

Nr 14

Utlåtande i anledning av motioner angående rättegångsbiträde åt enskilda i jorddelningsmål.

Tredje lagutskottet har behandlat två i riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 379 i första kammaren¹ av herr *Spetz* samt nr 432 i andra kammaren av herr *Svensson* i Ljungskile.

I motionerna, som är likalydande hemställes, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om utredning och förslag till rättegångsbiträde åt enskilda personer i jorddelningsmål samt att de synpunkter som framförts i denna motion därvid måtte beaktas».

Över motionerna har utskottet i den ordning § 46 riksdagsordningen föreskriver inhämtat yttrande från hovrätten för Nedre Norrland, lantmäteristyrelsen efter samråd med 1954 års fastighetsbildningskommitté och 1956 års lantmäterikommitté, länsstyrelserna i Södermanlands län samt Göteborgs och Bohus län. Vid yttrandet från länsstyrelsen i Södermanlands län har fogats yttrande från överlantmätaren i länet. På begäran av utskottet har yttrande därjämte avgivits av Föreningen Sveriges häradshövdingar och Riksförbundet Landsbygdens folk (RLF).

Gällande rätt

En fastighet kan numera bildas endast genom beslut av myndighet. I lag har uppställts för olika slag av fastighetsbildning mer eller mindre stränga krav på beskaffenheten av den nya fastigheten. Förfarandet vid fastighetsbildning företer en blandning av förvaltningsrättsliga och processrättsliga inslag.

Sedan en lantmäteriförrättning avslutats, skall den, för att äga giltighet i fastighetsbildningshänseende, fastställas. Där jorddelningslagen är tillämplig, vilket är det vanligaste, handlägges fastställelsefrågan av överlantmätaren eller ägodelningsdomaren. Om vid denna prövning det befinnes att förrättningen icke är »lagligen beskaffad» eller om erinran mot förrättningen framställts av länsstyrelsen, lantbruksnämnden, byggnadsnämnden eller — i fall då ägodelningsdomaren är fastställelsemyndighet — överlantmätaren, skall emellertid fastställelsefrågan hänskjutas till ägodelningsrätten (21 kap. 43 §). Fråga härom kan även komma under ägodelningsrättens prövning genom direkt underställning av beslut som fattats vid lantmäteriförrättning. — Talan

¹ Motionen i sin helhet tryckt bland andra kammarens motioner.

mot ägodelningsrätts avgörande handläggas ej av specialdomstol utan av hovrätt, varifrån talan på eljest vanligt sätt kan fullföljas till högsta domstolen. — För alla tre domstolsinstanserna gäller att de, där så finnes erforderligt, kan som biträde åt sig kalla överlantmätare och länsarkitekt (21 kap. 13, 58 och 65 §§). — Rätt att föra talan mot beslut, varigenom ägodelningsrätt eller hovrätt meddelat fastställelse å jorddelningsförrättning tillkommer bl. a. överlantmätare och länsarkitekt (21 kap. 51 § 1 mom. tredje stycket).

Rättegångsbalken gäller i princip även för rättegången i jorddelningsmål (jorddelningslagen 21 kap. 1 § tredje stycket). Detta betyder bl. a. att rättegångsbalkens bestämmelser om rätt att anlita biträde, ombud och sakkunnig gäller även i jorddelningsmål. På grund av uttryckligt stadgande i 1 § lagen om fri rättegång är nämnda lag tillämplig även i jorddelningsmål. På grund härav kan en part, som är mindre bemedlad, på allmän bekostnad erhålla biträde också i jorddelningsmål. Till sådant biträde kan dock ej annan än jurist förordnas. Av allmänna medel kan enligt lagen om fri rättegång även utgå sådan kostnad för sakkunnig, som det eljest skulle åligga part att själv betala. Fri rättegång kan medges endast för förfarande inför domstol och således ej för förfarandet på förrättningsstadiet.

Yttrandena

Motionernas yrkande om tillsättande av en utredning avstyrkes i allmänhet av remissinstanserna. Endast RLF tillstyrker ehuru med viss reservation motionerna.

Lantmäteristyrelsen uttalar efter att i frågan ha samrått med *1954 års fastighetsbildningskommitté* och *1956 års lantmäterikommitté* som sin mening, att motionerna icke bör föranleda någon riksdagens åtgärd. Styrelsen redogör bl. a. för det sätt på vilket avvägningen mellan allmänt och enskilt intresse för närvarande sker vid fastighetsbildningen och berör därvid även de arbetsformer som icke reglerats i lag. Styrelsen anför i denna del.

Förrättningar för ändring i gällande fastighetsindelning ha alltid tilldragit sig ett starkt allmänt intresse. Detta har dels tagit sig uttryck i positiv riktning i lagstiftning, organisatoriska åtgärder och ekonomiskt stöd för omreglering genom laga skifte eller på annat sätt av bestående fastigheter för att skapa ett ändamålsenligt underlag för jordbruk och skogsbruk, dels ock under långa perioder inneburit en begränsning i den enskilde fastighetsägarens möjligheter att för olika ändamål uppdelas sin fastighet. I det senare avseendet har det allmänna velat förhindra tillkomsten av olämpliga fastigheter för bl. a. jordbruk och skogsbruk och har, i de fall en fastighetsdelning inneburit eller föranlett en användning av marken för ett annat ändamål än tidigare, velat tillgodose ett ur allmän synpunkt angeläget krav på ändamålsenlig markanvändning för bl. a. bebyggelse. Intresset av att hindra olämplig fastighetsdelning har under senare tid starkt stegrats. Det kan här erinras om tillkomsten av jorddelningslagen år 1926, sociala jordutredningens betänkanden under

1930-talet, 1947 års principbeslut angående den framtida jordbrukspolitiken, 1947 års byggnadslag och bostadsförsörjningsfrågornas reglering.

