

Nr 337.

Av herr **Holmbäck** och herr **Andersson, Elon**, i anledning av *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag angående ändring i lagen den 12 maj 1917 (nr 189) om expropriation, m. m.*

I.

I fråga om expropriationsförfarandet innehåller propositionen en nyhet av genomgripande art. Under det att enligt gällande rätt ett expropriationsmål handlägges av en allmän domstol, vid vilken, för expropriationsersättnings bestämmande, tillsättes expropriationsnämnd, skall enligt propositionen ett sådant mål handläggas av en expropriationsdomstol, som även skall bestämma expropriationsersättning. Viktigast är därvid att expropriationsersättningen skall bestämmas av domstol och att alltså den nuvarande expropriationsnämnden skall falla bort.

I detta hänseende dela vi den uppfattning, på vilken propositionen bygger.

Den svenska expropriationsnämnden går tillbaka på ett förslag i lagkommitténs civillagsförslag 1826, 28 kap. rättegångsbalken, att i allmänhet skadestånd, för vilket bestämda grunder ej funnes för handen, skulle bestämmas av en särskild nämnd. Detta förslag kom emellertid sedermera att falla, och i följd därav har under mer än hundra år värdering av jord genom expropriationsnämnd kommit att stå som ett undantag från den allmänna regeln, att även värderingsfrågor av tvistig natur prövas av domstol. Expropriationsnämndens karaktär av undantag har på senaste tiden blivit än mera markerad än förr. Under de senaste årtiondena har nämligen lagstiftningen fört under domstols prövning värderingar av helt samma natur som enligt expropriationslagen. En fastighet eller en del av en fastighet kan tvångsvis lösas enligt vattenlagen; det är hart när ingen skillnad på dylik lösen och expropriation. Ersättningen bestämmas av vattendomstol. En vägrätt kan tvångsvis läggas i en fastighet enligt lagen om allmänna vägar; det är hart när ingen skillnad på en dylik rätt och en nyttjanderätt, som lägges å en fastighet genom expropriation. Ersättningen bestämmas av ägodelningsrätt. Löseskilling för område, som löses enligt ensittarlagen, bestämmas av lantmätare och gode män med rätt till överklagande hos ägodelningsrätt. Jordlösen och annan ersättning enligt gruvlagen bestämmas av bergmästare och gode män med rätt till överklagande hos allmän domstol.

Om nu bestämmande av expropriationsersättning föres under domstol vinner man bl. a. den stegring i rättssäkerhet, som följer av att det blir

möjligt att på andra än formella grunder överklaga det avgörande, som äger rum. Även i vissa utländska rättssystem låter man expropriationsersättning bestämmas av nämnd, men därvid medger man överklagande till domstol eller till en högre nämnd (se för detta den norska lagen den 1 juni 1917). Ju större roll expropriationsinstitutet spelar i samhällslivet, av desto större betydelse blir rätten till överklagande.

I jämförelse med att expropriationsnämnden faller bort är det av mindre vikt att expropriationsmålen föras över till särskilda nya domstolar och icke stanna kvar hos de allmänna domstolarna eller överföras till ägodelningsrätterna. Att man föreslagit en ny domstolstyp har givetvis sin grund i önskan att tillföra domstolsprövningen den sakkunskap som expropriationsteknikerna representera, och ehuru vi anse att samma sakkunskap skulle kunnat tillföras den allmänna domstolen eller ägodelningsrätten, finna vi ej anledning motsätta oss propositionen i denna del.

I ett hänseende anse vi emellertid att i fråga om expropriationsdomstolarna propositionen bör ändras. Av de fem domare, som skola ingå i expropriationsdomstolarna, skola två, expropriationsteknikerna, icke ha fullmakter utan endast förordnanden och detta på blott tre år. Detta är principiellt oriktigt. Från den allmänna regeln att domare skola vara oberoende av den verkställande makten finns intet skäl att göra undantag på förevarande mycket känsliga punkt. Vi föreslå, att expropriationsteknikerna få ställning som sakkunniga, ej som domare, eller ock att, om de skola bliva domare, de liksom motsvarande befattningshavare vid vattendomstolarna, vattenrättsingenjörerna, tillsättas på livstid.

Det kan antecknas att motiven till propositionen ange (s. 235) att expropriationsteknikerna skola förordnas för de särskilda länen, under det att lagtexten (17 §) ger ordföranden i en expropriationsdomstol rätt att inkalla de expropriationstekniker han anser lämpligast, oberoende av för vilket län de äro utsedda.

II.

Mot det sätt, på vilket propositionen tager ståndpunkt i ett annat spörsmål, måste vi opponera.

Det har varit en genomgående grundsats inom expropriationslagstiftningen i snart sagt hela världen att expropriationsersättningen skall tillhandahållas ersättningstagaren innan han behöver avstå sin egendom. Expropriationsersättningen skall — för att citera ett franskt ord — vara »préalable». För denna grundsats är även expropriationslagen i dess hittills gällande gestalt ett uttryck.

Förslaget till vår gällande expropriationslag — av 1917 — utarbetades av en kommitté, som avlämnade sitt betänkande 1910. I betänkandet föreslogs som huvudregel att exproprianten skulle få besittning av egendomen

först då han erlagt expropriationsersättningen. Från huvudregeln gjorde man emellertid vissa undantag. Kommittén hade sin uppmärksamhet riktad på det förhållandet, att det ofta vore nödvändigt att exproprianten finge tillträda den egendom, expropriationen avsåge, innan expropriationsförfarandet i sin helhet genomförts i vanlig ordning. Jämsides med regeln, att exproprianten skulle få tillträda fastigheten först då expropriationsersättningen erlagts, föreslog därför kommittén att sedan stämning i expropriationsmålet utfärdats exproprianten, efter prövning från Konungens befallningshavandes sida, skulle äga rätt att tillträda egendomen mot en provisorisk expropriationsersättning, vilken icke till någon del skulle behöva betalas tillbaka även om man vid expropriationsersättningens slutgiltiga bestämmande skulle komma till ett lägre belopp. I vissa hänseenden gick kommittén t. o. m. längre. Den hade i sitt förslag regler om att i vissa fall Konungen kunde medgiva att om så visade sig nödvändigt för den anläggning, för vilken expropriation skedde, expropriationen kunde få utsträckas till smärre områden, som låge utanför det av Konungen bestämda området för expropriationen men som tillhörde samma ägare. Dylika områden skulle, enligt kommitténs förslag, exproprianten få taga i besittning om han blott ställde säkerhet för expropriationsersättningen jämte ränta. Kommitténs motiv för denna regel var att det icke kunde vara av någon större betydelse för jordägaren att genast få betalning för de obetydliga områden, varom vore fråga (kommitténs förslag s. 184). Samma ställning intog kommittén även beträffande expropriation för elektriska svagströms- och starkströmsledning resp. för kraftstationer. Kommittén motiverar detta endast i fråga om expropriation för svagströmsledning och säger därvid att det blott kunde vara fråga om obetydligt intrång och, även om intrånget skulle vara så stort att egendomen måste lösas, blott om ganska små områden (kommitténs förslag s. 204).

