



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1956:7

SOU
1956:7 A

Inrikesdepartementet

KUNGL. BIBL.
- 6 APR 1956
STOCKHOLM



STÄDERNAS DONATIONSJORD

BETÄNKANDE AVGIVET AV
DONATIONSJORDSUTREDNINGEN

Stockholm 1956

Statens offentliga utredningar 1956

Kronologisk förteckning

1. Aldringsvård. Idun. 344 s. S.
2. Fiskhandeln i Sverige. Idun. 194 s. Jo.
3. Restaurering av Uppsala domkyrka. Victor Pettersson. 170 s. E.
4. Statens stöd åt växtförädlingen m. m. Egnellska. 295 s. Jo.
5. Standardtariffer för detaljdistribution av elektrisk kraft. Hægström. 96 s. K.
6. Statsägda aktiebolag i Sverige. Av R. Tersman. Idun. 110 s. Fi.
7. Städernas donationsjord. Kihlström. 86 s. I.

Anm. Om särskild tryckort ej anges, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. E. = ecklesiastikdepartementet, Jo. = jordbruksdepartementet.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1956:7

Inrikesdepartementet



STÄDERNAS
DONATIONSJORD

*Betänkande avgivet av
donationsjordsutredningen*

EMIL KIHLSSTRÖMS TRYCKERI AKTIEBOLAG
STOCKHOLM 1956

STATENS BOKFÖRHANDLINGEN, BOKHÅNDELN I UPPSALA

1875



STÄDERNAS DONATIONSFÖRORD

Utgitt af
Kungliga Bibliotekets förlag

Uppsala, 1875. H. N. Åberg & Co. boktryckare.

Innehåll

Underdånig skrivelse	5
Förslag till lag med vissa bestämmelser om den till städerna av kronan donerade jord	7
Förslag till lag om ändrad lydelse av 75 § kommunallagen den 18 december 1953 (nr 753)	8
1 kap. <i>Historik</i>	9
Tillkomsten av städernas donationsjordar och utvecklingen före kungl. brevet den 27 januari 1899 s. 9. — Kungl. brevet den 27 januari 1899 ang. dispositionen av den till städerna och Arvika köping av kronan donerade jord s. 16. — Riksdagsbehandling åren 1911 och 1913 av städernas donationsjordar. Därmed sammanhängande ändring av förvaltningspraxis s. 19.	
2. kap. <i>Förekomsten av kronodona-tionsjord i städerna och nuvarande disposition av denna mark</i>	22
3 kap. <i>Statskontrollen över städernas donationsjord i praxis</i>	29
Tillstånd att avyttra mark s. 29. — Försäljningsprisets bestämmande och försäljningsmedlens fondering s. 33. — Stads behörighet att upplåta donationsjord med tomträtt s. 38. — Donationsjordsmedelsfondernas placering och användning s. 40. — Tomtören och liknande avgälder från donationsjord s. 43 — Frekvensen av donationsjordsärenden hos Kungl. Maj:t. Ärendenas handläggning s. 45. — Underställningsregeln i 75 § första stycket kommunallagen s. 45.	
4 kap. <i>Donationsjordarna i diskussionen om städernas särskilda skyldigheter och rättigheter</i>	50
5 kap. <i>Framställningar om avskaffande av kontrollen</i>	56
6 kap. <i>Utredningens överväganden och förslag</i>	64
<i>Sammanfattning</i>	79
<i>Bilaga: Inskränkningar i stads rätt att försälja fast egendom enligt dansk, norsk och finländsk lagstiftning</i>	81

Handwritten title or header at the top of the page.

Main body of handwritten text, appearing as a list or series of entries, though the characters are mirrored and difficult to decipher.

Till Konungen

Genom beslut den 17 november 1950 uppdrog Kungl. Maj:t åt häradshövdingen *G. I. A. Carlesjö* att såsom sakkunnig inom inrikesdepartementet verkställa en av riksdagen i skrivelse den 5 juli 1947, nr 461, begärd för-

utsättningslös utredning angående avskaffande av den fortlöpande kontrollen beträffande städernas donationsjord.

Till sekreterare åt den sakkunnige förordnades numera domänfiskalen *N. S. Ohring*. På därom av Ohring gjord framställning entledigades han den 20 september 1951 från detta uppdrag. Samtidigt förordnades numera förste arkivarien i kammarkollegiet *H. Å. Bohman* till sekreterare åt den sakkunnige.

Utredningen antog benämningen *donationsjordsutredningen*.

I anledning av nådig remiss har utredningen den 11 februari 1952 avgivit utlåtande i ärende angående tillstånd för staden Simrishamn att försälja visst område av stadens donationsjord. Utredningen avgiver denna dag särskilt utlåtande över en underdånig framställning den 8 mars 1954 av Norrtälje stad om tillstånd till vissa dispositioner i fråga om stadens donationsjord.

Efter slutfört arbete får utredningen härmed i underdånighet överlämna betänkande med förslag till

- 1) lag med vissa bestämmelser om den till städerna av kronan donerade jord, samt
- 2) lag om ändrad lydelse av 75 § kommunallagen den 18 december 1953 (nr 753).

Stockholm den 20 januari 1956.

Underdånigst

Gunnar Carlesjö

Åke Bohman

Förslag till lag med vissa bestämmelser om den till städerna av kronan donerade jord

Härigenom förordnas som följer.

Beträffande den till städerna av kronan donerade jord skall — även i de fall då detta icke följer av bestämmelserna i donationsurkund — så anses såsom hade jorden tillfallit staden med äganderätt och rätt för staden att utan särskilt bemyndigande avhända sig densamma.

Denna lag träder i kraft dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

Av donationsjord härrörande medel, vilka enligt föreskrift som meddelats före denna lags ikraftträdande tillförts donationsjordsmedelsfond, skola av staden senast vid utgången av år 195... överföras till allmän investeringsfond eller till särskild investeringsfond. Vad nu sagts gälle dock icke medel, som skola jämlikt annan lag eller beslut av Konungen disponeras för särskilt ändamål.

Förslag till lag om ändrad lydelse av 75 § kommunallagen
den 18 december 1953 (nr 753)

Härigenom förordnas, att 75 § kommunallagen den 18 december 1953 skall
erhålla ändrad lydelse på sätt nedan angives.

(Nuvarande lydelse.)

75 §.

*Fullmäktiges beslut om allmän
plan för hushållningen med stads
donationsjord skall för att erhålla
gällande kraft godkännas av läns-
styrelsen.*

Om vissa *andra* beslut, som skola
underställas länsstyrelsens prövning,
sägs i 43 §, 46 § 3 mom., 52 och 61
§§ samt 76 § 3 mom.

(Föreslagen lydelse.)

75 §.

Om vissa beslut, som skola under-
ställas länsstyrelsens prövning, sägs
i 43 §, 46 § 3 mom., 52 och 61 §§
samt 76 § 3 mom.

Underställt beslut ————— därför uppgivas.
Över vägrad ————— hos Konungen.

Denna lag träder i kraft dagen efter den, då lagen enligt därå meddelad
uppgift utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

FÖRSTA KAPITLET

Historik

Tillkomsten av städernas donationsjordar och utvecklingen före kungl. brevet den 27 januari 1899

Uppkomsten och utvecklingen av stadsväsendet i Sverige har i många sammanhang gjorts till föremål för ingående undersökningar. Därvid ha också städernas markinnehav i äldre tider och stadsmyndigheternas förfoganderätt över städernas jordar ägnats åtskillig uppmärksamhet.¹ Donationsjordsutredningen finner sig därför kunna inskränka sin framställning av dessa förhållanden till en kort sammanfattning.

Av rikets nuvarande städer ha ett femtiotal tillkommit under medeltiden eller tidigare. I fråga om flertalet av dessa städer är föga eller intet känt om stadsbildningens uppkomst. Det torde därför vara möjligt såväl att dylika städer utvecklats ur större byar som att de under konungamaktens medverkan anlagts på allmänningsar eller kungsgårdar; även andra möjligheter äro tänkbara. Under de tre första fjärdedelarna av 1500-talet synas icke ha tillkommit några nya städer. Däremot anlades under 1500-talets sista decennier och under 1600-talet ett stort antal nya städer efter kungl. beslut; av de nuvarande städerna ha mer än trettio erhållit sina första stadsprivilegier under denna tid. Med 1600-talets utgång upphörde för lång tid beviljandet av stadsprivilegier åt nya samhällen. Först år 1786 tillkom en ny stad, Östersund, följd år 1816 av Borgholm och år 1842 av Haparanda.

Till så gott som alla Sveriges städer hörde ännu vid 1800-talets början, förutom det tätbebyggda egentliga stadsområdet, mer eller mindre betydande jordar, vilka användes till åkerbruk och boskapsskötsel. Om denna ordning har sagts att den härrörde från en tid, då det ansågs nästan uteslutet att bygga en trygg tillvaro på annan grund än jordinnehav, som beredde omedelbar tillgång till livsförnödenheter.²

¹ Se i synnerhet: *Kammarkollegii* betänkande den 30 december 1897 rörande den till städerna och Arvika köping af kronan donerade jord, (tryckt 1898, citerat: Kammarkoll. 1897); *Lagberedningens* förslag till jordabalk, I, 1905; *Förslag till förordning angående fastighetsregister för stad*, II, 1911; Nils *Herlitz*: *Svensk stadsförvaltning på 1830-talet*, 1924; Adolf *Schüek*: *Det svenska stadsväsendets uppkomst och äldsta utveckling*, 1926; Gunnar *Prawitz*: *Tomter och stadsägor*, 1948.

Av intresse för bedömandet av vissa rättsliga frågor är även Torsten *Nothin*: *Städernas särskilda skyldigheter och rättigheter i förhållande till staten*, 1922, samt Nils *Nils-son-Stjernquist*: *Riksdagen och kronans fasta egendom*, 1950.

² Herlitz s. 33.

För åtskilliga av de äldre städerna kan uppkomsten av deras jordinnehav ej fullt — i många fall ej alls — klarläggas. Jorden kan vara stadens ursprungliga odaljord, den kan vara jord som staden tidigt förvärvat till utvidgande av sin äldre odaljord och den kan slutligen vara kronojord som redan under medeltiden anslagits av kronan i samband med stadens tillkomst eller till understöd åt en tidigare anlagd stad. För ett mindre antal städer äro medeltida markdonationer från kronan bestyrkta, men sannolikt ha sådana förekommit i större utsträckning än de bevarade källorna visa. Vid 1500- och 1600-talets stadsgrundläggningar var det regel att kronan tillhandahöll all för de nya städerna erforderlig mark; dessa städer kommo därför icke att från början ha någon odaljord. Under samma tid fingo åtskilliga medeltida städer sitt markinnehav ökat genom donationer från kronan.

Då kronan tillhandahöll den erforderliga tomtmarken för en ny stad, uppfylldes därmed den första förutsättningen för en ny stadsbildning. Praktiskt taget lika viktigt var dock, såsom ovan antytts, att den nya staden fick tillräckliga områden till åkerbruk, mulbete och vedfång, helst också till timmerskog, fiske och andra dylika nyttigheter. Med de kronodonationer av ytterligare mark, som gjordes till redan bestående städer, avsågs att förbättra borgarnas ekonomi eller att möjliggöra för ett större antal borgare i staden att bedriva jordbruk i nödig omfattning. I allmänhet torde åtminstone t. o. m. 1600-talet tillräckliga utmarker ha ansetts som en lika oeftergivlig förutsättning för ett stadssamhälles bestånd som de handels- och tullrättigheter, vilka städerna då åtnjöto.

I flertalet bevarade donationsurkunder angives donationsändamålet i allmänna ordalag såsom »till utrymme och mulbete», »såväl till bygningsplats som andra tarver och bekvämligheter av mulbete och utrymme», »till skog, fiskeri och annan stadens nytta» eller — med ännu allmänare vändningar — »till stadens och borgerskapets gemena nytta», »till stadens förbättring». Stundom ha dock i donationsurkunderna angivits vissa speciella ändamål med donationerna. Dessa ändamål kunna hänföra sig antingen till sättet för jordens användning (såsom »till humlegårdars inrättande», till »tegelbruk» o. dyl.) eller till det sätt, varpå inkomsten av jorden skulle användas, t. ex. för avlöning åt stadens magistrat, underhåll av publika byggnader m. m.

I några tidigare utredningar rörande den av kronan till städerna donerade jorden ha gjorts försök att precisera innebörden av denna term såsom beteckning för en del av städernas markinnehav.

Uti kammarkollegiets i det följande närmare omtalade betänkande av år 1897 förekom sålunda en rätt ingående diskussion av frågan om vilka förutsättningar, som måste vara uppfyllda för att man skulle kunna anse viss mark vara donerad av kronan till stad. Denna analys torde kunna i korthet sammanfattas sålunda: Donationsjord föreligger icke med mindre än att

staden tillförts ny mark; ett kungl. beslut, som endast är en konfirmation av tidigare markinnehav, giver icke åt ifrågavarande mark karaktär av donationsjord, även om i beslutet skulle användas uttryck som 'förläna', 'unna' eller 'efterlåta'. Beslutet får icke ha förutsatt något väsentligt vederlag från stadens sida till kronan eller till tidigare enskild innehavare av jorden. Då stad för att komma i besittning av jorden haft att lösa skuld, till säkerhet varför jorden varit pantsatt till enskild, föreligger därför ej donationsjord. Icke heller då staden måst ersätta enskild innehavare av skattejord — kronans insats har då huvudsakligen varit förmedlande. Har staden fått gottgöra innehavare av åborätt till kronojord för åboskapets mistning, vore upplåtelsens karaktär av donation åtminstone i viss mån tvivelaktig. Det förhållandet att stad medgivits skatteköpa jord, vartill den redan hade besittning, konstituerade ej donationsjord. Detsamma gällde, därest det kungl. beslutet endast innebar att viss jord — utan att besittningsförhållandena rubbades — lades under stadens jurisdiktion; huruvida en verklig upplåtelse eller endast en dylik inkorporering skett kunde stundom vara svårt att bedöma. Då stad — exempelvis vid hela stadens förflyttning — fått ny mark anvisad av kronan i ersättning för frångången mark, vore donationsjordsegenskapen beroende av de förhållanden, varunder staden förvärvat den äldre marken. För att mark skulle anses donerad av kronan, vore icke nödvändigt, att upplåtelsen skett från kronan direkt. Även mark som upplåtits av kronans förläningsstagare — furstliga eller grevliga — kunde vara att anse som kronodationsjord. Kammarkollegiet tog icke någon klar ståndpunkt till spörsmålet, huruvida såsom kronodationsjord borde behandlas mark, som medlem av vasaätten donerat till stad ur sitt privata godsinnhav. Slutligen framhöll kollegiet att med donerad jord finge likställas vissa andra av kronan till städer upplåtna förmögenhetsrättigheter såsom fisken och kvarnrättigheter.

