

Nr 7.

Ankom till Riksdagens kansli den 28 februari 1913 kl. 1 e. m.

Första kammarens första tillfälliga utskotts utlåtande nr 7, i anledning av en av herr Lindhagen inom Andra kammaren väckt motion, nr 153, om skrivelse till Kungl. Maj:t med anhållan, att den till städerna under villkor av oförytterlighet donerade jord ej må avhändas städerna utan Riksdagens samtycke. m. m.

I en inom Andra kammaren väckt motion, nr 153, vilken hänvisats till nämnda kammares fjärde tillfälliga utskott, hemställer herr *Lindhagen*,

att Riksdagen ville hos Kungl. Maj:t anhålla, att den till städerna under villkor av oförytterlighet donerade jord ej må avhändas städerna utan Riksdagens samtycke, samt att ett övervägande jämväl måtte äga rum, huruvida ej dispositionen över denna jord bör, såvitt på staten ankommer, närmare ordnas genom nya föreskrifter, utfärdade under medverkan även av Riksdagen.

Den av motionären till stöd för sin hemställan förebragta motivering har återgivits i fjärde tillfälliga utskottets utlåtande (nr 2), till vilket sålunda hänvisas.

Ur den historik över samma frågas behandling vid 1911 års riksdag, som nyss anförda utlåtande innehåller och till vilket i övrigt hänvisas, må här följande anföras:

Historik.

Bihang till Riksdagens protokoll 1913. 12 saml. 1 avd. 5 häft. (Nr 7) 1

Frågans be-
handling vid
1911 års
riksdag.

Vid 1911 års riksdag väckte herr Lindhagen i Andra kammaren en motion, nr 247, vari hemställdes, att Riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t uttala den uppfattning, att den till städerna under villkor av oförytterlighet donerade jord ej måtte mot 77 § regeringsformen avhändas städerna utan Riksdagens samtycke, eller, om detta ej kunde bifallas, hos Kungl. Maj:t anhålla, att bifall till framställningar av ena eller andra slaget om sådan donationsjords avyttrande ej måtte äga rum utan Riksdagens hörande och samtycke samt, såvitt avsåge städernas ännu behållna jord, i varje fall medgivnas endast, när synnerliga omständigheter därtill föranledde.

Denna motion kunde emellertid icke erhålla realbehandling, på grund av den konstitutionella konflikt, som uppstod, varför motionären med Andra kammarens tillstånd återkallade motionen.

Därefter väckte samma motionär en ny motion (nr 334), vari hemställdes, att Riksdagen ville hos Kungl. Maj:t anhålla, att den till städerna under villkor av oförytterlighet donerade jord ej måtte avhändas städerna utan Riksdagens samtycke, samt att ett övervägande jämväl måtte äga rum, huruvida ej dispositionen över denna jord borde, såvitt på staten ankomme, närmare ordnas genom nya föreskrifter, utfärdade under medverkan även av Riksdagen.

Andra kam-
marens fjärde
tillfälliga
utskott 1911.

Denna motion remitterades till Andra kammarens fjärde tillfälliga utskott, som i avgivet utlåtande tillstyrkte motionärens hemställan oförändrad.

Andra kam-
marens beslut
1911.

Andra kammaren beslöt emellertid godkänna ett under debatten framställt yrkande av följande lydelse: att Andra kammaren måtte för sin del besluta, att Riksdagen ville hos Kungl. Maj:t anhålla, att ett övervägande måtte äga rum, huruvida ej dispositionen över den till städerna under villkor av oförytterlighet donerade jord bör, såvitt på staten ankommer, närmare ordnas genom nya föreskrifter, utfärdade under medverkan även av Riksdagen.

Första kam-
marens första
tillfälliga
utskott 1911.

