

Nr 328.

Av herr **Lindblom 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.

Det i Kungl. Maj:ts proposition nr 184 framlagda förslaget till lag angående ändring i lagen den 12 maj 1917 (nr 189) om expropriation m. m. synes särskilt i två avseenden vara ägnat att framkalla starka betänkligheter, nämligen dels beträffande de i 1 § 16 mom. angivna expropriationsändamålen, dels beträffande bestämmelserna i 7 § angående värderingsreglerna vid fastställande av löseskilling för fastighet, som skall exproprieras. Lagrådet har också i sitt yttrande över lagförslaget bestämt påyrkat genomgripande ändringar av principiell innebörd på dessa punkter.

Behovet av nya expropriationsbestämmelser.

Det förefaller obestriddigt, att bedömningen av lämpligheten och skäligheten i ett lagförslag av denna art i avsevärd mån måste bli beroende av i vad mån nya och genomgripande ändringar i redan gällande bestämmelser kunna anses påkallade av samhällsutvecklingen. Ju mer trängande de samhällliga behov äro, som de nya lagreglerna avse att tillgodose, desto starkare skäl tala givetvis för att även ganska ingripande ändringar i gällande rättsförhållanden kunna vara erforderliga. Omvänt gäller, att missförhållanden av lindrigare eller med sannolikhet snart övergående natur icke få motivera genomgripande lagstiftningsåtgärder, särskilt om dessa ur andra synpunkter än dem, lagförslaget speciellt avser att tillgodose, väcka betänkligheter genom sina vittgående konsekvenser och sin fara för rättssäkerheten.

Det samhällsbehov det föreliggande lagförslaget avser att tillgodose är kommunernas behov att på skäliga villkor kunna förvärva tomtmark för bostadsbebyggelse och vissa andra med samhällenas utveckling sammanhängande åtgärder. Med den roll kommunerna numera till stor del på statsmakternas initiativ och med deras ekonomiska medverkan kommit att spela inom bostadsproduktionen, är det naturligt, att dessa frågor fått en betydande aktualitet, icke minst med hänsyn till den akuta bostadsbrist, som är rådande på flertalet tätorter i vårt land. Icke desto mindre synes det finnas anledning ifrågasätta, om behovet av nya och starkt vidgade expropriationsmöjligheter för kommunerna verkligen på längre sikt är något så självklart som departementschefen synes vilja göra gällande.

Otvivelaktigt har samhällsutvecklingen i vårt land under det senaste seklet präglats av en utomordentligt stark tillväxt i städers och tätorters antal, omfång och folkmängd. Ehuru departementschefen icke anfört något exempel på att den nuvarande expropriationslagstiftningen stått hindrande i vägen för eller i någon avsevärd mån fördröjt denna utveckling, kan man måhända icke bestrida, att det tidigare funnits tillfällen då kommuner, med hänsyn till det starka rättsskydd, varmed svensk rätt av ålder inhägnat äganderätten till fast egendom, tvingats tillgripa mindre goda lösningar av vissa planeringsproblem än som kunnat finnas, därest den kommunala expropriationsrätten varit vidsträcktare.

Man kan emellertid icke lagstifta huvudsakligen med hänsyn till missförhållanden i det förgångna. Lagstiftningen måste framför allt taga sikte på framtiden och dess behov av att förebygga sådana svårigheter, som med rimlig säkerhet kunna väntas uppstå i framtiden. Det är i hög grad sannolikt, att nyss berörda problem i samband med en rationell lösning av tätkommunernas bostads- och bebyggelsefrågor till stor del redan tillhöra det förflutna och i varje fall icke i fortsättningen komma att yttra sig i så utpräglad form, att de påkalla särskilda lagstiftningsåtgärder av djupt ingripande natur. Vårt lands befolkningsutveckling kommer redan inom ett eller annat decennium att ingå i en fas, som utmärkes av stagnation för den totala folkmängden, starkt minskad familjebildning, kraftig ökning av antalet åldringar och stigande dödlighet. Med andra ord, den demografiska expansionens skede och därmed också den starka tillväxten i tätorternas folkmängd är redan väsentligen ett passerat stadium. Behovet av tomtmark för nybebyggelse kommer med säkerhet att inom den närmaste generationen redan av denna anledning påtagligt minskas och därmed behovet av mer eller mindre drastiska rättsregler för detta behovs tillgodoseende. Den med säkerhet förestående befolkningsutvecklingen är för övrigt visst icke den enda faktor, som gör behovet av sådana regler tvivelaktigt. Statsmakterna hava redan vidtagit och kunna i fortsättningen ytterligare förväntas vidtaga åtgärder i syfte att hejda eller bromsa den s. k. flykten från landsbygden genom att planmässigt befrämja industriens lokalisering till landsbygden och smärre tätorter, där problem av här ifrågavarande art knappast behöva befaras uppstå. De av statsmakterna vidtagna åtgärderna till främjande av landsbygdens bostadsförhållanden måste förväntas komma att verka i samma riktning. Sannolikheten talar för ett starkt minskat behov av ny tomtmark för tätorternas fortsatta utveckling. För många tätorter kan till och med en påtaglig tillbakagång i omfång och folkmängd ligga inom möjligheternas gräns redan inom ett eller ett par årtionden.

