

POLITIK ELLER JURIDIK

Av jur. kand. GÖRAN MAGNÉT

DEN stora debatt, som i våras kom i gång omkring förslaget till ändring av expropriationslagen, varigenom kommunerna skulle få en betydligt utvidgad expropriationsrätt, var väl framsprungen främst ur det förhållandet, att förslaget rör en central del av jordägarätten. Önskan att närmare penetrera dessa synnerligen intressanta frågor har föranlett den lilla undersökning, som är upphovet till dessa rader.

Gången av lagstiftningsfrågan har varit den normala. Riksdagskrivelser, föranledda av motioner av socialdemokrater, bondeförbundare och kommunister, var anledningen till att justitieministern 1946 tillsatte en kommitté, den s. k. markutredningen, vars betänkande gick på remiss till mer än 70 instanser. Justitieministern omarbetade efter remissen lagförslaget, som i vanlig ordning gick till lagrådet för granskning. Lagrådsutlåtandet refererades i statsrådet — sedan det föranlett en liten ändring i lagtexten — varefter Kungl. Maj:t avgav proposition till riksdagen, där frågan skjutits till höstsessionen. Lagen är sålunda ännu icke behandlad av riksdagen.

Eftersom lagrådets utlåtande varit föremål för åtskilligt kannstöperi — särskilt med hänsyn till frågan om lagrådets principiella ställning i lagstiftningsfrågor i allmänhet och i förevarande lagstiftningsfråga i synnerhet — kan det vara anledning erinra om, att konstitutionsutskottet så sent som i våras i anslutning till motioner gjort ett uttalande i denna fråga av följande lydelse:

»Enighet torde numera råda om att lagrådets granskning icke bör omfatta lagförslagets allmänna politiska grunder utan utslutande ägnas deras juridiska sida. Lagrådsgranskningens betydelse ligger i att de remitterade lagförslagen få en ur juridisk synpunkt tillfredsställande utformning.»

Utan att i övrigt taga ställning till vad de rättslärde anse i denna fråga — som åtminstone tidigare varit synnerligen ömtålig, då lagrådet ansetts göra uttalanden av konservativt politisk inne-

börd — torde man ha rätt att uttala, att den av konstitutionsutskottet åt lagrådet anvisade uppgiften har mycket som talar för sig. Om regeringen preciserat ett lagförslags politiska syfte och detta icke gillas av lagrådets fyra ledamöter, skall man erinra sig, att dessa äro i politiskt hänseende slumpvis utvalda. Det är på sina juridiska, icke politiska meriter som ledamöterna placerats i vår högsta lagtekniska expertinstitution. T. o. m. om lagrådet blott antydningssvis ger uttryck åt en från regeringens avvikande politisk mening, kan det befaras att detta blir taget till intäkt för ett påstående, att ett avstyrkande av lagförslaget beror på något annat än lagtekniskt ställningstagande, även då detta inte är förhållandet, men då regeringen anser sig ha något särskilt intresse av att få lagen antagen trots dess tekniska brister. Ju klarare lagrådet drar gränsen mellan vad som i ett lagförslag är dess materiella innehåll och dess form, desto mindre få riskerna antagas bli, att lagrådets mening i lagtekniskt hänseende blir nonchalerad på det sätt, som faktiskt visat sig emellanåt ske.

Det skall emellertid anmärkas, att det är skäl för lagrådet att i sitt utlåtande referera det politiska syfte, som lagen är avsedd att fylla. Författaren av utlåtandet har en rent författarteknisk orsak att deklarerat vad det är han bedömer och skriver om. Men även i ett annat avseende är ett sådant referat till fördel, ty om lagrådet missuppfattat de angivna syftena i något avseende, kommer detta att framgå av referatet.

Det kan finnas fall, då lagrådet iakttagit, att det på visst sätt preciserade syftet visar sig vara i något avseende ologiskt, t. ex. att det brister i sammanhanget med lagstiftningen i övrigt. En viss utvidgning av syftet kan vara logiskt befogad, en uppräknings behöva kompletteras etc. Lagrådets yttrande kan då sägas innebära ett slags underkännande av det politiska syftet, sådant detta utformats, men det ligger dock ett juridiskt betraktelsesätt bakom yttrandet. Mera tveksamt blir det, därest lagrådet efter samma logiska metod skulle komma fram till att det preciserade syftet vore för omfattande. Om förarbetena visa att uppräknings heta $a+b+c$, kan det innebära ett politiskt ställningstagande, om lagrådet vill att uppräknings skall heta $b+c$. I varje fall synes större aktsamhet böra iakttagas inför en begränsning än inför en utvidgning. Av texten i konstitutionsutskottsutlåtandet torde man också kunna utläsa, att mindre justeringar vid preciseringen av syftena enligt utskottets mening böra vara tillåtna, eftersom där talas om förslagets »allmänna politiska grunder».