De i jorddelningslagen intagna kraven på fastighets lämplighet, som utgöra villkor för delning av fastighet, äro sådana att de vanligtvis omfattas även av den enskilde. Den motsättning mellan allmänt och enskilt intresse som i vissa fall förekommer vid fastighetsbildning hänför sig i allmänhet till de i fastighetsbildningslagstiftningen utöver lämplighetskraven intagna kraven ur allmän synpunkt med hänsyn till jordbruket, skogsbruket och bebyggelseintressena. Det bör dock framhållas att det antal fall, där en sådan motsättning visar sig, är synnerligen ringa i förhållande till det totala antalet fastighetsdelningar. I allmänhet torde det allmännas och den enskildes intressen vid fastighetsbildning gå i samma riktning.

Den avvägning mellan allmänt och enskilt intresse, som sker vid fastighetsbildning, företages i första hand av förrättningsmännen, som utgöra första instans i fastighetsbildningsavgöranden. Vid förrättning uppträder icke, med undantag av byggnadsnämnd som skall kallas till förrättningssammanträde i vissa fall, någon representant för det allmänna. En anordning med sådana allmänna representanter skulle, som också framhålles i motionen, vara praktiskt ogenomförbar. Förrättningsmännen få alltså företaga denna avvägning med den kännedom de ha eller finna sig böra inhämta om det allmännas intressen i olika avseenden. Sedan sakägarna vid förrättningen utvecklat sin talan och därunder av förrättningsmännen fått råd och upplysningar samt besked om de synpunkter, som med hänsyn till allmänna intressen kunna anläggas på det föreliggande problemet, ha förrättningsmännen sedan de dessutom vidtagit eljest erforderlig utredning att på grundval av det föreliggande materialet med redovisande av beslutsskäl avge beslut i fastighetsbildningsfrågan.

De anmärkningar som motionären riktat mot förrättningsverksamheten i nu aktuellt hänseende synas i främsta rummet avse frågan om sättet för inhämtande av de synpunkter på föreliggande fastighetsbildningsfrågor, som olika myndigheter med uppgift att bevaka det allmännas intressen i olika sammanhang ha att anlägga. Därjämte har berörts frågan om överlantmätarens förmansställning i förhållande till distriktslantmätarna.

Det måste enligt lantmäteristyrelsens mening anses angeläget att de synpunkter, som nyss berörda myndigheter med hänsyn till sina arbetsuppgifter ha att anlägga på viss fastighetsbildningsåtgärd, framföras redan innan förrättning avslutas. På förrättningsstadiet föreligga de största möjligheterna att sammanjämka alla de olika aspekter, som myndigheter och enskilda framföra, med varandra och med vad eljest framkommer under förrättningen. Den enskilde bör därvid för att kunna föra sin talan såväl på förrättningsstadiet som senare vid domstol, om förrättningsfrågan föres dit, äga rätt att om anledning föreligger att neka en av honom begärd fastighetsbildningsåtgärd få skäl för avslaget klart redovisade. En sådan redovisning är givetvis möjlig endast om förrättningsmannen själv äger kännedom därom. I flertalet fall äger förrättningsmannen kännedom om andra myndigheters mening i principiella frågor. Där så icke är fallet eller där denna kännedom icke är till fyllest och förrättningsmannen på grund därav söker samråd med annan myndighet beträffande viss förrättning, är det angeläget att myndigheten redovisar sina synpunkter och icke enbart ett slutligt ställningstagande i fastighetsbildningsfrågan. Detta gäller vare sig förrättningsmannen direkt söker samråd med

viss myndighet, en anordning som i flertalet fall torde förekomma, eller sådant samråd sker i anslutning till s. k. länsråd. Länsråden, som icke ha några beslutande utan endast upplysande eller rådgivande funktioner, utgöra i vissa fall en praktisk anordning för samråd, enär kontakten med ett flertal myndigheter därvid erhålles samtidigt, varjämte en debatt i principiella frågor möjliggöres. I allmänhet torde länsråden befatta sig endast med frågor av större principiell betydelse.

Lantmäteristyrelsen finner ett lämpligt uppbyggt samråd med andra myndigheter på förrättningsstadiet värdefullt i de fall förrättning berör dessa myndigheters kompetensområden och förrättningsmannen icke för avgörande av förrättningen finner sig böra ingå i prövning med den kännedom han äger om myndigheternas principiella mening. Styrelsen hyser dessutom uppfattningen att ett förtroendefullt samarbete mellan överlantmätare och förrättningsmän i principiella frågor som röra förrättningsverksamheten är till gagn för såväl det allmänna som den enskilde. Enligt styrelsens mening leder icke en sådan anordning till att den enskilde sakägaren skulle komma i sämre ställning. Detta samarbete angående principiella förrättningsfrågor, för vilket överlantmätarens förmansställning i administrativt avseende torde sakna betydelse, kan dessutom ge bättre underlag för den rådgivningsverksamhet som förrättningsmännen normalt bedriva till nytta för den enskilde förrättnings sökanden. Lantmäteristyrelsen finner det även lämpligt att överlantmätaren ingår i länsråd, där sådant förekommer. Hans medverkan där kan, sett ur den enskildes synpunkter, vara till fördel. Han har med sin allmänna kännedom om författningar och förhållandena på länet ur skiftande synpunkter och på grund av sin erfarenhet i fastighetsbildningsfrågor i allmänhet, delvis inhämtad under en omfattande förrättningsverksamhet, goda möjligheter att betrakta fastighetsproblemen allsidigt. Han är dessutom medveten om att förrättningsmannen genom sakägarnas uppgifter vid förrättningen och egen utredning på platsen eller eljest får en fylligare bild angående förutsättningarna för ifrågasatt fastighetsbildning än vad som eljest är möjligt. Vad i motionen framhålles om distriktslantmätarens osjälvständighet, om överlantmätarens alltför starka inflytande på förrättningsmännens bedömning i tillståndsfrågor och om detta inflytandes betydelse i förhållande till överlantmätarens möjligheter att tillföra domstolarna en alltför ensidig syn på jorddelningsmål, är enligt lantmäteristyrelsens mening icke ägnat att ge en rättvisande bild av förhållandena vid fastighetsbildning. Även om de ovan berörda arbetsformerna enligt lantmäteristyrelsens mening i övervägande antalet fall visat sig vara lämpliga, komma de dock att bli föremål för en översyn i anslutning till de nu pågående utredningarna.