Under dessa förhållanden måste det starkt ifrågasättas, huruvida någon mera genomgripande reform av gällande expropriationslagstiftning verkligen är nödvändig, så framt reformens syfte uteslutande eller huvudsakli-

gen skall vara att tillgodose kommunernas legitima intresse av att förvärva mark för ny bebyggelse.

Expropriationsändamålens utvidgning.

Vad här ovan inledningsvis anförts angående de sannolikt starkt förändrade förutsättningarna för tätorternas fortsatta tillväxt avser icke att bestrida, att det under vissa förutsättningar kan förefinnas ett behov av en utvidgning av kommunernas möjlighet att exproprieras jord. Vi hava endast velat framhålla, att behovet av en genomgripande förändring av expropriationslagstiftningen är utomordentligt ringa och under inga förhållanden motiverar djupgående principiella omläggningar av sedan generationer tillbaka bestämda rättsförhållanden.

Dessa synpunkter få sin särskilda betydelse vid bedömningen av 1 § 16 mom. i lagförslaget, som innefattar avsevärda utvidgningar av expropriationsinstitutets tillämpningsområde. I anslutning till vad lagrådet anført finna vi, att det föreslagna stadgandet i åtminstone tre avseenden måste bliva föremål för en väsentlig omarbetning.

1) *Beträffande expropriation av mark, som icke redan är tätbebyggd, i och för tätbebyggelse.*

Såsom bl. a. länsstyrelsen i Kopparbergs län framhållit i sitt yttrande över markutredningens förslag, skulle så vaga bestämmelser som de i lagförslaget upptagna kunna medföra, att kommuner alldeles i onödan — t. ex. av en i och för sig lofvärd önskan att överflygla sina grannkommuner — uppgöra löst grundade planer för den framtida utvecklingen och på basis av dessa planer skrida till expropriation av områden, som bättre lämpa sig för annan användning, t. ex. trädgårdsskötsel eller jordbruk. Det kan givetvis icke vara något önskemål, att kommunerna förvärva mera mark eller annorlunda beskaffad mark än som svarar mot deras reella, näraliggande behov. Departementschefen synes dock företräda en annan uppfattning. Av hans uttalanden till statsrådsprotokollet synes framgå, att han direkt önskar främja kommunernas strävan att i mycket god tid försäkra sig om all den mark, som kan tänkas komma i fråga för exploatering för bostads- eller därmed sammanhängande behov. Detta skulle då måhända främst ske i syfte att på en omväg tillföra det allmänna den värdestegring, som i samband med framtida exploatering kan tänkas uppstå på ifrågavarande mark.

Härtill kommer emellertid en annan synpunkt, som i och för sig torde vara tillräckligt bärande för att motivera en grundlig omarbetning av stadgandet på denna punkt. Departementschefen framhåller på flera ställen i

propositionen, att de skäl, som föranlett lagförslagets utarbetande, och de syften den nya lagen framför allt är avsedd att tjäna är att förebygga en påstådd monopolprusbildning på och spekulation från de enskildas sida i sådan tomtmark, som behöves för samhällenas sunda utveckling. Detta syfte är tvivelsutan gott, men man måste ifrågasätta, huruvida önskemålet om sunda förhållanden på bostads- och fastighetsmarknaden verkligen främjas därigenom, att kommunerna tillförsäkras möjligheter att monopolisera och spekulera på tomtmarknaden.

