

## Nr 326.

Av herr **Domö m. fl.**, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag angående ändring i lagen den 12 maj 1917 (nr 189) om expropriation, m. m.

En fri samverkan mellan stat, kommun och enskilda såsom i princip lika-berättigade parter utgör kärnan i ett demokratiskt samhällsliv. Allt som of-tast kunna emellertid fall uppkomma, där allmänna och enskilda intressen stå stridande mot varandra. I sådana situationer är det i vårt land — i motsats till vad som gäller i de totalitära staterna — icke utan vidare givet, att det enskilda intresset måste vika, utan man söker i stället att komma fram till en opartisk och rättvis avvägning intressena emellan. När det exempelvis gäller att anlägga en järnväg, att bygga en fästning eller att draga fram en väg kan betydelsen av att ett sådant företag kommer till stånd framstå som så stor att icke en markägare kan tillåtas lägga hinder däremot. För sådana speciella fall har expropriationslagen kommit till, och i denna lag uppräknas vissa bestämda ändamål, som ansetts så viktiga att tvång bör kunna tillgri-pas för deras genomförande. Dessa ändamål har lagstiftaren beskrivit med största möjliga noggrannhet för att göra gränserna för det allmännas möj-ligheter att förfoga över enskild egendom skarpa.

Samhällsutvecklingen kan framtvinga en utvidgning av expropriationsän-damålen. Men en sådan utvidgning får icke ske för att tillgodose syften, som äro väsentligt mindre angelägna än dem, som redan uppräknats i lagen. De nya ändamålen måste liksom de tidigare angivna vara väl beskrivna i lag-texten. Därest man i expropriationslagen inför ändamål, som äro väsentligt mindre angelägna än de tidigare nämnda, uppluckras nämligen denna lag-stiftning, och expropriationen förlorar därmed sin karaktär av ett extra or-dinärt instrument. På detta sätt kan den enskilde lätt nedsjunka från att ha varit en fri jordägare till att bli något av en kronans åbo.

Detta lagstiftningsområde är speciellt ömtåligt, och man måste därför noga överväga och pröva varje förslag, som går ut på en ytterligare in-skränkning i den enskildes frihet.

Den nu föreliggande propositionens egentliga syfte är att söka råda bot på de missförhållanden, som kunna ligga däri, att en enskild markägare — eventuellt i spekulativa avsikter — hindrar kommunens sunda utveckling genom att icke upplåta sin mark för bebyggelse och att icke heller själv be-bygga den. För vår del instämma vi oreserverat i detta syfte. Varken enskil-da eller allmänna markmonopol kunna tillåtas.

Frågan blir då vilka lagstiftningsåtgärder, som äro påkallade för att bryta sådana monopol. Vid bedömande härav bör man till en början göra klart för sig, huruvida det är angeläget att kommunens aktivitet på detta område ytterligare intensifieras. För vår del äro vi övertygade om att uppgiften att skaffa hälsosamma och rymliga bostäder åt hela vårt folk till priser, som äro överkomliga för medborgarna, är stor och viktig. I detta arbete måste stat, kommun och enskilda medverka i ena eller andra formen. Man har icke råd att avstå från insatser från någon av dessa parter.

Därmed är dock ingalunda sagt att det ur allmän synpunkt verkligen är så nödvändigt eller angeläget, som man velat göra gällande, att kommunerna spela den dominerande rollen på detta område. Departementschefen synes ha trott det vara självklart att det för allmänheten skulle innebära en väsentlig fördel, därest ägandet av flerfamiljshus reserverades för kommuner eller kommunägda företag. För vår del äro vi icke övertygade om att så skulle vara förhållandet. Tvärtom anse vi det uppenbart att varken kommuner eller enskilda böra tillåtas intaga någon helt dominerande ställning. Om kommunerna med utnyttjande av den föreslagna lagstiftningen skulle göra sig till ägare av alla flerfamiljshus, som nybyggas, komme nämligen en dag, då de helt behärskade bostadsmarknaden. I en sådan situation skulle den enskilde medborgaren icke få någon möjlighet att framtvunga respekt för sina önskemål såsom hyresgäst genom hot att flytta. Redan om ägandet av alla fastigheter i en viss stadsdel vore förbehållet kommunen skulle detta säkerligen komma att leda till en maktställning för kommunala organ och tjänstemän, som alltför lätt kunde missbrukas.