Enligt lantmäteristyrelsens mening är det uppenbart att, som den ovan lämnade redogörelsen för förfarandet vid fastighetsbildning visar, det icke är förenligt med distriktslantmätarens ställning i första instansen i fastighetsbildningsavgöranden att han i domstolsinstanserna uppträder som rättegångsbiträde åt part i mål, som föranletts av förrättning han själv handlagt. Icke heller är det lämpligt att han uppträder som sådant rättegångsbiträde inom annat distrikt. Detta omöjliggöres dessutom av att distriktslantmätarna redan utan dessa arbetsuppgifter ha en mycket omfattande arbetsbörda.

För enskild person, som önskar anföra besvär över förrättning eller över underrättsutslag i jorddelningsmål, torde finnas samma möjligheter som för part i tvistemål vid allmän domstol att låta sig representeras genom ombud,

att erhålla fri rättegång enligt därom gällande regler och att få bistånd från landstingens rättshjälpsanstalter. Anser klagande det angeläget att sådant bistånd i särskilda fall lämnas av lantmätare med lång erfarenhet i fastighetsbildningsfrågor synes hinder icke föreligga att anlita pensionerade lantmätare.

Till sammanfattning av sin ståndpunkt anför lantmäteristyrelsen.

Såsom framgår av de i motionen redovisade motiven för det framförda förslaget äger detta samband med frågorna om sättet för handläggning av fastighetsbildningsförrättning och om processen i jorddelningsmål. Dessa spörsmål äro f. n. under utredning inom 1954 års fastighetsbildningskommitté, som har i uppdrag att utreda frågan om en allmän revision av fastighetsbildningslagstiftningen. Det ankommer sålunda på denna kommitté att föreslå de krav som med hänsyn till allmänna och enskilda intressen skola gälla som villkor för fastighetsbildning. Det kan i detta sammanhang erinras om den utredning angående tätbebyggelsebegreppets avgränsning, som den 18 januari 1957 uppdragits åt nämnda kommitté. Inom kommittén pågår dessutom enligt meddelade direktiv utredning angående förfarandet vid fastighetsbildningsförrättning och handläggning av jorddelningsmål, i vilken utredning frågan om tillgodoseende av enskilt och allmänt intresse ingår som ett naturligt led. Det i motionen framförda förslaget är dessutom, med den lösning motionären tänkt sig, beroende av frågan om organisationen av lantmäteriets förrättningsverksamhet, vilket fråga för utredning anförts 1956 års lantmäterikommitté. Det kan icke anses lämpligt att nu, då dessa tvenne kommittéers arbete befinner sig i sitt slutskede, vidtagna åtgärder, som äga nära samband med kommittéernas uppdrag och kunna föregripa deras ställningstaganden.

Hovrätten för Nedre Norrland finner att grund i stort sett saknas för vad motionärerna anför. Hovrätten yttrar.

Det synes hovrätten tveksamt, om det medel, som i motionerna anvisas för att avhjälpa de missförhållanden, som anses råda, skulle medföra något resultat. Enligt hovrättens erfarenhet söker en förrättningslantmätare, som har annan mening än länsmyndigheterna — och detta inträffar alls ej sällan — att på bästa sätt finna gehör för denna sin mening hos domstolen. Sammanfaller förrättningslantmätarens uppfattning med den enskilde partens intressen, gör han alltså denne samma tjänst som ett sakkunnigt biträde. Men även om förrättningslantmätaren och länsmyndigheterna alla äro ense, torde anledning att, som i motionerna föreslås, ordna med särskild rättshjälp i mål av förevarande slag ej finnas. Som i motionerna påpekas har domstolen officialprövning. De möjligheter, som härigenom erbjudas, begagnas regelmässigt. Domstolen sörjer sålunda *ex officio* för att fullständig utredning föreligger. Den kommer lätt nog till klarhet om de faktiska omständigheter, som äro av betydelse för utgången. Avvägningen och bedömningen av dessa omständigheter kan naturligtvis möta svårigheter. Men svårigheterna äro i allmänhet ej större än i åtskilliga andra mål.

Även i jorddelningsmål står möjligheten öppen att erhålla fri rättegång och därmed förenade förmåner, bland dem rätten till juridiskt biträde. Fastighetsbildningsmål, liksom jorddelningsmål över huvud taget, äro merendels

av den art, att en på området erfaren advokat — med ledning av den officialutredning som förebringas — bemästrar de uppkommande spörsmålen utan tillgång till ytterligare fackkunskap. Skulle sådan behövas, bli reglerna i 40 kap. rättegångsbalken tillämpliga. Det kan förutsättas att dessa utnyttjas i all den utsträckning som omständigheterna påkalla.

Enligt hovrättens mening måste den enskildes möjligheter att bevaka sina intressen i jorddelningsmål bedömas som i vart fall ej sämre än motsvarande möjligheter på andra områden av rättslivet. Den i motionerna gjorda hemställan torde redan av detta skäl ej påkalla särskild åtgärd. En annan sak är att, som påpekas i motionerna, gällande lagstiftning förutsätter stort hänsynstagande till de uttalanden och yrkanden som planmyndigheterna från sina utgångspunkter göra. Såsom inledningsvis framhållits, bottna motionerna också i en kritisk inställning över huvud taget till nuvarande ordning för behandling av fastighetsbildnings- och andra jorddelningsfrågor. Hovrätten vill med anledning härav erinra, att frågan om ny fastighetsbildningslagstiftning och därmed sammanhängande spörsmål är föremål för utredning genom 1954 års fastighetsbildningskommitté. Enligt 1959 års riksdagsberättelse finnas utsikter att utredningsarbetet kommer att slutföras senast under 1960. Det torde vid sådant förhållande under alla omständigheter vara lämpligt att tills vidare avvakta resultatet av detta arbete, innan särskilda bestämmelser om rättegångsbiträde i jorddelningsmål övervägas.