Man måste vidare ifrågasätta, om flertalet kommuner kunna anses kompetenta att utan risk för allvarliga missförhållanden hantera så vidsträckta fullmakter. De farhågor rörande kommunernas svårigheter att på ett tidigt stadium kunna bedöma den framtida utvecklingen för orten i fråga, som justitiedepartementet uttalat i sin kritik av markutredningens förslag i fråga om markvärdestegringen (Justitiedepartementets promemoria 1948: I, s. 28) synes med lika stor skärpa kunna framföras gentemot kommunernas möjligheter att med skicklighet, förutseende och oväld begagna det maktmedel, som den utvidgade expropriationsrätten skulle innebära. Ur promemorian må följande anföras:

Till en början är det påtagligt, att det föreslagna systemet i olika hänseenden ställer stora krav på kommunerna. Detta gäller icke minst det administrativa, i vilket hänseende kommunerna av naturliga skäl ha mycket olika förutsättningar att bemästra problemet. Det blir nödvändigt för kommunerna att i sin markpolitik handla planmässigt och förutseende för att hinna med att utverka expropriationstillstånd och eventuellt lånetillstånd innan detaljplanen fastställs. En ytterst olämplig konsekvens av systemet skulle uppkomma, om kommunerna frestades att fördröja planärendena för detta ändamål. Vidare skulle omfattande expropriationer på ett tidigt stadium av ett samhälles utveckling medföra betydande kapitalutlägg för kommunen under lång tid, vilket ter sig vanskligt och kan verka avskräckande även där engagemanget är ekonomiskt sunt och välbetänkt. Det bör icke heller döljas, att långsiktiga engagemang i tomtmark icke äro helt riskfria affärer och att det kan vara svårt att bedöma de framtida utsikterna.

Härtill kommer att upphävandet av regeln om kvalificerad majoritet vid kommunala beslut om bl. a. fastighetsinköp medfört, att den tidigare garantien mot mindre väl övertänkta fastighetsaffärer från kommunernas sida numera icke förefinnes.

Sammanfattningsvis kan således sägas, att expropriation av icke tätbebyggd mark för bostadsändamål och därmed sammanhängande åtgärder bör medgivas endast under förutsättning att kommunernas behov av marken är ostridigt ådagalagt genom en på grundval av demografiska och andra utredningar utarbetad generalplan samt att detta behov är aktuellt i den meningen, att exploatering av marken för det uppgivna ändamålet icke ligger allt för långt fram i tiden.

2) *Beträffande expropriation av mark, som redan är tätbebyggd.*

Enligt motionen skulle den nya expropriationsgrunden under viss förutsättning kunna avse även mark, som redan är tätbebyggd. Om man ifrågasätter lämpligheten av en utvidgad expropriationsrätt i vad gäller icke tätbebyggd mark, måste man förvisso bliva än mera tveksam när det gäller ingripanden av här ifrågasatt natur. Något bärande motiv för en dylik expropriationsrätt har icke anförts av departementschefen, och den torde heller icke kunna tjäna något annat syfte än att öppna möjligheter för en indragning till kommunerna av markvärdesstegringen. Vad gäller sådan mark, som redan är stadsplanelagd, förefinnas redan fullt tillräckliga maktmedel i byggnadslagens 44 §, som göra den nu föreslagna regeln obehövlig. Vad gäller annan tätbebyggd mark, som icke är stadsplanelagd, hava kommunerna möjligheter, därest det för visst område skulle vara önskvärt att öka byggnadsrätten, att i samband därmed stadsplanelägga marken, varefter bestämmelserna i 44 § bliva tillämpliga. Härigenom uppstår ingen rättsförlust för kommunerna när det gäller att få en lämplig lösning av stadsplanen genomförd.

Expropriation enligt 1 § 16 mom. bör således icke kunna komma i fråga för mark, som redan är tätbebyggd.

3) *Beträffande expropriation för tomträttsupplåtelse.*

Såsom anmärkningsvärt vilja vi inledningsvis framhålla att detta expropriationsändamål icke varit underställt remissinstansernas granskning, vilket med hänsyn till förslaget vittgående konsekvenser varit synnerligen önskvärt.

Lagrådet har i sitt yttrande över förslaget till fyllest utrett de skäl, som tala emot ett dylikt expropriationsändamål. Till dessa otvivelaktigt tungt vägande juridiska synpunkter komma emellertid vissa överväganden av social och humanitär natur, som göra det ännu mera angeläget att kommunernas befogenheter i detta avseende icke utvidgas över hövan. En sådan utvidgning skulle nämligen kunna leda till — och måste i ett avsevärt antal fall komma att leda till — menliga följder för medborgarkategorier, som det minst av allt kan vara den statliga bostadspolitikens uppgift att missgynna.