Det har visat sig, att lagrådet emellanåt uttalat ett gillande av ett lagförslags materiella innehåll och därefter avstyrkt förslaget. Ett sådant förfarande torde böra uppfattas som ett särskilt och markerat understrykande av att avstyrkandet är betingat endast av juridiska skäl. Det synes emellertid, som om detta icke skulle behöva särskilt betonas av lagrådet. Eftersom man vid ett annat tillfälle skulle kunna draga felaktiga slutsatser av frånvaron av ett politiskt uttalande, synes det lämpligast om den regeln konsekvent upprätthålles, att lagrådet helt avhåller sig från politiska omdömen av allmän natur.

*

Efter dessa allmänna reflexioner skall i det följande diskussionen mellan justitieministern och lagrådet om expropriationslagens politiska syfte återges. Början skall här göras med de uttalanden om lagens syften, som justitieministern gjort vid anmälan i statsrådet av lagrådsutlåtandet. Därefter skall detta uttalande jämföras med vad lagrådet sagt i samma fråga.

I sitt referat av lagrådsutlåtandet preciserar justitieministern de behov av utvidgad expropriationsrätt, som han själv anser att kommunerna böra få täckta genom ny lagstiftning, på följande sätt (prop. 1949: 184 sid. 275):

»Kommunerna ha redan betydelsefulla uppgifter på bostadspolitikens område, och det ligger enligt min mening i linje med en önskvärd utveckling, att kommunernas verksamhet för befolkningens förseende med fullgoda bostäder till rimliga priser alltmer aktiveras. Även i övrigt böra kommunerna i väsentliga avseenden ha ansvaret för bebyggelsen inom sina områden. — — —

Kommunalt verksamma personer med skilda politiska åskådningar ha vid olika tillfällen omvittnat vilka svåra olägenheter som vållats av privata markmonopol och möjligheterna att spekulera i tomtmark.»

Från detta konstaterande av vilket syfte, som justitieministern anser lagen böra ha, är det lämpligt att övergå till att iakttaga, hur han beskrivit lagrådets inställning till samma fråga. Denna inställning refereras på följande sätt:

»Lagrådet har i det stora hela ställt sig avvisande till det remitterade förslaget. En viss utvidgning av kommunernas möjlighet att expropriera jord har lagrådet visserligen ansett kunna vara till gagn. Lagrådet har emellertid uttalat, att förslaget i detta hänseende ginge vida längre än lagrådet ansåge lämpligt.»

Det vill av detta citat synas som om lagrådet till »en viss» del instämt i lagens politiska syfte men som om förslaget i övrigt icke vunnit gillande. Nästa steg i undersökningen får sålunda bli att se efter, vad lagrådet i nämnda avseende uttalat.

Lagrådets utlåtande (sid. 255 ff) upptar i första stycket uttalanden om lagens syfte, varvid man kan urskilja tre avsnitt, ett där huvudsyftet refereras, ett annat där gillande uttalas och slutligen ett tredje, där en viktig konsekvens av lagen i jämförelse med annan lagstiftning påvisas. För att undanröja diskussion om vad lagrådet yttrat om lagens syften, citeras här detta första stycke in extenso, varvid för tydlighetens skull de nämnda tre avsnitten satts i var sitt stycke.

»Huvudsyftet med förslaget är att åstadkomma en genomgripande utvidgning av kommunernas möjlighet att expropriera jord, först och främst för tillgodoseendet av bostadsbehovet men också för andra ändamål.

En sådan möjlighet kan ock otvivelaktigt vara till stort gagn, när det gäller att hindra osund spekulation i jord och avhjälpa den flerstädes svåra bostadsbristen.

Genom byggnadslagstiftningen har man vunnit möjlighet att hindra enskilda exploatörer att efter eget skön leda utvecklingen av bebyggelsen, och som ett komplement till nämnda lagstiftning skulle expropriationsrätten kunna fylla syftet att, oberoende av enskilda jordägares vilja till medverkan, få till stånd den behövliga bebyggelsen å områden, som bäst lämpa sig för ändamålet.»

