

Nr 135

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring i lagen den 4 januari 1927 (nr 1) angående tillstånd till försäljning av kyrklig jord i vissa fall samt till upplåtelse av sådan jord under tomträtt, m. m.; given Stockholms slott den 29 mars 1963.

Under åberopande av bilagda i statsrådet och lagrådet förda protokoll vill Kungl. Maj:t föreslå riksdagen att

dels antaga härvid fogade förslag till lag om ändring i lagen den 4 januari 1927 (nr 1) angående tillstånd till försäljning av kyrklig jord i vissa fall samt till upplåtelse av sådan jord under tomträtt;

dels bifalla de förslag i övrigt om vilkas avlåtande till riksdagen föredragande statsrådet hemställt.

Under Hans Maj:ts

Min allernådigste Konungs och Herres frånvaro,
enligt Dess nådiga beslut:

BERTIL

Sven af Geijerstam

Propositionens huvudsakliga innehåll

I syfte att göra förfarandet vid avhändelse av kyrklig jord enklare och snabbare samt att anpassa reglerna härom efter gällande målsättning i fråga om bostadspolitiken och jordbrukspolitiken framlägges förslag om ändringar i 1927 års lag om försäljning av kyrklig jord m. m. Förslaget innebär att beslutanderätten i hithörande ärenden decentraliseras ytterligare samt att reglerna om försäljningsskäl och prissättning revideras.

Sålunda föreslås att stiftsnämnden får befogenhet att avgöra ärenden beträffande fast egendom med ett värde av högst 25 000 kr. I fråga om tomt- och exploateringsmark skall den dock vara skyldig inhämta yttrande från länsbostadsnämnden. Värdegränsen för kammarkollegiets beslutanderätt föreslås

höjd till 100 000 kr. med åläggande beträffande mark av nyss angivet slag att höra bostadsstyrelsen.

I förslaget har reglerna om försäljningsskäl och prissättning moderniserats. Vad gäller särskilt prissättningen föreslås att expropriationslagens värderingsnorm införes; priset skall således motsvara fastighetens värde med hänsyn särskilt till ortens pris och fastighetens avkastning.

Förslag framlägges slutligen om att till stiftsnämnden överföra den befogenhet, som för närvarande tillkommer domkapitlet att i rättsligt avseende bevaka den kyrkliga jordens intressen vid domstolar och andra myndigheter.

Förslag

till

Lag

om ändring i lagen den 4 januari 1927 (nr 1) angående tillstånd till försäljning av kyrklig jord i vissa fall samt till upplåtelse av sådan jord under tomträtt

Härigenom förordnas, att 2, 4 och 5 §§ lagen den 4 januari 1927 angående tillstånd till försäljning av kyrklig jord i vissa fall samt till upplåtelse av sådan jord under tomträtt¹ skola erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

2 §.

Då samhällelig nytta, såsom uppkomsten av egna hem eller mindre jordbruk, därav främjas, må medgivande lämnas till utbyte eller försäljning av kyrklig jord, som nedan sägs, nämligen av:

- a) till tomter tjänliga områden;
- b) bebyggda jordbrukslägenheter, såsom torpställen eller nyodlingar;
- c) utjordar och utmarksskiften, som äro avskilt belägna; samt
- d) andra ägor, som utan kännbar olägenhet kunna avskiljas från den fastighet, till vilken de höra.

Utbyte eller försäljning av kyrklig jord må ock medgivas:

då sådan jord erfordras för ändamål, som avses i 1 § lagen den 12 maj 1917 om expropriation;

eller då å prästboställe förlagd tjänstebostad för kyrkoherde eller komminister med hänsyn till dennes tjänsteverksamhet är olämpligt belägen och i anledning därav förflytt-

Medgivande till utbyte eller försäljning av kyrklig jord må lämnas, då samhällelig nytta, såsom tillgodeende av bostadsbehovet i orten eller bildande av lämpliga jordbruk, därav främjas;

då kyrklig jord eljest erfordras för ändamål, som avses i 1 § lagen den 12 maj 1917 om expropriation;

eller då sådan jord på grund av särskilda omständigheter befinnes icke lämpligen böra bibehållas för sitt ändamål.

Vid utbyte eller försäljning, som i denna paragraf sägs, skall iakttagas, att avhändelsen icke är till olägenhet för det allmänna samt att vederlaget motsvarar fastighetens värde med hänsyn särskilt till ortens pris och fastighetens avkastning.

Vid bestämmande av vederlaget skall hänsyn icke tagas till värdet av förbättring, vilken jorden vunnit genom arbete eller kostnad, som den,

¹ Senaste lydelse av 2, 4 och 5 §§, se 1938:733.

(Nuvarande lydelse)

ning av bostaden till plats utom bostället påkallas;

eller då kyrklig jord eljest på grund av särskilda omständigheter befinnes icke lämpligen böra bibehållas för sitt ändamål.

Vid utbyte eller försäljning, som i denna paragraf sägs, skall iakttagas, att avhändelsen icke är till olägenhet för det allmänna samt att vederlaget motsvarar jordens värde enligt i orten gängse skäligt pris, därvid hänsyn icke skall tagas till värdet av förbättring, vilken jorden vunnit genom arbete eller kostnad, som den, till vilken jorden överlåtes, eller någon, vars rätt övergått å denne, såsom innehavare av nyttjanderätt till jorden därå nedlagt utöver vad honom ålegat enligt vad vid upplåtelsen avtalats eller uppenbarligen varit förutsatt.

Där för särskilt fall omständigheterna därtill föranleda, må medgivande lämnas till upplåtelse under tomträtt av tomt å till kyrklig jord hörande område, som i stadgad ordning blivit planlagt för bebyggande.

Fråga om medgivande av utbyte eller försäljning av kyrklig jord, varom i 2 § sägs, eller till upplåtelse under tomträtt av tomt å sådan jord så ock om tillstånd till friköp av område, som i 3 § avses, prövas och avgöres av kammarkollegiet, såvitt ej på grund av stadgande i annan lag eller enligt Konungens bestämmande

(Föreslagen lydelse)

till vilken jorden överlåtes, eller någon, vars rätt övergått å denne, såsom innehavare av nyttjanderätt till jorden därå nedlagt utöver vad honom ålegat enligt vad vid upplåtelsen avtalats eller uppenbarligen varit förutsatt.

4 §.

Där för särskilt fall omständigheterna därtill föranleda, må medgivande lämnas till upplåtelse av kyrklig jord under tomträtt.

5 §.

Fråga om medgivande av utbyte eller försäljning av kyrklig jord, varom i 2 § sägs, eller till upplåtelse under tomträtt av sådan jord så ock om tillstånd till friköp av område, som i 3 § avses, prövas och avgöres av stiftsnämnden, såvitt ej på grund av stadgande i annan lag eller enligt Konungens bestämmande ären-

(Nuvarande lydelse)

ärendets avgörande skall ankomma å Konungens omedelbara prövning.

Över kammarkollegiets beslut i fråga, som enligt vad här stadgats skall av kollegiet avgöras, må klagan föras hos Konungen genom besvär, som skola hava inkommit till ecklesiastikdepartementet före klockan tolv å sextionde dagen från det beslutet gavs.

(Föreslagen lydelse)

det skall avgöras av kammarkollegiet eller ankomma på Konungens prövning.

Talan mot stiftsnämnds eller kammarkollegiets beslut i fråga, som avses i denna lag, föres genom besvär hos Konungen. Besvären skola ingivas till den myndighet, som meddelat beslutet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1964. Beträffande överklagande av beslut, som meddelats före denna lags ikraftträdande, skola äldre bestämmelser gälla.

Utdrag av protokollet över eklelesiastikärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 1 mars 1963.

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, LINDSTRÖM, LANGE, LINDHOLM, KLING, SKOGLUND, EDENMAN, JOHANSSON, AF GEIJERSTAM, HOLMQVIST, ASPLING.

Statsrådet af Geijerstam anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *vissa ändringar i bestämmelserna om försäljning av kyrklig jord m. m.* samt anför därvid följande.

1. Inledning

I skilda sammanhang har under de senaste årtiondena kritik riktats mot den gällande ordningen för försäljning av kyrklig jord. Sålunda begärde riksdagen år 1946 en utredning i ämnet i syfte att anpassa reglerna om försäljning efter kraven på tillgång till jord för bostadsändamål samt för att bättre tillgodose jordbruksekonomiska synpunkter. Uppdraget att verkställa en översyn av lagstiftningen lämnades samma år åt *kammarkollegiet*.

För uppdragets fullgörande utarbetades inom kollegiet först en promemoria (i fortsättningen kallad den preliminära promemorian) med förslag till de ändringar i gällande författningar som ansågs kunna komma under övervägande eller diskussion. Genom remisser anmodades stiftsnämnderna att till kollegiet inkomma med yttrande över promemorian.

Kammarkollegiet framlade därefter den 19 maj 1951 ett betänkande med förslag till vissa ändringar i lagstiftningen om försäljning av kyrklig jord (stencilerat). Dessutom föreslogs bl. a. viss ändring i jordförvärvslagen.

De föreslagna författningsändringarna innebär i huvudsak att nuvarande ordning för försäljning av kyrklig jord behålls men att förfarandet görs enklare och snabbare. Vidare ges försäljningsskålen en ny formulering liksom reglerna för prissättningen.

Över kammarkollegiets betänkande har efter remiss yttranden avgivits av statskontoret, lantbruksstyrelsen, bostadsstyrelsen, lantmäteristyrelsen, besvärssakkunniga, samtliga stiftsnämnder, domkyrkorådet i Lund, samtliga länsstyrelser och lantbruksnämnder, Svenska pastoratens riksförbund samt Sveriges lantmätareförening. Stiftsnämnderna har i allmänhet vid sina yttranden fogat ytt-

randen av boställsnämndsordförande. Vid lantmäteristyrelsens yttrande har fogats yttranden från ett antal överlantmätare. Yttrande av överlantmätare har jämväl införskaffats av vissa länsstyrelser.

Vid remissbehandlingen har i vissa avseenden uttalats starkt delade meningar om kammarkollegiets förslag.

År 1952 tillkallades särskilda sakkunniga för att utreda organisationen av stiftsstyrelsernas kanslier och därmed sammanhängande frågor. Denna utredning, *stiftskansliutredningen*¹, avgav som ett led i sitt arbete den 31 oktober 1956 ett betänkande angående förenkling av förfarandet vid försäljning av kyrklig jord (stencilerat). I betänkandet föreslås främst att beslutanderätten i det stora flertalet försäljningsärenden — mera än 80 % — överflyttas från kammarkollegiet till stiftsnämnden.

Över stiftskansliutredningens betänkande har efter remiss yttranden avgivits av kammarkollegiet, som hört samtliga stiftsnämnder, statskontoret, lantbruksstyrelsen, lantmäteristyrelsen, bostadsstyrelsen, statens organisationsnämnd, statens sakrevision, samtliga domkapitel, länsstyrelserna i Malmöhus, Kronobergs, Skaraborgs, Värmlands och Norrbottens län, domkyrkorådet i Lund, Svenska stadsförbundet, Svenska landskommunernas förbund och Svenska pastoratens riksförbund. Stiftsnämnderna har infortrat yttranden från samtliga boställsnämndsordförande.

Stiftskansliutredningen avgav 1957 och 1958 ytterligare två betänkanden. På grundval av det sistnämnda, som rör stiftskansliernas organisation (stencilerat), framlade Kungl. Maj:t genom proposition 1960:101 förslag till förenkling av stiftsmyndigheternas arbetsformer och handläggningen av arbetet på stiftskanslierna. På hemställan av statsutskottet (SU 1960:118) biföll riksdagen propositionen (rskr 294).

I ärendet framhöll föredragande departementschefen, att de föreslagna förenklingarna förutsatte ändring i gällande bestämmelser rörande stiftsmyndigheternas organisation, vilket i några fall inte kunde ske utan kyrkomötets medverkan. Så var fallet beträffande beslutsordningen i domkapitlet, vilken regleras i lagen om domkapitel, och domkapitlets processuella representantskap, om vilket stadgas i kyrkolagen. Under hänvisning till att kyrkomöte inte avsågs bli inkallat 1960 uttalade departementschefen, att frågan i berörda fall fick anstå någon tid.

Beträffande utredningens förslag angående förfarandet vid försäljning av kyrklig jord förklarade departementschefen i nämnda proposition, att han inte var övertygad om att det medförde någon mera påtaglig vinst ur arbetsbesparingssynpunkt. Han uttalade vidare att det av utredningen väckta spörsmålet inte torde kunna upptagas till behandling utan att man samtidigt löste vissa

¹ Nuvarande generaldirektören R. Magnusson, ordförande, nuvarande avdelningschefen G. Bruno och stiftssekreteraren O. A. Morén.

andra frågor angående försäljningsförfarandet. Under framhållande av att frågan om ändrade grunder för försäljning av kyrklig jord var föremål för överväganden inom ecklesiastikdepartementet och att innan förslag härom framlades inte heller reglerna för själva förfarandet borde ändras, förklarade han sig inte vara beredd att då tillstyrka utredningens förslag i denna del.

Sedan frågan om ändrade regler för försäljning av kyrklig jord samt därmed förknippade spörsmål färdigberetts inom ecklesiastikdepartementet, anhåller jag att nu få upptaga ärendet till närmare behandling.

2. Nuvarande lagbestämmelsers tillkomst

Med den tidigare härskande uppfattningen att den kyrkliga jorden till övervägande del tillhörde kronan ansågs det på grund av bestämmelserna i 77 § regeringsformen erforderligt med riksdagens medgivande till avhändelse av kyrklig jord. Efter kyrkomötets tillkomst ansågs även dess samtycke i dessa ärenden böra inhämtas. Härigenom blev försäljning av kyrklig jord en omständlig sak som krävde lång tid.

Under det att försäljningar av boställen tidigare var sällsynta, blev mot slutet av 1800-talet försäljningsfrågor allt vanligare. För främjande av planerings- och byggnadsverksamheten i framväxande samhällen var det ofta önskvärt, att kyrklig jord avyttrades. Olägenheterna av det tungrodda försäljningssystemet framträdde härigenom tydligare.

En viss förenkling i försäljningsfrågornas behandling infördes genom 1910 års ecklesiastika boställsordning. Enligt 62 § i denna gavs åt Kungl. Maj:t befogenhet att i vissa fall förordna om försäljning av jord tillhörande ecklesiastiskt boställe. Efter 1910 fanns således två former för försäljning av kyrklig jord, dels enligt 62 § boställsordningen och dels — vid försäljningar vid sidan av de i detta lagrum stadgade förutsättningarna — efter särskilt medgivande av Kungl. Maj:t, riksdag och kyrkomöte. 1910 års bestämmelser i ämnet ersattes 1927 av den alltjämt gällande lagen angående tillstånd till försäljning av kyrklig jord i vissa fall samt till upplåtelse av sådan jord under tomträtt (i fortsättningen benämnd försäljningslagen). Genom denna lag vidgades möjligheterna att få avyttra boställsjord. Förutom att de dittills gällande bestämmelserna i 62 § boställsordningen i reviderad form upptogs i försäljningslagen, infördes i lagen bestämmelser om friköp av lägenhet på kyrklig jord. Frågor om försäljning prövades av Kungl. Maj:t eller i vissa fall av kammarkollegiet. Genom en ändring 1932 i lagen vidgades möjligheterna till försäljning av kyrklig jord ytterligare, och 1938 utökades området för kammarkollegiets beslutanderätt i försäljningsfrågorna.

Vid tillkomsten av försäljningslagen angav lagrådet dess innebörd vara den, att genom lagen gavs ett generellt bemyndigande för Kungl. Maj:t eller kam-

markkollegiet att såsom legal representant för det kyrkliga intresset under vissa förutsättningar lämna medgivande till försäljning av kyrklig jord eller till dess upplåtande under tomträtt. Efter lagens ikraftträdande torde den äldre ordningen för handläggning av försäljningsfrågor — medgivande i varje särskilt fall av Kungl. Maj:t, riksdag och kyrkomöte — inte vidare ha tillämpats.

I kungörelsen den 20 januari 1939 med föreskrifter rörande tillämpningen av försäljningslagen, vilken kungörelse utfärdades i samband med 1938 års lagändring och alltjämt gäller, ges regler om det närmare förfarandet vid handläggning av försäljningsärenden.

3. Försäljningsskäl och prissättningen

Gällande rätt

Enligt 2 § försäljningslagen får medgivande till utbyte eller försäljning av vissa i lagrummet angivna slag av kyrklig jord — tomtmark, mindre jordbrukslägenheter, avskilt belägna skiften samt andra ägor, som utan kännbar olägenhet kan avskiljas från den fastighet till vilken de hör — lämnas då samhällelig nytta, såsom uppkomsten av egna hem eller mindre jordbruk, därav främjas. Utbyte eller försäljning får därutöver medges, då kyrklig jord erfordras för något i 1 § expropriationslagen angivet ändamål, då på prästboställe förlagd tjänstebostad för kyrkoherde eller komminister med hänsyn till dennes tjänsteverksamhet är olämpligt belägen eller då kyrklig jord eljest på grund av särskilda omständigheter finnes inte lämpligen böra behållas för sitt ändamål. Vid utbyte eller försäljning skall iakttagas, att avhändelsen inte är till olägenhet för det allmänna samt att vederlaget motsvarar jordens värde enligt i orten gängse skäligt pris.

Frågans tidigare behandling

Då i fråga om förutsättningarna för avyttring 2 § försäljningslagen genom lagändringen 1932 erhöll sin nuvarande utformning, uttalade departementschefen i proposition nr 187 — utan någon riksdagens erinran — bl. a. följande.