Den av kommittén uppställda huvudregeln infördes i expropriationslagen. De regler som kommittén ville ställa vid huvudregelns sida blevo åter föremål för stark kritik. Å ena sidan ansåg man att undantagen från huvudregeln voro för stora. Man höll före, att det icke behövdes några allmänna regler om rätt att före expropriationsersättningens slutliga bestämmande taga egendomen i besittning och ej heller några regler om möjlighet att utsträcka expropriationen till smärre områden utanför det område Konungen bestämt. Kritiken ledde till att dessa två grupper regler icke upptogos i expropriationslagen; dock infördes i stället i 54 § ett stadgande, som möjliggjorde för exproprianten att, sedan expropriationsnämnden i vanlig ordning bestämt expropriationssumman och rätten fastställt nämndens uppskattning, få besittning av fastigheten oavsett att rättens utslag icke vunnit laga kraft. Exproprianten skulle för dessa fall erlægga den av nämnden beslutade summan. I fråga om expropriation för kommunikationsanlägg-

ningar gjorde sig å andra sidan en helt annan uppfattning gällande. Vid dylik expropriation borde finnas möjlighet att på lättare villkor än kommittén föreslagit få besittning av det område som exproprierades. Vid sidan av de av kommittén föreslagna och i expropriationslagen bibehållna stadgandena om expropriation för svagströms- och starkströmsledningar (expropriation för kraftstationer fick utgå) ställde man därför i expropriationslagen liknande stadganden i fråga om expropriation för allmänna vägar, järnvägar och farleder. Expropriation för allmänna vägar kunde, som justitieministern yttrade, knappast komma att gälla mark av den beskaffenhet och omfattning, att ersättningens erläggande först någon tid efter besittningstagandet kunde befaras medföra någon verklig olägenhet för jordägarna (NJA 1918, II s. 281), och exproprianten fick därför rätt att taga marken i besittning redan efter det stämning ägt rum och sedan pant eller borgen ställts för expropriationsersättningen jämte sex procents ränta därå. Vid expropriation för järnvägar och farleder kunde emellertid jordägaren ibland tillfogas olägenhet, för vilken han borde ha ersättning omedelbart. För detta fall gåvos därför för jordägaren mera förmånliga regler. Det stadgades att exproprianten skulle, om jordägaren vägrade att utan gäldande av ersättning låta honom få besittning av jorden sedan stämning utfärdats, äga rätt att påkalla Konungens befallningshavandes prövning, om området skulle få mot jordägarens vägran tagas i besittning på förhand utan att ersättning gäldades. Sedan Konungens befallningshavande prövat frågan, ägde exproprianten rätt att taga marken i besittning om han bl. a. dels såsom vid expropriation för allmänna vägar ställde borgen eller pant för expropriationsersättningen jämte sex procents ränta från tillträdesdagen och dels, om Konungens befallningshavande så förordnat, hos Konungens befallningshavande nedsatte tre fjärdedelar av ett provisoriskt bestämt ersättningsbelopp. Dylikt förordnande skulle Konungens befallningshavande ge om å området funnes byggnad där ägaren hade sin bostad, om områdets avstående eljest skulle medföra särskild olägenhet för ägaren, om området vore av väsentlig betydelse för ägarens bärning eller om ägaren eljest prövades hava giltigt skäl för sin vägran att avstå området. Hos Konungens befallningshavande nedsatt belopp skulle utbetalas till den eller de ersättningsberättigade.

De stadganden, som i förevarande hänseenden beslötos 1917, gälla ännu. 1945 och 1947 ha reglerna om expropriation för järnvägar och farleder bragts att omfatta även expropriation för anläggningar för luftfart och för oljeledning. Dylika anläggningar ansåg man kräva skyndsamhet, och man höll därför före att det vore nödvändigt att giva exproprianten rätt att taga mark i besittning redan innan expropriationsersättningen vore definitivt bestämd. I fråga om expropriation för främjande av luftfart yttrade föredragande departementschefen, att expropriationen — när fråga var om

anläggande av flygplats — kunde avse jämförelsevis betydande markområden, vilkas avstående utan omedelbar betalning kunde medföra viss olägenhet för ägarna. Man borde därför icke taga reglerna om expropriation för vägar utan reglerna om expropriation för järnvägar och farleder till förebild. Beträffande expropriation för oljeledningar yttrade föredragande departementschefen — efter att ha påpekat att undantagsbestämmelserna om tidigare tillträde vid expropriation för vissa kommunikationsanläggningar voro föranledda av dessa företags ofta brådskande natur och att även vid utförande av anläggningar för oljetransport skyndsamhet ofta kunde vara påkallad — att då sådana anläggningar i regel torde medföra endast intrång av mindre betydelse å den egendom där de framdragas, ej heller sakägarnas intresse syntes kräva vidhållande av regeln att ersättningen i sin helhet alltid skulle erläggas senast vid tillträdet. Föredragande departementschefen var 1947 nuvarande justitieministern.

Det bör här påpekas att man under det andra världskriget genom ändrad lydelse av 75 § expropriationslagen möjliggjorde att Kungl. Maj:t kunde medgiva att mark finge tagas i besittning sedan stämning i expropriationsmålet utfärdats. Förutsättning härför var att ansökningen om expropriationsrätt avsåge befästning, övnings- eller förlägningsplats för krigsmakten, skjutbana eller eljest avsåge rikets försvar. Några regler gavs icke att expropriationsersättningen skulle helt eller delvis betalas i förskott eller att borgen för ersättningen skulle ställas. Tydligt har man här att göra med stadganden, som helt anknyta till exceptionella förhållanden. Delvis finna de även sin förklaring i att marken ofta redan var tagen i anspråk enligt rekvisitions- och förfogandelagarna och att det nu gällde att undvika en intervall i dess användning för militärt bruk mellan det att rekvisitions- och förfogandereglerna eventuellt upphävts och en expropriation av marken kunnat fullbordas.