Ärendet gick därefter till Första kammaren, vars första tillfälliga utskott i sitt utlåtande (nr 13) lämnade en historisk redogörelse för donationsjordarnas uppkomst och syfte m. m. Ur redogörelsen må här anföras följande:

Under tidernas lopp, särskilt under 1500- och 1600-talen, hava de flesta svenska städer av kronan i gåva eller förläning erhållit jord-egendomar eller städernas donationsjorðar, såsom de numera allmänne-

ligen benämnas. Anledningen härtill har huvudsakligen varit den, att utövning av borgerlig näring då för tiden ansågs föga lönande och borgerskapet fördenskull i sin verksamhet förtjänt av direkt ekonomiskt understöd från statens sida. Att detta i allmänhet utgick i form av fast egendom berodde givetvis på tidens ekonomiska förhållanden. De upplåtna fastigheterna, vilka omfattat så gott som alla i jordeboken upptagna slag av fast egendom, hava i allmänhet varit av krononatur; men i åtskilliga fall har kronan genom byte mot annan jord eller eljest mot vederlag, t. o. m. tvångsvis, tillvunnit sig i enskild ägo varande jord, varav stad varit i behov, för att sedermera åt denna överlämnas.

Att tillförlitligt uppgiva sammanlagda ytinnehållet av städernas donationsjord låter sig icke göra. Det torde dock uppgå till åtminstone 61,000 har, motsvarande omkring hälften av städernas samtliga jordområden. Storleken av de särskilda städernas donationsjord varierar högst betydligt.

Det allmänna syftet med jorrdonationerna har varit dels att förse städernas näringsidkare med nödigt utrymme till boningsplatser, dels att bereda städerna inkomst genom bruk av den till boningsplatser ej använda marken. De särskilda ändamål, för vilka donationerna ägt rum, finnas i många fall angivna i donationsurkunderna, såsom för att utstakas till tomter, att användas till industriella ändamål, till avlöning åt stadens ämbets- och tjänstemän m. m.

Med avseende å de villkor, under vilka jorden av kronan upplåtits åt städerna, kunna särskiljas följande tre huvudgrupper, nämligen: 1) donationer under fullständig allodialrätt, d. v. s. med befogenhet för staden att avhända sig jorden; 2) donationer, varigenom jorden förklarats vara upplåten åt staden till evärdelig ägo eller med andra ordalag i samma syfte, men utan angiven befogenhet för staden att fritt disponera den donerade egendomen; och 3) donationer med nyttjanderätt till den förlänta jorden. Till den första gruppen är att hänföra endast ett fåtal donationer; den andra är något talrikare; men de flesta donationerna, omkring åttio procent, falla under den tredje gruppen, d. v. s. medföra allenast nyttjanderätt till jorden.

Ehuruval städerna endast i några få undantagsfall erhållit rätt att avhända sig donationsjord, hava, trots de stränga förbud däremot, som förekomma såväl i donationsurkunder som i kungl. resolutionen den 13 juli 1719 och kungl. brevet den 25 september 1745, i många städer betydande delar av donationsjorden obehörigen kommit i enskild värjo och besittas av sina innehavare med anspråk på äganderätt. Åtskilliga

städer hava vidtagit åtgärder för återvinning av dem frångångna dylika jordar. Härom hava förts långvariga rättegångar, vilka i allmänhet utfallit till städernas förmån.

Emellertid anbefalldes Kungl. Maj:t år 1893 kammarkollegium — när det för befordrande i allmänhet av ett tjänligare tillgodogörande av städernas donationsjordar likasom för befrämjande av enskildas trygghet i besittningen av stadsjord, som kommit i deras värjo, syntes vara av vikt, att åt städerna bereddades möjlighet ej allenast att kunna med full äganderätt åt enskilda upplåta donerad jord än även att, där sådan jord redan kommit i enskild besittning, kunna bekräfta den gjorda upplåtelsen, så att den bleve för framtiden fullt betryggande — att inkomma med betänkande, huruvida befogenhet i nu angivna hänseenden kunde böra inrymmas åt städerna och i sådant fall, vilka förbehåll därvid borde fästas. Kollegiet avgav i ärendet den 30 december 1897 ett utförligt betänkande, däri kollegiet bland annat förmålde, att det enligt dess föreställning vore tjänligast, om, i överensstämmelse med dittills iakttagna ordning, giltigheten av stadsfullmäktiges eller allmän rådstugas beslut om avhådande av donationsjord utom stadsplan i varje fall gjordes beroende av Kungl. Maj:ts prövning och fastställelse, i vilket avseende någon allmän uttrycklig bestämmelse emellertid icke syntes kollegiet erfordras, varjämte kollegiet hemställde, att genom allmän författning måtte stadgas, det gällande bestämmelser i avseende på dispositionen av städernas donationsjordar icke utgjorde hinder för städerna att, under de villkor och förbehåll, som Kungl. Maj:t uppå därom skeende framställning särskilt för varje stad täcktes i nåder bestämma, *vare sig* bekräfta sådant redan förhandenvarande enskilt innehav utav donationsjord, som, fränsett jordens donationsegenskap, uppfyllde villkoren för grundläggande av tjuguårig hävd enligt nådiga förordningen den 22 april 1881, i den mån dylik bekräftelse kunde vara erforderlig, *eller* med äganderätt föryttra sådan i städernas egen värjo befintlig jord av omförmälta beskaffenhet, vilken uti behörigen fastställda stadsplaner inginge såsom tomter eller delar av sådana.