I detta sammanhang vill jag vidare betona, att i hittillsvarande administrativa praxis det icke — åtminstone icke avsiktligt — förekommit, att tillstånd till försäljning givits utan att köpeskillingen motsvarat det försäldas fulla värde, därvid jag naturligtvis bortser från värdet å anläggningar, som bekostats av köparen i egenskap av nyttjanderättshavare. Från intet håll torde heller, såvitt jag vet, yrkats att ecklesiastisk jord skulle tagas i anspråk för sociala ändamål annat än mot full ersättning. Det sociala intresse, som skulle tillgodoses genom de ifrågasatta försäljningarna, är icke i första hand intresset att bereda jord för underpris åt personer, som icke med egna eller av det allmänna tillhandahållna medel kan betala jordens verkliga värde, utan intresset att i trakter, där utbud av jord, lämplig för egnahemsbildning, är för litet i förhållande till efterfrågan,

bereda ökad tillgång till sådan jord. Församlingarnas intresse av att ernå största möjliga avkastning å sitt i boställena nedlagda kapital kommer givetvis att bliva en drivfjäder för församlingarna att taga initiativ till försäljning av sådan jord, varå arrendeavkastningen är för låg i förhållande till kapitalvärdet. En sådan drivfjäder har i stor utsträckning hittills saknats.

De grunder efter vilka försäljning enligt 2 § försäljningslagen sker har efter bestämmelsernas tillkomst i skilda sammanhang uppmärksammats i riksdagen, varvid viss kritik riktats mot de kyrkliga myndigheternas försäljningspolitik. Diskussionen har särskilt rört sig om prissättningen på kyrklig jord och har upptagits i nära samband med frågan huruvida prispolitiken vid försäljning över huvud taget av jord i allmän ägo står i överensstämmelse med de av statsmakterna uppdragna linjerna för bostadspolitik.

Vid 1944 års riksdag väcktes en motion (II: 29) med yrkande om dels utredning rörande ett mera rationellt förfarande för värdering av ecklesiastiska jordar, exempelvis genom tillsättande av en statens värderingsnämnd, och i samband därmed en revision av gällande bestämmelser för försäljning av kyrklig jord, dels en översyn av de ecklesiastiska organens försäljningspolitik i syfte att skapa en bättre överensstämmelse mellan denna och de av statsmakterna uppdragna riktlinjerna för bostadspolitik. Första lagutskottet anförde i utlåtande häröver (L'U 1944: 55) bl. a., att de kyrkliga försäljningsorganen inte bör föra en sådan tomtpolitik att de bidrager till att skruva upp bostadspriserna, men att å andra sidan ej torde kunna krävas en så låg prissättning att den skulle innebära en subvention åt andra intressen. Det påpekades i utlåtandet att det för kyrkan är av stort intresse att de tillgångar, som anvisats eller eljest står till buds för tillgodoseende av de kyrkliga ändamålen, för framtiden bibehålles. Någon principiell ändring i gällande grunder för prissättningen kunde utskottet inte förorda. Riksdagen beslöt på förslag av utskottet att avslå motionen.

I skrivelse till Kungl. Maj:t den 15 juni 1945 rörande den av statliga m. fl. myndigheter bedrivna markförsäljningspolitiken anmärkte byggnadslånebyrån på att vissa myndigheter, som förvaltar bl. a. kronan och kyrkan tillhörig jord, vid försäljning och värdering av mark tillämpade principer som inte stod i överensstämmelse med statsmakternas intresse av att underlätta bostadsproduktionen och förhindra fortsatt stegring av hyresnivån. Denna försäljningspolitik hade föranlett förhållanden ägnade att skapa irritation mellan byggnadslånebyrån samt kommuner och enskilda, vilka av myndigheterna i fråga förvärvat mark till högre pris än byggnadslånebyrån kunnat godtaga. Byggnadslånebyrån hemställde därför om utredning rörande dels frågan om en översyn av statliga myndigheters försäljningspolitik i syfte att skapa en bättre överensstämmelse mellan denna och riktlinjerna för den statliga bostadspolitik, dels frågan om tillämpning av rationellare grunder vid värdering av jord, som förvaltas av statliga myndigheter.

Genom beslut av 1946 års riksdag vidgades möjligheterna att göra avsteg från den allmänna regeln att priserna skall ur affärssynpunkt vara så fördelaktiga för

staten som möjligt (prop. 1946: 198, JoU 22, rskr 151). Kungl. Maj:t erhöll då befogenhet att tills vidare vid försäljning av fastigheter för bostadsbyggnadsändamål göra sådant avsteg, där så var påkallat och garantier fanns för att det lägre försäljningspriset inte föranledde enskild spekulationsvinst. Sådana försäljningar skulle inte omfattas av den till förvaltningsmyndighet delegerade försäljningsrätten utan alla ärenden, som avsåg försäljning till lägre pris än marknadsvärdet, skulle prövas av Kungl. Maj:t.

Vid samma riksdag väcktes ånyo motioner i frågan om försäljning av kyrklig jord (II: 270 och 351). I sitt utlåtande 1946: 50 över motionerna uttalade första lagutskottet bl. a., att det med hänsyn till bostadsfrågans stora sociala betydelse självfallet måste fordras att statliga och andra allmänna organ, som förvaltar jord, vid försäljningar för bostadsändamål inte motarbetar eller försvårar den av statsmakterna förda politiken. Utskottet underströk vikten av att prissättningen vid försäljning av kyrklig jord följde samma principer som angivits i proposition 1946: 198. Utskottet fann det vidare motiverat med en uppmjukning av gällande bestämmelser i syfte att bättre tillgodose aktuella jordbruksekonomiska synpunkter. Beträffande den närmare motiveringen för utskottets ställningstagande torde få hänvisas till utlåtandet.

Under återopande av detta utlåtande begärde riksdagen att Kungl. Maj:t skulle verkställa översyn av gällande bestämmelser om försäljning av kyrklig jord (rskr 378). Såsom inledningsvis berörts lämnades uppdraget att verkställa denna översyn åt kammarkollegiet.

Frågan om samordning av offentliga myndigheters prispolitik vid fastighetsförsäljningar och den sociala bostadsbyggnadsverksamheten har därefter vid olika tillfällen berörts i de årliga propositionerna till riksdagen om bemyndigande för Kungl. Maj:t att sälja kronojord.

I proposition 1947: 52 anfördes således, att en i propositionen 1946: 198 aviserad utredning i samordningsfrågan inte kunnat igångsättas, då frågan ansetts ha ett visst samband med de spörsmål rörande utformningen av en rationell markpolitik som markutredningen hade att utreda. Vidare angavs, att som en provisorisk lösning den anordningen utbildats att försäljningsärenden, där en hög prissättning kunde befaras komma i strid med bostadspolitiken, skulle underställas Kungl. Maj:t, varvid byggnadslånebyråns utlåtande inhämtades i en eller annan form. Uttalandet mötte ej erinran i riksdagen.

Enligt beslut av 1948 och 1952 års riksdagar (prop. 1948: 241, JoU 61, rskr 424; prop. 1952: 157, JoU 16, rskr 186) skall markförvaltande myndighet med rätt att besluta om försäljning höra bostadsstyrelsen vid försäljning av mark för bebyggelseändamål, där det gäller nybyggnad för permanent bosättning och det föreslagna priset överstiger 3 000 kr. Om förvaltningsmyndigheten inte kan godtaga styrelsens uppfattning i prisfrågan, skall ärendet hänskjutas till Kungl. Maj:t för avgörande.

Rörande prissättningen på kyrklig jord anfördes i proposition 1948: 241,

att dåvarande förfarande alltjämt borde gälla med hänsyn till att den kammarkollegiet anbefallda utredningen även torde komma att behandla frågan att anpassa bestämmelserna om försäljning av sådan jord efter de socialt motiverade kraven på tillgång till jord för bostadsändamål. Även i motsvarande propositioner till följande riksdagar har vanligen anmärkts att frågan inte slutligt behandlats, varför gällande allmänna riktlinjer och villkor för försäljningsförfarandet alltjämt bör tillämpas.¹

Kammarkollegiets betänkande

Beträffande försäljningsskäl enligt 2 § försäljningslagen föreslås i betänkandet endast ett par jämkningar av närmast formell art. Dessutom diskuteras en i den preliminära promemorian föreslagen lagändring med jordpolitiskt syfte. I anslutning till promemorian — som i denna del biträts av stiftsnämnderna — förordas således till en början att den i lagrummet givna exemplifieringen av »samhällelig nytta» skall erhålla en modernare formulering med tanke på behovet av mark för tätbebyggelse och på att uppkomsten av »mindre jordbruk» inte längre anses vara eftersträfvansvärt. Det föreslås att stadgandet i fråga skall inledas med orden: »Då samhällelig nytta, såsom tillgodoseende av bostadsbehovet i orten eller bildande av för denna lämpliga jordbruk, därav främjas, må . . .».

Uttrycket »då å prästboställe förlagd tjänstebostad för kyrkoherde eller komminister med hänsyn till dennes tjänsteverksamhet är olämpligt belägen och i anledning därav förflyttning av bostaden till plats utom bostället påkallas» anser kollegiet vidare på anförda skäl böra ersättas med formuleringen »då prästgård är olämpligt belägen eller blivit obehövlig».

Det i promemorian upptagna jordpolitiska spørsmålet rör frågan, huruvida i lagrummet uttryckligen bör anges att försäljning av kyrklig jord får medgivas då så erfordras ur jordbrukssynpunkt för att underlätta bildande av bärkraftiga brukningsdelar. I yttrandena över promemorian har ett sådant tillägg till lagtexten förordats av stiftsnämnderna i Uppsala och Lund, medan övriga stiftsnämnder ifrågasatt dess behövlighet eller lämplighet eller också bestämt avstyrkt detsamma.

Kammarkollegiet anför i sitt betänkande, att lantbruksnämndens yttrande inhämtas i ärenden rörande försäljning av kyrklig jord för jordbruksändamål, när någon tvekan kan föreligga om den tilltänkta försäljningens lämplighet ur arronderingssynpunkt. Med anmärkande att kollegiet i annat sammanhang föreslagit att lantbruksnämndens hörande skall göras obligatoriskt vid försäljning av jordbruk eller skogsbruk, finner kollegiet att de intressen lantbruksnämnderna har att företräda torde vinna tillbörligt beaktande vid de försäljningar som

¹ Se bl. a. prop. 1952: 157, 1954: 89, 1956: 67.

kommer till stånd. Kollegiet erinrar härjämte — dock med påpekande om den begränsade praktiska betydelsen härav — om lantbruksnämnds möjlighet att väcka fråga om expropriation av kyrklig jord för stärkande av ofullständigt jordbruk eller att vid försäljning av sådan jord lösa till sig fastigheten för att underlätta bildandet av bärkraftiga brukningsdelar. Däremot är, sägs det i betänkandet, lantbruksnämndernas möjligheter att förvärva kyrklig jord, när detta skulle vara ur arronderingssynpunkt lämpligt eller önskvärt, begränsade av bestämmelserna i 2 § försäljningslagen att försäljningen får avse, förutom vissa särskilt angivna områden, endast ägor som utan kännbar olägenhet kan avskiljas från fastigheten till vilken de hör, och att avhändelsen inte får vara till olägenhet för det allmänna. Kollegiet anför vidare.

Det i promemorian föreslagna, nya momentet skulle härvidlag icke medföra någon ändring utan endast medföra, att motiveringen för försäljningen icke behöver vara så stark, samt formellt möjliggöra försäljning även till annan än vederbörande lantbruksnämnd. Det sistnämnda torde dock sakna praktisk betydelse, då hinder naturligtvis icke möter att sälja direkt till den av lantbruksnämnden utpekade köparen utan att använda omvägen över lantbruksnämnden. Det bör dock icke krävas, att den kyrkliga jorden skall i större omfattning än enskild eller kronojord ställas till förfogande för ifrågavarande jordpolitiska strävanden. Såsom från stiftsnämndernas sida framhållits, skulle det nya momentet sannolikt leda till ett avsevärt ökat antal ansökningar om förvärv av kyrklig jord för jordbruksändamål av beskaffenhet att icke kunna vinna avseende, vilket skulle tynga förvaltningen till ingen nytta. Det nya momentet kan ej betraktas som oumbärligt för lösandet av lantbruksnämndens uppgifter. Ej heller synas de därmed förknippade fördelarna så stora vid jämförelse med de olägenheter, det skulle draga med sig för den kyrkliga jorden och dess förvaltning, att dess intagande i den kyrkliga försäljningslagen ändock kan anses motiverat. Detta föreslås fördenskull icke.

Beträffande prissättningen vid försäljning av kyrklig jord finner kollegiet sig inte kunna tillstyrka en regel som helt skulle tillgodose den uppfattning bostadsstyrelsen enligt kollegiets mening företräder, nämligen att priset vid försäljning av kyrklig jord bör överensstämma inte med prisnivån i orten utan med en prisnivå, som styrelsen prövar för orten lämplig. Däremot finner kollegiet — med anmärkning att detta står i överensstämmelse med praxis — befogat att 2 § försäljningslagen i fråga om vederlagets storlek erhåller en formulering som gör det möjligt att jämka priset med hänsyn till bostadssociala önskemål. Dessutom bör författningstexten jämkas även med hänsyn till fall då något »i orten gängse skäligt pris» inte finns. Lagrummet bör således enligt kollegiets mening ha följande lydelse:

Vid utbyte eller försäljning, som i denna paragraf sägs, skall iakttagas, att avhändelsen icke är till olägenhet för det allmänna samt att vederlaget för jorden skall vara skäligt i förhållande till jordens beskaffenhet och läge samt prisnivån i orten; dock att priset å tomt- eller exploateringsmark för bostadsändamål må jämkas under denna prisnivå för att tillgodose bostadssociala önskemål.

Kollegiets uppfattning om hur en sådan bestämmelse bör tillämpas framgår av följande uttalanden i betänkandet.

Den i den kyrkliga försäljningslagen givna regeln för prissättningen bör jämföras med grunderna för expropriationsersättningens bestämmande enligt 1950 års formulering av expropriationslagen. Löseskillingen skall motsvara fastighetens värde »med hänsyn särskilt till ortens pris och fastighetens avkastning». Enligt motiven innebär uttrycket, att vederlaget skall bestämmas så, att överlåtarens ekonomiska ställning icke försämras, dock utan att något överpris behöver erläggas. Tankegången skiljer sig icke i något väsentligt från den, som ligger bakom bestämmelserna i den kyrkliga försäljningslagen även om där tonvikten något mera ligger på ortens prisnivå.

Att principiellt tillämpa en snävare prissättning vid försäljning av kyrklig jord än vid expropriation skulle vara att använda den kyrkliga jorden för att subventionera densamma ovidkommande intressen. Önskan att erhålla ett högt vederlag är minst lika naturlig och berättigad vid en frivillig försäljning enligt den kyrkliga försäljningslagen som när mark avstås genom expropriation. I båda fallen gäller det att uppnå en lämplig avvägning, så att inga berättigade intressen eftersätts. Det ligger emellertid i sakens natur, att vid en försäljning mera hänsyn kan tagas till särskilda och vid ett strängare bedömande relativt oväsentliga omständigheter, som kan verka såväl i prishöjande som prissänkande riktning, än vid en expropriationsvärdering. Omständigheter av det senare slaget torde i försäljningspraxis ha beaktats väl så ofta som omständigheter av det förra.

Remissyttranden

Några erinringar har i stort sett inte framställts mot kammarkollegiets omformulering av försäljningsskälen.

Lantbruksstyrelsen och ett flertal *lantbruksnämnder* (i Kronobergs län, Kalmar läns södra område, Gotlands län, Malmöhus län, Älvsborgs läns norra och södra område, Jämtlands län samt Norrbottens län) har emellertid ansett motiverat att införa det av kammarkollegiet ifrågasatta nya momentet i 2 §, nämligen att byte eller försäljning av kyrklig jord får medgivnas då så erfordras för att underlätta bildandet av bärkraftiga jordbruk. *Lantbruksstyrelsen* har härom i sitt utlåtande andragit bl. a.

Den omständigheten att den kyrkliga förvaltningen skulle komma att tyngas genom ett ökat antal ansökningar om köp eller byte av ecklesiastisk jord synes enligt lantbruksstyrelsens mening ej utgöra tillräckligt skäl mot att avvisa ett sådant tillägg till den kyrkliga försäljningslagen. Lantbruksstyrelsen vill erinra om att enligt 1947 års riksdagsbeslut bör verksamheten för jordbrukets rationalisering i möjligaste mån vara en jordbrukarnas egen angelägenhet. Initiativ från jordbrukarna själva till rationaliseringsåtgärder bör därför främjas även om de skulle medföra ett visst ökat förvaltningsarbete.

Lantbruksnämnden i Kalmar läns södra område framhåller, att stor vikt bör läggas vid lantbruksnämndernas möjligheter att genom den s. k. aktiva inköpspolitiken, dvs. genom inköp av jord i fria marknaden och överlåtelser av sådan

jord enskilda jordbrukare emellan, underlätta bildandet av bärkraftiga brukningsenheter. Nämnden anför vidare.

På samma grund som det tidigare framstod som en betydelsefull social angelägenhet, att åtgärder för försäljning av kyrklig jord inriktades på föryttring av torp och andra bebyggda mindre lägenheter för egnahemsbildning, bör det enligt lantbruksnämndens mening numera vara angeläget, att kyrklig jord, där försäljning utan olägenhet kan ske, tillhandahållas för att tillgodose statens och de enskildas strävanden att genom yttre rationaliseringsåtgärder tillskapa bärkraftiga brukningsenheter.

Kammarkollegiets betänkligheter att det nya momentet skall medföra en ökning av antalet ansökningar kan enligt *lantbruksnämnden i Gotlands län* elimineras genom en bestämmelse att den jordsökande skall träda i kontakt med lantbruksnämnden, innan han inlämnar ansökan om köp av kyrklig jord, för att efterhöra nämndens inställning till hans förslag om utökning av sitt jordbruk. *Lantbruksnämnden i Malmöhus län* åter har föreslagit att s. k. rationaliseringsförsäljningar får äga rum endast då lantbruksnämnd gör framställning om förvärv av kyrklig jord för rationaliseringsändamål.