Den nu givna framställningen har haft till mål att visa dels att expropriationslagens huvudregel är att jordägaren icke skall behöva lämna från sig sin fastighet förrän han fått slutgiltig expropriationsersättning och dels att de för expropriation för vägar, järnvägar, farleder och oljeledningar samt för anläggningar för luftfart givna reglerna motiverats med att fråga vore om specialfall, vid vilka skyndsamhet vore av nöden. Dessa specialregler torde väl knappast någonsin ha tillämpats för att avlägsna en ägare från hans gård. Propositionen vill upphäva huvudregeln och göra de för expropriation av mark för järnväg m. m. givna specialreglerna allmän-giltiga. Samtidigt med att man vill mycket starkt utöka de fall, då expropriation skall kunna förekomma, vill man att var och en, vars egendom exproprieras, skall vara tvungen att lämna denna utan att ha fått ersättning eller efter att ha fått eu ersättning, som blott uppgår till 3/4 av egendomens preliminärt uppskattade värde. Det blir icke längre i praktiken

endast någon jordbit som ligger långt bort, utan det blir hela fastigheter som kunna fråntagas jordägaren utan att han samtidigt får slutgiltig ersättning. Och man har helt släppt kravet på att det skall vara fråga om en expropriation vid vilken det är av vikt att exproprianten skyndsamt får jorden i sin besittning.

Såsom förslaget är avfattat ger det följande stadganden.

Så fort stämning i expropriationsmålet utfärdats, skall exproprianten äga taga fastigheten i besittning, om han ställt pant eller borgen för expropriationsersättningen jämte sex procents ränta därå. Exproprianten äger själv välja tidpunkten för besittningstagandet; dock skall han ge ersättningsberättigad (jordägaren, arrendator, hyresgäst eller annan, vars rätt beröres) meddelande fjorton dagar i förväg. Sin bostad å fastigheten behöver emellertid jordägaren eller den som avtalsenligt har rätt till bostaden icke uppge förrän å den fardag för förhyrd lägenhet som inträffar närmast efter tre månader från det han erhållit underrättelse att fastigheten skall tagas i besittning.

I vissa fall skall emellertid exproprianten bli tvungen att — jämte det han ställer pant eller borgen — utbetala kontanta medel innan han får tillträda fastigheten. Fråga härom skall jordägare, arrendator, hyresgäst eller den, som eljest på grund av avtal har sin bostad i byggnad å fastigheten, aktualisera genom att vägra lämna från sig fastigheten resp. sin bostad utan att samtidigt få ersättning. Frågan, huruvida ersättning skall utbetalas i förväg, avgöres därefter i första och sista instans av expropriationsdomstolen. Denna skall därvid förordna att ersättning skall utgå omedelbart, såvida å fastigheten finnes byggnad, i vilken ägaren (arrendatorn) har sin bostad eller vars avstående eljest skulle medföra väsentlig olägenhet för honom eller såvida fastigheten är av väsentlig betydelse för ägarens (arrendatorns) bärning eller såvida ägaren eljest har »giltigt skäl» för sin vägran att utlämna fastigheten. Vad som skall menas med giltigt skäl säges ej. Beträffande hyresgäst eller annan som på grund av avtal har sin bostad i fastigheten, synes ersättning alltid böra utgå, såvida rätt till ersättning överhuvud finnes.

Har expropriationsdomstolen bestämt att preliminär ersättning skall utgå, skall exproprianten nedsätta tre fjärdedelar av det belopp, som domstolen provisoriskt bestämmer. Nedsättningen äger rum hos Konungens befallningshavande, som fördelar medlen till dem, som skulle fått ersättningen, om den fördelats enligt de grunder som i allmänhet gälla för fördelning av expropriationsersättning. Den sista fjärdedelen behöver exproprianten icke erlægga förrän expropriationsersättningen bestämts slutgiltigt.

De nu angivna reglerna föranleda kritik i flera hänseenden.

1) Det förefaller mycket hårt och kan i många fall betyda helt onödiga ingrepp i existerande rättigheter att exproprianten, även då det gäller ex-

propriation för ändamål som behöva tillgodoses först långt fram i tiden, skall kunna taga egendom i besittning omedelbart och alltså skall kunna med fjorton dagars varsel köra bort jordägare och arrendator från själva jorden och från ekonomibyggnaderna. Det är även mycket hårt att exproprianten alltid skall kunna å den fardag, som inträffar närmast efter tre månader efter varsel, köra bort jordägare, arrendator eller hyresgäst från hans bostad. Skyddet för jordägare, arrendator och hyresgäst kommer för framtiden icke att ligga i lagen utan i att exproprianten tillämpar lagen varsamt. Jordägare, arrendator och hyresgäst bli så att säga utlämnade åt expropriantens bestämmande.

2) Att exproprianten kan när som helst under det kanske mycket långvariga expropriationsförfarandet bestämma sig för att omedelbart tillträda fastigheten måste i de fall, då exproprianten dröjer med sitt avgörande, hos jordägare, arrendator eller hyresgäst skapa en känsla av bristande rättsskydd.

3) Samma känsla av bristande rättsskydd måste även göra sig gällande på grund av regeln att det i många fall skall bero på expropriationsdomstolens avgörande, om preliminär expropriationsersättning skall utgå. Antag att fråga är om två jordägare som båda arrenderat ut sina gårdar och bosatt sig utanför dessas områden. Om då bådas egendomar bli exproprierade, så kan den ene jordägaren få preliminär expropriationsersättning genast på grund av att han saknar annan förmögenhet än jordbruksfastigheten och icke har större inkomst av sitt arbete, under det att den andre jordägaren kan få vänta i åratal på varje ersättning, enär han vid sidan av jordbruksfastigheten har ett kapital, på vilket han väsentligen kan få sin bärgning, eller enär han lever på sitt arbete. Detta måste även medföra en känsla av olikhet inför lagen. Denna känsla minskas icke av att en jordägare, vars mark exproprieras, icke har möjlighet att få förskott på ersättningen, om han skulle komma i ändrade förhållanden efter det att domstolen avgjort att han icke skall få expropriationsersättning med förtursrätt men innan expropriationsersättningen slutgiltigt bestämmes.