Också i Nothins utredning rörande städernas särskilda skyldigheter och rättigheter i förhållande till staten finnes en analys av begreppet stads donationsjord. Denna framställning ansluter sig i sak nära till kammarkollegiets men är väsentligt mera summarisk. Anmärkas må att Nothin uttryckligen med donation av kronojord jämför donation, som konungen gjort av sin egen jord.

Donationsjordsutredningen kan i allt väsentligt ansluta sig till den bestämning av begreppet kronodationsjord, som kammarkollegiet gjorde i sitt betänkande av år 1897. Kollegiets analys synes icke ha blivit rubbad genom senare domstolspraxis eller förvaltningspraxis. Utredningen kan därför i detta hänseende nöja sig med vissa kompletterande anmärkningar.

Under årtiondena kring senaste sekelskifte fördes — såsom utredningen också i annat sammanhang omnämner — ett stort antal tvister angående städernas donationsjordar upp till högsta domstolen. Målen rörde vanligen yrkande från vederbörande stad, att enskild markinnehavare skulle för-

pliktas avträda marken till staden, enär denna enligt stadens mening vore staden obehörigen frångången.³ I talrika mål biträdde kronan stadens talan. De enskilda markinnehavarna invände ofta att det ej vore visat att marken utgjorde donationsjord. Högsta domstolen visade en tydlig benägenhet, att anse staden beviskyldig för att marken vore donerad av kronan. I stort sett torde om dessa rättsfall kunna sägas, att de icke tillförde något väsentligt material till bestämning av vad som bör förstås med stads donationsjord. Anmärkas må likväl rättsfallet NJA 1910 not. A 441, vari synbarligen ansetts att en av kronan år 1646 gjord upplåtelse av mark till invånarna i viss del av Västerås stad icke medfört någon rätt för staden i dess helhet till marken. För några rättsfall, vari tvist varit angående mark, som kronan upplåtit till stad för helt speciella ändamål, redogör utredningen i 4 kapitlet.

Från förvaltningspraxis är att anteckna att i några sammanhang uppkommit fråga, huruvida mark, som en gång av kronan donerats till stad men sedermera kommit ur stadens hand, skall anses, sedan staden genom köp återförvärvat densamma, av staden därefter innehavas som donationsjord. Staden Åmål begärde att få sälja sålunda återköpt mark utan att behöva fondera köpeskillingen. Genom beslut den 31 oktober 1919 föreskrev emellertid Kungl. Maj:t, enär det icke styrkts att berörda jord förlorat karaktären av donationsjord, att vid försäljning av mark fondering skulle ske i vanlig ordning. Beslutet överensstämde med i ärendet av kammarkollegiet och justitiekanslern uttalad mening. Den senare hade uttalat följande.

Med anledning av vad i ärendet anförts därom, att staden återköpt jord, som ursprungligen donerats, men sedermera frånhänts staden, ville justitiekanslersämbetet emellertid såsom sin uppfattning uttala, att under sådana förhållanden kapitalisering av blivande köpeskillning möjligen kunde ur billighetssynpunkt helt eller delvis eftergivvas för de fall exempelvis, att den, från vilken återköpet skett, ägt tillgodoräkna sig tjuugoårig hävd, och jorden sålunda kunde sägas hava i hans hand förlorat karaktären av donationsjord. För eftergift i sådana fall fordrades emellertid enligt justitiekanslersämbetets uppfattning prövning av de särskilda omständigheterna beträffande fastigheternas frånhändande och återförvärvande, med mera, varom utredning icke i ärendet åvågabragts.

Kammarkollegiet har också senare givit uttryck åt meningen, att av stad återköpt donationsjord alltjämt har denna karaktär.⁴ I några fall har fråga varit om donationsjord, som staden på sin tid anslagit till ecklesiastikt ändamål (prästlönetillgång) — sålunda en disposition, vartill staden otvivelaktigt varit befogad — och därefter återförvärvat jämlikt den s. k. kyrkliga försäljningslagen av år 1927.⁵ Då Kungl. Maj:t, i syfte att möjliggöra lagfart för stad som återköpt mark vilken olovligen avhänts staden, förklarar

³ Ätminstone flertalet av dessa mål finnas anmärkta i Prawitz a.a. s. 18 ff.

I Svenska stadsförbundets tidskrift 1937 s. 279 f har publicerats en av Kommunala centralbyrån gjord utredning om återvinning av donationsjord enligt rättspraxis.

⁴ Und. utl. 5/6 1947 (Eskilstuna).

⁵ Und. utl. 14/9 1936 och 25/11 1944 (Arboga).

sig låta bero vid nämnda avhändelse, meddelas icke någon föreskrift om att i fastighetsboken skall antecknas att marken rätteligen är donationsjord.⁶ Av detta förhållande torde dock icke få dragas några slutsatser i strid mot nyss refererade beslut rörande Ämål.

Utredningen har berört frågan om naturen av återförvärvad donationsjord så pass utförligt av det skälet, att man måste antaga att i flera städer finnas icke obetydliga markarealer, som staden innehar efter återköp.⁷

Beträffande bestämmandet i förvaltningspraxis av vad som är att anse som kronodonationsjord må vidare anmärkas, att en viss osäkerhet framträtt i bedömningen av mark som upplåtits till stad av icke regerande medlemmar av vasaätten.⁸

Det är ofrånkomligt att det i vissa fall, då en upplåtelsehandling från kronan väl är bevarad men härutöver intet är känt om omständigheterna vid upplåtelsen, kan framstå som tveksamt, huruvida en donation bör anses föreligga. Svårigheter av denna art lära dock vara mindre talrika än de som möta, då det gäller att exakt avgöra vilka markområden en viss donation omfattat. Detta senare spörsmål behandlar utredningen i följande kapitel.

Med avseende å den rättstitel, varunder jorden upplåts av kronan, har man att skilja mellan donationer under äganderätt och donationer under besittningsrätt eller nyttjanderätt. Urkunderna giva ofta ej otvetydigt besked om vad som härvidlag varit avsett, men med hänsyn till de t. o. m. 1600-talet härskande föreställningarna om den rättsliga innebörden av förlänningar från kronan anses allenast besittningsrätt eller nyttjanderätt ha avsetts, där ej annat uttryckligen sägs i urkunderna. Den praktiska betydelse, som denna skillnad i rättstitel dessförinnan under vissa omständigheter möjligen kunde ha fått, försvann i och med tillkomsten av kungl. försäkringen den 23 februari 1789 till rikets borgerskap och städerna. Denna försäkran innehöll i sin 1 § en allmän bekräftelse på borgerskapets och städernas privilegier och rättigheter — däribland till erhållna kungl. donationer — och i 4 § en förklaring, att de städerna donerade, förlänte och under namn av stadsjord begrepe ägor skulle bibehållas orubbade vid städerna och icke förändra sin natur, i vems hand de månne komma. Innebörden härav har allmänt ansetts vara den att kronan för all tid fränsagt sig rätten att återtaga den donerade jorden.⁹

Om sålunda en viss kronodonations egenskap av äganderättsöverlåtelse eller upplåtelse av besittningsrätt ansetts ha förlorat egentlig praktisk betydelse, har desto större uppmärksamhet fästs vid frågan om de särskilda

⁶ KM:t 5/9 1941 och 17/11 1944 (Sundsvall).

⁷ Staden Umeå har uppgivit att detta förhållande föreligger i fråga om betydande delar av den donationsjord, som tillhör staden.

⁸ Ex: å ena sidan KM:t 14/5 1920 och åtskilliga senare beslut ang. Mariestad (ej kronodonationsjord), å andra sidan KM:t 30/6 1939 ang. Strängnäs (kronodonationsjord). Jfr ovan s. 11.

⁹ Kammarkoll., 1897, s. 94; Nilsson-Stjernquist, s. 22, m. fl. författare. Nothin s. 207, synes dock ställa sig tvekande till riktigheten av denna åsikt. Jfr framställningen nedan i 4 kap.

donationsurkunderna medgivit staden att försälja marken eller ej. Endast ett fåtal donationer innehålla uttryckligt medgivande för staden eller dess borgerskap att avhända sig äganderätten till den donerade marken (allo-diala donationer).¹⁰ I övriga fall har — oavsett om uttryckligt försäljningsförbud stadgats i donationsurkunden eller ej — ansetts med donationernas syfte bäst förenligt att marken ej finge försäljas. Generellt förbud mot försäljning av städernas donationsjord meddelades i kungl. resolutionen på städernas besvär den 13 juli 1719, tjuguförsta punkten. Syftet med detta förbud — vilket ansetts icke ingripa i de undantagsvis i donationsurkunderna förekommande försäljningsbemyndigandena — var dels att förhindra att jorden komme i händerna på frälsemän, krigsfolk eller andra, som icke buro »borgerlig tunga», och dels att bevara en gemensam förmögenhet för borgerskapet och förhindra att enstaka förmögna borgare fingo möjlighet att slå under sig opropotionerligt mycket av stadens jord. Såsom framgår av den följande framställningen kom trots försäljningsförbudet stora delar av städernas donationsjordar efterhand — synbarligen främst under slutet av 1700-talet och under 1800-talet — under enskild äganderätt.

Av ålder ha i de svenska städernas funnits såväl fria som ofria tomter. De förra innehades med äganderätt, de senare med besittningsrätt. Innehavare av ofri tomt hade regelmässigt att erlægga årliga tomtören. I vissa städer ålåg denna skyldighet även ägare av fri tomt. Undantagsvis hade såsom ovan nämnts i donationsurkunder medgivits att donationsjord fick av staden överlätas till borgare med äganderätt. Även i övrigt har tidigt förekommit, att innehavare av tomter å donationsjord förvärvat äganderätt till tomterna. Under slutet av 1700-talet och början av 1800-talet blev det vanligt att städerna medgävo friköp av ofria tomter. I den mån tomterna voro belägna å donationsjord torde i allmänhet lagligt stöd ha saknats härför. Från mitten av 1800-talet utverkade dock ett flertal städer generella medgivanden av Kungl. Maj:t att med full äganderätt överlåta inom stadsplan belägen donationsjord.

Liksom till tomtplatser för borgarnas hus kom donationsjorden självfallet till användning som byggnadsplats för publika inrättningar, för gator, torg, hamnanläggningar o. dyl. På detta sätt disponerad mark torde i stor omfattning ha bevarat sin karaktär av donationsjord, ehuru det i särskilda fall på grund av gaturegleringar eller andra stadsplaneförändringar kan vara svårt att exakt fastställa vad som är donationsjord.

En omfattande användning fick donationsjorden såsom ämbetsjordar för olika tjänstemän i staden. Denna disposition, som stundom uttryckligen anvisas i donationsurkunderna, torde huvudsakligen ha avsett inägojord. Där ämbetsjordarna i samband med lönerogleringar indragits till staden, har marken ej fördenskull förlorat sin egenskap av donationsjord.

¹⁰ Kammarkoll. sade sig 1897 endast ha funnit sådana donationer till Stockholm, Strängnäs, Vänersborg och Mariestad samt — möjligen — Mariefred.

I övrigt brukades den utom stadsplanen belägna donationsjorden i olika städer på olika sätt. I regel synes inägojorden ha blivit fördelad antingen mellan de burskapsägande borgarna eller mellan tomterna. I det senare fallet torde fördelningen vanligen ha uppfattats som mera definitiv; därvid synes i regel ha uppehållits principen att »tomtjorden» ej fick skiljas från tomten. Även tomtjordarna kommo efter hand i stor omfattning att innehavas med äganderätt. För de olika förhållanden — samhörigheten mellan tomt och tomtjord, meddelade lagfarter m. m. — som bidrogo här-till, torde här ej behöva redogöras.

Städernas utmark brukades i äldre tid regelmässigt av stadsinvånarna gemensamt; även utarrendering förekom dock. Genom utskiftning på tomt-erna och medgivande till intagor, vilka sedermera friköptes eller under andra omständigheter lagforos, synes även åtskillig utmark, som var dona-tionsjord, ha blivit föremål för enskild äganderätt.

Efter tillkomsten av 1862 års förordning om kommunalstyrelse i stad gjorde åtskilliga städer stora ansträngningar att till staden återvinna stads-jord, som genom utdelning eller på annat sätt kommit i enskild besittning. Särskilt omfattande blevo dessa åtgärder efter tillkomsten av 1881 års för-ordning om tjuvårig hävd. Från slutet av 1800-talet och början av inne-varande århundrade föreligga ett stort antal domstolsavgöranden,¹¹ var-igenom städer berättigats att återtaga sådan jord, där den ej av innehavaren kunnat försvaras med tjuvårig hävd eller hänvisning till att staden icke blott upplåtit jorden med ständig besittningsrätt utan även varit behörig därtill.¹²

Kommunalstyrelseförordningen för stad innehöll i 74 § en bestämmelse om att stadsfullmäktiges eller allmän rådstugas beslut skulle underställas Kungl. Maj:ts prövning, då de anginge försäljning, pantförskrivning eller utbyte av sådan staden tillhörig fastighet, som för något dess gemensamma nytta avseende ändamål genom gåva eller testamente staden tillfallit, även-som överenskommelse, som medförde förändring i de rättigheter, staden till sådan fastighet ägde. Bestämmelsen överfördes till 74 § lagen den 6 juni 1930 om kommunalstyrelse i stad. Kommunallagskommittén uttalade emel-lertid, att stadgandet syntes blott ge uttryck åt den allmänna ehuru oskrivna regeln att Kungl. Maj:t äger dispensera från eller medgiva ändring (permu-tation) i föreskrifter, som meddelats i gåvobrev, testamenten och andra dy-lika urkunder. Med hänsyn till att Kungl. Maj:ts tillstånd städse erfordrades för avvikelse från donationsföreskrifter och då berörda lagstadgande i vissa detaljer vore mindre lämpligt föreslog kommittén att någon motsvarighet till detsamma ej skul'e upptagas i den nya kommunallagen. Denna stånd-

¹¹ Jfr not å s. 12.

