslaget I, som bl. a. innehöll lagförslag avseende tvångsavlösning (expropriation) för allmän nybyggesverksamhet i riket, kritik mot expropriationsnämndernas sammansättning, varjämte frågan om överklagbarhet av sådana nämnders beslut upptogs till diskussion. Därvid anfördes i förstnämnda hänseende:

I 1917 års expropriationslag ville man åtminstone formellt giva expropriationsnämnden en något mera oväldig karaktär än tidigare. Detta kan dock knappast sägas hava ägt rum i någon påtaglig och genomgripande grad. Den korporation, ur vilken ledamöterna skola utses, behärskas enligt lagens föreskrift av *länsstyrelsen* och *jordägareintresset*. Parterna skola fortfarande hava representanter även i själva nämnden. Möjlighet för representation för ortskännedomen, som i förevarande fall är särdeles behövlig, kan icke heller med visshet påräknas.

I senare hänseendet uttalades, i samband med att för tvångsavlösning för det särskilda ändamål, förslaget ville tillgodose, föreslogs inrättande av avlösningsnämnder, följande:

En fråga är, huruvida det överhuvud taget är en tillfredsställande ordning att låta ersättningen bero vid nämndens beslut. En sådan enväldig befogenhet kan lätt leda till missbruk, under det att möjlighet till en klagan ibland kan göra en nämnd mera betänksam. Anledningen, varför uti den allmänna expropriationslagen talan mot nämndens beslut i ersättningsfrågan ej tillåtits, ligger förmodligen däri, att ärendena äro av den brådskande natur, att de ej få uppehållas genom något processande. Ett annat icke mindre viktigt skäl har nog varit, att någon instans ej kan utfinnas, som utan syn på stället kan antagas sitta inne med kompetens att bättre bedöma ersättningsfrågan än den instans, som utvalts för ändamålet och hållit förrättning ute på marken. Detta gäller lika mycket eller rättare i än högre grad om en social expropriationsnämnds utslag.

Vill man åter tillstämja talan emot nämndens beslut i ersättningsfrågan, finnes ingen annan utväg än att låta ärendet fullföljas till regeringen eller, på sätt ensittarlagen föreskriver, till ägodelningsrätten och därifrån till högsta domstolen. — — —

Det kan dock knappast betecknas såsom försvarligt att, sedan lagen sökt i första instans anförtro besluten åt en särskild sakkunnig myndighet, över denna sättas som domare instanser, vilka inrättats för andra ändamål utan hänsyn till någon sakkunskap för ifrågavarande avgöranden samt till på köpet skola giva ett utslag, grundat på papper, i en lämplighetsfråga. Någon ny syn kan ur kostnadens och tidsutdräktens synpunkt ej komma i fråga och någon garanti för större skälighet i bedömandet vid denna syn än vid den förra gives för övrigt icke.

Av dessa skäl har även förevarande förslag stannat vid att, såsom i allmänna expropriationslagen stadgats, någon talan ej må fullföljas emot avlösningsnämnds beslut i ersättningsfrågan. Det överensstämmer med den allmänna expropriationslagens grundsats. Det förenklar, påskyndar och förbilligar proceduren. Det synes ock vara det enda möjliga, då någon högre kompetens i detta fall ej kan tillerkännas regeringen eller ägodelningsrätten eller ens högsta domstolen.

Fullt tillfredsställande är som sagt denna utväg i detta fall lika litet som

i allmänna expropriationslagen. Man må dock erinra sig, att en expropriationslagstiftning icke betyder en oavlåtlig tillämpning av densamma. I de flesta fall träffas sannolikt frivilliga uppgörelser. Tillvaron av själva lagen bör i detta såsom i andra liknande händelser föranleda därtill.

I en vid 1931 års riksdag väckt motion, I: 237, hemställde herrar Lindhagen och Fredrik Ström om revision av den allmänna expropriationslagen. I ett i motionen åberopat därvid fogat särskilt yttrande av herr Lindhagen anförde denne:

För min del vill jag dock redan nu framhålla, att revisionen av expropriationslagstiftningen i nämnda syfte måste i första hand inrikta sig på dels ingående bestämmelser om expropriationsersättningens belopp och dels en omläggning av expropriationsnämndernas sammansättning och befogenhet. I fråga om nämndernas befogenhet bör, synes mig, beredas tillfälle till överklagande av deras beslut om ersättningens belopp. Nämndernas nuvarande envälde bidrager ock till att göra dem mera benägna för självrådighet. Det finnes ingen rimlig anledning, varför det viktigaste momentet i expropriationsförfarandet icke skulle få överklagas liksom de flesta andra beslut av underordnade domstolar och myndigheter. Därmed sammanhänger nödvändigheten att borttaga det stadgade hemlighållandet av nämndernas motiv och beslut samt införandet av reservationsrätt till det offentliga protokollet.