4) I många fall kommer ett utfående av expropriationsersättningen till tre fjärdedelar av egendomens preliminärt uppskattade värde icke att ge jordägaren så stor compensation som man avser att han skall få. Om man antager att en fastighet, som exproprieras, är in-tecknad till hälften av sitt av expropriationsdomstolen preliminärt uppskattade värde, så består jordägarens verkliga i fastigheten nedlagda kapital av fastighetens halva värde. Utbetalas då blott tre fjärdedelar av den preliminärt bestämda expropriationsersättningen, så får han i själva verket för fritt förfogande ut endast hälften av sitt i fastigheten nedlagda kapital. Innan något utbetalas till fastighetsägaren, skola nämligen in-teckningshavarna hava sitt. Är fastigheten in-tecknad till 70 % av sitt värde, så utgör hans i fastigheten nedlagda kapital endast 30 % av fastighetens värde, och då han kontant utfår

endast 5 % av detta värde, får han till förfogande endast en sjättedel av sitt i fastigheten nedlagda kapital. Är fastigheten in-tecknad för 75 % av sitt värde, får fastighetsägaren icke ut någon del av sitt kapital. Det kan komma att dröja årtal, innan den ersättningsberättigade får ut någon del av vad han satt in i fastigheten. Att den ersättningsberättigade får vänta på sin ersättning torde komma att medföra endera av två följder. Antingen kommer jordägaren att på grund av kapitalbrist få mycket stora svårigheter under den omställning av sina ekonomiska förhållanden som han måste företaga under expropriationen. Eller också komma expropriationsdomstolarna att bli frikostiga vid bestämmandet av det preliminära värdet för att icke ställa jordägaren inför svårigheter i ekonomiskt hänseende, och då givetvis i praktiken den preliminära beräkningen alltid torde komma att anses innebära ett visst löfte om att minst samma summa kommer att bestämmas vid den framtida utdelningen, kan en dylik frikostighet från expropriationsdomstolens sida i realiteten inverka förhöjande på den slutgiltiga expropriationsersättningen.

Även en arrendator träffas i ekonomiskt hänseende av nackdelar. Arrendatorn får omedelbart endast ut tre fjärdedelar av det kapital han nedlagt i fastigheten och får vänta innan han får ut resten. För de fall, då hyresgäst har rätt till ersättning vid expropriation av fastigheten, är förhållandet detsamma.

Inför den kritik, som kan riktas mot de angivna reglerna, är det av intresse att taga del av de synpunkter, vilka lett till deras framläggande. De komma från markutredningen och ha sin grund i att sedan expropriationsdomstolar inrättats det kan komma att taga längre tid än förut innan expropriationsersättningen slutgiltigt bestämmas; att överklagande av beslut om expropriationsersättningen möjliggjorts medför nämligen tidsutdräkt. I sitt förslag till ändringar i expropriationslagstiftningen (SOU 1948: 4) bemötte emellertid markutredningen invändningen att inrättande av domstolar för expropriationsmål skulle medföra tidsutdräkt för utfående av expropriationsersättningen genom överklagande. Utredningens argumentering innefattas i följande yttrande: »Vad tidsutdräkten vid överklaganden angår, så lära olägenheterna härav kunna bli ganska små, då utredningen föreslår ökad rätt för exproprianden att taga fastighet i anspråk utan att avvakta lagakraftvunnet beslut om ersättningsbeloppets storlek» (betänkandet s. 150; jfr s. 137 och 153). Även justitieministern är mycket kortfattad. Då frågan om expropriationsersättning i framtiden skall kunna bli föremål för prövning i högre instans är det enligt justitieministerns uppfattning nödvändigt att vidga hittillsvarande möjligheter för den exproprierande att tillträda fastigheten före expropriationens fullbordande, och statsrådet anser sig i huvudsak kunna godtaga markutredningens förslag i detta hänseende. Justitieministerns godkännande av markutred-

ningens förslag anger en helt annan grundåskådning beträffande skyddet för sakägarna än som låg bakom hans yttrande från 1947.

Vi yrka att förslaget omarbetas efter följande riktlinjer:

1) Rätt för exproprianten att taga fastigheten i besittning innan expropriationsersättningen slutgiltigt bestämts bör finnas endast efter särskilt beslut av expropriationsdomstolen. Sådant beslut bör kunna fattas endast i fall, då exproprianten visar att särskild skyndsamhet är av betydande vikt för honom. Det är på denna ståndpunkt bl. a. den tyska rätten står genom sitt Dringlichkeitsverfahren.

2) Exproprianten bör vara skyldig att på ett tidigt stadium, helst redan i stämningen i expropriationsmålet, yrka på att få taga fastigheten i besittning innan expropriationsersättningen slutgiltigt bestämts, om han skall kunna få rätt till sådant besittningstagande.

3) I samtliga fall då fastighet tages i besittning innan ersättningen slutgiltigt bestämts böra de ersättningsberättigade ha rätt till en preliminär expropriationsersättning.

4) Den procentsats av den preliminära ersättningen, till vilken de ersättningsberättigade böra ha rätt, bör såsom föreslogs i 1910 års kommittéförslag bestämmas till 100 0/0 av fastighetens eller rättighetens preliminärt fastställda värde. Den, som tvingas avstå sin jord, sitt arrende eller sin bostad, bör alltså ha rätt till i princip full kompensation även preliminärt.

Vid framläggande av detta förslag få vi stryka under, att vi icke ha något att erinra mot att då det gäller försvarsändamål nuvarande regler få stå kvar. Vi hava ej heller erinran mot en lagstiftning, som bygger på den nuvarande 54 § expropriationslagen och med det innehåll att exproprianten alltid äger att mot erläggande av den expropriationsersättning, som bestämts i första instans, och mot avstående av sin rätt att söka nedsättning av detta belopp taga fastigheten i besittning. Genomfördes en dylik regel, torde exproprianten generellt taget få rätt att taga fastigheten i besittning lika tidigt som enligt nu gällande rätt. Några klagomål ha icke avhörts, att på denna punkt den gällande lagstiftningen skulle medföra olägenheter.

III.

I fråga om det värde, som exproprianten skall erlægga för vad som exproprieras, innehåller propositionen jämväl nyheter, vilka vi icke kunna anse riktiga.

