

Nr 634.

Av herr **Hjalmarson m. fl.**, i anledning av Kungl. Maj:ts proposition, nr 187, med förslag till strandlag.

Kungl. Maj:t har i proposition nr 187 framlagt förslag till definitiv strandlag, avsedd att ersätta den provisoriska lag om byggnadsförbud inom vissa strandområden, som utlöper vid slutet av innevarande år.

Obestriddligen är det ett allmänt intresse av viss betydelse att i görligaste mån hålla stränderna vid våra havskuster, sjöar och vattendrag fria från bebyggelse som kan hindra den icke strandägande befolkningen att idka bad och friluftsliv, men huruvida det kan vara nödvändigt, befogat eller lämpligt att för detta ändamål tillskapa en speciell lagstiftning är icke löst i och med detta konstaterande. Frågan diskuterades redan vid den provisoriska strandlagens tillkomst, då den meningen från olika håll hävdades, att det borde vara naturligt för staten och kommunerna att lösa fritidsproblemen genom att utnyttja jordegendomar som redan befinna sig i allmän ägo eller genom att förvärva eller arrendera markområden som kunde lämpa sig för ändamålet. Det underströks också, att strandbebyggelsen på ett tillfredsställande sätt skulle kunna regleras med stöd av 1947 års byggnadslag. Vad som därefter skett kan icke i vidare mån än tidigare skett anses bevisa nödvändigheten att tillskapa en särskild strandlag. Skälen mot en sådan lag kvarstår däremot orubbade — framför allt de mera principiellt rättsliga. Det kan icke vara skäligt att lösa i och för sig väsentliga problem genom en lag som skapar förutsättningar för tvångsmässiga, icke ofrånkomliga ingripanden i enskilda medborgares rätt. Hänsynen till enskild rätt förefaller oss fortfarande — trots uppmjukningarna i den föreslagna lagens materiella regler — väga tyngre än skälen för lagen. Vi anse oss därför böra vidhålla det avslagsyrkande vi framställde redan då förslaget om provisorisk lag behandlades.

Skulle trots allt en strandlag komma till stånd bör det under alla förhållanden vara angeläget att den så utformas att minsta möjliga intrång göres i jordägarens rätt och att full ersättning utgår för gjorda intrång. Det är alltså först och främst av vikt att lagens regler icke utformas så att de möjliggöra att man i onödan inkräktar på markägarens rätt. Vi erinra om statens fritidsnämnds uttalande: "Nämnden har stundom erfarit, att markägarens irritation i samband med påbud eller föreskrifter rörande utnyttjande av honom tillhörig mark kan bli av sådan styrka, att friluftslivets naturliga utveckling därigenom skadas, och allmänheten beredes obehag i stället för tillfälle till vila och rekreation."

I tredje stycket av 1 § i propositionens lagförslag stadgas att förbud med stöd av strandlagen icke skall utgöra hinder för bebyggelse som erfordras för försvaret, jordbruket, fisket, skogsskötseln eller den allmänna samfärdseln. Med uttrycket "erfordras för jordbruket" läser utredningens flertal ha förstått dels att byggnaden såsom sådan ur driftsekonomiska synpunkter skall vara behövlig för brukandet av jordbruksfastigheten och dels att det skall vara nödvändigt att förlägga byggnaden just till strandområdet. Departementschefen däremot har visserligen funnit det tillräckligt att det bleve styrkt att behov av byggnaden objektivt sett och ur driftsekonomiska synpunkter kunde anses behövlig för driften; någon bevisning angående behovet att placera byggnaden just på förbudsområdet skulle alltså enligt departementschefens mening icke behöva föras. Då emellertid en bevisning om byggnadens driftsekonomiska behövlighet kan bli svår att föra, synes det även med denna formulering bli nödvändigt för en markägare, som ju har att på eget ansvar bedöma denna fråga, att på förhand hos länsstyrelsen och eventuellt även hos allmän åklagare i orten efterhöra, huruvida myndigheten anser byggnaden "erforderlig" innan han uppför ekonomibyggnad eller hostadshus inom förbudsområdet. Undantaget blir därmed av ringa värde. Ordet "erfordras" bör enligt vår mening i lagtexten utbytas mot orden "uteslutande avses".

Vidare skall enligt förslaget rätt till ersättning icke uppstå i och med att förbud enligt strandlagen lägges utan först när strandägaren söker dispens från ett meddelat förbud och denna hans ansökan genom lagakraftgående beslut helt eller delvis avslås. Ersättning skall utgå därest marken, sedan dispensansökan avslagits, kan utnyttjas allenast på sätt som står i uppenbart missförhållande till markens s. k. "tidigare" värde vid tiden för förbudets meddelande, alltså vid en tidigare tidpunkt än den då rätten till ersättning inträdde. I likhet med den skiljaktige sakkunnige herr Cassel finner vi det naturligare att man såsom "tidigare värde" räknar markens värde vid den tidpunkt då ansökan om tillstånd till bebyggelse blivit slutligen avslagen, d. v. s. i det ögonblick då rätten till ersättning inträder. Den av departementschefen accepterade regeln kan lända till förfång för markägaren. Man kan exempelvis tänka sig att såsom påpekats i vid utredningen fogat särskilt yttrande av herr Cassel tre jordbrukare ha tomtmark av ungefär samma storlek och samma kvalitet utefter en och samma sjöstrand och att år 1960 alla tre söka tillstånd att bygga sina fastigheter. Om då två av dem erhålla sådant tillstånd, men den tredje förvägras att bygga, borde man väl vid beräkning av ersättning till honom utgå från det belopp som motsvarar värdet på de andras tomter sedan dispensen lämnats. Som regeln utformats i propositionen, skall denna markägare i stället få sin ersättning beräknad med utgångspunkt från markens värde sådant detta var när förbudet gavs, d. v. s. i regel den 1 januari 1953, då den planerade lagen tänkes