¹² Sådan behörighet har ansetts föreligga, då marken upplåtits jämlikt förkl. 5/10 1741 över förordn. 25/11 1740 om mossars och kärrens samt annan oländig marks uppodlande.

punkt gillades av statsmakterna och i 1953 års kommunallag finnes sålunda intet stadgande med ifrågavarande innehåll.

Kommunallagskommittén framhöll att underställningsbestämmelsens borttagande icke innebure någon ändring i sak av gällande rätt. Det funnes enligt kommittén särskild anledning understryka detta beträffande försäljning av jord, som kronan donerat till stad. Om skyldigheten att inhämta tillstånd till försäljning av sådan mark anförde kommittén i huvudsak följande.

I vissa äldre rättsfall har till stöd för skyldigheten att inhämta sådant tillstånd åberopats den förevarande bestämmelsens motsvarighet i kommunalförordningen för stad. Riktigheten härav kan emellertid betvivlas. I varje fall har man i 1859 års kommittébetänkande icke haft den från kronan härrörande donationsjorden för ögonen, när där talas om »fastigheter, dem en föregående generation inom kommunen eller enskild person — — — anslagit». — — — Den ställiga kontrollen torde i stället sammanhånga därmed att städerna endast undantagsvis erhållit oinskränkt rätt till donationsjorden. I vissa fall har jorden anslagits städerna till evärdelig ägo — utan avhändelsebefogenhet — och i det stora flertalet fall torde städerna blott ha erhållit en ständig nyttjanderätt till jorden. Under sådana förhållanden är det naturligt, att avhändelser av donationsjord ansetts kräva godkännande av Kungl. Maj:t såsom representant för donator — staten.

Donationsjordsutredningen delar denna uppfattning om grunden till skyldigheten för stad att inhämta Kungl. Maj:ts tillstånd till försäljning av kronodonationsjord.

Bland de kommunala beslut, som enligt 75 § förordningen av år 1862 skulle underställas Konungens befallningshavande, var beslut, som innefattade av staden upprättade allmänna planer för hushållningen med stadens donationsjord. Rörande innebörden av detta stadgande, som nu återfinnes i 75 § första stycket kommunallagen, får utredningen hänvisa till framställningen nedan i 3 kapitlet.

Kungl. brevet den 27 januari 1899 angående dispositionen av den till städerna och Arvika köping av kronan donerade jord

Mot slutet av 1800-talet befanns en grundligare undersökning påkallad rörande sättet för dispositionen av städernas donationsjorðar. Flera omständigheter bidro härtil. Från städerna hade till Kungl. Maj:t inkommit allt flera framställningar om medgivande att upplåta tomter å nya bostadsområden. I vissa städer synes man — hellre än att väcka återvinningsprocesser mot enskilda markinnehavare — ha önskat att godvilligt reglera de till sin rättsliga innebörd ofta svävande förhållanden, varunder donationsjord innehades av enskilda. Genom beslut den 17 juni 1893 anbefalldes Kungl. Maj:t kammarkollegiet att — »enär det för befordrande i allmänhet av ett tjänligare tillgodogörande av städernas donationsjord, likasom för främjande av enskildas trygghet i besittningen av stadsjord, som kommit i deras värjo, av vikt syntes vara att åt städerna bereddcs möjlighet ej allenast att

kunna med full äganderätt åt enskilda upplåta jord, som blivit till stad av kronan donerad, än även att, där sådan jord under ett eller annat uppgivet fång redan kommit i enskild besittning, kunna bekräfta den gjorda upplåtelsen, så att den måtte bliva för framtiden fullt betryggande» — verkställa utredning rörande frågan, huruvida dylika befogenheter borde givas åt städerna och i så fall på vilka villkor.

Kollegiets betänkande avgavs den 30 december 1897 (tryckt följande år). Kollegiet hade — huvudsakligen genom vederbörande städer — låtit göra en inventering av kända markdonationer från kronan till städer, markarealer, donationsvillkor, dispositionsformer m. m. I betänkandet lades huvudvikten på behovet av en reglering av bestående besittningsrättsförhållanden. Härvidlag framhöll kollegiet starkt de olägenheter som enligt kollegiets mening skulle åsamkas såväl markinnehavarna som städerna genom en allmän reduktion till städerna av donationsjord i enskild besittning. Kollegiet föreslog, att städerna genom en allmän författning skulle bemyndigas att bekräfta sådant enskilt innehav av donationsjord, som — frånsett jordens donationsegenskap — uppfyllde förutsättningarna för tjuguarig hävd. Vidare skulle städerna bemyndigas att med äganderätt föryttra sådan kronodationsjord i stadens egen besittning, som inginge såsom tomter eller delar av tomter i behörigen fastställda stadsplaner. I båda hänseendena skulle Kungl. Maj:t särskilt för varje stad och på respektive stads framställning men med giltighet en gång för alla fastställa de villkor och förbehåll, varunder dessa befogenheter finge utövas. Såsom villkor för rätt till försäljning av donationsjord borde därvid, framhöll kollegiet, — för att donationsändamålet skulle till det yttersta tillgodoses — meddelas föreskrifter i syfte att inflytande försäljningsmedel begagnades på sådant sätt, att förmånen därav komme städerna på möjligast varaktiga sätt till godo. För försäljning av donationsjord utom stadsplan ansåg kollegiet alltjämt böra krävas medgivande i varje särskilt fall av Kungl. Maj:t. Från kollegiets förslag var presidenten Hans Forssell skiljaktig, mindre dock i fråga om städernas försäljningsbefogenhet än beträffande de av kollegiet rekommenderade uppgörelserna med enskilda innehavare av donationsjord.

Någon författning i ämnet av den art kammarkollegiet föreslagit blev ej utfärdad utan Kungl. Maj:t inskränkte sig till att avlåta en skrivelse den 27 januari 1899 (nr 5 s. 1) till kollegiet, vari Kungl. Maj:t med rätt utförlig motivering förklarade sig vilja till prövning i varje särskilt fall upptaga ansökningar från städerna om tillstånd att upplåta tomter inom stadsplanen, jämväl i sammanhang med utvidgning av sådan plan, eller om medgivande att till enskilda föryttra donationsjord utom stadsplanen i sådana undantagsfall, då av särskilda skäl upplåtelsen kunde visas vara av det gagn för staden, att donationsändamålet kunde anses bliva uppfyllt genom upplåtelsen.

I den i skrivelsen intagna motiveringen anfördes följande. Av utredningen

framginge, att den inom stadsplan belägna donationsjorden vunno användning i enlighet med donationsändamålet, då densamma med full äganderätt överlättes på enskilda. Betänklighet mötte därför icke mot att, såsom dittills, medgiva försäljning av tomter eller mot att meddela städerna tillstånd att, då område inom stadsplanen tidigare upplåtits till enskild person, men ovisst vore, huruvida upplåtelsen skett med äganderätt eller nyttjanderätt, medgiva att innehavaren finge åtnjuta full äganderätt till fastigheten. Där emot kunde det i allmänhet icke anses överensstämma med donationsändamålet, att städerna till enskilda föryttrade donationsjord utom stadsplan. Det kunde ifrågasättas, huruvida icke städerna borde förmås att i största möjliga omfattning söka återvinna utom stadsplan belägen donationsjord, som kommit i enskild besittning, innan innehavarna vunno tjuguårig hävd. Med hänsyn till de olägenheter, som kunde vara förenade härmed såväl för städerna som för de enskilda markinnehavarna, och då nuvarande förhållanden kunde vara gynnsammare för städerna än vad resultatet av en reduktion skulle bliva, ansåge Kungl. Maj:t dock böra överlätas åt städerna själva att avgöra, huruvida några åtgärder i detta syfte skulle vidtagas.

I fråga om städernas befogenhet att försälja donationsjord medförde kammarkollegiets utredning och 1899 års kungl. brev ingen förändring. Utredningens egentliga betydelse kom att ligga i den omfattande materialsamling rörande städernas donationsjordar, som under utredningen hopbragts, och i de principdiskussioner, som kollegiet fört i betänkandet.

En följd av det kungl. brevet var däremot, att i åtskilliga städer under de närmaste åren uppgörelser kommo till stånd mellan staden och innehavare av staden frånhänd donationsjord. Stadsfullmäktiges beslut om grunderna för dessa uppgörelser underställdes Kungl. Maj:ts fastställelse.¹³ Endast där stad undantagsvis synes ha ansetts alltför starkt åsidosatt egna intressen vägrades fastställelse.¹⁴ Vissa städer erhöilo bemyndigande att villkorslöst bekräfta markinnehavarnas äganderätt. I övrigt växlade uppgörelsevillkoren starkt från stad till stad. I regel vunno markinnehavarna därvid äganderätt till innehavd mark mot erläggande av nya eller förhöjda årliga avgälder eller ett engångsbelopp, stundom också mot avstående från vissa markanspråk. Även uppgörelse av innehåll att tomtinnehavare erkände tomternas egenskap av ofria förekom. Vissa städer beslöto om fondering av de medel, som i följd av förevarande uppgörelser tillfördes städerna.

Under det första årtiondet efter tillkomsten av 1899 års brev lämnades medgivanden till försäljning av donationsjord stundom i en mycket generell form. Gävle stad erhöil sålunda år 1905 tillstånd att av sin donationsjord till enskilda med äganderätt upplåta tomter eller tomtdelar inom den stadsplan, som då var eller framdeles kunde bliva fastställd. Endast undantagsvis föreskrev Kungl. Maj:t, att köpeskillingen skulle fonderas och än

¹³ En förteckning över dylika fastställelsebeslut finnes i Prawitz a. a. s. 189.

¹⁴ KM:t 27/5 1904 (Luleå).

mindre beskars städernas frihet i fråga om bestämmandet av denna. Det nyssnämnda, åt Gävle stad lämnade tillståndet var sålunda ej förknippat med några som helst villkor.

Kungl. Maj:t följde sålunda icke kammarkollegiets förslag av år 1897 vare sig ifråga om den författningsmässiga regleringen av donationsjordsförsäljningarna eller vid meddelande av försäljningstillstånd.

Riksdagsbehandling åren 1911 och 1913 av städernas donationsjoridar.

Därmed sammanhängande ändring av förvaltningspraxis

Försäljningarna till enskilda personer av kronodonationsjord i städer blevo föremål för ingående diskussioner vid 1911 års riksdag i anledning av en av herr Carl Lindhagen väckt motion, II:334. I motionen hemställes, att riksdagen skulle 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 av denna jord borde, såvitt på staten ankomme, närmare ordnas genom nya föreskrifter, utfärdade under medverkan även av riksdagen. Lindhagen bestred såväl Kungl. Maj:ts behörighet att medgiva försäljning av donationsjord, vilken ej förlänats stad genom allodial donation, som lämpligheten av att städerna avhände sig mark.

I förstnämnda hänseende ansåg Lindhagen att underställningsregeln i 74 § kommunalstyrelseförordningen för stad ej avsåge städernas kronodonationsjord. Vidare åberopade Lindhagen ett av justitiekanslersämbetet den 21 juli 1910 avgivet yttrande över en framställning från Sala stad om tillstånd att till innehavarna försälja ett stort antal mindre områden — tillhopa utgörande närmare 250 hektar — av stadens utom stadsplanen belägna donationsjord. I detta yttrande hade ämbetet anfört följande:

Justitiekanslersämbetet anser sig även böra fästa uppmärksamheten därpå att det kan ifrågasättas, huruvida icke riksdagens samtycke erfordras till den ifrågasvarande jordens försäljning. Enligt 77 § regeringsformen får kronojord icke kronan avhändas utan riksdagens samtycke. Den jord, varom nu är fråga, har visserligen av kronan donerats till staden Sala, som enligt samma grundlagsrum också är berättigad »njuta laglig rätt därå till godo», men jorden är dock icke helt och hållet avhänd kronan och det allmänna, ty enligt gällande författningar kan jorden icke gå i handel och vandel emellan enskilda, och kronan är alltjämt både berättigad och i stånd att upprätthålla de om jordens disposition meddelade föreskrifter. Först genom jordens försäljning till enskilda upphör fullständigt kronans dominium över jorden och kronan har sedan att i fråga om tillsynen över donationen hålla sig allenast till det kapital, som trätt i jordens ställe. För inhämtande av riksdagens samtycke talar även den omständigheten, att ett bifall till stadsfullmäktiges ansökning innebär ett brytande med den grundsats, som genom århundraden varit gällande i fråga om den av kronan till städerna donerade jorden. Det genom nådiga brevet den 26 april 1905 lämnade medgivande till Torshälla stad att avhända sig donerad kronojord är emellertid tillkommet utan riksdagens medverkan.

Om detta uttalande anfördes i motionen:

Det i utlåtandet omnämnda fallet Torshälla avsåg även donationsjord utom stadsplan. Enligt vad justitiekanslern vid förfrågan meddelat mig syftar utlåtandets yttrande om den grundsats, som enligt ämbetets uppfattning skulle genom ett bifall till ansökningen brytas, på upprätthållandet från kronans sida av villkoret om donationsjordarnas oförytterlighet. Emellertid har Kungl. Maj:t vid åtskilliga tillfällen, utöver dessa två, i administrativ väg medgivit försäljning av donationsjord inom stadsplan, men har i dessa fall justitiekanslern icke blivit hörd, enär regeln lär vara, att kanslerns utlåtande infordras över disposition av stadsjord, donerad av enskilda, och kammarkollegii utlåtande, när frågan rör kronodonationer.

Beträffande lämpligheten av försäljningar av donationsjord hävdade Lindhagen, här som i så många andra sammanhang, att publik mark ej borde försäljas och att städerna i stället för att sälja mark borde upplåta den med tomträtt. Skulle undantagsvis försäljning av donationsjord likväl medgivas, borde staten åtminstone kräva att köpeskillingen fonderades och att fonden upprätthölles, staden till varaktigt gagn.