Länsstyrelsen i Södermanlands län anser icke större behov av rättshjälp föreligga i ärenden av nu ifrågavarande art än på andra förvaltningsområden, varför tillräcklig anledning saknas att låta verkställa den av motionärerna föreslagna utredningen. Länsstyrelsen anför vidare.

Länsstyrelsen kommer i kontakt med de i motionerna omförmälda avstyckningsärendena vanligen på det sättet, att överlantmätaren eller distriktslantmätaren hemställer om länsstyrelsens yttrande däri. Efter erforderlig utredning, som i regel består i att länsarkitektens och, om ärendet ej passerat överlantmätaren, dennes yttrande inhämtas, lämnar länsstyrelsen begärt utlåtande i skriftlig form. Därest länsstyrelsen anser sig icke kunna tillstyrka avstyckningen anger länsstyrelsen också skälet för denna sin inställning.

Länsstyrelsen gör givetvis härvidlag en avvägning mellan å ena sidan vederbörande sökandes enskilda intressen och å andra sidan de allmänna intressen länsstyrelsen har att bevaka.

Såsom förrättningsman har distriktslantmätaren att i avstyckningsärende taga hänsyn icke endast till jorddelningslagens och därmed jämställda författningars bestämmelser utan är även nödsakad att vid bedömning av ärendet beakta exempelvis huruvida avstyckningen bör komma till stånd ur planväsendets synpunkter eller om bostadslån kan erhållas för avsedd bebyggelse å avstyckningen. Att förrättningsmannen därför måste inhämta yttranden från sakkunniga på de olika specialområdena är naturligt och ändamålsenligt. Vilket värde distriktslantmätaren i varje särskilt fall vid sin prövning av ärendet bör tillmäta de olika yttrandena kan för honom självfallet vara svårt nog att avgöra. Dessa svårigheter torde emellertid icke vara större för distriktslantmätare än för en mångfald andra förvaltningstjänstemän, som i sin verksamhet ha att träffa avgöranden i likartade situationer. Vid det samarbete länsstyrelsen haft med distriktslantmätarna i länet har länsstyrelsen icke fått

det intrycket, att dessa ej skulle vara medvetna om sin ställning att såsom förrättningsmän träffa det slutliga avgörandet i ett ärende under hänsynstagande till såväl allmänna som enskilda intressen. Någon anledning att instruktionsvis för denna speciella grupp av tjänstemän införa en föreskrift att de skola intaga en självständig ställning i förhållande till förmån och remissorgan kan icke anses sakligt motiverat. En sådan föreskrift skulle för övrigt kunna vara direkt olämplig, eftersom man på grund av frånvaron av motsvarande bestämmelse i instruktioner för andra tjänstemän skulle kunna draga den felaktiga slutsatsen att av dessa icke skulle krävas självständighet i tjänsteutövningen.

Såvitt för länsstyrelsen är känt, har något obehörigt åsidosättande av enskilda intressen i avstyckningsärenden icke förekommit här i länet. Det missnöje, som stundom framkommer gentemot att avstyckningar icke kunna erhållas på önskat sätt, är enligt länsstyrelsens uppfattning beroende på att man icke vill godta den begränsning i handlingsfriheten, som lagstiftningen medför, och kan alltså ej sägas vara föranledd av en otillfredsställande rättstillämpning från förrättningsmännens sida.

Överlantmätaren i Södermanlands län avstyrker motionerna. Han framhåller att det ej sällan omfattande arbete som förekommer vid samråd de berörda myndigheterna emellan sker till förmån också för den enskilde sakägaren. Det är självfallet att denna utredning skall vara helt saklig. Överlantmätaren fortsätter.

Då härtill kommer, att sakägare givetvis äro berättigade att själva redan på ett tidigt stadium kontakta olika länsorgan och där framhålla sina argument och enligt här föreliggande erfarenheter ofta begagna sig av denna möjlighet, synes det överlantmätaren mycket ovisst, huruvida rättegångsbiträde på detta stadium av jorddelningsprocessen skulle ha någon verklig uppgift att fylla.

Motionärerna ha icke stött sitt förslag på någon utredning om frekvens eller karaktär av jorddelningsmål, vari rättegångsbiträde eventuellt varit påkallat. De ha icke heller berört föreliggande normala möjligheter till rättshjälp. Överlantmätaren har utfört en viss frekvensundersökning, vilken emellertid av praktiska skäl inskränkts till att omfatta endast sådana jorddelningsmål, vari överlantmätaren har behörighet att fastställa förrättningar. Under tioårsperioden 1949—1958 upptar överlantmätarens protokoll i jorddelningsmål 2 328 ärenden; därav har överlantmätaren meddelat fastställelse i 2 291 fall men varit förhindrad att meddela sådan i 37 mål, vilka hänskjutits till ägodelningsrätt. Av dessa synes ägodelningsrätten efter skedda tillrättalägganden ha meddelat fastställelse i 12 fall och delfastställelse i ytterligare tre fall. Fullföljd till hovrätt har icke förekommit i något fall gällande avstyckning. Beträffande sådana mål, som icke gå in under överlantmätarens fastställelsekompetens, t. ex. avstyckningar under villkor om sammanläggning, underställningar etc., har det icke varit möjligt att företaga någon genomgång av konceptböcker och andra handlingar. Såvitt överlantmätaren kunnat påminna sig har emellertid av under denna grupp fallande mål med plan- eller jordpolitisk anknytning fullföljd till hovrätt förekommit endast i två fall.