En markpolitik med monopolistiska syften skulle dessutom lätt kunna leda till skada för kommunerna själva. En sådan politik kan nämligen medföra överdriven spekulation och tagande av risker, som kunna komma att bli ekonomiskt ödesdigra. Kommunerna kunna för sina markförvärv komma att skuldsätta sig över hövan och utsätta sig för risken att, om icke förväntningarna angående markvärdenas utveckling infrias, lida allvarliga förluster, vilka i sista hand drabba skattebetalarna.

Departementschefen synes utgå ifrån, att det i stor utsträckning förekommer att *enskilda* markägare genom att undanhålla sin mark från bebyggelse skulle lägga hinder i vägen för kommunernas naturliga utveckling. Någon statistisk utredning, som bestyrker att så är förhållandet, har emellertid icke presterats, och man har i propositionen icke ens lämnat några talande exempel härpå. Däremot ha enligt vad propositionen giver vid handen kommuner i viss utsträckning blivit hindrade vid utformningen av sin tätbebyggelse genom att kronan, kyrkan eller universiteten vägrat upplåta mark på skäligen villkor. Det finns också exempel på att städer genom sådana markinnehav i grannkommunerna hindrat genomförandet av dessas egna planer till bebyggelsens utformande. Måhända skulle en reform av

dessas markägares försäljningspolitik vara tillräcklig. Det är betecknande för nu gängse överskattning av de offentlighetsliga organen att just dessas jordinnehav föreslagits skola tills vidare lämnas utanför expropriationslagens räckvidd.

Redan med den lagstiftning, som gällde före 1947 års byggnadslag, synas kommunerna haft förmåga att ganska framgångsrikt hävda sig på fastighetsmarknaden. Av propositionen framgår, att exempelvis Stockholms stad till ett medelpris av omkring 40 öre per kvm förvärvat ungefär 75 % av den totala markarealen inom de tre »exploateringsförsamlingarna» Bromma, Enskede och Brännkyrka. I främmande församlingar ha mycket betydande områden förvärvats till ett medelpris av 30 öre per kvm. Senast år 1945 inköptes 1 141 hektar till ett markpris av 19 öre per kvm.

Den genomgripande omdaning av byggnadslagstiftningen, som ägde rum år 1947, har i hög grad stärkt kommunernas ställning på detta område. Sålunda har genom bestämmelserna i 44 § byggnadslagen stad berättigats att lösa mark, vilken ingår i ett byggnadskvarter men som icke bebygges i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplanen, och då stadsplanens genomförande ej kan förväntas äga rum inom skälig tid utan stadens ingripande. Kommunerna ha i denna lag nära nog givits rätt att själva avgöra om, när och hur tätbebyggelse skall äga rum.

Kommunerna stodo sålunda redan före 1947 års lagstiftning icke maktlösa, och deras ställning har nu ytterligare stärkts.

I undantagsfall kunna situationer uppkomma, då enskilda markägare till förfång för kommunernas utveckling på ett otillbörligt sätt »hålla på» mark utanför stadsplanen, som de varken vilja upplåta för allmän bebyggelse eller själva bebygga. I dylika fall bör kommunen kunna exploatera den enskildes mark. Problemet blir alltså att i lagen beskriva de situationer man vill komma åt och att icke ge lagen en vidare utformning än ändamålet kräver. Enligt vår mening har departementschefen på ett onödigt sätt vidgat möjligheterna till expropriation av enskild mark. Med större försiktighet och omtanke är det säkerligen möjligt att komma till rätta med missbruken utan att därför behöva rucka på principer, vilka stora delar av vårt folk betrakta såsom grundläggande för vår nuvarande rättsordning.