I sitt av riksdagen godkända utlåtande nr 27 föreslog första lagutskottet icke någon hemställan till Kungl. Maj:t i anledning av motionärernas yrkanden.

I en vid 1938 års riksdag väckt motion, II: 282, av herr Senander m. fl. förordades bl. a. en offentlig kontroll över expropriationsnämndernas ledamöter, vilken skulle möjliggöras därigenom, att man i nämndernas protokoll noggrant angåve, huru var och en röstat och vilka skäl som därvid varit avgörande för honom.

Andra lagutskottet fann i utlåtande över motionen, nr 41, icke tillräckliga skäl för riksdagen att hos Kungl. Maj:t hemställa om åtgärd i bl. a. ifrågasvarande hänseende. Utskottet hemställde, att motionen icke måtte föranleda till någon riksdagens åtgärd. Häremot anförde herrar Hage, Olovson och Hermansson reservation med yrkande, att riksdagen i anledning av motionen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t ville låta verkställa utredning rörande i vad mån tillgången av byggnadstomter för bostadsändamål bättre skulle kunna säkerställas och fortsatt oskäligen stegring av tomtpriserna i städer och andra tätbebyggda samhällen skulle kunna förhindras antingen genom ändring av expropriationslagen eller på annat sätt samt för riksdagen framlägga de förslag, vartill utredningen kunde giva anledning.

Utskottets hemställan bifölls av första kammaren, under det att andra kammaren biföll reservationen. Frågan hade sålunda förfallit.

I det av *stadsplaneutredningen 1942* framlagda betänkandet III med förslag till byggnadslag m. m. (SOU 1945:15) påtalades bristfälligheter i ex-

propriationsförfarandet. Utredningen fann därför en allmän översyn av expropriationslagen i angivna hänseenden påkallad. Direktiven till *markutredningen*, som härefter tillkallats enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 14 juni 1946, innehålla härutinnan:

Mot bestämmelserna i den gällande expropriationslagen finnes anledning till erinran även i andra hänseenden. *Förfarandet vid markvärderingen* är, fränsett att ersättningsbeloppen ofta bli för höga, icke tillfredsställande. Värderingen verkställs av expropriationsnämnd. Vid markvärderingen uppkomma ej sällan, särskilt då det gäller bebyggd mark eller mark som avses för bebyggelse, invecklade spörsmål rörande principerna för markvärderingen. Garantier saknas för att dylika principfrågor bli tillräckligt beaktade och ordentligt utredda, särskilt emedan expropriationsnämnderna ej äro skyldiga att motivera sina beslut. Enär nämndernas beslut ej få överklagas, kunna avgörandena därjämte bli i hög grad olika, beroende på vilken nämnd som får ärendet om hand. Detta är icke lämpligt. Genom att helt eller delvis anförtro värderingsfrågorna åt domstol — närmast kommer härvid ägodelningsrätt i fråga — skulle en förbättring ur nu nämnda synpunkter ernås. Andra utvägar äro ock möjliga, t. ex. inrättandet av en särskild överinstans över expropriationsnämnderna, eventuellt med endast rådgivande funktioner.

Efter vad som underhand inhämtats från utredningen är denna för närvarande sysselsatt med utarbetande av betänkande avseende bl. a. de i motionen berörda frågorna.

Den i förevarande motion begärda översynen av expropriationslagen pågår, enligt vad utskottet erfarit, för närvarande inom markutredningen, därvid de i motionen framförda spörsmålen torde bliva föremål för övervägande.

Utskottet.

På grund härav får utskottet hemställa,

att förevarande motion icke måtte föranleda till någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 27 februari 1947.

På andra lagutskottets vägnar:

ÅKE HOLMBÄCK.

Vid ärendets behandling ha närvarit:

från första kammaren: herrar Norman*, Linder, Wistrand*, Forslund, Löfvander, Hage, Björkman* och fröken Osvald*;

från andra kammaren: herrar Hellbacken*, Hermansson, Holm, Hedlund i Rådomb*, Larsson i Östersund, Jacobsson i Igelsbo*, Andersson i Giselås och Lundberg.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Stockholm 1947. Kungl. Boktryckeriet P. A. Norstedt & Söner.

470792