Andra kammaren biföll ett under kammardebatten framställt yrkande, att riksdagen måtte anhålla, att ett övervägande ägde rum, huruvida ej dispositionen över den till städerna under villkor av oförytterlighet donerade jord borde, så vitt på staten ankomme, närmare ordnas genom nya föreskrifter, utfärdade under medverkan även av riksdagen. Kammaren biföll således det senare motionsyrkandet. Första kammaren ansåg däremot frågan falla under Konungens ekonomiska och administrativa lagstiftningsmakt och beslöt anhålla, att Kungl. Maj:t måtte taga under övervägande, huruvida ej beträffande städernas disposition av donationsjorden borde uppställas sådana villkor och förbehåll, att denna jords ändamål att bereda städerna varaktig nytta upprätthölles.

Motionen förföll sålunda på grund av kamrarnas skiljaktiga meningar om frågans konstitutionella art.¹⁵ I sakfrågan uttalade sig andra kammarens fjärde tillfälliga utskott (utl. nr 7) principiellt mot försäljningar, medan första kammarens första tillfälliga utskott (utl. nr 13) ansåg, att städerna alltjämt borde ha möjlighet att avhända sig donationsjord. Enighet rådde om att försäljningsmedlen icke borde få förbrukas för stadens löpande behov utan borde fonderas eller på annat sätt bevaras.

Riksdagsbehandlingen av frågan föranledde civildepartementet att så till vida ändra sin praxis, att vid meddelande av tillstånd till försäljning av donationsjord hädanefter regelmässigt föreskrevs fondering av försäljningsmedlen.¹⁶ Däremot lämnades under de närmaste åren alltjämt inga föreskrifter om köpeskillingens storlek eller sättet för dennas bestämmande, med mindre i stadens framställning angivits visst lägsta belopp, vartill försäljning avsågs skola ske.

¹⁵ Ang. donationsjordsfrågans konstitutionella aspekter, se Nilsson-Stjernquist a.a., särskilt s. 311—320.

¹⁶ Uppgift härom i andra kammarens 4. tillf. utskotts utl. nr 2 år 1913, s. 11.

Vid 1913 års riksdag väckte Lindhagen ånyo en motion, II:153, rörande städernas donationsjordar. Motionen hade enahanda yrkande som 1911 års motion och förföll på grund av samma motsättningar mellan kamrarna, som då förelegat.

Den ovan nämnda frågan om försäljning av ett stort antal smålägenheter å Sala stads donationsjord förelades 1913 års riksdag genom proposition nr 82. I propositionen föreslogs, att riksdagen skulle förklara hinder från dess sida ej möta mot försäljning av ifrågavarande, enligt stadsfullmäktiges i Sala uppgift till stadens donationsjord hörande lägenheter under förutsättning att köpeskillingarna ej understege de vid en på visst sätt anordnad värdering åsatta värdena samt att av försäljningsmedlen bildades en fond. Propositionen bifölls med viss jämkning av den föreslagna ordningen för köpeskillingarnas bestämmande. Enligt riksdagens beslut skulle marken värderas av en nämnd, bestående av tre personer, varav kronan, stadsfullmäktige och markinnehavarna hade att utse vardera en. Fonden skulle redovisas i vissa obligationer, av bank utfärdade fordringsbevis eller in-tecknade skuldebrev och förvaltas av, förutom drätselkammaren, en av Konungens befallningshavande utsedd person. Av fondens ränteavkastning skulle årligen en tiondel läggas till kapitalet såsom motsvarande en tänkt värdestegring å den försålda marken.

Ehuru propositionen framlades av den liberala regering, som tillträtt år 1911, tog departementschefen, statsrådet Schotte, ej principiell ställning till frågan om Kungl. Maj:ts befogenheter i fråga om medgivande av tillstånd till försäljning av stads donationsjord. I propositionen yttrade han endast, att han ansåge, att riksdagens samtycke borde inhämtas till »den ifrågasatta, så betydande dispositionen av till Sala donerad jord». Under debatten i ärendet i andra kammaren yttrade han dock, att man kunde antaga att jämväl i framtiden dylika frågor i allmänhet komme att hänskjutas till riksdagen.

Statsmakternas beslut år 1913 rörande försäljning av donationsjord i Sala kom att bli normgivande för de villkor i avseende å värdering av donationsjord, som stad önskade försälja, liksom i fråga om fondering och förvaltning av de vid därefter medgivna försäljningar influtna medlen.

Däremot besannades icke statsrådet Schottes förutsägelse, att Kungl. Maj:t framdeles komme att underställa riksdagen frågor om försäljning av stads donationsjord. Så har nämligen icke skett i något senare fall.¹⁷ Icke heller i övrigt synes dispositionen av städernas donationsjord efter år 1913 ha varit föremål för riksdagens uppmärksamhet förr än vid 1947 års riksdag.¹⁸

¹⁷ Nilsson-Stjernquist förmodar (a.a. s. 319), att en bidragande orsak härtill varit, att de ingivna ansökningarna om avhändelse av donationsjord ofta gällt relativt obetydliga områden och att man på riksdagshåll icke visat sig angelägen att besvära sig därmed.

¹⁸ En i andra kammaren år 1921 väckt motion, nr 211, angående viss donationsjord i Arboga stad och motionens behandling saknar principiellt intresse.

ANDRA KAPITLET

Förekomsten av kronodonationsjord i städerna och nuvarande disposition av denna mark

1. Av den i föregående kapitel lämnade historiken har framgått att det beträffande enstaka städer kan råda tvekan, huruvida staden åtkommit sin mark genom donation av kronan eller ej. Väsentligare är dock att kronans markdonationer till en mycket stor del gjordes under en tid, då tillförlitliga kartor ej framställdes, och att i vissa städer donationsjord ingått i skiften eller liknande delningar tillsammans med stadsjord, som icke hade donationsnatur eller om vars beskaffenhet i detta hänseende intet är känt. Sistnämnda förhållanden göra att även om en donationsurkunds rättsliga karaktär framstår som klar och den innehåller i och för sig tydliga kamerala fastighetsbeteckningar, det likväl kan vara svårt eller omöjligt att numera utpeka vissa delar av av stadsområdet som donationsjord. Vad nu sagts blev tydligt belyst i det av kammarkollegiet år 1897 avgivna betänkandet. Kollegiets utredning avsåg samtliga då befintliga 92 städer samt Arvika dåvarande köping. Som ett allmänt uttalande framhöll kollegiet, att en detaljerad och tillförlitlig utredning om vilka donationer i jordegendom städerna undfått av kronan och innehade i själva verket knappast vore möjlig (s. 18). Genom städernas försorg hade emellertid gjorts — i vissa fall rätt omfattande — forskningar för att klarlägga vad som av varje stads mark utgjorde donationsjord, när och på vilka villkor donationsjorden kommit i stadens besittning samt huru den vid tiden för utredningen disponerades. Resultaten av dessa undersökningar redovisades i betänkandet i ett flertal tabeller. Ett tjugutal av städerna uppgåvo sig icke bevisligen ha någon donationsjord. För ytterligare ett tiotal städer lämnades ingen arealuppgift å donationsjorden, när denna jord sades dåmera icke kunna till sitt läge bestämmas. Arealuppgift lämnades av 64 städer. För ett stort antal av dessa städer var den lämnade uppgiften enligt vederbörande stads egen förklaring dock oriktig eller tvivelaktig, när staden erhållit ytterligare donationsjord, den redovisade arealen avsåge även annan mark än donationsjord eller meningarna varit delade i staden om vad som rätteligen vore donationsjord. Tillhoppa redovisades för nyssnämnda 64 städer 61.035 hektar donationsjord. Den största arealen uppgavs för Sala med omkring 9.500 hektar, inklusive vattenområdet och annat impediment, den minsta för Hälsingborg med omkring 25 hektar; sju städer uppgåvos ha fått mindre än 100 hektar, sexton städer mer än 1.000 hektar.

Vad kammarkollegiet sålunda år 1897 framhållit om svårigheterna att i vissa fall avgöra förekomsten av donationsjord beaktades vid tillkomsten av 1917 års lagstiftning om fastighetsbildning och fastighetsregistrering i stad. Någon utredning angående förefintligheten av sådan jord och dennas omfattning skulle därför icke ske vid fastighetsregistrets uppläggande och förande.¹ Såsom utredningen skall visa i 4 kapitlet ha berörda svårigheter spelat en stor roll vid hittillsvarande överväganden av möjligheten och lämpligheten att låta donationsjordarna ingå i en allmän reglering av städernas särskilda skyldigheter och rättigheter i förhållande till staten.

Någon allmän utredning rörande omfattningen av städernas donationsjordar har icke gjorts efter tillkomsten av 1897 års betänkande. Beträffande åtskilliga städer har dock genom särskilda undersökningar vunnits ökad kunskap om vad av stadens mark, som donerats. Värdefulla undersökningar härom föreligga i vissa nyare stadshistoriska monografier. I talrika fall ha mer eller mindre omfattande utredningar gjorts i anledning av framställning av stad om tillstånd att sälja mark, som kunde antagas vara donationsjord, i samband med rättegång eller av annan särskild anledning. För många städers del kvarstår dock — och torde komma att kvarstå — en ovisshet om vad som är donationsjord.

2. Med hänsyn till att över femtio år gått sedan en inventering av donationsjordarna försöktes, har utredningen från de städer, som antoges kunna ha någon donationsjord, begärt vissa uppgifter angående förekomsten av sådan mark och dess nuvarande disposition. Härvid ha de före mitten av 1800-talet tillkomna städer tillskrivits, vilka vid den på 1890-talet gjorda undersökningen antogos ha undfått markdonationer från kronan. Uppgifter ha endast begärts om förekomsten och dispositionen av donationsjord, som icke övergått i enskild ägo.

Från några städer ha inga uppgifter erhållits. I betraktande av de stora svårigheter, som lokalt kunna föreligga att — med anspråk på någorlunda precision — lämna en redovisning av önskad beskaffenhet, har utredningen trots sig böra förutsätta att för dessa städer förelegat sådana svårigheter. Bland åsyftade städer finnas dock några som otvivelaktigt måste i sin ägo alltjämt ha betydande arealer donationsjord, exempelvis Sala stad som enligt 1897 års betänkande innehade vida mera donationsjord än någon annan stad. De lämnade uppgifterna uppvisa stora skiljaktigheter i fråga om eftersträvad fullständighet och detaljriktighet. Många städer ha betonat svårigheterna att säkert bestämma vad som är donationsjord och därför gjort mer eller mindre starka reservationer. 40 städer ha överlämnat kartor, varå donationsjorden inlagts. Utredningen har lika litet som kammarkollegiet år 1897 funnit möjligt att ingå på någon detaljgranskning eller komplettering av det

¹ Bet. 1911 ang. fastighetsregister för stad, II, s. 116. Grefberg: Lagen om fastighetsbildning i stad, 2 uppl. (1926) s. 28.

sålunda erhållna materialet. Av nu antydda skäl har utredningen icke ansett det tjäna något ändamål att — på sätt skedde i 1897 års betänkande — i tabellform redovisa de erhållna uppgifterna. Vissa upplysningar om dessas innehåll skola här meddelas.

3. a) 60 städer ha uppgivit sig inneha donationsjord, som ej övergått i enskild ägo. Ytterligare ett par städer måste dock antagas ha sådan mark. Flera städer (t. ex. Borås, Eksjö, Eskilstuna) ha helt allmänt bekräftat att de inneha donationsjord men ej fixerat några vissa områden.

b) I 1897 års betänkande uttalade kammarkollegiet, att efter år 1789 kunde ha förekommit sådana jordupplåtelse åt städer, vilka uttryckligen förklarats skola gälla endast tills vidare, samt att bestämmelserna om städernas donationsjordar i ingen måtto torde vara tillämpliga på sådana upplåtelse. Ingen av de städer, varifrån uppgifter nu inhämtats, har ansett sig inneha någon mark på dylika villkor. Utredningen har icke heller för egen del konstaterat förekomsten av sådan mark.

c) Åtskilliga städer synas ha donationsjord belägen i annan kommun. Genom de talrika och omfattande inkorporeringar till städer, som skett under de senaste årtiondena, har väl antalet fall härav minskat men alltjämt ha påfallande många städer donationsjord inom grannkommun. Nyköpings stads donationsjord uppgives av staden vara i sin helhet belägen inom Oxelösunds stad. Vidare uppgives donationsjord finnas tillhörig

Halmstads stad inom Söndrums kommun
 Hudiksvalls stad inom Hälsingtuna kommun
 Kristianstads stad inom Vä kommun
 Kungälv stad inom Ytterby kommun
 Köpings stad inom Munktorps kommun
 Luleå stad inom Nederluleå kommun²
 Norrtälje stad inom Frötuna kommun
 Sigtuna stad inom Upplands-Bro kommun
 Torshälla stad inom Hällby kommun
 Trosa stad inom Vagnhärads kommun
 Ulricehamns stad inom Redvägs kommun
 Vimmerby stad inom Sevede kommun
 Vänersborgs stad inom Frändefors kommun
 Västerås stad inom Kungsåra kommun
 Östhammars stad inom Frösåkers kommun.³

d) Den åt städerna donerade jorden disponeras självfallet i ej ringa utsträckning för olika allmänna ändamål. Detta gäller såväl mark inom som mark utom stadsplan. Gator, torg, parker och andra allmänna platser liksom

² Luleå stad har även ett av kronan donerat laxfiske i Edefors kommun.

³ Ytterligare några fall kunna finnas.

i 25 § byggnadslagen avsedda specialområden äro ofta donationsjord. Likaså har kommunala institutioner ofta lagts på sådan mark. Åtskillig donationsjord disponeras av landsting eller av kronan. I ett senare avsnitt skall något redogöras för hurusom donationsjord, som behövt för något statligt ändamål, stundom av staden försålts till kronan men i andra fall ställts till förfogande utan ersättning. Några av de publika ändamål, för vilka donationsjord disponerats, torde böra här särskilt beröras.