Särskilt betänkligt är att marken skulle kunna tagas från den enskilde långt innan det aktuella behovet föreligger. Det kan ur allmän synpunkt icke vara ändamålsenligt att man exempelvis tager ifrån en jordbrukare hans gård endast för att säkerställa att marken kanske 20—30 år senare skall vara tillgänglig på skäliga villkor. En förutsättning för att marken i varje ögonblick utnyttjas på effektivaste sätt är att ägaren kan känna trygghet. Han kan icke förväntas lägga ner vare sig arbete eller kostnader på sin fastighet, om han riskerar att kommunen när som helst exproprierar den, måhända endast därför att kommunens ledning tror att marken en

gång i framtiden behövs för tätbebyggelse. Någon garanti för att den expropriande kommunen i en framtid kommer att få hålla sig inom sina egna administrativa gränser finns icke. För att undvika allt för långt gående inkorporeringar kan det komma att anses nödvändigt att medge undantag även från denna regel eller t. o. m. att helt slopa den.

Då det väsentliga ur allmän synpunkt måste vara att marken bebygges enligt plan — utan betydelse bör vara i vilken regi bebyggelsen äger rum — bör en enskild markägare uppenbarligen lämnas tillfälle att själv bygga området. Först därest han underlåter att göra detta, bör kommunen ha möjlighet att inskrida.

En följd av principen att den enskilde bör ha möjlighet att värja sig mot expropriationshot genom att själv exploatera sin fastighet i avsedd omfattning måste bli, att man bestämt avvisar tanken på att expropriation skall få äga rum så att säga »i förråd» för att möta ett eventuellt uppkommande framtida behov. Bakom önskemålen om en sådan »förrådsexpropriation» dölja sig — måhända omedvetet — strävandena att överföra en eventuell markvärdesstegring från den enskilde till kommunen. Departementschefen har själv funnit att ett överförande av markvärdesstegring genom expropriation skulle verka slumpartat och orättvist och har därför i princip ansett, att frågan om markvärdesstegringen skall lösas i annan ordning. Departementschefen har dock uttryckt saken något vagt. Det heter visserligen att ändamålet med expropriationen icke enbart får vara att överföra markvärdesstegring till kommunen, men resultatet av kommunernas vittgående möjligheter till »förrådsexpropriation» synes i realiteten bli att enskilda i stor utsträckning avhändas markvärdesstegringar till förmån för kommunerna. Det synes vara att begära för mycket av de kommunala organen, om man tänker sig att ett sådant för kommunerna gynnsamt resultat av expropriationsåtgärden icke skall komma att ha ett avgörande inflytande på deras bedömning av det framtida markbehovet.

Efter det att remissinstanserna avgivit sina yttranden har departementschefen funnit lämpligt att som ny expropriationsgrund tillfoga att kommunen anser sig behöva marken för att upplåta den med tomträtt. Ursprungligen var avsikten att expropriation för detta ändamål, vilket synbarligen befanns mera angeläget än något annat, borde få äga rum av all mark, oberoende av huruvida kommunerna behövde den för att säkerställa att mark på skäligen villkor vore tillgänglig för tätbebyggelse eller ej. Upplåtelseformen i och för sig ansågs till den grad värdefull ur det allmännas synpunkt, att enskild rätt under alla förhållanden borde uppoffras. Det är överraskande, att justitieministern kunnat förmås att giva denna sakrosänkta ställning åt tomträttsinstitutet, samtidigt som han förklarar att frågan om detta instituts innebörd måste bli föremål för utredning. Det hade varit naturligt att verkställa omprövningen av tomträttsinstitutets innebörd

först och vänta med att skänka detta institut en prioritetsställning, till dess man blivit övertygad om dess speciella företräden. Med sedvanligt parlamentariskt arbets sätt är det uteslutet att taga ställning till en så genomgripande och till sina konsekvenser oviss lagstiftningsåtgärd som denna utan att remissinstanserna beretts tillfälle att uttala sin mening. Det enda organ, som här blivit hört, är lagrådet. Dess väl motiverade, klart avvisande hållning till förslaget har anmärkningsvärt nog icke medfört annat uttalande från departementschefens sida än att det icke föranlett honom att i principfrågan ändra sin tidigare mening; ett dess bättre mera ovanligt sätt att komma ifrån den främsta laggranskande institutionens invändningar.

Det har självfallet icke varit möjligt för oss att i lagtext utforma de regler, som enligt vår mening böra stadgas på detta område. I första hand synes det oss emellertid lämpligt att man följde lagrådets anvisningar om bestämmelsens innehåll och alltså föreskreve, att kommun bör erhålla rätt till expropriation, för att mark, som icke är tätbebyggd, skall vara tillgänglig för den tätbebyggelse med därmed sammanhängande anordningar, som kan förutses bli erforderlig inom närliggande framtid. Detta dock allenast under förutsättning att utredningen visar grund för antagandet att marken eljest icke på skäliga villkor blir tillgänglig för ändamålet.