För att underlätta jämförelsen mellan justitieministerns och lagrådets preciseringar av lagens syften, kommer i det följande en jämförelse att göras på varje punkt av justitieministerns yttrande. Härvid komma också vissa kommentarer och förtydligande citat att göras.

»Kommunerna ha redan betydelsefulla uppgifter på bostadspolitikens område —»

Justitieministern torde med detta uttalande närmast syfta på dels 1947 års lag om kommunala åtgärder för bostadsförsörjningens främjande, dels 1947 års byggnadslag. Lagrådet hänvisar i sista meningen i sitt uttalande direkt till bl. a. denna lagstiftning.

»— — — det ligger enligt min mening i linje med en önskvärd utveckling, att kommunernas verksamhet för befolkningens förseende med fullgoda bostäder till rimliga priser alltmer aktiveras.»

Först skall anmärkas, att frågan huruvida »fullgoda» bostäder erhållas givetvis är ett arkitektproblem, som knappast har något

med expropriationslagen att göra därutöver, att bostäderna icke böra ligga på osunda områden. Sista meningen i lagrådets citerade uttalande visar, att sådana behov enligt lagrådets mening böra tillgodoses av expropriationslagen som komplement till byggnadslagstiftningen.

Uttalandet om »rimliga priser» kräver kommentarer. Det kan sålunda framhållas, att justitieministern här talat om *målet*, medan lagrådet i motsvarande sammanhang omnämmt utvidgningen av expropriationsmöjligheterna som ett *medel* »att hindra osund spekulation».

Genom citat ur ett avsnitt av förarbetena, där justitieministern behandlat denna fråga, kan hans syftemål få ytterligare belysning (sid. 72).

»För att bostadsförsörjningen skall anses tillfredsställande ordnad är det emellertid nödvändigt icke endast att ett tillräckligt antal bostäder av fullgod beskaffenhet tillhandahålles utan även att detta sker till överkomliga priser. — — — Det är därför icke sällan en viktig uppgift för kommunerna att bryta prismonopol. — — — I förebyggande syfte torde det i allmänhet vara påkallat att kommunerna på ett relativt tidigt stadium anordnar en nyttig konkurrens på tomtmarknaden.»

I ingressen till statsrådsprotokollet vid beslutet om proposition till riksdagen (sid. 2) förklarar justitieministern vidare, att lagens syfte bl. a. är att »kommun skall kunna genom konkurrens på tomtmarknaden få till stånd rimliga priser».

Det kan måhända anses, att lagrådets uttryck »hindra osund spekulation» går något längre än justitieministerns uttryck »bryta tomtmonopol». I själva verket torde lagrådet dock icke mena något mer än justitieministern. Man torde få antaga att lagrådets uttryck endast är att betrakta som ett referat av justitieministerns uttalanden och att precis samma sak avses, nämligen att rimliga eller överkomliga priser skola vinnas genom att bryta tomtmonopol och på det sättet hindra osund spekulation. I förevarande sammanhang väsentligt är, att lagrådet i varje fall icke bestämt syftet snävare än justitieministern.

Vad slutligen uttrycket »aktiveras» angår, så har ju lagrådet i anslutning härtill erinrat om att lagförslaget tillsammans med gällande lagar skulle ge kommunerna möjlighet att få till stånd »behövlig bebyggelse». Själva uttrycket sammanhänger naturligtvis mindre med expropriationslagen än med t. ex. bostadsfräm-

jandelagen. Expropriationen skall ju enligt justitieministern vara ett medel, icke ett mål.

»Även i övrigt böra kommunerna i väsentliga avseenden ha ansvaret för bebyggelsen inom sina områden.»

I denna mening komma till uttryck två olika tankar, vilka uttryckas dels som ett kommunens »ansvar» för bebyggelsen, dels som att frågan gäller ej bara bostäder utan bebyggelse »i övrigt».