Både gällande rätt och det rättssystem, vilket kommer att finnas om propositionens regler antagas, karaktäriseras av att det belopp, som exproprianten skall erlægga, uppdelas i flera delar. Denna uppdelning, som gör reglerna svårbehärskade och invecklade, beror på nödvändigheten att tillgodose de personer, som ha inteckning för fordran i fastigheten. Särskilda

ersättningar skola bestämmas för jordägaren samt bl. a. för varje nyttjanderättshavare (arrendator, hyresgäst) och servitutshavare. Var och en av nu nämnda ersättningar kan sönderfalla i olika delar. Den ersättning, som skall tillföras jordägaren, skall utgöras av dels en ersättning för den jord, som exproprieras (löseskillingen), dels, om blott en del av en fastighet exproprieras, en ersättning för skada och intrång å den återstående delen, och dels en ersättning för skada, av vilken jordägaren eljest kan träffas. De ersättningar, som skola tillerkännas nyttjanderättshavare och servitutshavare, utgöras dels av en summa, med vilken nyttjande-, avkomst- eller servitutsrätten sänker fastighetsvärdet, och dels av en summa, vilken motsvarar nyttjanderätts- och servitutshavarens skada genom expropriationen men som icke täcks av den summa med vilken fastighetsvärdet minskas genom att fastigheten är belastad med nyttjande- eller servitutsrätt. Proportionen mellan de två delar, i vilka ersättningen till en arrendator eller en servitutshavare uppdelas, kan växla.

Enligt gällande rätt skall löseskillingen för fastigheten motsvara fastighetens fulla värde, och annan ersättning skall gäldas fullt. Enligt propositionen skall löseskillingen motsvara fastighetens värde med hänsyn särskilt till ortens pris och fastighetens avkastning. För annan skada, som fastighetsägaren lider, och för förlust, som träffar nyttjande- och servitutshavare, skall enligt propositionen ersättning gäldas. Man har alltså för dessa sistnämnda ävenledes viktiga fall strukit regeln, att skadan eller förlusten skall gäldas fullt, utan att angiva något annat mått, som skall normera ersättningen. Enligt vad som understrykes i motiveringen är det icke meningen att med dessa ändringar göra avsteg från principen att fastighetens värde bör ersättas i sin helhet (se t. ex. justitieministerns uttalande i propositionen s. 102). Meningen är att motverka, »den i praxis tydliga tendensen till för höga ersättningar».

Vi äro icke i tillfälle att ingå på frågan, huruvida i praxis expropriationsersättning brukar bestämmas för högt. Vid bedömandet av den frågan får man bl. a. icke förbise, att expropriationsersättningen ofta avsett att täcka även försämrade verksamhetsmöjligheter för jordägare, nyttjanderättshavare och servitutshavare samt obehag och lidande, som tillskyndas dem genom expropriationen. Att ersättningen skall täcka även nu nämnda skador framgår av vad som ovan angivits om den gällande lagtexten samt överensstämmer med naturlig billighet. Senast har markutredningen understrukit angelägenheten av att ersättning ges för minskade förvärvsmöjligheter samt för obehag och lidande genom expropriationen (betänkandet s. 116). Men vi måste med bestämdhet hävda att även om expropriationsersättningarna hittills varit för höga — vilket icke är visat — så är det icke motiverat att nu ändra lagtexten för att få fram en annan praxis. Få

vi expropriationsdomstolar, så erhålla vi organ, vilkas förmåga att tolka lagens mening står utom debatt, och ovan dessa domstolar få vi överrätter, vilka bli i stånd att ge enhet åt värderingspraxis. En ändring i lagtexten behövs alltså icke för att undgå att den i sig klara lagtexten skall feltolkas. Mot en ändring av lagtexten talar åter ett skäl av stor betydelse.

På många håll kommer en ändring av texten att uppfattas som en ändring i sak av värderingsregeln. Man kommer att anse, att den nya lagstiftningen avser icke blott att vidga expropriationsrätten utan även att ge dem, vilkas egendom blir föremål för expropriation, en ekonomiskt sämre ställning än de skulle haft enligt tidigare rätt. Man kommer att anse den nya formuleringen innebära — för att anknyta till ordalagen i det yttrande, som angivits av Riksförbundet Landsbygdens folk — en tumning på expropriationslagens princip att full ersättning skall givas, då den enskilde tvingas avstå sin egendom. Och man kommer att få skäl till denna åsikt genom att justitieministerns hållning i förevarande fråga icke, såvitt vi kunna se, är helt entydig.

Orden »fastighetens fulla värde» — för att nu blott syssla med löseskillingen — skola alltså ersättas med »fastighetens värde med hänsyn särskilt till ortens pris och fastighetens avkastning». Att vid bestämmandet av fastighets värde hänsyn bör tagas till ortens pris och till fastighetens avkastning är självklart och har väl alltid ansetts. Genom ordet »särskilt» har emellertid markerats att även andra omständigheter kunna komma i betraktande — t. ex. priset på annan ort. De dömande myndigheterna få alltså tillfälle att utdöma det verkliga värdet i det särskilda fallet, och det redan citerade uttalandet av justitieministern att man icke bör göra avsteg från principen att fastighetens värde bör ersättas i dess helhet motsäges alltså icke direkt av lagtexten. Samtidigt uttalar emellertid justitieministern att för tillämpning av de i propositionen föreslagna värderingsreglerna erfordras att en mera detaljerad beskrivning av den »nya värderingsmetoden» med tillhörande exempelsamling utarbetas (propositionen s. 102). Här anser alltså justitieministern att fråga är om en verkligt ny metod, icke blott om en ny lagtext, som i sak skall föra fram till samma resultat som en riktig tillämpning av den äldre rätten. Saken skärpes av det sätt, på vilket justitieministern efter propositionens avlämnande fört frågan vidare. Lagrådet har i sitt yttrande vänt sig mot att det skulle överlämnas åt administrativ myndighet att utfärda anvisningar i fråga om värderingsmetoden (propositionen s. 266). Den som läser enbart propositionen sätter ett visst frågetecken för detta yttrande av lagrådet; propositionen är nämligen så avfattad, att man kan stanna i den slutsatsen, att justitieministern med sitt angivna yttrande endast avsett att försöka över den ytterligt svårbedömda frågan om beräkningen av värdet för exproprierad egendom låta