Därest man, såsom departementschefen föreslår, vidgar expropriationsrätten till att omfatta praktiskt taget all mark i tätorternas närhet och alla situationer — ett experiment i och för sig — borde omsorgen om den enskildes rätt föranlett att man samtidigt försäkrade sig om att denne genom expropriationen icke skulle komma att lida ekonomisk skada. Grundprincipen för expropriationslagstiftningen har varit och är ännu att »den enskilde skulle sättas i trygghet för allt lidande». Principen om full ersättning måste såsom lagrådet uttalat »vara av fundamental betydelse för rättssäkerheten, då expropriation drabbar endast vissa rättssubjekt enligt beslut, som i varje särskilt fall meddelats av den administrativa makten».

Enligt 7 § gällande expropriationslag skall för fastighet, som exproprieras, erläggas en löseskilling motsvarande fastighetens fulla värde. Departementschefen säger sig icke heller vilja föreslå någon ändring i denna princip men vill få till stånd en värdesättning, som blir mera ensartad än den nuvarande och som leder till att några övertvärden icke utdömas. I realiteten synas bestämmelserna syfta till en sänkning i gemen av expropriationsersättningarna. Skälet härför skulle vara att dessa ersättningar i stor utsträckning utdömts med alltför höga belopp. Att så verkligen är förhållandet synes emellertid icke styrkt. Fastighetsvärdering, särskilt när det gäller tätbebyggda områden, är enligt sakens natur en komplicerad operation, där värderingsmännen kunna nå till ganska olika resultat utan att man därför kan säga att något av värdena är felaktigt. Först genom en grundlig prövning av ett stort antal beslut i expropriationsmål, företagen inför ett sak-

förmånliga och förtänksamma markförvärv i större skala måste naturligen hämmas av att de icke kunna vara säkra på att det undersöknings-, planerings- och exploateringsarbete, som av dem nedlägges å marken, verkligen kommer deras medlemmar till godo i form av egna goda och billiga bostäder. Mark som de förvärvat och nedlagt betydande arbete på kunna de bli va nödsakade överlämna till kommunen. Härigenom kommer intresset hos stora grupper i samhället, vilka nu äro beredda att med gemensamma ansträngningar bidra till bostadsproduktionen, otvivelaktigt att mattas. Den förnämsta orsaken härtill är icke, att dessa gruppers möjligheter till vinster bortfalla — de kooperativa organisationernas syften och arbetsätt innefatta i sig ett bestämt avståndstagande från hela vinsttanken — utan att deras möjlighet att själva långsiktigt planera för den egna bostaden förminskas.

En utveckling i linje med vad nu sagts torde även för kommunernas del vara olycklig och medföra om intet annat så en ökad belastning för kommunernas bostadsförsörjningsprogram. Det synes därför föreligga mycket stora skäl för att de kooperativa bostadsproducenternas markinnehav undantages från att kunna bli föremål för expropriation, under förutsättning, att deras exploateringsverksamhet bedrives på sätt hittills skett, eller att de i vart fall, därest dem tillhörig mark exproprieras, beredas tillfälle att i första hand få ifrågakomma vid återförvärv av eller förvärv av tomt-rätt till från dem exproprierad mark.

Med hänvisning till det ovan anförda hemställes,

att riksdagen med bifall till propositionen i övrigt beslutar den ändring i de föreslagna bestämmelserna, att mark, som innehaves av kooperativa, utan enskilt vinstsyfte arbetande bostadsproducenter, undantages från att kunna bli föremål för expropriation för nu föreslaget ändamål, under förutsättning, att marken kan antagas bli planmässigt exploaterad, eller, därest icke detta kan bifallas, att kooperativt organiserad, utan enskilt vinstsyfte arbetande bostadsproducent beredes förhandsrätt till återförvärv av eller förvärv av tomt-rätt till från honom exproprierad mark.

Stockholm den 6 maj 1949.

*Fritjof Ekman.*