Donationsjord har flerstädes anvisats till kyrkliga ändamål, företrädesvis till tomt för kyrkobyggnad och till ämbetsjord för stadens präster. På detta sätt disponerad stadsjord är underkastad gällande allmänna reglering av de med den kyrkliga jorden sammanhängande rättsförhållandena — den s. k. kyrkliga försäljningslagen av år 1927, ecklesiastik boställsordning m. fl. författningar.

Såvitt till utredningen från städerna inkomna uppgifter utvisa har den tidigare omfattande användningen av donationsjord såsom löningsjordar för rådhusrätternas och magistraternas personal eller för andra stadens befattningshavare allmänt upphört. I föregående kapitel har erinrats att upphörandet av en sådan disposition ej förändrat markens karaktär av donationsjord.

I ett fåtal städer finnas markområden, som av städerna anslagits till och alltjämt utgöra avlöningstillgångar för lärare vid allmänna läroverk. Rörande dessa jordar föreligga närmare uppgifter i en av kammarkollegiet den 20 december 1947 till Kungl. Maj:t avgiven utredning. Enligt kollegiet ha dessa löningsjordar i de typiska fallen bestått av lotter i den på stadstomterna fördelade stadsjorden, i regel av donationsjords natur, vilka utgjort tillhörigheter till vederbörande tjänst innehavares vanligen av städerna anskaffade boställsgårdar eller eljest tilldelats tjänst innehavaren såsom ämbetsjord på samma sätt som dylik jord anslogs till avlöning av andra stadens tjänstemän. Kollegiets utredning visar vidare, att några städer avlöst markens egenskap av lönejord genom åtagande att till indelningshavaren betala årligt penningbelopp, att i en stad (Jönköping) marken genom försäljning till staden förvandlats till en — av statskontoret förvaltd — lönefond, att lönetillgången i en stad (Åmål) efter ett markbyte består av dels jord och dels en mellangiftsfond, samt att en stad (Sala) den 11 augusti 1939 erhållit Kungl. Maj:ts tillstånd till sådan marks försäljning under villkor att försäljningsmedlen tillfördes stadens donationsjordsmedelsfond och staden utgäve årlig ersättning till vissa befattningshavare. I berörda utredning har kammarkollegiet föreslagit, att kvarstående genom donation av stad tillkomna löningsjordar liksom därifrån härflytande fonderade försäljningsmedel, med undantag av dylika medel i Sala, skulle indragas till kronan samtidigt med åtskilliga av enskilda gjorda donationer till läroverken. Ur äganderättsynpunkt hade enligt kollegiet de rättsliga förutsättningarna för en sådan indragning skapats genom läroverksorganisationens förstatligande under

1800-talet. I yttrande den 22 maj 1953 över kollegiets förslag har justiekanslersämbetet avstyrkt en indragning av ifrågavarande donationer och i stället förordad en permutation. Frågan torde inom kort bliva föremål för ytterligare utredning.

e) I 1 kapitlet har erinrats om att betydande delar av städernas donationsjord efter hand kom att innehavas av enskilda, som gjorde anspråk på äganderätt eller ständig besittningsrätt till marken, samt att dessa förhållanden kring senaste sekelskifte föranledde såväl ett flertal rättegångar mellan städer och markinnehavare som — i synnerhet efter tillkomsten av kungl. brevet den 27 januari 1899 — ett stort antal uppgörelser mellan berörda parter. För flertalet städers del torde härigenom ha slutgiltigt reglerats förekommande fall av mera ålderdomliga eller till sin rättsliga innebörd oklara besittningsrättsförhållanden. Från städernas erhållna uppgifter om de villkor, varunder donationsjord utan att ha övergått i privat ägo numera innehaves av enskilda, visa också att dylikt innehav i regel grundas på arrende eller tomträttsupplåtelse. I ett mindretal städer finnes dock alltså mark som innehaves under annan rättstitel. Kvarvarande ofria tomter synas sålunda ofta vara donationsjord. Enligt av *Gävle* stad år 1951 lämnad uppgift fanns utom det stadsplanlagda området omkring 60 hektar utgörande »dels s. k. besittningsjord, d. v. s. vretar, som till odlande upplåtits, vanligen på mycket lång tid, upp till 150 år, och dels s. k. stubbrättighetsjord».⁴ Utav en till Kungl. Maj:t av staden *Norrälje* år 1954 gjord framställning⁵ och ett av kammarkollegiet däröver avgivet utlåtande framgår att ett fyrtiotal lägenhetsägare och lantbrukare inneha tillhopa omkring 100 hektar donationsjord, huvudsakligen utom stadsplan, på grund av upplåtelse av ständig besittningsrätt eller — möjligen — utan laga tillstånd gjorda intäkter. Enligt uppgift år 1952 av stadsombudsmannen i *Umeå* innehade enskilda omkring 178 hektar utom stadsplan mot erläggande till staden av vretpenningar eller vretskatt; »dispositionshavarna och deras fångesmän ha sedan lång tid lagfart å resp. innehav; då vretskatten återinfördes i staden år 1895 och sedan dess debiterats torde hävd i de flesta fall ej ha vunnits». I *Åmål* uppgives finnas mark, som ehuru ej tomtindelad är upplåten på samma villkor som ofria tomter. Möjligen föreligga med de nu redovisade likartade fall av enskilt innehav av donationsjord i ytterligare några städer.

4. Under denna punkt skall lämnas en sammanfattning av de uppgifter utredningen mottagit från städerna.⁶ Härvid må erinras om att utredningen endast begärt uppgifter rörande donationsjord, som icke övergått i enskild ägo. Vidare må framhållas att redovisade markarealer till alldeles övervägande del avse mark, som donerats antingen med äganderätt men utan

⁴ Stubberättsjorden i Gävle innehas med ständig besittningsrätt, NJA 1942:82.

⁵ Ang. denna framställning, jfr s. 6.

⁶ Uppgifterna avse för vissa städer år 1951, för andra år 1952.

uttryckligt försäljningsbemyndigande eller ock med ständig besittningsrätt. Av några städer synas dock ha uppgivits arealer, som åtminstone delvis avse mark, vilken anslagits genom allodiala donationer.

Mark belägen inom gällande stadsplan och disponerad av staden

a) *Belägen inom byggnadskvarter och avsedd att upplåtas för enskilt bebyggande.* 35 städer ha uppgivit tillhopa omkring 520 ha med ett ungefärligt värde av 13 mkr. (Därav Gävle 57 ha, Halmstad 48 ha, Norrköping 41 ha.)

b) *Belägen inom byggnadskvarter och avsedd för allmänna byggnader.* 35 städer ha uppgivit tillhopa omkring 240 ha med ett ungefärligt värde av 13 mkr. (Därav Malmö 52 ha, Gävle 37 ha, Kristianstad 26 ha.)

c) *Avsedd till gator, torg, parker och andra allmänna platser eller för specialområden, såsom trafikområden m. m. (25 § första stycket byggnads-lagen).* 37 städer ha uppgivit tillhopa omkring 2.410 ha. (Värde i många fall ej uppgivet.)

Mark belägen inom gällande stadsplan och disponerad av enskilda

Ofria tomter å donationsjord synas kunna finnas i 10—15 städer; uppgifter härom i flera fall lämnade med reservationer.

15 städer ha uppgivit tillhopa omkring 110 ha mark, som upplåtits med besittnings- eller nyttjanderätt.

Mark belägen utom gällande stadsplan

a) *Av staden upplåten till kyrkor, fromma stiftelser eller allmänna inrättningar.* 11 städer ha uppgivit tillhopa omkring 510 ha. I några fall är fråga om mark, som disponeras för militära ändamål; sådan mark kan av andra städer ha hänförts under annan rubrik.

b) *Anslagen till ecklesiastik- och skolstaternas avlöning.* 8 städer ha uppgivit tillhopa omkring 125 ha. En stad (Enköping) har anmärkt att härutöver huvuddelen av ett kyrkoherdeboställe i staden borde anses som donationsjord.

c) *I andra fall än under b) avses förvaltnad av staden; häri inräknad utarrenderad mark.* 40 städer ha uppgivit tillhopa omkring 18.400 ha med ett ungefärligt värde av 33 mkr. En fullständig redovisning, som även medtog bland annat Sala stads donationsjord, får antagas giva en arealsumma som är åtskilliga tusen ha större. Av uppgivna större innehav må nämnas Gävle 3.425 ha, Hudiksvall 1.950 ha, Västervik 1.257 ha, Vänersborg 1.116 ha, Vimmerby 1.004 ha, Norrköping 715 ha. Uppgifterna om markvärdena

äro stundom synnerligen osäkra: en utpräglad småstad har uppgivit sig ha 360 ha med ett värde av omkring 7 mkr.

d) *Av enskilda annorledes än med arrenderätt disponerad*. 7 städer ha uppgivit tillhopa omkring 550 ha med ett ungefärligt värde av 1,3 mkr. Härmed må sammanställas vad under 3 e sagts om vissa markförhållanden i Gävle, Norrtälje, Umeå och Åmål.

Sammanlagt har sålunda till utredningen lämnats uppgift rörande omkring 22.860 hektar donationsjord. Att de lämnade uppgifterna ej täcka all befintlig donationsjord har ovan flerstädes anmärkts.

5. Några kortfattade uppgifter må här lämnas angående förekomsten av donationsjordsmedelsfonder och om dessas storlek.

Vid utgången av år 1954 fanns dylik fond i 49 städer. Tillhopa uppgingo fonderna till 15,2 miljoner kronor. Städerna Halmstad, Malmö och Norrköping hade en fond överstigande en miljon kronor. I 7 städer uppgick fonden till belopp mellan 500.000 och en miljon kronor. I 14 städer utgjorde den 100.000—500.000 kronor.

TREDJE KAPITLET

Statskontrollen över städernas donationsjord i praxis

Tillstånd att avyttra mark

Av kungl. brevet den 27 januari 1899 framgick att städerna kunde räkna med att regelmässigt erhålla begärt tillstånd att sälja donationsjord inom stadsplan, varemot försäljning av utom stadsplan belägen sådan mark endast komme att medgivas i undantagsfall. Städerna framställningar om försäljningstillstånd ha också — såsom även av andra skäl är naturligt — till övervägande grad avsett mark, som varit intagen i stadsplan eller förslag till stadsplan.

Då stad begär medgivande att sälja viss angiven tomtmark i enlighet med fastställd stadsplan, bifalles detta praktiskt taget undantagslöst. Myndighetsprövningen — som huvudsakligen sker i kammarkollegiet såsom remissinstans och i inrikesdepartementet — synes i dessa fall ej innebära någon granskning av lämpligheten i och för sig av att staden avyttrar marken och än mindre av köparens lämplighet.¹ Prövningen avser blott de grunder, varefter köpeskillingen bestäms eller skall bestämmas, och frågan huru stor del av densamma staden skall fondera.

När stad begär att få sälja exploateringsmark, varöver stadsplan ännu icke antagits eller icke fastställts, plägar Kungl. Maj:t medgiva att försäljning får ske, sedan stadsplan fastställts.

Såsom antytts är det förhållandevis sällan som stad begär att få avyttra donationsjord, varå stadsplan varken finnes eller avses skola upprättas. De areal- och värdemässigt mest betydande dispositionerna av sådan mark torde vara de som avse militära ändamål; såsom i det följande skall närmare beröras blir det här i allmänhet fråga om vederlagsfria överlåtelse. Övriga fall av avyttring av donationsjord utom stadsplan avse självfallet vitt skilda ändamål. Generellt torde gälla att kammarkollegiet och Kungl. Maj:t pröva den sakliga lämpligheten av en ifrågasatt avyttring. I flera fall har tillstånd vägrats, då fråga varit om mark i stadssamhällets närhet och i avgivna remissyttranden invänts, att plan för disposition av området dessförinnan borde upprättas eller att området försäljning kunde få en menlig

¹ Två exemplar på avslag: 5/6 1931 ang. mark i Nora (anmärkning av planmyndighet mot gällande plan) och 31/3 1932 ang. mark i Östersund (enskilda rättsanspråk i avseende å marken).

inverkan på kringliggande trakts framtida reglering.² Några gånger har Kungl. Maj:t till lämnat medgivande på förslag av planmyndighet fogat det villkoret att visst område skulle undantagas från försäljning.³

I annat sammanhang har nämnts att Kungl. Maj:t under det första årtiondet efter tillkomsten av 1899 års brev lämnade vissa städer mycket vittgående medgivanden att försälja donationsjord, stundom i en form som innebar rätt för staden att sälja all sådan mark, vilken vore eller framdeles bleve lagd under stadsplan. Senare synes icke ha lämnats så generella försäljningstillstånd. Där stads framställning icke avsett viss tomt eller annat mindre område, har vanligen varit fråga om ett exploateringsområde, varå i ett sammanhang lagts eller avsågs skola läggas stadsplan. Som exempel på att försäljningstillstånd stundom gives å betydande områden kan nämnas att Växjö stad genom Kungl. Maj:ts beslut den 7 januari 1955 bemyndigades att, sedan stadsplan fastställts, till enskilda försälja tomtmark inom ett område om cirka 98 hektar. Karlshamns stad medgavs den 15 mars 1946 att sälja tomtmark inom den för staden då gällande stadsplanen.

Några exempel må anföras på avslagna framställningar om helt generella försäljningstillstånd; båda äro från år 1937 och sålunda äldre än de sist refererade besluten: Trosa stad hemställde om generellt tillstånd att sälja inom eller utom stadsplan belägen donationsjord. Söderköpings stad, vars donationsjordsförhållanden delvis torde vara dunkla, begärde att Kungl. Maj:t måtte förklara hinder från Kungl. Maj:ts och kronans sida icke möta för staden att med äganderätt avhända sig sådan jord, som staden hade under sin disposition. Såsom nämnts vann ingendera framställningen bifall.