Lantbruksnämnden i Kopparbergs län har anfört att en uppräknig av olika försäljningsskäl är otidsenlig och obehövlig. För de fall då utbyte eller försäljning förutsätter ändring i fastighetsindelningen, torde det enligt nämnden vara tillräckligt att stadga, att medgivande må lämnas om ändringen prövas vara ur allmän synpunkt lämplig. Kommun bör inte, sägs det i yttrandet, utan särskilda skäl vägras tillstånd att för exploateringsändamål förvärva kyrklig jord, som är belägen inom område, för vilket finns fastställd stadsplan eller byggnadsplan, och motsvarande förmånsställning torde direkt i lagtexten böra givas beträffande kompletteringsförvärv i jordbruksrationaliserande syfte.

I prissättningsfrågan har den av kollegiet föreslagna jämkningen för tillgodoseende av bostadssociala önskemål bemötts övervägande negativt i remissyttrandena.

Samtliga stiftsnämnder har uttalat sig emot en sådan jämkning, varvid särskilt framhållits att den kyrkliga jorden inte genom försäljning till underpris får användas för subventionering av denna ovidkommande intressen. *Stiftsnämnden i Uppsala* har dock inte helt motsatt sig bestämmelsen men föreslagit att den erhåller formuleringen: »dock att priset å tomt eller exploateringsmark för bostadsändamål må jämkas under denna prisnivå med hänsyn till den oförtjänta värdestegring, som marken möjligen kan anses hava undergått». Stiftsnämnden menar, att man härigenom mera oklanderligt skulle kunna nå samma syfte som med den i förslaget föreslagna formuleringen utan att någon subventionering uppkommer. Stiftsnämnden har dock med skärpa betonat att det medgivande till jämkning av prisnivån, som sålunda föreslagits, inte får utsträckas i vidare mån än som gäller för annan, icke kyrklig fast egendom.

Statskontoret har uttryckt samma uppfattning i vad gäller jämkning som

stiftsnämnderna. Argumenteringen överensstämmer i stort sett med vad stiftsnämnderna härutinnan anfört. I yttrandet erinras om första lagutskottets uttalande i utlåtandet 1944: 55 samt anföres ytterligare.

Såvitt statskontoret kan finna låter berörda uttalande icke väl förena sig med det av kollegiet nu föreslagna tillägget. En jämkning av priset under »prisnivån i orten» synes icke möjlig utan subvention av andra intressen. En omformulering av bestämmelsen i syfte att uppnå en mera otvetydig lokution under beaktande av de av riksdagen gjorda uttalandena torde vara ofrånkomlig. Vid bestämmelsens avfattande synes böra uppmärksammas, att prissättningen bör kunna ske under hänsynstagande till överlåtarens möjligheter att placera köpeskillingen i andra realvärdebetonade tillgångar, som på längre sikt kan bedömas lämna en avkastning motsvarande den till försäljning ifrågasatta markens. Avkastningen av de kyrkliga tillgångarna kommer nämligen den kyrkliga samfälligheten tillgodo. En försämrad avkastning å dessa tillgångar påverkar därför direkt utdebiteringen för kyrkliga ändamål. Kyrkojordens ägare eller förvaltare torde förden skull ha att tillse, att kyrkans tillgångar såvitt möjligt skyddas mot förluster till följd av fallande penningvärde. Dessa omständigheter bör icke förbises vid försäljning av välbelägen kyrklig jord och bör kunna tillåtas påverka köpeskillingen, även om priset härigenom skulle komma att närma sig eller uppnå prisnivån i orten å tomtmark.

Av *lantbruksnämnderna* har endast nämnderna i *Östergötlands län* och *Älvsborgs läns södra område* uttalat sig beträffande jämkningsklausulen. Ingen av dem anser sig kunna tillstyrka införandet av en sådan klausul.

Länsstyrelserna har visat sig vara av olika uppfattning i denna fråga. *Länsstyrelserna i Uppsala län, Västernorrlands län* och *Norrbottnens län* har sålunda funnit jämkningsklausulen otillräckligt motiverad. Länsstyrelsen i Uppsala län har därvid anfört, att styrelsen inte kan finna att det ankommer på ägaren av den kyrkliga jorden att tillgodose de bostadssociala önskemålen. I den mån ett eljest skäligen pris anses böra jämkas bör det enligt länsstyrelsen ske genom att motsvarande statsbidrag utbetalas till köparen, varigenom säljaren får ersättning för fulla värdet. Länsstyrelsen i Norrbottens län har uttalat att, om ändringen genomföres, man i köpeavtalen bör intaga bestämmelser, som för köparen hindrar spekulation eller möjlighet att tillgodogöra sig prisreduktionen. Enligt *länsstyrelsen i Skaraborgs län* bör klausulen undvikas medan *länsstyrelserna i Stockholms län* och *Blekinge län* funnit det tveksamt, om den bör införas, varvid dock framhållits att den kan vara motiverad från synpunkten av att i vissa fall prisnivån på orten kan antagas bli påverkad av utbud av kyrklig jord. *Länsstyrelserna i Gävleborgs län, Jönköpings län, Kalmar län, Göteborgs och Bohus län, Kronobergs län* och *Värmlands län* har tillstyrkt införandet av klausulen såsom överensstämmande med praxis. *Länsstyrelsen i Värmlands län* går härvid längst och anser att jämkning bör utsträckas till att avse även betydelsefulla institutioner för bygden eller riket i dess helhet. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* har yttrat att den kyrkliga jorden, som genom sitt läge ofta är synnerligen väl lämpad för bostadsbebyggelse, inte kan lämnas utanför statsmakternas bostadspolitiska strävanden; eftersom i allmänhet inga rättsliga hinder för kronans

förfogande i försäljningsväg över den kyrkliga jorden föreligger, bör denna då så synes befogat kunna säljas till skäligen jämkat pris för tillgodoseende av bostadssociala önskemål.

Bostadsstyrelsen och *lantmäteristyrelsen* har förordat, att värderingsgrunderna i 2 § försäljningslagen anges med uttrycklig hänvisning till expropriationslagen. *Bostadsstyrelsen* har härvid anfört.

Från olika kyrkliga myndigheters sida har vid olika tillfällen framhållits, att man av kyrkan icke skall kräva en så låg prissättning på mark, att densamma innebär subventioner till bostadsbyggandet. Detta är en synpunkt som bostadsstyrelsen helt kan ansluta sig till. Från styrelsens sida har heller aldrig ifrågasatts, att kyrklig mark skulle försäljas till »underpris». Styrelsen har endast i konsekvens med den av statsmakterna omfattade bostadspolitiska inriktningen sökt medverka till att prisstegringen på mark för bebyggelseändamål hålles tillbaka. Ur bostadspolitisk synpunkt torde härvid icke behöva uppställas längre gående önskemål än att kyrkans mark prissättes efter samma grunder som gäller för mark som exproprieras för tätbebyggelse. Det torde icke med fog kunna göras gällande, att det pris som vid expropriation åsättes ett område skulle innebära en subventionering till förmån för den exproprierande parten. Att hänföra värdering av kyrklig mark till expropriationslagens bestämmelser torde vara naturligt även ur den synpunkten att huvudparten av de kyrkliga jordar som här avses är utsatta för ett latent expropriationshot.

Ändringen av expropriationslagen vidtogs bl. a. i syfte att tillgodose bostadspolitiska intressen. En annan värderingsgrund för kyrkans mark än expropriationslagens skulle kunna vidmakthålla spänningen mellan de kyrkliga och de bostadspolitiska intressena.

Stiftskansliutredningen

Stiftskansliutredningen har ansett förevarande frågor falla utanför dess uppdrag. Med anledning av att utredningen föreslår att beslutanderätten i flertalet kyrkliga försäljningsärenden överflyttas till stiftsnämnderna, har utredningen dock funnit sig böra framhålla, att bostadspolitiska synpunkter bör beaktas av stiftsnämnderna vid handläggning av ifrågavarande ärenden, exempelvis genom överläggningar om tomtvärden mellan stiftsnämnd och vederbörande organ på det bostadspolitiska området.

Nyssnämnda uttalande har föranlett kommentarer i några av de yttranden, som avgivits över utredningens betänkande, varvid man i allmänhet ställt sig positiv till utredningens rekommendation.

Föredraganden

Kyrklig jord, varå försäljningslagen är tillämplig, upptar omfattande arealer och representerar betydande värden. Sålunda finns för närvarande omkring 2 000 prästgårdar med tillhörande prästgårdsområde. Huvudparten av fastigheterna utgörs av omkring 3 000 löneboställen med en sammanlagd areal av närmare 400 000 hektar, varav omkring 110 000 hektar inägojord och 275 000 hektar

produktiv skogsmark. Därjämte finns omkring 150 av stiftsnämnd förvaltade ecklesiastika arrendegårdar med en areal av drygt 4 000 hektar inägojord och omkring 8 000 hektar produktiv skogsmark. Slutligen omfattar den till lokalkyrkorna knutna jorden omkring 1 300 fastigheter med 3 000 hektar inägojord, vartill kommer de likaledes till kyrkorna hörande kyrkskogarna, uppgående till drygt 6 000 hektar produktiv mark.

Den kyrkliga jorden är inte sällan centralt belägen i eller invid städer och tätorter eller annan tätbebyggelse. På sina håll är kyrkans egendom så gott som den enda mark som med avseende på läge och andra förhållanden kan komma i fråga för bebyggelseändamål. Det sammanlagda taxeringsvärdet av den egendom, varom här är fråga, uppgår i dag till omkring 420 milj. kr. Med tanke inte minst på jordens fördelaktiga belägenhet torde detta värde motsvara en försiktig uppskattning; det verkliga värdet torde mångenstädes vara betydligt högre.

I och med tillkomsten av den nya byggnadslagstiftningen har kravet på planmässighet i samhällenas utbyggnad skärpts väsentligt. En viktig förutsättning för en orts ändamålsenliga utveckling utgör tillgången på lämplig exploateringsmark. Även vid genomförandet av rationaliseringsverksamheten inom jordbruket fordras att jord, som bedöms lämpligen böra ingå i en strukturförändring, utan alltför stor omgång och tidsutdräkt kan ställas till förfogande.

Mot bakgrund av vad jag här anfört torde klart framstå, att det ur samhällelig synpunkt är ett betydelsefullt önskemål, att kyrklig jord i samma utsträckning som annan publik mark är tillgänglig för bostadsbyggande liksom andra allmännyttiga ändamål, samt att avhändelse kan ske på skäliga villkor och utan lång tidsutdräkt.

Gällande ordning för behandling av ifrågavarande ärenden tillgodoser inte i tillräcklig grad nämnda önskemål. Förfarandet är alltjämt både omständligt och tidsödande. Kritik, främst från städer och samhällen samt från våra bostadsmyndigheter, har också under lång tid och i skilda sammanhang riktats såväl mot handläggningen — varvid framförallt krävts en längre gående decentralisering av beslutanderätten i ärendena — som mot den tillämpade prissättningen, vilken ansetts stå i motsättning till det av statsmakterna uppställda målet att hålla tomtpriserna nere. I viss mån har även den återhållsamhet i fråga om markavhändelser, som åtminstone tidigare varit utmärkande för de kyrkliga myndigheternas förvaltning, kritiserats.

Sälunda anhöll 1946 års riksdag om en översyn av bestämmelserna. Till grund för riksdagens beslut låg första lagutskottets utlåtande 1946:50, i vilket utskottet ansåg det nödvändigt att reglerna anpassades efter de socialt motiverade kraven på tillgång till jord för bostadsändamål och för jordbrukets rationalisering samt att förfarandet gjordes enklare och smidigare.

Kammarkollegiet, som fick i uppdrag att utreda frågan, avgav 1951 förslag till förenkling av försäljningsförfarandet samt till ändrade regler för prissättning på jorden. Vid förslaget remissbehandling uttalades i vissa avseenden

starkt delade meningar om detta, särskilt beträffande den del av förslaget, som gick ut på att priset skall kunna jämkas i syfte att tillgodose bostadssociala önskemål.

Den 1952 tillkallade stiftskansliutredningen avgav som ett led i sitt arbete 1956 förslag till förenkling av förfarandet vid försäljning av kyrklig jord. Den viktigaste nyheten i detta förslag är en decentralisering till stiftsnämnd av beslutanderätten i huvudparten av försäljningsärendena. Denna tanke har vid remissbehandlingen nästan genomgående fått ett gott mottagande. Ett flertal myndigheter har förordat, att beslutanderätten överflyttas i större omfattning än den föreslagna.

Det material som lagts fram genom de båda utredningarna ger otvivelaktigt vid handen, att försäljningslagen behöver revideras i syfte att anpassa bestämmelserna efter de av riksdagen uttalade önskemålen. En decentralisering av beslutanderätten i ärendena synes därvidlag vara det mest angelägna, men också reglerna om försäljningsskäl och prissättning tarvar en översyn i syfte att anpassa dem till dagens läge inom det bostadspolitiska och det jordbrukspolitiska området.

Innan jag går närmare in på problemen härvidlag vill jag nämna, att försäljningslagen reglerar inte bara försäljning utan även utbyte av kyrklig jord. Med utbyte avses här enligt fast praxis endast byte såsom fång, s. k. avtalsbyte. Däremot faller ägoutbyte inte in under lagens reglering; för detta institut gäller bestämmelser i jorddelningslagen och lagen om fastighetsbildning i stad.

Ägoutbytesinstitutet synes i viss utsträckning ha kommit att användas inte endast för att få till stånd bättre fastighetsbildning utan även i syfte att överföra för visst ändamål lämplig jord från en ägare till en annan. Anledning att i samband med nu aktuella ändringar i försäljningslagen närmare taga upp berörda fråga torde dock inte föreligga, bl. a. med hänsyn till att spørsmålet om ändrade regler för ägoutbyte prövas av fastighetsbildningskommittén, vars betänkande är att förvänta under innevarande år.

Den av 1946 års riksdag begärda anpassningen av försäljningslagen efter nutida förhållanden föranleder i första hand en undersökning, i vilken utsträckning de i lagen upptagna försäljningsskälen behöver överarbetas eller kompletteras. Kammarkollegiet har i detta hänseende ansett, att den i 2 § försäljningslagen givna exemplifieringen av samhällelig nytta — uppkomsten av egna hem eller mindre jordbruk — numera är otidsenlig och bör få en modernare utformning. Jag delar denna uppfattning och kan i huvudsak ansluta mig till den av kollegiet föreslagna omformuleringen av stadgandet i förevarande hänseende.

För närvarande gäller att försäljning för främjande av samhällelig nytta får ske endast av vissa i lagen angivna ägoslag av kyrklig jord. Anledning att bibehålla denna begränsning synes inte föreligga; den torde för övrigt numera sakna praktisk betydelse.

Enligt 2 § andra stycket försäljningslagen får kyrklig jord säljas för tillgodo-

seende av andra ändamål än de i lagen särskilt angivna, i den mån ändamålet kan tillgodoses genom expropriation. Genom ändringar i expropriationslagen 1947 och 1949 har möjligheterna till expropriation vidgats med sikte på jordbrukets yttre rationalisering och bostadsförsörjningens behov. Sålunda kan efter dessa ändringar expropriation ske såväl för stärkande av ofullständigt jordbruk som för att säkerställa att mark på skäligen villkor är tillgänglig för tätbebyggelse och därmed sammanhängande anordningar eller för att eljest i kommuns ägo överföra icke tätbebyggd mark för upplåtelse med tomträtt. Redan enligt gällande lag får alltså kyrklig jord tagas i anspråk för jordpolitiska och bostads-sociala syften. Någon utvidgning av försäljningsskålen i den förevarande lagstiftningen för att ytterligare tillgodoses dessa ändamål synes inte behövlig.

Då det gäller vissa detaljer i det nu aktuella stadgandet har kammarkollegiet föreslagit omformulering av den del därav som talar om försäljning av prästgård. Sådan försäljning förekommer sällan — inte ens den genomgripande pastoratsregleringen har medfört avhändelser i större utsträckning. Till följd härav finner jag — i likhet med vad som påpekats i ett remissyttrande — över huvud taget behov inte föreligga att uttryckligen nämna detta försäljningsskäl. Behöver prästgård till följd av ändrade förhållanden säljas, torde det moment i stadgandet kunna tillämpas, som talar om försäljning »då kyrklig jord eljest på grund av särskilda omständigheter befinnes icke lämpligen böra bibehållas för sitt ändamål».

Vad härefter angår spörsmålet om prissättningen får jag till en början erinra om att vid 1949 års ändringar i expropriationslagen formulerades ersättningsregeln så, att för fastighet som exproprieras skall erläggas lösenskillning motsvarande fastighetens värde med hänsyn särskilt till ortens pris och fastighetens avkastning. Av motiven till bestämmelsen framgår, att avsikten inte varit att frångå den tidigare gällande principen om full ersättning för det ingrepp, expropriationen utgör, utan att man endast velat genom den nya formuleringen bryta en tendens att fastställa ersättningen i överkant.

I kritiken mot nuvarande ordning för försäljning av kyrklig jord har gjorts gällande, att priserna på tomt- och exploateringsmark hållits för höga och att därigenom försäljningsmyndigheternas praxis kommit att stå i mindre god överensstämmelse med den statliga bostadspolitik.

Bostadsstyrelsen, som närmast har ansvaret för genomförandet av den av statsmakterna fastställda bostadspolitik, tillämpar sedan länge vid värdering i samband med bostadslångivningen de genom 1949 års lagändring antagna grunderna för bestämmande av expropriationsersättning. Även vid försäljning av kyrklig jord för bostadsändamål torde i stort sett dessa grunder användas.

Det måste anses angeläget att en enhetlig värderingsnorm tillämpas vid all avhändelse av publik jord samt att denna — för att främja den önskvärda samordningen med bostadspolitik — uttryckligen anpassas till expropriations-

lagens regler. Enligt min mening bör sålunda expropriationslagens värderingsnorm införas i försäljningslagen. Av det anförda följer att något behov numera inte kan anses föreligga att tillskapa en jämningsregel av den innebörd kammarkollegiet föreslagit.