Genom nådigt brev den 27 januari 1899 fann Kungl. Maj:t vad i ärendet förekommit icke till någon annan sin åtgärd föranleda, än att Kungl. Maj:t förklarade sig vilja till prövning i varje särskilt fall upptaga de ansökningar, som kunde från städerna inkomma vare sig angående tillstånd att till enskilde av donationsjorden upplåta tomter eller tomtdelar inom stadsplanen, jämväl i sammanhang med utvidgning av sådan plan, eller om medgivande att till enskilde föryttra donationsjord utom stadsplanen i sådana undantagsfall, då av särskilda skäl upp-

låtelsen kunde visas vara av det gagn för staden, att donationsändamålet kunde anses vardas genom upplåtelsen uppfyllt.

Såväl före utfärdandet av merberörda brev som därefter har Kungl. Maj:t bifallit ansökningar från städerna att få avhända sig donationsjord.

Vid beviljande av tillstånd för städerna att försälja donationsjord har, såvitt utskottet inhämtat, endast undantagsvis föreskrivits, att köpeskillingen skulle fonderas.

Utskottet vill även här erinra, att av städerna upprättade allmänna planer för hushållningen med donationsjorden skola underställas Konungens befällningshavandes godkännande (F. K. S. § 75 b).

Därefter yttrade utskottet:

Förändrade förhållanden kunna uppenbart betinga, att städernas donationsjordar icke vidare med fördel kunna disponeras för direkt tillgodoseende av det ändamål, som donationen avsett, utan att de med bättre gagn kunna disponeras för annat ändamål.

Det synes alltså utskottet, att, även om förhållandena i viss mån inträtt i ett annat läge genom tomträttsinstitutets införande i vår rättsordning, det för städerna fortfarande bör göras möjligt att avhända sig donationsjordar eller att över dem förfoga på annat sätt, än donator föreskrivit. Men om sålunda donationen stundom ej kan i sin ursprungliga form upprätthållas, måste donationens natur kräva, att i dylika fall tillses, att donationen allt framgent bibehålles vid förmåga att, ehuru på förändrat sätt, bereda städerna nytta, vilket icke sker därigenom att köpeskillingen ingår i städernas rörliga tillgångar. Det lärer förty kunna vara angeläget, att städernas åtgöranden beträffande dispositionen av deras donationsjordar bindas av bestämmelser, ägnade att fortfarande befrämja donationens ändamål att bereda städerna varaktig nytta.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet, under återopande av konstitutionsutskottets memorial nr 3 vid detta års riksdag, varav framgår, bland annat, att enligt konstitutionsutskottets mening förevarande frågor rörande städernas donationsjordar falla under Konungens ekonomiska och administrativa lagstiftningsmakt, hemställa, att Första kammaren måtte på det sätt biträda Andra kammarens i ärendet fattade beslut, att Första kammaren för sin del beslutar, att Riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t måtte taga under övervägande, huruvida ej beträffande städernas disposition av den till dem under villkor av oförtytterlighet donerade jord sådana villkor och förbehåll böra uppställas, att denna jords ändamål att bereda städerna varaktig nytta upprätthålles.

Första kam-
marens beslut
1911.