utarbete en framställning, som icke skulle få annan auktoritet än sin egen inneboende logiska styrka. Denna fråga innebär problem, som väl skulle förtjäna att diskuteras. Så bör man utreda frågan, vilket inflytande, närmare betraktat, den i 5 § (jfr 162 §) byggnadslagen förutsatta värderegeln bör ha vid expropriation, ett spörsmål, som inställer sig vare sig propositionens ändring av 7 § expropriationslagen antages eller ej men till vilket justitieministern ej tar ståndpunkt. En framställning av utredande karaktär av beräkningen av värdet vid expropriation skulle därför få stor betydelse. Men av vad som förekommit efter lagrådets yttrande är det tydligt att lagrådet haft rätt. I statsråd den 18 juni yttrade justitieministern att det vore nödvändigt att redan innan riksdagen slutbehandlat propositionen påbörja utarbetandet av de »anvisningar», som vore erforderliga för de föreslagna nya värderingsreglernas tillämpning. »Arbetet härmed är nämligen tidskrävande och anvisningarna böra vara så förberedda inom Kungl. Maj:ts kansli, att de snabbt kunna utfärdas om propositionen i denna del antages oförändrad eller med ändringar, som icke i högre grad rubba värderingsprinciperna.» Tre månader senare, den 20 september, har justitieministern, jämlikt den 18 juni givet bemyndigande, tillsatt särskilda sakkunniga i ärendet. Här förutsattes alltså icke blott att fråga verkligen är om en ny metod, som kan ge ett annat — och givetvis i det särskilda fallet lägre — resultat än om den gamla regeln om ersättning efter fulla värdet skulle få stå kvar, utan även att detaljerna i denna metod skola fastställas i form av »anvisningar», som skola »utfärdas».

Vad nu angivits sammanställt med den kritik lagrådet i sitt yttrande givit av den föreslagna nya lydelsen av 7 § expropriationslagen har lett oss till den slutsatsen att på denna punkt propositionen bör avslås och alltså den gamla lagtexten behållas. Den är fullt ägnad att leda till riktiga resultat vid fastställande av expropriationsersättningens belopp, och i fråga om andra delar av expropriationsersättningen än löseskillingen ger ju, som påpekats, den av justitieministern föreslagna lagtexten överhuvud ingen norm för ersättningens beräkning. Planen att utfärda »anvisningar» finna vi uppseendeväckande. Redan att den beskrivning över den nya värderingsmetoden, varom justitieministern talar i propositionen, icke kunnat läggas för riksdagens ögon samtidigt med det förslag, denna beskrivning avser att behandla, är icke tillfredsställande. Men till vilka skola »anvisningarna» rikta sig? Expropriationsersättningarna skola bestämmas av domstolar, vilka ha varken rätt eller plikt att i en fråga av den art, som nu är före, taga »anvisningar» genom administrativt utarbetade texter. Expropriationsteknikerna, till vilka anvisningarna närmast torde komma att rikta sig (propositionen s. 103), bli visserligen tjänstemän, som tillsatts endast för tre år, men de bli dock även domare, som endast ha att tillämpa de lagbud Kungl. Maj:t och riksdagen samstämmande utarbetat. Hela denna fråga om an-

visningarna visar, huru genom att expropriationsteknikerna förordnas blott på viss tid propositionen i viss mån suddar ut gränserna mellan administrativa tjänstemän och domare.

Vi föreslå alltså att 7 § expropriationslagen får behålla sin nuvarande lydelse.

IV.

Vad som beträffande expropriationspropositionen särskilt varit föremål för den offentliga diskussionen har varit den nya regeln i 1 §, varigenom möjligheterna till expropriation vidgas. Enligt stadgandet skall expropriation kunna äga rum »för att säkerställa att mark på skäliga villkor är tillgänglig för tätbebyggelse och därmed sammanhängande anordningar eller för att eljest i kommuns ägo överföra mark, som icke är tätbebyggd, för upplåtelse med tomträtt.» Enligt en föreslagen ny paragraf, 111 §, skall expropriationsrätt endast tillkomma den kommun, inom vars område marken är belägen.

Det torde vara lämpligast att behandla stadgandet först i vad det avser att säkerställa att mark på skäliga villkor är tillgänglig för tätbebyggelse och därmed sammanhängande anordningar och därefter i vad det avser att i kommuns ägo överföra mark för upplåtelse med tomträtt.

A. Säkerställande av mark för tätbebyggelse.

1) Mark inom stadsplan. Dylig mark, som ingår i byggnadskvarter, äger jämlikt 44 § första stycket byggnadslagen kommunen lösa, om marken icke är bebyggd i huvudsaklig överensstämmelse med stadsplanen och stadsplanens genomförande ej kan förväntas äga rum inom skälig tid utan kommunens ingripande. Vilken ökad expropriationsrätt kommun får genom den nya bestämmelsen är i viss mån tveksamt. Vi utgå från den tolkning av lagtexten att expropriation för att säkerställa mark för tätbebyggelse icke kan medges, om marken ändock är säkerställd för dylig bebyggelse. Vi anse alltså att enligt förslaget expropriation icke skall kunna ske, om det kan anses säkerställt, att ägaren själv bebygger marken inom snar framtid eller upplåter den på skäliga villkor för dylig bebyggelse. Vi utgå från denna tolkning trots att den icke är obestriddig (jämför lagrådets anmärkning s. 267 i propositionen att förslaget är oklart i frågan om en enskild markägare skall kunna undgå expropriation genom att själv på ett godtagbart sätt ombesörja markens exploatering; till denna viktiga anmärkning tog justitieministern icke ståndpunkt när han yttrade sig i anledning av lagrådets utlåtande). Vidare utgå vi från att lagrummet icke avser att säkerställa för en kommun att den har mark för tätbebyggelse, som den själv vill utföra, utan att lagrummet vill säkerställa att i allmänhet mark är tillgänglig för tätbebyggelse på skäliga villkor. Till slut utgå vi från att det är omöjligt att expropriation enligt lagrummet sker om marken redan är

tätbebyggd enligt gällande stadsplan. Den nya bestämmelsen torde då i hudsak innebära, att staden får möjlighet att expropriera för tätbebyggelse då man visserligen kan förvänta att stadsplanen kommer att genomföras inom skälig tid men detta dock ej kan anses säkerställt. Mot denna utvidgning, som i praktiken torde sakna större betydelse, torde ej finnas anledning till invändning. Expropriationsrätt för anordningar, som sammanhånga med tätbebyggelse, finnes redan nu enligt 41 § andra stycket byggnadslagen. Propositionen föreslår alltså på denna punkt ej någon utvidgning av expropriationsrätten.