Till undvikande av missförstånd vill jag slutligen understryka — såsom också framgått av uttalandena i motiven till 1949 års ändring i expropriationslagen — att med den föreslagna nya formuleringen inte åsyftas någon försäljning till underpris av kyrklig jord utan endast en prissättning efter samma regler som i övrigt gäller för mark, vilken tages i anspråk för allmännyttigt ändamål. Jag avser att i det följande närmare utveckla vilka myndigheter och andra, som bör medverka vid bedömningen av frågor om prissättning.

4. Beslutanderätten och besvärsförfarandet

Gällande rätt m. m.

Frågor om förfogande över kyrklig jord skall enligt 5 § första stycket försäljningslagen prövas och avgöras av kammarkollegiet, där ej på grund av stadgande i annan lag eller enligt Kungl. Maj:ts bestämmande ärendets avgörande skall ankomma på Kungl. Maj:ts omedelbara prövning. Enligt 9 § tillämpningskungörelsen skall då fråga är om jord med större inägoareal än tio hektar eller större sammanlagd areal än tjugo hektar eller med högre värde än 20 000 kr. kammarkollegiet med eget utlåtande hänskjuta ärendet till Kungl. Maj:ts avgörande.

Enligt 5 § andra stycket försäljningslagen får klagan över kammarkollegiets beslut i försäljningsärende föras hos Konungen genom besvär, som skall ha inkommit till ecklesiastikdepartementet på sextionde dagen från det beslutet gavs.

De i tillämpningskungörelsen upptagna reglerna om det närmare förfarandet vid försäljning m. m. innehåller i huvudsak följande: Ansökan i försäljningsärende skall inges till stiftsnämnden, som har att, efter viss förberedande handläggning, utfärda förordnande för boställsnämnd eller dess ordförande att företa ärendet till förrättning. Sedan förrättningen avslutats och ärendet under viss tid varit utställt för yttrande av sökanden eller annan, vars rätt kan beröras, skall det återgå till stiftsnämnd för viss remissbehandling. Sedan i sin tur denna avslutats har stiftsnämnden att med eget utlåtande översända ärendet till kammarkollegiet. I kollegiet beredes ärendet ytterligare, varefter kollegiet fattar beslut, eller, i fall då avgörandet inte ankommer på kollegiet, med eget utlåtande hänskjuter det till Kungl. Maj:t.

Som jag inledningsvis nämnde tillkom nuvarande bestämmelser i 5 § försäljningslagen genom lagändring 1938. Under 1930-talet ägde också i praxis rum en decentralisering på området, i det s. k. generella försäljningsmedgivanden utfärdades. Detta innebar att Kungl. Maj:t bemyndigade länsstyrelse och seder-

mera även stiftsnämnd att sälja ett större antal tomter eller lägenheter på kyrklig jord, vanligen belägna inom samma planlagda område. I Kungl. Maj:ts beslut bestämdes vilka områden som skulle få säljas samt lägsta pris för varje tomt eller annan försäljningsenhet. I övrigt ägde länsstyrelsen respektive stiftsnämnden att bestämma pris och försäljningsvillkor. Denna praxis upphörde sedermera.

Decentralisering vid försäljning av kronojord

I fråga om försäljning av statlig jord tillämpas alltsedan 1942 den ordningen, att Kungl. Maj:t årligen utverkar riksdagens bemyndigande att under kommande budgetår, utan inhämtande i varje särskilt fall av riksdagens medgivande, få sälja kronan tillhörig fast egendom med ett värde, vars maximigräns riksdagen för varje år fastställer. Bemyndigandena har också innefattat rätt för Kungl. Maj:t att överlämna åt central förvaltningsmyndighet att besluta om försäljning av egendom, vars värde likaledes för varje år angivits till visst högsta belopp. Allmänt har härvid gällt att medgivandet inte skall tillämpas vid sådan försäljning av kronoegendom som regleras i författningsväg. Till följd härav har avyttring av kronan tillhörig ecklesiastik jord inte omfattats av bemyndigandena.

De berörda värdegränserna fastställdes av 1942 års riksdag till 40 000 kr. respektive 20 000 kr. och gällde därefter oförändrade t. o. m. budgetåret 1946/47. I en promemoria den 29 november 1947 föreslog *decentraliseringsutredningen*, att värdegränserna skulle höjas till 100 000 kr. respektive 50 000 kr. samt att Kungl. Maj:t skulle äga delegera till länsstyrelse att sälja allmänna arvsfonden tillhörig fast egendom med ett värde av högst 50 000 kr. Vidare framhöll utredningen, att kammarkollegiet beträffande kyrklig jord torde intaga samma centrala ställning som de affärsdrivande verken beträffande fast egendom under deras förvaltning. Utredningen föreslog därför att värdegränsen för kammarkollegiets rätt att självständigt sälja kyrklig jord skulle höjas till 50 000 kr.

Enligt senast givna bemyndigande äger Kungl. Maj:t rätt att utan riksdagens hörande i varje särskilt fall sälja kronojord med ett värde av högst 200 000 kr., då egendomen förvaltas av generalpoststyrelsen, telestyrelsen, järnvägsstyrelsen, väg- och vattenbyggnadsstyrelsen, vattenfallsstyrelsen, luftfartsstyrelsen eller domänstyrelsen, samt eljest av högst 70 000 kr. Kungl. Maj:t äger överlämna beslutanderätten till nämnda styrelser i fråga om egendom, vars värde inte överstiger 100 000 kr., till annan central förvaltningsmyndighet, då värdet inte överstiger 30 000 kr., samt till länsstyrelse såvitt angår allmänna arvsfonden tillhörig egendom med ett högsta värde av 15 000 kr. Värdegränserna har höjts 1952 och 1958, i båda fallen med hänsyn till fastighetstaxeringsvärdenas höjning, samt 1961, varvid som skäl åberopades att dröjsmål med försäljningarna borde undvikas och den administrativa omgången i ärendena förenklas. I proposition nr 69 till årets riksdag föreslås höjning av beloppen 70 000 kr., 30 000 kr. och 15 000 kr. till respektive 100 000 kr., 50 000 kr. och 25 000 kr.

Kammarkollegiets betänkande

I betänkandet upptages frågan om en ytterligare decentralisering till kammarkollegiet av beslutanderätten i kyrkliga försäljningsärenden. Förslag i denna del bygger på decentraliseringsutredningens uppfattning att kollegiet bör få medgiva försäljning av jord med ett värde av högst 50 000 kr. Kollegiet finner en delegation till kammarkollegiet i denna omfattning inte kunna medföra några nackdelar men väl åtskilliga fördelar, särskilt snabbare beslut.

Såsom förutsättning för utvidgad delegation av beslutanderätten till kammarkollegiet har angivits, att bostadsstyrelsen skall höras i fråga om prissättning på tomt- eller exploateringsmark och att, om oenighet beträffande priset uppstår, ärendet skall hänskjutas till Kungl. Maj:t. Kollegiet finner att bostadsstyrelsen bör höras endast i fråga om tomt- eller exploateringsmark av mera betydande värde. Gränsen bör enligt kollegiets mening lämpligen dragas så, att utlåtande inhämtas då arealen är större än tjugo hektar eller marken har ett högre värde än 20 000 kr., kollegiet givetvis obetaget att även i andra fall höra bostadsstyrelsen.

I betänkandet omnämnes vidare ett förslag av Svenska pastoratens riksförbund, att beslutanderätten skall överlämnas till pastoraten eller lokala myndigheter, och återges följande uttalande i denna del i den preliminära promemorian.

Försäljningarnas överlämnande till pastoraten synes på sina håll vara eftersträvad. Det väsentliga motivet torde vara en önskan att stärka pastoratens ställning och öka deras inflytande i förhållande till statsmakterna, oberoende av lämplighetssynpunkter. Det måste emellertid beaktas, att ett pastorat endast i undantagsfall har tillgång till erforderlig juridisk sakkunskap eller personer med nödig förvaltningsrutin. Resultatet synes följaktligen komma att bli, att advokat eller annat ombud måste anlitas för försäljningarnas handhavande. Omkostnaderna kan antagas bli betydligt större än för närvarande, då staten gratis ombestyr försäljningen. Erfarenheten hittills i försäljningsärendena antyder vidare, att det inte kan uteslutas, att pastoraten kan komma att taga lokala (eller personliga) hänsyn, som inte alltid är förenliga med den kyrkliga jordens uppgift att tjäna allmänna intressen. Ett överlämnande av försäljningsrätten till pastoraten synes därför inte tillräddig.

Kollegiet upplyser, att stiftsnämnderna inte haft någon erinran mot den i promemorian uttalade uppfattningen, att skäl till ändring i instansordningen inte syntes föreligga, samt anför för egen del bl. a. följande.

Försäljningsärendenas överlämnande till stiftsnämnderna skulle mera vara i linje med de för närvarande så aktuella decentraliseringssträvandena. Stiftsnämnderna är formellt statsinstitutioner men genom sin sammansättning framstår de till sin allmänna karaktär som kyrkliga organ med inslag av expertis ifråga om jordbruk och skogsbruk. Det kan förutsättas, att stiftsnämnderna i allmänhet väl skulle tillvarataga kyrkofondens intressen. Såvitt kan bedömas från kammarkollegiets blickpunkt, är uppfattningarna hos stiftsnämnderna ifråga om den försäljningspolitik, som bör följas, rätt skiftande.

Efter att ha redogjort för vissa drag i stiftsnämndernas försäljningspolitik uttalar kollegiet sammanfattningsvis, att det enligt kollegiets uppfattning kan be-

faras att ett genomförande av den statliga politiken i fråga om bostadsförsörjningen skulle försvåras samt enhetligheten i försäljningspraxis äventyras, om försäljningen av kyrklig jord överlämnades till stiftsnämnderna. Härefter fortsätter kollegiet.

Det kan icke heller gärna komma i fråga att överlämna försäljningsärendena till det centrala bostadssociala organet, bostadsstyrelsen, eller till något organ för statlig affärsverksamhet. Förutom att det måste befaras, att resultatet skulle bli en alltför ensidig bedömning av frågorna, är det tydligt, att försök i dessa riktningar skulle väcka en stark opposition på kyrkligt och kyrkligt-kommunalt håll, där statliga åtgärder eller anspråk beträffande kyrklig jord ses med misstro. De fördelar, som skulle uppnås genom i ena eller andra riktningen ändrad instansordning, synes följaktligen vara alltför obetydliga i förhållande till därmed förenade risker och andra olägenheter för att en sådan ändring skulle kunna komma i fråga.

I betänkandet påpekas emellertid att kammarkollegiet på grund av bestämmelserna i tillämpningskungörelsen äger befogenhet att lämna *generella försäljningsmedgivanden*; det rekommenderas att man återupptager tidigare förekommande praxis att lämna sådana medgivanden.

I fråga om *besvär förfarandet* föreslår kollegiet en avkortning av tiden för besvär över kollegiets beslut till trettio dagar från det beslutet gavs. Också detta förslag grundar sig på en av stiftsnämnderna tillstyrkt rekommendation i den preliminära promemorian. Till motivering av förslaget i denna del anföres i betänkandet bl. a. följande.

Sökanden i ett försäljningsärende är inte i högre grad beroende av besvärstidens längd, då han alltid har möjlighet att vägra att träffa avtal på villkor, med vilka han är missbelåten. — — — Besvärstiden har sin största betydelse för pastorat och domkapitel, som önskar klaga för att skydda egna eller allmänna intressen. En viss betydelse kan den också ha vid konkurrens mellan flera, som önskar köpa samma område. Beträffande både pastorat och domkapitel gäller, att de har möjlighet att på kort tid få en besvärsskrift avfattad. I särskilt brådskande fall kan för pastoratens del besvären anföras av kyrkorådet och stämmans eller fullmäktiges bekräftelse inhämtas efteråt. I domkapitlet kan förfarande enligt bestämmelserna i 15 § 1 mom. domkapitelslagen användas, när tiden är knapp. De fall, då skäl för besvär föreligger för andra enskilda personer än sökanden, är tämligen sällsynta och de svårigheter, som kan uppstå för sådan person att inom besvärstiden medhinna att anskaffa erforderligt biträde för besvärsskrifts uppsättande, bör inte överdrivas.

I anledning av att i den preliminära promemorian diskuterats, om inte en avkortning av besvärstiden bör kompletteras med regler för beslutets expediering från kammarkollegiet, uttalar kollegiet att någon svårighet inte föreligger för kollegiet att expediera besluten inom de närmaste dagarna efter deras datering. Någon föreskrift i allmän författning, såsom i promemorian ifrågasatts, att beslut i försäljningsärende skall expedieras senast på femte dagen efter det beslutet dagtecknats, torde följaktligen inte erfordras, slutar kollegiet.

Remissyttranden

Förslaget om utökad prövningsrätt för kammarkollegiet har tillstyrkts av det fåtal remissinstanser som särskilt yttrat sig på denna punkt.

Bostadsstyrelsen, lantmäteristyrelsen, lantbruksstyrelsen, länsstyrelsen i Gotlands län och ett flertal *lantbruksnämnder* har förordat att beslutanderätten i försäljningsärenden upp till en viss storleksordning överflyttas på stiftsnämnderna. Genomgående har därvid betonats att en snabbare handläggning av ärendena förutsätter en förenkling av förfarandet samt att en sådan förenkling inte synes vara möjlig utan en decentralisering som går längre än vad i betänkandet föreslagits.

Bostadsstyrelsen har uttalat sig mest uttömmande i denna del och därvid anfört.

Ur bostadspolitisk synpunkt torde en ändrad instansordning inte i och för sig vara en primärfråga. (Det viktigaste spørsmålet är såsom tidigare framhållits en ordning för värdering, som garanterar enhetlighet och skälighet i prissättningen på kyrklig jord.) Men även en decentralisering av försäljningsrätten, som har till följd att efterfrågad kyrklig mark snabbt kan ställas till den byggande allmänhetens disposition, är av största betydelse för den statliga bostadspolitiken.

Om man, såsom bostadsstyrelsen här föreslagit, klart utsäger att expropriationslagens värderingsgrunder skall utgöra norm vid värdering av kyrklig jord, som är avsedd att tagas i anspråk för bebyggelseändamål, och förutsätter att värderingen som regel verkställs av särskilda experter, torde betryggande säkerhet ha ernåtts för att priserna skall bli skäligen och enhetliga. Därigenom torde ett av huvudskälen till tveksamhet inför decentraliseringslinjen ha undanröjts. Det förefaller vid en sådan ordning knappast troligt, att en central instans annat än i undantagsfall skulle kunna tillföra värdefrågan ytterligare synpunkter av avgörande betydelse.

Frågan gäller då, vilken annan instans än kammarkollegiet som kan anses skickad att besluta i försäljningsärenden.

Bostadsstyrelsen förordar för sin del, att beslutanderätten i försäljningsärenden upp till en viss storleksordning överflyttas på stiftsnämnderna. Stiftsnämndens avgörande av försäljningsärenden torde enligt styrelsens åsikt tills vidare böra begränsas till att gälla försäljningsobjekt upp till ett värde av 20 000 kr.

Bostadsstyrelsen förklarar sig inte kunna tillstyrka kammarkollegiets förslag att styrelsens yttrande i fråga om mark för bebyggelseändamål skall inhämtas endast när det gäller mark vars värde kan antagas överstiga 20 000 kr. Styrelsen anför härom.

Allmänt kan sägas, att det är angeläget att de bostadspolitiska organen får tillfälle att avgiva sitt omdöme om en ifrågasatt försäljning oavsett storleksordningen. En försäljning om 5 000 kr. kan nämligen ur de synpunkter varom här är fråga ha lika stor principiell eller prejudicerande betydelse som en försäljning om 50 000 kr. Styrelsen förordar, att i första hand det regionala bostadspolitiska organet, länsbostadsnämnden, höres i dylika ärenden. Detta torde lämpligen böra ske redan i samband med värderingen och i regel genom samråd under hand.

Ett sådant samråd finner styrelsen i princip erforderligt, om man vill undvika att låneorganet sedermera på grund av för hög tomtkostnad tvingas avslå ansökning om lån på en från kyrklig mark upplåten tomt. — — —

Under förutsättning att värderingen sker under medverkan av vederbörlig expertis och köpare och pastorat är eniga i prisfrågan, torde den myndighet — stiftsnämnden eller kammarkollegiet — som beviljar försäljningstillstånd i regel sakna anledning att frångå värderingsmännens förslag. I dylika fall torde inte finnas anledning för bostadsstyrelsen att yttra sig i prisfrågan. Om däremot antingen värderingsmännen sinsemellan haft olika uppfattningar om markvärdet eller försäljningsmyndigheten har en från värderingsmännen avvikande mening om priset eller ock någon av parterna (köpare eller pastorat) besvärar sig över den åsatta köpeskillingen, synes bostadsstyrelsens yttrande obligatoriskt böra inhämtas innan ärendet avgöres. Någon undre gräns i fråga om objektets värde bör, såsom ovan framhållits, inte förutsättas för de ärenden som på detta sätt skulle komma under bostadsstyrelsens prövning.

Förslaget att återupptaga praxis att meddela *generella försäljningstillstånd* har inte föranlett erinran i remissyttrandena. Av de omkring tio remissorgan, som särskilt uttalat sig i frågan, har några — bland dem *statskontoret* — emellertid funnit förslagets genomförande kräva ändring i den nu gällande författningstexten.

Beträffande *besvärshörförfarandet* har vid betänkandets remissbehandling ingen erinran framställts mot kammarkollegiets förslag om förkortning av besvärstiden från sextio till trettio dagar. *Besvärssakkunniga* har emellertid förordat en annan utformning av besvärregeln än den av kollegiet förordade. De sakkunniga anför.