Vissa städer ha skaffat sig dispositionsfrihet över större områden donationsjord genom att utverka tillstånd att mot en engångsbetalning till donationsjordsfonden avlyfta donationsjordsnaturen från marken. Samma resultat har en stad vunnit genom att utverka, att donationsjordsnaturen finge överflyttas till ett annat staden tillhörigt markområde.⁴

Där stad hemställt om godkännande av byte, varigenom donationsjord skulle frångå staden mot att denna tillfördes annan mark, har bytet godkänts med föreskrift att den tillbytta marken skulle ikläda sig donationsjords natur. I detta sammanhang må anmärkas ett möjligen singuljärt fall av delegation av beslutanderätt till kammarkollegiet. Genom beslut den 30 januari 1925 medgav Kungl. Maj:t Norrtälje stad att, för underlättande av tomtreglerings genomförande, i vederlag mot donationsjord mottaga annan mark och föreskrev därvid att varje sådant byte skulle godkännas av kammarkollegiet.

När donationsjord behövt tagas i anspråk för ett statligt ändamål har

² 20/2 1948 (Karlstad); 9/10 1942 (Vänersborg).

³ 7/12 1945 och 21/10 1949 (Gränna).

⁴ 22/10 1948 (Kristianstad).

förfarits olika alltefter arten av den tilltänkta användningen. Först må erinras att det på sina håll torde förekomma att donationsjord disponeras för ett dylikt — civilt eller militärt — ändamål sedan lång tid tillbaka; i vilka former denna disposition tillkommit har ej nu undersökts. Där i senare tid donationsjord behövt användas av något av statens affärsdrivande verk och staden med verket träffat överenskommelse om försäljning av marken, har Kungl. Maj:t lämnat medgivande till försäljningen. Ersättning har även utgått, då stad »avstått» mark till vägförvaltningen i länet för Kungl. Maj:ts och kronans räkning.⁵ Å andra sidan har Kungl. Maj:t vid flera tillfällen medgivit att stad finge utan vederlag överlåta donationsjord till kronan för skolväsendets behov.⁶

Såsom redan nämnts är det — åtminstone sedan det senaste kriget — regel att donationsjord, som kräves för försvarsväsendets behov, tillhandahålles av vederbörande stad utan vederlag.⁷ Frågan, om så bör ske, blev föremål för särskild uppmärksamhet, då fortifikationsförvaltningen, marinförvaltningen och flygförvaltningen med skrivelser den 29 och den 30 april 1942 hemställde om Kungl. Maj:t godkännande av vissa avtal, som träffats mellan vederbörande förvaltning och städerna Uppsala, Halmstad, Arboga, Härnösand och Luleå angående upplåtelse eller överlåtelse av mark till kronan i samband med förläggning till respektive stad av militärt förband eller annan militär institution. Enligt avtalen skulle kronan återställa marken, där est varken förbandet (institutionen) eller motsvarande enhet längre skulle vara förlagd till staden. I infortrat underdånigt yttrande den 25 juni 1942 över avtalsförslagen fann kammarkollegiet under åberopande av en inom kollegiet upprättad promemoria sig icke kunna tillstyrka att dessa godkändes. Enligt promemorian borde marken i samtliga fall avstås till kronan med full äganderätt och skyldigheten för kronan att framdeles utgiva skälig ersättning för densamma begränsas och bliva beroende av huru lång tid förbandet eller institutionen då funnits i staden. I två, möjligen tre eller fyra, av städerna vore fråga om donationsjord, ett förhållande som borde tillmätas synnerlig betydelse. Sistnämnda synpunkt utvecklade kollegiet vid granskningen av det med Luleå stad träffade avtalet sålunda.

Utan att här ingå på frågan om innebörden av stadens rätt till donationsjorden, må dock framhållas, att det kan ifrågasättas, huruvida, då för kronan uppstår behov av marken för ett kronans eget ändamål, kronan kan anses äga återtaga jorden samt på vilka villkor detta må ske — i avseende å likvid eller eljest. Klart torde emellertid vara, att särskild betydelse måste tillmätas den omständigheten, att den mark staden skulle överlämna till kronan, utgöres av mark som staden genom kronans benefika donation erhållit. En dylik gratisupplåtelse till kronan synes stå i god överensstämmelse med donationens syfte — att tjäna stadens bästa

⁵ 8/7 1949 (Söderköping).

⁶ 22/11 1940 (Härnösand, dövtumsskola), 4/6 1948 (Vänersborg, yrkesskola).

⁷ Ett undantag: KM:t förklarade 6/8 1943 hinder icke möta för en i avtal mellan Halmstads stad och fortifikationsstyrelsen överkommen försäljning.

— och även ha stöd i praxis där gratisupplåtelse medgivits för t. ex. landstingsändamål och civilflygfält.

Militärförvaltningarna anmodades att under beaktande av kammarkollegiets synpunkter upptaga nya förhandlingar med städerna. Då avtalen i omarbetat skick godkändes av Kungl. Maj:t⁸, hade kollegiets önskemål i huvudsak godtagits.

Ett annat undantag från principen, att donationsjord ej må avhändas stad utan att staden erhåller ersättning för densamma, utgöra de ej sällsynta medgivandena till att sådan mark utan ersättning överlåtits till landsting för sjukvårds- eller liknande ändamål. Härvid föreskrives i regel — ej alltid — att marken skall återgå till staden, därest den avsedda användningen upphör. Medgivande har vidare lämnats en stad att till pastorat försälja en tomt till plats för prästgård mot en köpeskilling, som finge räntefritt inestå mot säkerhet av inteckning i tomten; härvid föreskrevs att staden skulle äga återköpsrätt.⁹ I några fall har donationsjord fått i sistnämnda ordning eller vederlagsfritt överlåtas till förening eller stiftelse för att disponeras för ett kyrkligt eller socialt ändamål.¹⁰ — Något exempel på att stad i senare tid erhållit tillstånd att vederlagsfritt och på donationsjordskapitalets bekostnad överlåta donationsjord till enskild torde icke finnas. I de sällsynta fall då medgivande härtill begärts, har en sådan åtgärd av kammarkollegiet förklarats icke stå i överensstämmelse med det allmänna donationsjordsyftet och grunderna för avhändelse av donationsjord och Kungl. Maj:t vägrat tillstånd.¹¹ — Om tillhandahållande av donationsjord i bostadssubventionerande syfte talas i följande avsnitt.

I samband med de nu lämnade uppgifterna i fråga om meddelande av försäljningstillstånd må i korthet beröras ett närliggande förhållande. Såsom i andra sammanhang närmare behandlas ha i många städer en omfattande försäljning från stadens sida skett av donationsjord utan att staden på grund av bestämmelser i donationsurkund eller i följd av särskilt beslut av Kungl. Maj:t varit befogad att avyttra marken. På framställning av sådan stad plägar Kungl. Maj:t förklara sig låta bero vid de skedda försäljningarna. Godkännande i efterhand av skedda försäljningar har ofta begärts för att undanröja det hinder mot lagfart som donationsjordsnaturen utgjort.¹² Vid meddelande av dylikt efterhandsgodkännande har Kungl. Maj:t stundom förordnat, att donationsjordsmedelsfonden skall tillföras ett — på ett eller annat sätt bestämt — belopp. Så har skett då försäljningarna ägt

⁸ 24/7, 31/7 och 7/8 1942.

⁹ 15/11 1935 (Simrishamn).

¹⁰ 17/2 1933 (Kristianstad), 6/12 1946 (Karlshamn), 13/2 1953 (Karlskrona).

¹¹ 3/10 1941 (Gävle, skada genom framdragande av kraftledning skulle härmed gottgjorts), 4/7 1952 (Ängelholm; skada genom stadsplaneändring skulle gottgjorts).

¹² Detta lärers i regel varit anledningen till framställningen i de fall, då denna avsett tomtjord som rätteligen skulle vara oskiljaktigt förenad med viss tomt men blivit föremål för särskild överlåtelse. Samtidigt har då begärts, att KM:t skulle förordna om upphörande av oskiljaktigheten.

rum efter det staden blivit uppmärksammas på ifrågavarande marks egen-
skap av donationsjord liksom då staden förklarar sig villig överföra köpe-
skillingsbeloppen från försäljningsmedelsfond till donationsjordsfonden.¹³
Då stad varit i god tro beträffande sin rätt att utan särskilt tillstånd sälja,
har i vissa fall ej föreskrivits någon fondering retroaktivt.¹⁴

Försäljningsprisets bestämmande och försäljningsmedlens fondering

Tidigare har nämnts att Kungl. Maj:t alltsedan 1910-talet vid meddelande
av tillstånd till försäljning av donationsjord giver föreskrifter i fråga om
lägsta försäljningspris och fondering av inflytande försäljningsmedel. Praxis
på förevarande områden uppvisar — även under senaste 15—20 åren — en
mängd smärre variationer och en fullständig kartläggning av dessa torde
icke här vara påkallad. Ifrågavarande sidor av förvaltningskontrollen böra
dock belysas tämligen utförligt i betraktande av att kritiken mot kontrollen
särskilt uppmärksammat desamma.

Först må då anmärkas att med de till försäljningsmedgivandena knutna
villkoren endast avses att trygga att stadens donationsjordskapital ej mins-
kas. Någon strävan att genom bestämmande av ett högsta pris, vartill dona-
tionsjord finge försäljas, hålla ned markpriserna kan icke förmärkas; då
försäljningsmedgivanden undantagsvis¹⁵ innehålla bestämmelser, vilka tol-
kade efter sin ordalydelse innebära att viss mark får säljas till det pris
(alltså ej till lägst det pris), som en värderingsnämnd åsätter densamma,
torde blott föreligga fall av mindre nöjaktig formulering.

Alltsedan 1920-talet är det regel att i försäljningsbemyndigandena före-
skrivs, att marken skall före försäljningen värderas av en på visst sätt
sammansatt nämnd, att vid denna värdering skall tagas hänsyn till såväl
markområdets storlek och beskaffenhet som ock området belägenhet och
övriga på dess värde inverkan omständigheter, samt att det marken där-
vid åsatta värdet ej får underskridas vid försäljningen.

Även om sålunda regelmässigt föreskrives att marken skall värderas ge-
nom en särskild nämnd förekommer dock ej sällan, att redan i försäljnings-
medgivandet anges det lägsta pris vartill försäljning får äga rum. Detta
sker sålunda då staden i sin framställning förebragt en utredning om mark-
värdet, vilken finnes kunna godtagas. Likaså synes så ske i vissa fall, då
staden utan stöd av egentlig värdering föreslagit visst pris och fråga är
om mindre arealer, som ej ingå i område för tätbebyggelse.

Fram till mitten av 1930-talet synes Kungl. Maj:t undantagslöst eller

¹³ 15/3 1946 (Karlshamn) och 30/1 1948 (Kristianstad). Vid beslutet 3/5 1935 ang. Växjö
synes fondering föreskrivits utan att någon av dessa omständigheter förelegat.

¹⁴ 10/12 1937 (Söderköping; viss av staden inköpt mark skulle dock taga åt sig dona-
tionsjordsnatur); 31/1 1941 (Haparanda; köpeskillingarna hade till stor del investerats
i donationsjord); 15/3 1946 (Karlshamn; äldre försäljningar).

¹⁵ Ex. KM:t 7/1 1955: »Köpeskillingsbeloppen skola i varje särskilt fall bestämmas vid
värdering i den ordning, som föreskrives i Kungl. Maj:ts beslut den 3 maj 1935» (Växjö).

åtminstone regelmässigt ha föreskrivit, att hela den vid försäljning av donationsjord inflytande köpeskillingen skulle tillföras stadens donationsjordsmedelsfond. Fondering i denna utsträckning föreskrives alltjämt vid försäljning av annan mark än exploateringsmark. Så länge denna princip uppehölls även i fråga om köpeskillingen för stadsplanemässigt iordningställd tomtmark, kom fonderingen av köpeskillingsmedlen ofta att innebära att donationsjordsmedelsfonden indirekt tillfördes uttaxerade medel.¹⁶ Till undvikande av detta tillkom för ett tjugotal år sedan en ordning, vilken byggde på den principen, att fonden skulle av försäljningsmedlen tillföras ett belopp, som icke finge underskrida »råmarksvärdet» av den försålda donationsjorden, medan däremot den del av köpeskillingarna, som kunde anses motsvara markens värdestegring till följd av stadens egna åtgöranden med avseende å områdets planering och förseende med gator och ledningar, kunde få disponeras för täckande, helt eller delvis, av kostnaden för dylika arbeten.

För de olika sätt, varpå stads ersättning för exploateringskostnader bestämts, redogjorde kammarkollegiet i ett den 16 februari 1944 avgivet utlåtande:

I vissa fall har bidragets storlek direkt anknutits till den beräknade värdestegringen (exempelvis KM:ts beslut den 16 maj 1941, den 30 oktober 1942 samt den 19 februari och den 26 mars 1943 ang. Karlstad). Förutsättningen för ett sådant förfaringsätt har givetvis varit, att vid den värdering, som föregått tomtförsäljningen, eller eljest särskilt angivits hur stor del av värdet som utgjort råmarksvärde och hur mycket som motsvarat värdestegringen. Ibland har vid värderingen i stället utsatts, hur stor del av den föreslagna köpeskillingen, som utgjorde ersättning för stadens exploateringskostnader, och denna del har i sådana fall av KM:t ansetts motsvara den av exploateringsarbetena förorsakade värdestegringen (KM:ts beslut den 30 december 1941 ang. Åmål). I andra fall åter har man gått ut från de nedlagda kostnadernas totalbelopp, och ersättning har beviljats med hela detta belopp eller viss del därav (KM:ts beslut den 8 maj 1936 ang. Malmö, den 10 december 1937 ang. Karlstad samt den 15 mars 1940 och den 17 september 1943 ang. Simrishamn).

Såsom nämnts förekommer ej sällan att Kungl. Maj:t redan vid meddelande av försäljningsmedgivande bestämmer det lägsta pris, vartill marken får säljas. Är fråga om exploateringsmark förekommer att Kungl. Maj:t, med godtagande av en av staden åberopad utredning, på detta stadium även bestämmer vilket belopp som vid försäljning skall fonderas, vanligen ett belopp motsvarande råmarksvärdet.¹⁷ Kammarkollegiet har i ett utlåtande den 30 oktober 1951 uttalat sig för denna behandlingsordning som den mest önskvärda.