2) Mark inom byggnadsplan. Beträffande mark inom byggnadsplan saknar byggnadslagen expropriationsregler, och den nya lydelsen av 1 § expropriationslagen skulle alltså här innebära en utvidgning av expropriationsrätten. Vi ha icke funnit anledning att motsätta oss denna utvidgning, helst som vi även här anse att lagtexten icke skall tolkas så, att expropriationsrätt kan medgivas mot den jordägare, som själv vill bygga eller på skäliga villkor upplåta jord åt andra att bygga.

3) Mark inom fastställd generalplan. Inom fastställd generalplan äger jämlikt 18 och 103 §§ byggnadslagen kommunen expropriera mark som ej är avsedd till enskilt bebyggande. Förutsättning är att markens användning för avsett ändamål ej kan anses säkerställt. Enligt bestämmelserna om generalplan i stad äger kommunen dessutom enligt 18 § byggnadslagen lösa mark, som är avsedd till trafikled eller annan allmän plats. Mot att till dessa regler nu genom de nya expropriationsstadgandena lägges, att kommunen får expropriera mark för tätbebyggelse, ha vi heller icke någon erinran. Att som propositionen är avfattad den nya expropriationsrätten icke kan sträcka sig över andra områden än sådana som genom generalplan förklarats lämpliga för tätbebyggelse torde följa av allmänna tolkningsgrunder. Vi förutsätta även här att expropriationslagen skall tolkas så, att expropriation icke kan medges beträffande områden, vilkas ägare själva vilja exploatera dem genom tätbebyggelse eller vilja på skäliga villkor upplåta dem åt andra för dylik bebyggelse, så snart beträffande områdena i fråga generalplanen ersatts av en detaljplan och alltså möjlighet till bebyggande föreligger. I dylikt fall förefinnes ju intet behov av expropriation för att trygga att mark står till förfogande för tätbebyggelse på skäliga villkor.

4) Mark inom icke fastställd generalplan, eller inom fastställd eller icke fastställd regionplan och mark, som icke ligger inom planområde. Några särskilda bestämmelser om expropriationsrätt för kommunen ger icke byggnadslagen beträffande nu förevarande mark. Områden, som äro avsedda för tätbebyggelse, kunna finnas angivna i icke fastställd generalplan samt i regionplan, men detta bestämmande har i fråga om icke fastställd generalplan icke varit föremål för den prövning, som avses med faststäl-

landet, och har i fråga om regionplan så tillvida blott förberedande karaktär, att regionplanen skall tjäna till ledning för upprättande av generalplan. Propositionen låter sina regler om expropriationsrätt för säkerställande av att mark är tillgänglig för tätbebyggelse omfatta även nämnda områden. Justitieministern anger därvid (propositionen s. 74) att mark bör kunna exproprieras redan innan plan i vederbörlig ordning fastställts, om förebragt utredning kan anses tillfyllestgörande visa, att marken behöves för tätbebyggelseändamål. Vi kunna icke ansluta oss till den ståndpunkt, som propositionen här intagit. En bestämmelse om att expropriation kan äga rum innebär alltid ett hot mot den enskilde. Genom en expropriation kan en enskild berövas den verksamhet han äger eller planerat. En expropriationsbestämmelse bör därför icke sträcka sig längre än som är nödvändigt under det allmänna intresses synpunkt, som expropriationsbestämmelsen avser att gynna. Genom en utsträckning av expropriationsrätten till nu förevarande områden skulle detta expropriationshot komma att sträcka sig till fastighetsägare å mycket vida områden, vilkas exploatering för tätbebyggelse över huvud icke kan ifrågakomma förrän efter kanske många år. Överhuvud kan någon exploatering för tätbebyggelse icke förekomma å områdena, förrän detaljplan fastställts på dessa, vilket kan taga betydande tid. En kommun får genom propositionens bestämmelse möjlighet att i betydande omfattning exproprierar »i förråd», »på lager», detta för övrigt i strid mot andemeningen i 68 § expropriationslagen, som ger jordägaren rätt att inom viss tid återfå exproprierad egendom, som ej kommit till användning för det avsedda ändamålet. En dylik expropriationsmöjlighet skulle även kunna lägga en död hand på de områden, vilka äro föremål för expropriationshotet eller vilka exproprierats. För den enskilde som drabbas av expropriationen, gör sig även en annan synpunkt gällande. Vad menas med att en utredning kan anses tillfyllestgörande visa att visst markområde behövs för tätbebyggelseändamål? Den frågan kan i det särskilda fallet besvaras olika, och då gör sig för den enskilde samma känsla av osäkerhet och bristande rättsskydd gällande som redan är angiven i det föregående vid behandlingen av andra frågor.

Justitieministern motiverar sitt förslag i förevarande punkt med att det framstår som särskilt angeläget att kommunerna kunna säkra sitt markinnehav i god tid, då man icke vunnit en tillfredsställande lösning av problemet om indragning till det allmänna av värdestegring på mark, avsedd för tätbebyggelse. I bakgrunden ligger alltså även ett ekonomiskt motiv. Detta understrykes av justitieministerns omedelbart följande yttrande att det är en fördel att vissa betydelsefulla områden äro i samhällets hand redan innan planerna taga definitiv form, så att man vid planernas utarbetande icke behöver känna sig alltför bunden med hänsyn till de ekonomiska konsekvenserna av olika alternativ. Dessa fördelar uppväga emeller-

tid icke de stora nackdelar som följa med den allmänna känsla av osäkerhet, vilken måste bliva en följd av utvidgningen av expropriationsrätten. Dessutom kan det starkt ifrågasättas huruvida fördelarna äro så betydande. Den värderegel, som ligger bakom 5 § byggnadslagen och som åstadkommer, att sedan plan antagits värdestegring icke kan inträffa beträffande gatumark, mark för allmän byggnad o. s. v., torde nämligen — hur man än tolkar den — inverka i hög grad dämpande på priserna på mark i tätorternas närhet som icke är intagen i plan. Härigenom stödjas kommunerna i sin strävan att på frivillighetens väg skaffa sig mark för framtida behov, och man behöver icke det instrument utan fastare konturer, som expropriationsrätten skulle utgöra, såsom den utformats i propositionen.