Utgångspunkt för besvärstiden bör enligt de sakkunnigas mening av hänsyn till rättssäkerhetens krav i allmänhet vara dagen för delgivning av det beslut, om vars överklagande är fråga — inte dagen för beslutets meddelande — om inte mycket starka skäl kan anföras mot en sådan anordning. Någon särskild anledning att på förevarande område bibehålla ordningen att besvärstiden räknas från beslutets dag har inte påvisats. Visserligen kan det anses ur vissa synpunkter fördelaktigt att ett beslut vinner laga kraft gentemot alla klagoberättigade samtidigt, men enbart denna omständighet torde inte få tillmätas avgörande betydelse.

Besvärssakkunniga påpekar vidare angelägenheten av att kretsen av besvärberättigade klart anges. I denna fråga anför de sakkunniga följande.

Skall t. ex. domkapitel äga rätt att överklaga kammarkollegiets beslut hos Kungl. Maj:t, bör författningsregler därom utfärdas, likaså om — såsom antydes — bostadsstyrelsen tänkes skola få besvär rätt. Allmänna organs besvär rätt bör nämligen regleras i författning. Av utredningen att döma förutsättes även medsökande till den, vars ansökan om tillstånd avgöres genom beslutet, skola äga rätt att överklaga detta. I denna del torde ett klargörande ställningstagande från lagstiftaren vara behövt. Vid tillämpningen av lagen om kronans förköpsrätt och annan social jordlagstiftning har uppkommit likartade spörsmål rörande enskilda medintressenters besvär rätt. Om de sakkunnigas förslag att

besvärstiden skall räknas från delgivningsdagen godtages, är särskilt angeläget att kretsen av klagoberättigade klart avgränsas, så att beslutet kan delgivas med samtliga dessa och vinna laga kraft.

Stiftskansliutredningens betänkande

I betänkandet angående försäljning av kyrklig jord framlägges förslag om att beslutanderätten överflyttas på stiftsnämnd vid försäljning och friköp då värdet av det till förvärv ifrågasatta området bedömes inte överstiga 5 000 kr., under förutsättning tillika att området inte har större inägoareal än tio hektar eller större sammanlagd areal än tjugo hektar.

Genom den föreslagna överföringen skulle, påpekar utredningen, stiftsnämnderna i första hand befrias från nuvarande åligganden att avfatta utlåtanden i försäljningsärenden och även i vissa andra hänseenden stiftsnämndernas handläggning av ärendena förenklas. Vidare skulle kraven på förkortning av den tid som åtgår för slutförande av ett försäljningsärende tillgodoses. Till stöd för ändringsförslaget åberopar utredningen dessutom, att detta står i nära överensstämmelse med strävandena att decentralisera beslutanderätten från centrala till regionala organ, samt att viss lättnad i kammarkollegiets arbetsbörda skulle uppnås. Invändningen att man genom en decentralisering inte skulle få samma garanti för en i stort sett enhetlig värdering av kyrklig jord inom de olika stiftens tillmäter utredningen inte större betydelse; den anser sig emellertid ha beaktat invändningen därigenom att förslaget om överflyttning av beslutanderätten begränsats på sätt som skett. Härigenom kommer nämligen, sägs det i betänkandet, kammarkollegiet alltjämt att få handlägga åtskilliga försäljningsärenden som måste anses lämpade som vägledning för en enhetlig prissättning på tomtmark.

I fråga om stiftsnämndernas kompetens att pröva och avgöra ärendena anför utredningen till en början, att vid avhändelse av kyrklig jord frågan om köpeskillings storlek i de flesta fall torde vara ett av de viktigaste spörsmålen. För att söka bilda sig en uppfattning om hur stiftsnämnderna förfarit härvidlag, har utredningen införskaffat material, som avser att belysa omfattningen av kammarkollegiets ändringar i stiftsnämndernas förslag till köpeskillning. Uppgifterna omfattar av kammarkollegiet under åren 1953—1955 lämnade medgivanden till försäljning av kyrklig jord men berör ej utbytes- eller friköpsfrågor. Resultatet av den gjorda undersökningen visar enligt utredningen, att kammarkollegiets ändringar i stiftsnämndernas förslag varken beträffande antalet ärenden eller från ekonomisk synpunkt är av den omfattning, att de kan anses utgöra något avgörande skäl mot att överflytta beslutanderätten till stiftsnämnd, i varje fall inte om överflyttningen begränsas till ärenden där köpeskillingen inte överstiger 5 000 kr.

Utöver resultatet av de statistiska undersökningarna åberopar utredningen bl. a. att i stiftsnämnden ingår tre av Kungl. Maj:ts utsedda ledamöter, som skall

äga erforderlig insikt i lantbruk och skogsbruk och därmed sammanhängande affärsförhållanden, samt att stiftsjägmästarens sakkunskap beträffande värdering av skog och jord kan anlitas.

Som skäl för överflyttning av beslutanderätten i friköpsärenden, där köpeskillingen inte överstiger 5 000 kr., anför utredningen, att stiftsnämndernas ställningstagande inte torde vara mera komplicerat när det gäller att pröva försättningsarna för friköp och uppskatta storleken av köpeskillingen i sådant ärende än att göra motsvarande bedömning vid annan försäljning av kyrklig jord. Däremot anser utredningen att nuvarande ordning bör behållas för handläggning av ärenden angående utbyte av kyrklig jord samt angående upplåtelse av sådan jord under tomtträtt. Som skäl härför anföres att bedömningsgrunderna i sådana fall kan vara väsentligt olika dem som tillämpas vid handläggning av ärenden angående avhändelse av kyrklig jord.

I syfte att skapa ytterligare garanti — utöver rätten att kunna överklaga stiftsnämnds beslut — mot en prissättning på kyrklig jord, som inte överensstämmer med vedertagen praxis, föreslår utredningen en föreskrift att, där vid fattande av beslut i försäljningsärende flera än en av de i beslutet deltagande ledamöterna anmäler avvikande mening angående jordens värde, ärendet skall hänskjutas till kammarkollegiet för prövning och avgörande.

Angående besvär förfarandet innebär utredningens förslag, att besvär över stiftsnämnds beslut i kyrkligt försäljningsärende skall föras hos kammarkollegiet och ingivas till stiftsnämnden, att kammarkollegiets beslut i sådant besvär ärende inte får överklagas samt att besvär över stiftsnämnds och kammarkollegiets beslut i försäljningsärende skall anföras inom tre veckor från det klagande erhållit del av beslutet, dock att besvärstiden för menighet skall vara fem veckor.

Remissyttranden

I princip har stiftskansliutredningens decentraliseringsförslag tillstyrkts eller lämnats utan erinran av samtliga remissinstanser utom kammarkollegiet samt domkapitlet och stiftsnämnden i Lund.

Såvitt avser förslagets rationaliseringsvärde har Svenska pastoratens riksförbund uttalat att den arbetsbesparing för myndigheterna och den tidsvinst för pastorat, församlingar och köpare, som kan vinnas om förslaget genomföres, är ganska små i förhållande till de vinster som skulle uppnås genom ett förverkligande av förbundets mera radikala förslag till decentralisering och förenkling. Förbundet betecknar emellertid det av utredningen framlagda förslaget som ett steg i rätt riktning.

I övrigt understrykes i ett stort antal yttranden att vinsten med förslaget huvudsakligen ligger däri att en förkortning blir möjlig av den regelmässigt

långa tid, som för närvarande åtgår för handläggning av kyrkliga försäljningsärenden. Denna förkortning, har man menat, kommer särskilt köpare av kyrklig jord till godo.

Kammarkollegiet synes i sitt avstyrkande yttrande anse att värdet ur rationaliseringssynpunkt av det framlagda förslaget till decentralisering är obefintligt eller i allt fall obetydligt. Kollegiet anför bl. a. följande.

Utredningen har ansett den föreslagna ändringen medföra en önskvärd tidsvinst för sökandena i försäljningsärenden. Något mått på denna tidsvinst har dock inte angivits. Kollegiet har låtit undersöka tidsåtgången för de 385 försäljningsärenden, som under 1956 avgjorts av kollegiet utan föregående remiss. Dessa ärenden har inkommit till kollegiet i medeltal 15 månader efter det de anhängiggjorts hos vederbörande stiftsnämnd. Handläggningen hos kollegiet har krävt i medeltal 32 dagar från inkomstdagen till dagen för beslutets expediering. Härtill kommer besvärstiden 60 dagar och den tid av 30 dagar som sökanden har för att avgöra om han vill acceptera köpevillkoren. Sammanlagt har ärendenas handläggning alltså tagit 18 à 19 månader, varav hos kollegiet ca en månad. Bortfallet av kollegiets befattning med ärendena skulle i och för sig kunna medföra en viss ehuru inte alltför betydande förkortning av väntetiden för sökandena. Det är emellertid inte utan vidare givet, att resultatet totalt sett innebär en tidsvinst. — — — Enligt kollegiets uppfattning är det sannolikt att den tidsvinst, som skulle uppkomma genom att kollegiets befattning i första instans med ifrågasvarande försäljningsärenden slopades, om inte helt så dock till väsentlig del komme att motvägas av att ärendenas handläggning hos stiftsnämnderna i genomsnitt komme att kräva längre tid än nu. Därmed förfaller eller reduceras värdet från allmänhetens synpunkt av den föreslagna reformen.

Även *domkapitlet* och *stiftsnämnden i Lund* har sagt sig betvivla att förslagets genomförande skulle innebära att tiden för ärendenas handläggning förkortas.

Frågan huruvida stiftsnämnderna besitter tillräcklig *k o m p e t e n s* att självständigt handlägga ärendena synes bland övervägande antalet remissorgan, som biträtt förslaget, inte ha givit anledning till tveksamhet. Endast ett fåtal yttranden berör särskilt detta spörsmål. *Domkapitlet i Skara* har med hänsyn till den sammansättning stiftsnämnden har och till dess kännedom om stiftets förhållanden i skilda avseenden ansett, att det inte finns anledning befara att dess beslutanderätt skulle medföra några olägenheter. Beträffande enhetligheten i bedömandet för landet i dess helhet finns enligt domkapitlets yttrande ingen grund för antagande att densamma, i den mån den är eftersträvansvärd, skulle åsidosättas eller att stiftsnämnderna skulle grunda sina bedömanden på ovidkommande synpunkter. *Stiftsnämnden i Skara* har framhållit att, då kammarkollegiet även i fortsättningen kommer att handlägga och avgöra de viktigaste ärendena, dessa bör bli vägledande för stiftsnämnds beslut och således även i fortsättningen ha betydelse för en enhetlig försäljningspraxis. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* har anfört att den medverkan länsstyrelserna lämnat i hithörande ärenden för

åstadkommande av så enhetlig prissättning som möjligt även i fortsättningen torde ha visst värde. *Domkapitlet* och *stiftsnämnden i Visby* har emellertid understrukit att det från organisatorisk synpunkt utgjort en styrka att kammarkollegiet avgjort även sådana försäljningsärenden i fråga om vilka decentralisering nu är aktuell, och *domkapitlet i Strängnäs* har funnit enhetligheten i värderingarna i viss mån löpa risk att försvinna då alla ärenden inte handlägges centralt.

Kammarkollegiet har även i förevarande hänseende intagit en negativ inställning till decentraliseringsförslaget och anført, att det inte är riktigt att såsom stiftskansliutredningen lägga huvudvikten vid den sida av försäljningsärendena som rör prissättningen. Fastmera är det till väsentlig del från andra synpunkter som ärendena behöver granskas. Sålunda måste, framhåller kollegiet, i första hand prövas, om försäljningsskäl enligt lagen föreligger, men även ägnas uppmärksamhet åt frågor som sammanhänger med den egenartade ställning, som den kyrkliga jorden intager i rättsligt hänseende, och de rättigheter av olika slag som kan vara knutna till densamma. Om en försäljning avser område, som inte utgör särskild fastighet, bör vidare tillses att hinder mot den avsedda nya fastighetsbildningen inte möter.

Kravet på enhetlig prövning av kyrkliga försäljningsärenden torde, fortsätter kollegiet, syfta inte minst på den här avsedda bedömningen. Särskilt när det gäller fråga om försäljning skall medgivas eller inte, torde det vara lämpligt med den garanti för enhetlig prövning, som ligger i att alla ärenden avgöres centralt. Förefintligheten av en sådan central prövning är i och för sig ägnad att befordra en önskvärd enhetlig bedömning av ärendena redan från början av deras handläggning. Detta gäller såväl själva tillståndsfrågan som prissättningen.

Till utredningens uttalande, att kollegiets avgörande i sådana försäljningsärenden som alltjämt skall prövas centralt vore lämpade som vägledning för en enhetlig prissättning, anmärker kollegiet slutligen, att prissättningen i vissa fall är beroende av så många olika faktorer, att någon vägledning vid senare försäljning av enstaka tomter i regel inte kan erhållas utan genomgång av de handlingar som ligger till grund för försäljningsbeslutet.

Även *domkapitlet* och *stiftsnämnden i Lund* har betonat att vid handläggningen av ett försäljningsärende huvudsaken inte är försäljningsprisets storlek — denna fråga kan i de flesta fall bedömas utan vidare omgång tack vare den sakkunskap och ortskänedom som finns inom boställsnämnderna och stiftsnämnden — utan ärendets formella handläggning och då främst om fastigheten kan säljas enligt försäljningslagen, om rätta parter är hörda o. s. v. Härvid har framhållits olikheterna i den kyrkliga jordens rättsliga natur och de svårigheter som i anledning härav kan uppstå. *Domkapitlet* och *stiftsnämnden* har med hänsyn till det anförda kommit till den slutsatsen att kammarkollegiets granskning av försäljningsärenden rörande kyrklig jord inte kan avvaras ur rättssäkerhetssynpunkt. De har vidare påpekat att fastigheternas rättsliga natur slutgil-

tigt knappast kan fastställas utan tillgång till det arkiv som förvaras i kammarkollegiet. För åstadkommande av tidsvinst utan någon olägenhet rekommenderas i yttrandena, att i stället för utredningens förslag tidigare praxis att meddela generella försäljningstillstånd återupptages.

Av utredningen föreslagen värdegräns, inom vilken stiftsnämnd skulle äga lämna medgivande till avhändelse av kyrklig jord, har lämnats utan erinran i omkring halva antalet av de yttranden, vari principförslaget tillstyrkes. Den andra hälften av remissinstanserna har ansett att värdegränsen satts för lågt. Flertalet av dessa, nämligen *lantbruksstyrelsen, statens sakrevision, statens organisationsnämnd, domkapitlet i Strängnäs, Västerås, Växjö och Härnösand, domkyrkorådet i Lund, stiftsnämnderna i Västerås, Växjö, Härnösand och Göteborg, länsstyrelsen i Kronobergs län* och ett tjugotal *boställsnämndsordförande* har förordat en övre värdegräns av 10 000 kr. Som skäl härför har främst åberopats att gränsen bör sättas så högt att normala tomtförsäljningar regelmässigt kommer att prövas av stiftsnämnden, att gränsen bör bestämmas med hänsyn tagen till penningvärdets fortgående fall och stegringen av fastighetsvärdena, att den i betänkandet redovisade statistiska undersökningen utvisar att de av kammarkollegiet vidtagna ändringarna i stiftsnämndernas värderingsförslag totalt sett är obetydliga även i fråga om fastigheter med ett värde mellan 5 000 och 10 000 kr. samt att ytterligare lättnad i kammarkollegiets arbetsbörda skulle vinnas. Det har även i sammanhanget erinrats om den rättssäkerhetsgaranti som ligger i att förslaget innefattar rätt till bevär över stiftsnämnds beslut. Också *länsstyrelsen i Skaraborgs län* har i första hand förordat en maximigräns av 10 000 kr. men har ifrågasatt, om inte beslutanderätten även vid försäljningar av jord med högre värde än 10 000 kr. skulle kunna överföras till stiftsnämnd. *Lantmäteristyrelsen, bostadsstyrelsen, stiftsnämnden i Strängnäs, Svenska stadsförbundet, Svenska landskommunernas förbund och Svenska pastoratens riksförbund* har på olika skäl, huvudsakligen motsvarande de nyss nämnda, ansett en 20 000-kronorsgräns lämplig. Från ett par håll har härvid framhållits, att överensstämmelse skulle uppnås med den gräns som gäller i fråga om stiftsnämnds rätt att inköpa fastighet för prästlönefondsmedel. *Domkapitlet i Skara* har funnit att värdegränsen bör sättas högre än utredningen föreslagit men inte angivit något högsta belopp härför.

I frågan huruvida ärenden angående utbyte av kyrklig jord och upplåtelse av sådan jord under tomtträtt bör slutligt avgöras av stiftsnämnd uttalar *domkapitlet och stiftsnämnden i Visby*, att tillräckliga skäl inte redvisats mot att överlåta avgörandet i utbytesärenden till stiftsnämnd i samma omfattning som föreslagits beträffande försäljningsärenden; *domkapitlet i Strängnäs* anser att tomtträttsupplåtelseerna lämpligen synes kunna överföras till stiftsnämnds avgörande.

Utredningens förslag om ärendes hänskjutande till kammarkollegiet, då flera än en ledamot i stiftsnämnd anmäler avvikande mening i prisfrågan, har avstyrkts av flertalet remissinstanser som yttrat sig på denna punkt. Härigenom skulle, har man menat, förfarandet kompliceras utan att detta praktiskt är motiverat. Uttalanden i denna riktning göres i yttrandena av *statskontoret, domkapitlet i Västerås, Härnösand och Luleå, stiftsnämnderna i Västerås, Göteborg, Härnösand och Luleå* samt *länsstyrelserna i Kronobergs län och Norrbottens län. Domkapitlet i Skara* har däremot ansett en bestämmelse av föreslaget innehåll försvara sin plats, även om den synnerligen sällan skulle komma i tillämpning. *Domkapitlet och stiftsnämnden i Växjö* har gått ännu längre och hållit före att hänskjutande bör ske, då fler än en av stiftsnämndens ledamöter anmäler avvikande mening, oavsett grunden för meningsskiljaktigheten.

Om utredningens förslag i fråga om besvär förfarandet har endast ett fåtal remissorgan särskilt uttalat sig.