Denna hemställan bifölls av Första kammaren. Då frågan därpå återkom till Andra kammaren, anförde dess fjärde tillfälliga utskott, efter att hava redogjort för Första kammarens behandling av densamma:

Andra kam-
marens fjärde
tillfälliga
utskott 1911.

Enär utskottet ej anser sig kunna tillstyrka, att Riksdagen från-
händer sig den rätt, vilken 77 § regeringsformen må lämna Riksdagen,
att kronans egendomar icke utan dess samtycke skola få försäljas eller
kronan på annat sätt avhändas, får utskottet hemställa, att Andra kam-
maren icke må biträda Första kammarens i ärendet fattade beslut.

Andra kammaren biföll sitt utskotts hemställan, och hade frågan
därmed förfallit.

Andra kam-
marens fjärde
tillfälliga
utskott 1913.

Med anledning av herr Lindhagens nu i Andra kammaren väckta
motion nr 153, vilken sammanfaller med den andra av honom i ämnet
väckta motion (nr 334) vid 1911 års Riksdag, för vars behandling i
kamrarna här ovan redogjorts, har Andra kammarens fjärde tillfälliga
utskott anført följande:

Motionärens önskemål beträffande dispositionen av den till städerna
under villkor av oförytterlighet donerade jord synes kunna samman-
fattas i tre huvudpunkter: att donationsjordar icke böra avyttras utan
Riksdagens samtycke, att upprätthållandet av det allmännas äganderätt
till sin jord bör vara en ledande grundsats i jordpolitiken, samt att, då
avhändande av donationsjord undantagsvis medgives, det med dona-
tionen avsedda varaktiga gagnet genom särskilda åtgärder, såsom köpe-
skillingens fondering, beredes staden.

Vidkommande frågan om Riksdagens medverkan i förevarande av-
seende delar utskottet i huvudsak den uppfattning, som i anslutning
till motionärens framställning uttalades i Andra kammarens tillfälliga
utskotts utlåtande år 1911. Av den förebragta utredningen framgår, att
de allodiala upplåtelseerna äro ett ringa fåtal, att donationer utan angiven
befogenhet för staden att fritt disponera den donerade jorden äro något
talrikare, men att de allra flesta donationerna — enligt förutnämnda
utlåtandet av Första kammarens tillfälliga utskott omkring 80 procent —
allenast medföra nyttjanderätt, lät vara av perpetuell giltighet. Kronan
kan alltså, beträffande det övervägande antalet fall, icke sägas ha all-
deles avhänt sig äganderätten till dessa donationsjordar. Det synes då
självfallet, att för avyttring av sådan donationsjord Riksdagens sam-
tycke är erforderligt. Att draga varje särskilt fall under Riksdagens
prövning torde emellertid icke vara behöfligt, därest under Riksdagens
medverkan en lagstiftning i ärendet kommer till stånd, vilken tillbörligt

betryggar de allmänna samhällsintressena i fråga om dispositionen över donationsjorden. En sådan lagstiftning är så mycket mer av behovet påkallad, som ifrågavarande jord ännu utgör omkring hälften av städernas samtliga jordområden.

Utskottet delar till fullo den av lagberedningen uttalade uppfattningen, att stadsjorden i största möjliga utsträckning bör bevaras i det allmännas ägo, och finner denna uppfattning särskilt tillämplig beträffande den jord, som donerats under villkor av oförtytterlighet. Tomträttsinstitutets upprättande anvisar den väg, som i regel bör anlitas vid upplåtelse till enskilda av mark å donationsjord. Tomträtten har visserligen ännu icke medfört allt det gagn, som med densamma avsetts, och är icke användbar för alla områden av donationsjords natur, dels därför, att lämpliga kreditinstitutioner mångenstädes saknas, dels ock därför att tomträtten icke kan användas utanför stadsplaneområdet. Men dessa omständigheter tala snarare för ett kompletterande och utvidgande av tomträtten än de böra vara skäl för att, där så icke visas vara oundgängligen nödvändigt, försälja donationsjord till enskilda.