Den förut nämnda byggnadslagen av år 1947 ger kommunerna rätt att bestämma om marken får exploateras eller ej. Men om en kommun i en plan fastställer, att viss mark får bebyggas, och denna mark är i enskild ägo, ger byggnadslagen ingen garanti för att marken verkligen bebygges vid den tidpunkt, då detta med hänsyn till kommunens bästa kan anses erforderligt. Av logiska skäl måste därför, för att kommunerna skall kunna taga ansvaret för bebyggelsen, byggnadslagen kompletteras med sådana garantier i expropriationslagen, att kommunen — som lagrådet säger — kan »få till stånd den behövliga bebyggelsen» på ifrågavarande mark.

I förarbetena (sid. 73) yttrar justitieministern i frågan om annan bebyggelse än bostäder följande:

»I det föregående har jag av naturliga skäl huvudsakligen satt den vidgade expropriationsrätten i relation till bostadspolitiken och behovet av tomter för bostadsändamål. Jag vill dock understryka att det här är fråga om ianspråktagande av all den mark som behövs för en planmässig utveckling av kommunen över huvud taget, alltså inrättande av — förutom bostäder — lokaler för näringsverksamhet av olika slag (industri, hantverk, handel och annan ekonomisk verksamhet, fria yrken, nöjesliv o. s. v.) och upplåtande av områden som erfordras för bostädernas och lokalernas praktiska utnyttjande (trafikleder, torg, fritidsområden o. s. v.)»

Lagrådet omnämner kortare precis samma sak med orden »bostadsbehovet men också för andra ändamål».

De »svåra olägenheter som vållats av privata markmonopol och möjligheterna att spekulera i tomtmark» torde säkert vara just den bakgrund som lagrådet haft för sitt omdöme, att lagstiftningen otvivelaktigt kan vara »till stort gagn».

*

Den här gjorda jämförelsen, som följer justitieministerns och lagrådets preciseringar av expropriationslagens syfte, visar visserligen att samma ord icke av bägge parter använts för att beskriva

lagens syften. Det är emellertid icke möjligt att hitta någon enda punkt, där det kan påvisas någon meningsskiljaktighet.

Eftersom justitieministern använt en hel sida i statsrådsprotokollet för att kommentera lagrådet i syfte att visa att lagrådet gjort ett negativt politiskt uttalande, förefaller onekligen denna kongruens i uppfattningarna förbluffande. Man blir därför också intresserad av att veta, varpå justitieministern velat stödja denna mening.

Inledningsvis är citerat, att justitieministern gjort gällande, att »en viss» utvidgning av expropriationsrätten visserligen gillats av lagrådet, som emellertid »uttalat», att förslaget ginge vida längre »än lagrådet ansåge lämpligt».

Det föregående visar, att något dylikt uttalande icke återfinnes i lagrådets in extenso citerade uttalande om lagens syften. Den refererade uppfattningen borde sålunda finnas återgiven på något annat ställe. Man hittar dock endast ett enda kortfattat politiskt uttalande till i lagrådsutlåtandet, och detta gäller ett instämmande i justitieministerns uttalande om nyttan av konkurrens på tomtmarknaden. (sid. 257).

Av det sätt varpå justitieministern refererar lagrådet får man ett slags anvisning om var uttalandet skulle återfinnas. Man finner emellertid ett uttalande, som är av helt annat innehåll än det av justitieministern uppgivna. Omedelbart efter det lagrådet uttalat sig om de syftsmål, vilka enligt vad ovan konstaterats i alla detaljer äro desamma som de justitieministern preciserat, börjar lagrådet nämligen det stycke, där man väntar sig att finna inledningen till den juridiska delen av utlåtandet, med följande ord (sid. 256): »Förevarande förslag går emellertid vida längre än för dessa syften är erforderligt.»

Som var att vänta föreligger här endast en juridisk bedömning av lagförslaget. Motiveringen till påståendet fyller därefter ett par sidor i utlåtandet och inledes med ett påpekande om att *lagtexten* är »synnerligen elastisk och därför måhända icke vid första påseendet ger intryck av att äga en så djupgående innebörd som den i själva verket har».

Det skall anmärkas, att lagrådet väl kan antagas mena att det icke är »lämpligt» att lagen får de konsekvenser, som lagrådet utrett att den får. Men »olämpligheten» är helt och hållet av juridisk innebörd och syftande på att en lag bör täcka det angivna syftet helt men icke mer.

Första stycket av sitt referat avslutar justitieministern (sid. 274) med ett citat ur lagrådsutlåtandet:

»Endast under förutsättning att förslaget omarbetades under hänsynstagande i det väsentliga till vad lagrådet anfört har lagrådet ansett sig kunna tillstyrka detsamma.» (Lagrådet har i själva verket uttalat följande: Endast under förutsättning etc. — anser sig lagrådet kunna *till någon del* tillstyrka förslaget.)