Domkapitlet i Skara har inte funnit anledning till annat fullföljdsförfarande än i fråga om stiftsnämnds beslut i övrigt, och *Svenska pastoratens riksförbund* har bestämt motsatt sig att kammarkollegiet blir högsta instans beträffande besvär över stiftsnämnds beslut i försäljningsärende, som rör prästboställe eller församlingskyrkors jord. *Domkapitlet och stiftsnämnden i Västerås* har uttalat att — under förutsättning att stiftsnämnd ges rätt att sälja kyrklig jord intill ett värde av 10 000 kr. — konsekvensen bjuder att besvär över stiftsnämnds beslut i sådana ärenden bör anföras inte hos kammarkollegiet utan hos Kungl. Maj:t. Den rättssökande bör nämligen ha rätt att, då det gäller värden av den storleksordning, varom här kan vara fråga, få saken omprövad i högsta instans. Myndigheterna har erinrat om att Kungl. Maj:t med förslaget kommer att utgöra besvärinstans i sådana försäljningsärenden som alltjämt kommer att ligga under kollegiets direkta befogenhet. Om besvär även mot stiftsnämnds beslut skall anföras hos Kungl. Maj:t skulle, menar man i dessa yttranden, även med det nya decentraliserade förfarandet garantier skapas för att i möjligaste mån enhetliga principer upprätthålles, särskilt i fråga om prissättning och vad därmed äger samband.

Domkapitlet i Stockholm har uttryckt stor tveksamhet inför förslaget att talan mot kammarkollegiets utslag på besvär över stiftsnämnds beslut i ifrågasvarande ärenden inte skall få föras och framhållit att även i de ärenden stiftsnämnderna får att avgöra förvisso kan uppstå tvistefrågor av sådan art att de slutligt bör avgöras av Kungl. Maj:t. *Stiftsnämnden i Göteborg* har funnit det önskvärt att Kungl. Maj:t får möjlighet att slutligen bedöma ett kyrkligt försäljningsärende, varom meningsbrytningar förelegat antingen mellan den beslutande instansen och sökanden eller mellan stiftsnämnd och kammarkollegium. Däremot har *lantmäteristyrelsen* uttalat att, under förutsättning att särskild expertis — expropriationstekniker — kommer att anlitas för värdering i fall där

försäljningsobjektets värde är mer avsevärt eller där svårigheter föreligger att rätt uppskatta dess värde, betänkligheter inte synes möta mot utredningens förslag att klagan inte får föras över kammarkollegiets beslut i försäljningsärenden som fullföljts från stiftsnämnd.

I fråga om besvärstiden, slutligen, har *kammarkollegiet*, som avstyrkt utredningens förslag även på denna punkt, anfört att det förutsätter att kretsen av besvärberättigade — med vilka alltså delgivning skall ske — bestämmas. Kollegiet har funnit detta i fråga om kyrkliga försäljningsärenden möta vissa svårigheter och anser det därför vara att föredraga, att besvärstiden liksom nu skall löpa med utgångspunkt från beslutets dag. *Domkapitlet i Strängnäs* och *stiftsnämnden i Göteborg* har däremot betecknat utredningens förslag i denna del som välgrundat. *Domkapitlet och stiftsnämnden i Lund* har — utan att förorda någon speciell besvärregel — uttalat att besvärstidens längd vid fullföljd av talan mot kammarkollegiets beslut i försäljningsärenden utan olägenhet kan minskas.

Föredraganden

Beslutanderätten

Den nuvarande ordningen för handläggning av ärenden som avses i försäljningslagen genomfördes efter beslut vid 1938 års riksdag. I den proposition, genom vilken förslag i ärendet förelades riksdagen, framhöll föredragande departementschefen att en önskvärd och verksam förenkling i ordningen för behandling av ärendena kunde åstadkommas främst genom en vidgad decentralisering av prövningsrätten till kammarkollegiet. För kollegiets beslutanderätt kom en övre värdegräns av 20 000 kr. att gälla samt därjämte en arealgräns av högst tjugo hektar jord, varav i sin tur högst tio hektar fick utgöras av inägojord. Decentraliseringsfrågan kom dock inte att anses slutgiltigt löst med 1938 års reform. Den har därefter från skilda utgångspunkter varit föremål för utredning, och olika förslag i ämnet har framlagts. Samtliga utredande instanser har varit ense om behovet och lämpligheten av en ytterligare decentralisering. Utgångspunkt för ställningstagandena har därvid varit ett starkt och allmänt omfattat önskemål att förfarandet vid ärendenas handläggning måste bli enklare och framförallt mindre tidsödande. Olika uppfattningar har emellertid gjort sig gällande hur långt decentraliseringen skall sträckas, främst då det gäller vilken eller vilka myndigheter, som skall anförtros det slutliga avgörandet i ärendena. Två huvudståndpunkter har därvid framträtt, den ena representerad av kammarkollegiet, som vill stanna vid utvidgat försäljningsbemyndigande för kollegiet, den andra av stiftskansliutredningen, vilken föreslår delegation i viss utsträckning också till stiftsnämnderna. Härjämte har ytterligare en mening framförts, nämligen att pastoraten skulle få handha försäljningsfrågorna. Vid remissbehandlingen av förslagen har flertalet instanser förordat att huvudparten av ärendena — vilka i allmänhet är av enklare beskaffenhet och inte omfattar högre värden — skall få slutligt handläggas på regional nivå hos stiftsnämnden.

Det från skilda håll framkomna önskemålet om ett snabbare förfarande vid handläggningen av försäljningsärendena, vilket vitsordats av såväl företagna utredningar som häröver hörda remissinstanser, finner jag böra i möjligaste mån tillgodoses. Tidsvinsten synes kunna nås främst på två vägar, nämligen genom en decentralisering av beslutanderätten av förhållandevis genomgripande karaktär samt genom en förenkling av själva handläggningsordningen. En decentralisering bör ske såväl genom att den övre värdegränsen för kammarkollegiets beslutanderätt höjes som genom att beslutanderätt tillägges stiftsnämnderna. En delegation till stiftsnämnd förutsätter dock självfallet, att tillräckliga garantier finns för en fullgod rättslig prövning av ärendena i denna instans.

Jag kan alltså inte dela den av bl. a. kammarkollegiet uttalade uppfattningen att erforderlig tidsvinst kunde uppnås — utan de olägenheter som skulle vara förenade med en mera vittgående decentralisering — genom att man återupptog tidigare praxis att meddela generella försäljningstillstånd. Inte heller anser jag ett överflyttande av beslutanderätten till pastoraten böra ifrågakomma.

Vad beträffar den övre värdegräns, som bör fastställas för stiftsnämndernas befogenhet i förevarande hänseende, kan jag instämma i den av flertalet remissinstanser uttalade meningen, att gränsen bör sättas till ett högre belopp än 5 000 kr. som stiftskansliutredningen föreslagit. Sålunda bör, såsom framhållits från flera håll, gränsen sättas så högt, att normala försäljningar av enstaka tomter för bostadsändamål regelmässigt kommer att prövas av stiftsnämnd; hänsyn måste också tagas till förändringar i penningvärde och fastighetsvärden.

Vid remissbehandlingen har i denna fråga huvudsakligen två alternativ framlagts, dels en höjning till 10 000 kr. och dels en större sådan till 20 000 kr. Denna högre gräns har förordats av bl. a. bostadsstyrelsen och lantmäteristyrelsen. Vid mitt bedömande av frågan har jag inte funnit några betänkligheter mot den av dessa båda myndigheter förordade värdegränsen. Det är emellertid att märka, att remissyttrandena avgivits för flera år sedan samt att sedan dess penningvärdet förändrats och fastighetsvärdena ökat. Jag har tidigare omnämnt, att i proposition till årets riksdag föreslås, att värdegränsen vid försäljning genom länsstyrelses försorg av allmänna arvsfonden tillhörig fast egendom ändras från nuvarande 15 000 kr. till 25 000 kr. Såsom i det följande kommer att beröras, ämnar jag föreslå att värdegränserna vid försäljning av kyrklig jord automatiskt skall följa de ändringar, som kan komma att ske beträffande Kungl. Maj:ts befogenhet att sälja kronoegendom. På nu anförda skäl finner jag mig böra förorda att värdegränsen för stiftsnämndernas befogenhet att besluta i ärendena bestämmas till 25 000 kr.

Vad gäller kammarkollegiets befogenheter att försälja kyrklig jord synes det utan vidare stå klart, att rätt avsevärd utvidgning bör ske av myndighetens kompetensområde inte bara till följd av att en mängd rutinärenden bortfaller utan främst för att avlasta Kungl. Maj:ts kansli en del av arbetsbördan vid

handläggningen av kyrkoärenden av förevarande slag. Såsom decentraliseringsutredningen framhållit intager kammarkollegiet beträffande kyrklig jord samma centrala ställning som de affärsdrivande verken beträffande fast egendom under deras förvaltning. Det synes därför naturligt att sätta värdegränsen för kammarkollegiets behörighet till samma belopp, som enligt senaste bemyndigande gäller som övre gräns för de affärsdrivande verkens rätt att självständigt besluta om försäljningar, eller 100 000 kr. Härigenom vinnes att området för Kungl. Maj:ts omedelbara prövning begränsas till att avse endast försäljningsfrågor av den storleksordning, att de som regel är av väsentlig betydelse för den allmänna jordpolitiken.

Vid sidan av de sålunda föreslagna värdegränserna torde numera begränsningar med avseende på markens areal sakna betydelse och därför kunna undvaras. Arealgränser har inte heller förekommit, då det gällt bemyndiganden för Kungl. Maj:t och statliga förvaltningsmyndigheter att sälja kronojord.

Enligt vad som inhämtats avgjordes 1960—1962 årligen i medeltal omkring 400 försäljningsärenden med en köpeskilling ej överstigande 25 000 kr., omkring 50 ärenden med en köpeskilling mellan 25 000 kr. och 100 000 kr. samt omkring 15 ärenden, där köpeskillingen översteg 100 000 kr. Av försäljningarna avsåg 70—75 % fastigheter med ett värde av högst 5 000 kr., omkring 10 % fastigheter värda 5 000—25 000 kr. och återstoden fastigheter med högre värde än 25 000 kr.

Mot bakgrund av detta siffermaterial torde den av mig förordade kompetensfördelningen mellan kammarkollegiet och stiftsnämnderna medföra, att stiftsnämnderna kommer att handha huvuddelen av försäljningarna av enstaka tomter för bostadsändamål, under det att kammarkollegiet kommer att avgöra försäljningsfrågor beträffande exploateringsområden och andra större objekt. Härmed kan en förenklad handläggningsordning åstadkommas för de förstnämnda, som regel rutinmässiga ärendena, samtidigt som kollegiets sakkunskap kan utnyttjas, då det gäller de stundom mera svårbedömda spörsmål, som kan vara förknippade med försäljning av mark för exploateringsändamål. Genom koncentrationen av dessa ärenden till kollegiet torde även beträffande dem en tidsvinst kunna uppnås.

Enligt praxis som utbildats inom Kungl. Maj:ts kansli inhämtas bostadsstyrelsens yttrande över kyrkliga försäljningar av exploateringsmark som underställes Kungl. Maj:ts prövning. Inom kammarkollegiet tillämpas — i anslutning till stadgandet i 8 § tillämpningskungörelsen till försäljningslagen — den ordningen att, så snart meningsskiljaktighet som inte är oväsentlig föreligger mellan pastorat eller stiftsnämnd och köpare beträffande priset, hör kollegiet länsstyrelsen, som i sin tur vid behov inhämtar yttrande från länsbostadsnämnden; om markens värde överstiger 20 000 kr. eller eljest särskild anledning finns därtill hör kollegiet bostadsstyrelsen. I fråga om försäljningar av kronan tillhörig jord gäller, såsom framgått av vad jag tidigare anfört, att markförvaltning

de myndighet skall höra bostadsstyrelsen vid försäljning av mark för bebyggelseändamål, där det gäller nybyggnad för permanent bosättning och det föreslagna priset överstiger 3 000 kr. Om förvaltningsmyndigheten inte kan godtaga styrelsens uppfattning i prisfrågan, skall ärendet hänskjutas till Kungl. Maj:t för avgörande.

Det är otvivelaktigt av största vikt att man vid den nu avsedda lagändringen beaktar intresset av samordning mellan de villkor, som gäller vid avhändelse av statlig och kyrklig jord samt principerna för den statliga bostadspolitiken. Samordningen bör i möjligaste mån tillgodoses på sådant sätt, att inte fördelarna av decentraliseringen minskas mer än nödvändigt.

Det anförda leder för mitt vidkommande till följande slutsatser. I ärenden angående tomt- och exploateringsmark för bostadsändamål bör stiftsnämnden inhämta yttrande av länsbostadsnämnden och kammarkollegiet yttrande av bostadsstyrelsen. För att inte onödigtvis fördröja ärendenas avgörande synes emellertid lämpligt att från skyldigheten att höra bostadsmyndighet undantaga fall, där ett sådant hörande uppenbart skulle sakna betydelse. I överensstämmelse med nyssnämnda principer för den statliga försäljningsverksamheten bör i händelse av oenighet i prisfrågan mellan stiftsnämnd och länsbostadsnämnd ärendet underställas kammarkollegiet; kollegiet bör därvid i sin tur höra bostadsstyrelsen. Om kammarkollegiet och bostadsstyrelsen inte kan enas i en prisfråga, bör ärendet underställas Kungl. Maj:ts prövning. Det torde kunna förutsättas att sammanjämkning av ståndpunkterna kommer till stånd, där oenigheten gäller smärre belopp, samt att i fall, där formellt skyldighet att höra bostadsmyndighet inte kommer att föreligga, stiftsnämnderna och kammarkollegiet ändå beaktar möjligheten av att under hand samråda med bostadsmyndigheten.

Jag kan inte biträda stiftskansliutredningens uppfattning att hänskjutande till kammarkollegiet skall ske redan vid oenighet inom stiftsnämnden; en sådan regel skulle kunna medföra, att decentraliseringen inte fick den avsedda effekten.

De farhågor, som bl. a. kammarkollegiet uttalat för att en decentralisering av beslutanderätten till stiftsnämnderna skulle försvåra genomförandet av den statliga bostadspolitiken och äventyra enhetligheten i försäljningspraxis, anser jag vara överdrivna. Jag delar inte heller kollegiets betänkligheter i övrigt beträffande stiftsnämndernas kompetens att självständigt handha försäljningsverksamheten.

Att döma av det av stiftskansliutredningen åberopade materialet synes till en början klart, att prissättningen som regel inte vållar stiftsnämnderna några svårigheter. De nu föreslagna riktlinjerna om hörande av bostadsmyndighet vid avhändelse av tomt- och exploateringsmark torde utgöra garanti för att sociala synpunkter kommer att i tillräcklig grad beaktas vid prövning av de från allmän synpunkt viktiga ärendena. På grund härav och med tanke på stiftsnämndens kännedom om lokala förhållanden i skilda avseenden anser jag således att stiftsnämnderna har förutsättningar att självständigt avgöra ärenden inom den ram som jag föreslagit. Jag vill också erinra om att inom stiftsnämnden

finns sakkunskap att tillgå på såväl det juridiska som det fastighetsekonomiska området som följd av bestämmelserna i boställsordningen om stiftsnämndernas sammansättning. Så snart rättsliga frågor förekommer av så kvalificerad art, att stiftsnämnden inte anser sig kompetent att ensam göra den erforderliga bedömningen, kan nämnden självfallet införskaffa utredning, i första hand genom att anlita den lokala sakkunskap som kan finnas, och eljest genom att förfråga sig hos kammarkollegiet eller annan central myndighet. Redan nu förekommer att kammarkollegiet på begäran av stiftsnämnd utför arkivutredningar beträffande viss fastighet eller visst markområde samt avger utlåtanden i juridiska frågor, t. ex. om de rättsliga förutsättningarna för en försäljning. Det kan vidare övervägas, att för speciellt invecklade fall göra det möjligt för stiftsnämnden att underställa ärendet kammarkollegiets prövning.

Jag kan således inte finna, att en delegering av beslutanderätten till stiftsnämnderna i föreslagen omfattning skulle medföra några olägenheter av betydelse från allmän synpunkt. Fastmera torde fördelar vinnas inte bara genom att förfarandet blir enklare och snabbare — vilket ju är det väsentliga syftet med decentraliseringen — utan även i andra avseenden, såsom bättre personlig kontakt mellan beslutsmyndigheten och köparen samt mellan nämnda myndighet och de länsorgan, vilka beröres av ärendena.

Den av mig förordade beslutsordningen bör gälla samtliga slag av ärenden, som avses i försäljningslagen. Jag biträder således inte stiftskansliutredningens uppfattning att ärenden om utbyte och upplåtelse under tomträtt skulle behöva handläggas i annan ordning.

Det torde få ankomma på Kungl. Maj:t att utfärda de bestämmelser, som fordras för den föreslagna handläggningsordningen i enlighet med de grunder som nu angivits. Bestämmelserna bör, liksom nu är fallet, intagas i tillämpningskungörelsen till lagen.

Kungl. Maj:t torde vidare böra bemyndigas att, i den mån gränserna för Kungl. Maj:ts befogenhet att sälja kronoegendom eller att till statlig förvaltningsmyndighet delegera denna rätt skulle komma att genom riksdagsbeslut förändras, företaga däremot svarande förändring av värdegränserna beträffande försäljning av kyrklig jord.