Det föreliggande lagförslaget har bl. a. motiverats med att man borde förhindra enskilda kapitalintressens utnyttjande av tomtmarknaden för spekulationssyften. Men de intressen, som i första hand skulle drabbas av en sådan utvidgning av expropriationsrätten som föreslås, komma att till övervägande del utgöras av en helt annan kategori medborgare än tomtspekulanter, nämligen ägare till egna hem, småstugor, villor o. s. v. i tätorternas periferi, samt jordbrukare i dessa orters omedelbara närhet. Flertalet svenska tätorter äro

omgivna av en sektor av glesare villa- och småstugebebyggelse, belägen omedelbart utanför den egentliga tätortsråjongen och uppförd å fri och egen grund. Flertalet tätorter gränsa dessutom direkt till ett antal större eller mindre jordbruk, vilka på grund av sin belägenhet specialiserat sig på att betjäna just den närliggande tätortens behov av mjölk, grönsaker, ägg och andra jordbruksprodukter. Det ligger i öppen dag, att ett expropriationsändamål, som för att tillgodose avlägsna och i regel mycket vagt definierade expansionsbehov hos tätorterna medgiver expropriation av praktiskt taget hela omgivningen, skulle försätta dessa kategorier av fastighetsägare i en synnerligen prekär situation. Egnahems- och småstugeägarna skulle rimligtvis få mycket svårt att inse det socialt berättigade i att de, som på av samhället tidigare propagerade och direkt understödda vägar löst sitt bostadsproblem, helt plötsligt klassificeras såsom »markspekulanter». Vad jordbrukarna beträffar, torde flertalet av dem näppeligen kunna utan vidare erkänna, att »stadsmannaningarnas» utövare av statsmakterna böra tillerkännas en självklar, bättre rätt att förfoga över för jordbruk och trädgårdsodling lämplig mark än de själva. Ersättningsfrågan torde också i sistnämnda fall i regel bliva synnerligen ömtålig. Här föreligger obestriddligen ett fall av lantbefolkningens missgynnande till stadsinnevärnarnas fördel, som är ägnat att ingiva principiella betänkligheter och som näppeligen kan rättfärdigas med städernas och tätorternas — redan kulminerade — behov av utrymme.

Då det förefaller a priori givet, att en lagstiftning med sociala syften icke bör tillåtas kränka andra påtagliga sociala intressen, bör lagförslaget i denna del icke genomföras.

Värderingsreglerna vid expropriation.

Departementschefen framhåller i sin motivering för förslaget bl. a., att övervärden skulle hava varit en vanlig företeelse vid expropriation enligt nu gällande bestämmelser. Samma påstående har framförts av såväl markutredningen som bostadssociala utredningen i respektive betänkannden, men utan att någon bevisning för påståendet förebragts. Även om det stundom kan hava förekommit, att värdet av exproprierad fastighet satts högre än som kan anses skäligt med hänsyn till gällande marknadsvärde, kan man ännu mindre bestrida att expropriation i många fall skett till värden, som icke motsvara vad den exproprierade egendomen sedermera visat sig rimligen vara värd. Att på så lösa grunder, som här i propositionen åberopas, »en allmän bestämd uppfattning», rubba på en i svenskt rättsväsen djupt rotad regel som bestämmelsen om ersättning efter fulla värdet, förefaller icke förenligt med det ansvar för rättssäkerheten, som bör åvila staten i alla dess mellanhavanden med de enskilda medborgarna.

Departementschefen har ock förklarat, att förslaget icke åsyftar någon ändring i nu gällande princip om ersättningsens beräkning till fulla värdet. Häremot måste anföras, att den nu föreslagna ändringen, varigenom orden »fulla» respektive »full» uteslutes ur lagtexten, icke kan av de lagtillämpande myndigheterna tolkas på annat sätt än att en sänkning av expropriationsvärdena avses. När departementschefen säger sig önska bibehålla principen, bör det ju icke heller finnas någon anledning att utbyta de i nuvarande lag förekommande uttrycken, om vilkas principiella innebörd icke någon tvekan kan råda.

Nu gällande värderingsregler böra således bibehållas.

Med stöd av ovanstående få vi hemställa,

att riksdagen vid sin behandling av Kungl. Maj:ts proposition nr 184 med förslag till lag angående ändring i lagen den 12 maj 1917 om expropriation m. m. måtte vidtaga de ändringar, som ovan framförts.

Stockholm den 5 maj 1949.

E. A. Lindblom.

Johan Sunne.

Gust. Sundelin.