Det undandrar sig överlantmätarens personliga bedömande, om och i vad mån sakägarna med avseende på den judiciella behandlingen under förberörda tioårsperiod av jorddelningsmål inom Södermanlands län skulle haft

någon påtaglig nytta utav sådant rättegångsbiträde, som avsetts med motionerna. Förestående statistiska uppgifter uppvisa emellertid en kassationsprocent, som med all sannolikhet bör kunna anses låg ur såväl enskild som allmän synpunkt. Om så är fallet, borde detta i sin tur tyda på att dylikt rättegångsbiträde i kassationsfallen icke skulle kunnat öva någon större inverkan på målens utgång.

I motionerna har såsom möjligt pekats på att försöksvis förena uppdrag att vara rättegångsbiträde i jorddelningsmål med distriktslantmätartjänst. Även om det lantmätarna härigenom visade förtroendet får noteras med tacksamhet, framstår ett dylikt arrangemang för överlantmätaren som olämpligt. Helt säkert skulle arrangemanget medföra en tjänstemässigt olycklig dualism och innebära frön till misstro till lantmäteriet ävensom till slitningar inom det samma.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län avstyrker motionerna. Länsstyrelsen påpekar, att enskild part i jorddelningsmål har samma rätt som part vid allmän underrätt och expropriationsdomstol att anlita ombud och sakkunnig hjälp, att erhålla fri rättegång och att anlita rättshjälpsanstalt. Med hänsyn till distriktslantmätarens med domare likställda ställning i jorddelningsmål i första instans anser länsstyrelsen det uppenbart olämpligt att, som motionärerna synes ifrågasätta, förena uppdrag att vara rättegångsbiträde i jorddelningsmål med distriktslantmätartjänst, i varje fall då det gäller förrättning som han själv handlagt. Även beträffande andra förrättningar finner länsstyrelsen en sådan anordning mindre lämplig.

Föreningen Sveriges häradsbödingar ställer sig i åtskilliga punkter förstående till motionärernas synpunkter men finner likväl att någon särskild utredning med den i motionerna angivna uppgiften knappast synes påkallad. Föreningen uttalar att de i motionerna berörda, förvisso viktiga problemen om domstolarnas roll i fastighetsbildningen, om förrättningslantmätares, överlantmätares och länsarkitekts uppgifter i förfarandet samt om erforderlig rättshjälp åt enskilda sakägare, såväl vid förrättningar som vid process inför jorddelningsdomstol, kan förutsättas bli föremål för övervägande av fastighetsbildningskommittén. I fråga om motionernas särskilda avsnitt yttrar föreningen.

Den redogörelse som i motionerna lämnats för hur förfarandet beträffande avstyckningar är anordnat och fungerar i praxis synes vara i allt väsentligt riktig. Föreningen ansluter sig till motionärernas uppfattning att avstyckningssökanden i de fall, där hans önskemål icke överensstämmer med planmyndigheternas intentioner och bedömanden har svårt att hävda sina intressen gentemot de synpunkter, som omfattas av planmyndigheterna. Detta beror emellertid endast till en del på förfarandets anordning och svårigheter att utanför planmyndigheterna finna lämpliga sakkunniga. Den huvudsakliga anledningen är att söka däri, att domstolen, följande prejudikat av högsta domstolen, i regel funnit sig nödsakad att vid sina bedömanden av frågor om avstycknings tillåtlighet strikt tillämpa den grundsats, som kommit till ut-

tryck i det i motionerna återgivna uttalandet av justitieministern under förarbetena till nu gällande bestämmelser, nämligen att vad planmyndigheterna yrka bör i regel bli avgörande och att deras mening icke bör frångås utan att särskilt tungt vägande skäl föranleda därtill.

Det torde vara uppenbart att, om denna grundsats skall följas, domstolarna vid tillämpningen av bestämmelserna om bebyggelselokalisering i de inledningsvis omnämnda lagrummen näppeligen kunna avvika från planmyndigheternas »yrkanden», såvida det icke blir ovedersägligen utrett, att planmyndigheterna felbedömt förhållandena, de nuvarande och de för framtiden förutsebara. Även om den enskilde skulle kunna åberopa ett från planmyndigheternas mening till hans fördel avvikande utlåtande från någon utomstående, framstående expert, torde därför utsikterna i allmänhet vara små för att vid den slutliga domstolsprövningen planmyndigheternas ståndpunkt skall frångås. Det torde därför icke heller förekomma, att domstolarna i dessa mål begagna möjligheten att tillkalla andra sakkunniga än överlantmätare och länsarkitekt. Den på uttalandet i motiven grundade praxis, som utbildats, sätter i själva verket domstolarnas självständiga omdöme ur spel, och domstolarna ha i de flesta av dessa mål tilldelats den för rättsväsendet föga lyckliga rollen att sätta sin stämpel om godkännande på administrativa myndigheters bedömningar.

Föreningen är alltså av den uppfattningen att, så länge domstolarna skola anses så hårt bundna av planmyndigheterna, föga står att vinna för att ge den enskilde ett bättre läge i processen genom att i jorddelningsdomstolarna förse honom med sakkunnigt biträde av den art motionärerna åsyfta. Möjligen skulle viss förbättring kunna ernås om biträdeshjälp sattes in på ett tidigare stadium, nämligen under avstyckningsförrättningen. Man skulle kanske kunna tänka sig en anordning av följande slag. Därest förrättningslantmätaren finner en begärd avstycknings tillåtlighet tveksam med hänsyn till vad som må anses lämpligt i betraktande av förefintlig eller väntad tätbebyggelse, tar han — liksom nu sker — kontakt med överlantmätaren och/eller länsarkitekten och eventuellt diskuteras fallet i länsrådet. Blir planmyndigheternas hållning avvisande, informerar lantmätaren sakägarna därom. Om sakägarna trots detta vidhålla begäran om avstyckning, beredas sakägarna tillfälle att — med biträde av de sakkunniga de kunna uppbåda och i närvaro av lantmätaren — diskutera fallet med planmyndigheterna. Det torde kunna antagas att vid en sådan överläggning i åtskilliga fall skulle kunna åvägbringas en lösning, som kan vara godtagbar för båda sidorna. Härigenom vunnas också att i dessa fall saken ej behövde dragas under domstols prövning. Att ordna förrättningsförfarandet på här skisserat sätt synes kunna ske utan lagändring.