Besvärsrätten

Vad gäller instansordningen vid anförande av besvär över beslut angående tillstånd till försäljning av kyrklig jord har stiftskansliutredningen föreslagit, att kammarkollegiet bör bli sista instans beträffande besvär över stiftsnämnds beslut. Så till vida biträder jag denna tanke, att besvärspövning i två instanser av stiftsnämnds beslut inte rimmar väl med strävandena att få ett snabbare förfarande. En sådan prövning synes inte heller ur rättssäkerhetsynpunkt nödvändig. Emellertid innebär den av mig förordade kompetensfördelningen mellan stiftsnämnd och kammarkollegiet, att försäljningsobjekt av inte obetydliga vär-

den kan få självständigt handläggas av stiftsnämnderna. Bland annat med hänsyn härtill bör rätten att besvara sig hos Kungl. Maj:t i ärenden, där beslut fattats av stiftsnämnd, inte avskäras. Besvären över stiftsnämnds beslut bör därför få anföras direkt hos Kungl. Maj:t. Denna ordning, som är den normalt förekommande vid besvär över beslut av stiftsnämnd, har också förordats av de remissorgan, som yttrat sig i frågan.

Vad angår besvärshänvisningens utformning i övrigt, så är både stiftsnämnd och kammarkollegiet otvivelaktigt sådana förvaltande myndigheter som åsyftas i 1954 års besvärstidslag. I likhet med stiftskansliutredningen finner jag att den föreslagna nya besvärshänvisningen bör utformas med tanke härpå. Besvärstiden blir således tre veckor, för menighet fem veckor, från det klaganden fick del av beslutet.

Regeln förutsätter naturligen, att beslut förses med besvärshänvisning samt att den beslutande myndigheten efter sedvanliga förvaltningsrättsliga grunder delger beslutet envar som detta rör. I fråga om kretsen av besvärshänvisningsberättigade sker ingen ändring i förhållande till vad som nu gäller och något uttryckligt angivande av dem som får anföra besvär synes inte erforderligt.

För att undvika onödigt remitterande då besvär anförts synes lämpligt, att besvärshänvisningen skall inges inte till besvärshänvisningsmyndigheten utan till den myndighet, som fattat det överklagade beslutet. Denna ordning överensstämmer också med senare tids lagstiftning på andra områden och kommer enligt uppgift att upptagas i besvärshänvisningslagens förslag till ny allmän lag om förvaltningsförfarandet. Beträffande ingivandet gäller i övrigt lagen den 21 juni 1946 om rätt att i mål och ärenden som tillhör stats- eller kommunalmyndighets handläggning insända handlingar med posten m. m., och den föreslagna regeln är avfattad med beaktande härav.

5. Övriga frågor

Jordförvärvslagens tillämplighet på kyrklig jord

Lagen den 3 juni 1955 om inskränkning i rätten att förvärva jordbruksfastighet (jordförvärvslagen) är tillämplig, såvitt nu är i fråga, på förvärv av sådan kyrklig jord som inte civilrättsligt tillhör kronan. Lagen trädde ikraft den 1 juli 1955 och ersatte därvid en tidigare förvärvslag av den 17 juni 1948. Riksdagen har nyligen i enlighet med propositionen 1963:10 beslutat förlänga giltighetstiden för 1955 års lag till och med den 30 juni 1965.

Kammarkollegiet har i sitt betänkande förordat, att försäljning enligt försäljningslagen inte skall behöva godkännas av lantbruksnämnden, när det gäller försäljning av jordbruks- eller skogsfastighet; enligt förslaget skall i stället lantbruksnämnden höras på ett tidigt stadium i försäljningsärendet och få möjlighet att överklaga kollegiets försäljningsbeslut.

Vid remissbehandlingen av kammarkollegiets betänkande har delade meningar

gjort sig gällande beträffande lämpligheten av den föreslagna lagändringen. Flertalet remissinstanser har mer eller mindre bestämt avstyrkt förslaget medan ett mindre antal tillstyrkt ändringen och andra återigen förordat, att frågan skulle hänskjutas till utredning.

I propositionen 1960:122, i vilken föreslogs bl. a. att fastighetsförvärv från kronan skulle undantagas från tillståndstvånget, framhöll föredragande departementschefen, att undantaget borde omfatta även sådan kyrklig jord, som civilrättsligt tillhör kronan, men att det borde ytterligare övervägas om även annan kyrklig jord lämpligen kunde inbegripas.

Vidare må framhållas, att 1958 års jordlagsutredning i sitt betänkande med förslag till jordförvärvslag m. m. (SOU 1961:49) i förevarande hänseende anført, att enligt dess mening tillräckliga skäl inte föreligger att göra undantag från tillämpning av lagen för sådana kyrkliga förvärv eller försäljningar av egendom, på vilka de för kronan och kommunal samhällighet förordade undantagsbestämmelserna inte blir tillämpliga. I varje fall bör, sägs det i betänkandet, resultatet av bl. a. 1960 års ecklesiastika boställsutredning avvaktas innan nu gällande förvärvsprövning ur jordpolitisk synpunkt slopas.

Jag vill slutligen erinra om att chefen för jordbruksdepartementet i propositionen 1963:10, under hänvisning till bl. a. skilda pågående utredningar, ansett övervägande skäl tala för ett anstånd med reformering av jordförvärvslagstiftningen.

För egen del finner jag, under hänvisning till nyssnämnda uttalande, det lämpligt att man såvitt möjligt söker nå en samtidig lösning av hithörande problem. Med hänsyn härtill torde den av kammarkollegiet väckta frågan för närvarande inte böra föranleda någon åtgärd. Jag vill emellertid i anslutning till kammarkollegiets förslag framhålla vikten av att, då fråga om försäljning till jordbruksändamål uppkommit, lantbruksnämndens åsikt inhämtas i ett tidigt skede av handläggningen.

Upplåtande av kyrklig jord under tomträtt

Enligt 4 § försäljningslagen kan, när för särskilt fall omständigheterna föranleda därtill, medgivande lämnas till upplåtelse under tomträtt av tomt på område som hör till kyrklig jord, om området planlagts för bebyggande.

Bestämmelserna om tomträtt i 4 kap. nyttjanderättslagen har fått sin nuvarande utformning genom lag den 5 juni 1953, vilken trädde i kraft den 1 januari 1954. Den nya lagstiftningen innebar en genomgripande omvandling av äldre bestämmelser, vilka begränsade institutets tillämplighet till fastighet som utgjorde tomt i teknisk bemärkelse. Numera kan tomträttsupplåtelse ske i fastighet oavsett om den utgör tomt eller inte. Tomträttsreglerna av 1953 har, i huvudsak utan ändringar, upptagits i lagberedningens 1960 framlagda förslag till jordabalk.

Tomträttsinstitutet har kommit till ringa användning beträffande kyrklig jord. Det oaktat synes det dock lämpligt att i samband med den nu föreslagna revisionen av reglerna om försäljning av kyrklig jord bringa stadgandet i 4 § försäljningslagen i överensstämmelse med bestämmelserna i nyttjanderättslagen inom rättsområdet. Jag får därför förorda, att nämnda lagrum i försäljningslagen ges en generellt avfattad lydelse av innebörd, att upplåtelse under tomträtt får ske av kyrklig jord oavsett dess karaktär, om omständigheterna i det enskilda fallet föranleder därtill.

Försäljningslagens konstitutionella natur

Kyrkomötets medverkan i lagstiftningen rörande kyrkofrågor grundar sig på föreskrifterna i § 87 mom. 2:o och § 114 regeringsformen. Enligt det förstnämnda lagrummet fordras samtycke av allmänt kyrkomöte för stiftande, ändring och upphävande av kyrkolag och enligt det senare kan ändring och upphävande av prästerskapets privilegier, förmåner, rättigheter och friheter ske endast efter bifall av kyrkomöte. Alltifrån lagrummens tillkomst har osäkerhet rått om de befogenheter som kyrkomötet tillförsäkrats genom dem. Lagstiftningen om den kyrkliga jorden är ett av de rättsområden, i fråga om vilket befogenheterna varit omstridda. Detta förhållande framgår inte minst av den praxis som följts beträffande kyrkomötets medverkan i lagstiftningen.

Av nu gällande författningar rörande kyrklig jord intager ecklesiastik boställsordning en framskjuten plats. I likhet med andra med 1910 års prästlönerreform sammanhängande lagar underställdes den första boställsordningen kyrkomötet för godkännande utan att det angavs enligt vilket grundlagsrum hänvändelsen skedde. Lagrådet hördes även. Enligt promulgationsingressen tillkom lagen med kyrkomötets samtycke.

Den ordning i vilken 1910 års boställsordning tillkom användes sedermera vid varje ändring i lagen; ändringsförslagen hänsköts till kyrkomötet för godkännande, lagrådets utlåtande inhämtades och promulgationsingresserna innehöll, att kyrkomötet samtyckt till ändringarna. På samma sätt förfors, då lagen 1932 ersattes av den alltjämt gällande boställsordningen.

Till en början iakttogs samma ordning även vid ändringar i 1932 års boställsordning. Mot slutet av 1930-talet skedde emellertid en omsvängning i praxis, i det att såväl kyrkomötets som lagrådets befattning med denna lagstiftning inskränktes. Sålunda tillkom under åren 1938—1942 fyra lagändringar utan att kyrkomötets samtycke inhämtades. Visserligen har i dessa fall kyrkomötet beretts tillfälle att avge »yttrande», och i två av fallen har yttrande begärts sedan riksdagen oförändrat bifallit Kungl. Maj:ts lagförslag. Men lagändringarna har med ett undantag inte varit remitterade till lagrådet. Vid ändring i boställsordningen 1950, innebärande bl. a. att arrendebestämmelserna i lagen anslöts till den sociala arrendelagstiftningen, medverkade kyrkomötet inte i någon form,

och lagrådets yttrande inhämtades endast över en civilrättslig fråga. Vid riksdagsbehandlingen av ändringsförslaget påkallades konstitutionsutskottets uppmärksamhet, huruvida kyrkomötet bort medverka. Enligt vad som uppgivits i kammarkollegiets remissyttrande över kyrkomöteskommitténs betänkande — till vilket jag strax skall komma — behandlade konstitutionsutskottet frågan våren 1951 men något anmärkningsyrkande framställdes inte. Beträffande slutligen den senaste ändringen i boställsordningen, som vidtogs i samband med 1951 års prästlönereform, avgav kyrkomötet yttrande över grunderna till löne-reformen; lagrådets utlåtande inhämtades inte.

Även lagstiftningen om förutsättningarna och ordningen för försäljning av kyrklig jord visar hur i praxis kyrkomötets lagstiftningsbefogenheter under de senaste 25 åren förändrats. Vid tillkomsten av försäljningslagen 1927 — varvid som tidigare framgått bl. a. bestämmelserna om försäljning i boställsordningen flyttades över till denna lag — begärde Kungl. Maj:t utan återopande av grundlagsrum kyrkomötets yttrande huruvida kyrkomötet godkände lagförslaget, och lagrådets utlåtande inhämtades. I lagens promulgationsingress angavs att lagen tillkommit med kyrkomötets samtycke. Samma ordning iaktogs vid ändringar i lagen 1932 och 1936. Därefter vidtagna ändringar har emellertid varit underställda kyrkomötet endast för »yttrande», och i promulgationsingresserna har angivits att ändringarna skett efter kyrkomötets »hörande». Detta förfarings-sätt tillämpades således vid lagändringen 1938, avseende decentralisering av försäljningsärendenas handläggning, och vid ändring 1942, föranledd av 1942 års prästlönefondslagstiftning. Lagrådets utlåtande inhämtades över sistnämnda ändring men däremot inte över ändringen 1938.

Den lämnade redogörelsen medger som synes inte några säkra slutsatser i fråga om författningarnas konstitutionella natur. Såsom framgått har praxis inte varit enhetlig, och det saknas i regel uttalanden från lagstiftarens sida om de skäl som fått avgöra valet av lagstiftningsform.

När det gäller att bedöma försäljningslagens konstitutionella natur uppkommer till en början frågan, huruvida bestämmelser angående ordningen och förutsättningarna för försäljning av kyrklig jord har privilegiekaraktär. Kyrkomöteskommittén¹ hävdar i sitt betänkande angående kyrkomötets grundlagsenliga befogenheter m. m. (SOU 1955: 47) att så inte torde vara fallet. Tillkomsten av 1927 års lag och det vidgade tillämpningsområde, som lagen fått genom de efter 1927 vidtagna ändringarna däri, får nämligen enligt kommitténs uppfattning anses ha medfört, att det i privilegiebestämmelserna artiklarna 5 och 6 stadgade principiella förbudet mot avyttring av kyrklig jord kommit att sakna praktisk betydelse. Vid betänkandets remissbehandling har bl. a. justitiekanslers-ämbetet och kammarkollegiet ansett, att genom 1910 års prästlönelagstiftning privilegieskyddet för prästlönejorden helt upphävts.

¹ Landshövdingen T. Bergquist, ordförande. kanslirådet N.-E. Brolin, professorn N. Herlitz, dåvarande biskopen G. Hultgren, redaktören I. Andersson.

Vad sedan angår frågan om lagstiftningen är att betrakta som kyrkolag, har kyrkomöteskommittén (majoriteten) för sin del funnit att begreppet kyrkolag bör fastställas materiellt, d. v. s. att varje ämnes innehåll blir avgörande för bedömningen. I enlighet härmed anser kommittén, att kyrkolag kan avse endast för kyrkans väsen, organisation och verksamhet grundläggande bestämmelser. Kommittén konstaterar att som regel får anses gälla, att en genom samfällt beslut av Kungl. Maj:t, riksdag och kyrkomöte tillkommen lag, varöver lagrådet hörts, av lagstiftaren ansetts som kyrkolag. Vid bedömandet av en lags konstitutionella natur bör vidare regeln om den s. k. formella lagkraften uppmärksammas. Såvitt avser den borgerliga lagstiftningen innebär regeln att lag, som stiftats av Kungl. Maj:t och riksdag samfällt, endast genom samfällt beslut kan ändras eller upphävas. Det finns enligt kommitténs mening inte något skäl för att regeln inte skulle gälla även inom tillämpningsområdet för § 87 mom. 2:o regeringsformen med verkan att lagar, vilka stiftats såsom kyrkolag, inte kan ändras eller upphävas utan kyrkomötets samtycke. Kommittén gör dock samtidigt den reservationen, att det ibland kan vara försvarligt att inte iakttaga den omständliga proceduren enligt nämnda författningsrum, nämligen då fråga uppkommer om ändring eller upphävande av bestämmelser vilka efter sitt innehåll uppenbart inte är av kyrkolags natur. Mot detta förbehåll har två av kommitténs ledamöter reserverat sig.¹

I fråga om försäljningslagens konstitutionella karaktär blir kommitténs slutsats, att lagen — med hänsyn till att den enligt kommitténs uppfattning tillkommit i den för kyrkolag föreskrivna ordningen och att kyrkans intresse kräver, att den fasta egendomen inte förbytes i mindre värdebeständiga tillgångar — är att hänföra till kyrkolagsområdet. En ledamot av kommittén har anmält motsatt mening² och ytterligare en ledamot har ej funnit anledning att i denna del ändra på den praxis som införts i slutet av 1930-talet.³

Vid remissbehandlingen av kommitténs betänkande har flertalet kyrkliga remissinstanser anslutit sig till uppfattningen att bestämmelserna i försäljningslagen är av kyrkolags karaktär. Denna mening delas också av bl. a. justitiekanslersämbetet, som emellertid understryker osäkerheten i bedömandet av hit hörande frågor. Ämbetet har funnit sig böra godtaga även vad kommitténs majoritet anført om avvikelse från regeln om den formella lagkraften men framhåller, att en sådan avvikelse inte är tilltalande. Kammarkollegiet samt hovrätten över Skåne och Blekinge hävdar däremot, att försäljningslagen inte är att anse som kyrkolag, och samma ståndpunkt synes statskontoret och Svenska stadsförbundet intaga. Kammarkollegiet anför härom bl. a. följande.

Före tillkomsten av 1910 års boställsordning hänsköt Kungl. Maj:t varje särskild försäljningsfråga såväl till riksdagen som till kyrkomötet, varvid vanligen åberopades regeringsformen § 114 samt 1723 års privilegier. Försäljningsfrågorna torde närmast ha varit att hänföra till privilegieområdet. Med hänsyn härtill och

¹ Herlitz och Hultgren.

² Brolin. ³ Andersson.

till övriga förekommande omständigheter anser kollegiet för sin del tillräcklig anledning knappast föreligga att underkänna den mening, som kommit till uttryck i senare årtiondens praxis, nämligen att den kyrkliga försäljningslagen inte är att anse som kyrkolag.

Föredraganden. Vid prövning av vad sålunda förekommit finner jag visserligen övervägande skäl tala för att kyrkliga försäljningslagen varken åtnjuter privilegieskydd eller i och för sig bör behandlas som kyrkolag. Särskilt har jag härvid beaktat statsmakternas ställningstaganden vid de senaste ändringarna i lagen, därvid Kungl. Maj:ts beslut inte föranlett några uttalanden av konstitutionsutskottet, samt vad kammarkollegiet anfört i sitt yttrande över kyrkomöteskommitténs betänkande. Frågan är emellertid otvivelaktigt oklar och majoriteten inom nämnda utredning liksom flertalet remissinstanser har ansett att lagen, som tillkommit efter lagrådets hörande och med kyrkomötets samtycke, har kyrkolags karaktär. De nu aktuella ändringarna i lagen innebär vidare bl. a. en ändring av dess i 2 § upptagna grundläggande bestämmelse. På grund härav anser jag att, därest behandlingen i lagråd och riksdag inte föranleder till annat, detsamma även bör underställas årets kyrkomöte för godkännande. Jag vill emellertid redan nu framhålla, att detta förfaringssätt inte bör föranleda, att varje ändring av ifrågavarande lag, som eventuellt senare kan bli aktuell, behöver behandlas i sådan ordning. I denna del må endast hänvisas till vad majoriteten inom kyrkomöteskommittén anfört om betydelsen för innebörden av kyrkolagsbegreppet av den s. k. formella lagkraften samt vad justitiekanslersämbetet i denna del uttalat i sitt yttrande över nämnda kommittéförslag.