träda i kraft. Har i det tänkta fallet värdet på de tre strandägarnas mark stigit, få de två förstnämnda del av denna värdestegring, men den tredje — den markägare som förvägrades dispens — skulle ställas i en sämre ställning än sina båda grannar. Detta är synnerligen stötande. Det får erinras om att av det fyrtiotal remissinstanser som yttrat sig i denna fråga endast ungefär en fjärdedel anslutit sig till det av departementschefen accepterade alternativet, medan de övriga, bortsett från någon, som ej velat taga definitiv ståndpunkt i frågan, förordat det här rekommenderade alternativet och alltså i likhet med oss instämt med reservanten herr Cassel. En indragning av s. k. oförtjänt markvärdestegring kan för övrigt, såsom reservanten herr Cassel anfört, diskuteras i ett större sammanhang, men den kan aldrig få tillämpas på sådant sätt att rättvisesynpunkterna äventyras. Så mycket mindre tilltalande blir tillvägagångssättet om man förutsätter, att markvärdet den 1 januari 1953 röner inflytande av då troligen ännu gällande byggnadsreglering. Detta innebär, att byggnadsregleringen, som dock får tänkas vara en tillfällig krisåtgärd, tillåtes pressa ned de ersättningsbelopp som kronan eljest skulle ha att utge till strandägarna för intrång enligt strandlagen.

Departementschefen delar utredningens uppfattning att någon ersättning för att allmänheten får vistas inom de strandområden som lagen avser icke kan ifrågakomma. Men genom att bebyggelseförbudet regelmässigt torde läggas på redan nu ganska eftersökta stränder och genom att andra stränder efter hand bli svårtillgängligare på grund av att strandbebyggelsen hänvisas dit, kommer utövanheten av allemansrätten att förskjutas till de förbudsbelagda områdena. Dessa bli därigenom utsatta för en allt starkare förslitning. Dessas intensiva utnyttjande kan oavsett den direkta följden av byggnadsförbudet medföra en värdeminskning. Åtminstone i mera extrema fall borde ersättning utgå för sådan värdeminskning.

Slutligen upptar förslagets 9 § fängelsestraff för den som i uppenbar strid mot förbud som meddelats enligt 1 § uppför byggnad eller vidtager annan åtgärd, detta dock endast under förutsättning att omständigheterna äro synnerligen försvårande. Att frihetsstraff skall ingå i straffskalan för en överträdelse av en lagstiftning som den ifrågavarande, vilken riktar sig endast mot en begränsad grupp av medborgare, är olämpligt. Det skulle rimma mycket illa med det allmänna rättsmedvetandet om ett sådant straff någonsin utdömdes, och det är heller icke nödvändigt att ha det med i straffskalan för att ge eftertryck åt lagbestämmelsen. Departementschefen stöder sin uppfattning att fängelse bör ingå i straffskalan huvudsakligen därpå att den allmänna byggnadslagen upptager ett stadgande av exakt samma innehåll som i förslaget. Fastighetsbildningssakkunniga anse dock att jämförelsen med byggnadslagen i detta hänseende icke bör tillmätas någon avgörande betydelse och befarar att en straffskala med frihetsstraff

i en lagstiftning av förevarande art kunde te sig utmanande för landets jordägare. Man har nämligen möjlighet att, såsom reservanten anført, ådöma vederbörande dagsböter samt att vid vite förelägga honom att undanröja eller ändra det utförda. Vidare kan överexekutor meddela handräckning för att borttaga byggnad som blivit uppförd i strid mot förbudet.

Under hänvisning till det anförda hemställa vi,

1. att riksdagen måtte avslå Kungl. Maj:ts proposition nr 187 med förslag till strandlag m. m.,

2. om yrkande om avslag på Kungl. Maj:ts proposition nr 187 ovan icke skulle vinna riksdagens bifall att denna vid behandlingen av nämnda proposition måtte besluta följande ändringar i Kungl. Maj:ts förslag,

a) att ordet "erfordras" i 1 § tredje stycket utbytes mot orden "uteslutande avses",

b) att markägaren erhåller ersättning enligt det värde som gällde den dag, då förbudet blir definitivt genom att ansökan om tillstånd helt eller delvis avslås,

c) att markägaren gives möjlighet erhålla ersättning också för värdeminskning förorsakad av allmänhetens särskilt intensiva utnyttjande av området,

d) att bestämmelserna om fängelsestraff utgå samt

e) att åt vederbörande utskott måtte uppdragas att utarbeta lagtext enligt ovan anförda synpunkter.

Stockholm den 29 april 1952.

Jarl Hjalmarson.

Martin Skoglund.

Folke Kyling.

E. Birke.

T. G. v. Seth.

Ernst V. Staxäng.

Elis Håstad.

Erik Hagberg

i Malmö.