¹⁶ Enköpings stad har i skrivelse 8/6 1951 gjort gällande, att staden av sådan orsak rätteligen haft per den 1/1 1947 en fordran på 515.000 kronor på sin donationsjordsmedelsfond samt att vid vissa för fondens medel år 1950 gjorda markinköp i följd härav icke bort föreskrivas att den inköpta marken skulle ikläda sig donationsjords natur.

¹⁷ KM:t 3/12 1948 (Kungälv) erbjuder ett exempel på att en teknisk värdering av exploateringsmark, som stad åberopat i framställning om försäljningstillstånd, icke godtagits av Kungl. Maj:t.

Den vanligaste ordningen vid försäljning av exploateringsmark synes dock alltså vara denna: I beslut om tillstånd för stad att sälja viss donationsjord föreskriver Kungl. Maj:t, att försäljning skall föregås av värdering genom värderingsnämnd och att det värde, som nämnden åsätter marken, ej får underskridas. Vidare förordnas i regel att, därest försäljning ej skett inom fem år efter det värderingen verkställdes, må försäljning icke ske med mindre ny värdering äger rum.¹⁸ Slutligen innehåller försäljningsmedgivandet en bestämmelse om att hela det inflytande köpeskillingsbeloppet skall tillföras donationsjordsmedelsfonden, »dock med rätt för staden att, efter därom hos Kungl. Maj:t gjord och av erforderlig utredning åtföljd framställning, av köpeskillingsmedlen utfå skälig ersättning för sina exploateringskostnader för ifrågavarande områden».

Gemensamt för dessa två typer av myndighetskontrollen är att Kungl. Maj:t själv bestämmer vilket belopp som i anledning av en försäljning skall tillföras donationsjordsmedelsfonden. Av stad framställd begäran att fonderingsskyldigheten skulle bestämmas till ett belopp motsvarande det råmarksvärde, som värderingsnämnden kunde komma att åsätta till försäljning avsedd mark, vann ej bifall.¹⁹

Till belysning av den praktiska betydelsen av detta kontrollsystem må framhållas, att de beräkningar, som av städerna åberopas till stöd för framställningar om utfående av ersättning för exploateringskostnader, åtminstone i vissa fall underkastas en ingående granskning i kammarkollegiet.

Icke sällan har stad hos Kungl. Maj:t begärt, att få överlåta donationsjord — vanligen för bostadsbebyggelse — under villkor som skulle innebära en subventionering »på donationsjordskapitalets bekostnad». Detta har medgivits i vissa fall, då fråga varit om att underlätta bostadsförsörjningen för mindre bemedlade. Antingen har köpeskillingen reducerats²⁰ eller också har medgivits att köpeskillingen finge mot inteckning innestå räntefritt i de försålda fastigheterna.²¹ I några fall synes av samma anledning den del av köpeskillingen, som skulle fonderas, ha bestämts särskilt lågt.²² I andra fall har emellertid en subventionering, som skulle komma att drabba donationsjordskapet, avvisats. Med hänsyn till den principiella och praktiska betydelsen av avgöranden i sistnämnda riktning torde några exempel böra upptagas.

¹⁸ Dylig bestämmelse saknas stundom; någon gång föreskrives annan tidsperiod, ex. KM:t 19/8 1949: tre år (Marstrand).

¹⁹ KM:t 22/6 1951 (Marstrand). Ett tämligen speciellt undantag utgör KM:t 15/3 1946 (Karlshamn): Generellt tillstånd att sälja mark inom dåvarande stadsplan; värdering skulle ske genom värderingsnämnd; 15 % av därvid framkommet värde skulle fonderas.

²⁰ KM:t 29/7 1938 och 30/12 1941 (Enköping).

²¹ KM:t 17/11 1939 (Simrishamn), 5/12 1941 och 9/2 1945 (Karlstad). I sistnämnda fall hade kam.koll. avstyrkt; då staden sedermera hemställde, att inteckningen skulle få ned sättas att gälla efter vissa andra inteckningar, varigenom den skulle komma att sakna egentligt värde, avslogs detta av KM:t 20/12 1946.

²² KM:t 30/6 1939, 13/10 1944 och 25/5 1945 (Karlskrona).

1. Genom Kungl. Maj:ts beslut den 30 juni 1939 medgavs staden Strängnäs att för bebyggelse till enskilda med full äganderätt försälja i vissa kvarter ingående donationsjord. I fråga om köpeskillingsbestämmande, fondering och rätt till ersättning för exploateringskostnader meddelades därvid föreskrifter av det innehåll, som ovan betecknats såsom vanligast förekommande.

Staden anförde härefter i underdånig skrivelse i huvudsak följande. I ett kvarter hade sex tomter, vilka värderats till sammanlagt 11.751 kronor 45 öre sålts för tillhoppa 13.428 kronor 83 öre. Exploateringskostnaderna uppginge till 18.644 kronor 4 öre, huvudsakligen kostnader för vatten- och avloppsledningar. De höga ledningskostnaderna hade berott på markbeskaffenheten. Att tomterna icke åsatts högre värde vid värdering och försäljning berodde på att staden vid försäljning av tomter från andra än donationsvis disponerade områden ansett sig, för att kunna uppmuntra bebyggelsen och anskaffandet av egna hem, icke kunna tillämpa högre försäljningsvärden. Staden anhölle om medgivande att såsom bidrag till täckande av exploateringskostnaderna använda nio tiondelar av de influtna köpeskillingarna, medan återstoden skulle tillföras donationsjordsmedelsfonden.

Framställningen tillstyrktes av länsstyrelsen men avstyrktes av kammarkollegiet, som anmärkte, utom annat, att redan genom prissättningen en subventionering skett på fondens bekostnad.

Genom beslut den 24 mars 1944 fann Kungl. Maj:t framställningen ej föranleda någon åtgärd.

2. Östersunds stad anhöll om tillstånd för staden att sälja viss tomt utan hinder av att den utgjorde donationsjord. Staden hade beslutat att sälja tomten för 28.000 kronor men lämna köparen — en hyresgästförening — 50 % rabatt å köpeskillingen, därest tomten före viss dag vore på visst sätt bebyggd.

Framställningen tillstyrktes av länsstyrelsen. Kammarkollegiet ansåg tillstånd böra lämnas staden att sälja tomten för 28.000 kronor under villkor att hela detta belopp tillfördes donationsjordsfonden. Om den beslutade rabatteringen anförde kollegiet: Kollegiet har under hand inhämtat att denna skett jämlikt bestämmelserna i kungörelsen den 30 juni 1942 (n:r 569) om tertiärlån och tilläggsån för vissa bostadsbyggnadsföretag samt att statens byggnadslånebyrå numera beviljat köparen tilläggsån å fastigheten jämlikt samma bestämmelser. 1942 års kungörelse innebär, att staten för understödjande av viss bostadsbyggnadsverksamhet kan bevilja förmånliga krediter under förutsättning, bland annat, att vederbörande kommun åtager sig att subventionera byggnadsföretaget genom att påtaga sig viss andel i tomtkostnaden, antingen — beträffande försäljning från kommunens egen mark — i form av rabatt å köpeskillingen eller såsom bidrag till utgiven köpeskillig. Syftet med dylik subvention är uppenbarligen att tillgodose ett kommunens gemensamma intresse och sammanfaller såtillvida med det allmänna donationsjordsändamålet. Emellertid torde tillräckliga skäl icke kunna anses föreligga att låta kommunen vid fullgörande av sitt åtagande jämlikt 1942 års kungörelse vid tomtförsäljning från donationsjord bestrida subventioneringen med inflytande försäljningsmedel, d. v. s. med donationsjordens kapital. Den av stadsfullmäktige i förevarande fall beslutade köpeskillingsrabatten torde således liksom motsvarande subventionering vid försäljning av enskild jord böra gäldas av skatte-medel eller för staden eljest tillgängliga medel.

Kungl. Maj:t beslöt den 3 mars 1944 i enlighet med kammarkollegiets förslag.

Såvitt utredningen kan bedöma äro sist refererade två fall mera representativa för Kungl. Maj:ts ståndpunkt i frågan om subventionering vid försäljning av donationsjord än de fall, då subventionering i en eller annan form medgivits. I vart fall synes detta gälla beträffande kammarkollegiets ståndpunkt till saken.

Om sammansättningen av ovan berörda värderingsnämnd ha meddelats bestämmelser särskilt för varje stad, som begärt att få sälja donationsjord. Härom må anmärkas följande.

Enligt Kungl. Maj:ts beslut den 11 juli 1913 rörande försäljning av mark i Sala skulle värderingsnämnden bestå av tre personer, varav länsstyrelsen, stadsfullmäktige och köparna hade att utse vardera en. Denna sammansättning av värderingsnämnden synes — vid meddelande första gången för viss stad av bestämmelser om värdering av donationsjord — i allmänhet ha föreskrivits fram till mitten av 1930-talet (Växjö 3/5 1935) och, enär i ett åt viss stad senare lämnat försäljningsmedgivande i allmänhet hänvisats i fråga om markvärderingen till tidigare åt samma stad givet enahanda medgivande, alltjämt tillämpas i flertalet städer, som erhålla tillstånd till försäljning av donationsjord. I fråga om några städer har dock senare meddelats föreskrift om köparerepresentantens utbytande mot en av hushållningssällskapets förvaltningsutskott utsedd person (ex. Sala 11/8 1939, Åmål 2/8 1946, Karlskrona 14/10 1949). Under åren 1936—1938 föreskrev Kungl. Maj:t för några städer (Uppsala, Söderköping, Söderhamn), att markvärderingen skulle utföras av två personer, utsedda den ene av länsstyrelsen och den andre av stadsfullmäktige, vilka värderingsmän vid oenighet hade att såsom tredje man tillkalla ordföranden i länets expropriationsnämnd. Under de senaste åren har — där ej på ovan angivet sätt hänvisning gjorts till tidigare meddelade föreskrifter — plägat föreskrivas, att länsstyrelsen, stadsfullmäktige och hushållningssällskapets förvaltningsutskott skola vardera utse en ledamot i värderingsnämnden. Helt sporadiskt har annan sammansättning av nämnden föreskrivits.

I utlåtande till Kungl. Maj:t den 30 oktober 1951 över en framställning från staden Simrishamn om tillstånd att sälja viss donationsjord upptog kammarkollegiet till principiell behandling frågan om värderingsnämndernas sammansättning. Enligt kollegiets mening kunde nämnderna i sin ditillsvarande sammansättning brista i fråga om sakkunskap och opartiskhet ävensom, där tomtköpare ägde utse en ledamot, i kontinuitet. Dessa olägenheter skulle enligt kollegiet elimineras, därest nämnderna sammansattes av tre ledamöter, som utsåges av vederbörande länsstyrelse bland dem som i länet äro expropriationsdomstols ordförande eller expropriationstekniker eller ock suppleant för dylik. I häröver avgivna yttranden avstyrkte Svenska stadsförbundets styrelse och donationsjordsutredningen, att en reform av denna innebörd genomfördes innan utredningen framlagt sitt betänkande. Stadsförbundets styrelse uttalade därvid att, vilka förtjänster kammarkollegiets förslag än i övrigt kunde ha, skulle det dock med hänsyn till den begränsade tillgången på den ifrågasatta expertisen säkerligen göra försäljningsförfarandet ännu mera tungrott, tidsödande och kostnadskrävande. Ett avsnitt av styrelsens yttrande återgives i 5 kapitlet.

Den av kammarkollegiet föreslagna förändringen i nämndernas sammansättning har ej kommit till stånd.

Stads behörighet att upplåta donationsjord med tomträtt

Under senare år ha några städer hos Kungl. Maj:t begärt tillstånd att upplåta donationsjord med tomträtt. Framställningarna ha bifallits i något växlande ordalag. I anledning av framställning av staden Norrköping medgavs sålunda — förutom att staden finge, för disposition såsom stadens donationsjord, från en genom donation av enskild tillkommen fond övertaga viss stadsäga mot att nämnda fond tillfördes visst belopp från stadens donationsjordsmedelsfond — att tomtmarken inom ifrågavarande markområde finge av staden upplåtas med tomträtt.²³ Genom senare meddelade beslut har Kungl. Maj:t förklarat hinder från Kungl. Maj:ts och kronans sida icke möta för städerna Karlstad och Västerås att upplåta viss mark av donationsjords natur med tomträtt.²⁴ I samtliga fall föreskrevs skyldighet för staden att utan anlåtande av donationsjordsmedelsfonden vidkännas kostnaderna för områdets exploatering eller för inlösen av byggnad eller anläggning i anledning av tomträttsupplåtelseernas upphörande. De i besluten använda formuleringarna giva mot bakgrunden av de närmare omständigheter, som förelågo i ärendena, knappast full klarhet i frågan, huruvida Kungl. Maj:t ansett stad i princip obehörig att utan lämnat medgivande upplåta donationsjord med tomträtt. Av uppgifter som lämnats utredningen av vissa städer synes framgå, att dessa upplåta sådan mark med tomträtt utan att anse sig behöva inhämta tillstånd härtill. Med hänsyn till den ökade användning som tomträttsinstitutet fått under senare år är det för en bedömning av det nuvarande rättsläget beträffande städernas dispositionsfrihet i fråga om donationsjorden av icke ringa betydelse, huruvida städerna äga upplåta sådan mark med tomträtt eller ej.

Härom får utredningen anföra följande.

Där kronan donerat mark till stad med uttrycklig rätt för staden att avhända sig marken genom försäljning, har staden självfallet befogenhet att företaga den mindre ingripande disposition som en upplåtelse med tomträtt innebär. I fråga om annan donationsjord synes för frågan om stadens befogenheter sakna betydelse, huruvida marken i det särskilda fallet anses ha tillhandahållits staden av kronan med äganderätt eller endast med perpetuell nyttjanderätt. Till stöd för denna mening kan åberopas såväl att det skulle vara föga naturligt, därest svaret på nu diskuterade fråga skulle vara beroende av den stundom rätt vanskliga bedömningen av vilken rättstitel, som staden vid donationstillfället avsågs skola få till marken, som det förhållandet att — såvitt utredningen kunnat finna — varken i lagstiftningen eller i administrativ praxis någonsin markerats, i fråga om stads förvaltningsbefogenheter, någon skillnad mellan donationsjord, som av kronan överlåtits med äganderätt, och mark, som upplåtits med evärdlig nyttjande- eller besittningsrätt.