Processuellt representantskap för kyrklig jord

Nuvarande ordning. Av ålder har det processuella representantskapet för den kyrkliga jorden tillkommit Kungl. Maj:t; det har utövats genom kammarkollegiet, länsstyrelserna och domkapitlen. Sålunda skall kammarkollegiet enligt sin instruktion tillse, att egendomen inte disponeras mot givna föreskrifter, och därvid i frågor som inte avser uppsikten över egendomens ekonomiska förvaltning, bevaka rätten till egendomen samt utföra talan för denna, särskilt i sak av större betydelse såsom äganderätts- eller ägotvist. Domkapitlens befogenheter härvidlag stöder sig på 26 kap. 5 § kyrkolagen, där det talas om att sysslomannen och »andra vederbörande» skall vårda sig om domkyrkors och andra kyrkors fasta egendom »att den rätt skött, vid makt hållen, och mot allt kval försvarad bliver», och artikel 5 i prästerskapets privilegier, vilken förutom bestämmelse om försäljning av kyrklig jord också upptar ett stadgande om domkapitels rättegångsfullmäktig i mål rörande kyrkoägor.

Till följd av dessa bestämmelser har domkapitlet bevakat den ecklesiastika jordens intressen vid domstolar och andra myndigheter, exempelvis i rättegångar om ägo- och gränstvister, åverkan, grannelagsförhållanden samt vid lantmäteriförrättningar. Domkapitlet brukar härvid förordna s. k. konsistorieombud vid rättegångar och förrättningar av nämnda slag.

För stiftsnämndens del saknas däremot uttryckligt stadgande om sådan behörighet. I stiftsnämndsinstruktionen den 25 november 1960 anföres endast helt allmänt, att stiftsnämnden har vård om och inseende över ecklesiastik fast egendom. Härvid åligger det nämnden särskilt att tillse att egendomen användes för sitt ändamål och verka för att den utnyttjas rationellt, att förvalta egendomen eller, om förvaltningen därav tillkommer annan, ha uppsikt över förvaltningen samt att handlägga försäljningsärenden.

Vidare må nämnas, att pastoratet anses i viss utsträckning kunna föra talan för boställsjorden.

Stiftskansliutredningen. I sitt betänkande rörande stiftskansliernas organisation m. m. finner utredningen det vara mindre ändamålsenligt att stiftsnämnden saknar uttrycklig processuell behörighet att företräda den kyrkliga jorden, churu det i viktiga avseenden just är stiftsnämnden, som har inseende och vård över jorden. Utredningen påpekar vidare, att stiftsnämndernas skogligena personal genom sitt arbete har en ingående kännedom om den ecklesiastiska jorden och därmed sammanhängande frågor. Det torde därför som regel vara genom stiftsnämndens förmedling som domkapitlet får sitt material, när det utövar sitt processuella representantskap. Utredningen finner det därför innebära en förenkling av handläggningsordningen, om representantskapet överföres till stiftsnämnden.

Remissyttranden. Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget att överflytta det processuella representantskapet för den kyrkliga jorden från domkapitlet till stiftsnämnden. Sålunda godkännes förslaget av bl. a. *kammarkollegiet, statskontoret, domkapitlet i Strängnäs, Växjö, Lund, Göteborg, Härnösand, Visby* och *Stockholm, flertalet stiftsnämnder* samt *Svenska pastoratens riksförbund*. I yttrandena betonas främst att stiftsnämnden har större förutsättningar än domkapitlet att handlägga även de rättsliga frågorna rörande jorden. En del av nämnda instanser hyser vissa principiella betänkligheter mot förslaget men finner dock, att vägande praktiska skäl talar för det.

Vissa kyrkliga remissinstanser intager en mera negativ hållning mot förslaget. Bland dessa märkes *domkapitlet i Uppsala, Linköping, Skara* och *Karlstad* samt *några stiftsnämnder*. *Domkapitlet i Uppsala* erinrar om att domkapitlet som regel sammanträder betydligt oftare än stiftsnämnderna och att det i övrigt är lättare att snabbt ordna ett domkapitelsbeslut än ett stiftsnämndsbeslut. *Domkapitlet* och *stiftsnämnden i Västerås* ifrågasätter, om inte stiftsnämnden kunde vid sidan av domkapitlet erhålla processuell behörighet, och *stiftsnämnden i Skara* föreslår att domkapitlet ges möjlighet att delegera sina befogenheter till stiftsnämnden.

Föredraganden. Ansvaret för den rättsliga vården av den ecklesiastiska jorden är, såsom framgått av det sagda, fördelat på flera händer.

Redan genom 1932 års boställsreform överfördes domkapitlens och länsstyrelsernas uppsikt över den ekonomiska förvaltningen av prästboställena på de ny-

inrättade stiftsnämnderna. Godkännes det tidigare behandlade förslaget att decentralisera beslutanderätten vid försäljning av kyrklig jord, kommer också det stora flertalet försäljningsärenden att slutligt handläggas av stiftsnämnden. Genom sina åligganden att själv förvalta eller ha tillsyn över annans förvaltning av den kyrkliga jorden samt genom sin sammansättning av sakkunskap på hithörande frågor synes stiftsnämnden, såsom också framhållits av ett flertal remissinstanser, vara bättre skickad än domkapitlet att handlägga även övriga frågor av rättslig natur rörande den kyrkliga jorden. Vid sidan av försäljningsärendena utgör dessa endast en ringa del. Härtill kommer att den föreslagna överflyttningen synes i sin mån bidra till förenkling av arbetet på stiftskanslierna. Då frågan om ändringar i stiftsmyndigheternas inbördes kompetens ur denna synvinkel behandlades i propositionen 1960: 101, uttalade sig också föredragande departementschefen för att en överflyttning kom till stånd. På grund av det nu anförda får jag förorda, att stiftskansliutredningens förslag om överflyttning av representantskapet genomföres, vilket lämpligen bör ske samtidigt som den ändrade ordningen för handläggning av försäljningsärenden blir tillämplig.

Vad slutligen gäller det formella förfarandet för åtgärdens genomförande har kyrkomöteskommittén ansett, att även om gränserna för de olika organens åligganden i hithörande frågor är flytande, torde dock domkapitel och länsstyrelse — vid sidan av kammarkollegiet — vara de myndigheter som i främsta hand har att tillvarata det allmännas intressen rörande den kyrkliga egendomen samt att i så måtto artikel 5 av privilegierna fortfarande gäller.

Kammarkollegiet har å sin sida — som tidigare anförts — hävdats att någon privilegierad rätt till jorden inte längre finns samt att inte heller bestämmelsen om talan för jorden lär kunna betraktas som ett privilegium.

Jag har tidigare uttalat som min mening, att övervägande skäl talar för att den kyrkliga försäljningslagen inte åtnjuter privilegieskydd. I vad mån den rättsliga representation, varom nu är fråga, alltjämt innefattas i artikel 5 av privilegierna finner jag vara ett spörsmål som är något mera tveksamt. Oavsett hur härmed förhåller sig kan enligt min åsikt den nu förordade överflyttningen inte anses innebära förändring av innehållet i det privilegieskydd, som till äventyrs kan kvarstå; överflyttningen från den ena myndigheten till den andra inom stiftsstyrelsen får fastmera ses som ett naturligt led i en strävan att få en klar kompetensfördelning inom styrelsen i fråga med beaktande av den olika sakkunskap de två myndigheterna representerar.

Med hänsyn till lagrummets nuvarande avfattning finner jag vidare någon ändring i 26 kap. 5 § kyrkolagen inte erforderlig. Det torde få ankomma på Kungl. Maj:t att utfärda närmare bestämmelser om stiftsnämnds behörighet i förevarande avseende, vilka lämpligen bör inflyta i instruktionen för stiftsnämnderna.

I samband härmed torde även böra uppmärksammas i vad mån det inbördes förhållandet mellan kammarkollegiets och stiftsnämnds kompetens i hithörande frågor behöver göras till föremål för översyn.

6. Hemställan

I enlighet med vad i det föregående anförts har inom ecklesiastikdepartementet utarbetats förslag till

lag om ändring i lagen den 4 januari 1927 (nr 1) angående tillstånd till försäljning av kyrklig jord i vissa fall samt till upplåtelse av sådan jord under tomt-rätt.

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1964.

Föredraganden hemställer, att lagrådets utlåtande över lagförslaget, av den lydelse bilaga¹ till detta protokoll utvisar, måtte för det i § 87 regeringsformen omnämnda ändamålet inhämtas genom utdrag av protokollet.

Vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt bifaller Hans Maj:t Konungen.

Ur protokollet:

Inga Bäcklin

¹ Bilagan, som bortsett från redaktionella ändringar är likalydande med det vid propositionen fogade lagförslaget, har här utelämnats.

Utdrag av protokollet, hållet i Kungl. Maj:ts lagråd den 28 mars 1963.

Närvarande:

justitieråden ROMANUS,
DIGMAN,
NORDSTRÖM,
regeringsrådet HOLMGREN.

Enligt lagrådet den 23 mars 1963 tillhandakommet utdrag av protokoll över ecklesiastikärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet den 1 mars 1963, hade Kungl. Maj:t förordnat, att lagrådets utlåtande skulle för det i § 87 regeringsformen omförmälda ändamålet inhämtas över upprättat förslag till lag om ändring i lagen den 4 januari 1927 (nr 1) angående tillstånd till försäljning av kyrklig jord i vissa fall samt till upplåtelse av sådan jord under tomträtt.

Förslaget, som finnes bilagt detta protokoll, hade inför lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Gunnar Ekman.

Förslaget föranledde följande uttalanden av lagrådet:

5 §.

Enligt den nu gällande lydelsen av paragrafens första stycke ankommer prövningen av frågor om tillstånd till försäljning av kyrklig jord å kammarkollegiet eller i vissa fall Kungl. Maj:t. Bestämmelser om den närmare handläggningen av försäljningsärendena givas i lagens tillämpningskungörelse, utfärdad den 20 januari 1939. Där stadgas att ansökan om förvärv av kyrklig jord skall ställas till kammarkollegiet och ingivas till stiftsnämnden. Denna skall låta verkställa utredning i ärendet och höra vederbörande rättsägare samt därefter med eget utlåtande överlämna handlingarna i ärendet till kammarkollegiet. När lagakraftvunnet beslut om tillstånd föreligger, skall stiftsnämnden med sökanden avsluta vederbörligt avtal samt utfärda köpe- eller bytesbrev.

Enligt den föreslagna nya lydelsen av 5 § första stycket skall det för ett avsevärt antal fall ankomma på stiftsnämnden att pröva och avgöra tillståndsfrågan. Avsikten torde vara att stiftsnämnden skall bibehållas vid sin funktion i fråga om avslutandet av vederbörande köpeavtal. Stiftsnämnden skulle sålunda kunna komma att meddela tillstånd till en försäljning som nämnden själv sedan ombesörjer. Om man skulle försöka undvika denna oegentliga konstruktion — t. ex. genom att tillägga stiftsnämnden rätt att, under vissa i lagen angivna förutsättningar, försälja kyrklig jord och behålla det egentliga tillståndsförfarandet endast för de fall, som enligt förslaget skulle förbehållas kammarkollegiets eller

Kungl. Maj:ts avgörande — skulle emellertid en genomgripande ändring av lagens huvudgrunder erfordras. Med hänsyn härtill och med beaktande av det praktiska behov, som föranlett det nu föreliggande ändringsförslaget, vill lagrådet ej motsätta sig förslagets utformning. Lagrådet vill emellertid därvid understryka angelägenheten av att i de nya tillämpningsföreskrifterna till lagen noga anges vilka beslut i det enskilda ärendet som skola ankomma på stiftsnämnden och framför allt att det klargöres, till vilket beslut av stiftsnämnden besvärshandlingen i själva frågan om försäljning eller ej skall anknytas.

Med den föreslagna ändringen i paragrafens andra stycke avses, att den besvärstid skall gälla som anges i lagen den 4 juni 1954 om besvärstid vid talan mot förvaltande myndighets beslut, d. v. s. tre veckor — för menighet fem veckor — från det klaganden erhöi del av beslutet. Enligt 1954 års lag skola emellertid dessa besvärstider gälla allenast om ej annat följer av lag eller författning. I ecklesiastika boställsordningen, som upptar de grundläggande bestämmelserna om stiftsnämnd, föreskrives i 58 § första stycket, att klagan över stiftsnämnds beslut må föras hos Konungen genom besvär, vilka skola ha inkommit till vederbörande statsdepartement senast å trettionde dagen från den dag, klaganden erhöi del av beslutet; denna föreskrift lærer visserligen avse allenast ärenden enligt ecklesiastika boställsordningen men har ej uttryckligen begränsats till sådana ärenden. Med hänsyn härtill hade det varit önskvärt, att detta lagrum nu ändrades till överensstämmelse med vad som föreslagits beträffande ärenden angående tillstånd till försäljning av kyrklig jord. På grund av det samband som råder mellan föreskriften i nämnda lagrum och vissa andra besvärregler — såsom 57 § ecklesiastika boställsordningen, 26 § ecklesiastika arrendestadgan den 29 juni 1945 och 13 § lagen den 30 augusti 1932 om kyrkofond — synes det emellertid erforderligt, att besvärshandlingarna på förevarande område göras till föremål för en allmän översyn. För lagrådet har upplysts, att så snart kommer att ske. Vid sådant förhållande kan lagrådet godtaga, att 58 § ecklesiastika boställsordningen nu lämnas oförändrad. Lagrådet förutsätter emellertid härvid, att i tillämpningsföreskrifterna till försäljningslagen anges att besvärstiden är den i 1954 års lag föreskrivna och att det åligger stiftsnämnden att meddela besvärshänvisning.

Lagens konstitutionella natur.

Föredragande statsrådet har på anförda skäl funnit ändringarna i lagen böra underställas kyrkomötet för godkännande men framhållit, att detta förfaringsätt inte bör leda till att varje ändring av lagen, som eventuellt senare kan bli aktuell, behöver behandlas i sådan ordning. Föredraganden har därvid hänvisat till uttalanden av majoriteten inom kyrkomöteskommittén och synes ha åsyftat vad kommittémajoriteten anført därom att vid ändring av sådana bestämmelser i kyrkolag, vilka efter sitt innehåll uppenbarligen icke äro av kyrko-

lags natur, av praktiska skäl kunde vara försvarligt att ej iakttaga proceduren enligt § 87 mom. 2:o regeringsformen. I anledning av det sagda må framhållas, att ett frångående på lämplighetsskäl av den i grundlagen föreskrivna proceduren för lagändring icke ansetts kunna förekomma vid ändring av civil- och kriminallag; att intaga en annan ståndpunkt med avseende å ändringar i lag, som tillkommit i den för kyrkolag stadgade ordningen, möter uppenbara betänkligheter. Förfarandet att i lag, som tillkommit i sådan ordning, genomföra ändringar utan kyrkomötets hörande bör tillämpas med stor varsamhet och kunna ifrågakomma blott vid bestämmelser av ringa vikt, rörande vilka det kan sägas, att de egentligen höra hemma i annan författning än sådan av kyrkolags natur.

Ur protokollet:

Birgitta Liljefors

Utdrag av protokollet över ecklesiastikärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 29 mars 1963.

Närvarande:

Statsministern ERLANDER, ministern för utrikes ärendena NILSSON, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, LINDSTRÖM, LANGE, LINDHOLM, EDENMAN, JOHANSSON, AF GEIJERSTAM, HERMANSSON, HOLMQVIST, ASPLING.

Statsrådet af Geijerstam anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter lagrådets den 28 mars 1963 avgivna utlåtande över det till lagrådet den 1 mars 1963 remitterade förslaget till *lag om ändring i lagen den 4 januari 1927 (nr 1) angående tillstånd till försäljning av kyrklig jord i vissa fall samt till upplåtelse av sådan jord under tomträtt.*

Föredraganden redogör för lagrådets utlåtande och anför vidare.

Vad lagrådet anfört i fråga om den närmare utformningen av stiftsnämndernas beslutanderätt i ärenden, som avses i försäljningslagen, torde böra beaktas vid utarbetandet av nya tillämpningsföreskrifter till lagen.

På grund av vad lagrådet påpekat i anslutning till den föreslagna nya besvärshänvisningen i 5 § andra stycket försäljningslagen vill jag framhålla, att jag har för avsikt att snarast låta inom ecklesiastikdepartementet göra en översyn av besvärshänvisningarna på förevarande område. Jag delar lagrådets uppfattning att i tillämpningsföreskrifterna till lagen bör anges, att det åligger stiftsnämnd att meddela besvärshänvisning. I besvärshänvisningen skall självfallet besvärstiden anges.

I lagförslaget bör några mindre redaktionella jämkningar vidtagas.

Föredraganden hemställer, att Kungl. Maj:t måtte genom proposition föreslå riksdagen att

1. antaga förslaget till lag om ändring i lagen den 4 januari 1927 (nr 1) angående tillstånd till försäljning av kyrklig jord i vissa fall samt till upplåtelse av sådan jord under tomträtt;
2. godkänna i statsrådsprotokollet för den 1 mars 1963 förordade grunder för handläggningsordningen;
3. bemyndiga Kungl. Maj:t att, i den mån värdegränserna för Kungl. Maj:ts befogenhet att till statlig förvaltningsmyndighet delegera rätten att försälja kronoegendom skulle komma att genom riksdagens beslut ändras, företaga däremot sva-

rande ändring av värdegränserna beträffande försäljning av kyrklig jord; samt

4. godkänna i förenämnda statsrådsprotokoll angivet förslag att på stiftsnämnd överflytta det processuella representant-skap för den kyrkliga jorden, som enligt nuvarande ordning må tillkomma domkapitel.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:

Gunnar Samuelsson

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sid.
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Författningsförslag	3
Statsrådsprotokoll den 1 mars 1963	6
1. Inledning	6
2. Nuvarande lagbestämmelsers tillkomst	8
3. Försäljningsskålen och prissättningen	9
4. Beslutanderätten och besväröförfarandet	21
5. Övriga frågor	38
6. Hemställan	46
Lagrådets utlåtande den 28 mars 1963	47
Statsrådsprotokoll den 29 mars 1963	50