Att, såsom motionärerna föreslagit, uppdraget som sakkunnigt biträde åt enskilda i jorddelningsmål skulle förenas med innehav av distriktslantmätartjänst anser föreningen vara föga välbetänkt, även om man väl får förutsätta, att det är annan person än förrättningslantmätaren som avses. I varje fall är det knappast godtagbart, därest såsom motionärerna synas åsyfta — fullt klart framgår detta dock icke — de sakkunniga biträdena skola av domstol eller annan myndighet förordnas till uppdraget.

Föreningen vill erinra om att redan enligt gällande rätt part i jorddelningsmål ej är betagen möjligheten att anlita tekniskt sakkunnig och att domstolen

efter parternas hörande kan tillkalla annan sakkunnig än överlantmätare och länsarkitekt, ehuru detta i avstyckningsmål torde sällan eller aldrig förekomma, bland annat av skäl som förut berörts. Part i jorddelningsmål kan även erhålla fri rättegång, och rättegångsbiträde åt honom med rätt till ersättning av allmänna medel kan förordnas. Så sker också, när begäran därom framställs och lagliga förutsättningar föreligga. Däremot finnes för närvarande icke möjlighet att enligt lagen om fri rättegång erhålla rättshjälp vid själva avstyckningsförrättningen. Det bör måhända övervägas om icke sådan möjlighet bör öppnas, liksom skett i fråga om inlösningsförrättningar enligt ensittarlagen. Rent principiellt bör vid bedömandet av motionsförslaget beaktas, att sakkunnigt biträde i rättsärenden på det allmännas bekostnad utan hänsyn till partens ekonomiska förhållanden för närvarande förekommer endast i form av offentlig försvarare i brottmål. Det synes knappast föreligga tillräckliga skäl att införa en dylik anordning på förevarande specialområde.

Motionärernas önskemål om att förläna förrättningslantmätaren en mera självständig ställning i förhållande till planmyndigheterna synes vara svårt att förverkliga. Han torde knappast kunna frigöras från den förmansställning, som överlantmätaren intar gentemot honom. Det är nog icke heller detta som är anledningen till att han, såsom motionärerna framhållit, har svårt att vid avstyckningar för nybyggnadsändamål handla obunden av planmyndigheternas intentioner. Anledningen torde vara att finna i det förhållandet, att jorddelningsdomstolarna har gjorts så beroende av planmyndigheterna. Det synes icke vara möjligt att låta lantmätaren bedöma frågorna friare än domstolarna tillåtas göra.

Den kritik motionärerna rikta mot överlantmätarens dubbelställning såsom på samma gång ombud för det allmänna och sakkunnig åt ägodelningsrätten är ur principiella synpunkter högst berättigad. Detsamma gäller beträffande länsarkitektens ställning. Anordningen torde ha sin grund i — förutom behovet av att ägodelningsrätterna ha tillgång till obestriddigt sakkunniga rådgivare — att man icke gjort klart för sig att till följd av den strängare kontroll över bebyggelsens lokalisering, som blivit ofrånkomlig, det allmänna i fastighetsbildningsfrågor kommit att på ett helt annat sätt än tidigare intaga ställningen som motpart till den enskilde. Här föreligger otvivelaktigt ett problem, som icke blivit tillfredsställande löst. Å andra sidan vill föreningen framhålla, att i praktiken inga olägenheter av anordningen kommit till synes. Det är icke ovanligt, att man under ägodelningsrättens handläggning av tveksamma avstyckningsmål kunnat diskutera sig fram till godtagbara kompromisslösningar. Det händer också att planmyndigheterna helt fråntråda tidigare fasthållna invändningar mot viss fastighetsbildning. Det synes föreningen vara en stor fördel för ägodelningsrätterna att ha tillgång till överlantmätare och länsarkitekt såsom sakkunniga rådgivare. Framför allt när fråga uppkommer om att med viss modifikation av verkställd förrättning laga efter lägligheten är deras medverkan ovärderlig.

Föreningen tror sig också kunna konstatera, att under senare år avstyckningsmålen vid ägodelningsrätterna visat en ganska tydlig tendens till minskning. Anledningen härtill är nog icke endast den att avstyckningssökandena resignerat inför svårigheterna att få tillstånd till avstyckning mot planmyndigheternas avstyrkande. Man kan även räkna med att de enskilda fått större förståelse för det ur allmän synpunkt berättigade i planmyndigheternas lokaliseringspolitik. En bidragande orsak är kanske också, att planmyndigheterna

nu synas beträffande vissa typer av avstyckningar gå mjukare fram än då lagstiftningen var ny.

Vad här förut sagts angående avstyckning för bebyggelseändamål gäller i stort sett även beträffande avstyckningsförrättningar, vid vilka jordbrukspolitiska synpunkter skola beaktas, dock med den skillnaden att domstolarna där torde hava möjlighet till friare bedömning.

Riksförbundet Landsbygdens folk (RLF) understryker de i motionerna påtalade bristerna. RLF tillstyrker därför utredning och förslag i frågan. Dock ifrågasätter RLF det lämpliga i att en utredning sker enligt de i motionerna lämnade riktlinjerna. RLF finner betänkligheter föreligga mot att uppdraga åt distriktslantmätare att vara rättegångsbiträde. En eventuell utredning bör därför vara förutsättningslös.