I samma stycke uttalar justitieministern inledningsvis, att lagrådet »i det stora hela» ställt sig avvisande till lagförslaget. Enligt vanligt språkbruk borde det dock lämpligen ha hetat »helt och hållet».

Med små ingrepp i de förut citerade inledande uttalandena i justitieministerns referat kan man få fram en formulering, som enligt vad av det föregående framgår skulle vara den riktiga, nämligen följande:

»Lagrådet har *helt och hållet* ställt sig avvisande till det remitterade förslaget. *Den av mig* föreslagna utvidgningen av kommunernas möjlighet att expropriera jord har lagrådet visserligen ansett kunna *otvivelaktigt* vara till *stort* gagn. Lagrådet har emellertid uttalat, att förslaget i detta hänseende ginge vida längre än *för dessa syften är erforderligt, i det lagtexten är synnerligen elastisk.*»

Man kan naturligtvis icke vänta, att ett statsråd skulle uttrycka sig på detta sätt och ändock lägga fram det kritiserade lagförslaget. I stället låter han väl lämpligen omarbeta lagtexten. Men att justitieministern haft ett bestämt syfte med det av honom använda uttryckssättet synes framgå av fortsättningen av uttalandet till statsrådsprotokollet, där justitieministern synes vilja påstå, att lagrådets avstyrkande berott på politiskt avståndstagande (sid. 275):

»Beträffande lagrådets uttalanden om förslagets innebörd i stort och dess förhållande till den allmänna rättsuppfattningen vill jag särskilt framhålla att dylika ställningstaganden — i detta ärende mer än vanligt i lagstiftningsfrågor — enligt sakens natur måste bli beroende av bedömarens samhällsekonomiska värderingar. Det är över huvud taget icke möjligt att enbart på juridisk grundval fatta ståndpunkt till dessa spørsmål. Bedömningen måste ytterst grundas på politiska uppfattningar, t. ex. i vad mån eller på vad sätt äganderätten till tomtmark bör få inverka på tätorternas utveckling eller hur omfattande uppgifter som böra läggas på kom-

munerna och andra samhälleliga organ i syfte att trygga medborgarnas bostadsförsörjning.»

Justitieministern har också uttalat sig om lagrådets juridiska granskning, då han förklarar följande:

»Dessutom vill jag framhålla att enligt min mening kan förslaget icke väntas få sådana långtgående konsekvenser som lagrådet antagit.»

Detta uttalande torde få läsas så, att ifall justitieministern blivit övertygad om att lagrådet i juridiskt avseende bedömt lagens verkningar rätt, hade han varit angelägen att följa lagrådets förslag att låta omarbета lagtexten.

Huruvida justitieministern eller lagrådet har rätt i frågan om lagens verkningar må här icke bedömas. Lagrådet har visserligen lämnat utförliga motiveringar för sin ståndpunkt, men då justitieministern inte ens omnämmt, vad det är i lagrådsyttrandet, som han inte tror på, och inte heller i övrigt lämnat några som helst motiveringar, tjänar det icke något till att här referera lagrådets utredning, eftersom ingenting kan sättas däremot.

För en utomstående förefaller det angeläget, att justitieministerns sätt att referera lagrådet icke får föranleda alldeles ofruktbara diskussioner om olämpligheten av att lagrådet fäller politiska uttalanden om expropriationslagens syften. Icke heller synas politiska motsättningar i övrigt böra uppkonstrueras, där sådana faktiskt icke finnas.

Det är ju en mycket väsentlig lagfråga saken här gäller och det kanske allra enklaste och säkraste vore därför, att riksdagen toge konstitutionsutskottets uttalande ad notam. Utskottets grundtanke är, att lagrådet har större juridisk sakkunskap än statsrådet. Justitieministern kunde måhända avkrävas en motivering för sin från lagrådet skiljaktiga mening i avseende å det juridiska innehållet i lagförslaget, så att riksdagen finge åtminstone en chans att väga skälen för och emot. Men allra tryggast förefaller det att vara att låta juristerna i justitiedepartementet återigen titta på lagtexten, som därefter i omarbetat skick finge bli föremål för ny lagrådsgranskning.