Givetvis bör, om sådan försäljning undantagsvis medges, köpeskillingen fonderas, eller om utbyte mot annan mark medgives, det nya området iklädas donationsjords natur. En sådan praxis synes Kungl. Maj:t också numera följa. Men att, som synes ha avsetts i Första kammarens beslut vid 1911 års Riksdag, begränsa Riksdagens åtgärder i frågan till att allenast begära fondering av köpeskillingen som villkor för avyttring finner utskottet icke tillrådligt. Tillämpas ett sådant förfarande, utan att samtidigt möjligheten att överhuvud taget försälja donationsjord begränsats till undantagsfall, ernås icke den varaktiga nytta som donationen avsett. Det kapital, som träder i stället för donationsjorden, är ej av samma värde som jorden själv. Staden avhänder sig med jorden även eventuell värdestegring å densamma. Dessutom kan tillvaratagandet av såväl stadens egna som vissa allmänna samhällsintressen av stor vikt, såsom på den kommunala bostadspolitikens område, bliva i betänklig grad försvårat.

Utskottet anser alltså, att i författning, tillkommen under Riksdagens medverkan, sådana föreskrifter skola stadgas rörande dispositionen av den till städerna under villkor av oförtytterlighet donerade jorden, att kronans rätt tillvaratages, donationsändamålet i det väsentliga upprätthålles och förut berörda allmänna samhällsintressen behörigen tillgodoses.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet, med anledning av hr Lindhagens förevarande motion, nr 153, hemställa, att Andra

kammaren ville för sin del besluta, att Riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla, att dispositionen över den till städerna under villkor av oförytterlighet donerade jorden måtte, såvitt på staten ankommer, närmare ordnas genom nya föreskrifter, utfärdade under medverkan även av Riksdagen.

Tre ledamöter av utskottet hava reserverat sig och, i överensstämmelse med vad av Första kammarens tillfälliga utskott år 1911 föreslogs, hemställt, att Andra kammaren måtte för sin del besluta, att Riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t måtte taga under övervägande, huruvida ej beträffande städernas disposition av den till dem under villkor av oförytterlighet donerade jord sådana villkor och förbehåll böra uppställas, att denna jords ändamål att bereda städerna varaktig nytta upprätthålles.

Andra kam-
marens beslut
1913.

Andra kammaren har bifallit sitt tillfälliga utskotts hemställan; och har detta kammarens beslut delgivits Första kammaren, som hänvisat ärendet till förberedande behandling av sitt första tillfälliga utskott.

Utskottet.

Då vad första tillfälliga utskottet i frågan anförde vid 1911 års Riksdag synes utskottet alltfört äga sin giltighet, får utskottet under hänvisning till sagda, i sina väsentliga delar här ovan återgivna yttrande samt under återopande av konstitutionsutskottets i dess memorial nr 3 vid 1911 års riksdag gjorda uttalande, att Konungens rättighet att medgiva modifikationer i donationer och stiftelser tillhör Konungens administrativa och ekonomiska lagstiftningsmakt, hemställa,

att Första kammaren måtte på det sätt biträda Andra kammarens i ärendet fattade beslut, att Första kammaren för sin del beslutar, att Riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t måtte taga under övervägande, huruvida ej beträffande städernas disposition av den till dem under villkor av oförytterlighet donerade jord sådana villkor och förbehåll böra uppställas, att denna jords ändamål att bereda städerna varaktig nytta upprätthålles.

Stockholm den 28 februari 1913.

På utskottets vägnar:

HUGO HAMMARSKJÖLD.

Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet hava närvarit herrar Hammarskjöld, Stadener, Hallberg, Sandler, Bergqvist, Malmberg och Oscar Olsson.

Reservation

av herrar *Stadener, Sandler* och *Oscar Olsson*, vilka anfört följande:

Då vi anse, att dispositionen över i motionen omnämnd egendom bör ordnas genom författning, tillkommen jämväl under Riksdagens medverkan, få vi under hänvisning till den utredning och motivering, som Andra kammarens fjärde tillfälliga utskott förebragt, hemställa,

att Första kammaren ville för sin del besluta, att Riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla, att dispositionen över den till städerna under villkor av oförytterlighet donerade jord måtte, såvitt på staten ankommer, närmare ordnas genom nya föreskrifter, utfärdade under medverkan även av Riksdagen.