Utskottet

I motionerna, som i första hand tar sikte på förfarandet vid avstyckning för bostadsändamål på landsbygden, lämnas en ingående redogörelse för behandlingen i praxis av dessa mål. På grundval härav konstateras att den enskilde avstyckningssökanden i de fall hans önskemål strider mot planmyndigheternas bedömanden står illa rustad att inför fastighetsbildningsmyndigheten, inberäknat ägodelningsrätt och högre instanser, hävda sitt intresse gentemot det allmänna. Motionärerna vill därför ha till stånd en utredning, som med beaktande av i motionerna framförda synpunkter skall lämna förslag till bestämmelser om rättegångsbiträde åt enskilda i jorddelningsmål. Vad motionärerna främst kritiserar är *dels* det förhållandet att den enskilde i jorddelningsmålen icke har biträde av sådan teknisk och ekonomisk expertis som för det allmännas del finnes tillgänglig i olika administrativa myndigheter, *dels* överlantmätarens och förrättningslantmätarens ställning i förfarandet, *dels ock* det förhållandet att yttranden som i avstyckningsärenden avges av administrativa myndigheter ofta är alltför knapphändigt motiverade. En icke ringa förbättring av den enskildes ställning i dessa mål skulle enligt motionärernas mening kunna ernås om han kunde erhålla sakkunnigt biträde i jorddelningsmålen. Som sådant biträde kunde endast lantmätare med lång erfarenhet som förrättningsman göra sig gällande. Intill dess erfarenhet vunnits om hur omfattande behovet av hjälp vore, borde möjlighet skapas att försöksvis med distriktslantmätartjänst förena uppdrag såsom rättegångsbiträde i jorddelningsmål.

Det allmännas inflytande på fastighetsbildningens utformning såväl i stort som i detalj är otvivelaktigt mycket starkt. Särskilt påtagligt har detta blivit genom en rad under åren 1946—1950 tillkomna lagar och riksdagsbeslut. I allmänhet får man väl antaga att myndigheternas planer och intentioner också överensstämmer med de enskilda sakägarnas. Det är emellertid uppenbart att

motsatsen understundom är fallet. Även om — vilket utskottet har grundad anledning antaga — sådana fall utgör undantag, är det naturligtvis därför ej mindre viktigt att även dessa fall blir fullständigt utredda och belysta. I ärenden angående fastighetsbildning har den beslutande myndigheten att sörja för att utredningen blir fullständig. Vad i sammanhanget skall förstås med fullständig måste naturligtvis alltid bli en omdömessak, liksom ock frågan vilka slutsatser som skall dragas av ett givet utredningsmaterial. Belysande för det senast sagda är ett av högsta domstolen nyligen avgjort mål om tillstånd till avstyckning (NJA I 1958 s. 276). Sökanden i detta mål önskade i sin hemort, en by i Vilhelmina socken av Västerbottens län, i avsikt att uppföra ett eget hem erhålla avstyckning av en för ändamålet inköpt tomt. Sedan förrättningslantmätaren funnit tillstånd till den begärda avstyckningen icke kunna meddelas, underställdes frågan ägodelningsrätten. I yttrande till denna fann överlantmätaren att förrättningslantmätarens beslut borde fastställas. Ägodelningsrätten meddelade emellertid tillstånd till avstyckningen. Sedan överlantmätaren besvärat sig hos hovrätten, infordrade denna lantmäteristyrelsens och länsstyrelsens yttrande. Båda remissinstanserna liksom länsarkitekten och distriktsingenjören för vatten och avlopp i länet avstyrkte avstyckningen. Ägodelningsrättens avstyckningstillstånd fastställdes av hovrätten. Sedan överlantmätaren ånyo besvärat sig, blev avstyckningstillståndet dock slutligen fastställt av högsta domstolen. Domstolarnas avgörande var samtliga enhälliga.

Det skall icke bestridas att den enskildes *materiella* rättsställning i jorddelningslagstiftningen ägnats tillbörligt beaktande, men frågan hur rättssäkerheten i *formellt* hänseende skall tillgodoses är ett lika betydelsefullt men hittills mindre uppmärksammat spörsmål.

Såväl frågan om sättet för handläggning av fastighetsbildningsförrättning som rättegången i jorddelningsmål liksom frågan om organisationen av lantmäteriets förrättningsverksamhet befinner sig f. n. under utredning, sistnämnda fråga av 1956 års lantmäterikommitté och de båda övriga av 1954 års fastighetsbildningskommitté. Båda utredningarna är f. n. i slutskedet av sitt arbete. Då de i motionerna berörda frågorna kommer att behandlas även av de båda kommittéerna, anser utskottet det icke vara lämpligt att föregripa kommittéernas arbete, vilket ett bifall till motionerna skulle kunna medföra. Med hänsyn till frågornas stora principiella intresse och då några av remissinstanserna tydligen funnit rådande förhållanden ej giva anledning till erinran, anser utskottet dock anledning föreligga att på några punkter närmare kommentera motionerna.

Någon oenighet kan ej gärna råda om att det både av psykologiska och sakliga skäl är angeläget, att den enskildes synpunkter blir klart och fullständigt framlagda inför den beslutande myndigheten. I den mån den enskilde saksägaren anser sig icke ensam kunna klara denna uppgift, föreligger alltid

möjlighet att — låt vara på egen bekostnad — anlita ombud, biträde eller sakkunnig. Detta kan ske såväl på förrättningsstadiet som vid domstol. Till den del förfarandet försiggår inför domstol föreligger dessutom för den mindre bemedlade möjlighet att enligt lagen om fri rättegång få kostnaderna för rättegången och därmed även för ombud, biträde eller sakkunnig ersatta av allmänna medel. På grund av de allmänna rättshjälpsanstalternas verksamhet, som numera omfattar hela riket, finnes en än mer vidgad möjlighet att erhålla kostnadsfri rättshjälp. Anstalternas rättshjälp är sålunda ej begränsad till domstolsförfarande utan lämnas även på förrättningsstadiet. Anstalterna lämnar dessutom rättshjälp efter grunder som är betydligt mindre restriktiva än vad fallet f. n. är vid tillämpning av lagen om fri rättegång.