Vi tillåta oss att i detta sammanhang framhålla, att det icke är något samhällsintresse, att expropriationsrätten användes så, att ett kommunalt markmonopol skapas. Tvärtom har konkurrensen på detta område en viktig uppgift att fylla.

Vi föreslå alltså, i nära överensstämmelse med länsstyrelsen i Kopparbergs län, att regeln om expropriation för säkerställande av tätbebyggelse skall omformuleras så att den kommer att gälla endast inom stadsplan, byggnadsplan eller av Kungl. Maj:t eller länsstyrelsen fastställd generalplan. I likhet med lagrådet anse vi det önskligt att ordet säkerställa kunde utbytas mot annat uttryck och att lagtexten kunde bliva klarare. Överhuvud taget vilja vi betona önskvärdheten av att under riksdagsbehandlingen förslaget räckvidd preciseras skarpare än som skett i propositionen.

B. Överförande av mark i samhällets ägo för upplåtelse med tomträtt.

Enligt gällande lagstiftning är det blott tomter, som kunna upplåtas med tomträtt. Tomter kunna blott finnas inom byggnadskvarter inom stadsplan samt å byggnadsmark inom sådan byggnadsplan, som tillkommit jämlikt stadsplanelagen av år 1931. Regeln om expropriationsrätt för tomträtt, vilken regel inkommit på ett mycket sent stadium av förarbetena till propositionen och endast är kortfattat motiverad, är emellertid uppenbarligen icke avsedd att gälla blott mark, som redan är indelad i tomter. Såsom lagrådet framhållit torde den vara avsedd att gälla även områden, som man ännu icke indelat i tomter, och avsikten med regeln kan i korthet uttryckas så, att i fråga om icke tätbebyggd mark tomträtten skall få prevalens över äganderätten. Trots att en ägare till en icke bebyggd tomt vill uppföra ett boningshus år sig på tomten, skall alltså samhället kunna expropriera tomten för upplåtelse med tomträtt i ändamål att å tomten skall uppföras ett likadant hus åt en annan person. Om en person äger ett markområde, å vilket han vill bygga ett industriföretag, skall samhället kunna expropriera området. för att, sedan stadsplan upprättats för trakten och därefter skett en tomtindelning, varigenom området blivit en tomt, upplåta området med tomträtt till någon, som vill bygga ett liknande industriföretag.

Vi förutsätta givetvis att Kungl. Maj:t skall komma att innan en rätt till expropriation för marks upplåtande med tomträtt beviljas, fordra bevisning om att — där det icke är fråga om i stadsplan eller byggnadsplan utlagd mark eller om mark, som i fastställd generalplan anvisats för tätbebyggelse — området lämpar sig för dylik bebyggelse. Detta är ju förutsättningen för att tomter skola kunna bildas och att alltså tomträtt skall kunna upplåtas. Men trots detta bör enligt vår uppfattning den utomordentligt omfattande bestämmelsen om upplåtelse med tomträtt utgå ur förslaget. Redan den omständigheten, att, som justitieministern säger, det är en aktuell lagstiftningsfråga att utreda möjligheterna till en förbättring av de nuvarande lagbestämmelserna om tomträtt, gör det enligt vår uppfattning önskvärt att prövningen av frågan om införande av expropriationsrätt för mark för tomträtt får anstå. Någon olägenhet i att dröja med prövningen kan icke förefinnas ens ur de synpunkter justitieministern angivit. »Om en kommun upplåter ett område med tomträtt för bebyggande», säger justitieministern (propositionen s. 72—73), »får kommunen betydligt större möjligheter att framdeles genomföra större förändringar av området, t. ex. att göra om ett villasamhälle till höghusområde eller att draga fram nya huvudleder för trafiken». Om emellertid kommunen i stadsplane- eller byggnadsplanebestämmelser, som fastställts innan området bebyggt, fastslår att området skall vara ett villasamhälle, får kommunen i framtiden även mycket stora möjligheter att göra om området till ett höghusområde och att draga fram nya huvudleder för trafiken. »Därtill kommer», fortsätter justitieministern, »att en eventuell värdestegring av marken förbehålles det allmänna». I den mån fråga är om mark, som bör i en eventuellt framtida stadsplan föras bort från tomterna för att användas till trafikleder, allmänna byggnader, fritidsområden o. s. v. — vilket torde vara det viktigaste fallet — tillfaller emellertid redan enligt gällande lagstiftning värdestegringen det allmänna enligt den grundsats, som ligger bakom 5 § byggnadslagen. Om alltså enligt gällande stadsplan ett område skall bebyggas med villor och i framtiden, i samband med att området förändras till ett höghusområde, expropriation av tomtmark skall ske för breddning av trafikleder e. d., skall jämlikt den grundsats, som ligger bakom nyssnämnda paragraf, expropriationsersättningen rätta sig efter priset på mark för villabebyggelse (jfr propositionen s. 182).

Vi hemställa alltså, att regeln om rätt till expropriation för att överföra mark i kommuns ägo för upplåtelse med tomträtt får utgå ur förslaget.

V.

Propositionen undanskjuter frågan om expropriation av kronans och kyrkans jord tills utredningar ägt rum om statens markfrågor och om försäljning av sådan kyrklig jord som anses tillhöra kronan. Vi anse oss böra

framhålla önskvärdheten av att dessa utredningar snart bringas till sin avslutning. Det ter sig nämligen som ett elementärt rättvisekrav att i fråga om expropriation det allmännas och de enskildas jord ställes så att säga på samma linje. Universitetens jord behöver icke bli föremål för lagstiftning på förevarande punkt; den kan nämligen exproprieras redan enligt gällande praxis (NJA 1935, s. 515, jfr markutredningens betänkande s. 61).

Övriga i propositionen behandlade frågor skola vi icke taga upp till debatt.

Vi hemställa alltså,

att riksdagen vid sin behandling av Kungl. Maj:ts proposition nr 184 ville ändra de i propositionen framlagda förslagen på sätt ovan angivits. Lagtexten torde därvid böra utarbetas av vederbörligt utskott.

Stockholm den 17 okt. 1949.

Åke Holmbäck.

Elon Andersson.