Även om situationen i detta avseende sålunda kan sägas vara åtskilligt gynnsammare än vad framgår av motionerna, anser utskottet det likväl böra övervägas, huruvida icke möjligheten att i särskilda fall erhålla fri rättshjälp i fastighetsbildningsärenden också på förrättningsstadiet bör inskrivas i lag. Härför talar ej blott principiella skäl utan också den omständigheten, att det biträde varav en enskild kan vara i behov lättast torde leda till resultat, då det lämnas under ärendets första skede, dvs. på förrättningsstadiet.

Utskottet kan däremot icke instämma i motionärernas förslag att man som biträde företrädesvis borde anlita lantmätare. Redan på grund av nu rådande och jämväl för framtiden befarad brist på lantmätare är förslaget knappast praktiskt. Dess genomförande synes även komma att medföra organisatoriska svårigheter, som icke torde komma att uppvägas av dess påstådda fördelar. Därmed vill utskottet dock icke säga att man icke i särskilda fall borde ha möjlighet att för ett biträdesuppdrag av övervägande teknisk art förordna en lämplig lantmätare, något som f. n. ej medges av friarättegångslagen men däremot kan ske vid förordnande av biträde vid ensittarförrättning enligt den särskilda *kungl. kungörelsen den 20 juli 1925 om bestridande i vissa fall med allmänna medel av kostnader, förenade med inlösen av under nyttjanderätt upplåtet område, m. m.*

Överlantmätaren är förrättningslantmätarens förman. Han meddelar slutligt beslut i flertalet fastighetsbildningsärenden. Han kan vidare förordnas att biträda domstolarna i samtliga instanser och har slutligen rätt att föra talan mot ägodelningsrättens och hovrättens avgöranden. Motionärerna har framhållit att överlantmätarens dubbla egenskap av allmänt ombud och biträde åt domstolarna principiellt sett icke är tillfredsställande. Denna uppfattning delas av Föreningen Sveriges häradsövdingar. I likhet med föreningen anser utskottet att överlantmätarens biträde är av stor betydelse för domstolarna, särskilt ägodelningsrätten, där denna möjlighet i regel torde utnyttjas. I andra och närbesläktade specialdomstolar, såsom vattendomstolarna — även vattenöverdomstolen — och

expropriationsdomstolarna, har behovet av särskild sakkunskap tillgodosetts genom att en eller två tekniskt sakkunniga ingår ej blott som biträden utan som ledamöter i domstolen. De sakkunnigas befattning med ett visst ärende är där å andra sidan begränsad till domarens. Om ett liknande system — vilket torde vara eftersträfvansvärt — är möjligt att genomföra även på fastighetsbildningens område får framtiden utvisa. Vad här sagts om överlantmätare gäller i tillämpliga delar även om länsarkitekt.

Motionärerna finner lantmäteriinstruktionens bestämmelse om överlantmätarens förmansskap i förhållande till *distriktslantmätaren* (SFS 263/1958, 24 §) ägnad att rubba tilltron till *distriktslantmätarens förmåga till självständigt handlande*. För utskottet står det klart att den åberopade bestämmelsen icke i något avseende äger tillämpning på en distriktslantmätare eller annan tjänstelantmätare verksamhet som *förrättningslantmätare*. I sistnämnda egenskap har lantmätaren att handla under eget tjänstemannaansvar. Han är därvid bunden endast av lag och författning och varken kan eller får taga order av någon. Det av motionärerna kritiserade systemet, som innebär att överinstans samtidigt är förman eller tillsynsmyndighet i förhållande till underordnad instans och dess personal, är hävdvunnet och vanligt inom svensk förvaltning och rättsskipning. För att endast nämna två exempel inom modern lagstiftning kan utskottet hänvisa till 2 kap. 1 § rättegångsbalken och 3 och 86 §§ hälsovårdsstadgan (SFS 663/1958). — Enligt utskottets mening är motionärernas farhågor i denna del utan grund. Till undvikande av missförstånd synes det emellertid icke omotiverat att lantmäteriinstruktionens bestämmelser om överlantmätarens förmansskap förtydligas.

Motionärerna har kritiserat det förhållandet att myndigheter som har att yttra sig i frågor om avstyckning ofta lämnar *allt för knappa handlingar* motivering till sitt ståndpunktstagande. Utskottet vill för sin del uttala, att utskottet finner det angeläget, att yttranden såväl som beslut i fastighetsbildningsärenden erhåller en fullständig motivering i alla sådana fall, där motsättningar mellan olika intressen föreligger eller kan befaras och frågans utgång ej för alla måste te sig uppenbar. Utskottet har ej möjlighet att uttala sig om motionärernas kritik i denna del allmänt sett är befogad. Å andra sidan finns ej anledning betvivla att fall, sådana som i motionerna beskrivits, förekommit. Detta ger utskottet anledning uttala önskemålet att åtgärder vidtages som är ägnade att tillgodose utskottets här ovan i detta avsnitt framförda synpunkter.

Sammanfattningsvis vill utskottet uttala att utskottet funnit motionerna innehålla beaktansvärda synpunkter. Utskottet anser det därför motiverat att motionerna jämte utskottets däröver avgivna utlåtande överlämnas till 1954 års fastighetsbildningskommitté och 1956 års lantmäterikommitté att av kommittéerna tagas under beaktande under deras fortsatta arbete.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,

att riksdagen i anledning av motionerna I: 379 och II: 432 i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställer att motionerna jämte utskottets däröver avgivna utlåtande överlämnas till 1954 års fastighetsbildningskommitté och 1956 års lantmäterikommitté att av kommittéerna tagas under övervägande under deras fortsatta arbete.

Stockholm den 2 april 1959

På tredje lagutskottets vägnar:

HUGO OSVALD

Vid detta ärendes behandling har närvarit:

från första kammaren: herrar Oswald, Grym, Göran Karlsson, Georg Carlsson, Kristiansson, Ebbe Ohlsson, Alexanderson och Åke Larsson;

från andra kammaren: herrar Levin, von Seth*, fru Torbrink, herrar Persson i Tandö, Stiernstedt, Jansson i Benestad och fru Lindberg.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.