²³ 21/4 1950.

²⁴ 29/6 1950 resp. 23/2 1951.

Vid tillkomsten av 1907 års lagstiftning om tomträtt förutsattes att denna upplåtelseform skulle komma till användning å städernas donationsjordar. I lagberedningens betänkande av år 1905 erinrades flerstädes²⁵ om att åtskilliga städer ägde stora tomtområden, som utgjordes av donerad mark, och i motiven till 4 kap. 1 § beredningens förslag till lag om nyttjanderätt till fast egendom²⁶ underströks, att det för användbarheten av tomträttsinstitutet vore likgiltigt, huruvida marken hade egenskap av ursprunglig stadsjord eller donationsjord eller den vore under senare tid av samhället förvärvat. Den slutliga lydelsen av nyssnämnda paragraf tillkom på förslag av lagutskottet vid 1907 års riksdag; med den av utskottet företagna ändringen av lagberedningens och propositionens lagtext åsyftades bl. a. att öka möjligheterna för stad att upplåta donationsjord med tomträtt²⁷. Någon antydning om att tillstånd av Kungl. Maj:t skulle utgöra en förutsättning för dylik upplåtelse förekommer varken i beredningens betänkande, propositionen eller utskottsbetänkandet.

Icke heller i förarbetena till 1953 års revision av lagstiftningen om tomträtt finnes antytt, att Kungl. Maj:ts tillstånd skulle vara erforderligt för upplåtelse av donationsjord med tomträtt.

I lagberedningens år 1952 avgivna förslag till ny lagstiftning om tomträtt m. m.²⁸ angavs såsom mål för en revision av lagstiftningen på detta område, att tomträttshavarens ställning såvitt möjligt rättsligt tryggades samtidigt som tomträttsupplåtarens intressen tillvaratogs, särskilt därutinnan att han kunde tillgodogöra sig inträdd markvärdestegring och vid behov förfoga över den upplåtna marken för annat allmännyttigt ändamål. Det sätt, varpå i tomträttslagstiftningen tillgodosetts tomträttsupplåtarens — i regel en kommuns — intresse av att bevara en viss rådighet över marken och en viss möjlighet att framdeles erhålla ökat ekonomiskt utbyte av densamma, synes utredningen utesluta att de risker för donationsjordskapitalets förskingring, som påståtts vara förbundna med en rätt för städerna att fritt försälja donationsjord, kunna åberopas gentemot befogenhet för städerna att fritt upplåta sådan mark med tomträtt.

Enligt utredningens åsikt kan varken på formella eller sakliga grunder stödjas den meningen, att stad skulle vara skyldig att inhämta Kungl. Maj:ts medgivande till upplåtelse av donationsjord med tomträtt.²⁹

I ett senare avsnitt av detta kapitel berör utredningen förhållandet mellan tomträttsinstitutet och underställningsregeln i 75 § första stycket kommunallagen.

²⁵ S. 239 och 243.

²⁶ S. 260.

²⁷ Utl. nr 25 s. 39—41.

²⁸ SOU 1952:28 s. 60.

²⁹ Även i Olsson-Kaijser, Kommunallagarna, 1954, s. 76, hävdas den meningen att städerna icke äro skyldiga att inhämta tillstånd; argumenteringen är dock en annan.

Donationsjordsmedelsfondernas placering och användning

Bestämmelser om förvaltningen och användningen av donationsjordsmedelsfond ha meddelats särskilt för varje stad som har dylik fond. Föreskrifterna äro i stort sett desamma för alla städerna.

Fond av ifrågavarande slag skall *förvaltas* av stadens drätselkammare och en av länsstyrelsen utsedd person.

Om *placeringen* av fondmedlen plägade Kungl. Maj:t tidigare föreskriva, att fonden skulle redovisas i obligationer, som utfärdats eller garanterats av staten, eller i allmän hypoteksbanks obligationer eller i fordringsbevis, utfärdade av riksbanken eller av annan bank, vars reglemente blivit av Kungl. Maj:t fastställt, eller i skuldförbindelser, för vilka staden äger säkerhet genom inteckning i fast egendom inom hälften av senast fastställda taxeringsvärdet. Vid meddelande under senare år av fonderingsbestämmelser för städer, för vilka några dylika ej tidigare lämnats, ha smärre jämkningar skett beträffande placeringsobjekten. Sålunda har därvid medgivits placering i sparbank.³⁰

Dessa placeringsföreskrifter äro icke oväsentligt snävare än de som jämlikt 61 § kommunallagen gälla för placering av kommunal fond, som avses i nämnda lag. Vid denna jämförelse bör dock beaktas att för flertalet städer ha föreskrifter om donationsjordsmedelsfondens placering meddelats före tillkomsten år 1936 av den första allmänna lagstiftningen om kommunal fondbildning.

Vid några tillfällen har Kungl. Maj:t på framställning av stad medgivit att staden finge redovisa donationsjordsfond med andra värdehandlingar. Norrköpings stad har sålunda medgivits att redovisa fonden även i skuldförbindelse, som intecknats med ogulden köpeskillings rätt, oansett inteckningen fölle utom halva taxeringsvärdet; i den mån sistnämnda förhållande vore för handen skulle dock dylik skuldförbindelse så snart ske kunde uppsägas och indrivnas.³¹ Vidare medgavs under åren 1938—1941 flera städer att till finansierandet av vissa egna byggnadsföretag eller fastighetsköp upptaga amorteringslån ur sin donationsjordsfond.³² I några fall fingo lånen vara räntefria. Ett av dessa sistnämnda medgivanden återropades av Svenska stadsförbundets styrelse i en år 1939 gjord underdånig framställning om tillkännagivande på lämpligt sätt att intet hinder mötte mot att medel tillhörande kommunförvaltade donationsfonder — donationsjordsmedelsfonder och fonder av stiftelsekaraktär — utlånades till kommunen, under förutsättning att betryggande former därvid iakttoges. Sedan vissa yttranden inhämtats över denna framställning fann Kungl. Maj:t genom beslut den

³⁰ Städerna Kungälv och Söderhamn, för vilka placeringsföreskrifter av äldre typ gällde, har genom särskilda beslut (5/10 1951 resp. 31/10 1952) medgivits rätt till placering i sparbank.

³¹ 13/11 1925.

³² 3/11 1938 (Karlstad, varmbadhus), 4/8 1939 (Norrtälje, varmbadhus), 13/12 1940 (Enköping, fritidsreservat), 9/4 1941 (Åmål, skolbyggnad)

19 november 1943 densamma icke föranleda någon Kungl. Maj:ts vidare åtgärd.³³ I anledning av framställning av Norrköpings stad hade Kungl. Maj:t emellertid den 21 mars 1940 medgivit, att stadens donationsjordsmedelsfond finge redovisas i obligationer eller andra skuldförbindelser, löpande med skälig ränta samt utfärdade av svensk kommun, som till lånets upptagande hade erhållit Kungl. Maj:ts tillstånd. Däremot vann icke en av samma stad senare gjord framställning om rätt att redovisa fonden jämväl i skuldförbindelser, som av staden utfärdats med användande av dess underställningsfria lånerätt, Kungl. Maj:ts bifall.³⁴ Framställningen hade avstyrkts av kammarkollegiet, som anfört i huvudsak följande.

Då Norrköpings stad år 1939 anhöll om tillstånd att redovisa stadens donationsjordsmedelsfond jämväl i räntebärande obligationer eller skuldförbindelser, som utfärdats av kommun med av KM:t lämnat lånetillstånd, åberopade staden särskilt de förhållanden, som för det dåvarande voro rådande på lånemarknaden och som, så vitt framgår av handlingarna i nämnda ärende, kännetecknades av svårighet att finna lämpliga placeringsobjekt i obligationer eller inteckningar samt knapphet på penningar för andra kommunala lån än korta sådana. Läget på lånemarknaden — i ärendet hördes bl. a. fullmäktige i riksbanken — torde sålunda ha medverkat till KM:ts beslut den 21 mars 1940. Detta synes vara att förstå såsom ett av särskilda förhållanden betingat avsteg från vad som eljest borde gälla.

Någon motivering för sin nu föreliggande ansökning har staden icke lämnat, men resultatet av ett bifall till densamma synes bliva, att donationsjordsfonden skulle liksom fonderna enligt den kommunala fondbildningslagen jämlikt 8 § nämnda lag och 74 § 2 mom. lagen om kommunalstyrelse i stad kunna användas i stället för underställningsfri upplåning. Staden skulle få möjlighet att redovisa fonden i av staden utfärdade kortfristiga skuldförbindelser avseende mer eller mindre tillfälliga lånebehov. Det kan antagas, att en sådan möjlighet är av staden åsyftad.

Härtill må anmärkas att donationsjordsfonden uppkommit genom försäljning av kronojord, till vilken staden endast haft dispositionsrätt, och att den redan på denna grund icke bör jämföras med kommunala fondmedel. För andra fondmedel än kommunala synes placering i stadens tillfälliga upplåning icke vara lämplig. Ett bifall till ansökningen som för övrigt skulle bliva av prejudicerande betydelse, skulle medföra, att donationsjordsmedlen jämfördes med kommunala medel, samt dessutom innebära slutet på det system med en mera fast och långsiktig placering av dessa medel, som bäst torde överensstämma med deras natur och ändamål. Möjligheten att använda medlen till jordförvärv skulle också bliva väsentligt beskuren.

Om samtliga donationsjordsmedelsfonder har föreskrivits att de ej få till kapitalet minskas. Nästan undantagslöst har vidare bestämts att fonden skall årligen ökas på sådant sätt att en tiondel av *den årliga räntan* lägges till kapitalet såsom motsvarande en tänkt värdestegring av den försälda marken.³⁵ Återstående nio tiondelar av räntemedlen får staden disponera fritt.

³³ Se härom Svenska stadsförbundets tidskrift 1943 s. 546.

³⁴ 22/6 1950.

³⁵ Beträffande Örebro stads fond föreskrevs 21/2 1919 att en femtedel av räntan skulle årligen läggas till kapitalet.

Åtskilliga städer ha begärt och erhållit medgivande, att för inköp av mark *disponera medel ur donationsjordsmedelsfond*. Kungl. Maj:t har därvid uppställt det villkoret, att den inköpta marken skulle »ikläda sig donationsjords natur», varom anteckning skulle göras i fastighetsboken. Dessa inköp ha omfattat såväl mark, vilken avsetts skola inom närmare eller mera avlägsen tid exploateras av staden, som mark avsedd till park eller likartat ändamål. En stad har upprepade gånger medgivits att för dylika fondmedel inköpa mark till utvidgning av sitt flygfält. I några fall har tillstånd till markinköp för fondmedel dock avstyrkts av kammarkollegiet och vägrats av Kungl. Maj:t. Ett exempel må anföras.

Norrköpings stad ville med donationsjordsmedel betala en för 180.500 kronor förvärvad stadsäga. Enligt stadsplanen utgjorde endast drygt en tredjedel tomtmark — återstoden var gatumark och park. Tomtmarken avsågs skola försäljas för 34.250 kronor. Enligt kammarkollegiet belöpte en avsevärd del av köpeskillingen på boningshus och växthus, som i stadens hand torde sakna bestående värde. Kollegiet anmärkte vidare, att gatumarken och parken betjänade ett större exploateringsområde. Förslaget innebure därför, att genomförandet av den förestående stadsplaneregleringen för sistnämnda område delvis skulle finansieras ej, som vanligt, med skattemedel utan av fonden. Ett räntebärande belopp å 146.250 kronor skulle avhändas fonden »till förmån för nuvarande skattedragare i staden men med undanskjutande av donationens ändamål, att *för all framtid* tjäna stadens invånare till lättande av stadens budget och därmed skattetrycket i staden». Kollegiet avstyrkte bifall. Kungl. Maj:t fann den 3 juni 1949 framställningen ej föranleda någon åtgärd.³⁶

Vid inköp av bebyggd mark synes Kungl. Maj:t i princip icke vilja medgiva att större del av köpesumman än som svarar mot markvärdet får gäldas ur donationsjordsmedelsfonden.³⁷

Generellt medgivande till placering av donationsjordsmedel i mark synes icke ha givits åt någon stad. Kristianstad hemställde om sådant medgivande men Kungl. Maj:t förklarade den 30 januari 1948 sig vilja efter framställning i varje särskilt fall meddela beslut om sådan återplacering.³⁸

Under senare år har vid flera tillfällen medgivande lämnats stad att utan omedelbart samband med försäljning av donationsjord disponera medel ur donationsjordsfond för planeringsarbeten av olika slag, såsom gatu-, lednings- och utfyllnadsarbeten. Det kravet torde dock i princip ha upprätthållits att arbetena skulle medföra en motsvarande värdestegring av donationsjorden. Då en stad medgavs att ur fonden uttaga 130.000 kronor till utfyllnadsarbeten vid vissa sandholmar, uppställdes det villkoret, att den mark som vunnes skulle ikläda sig donationsjords natur.³⁹

³⁶ Två beslut 14/7 1939, varigenom ansökningar av Enköpings stad om medgivande att inköpa exploateringsmark för donationsjordsmedel avslogos, torde däremot icke längre vara representativa.

³⁷ 3/10 1952 (Karlskrona).

³⁸ Då i Olsson-Kaijser a.a. s. 76, säges att medel ur donationsjordsfond får utan särskilt tillstånd användas för inköp av ny stadsjord, föreligger ett misstag.

³⁹ 8/8 1946 (Karlstad).

Tomtören och liknande avgälder från donationsjord

Under namn av tomtöre, vretskatt, åkerskatt eller avgäld eller under annan beteckning ha städerna i äldre tid rätt allmänt avkrävt ägare eller brukare av tomt eller annan stadsjord vissa årliga penningprestationer. Uppkomsten och utvecklingen av dylika prestationsskyldigheter, deras karaktär av avgift eller skatt (grundränta) samt stads rätt att höja dem ha i åtskilliga sammanhang blivit ingående behandlade.⁴⁰ Tomtören ha i regel blott utgjorts för ofria tomter, belägna på donationsjord eller annan stadens mark. Stundom ha dock även ägare till fria tomter haft att erlægga tomtören; i senare tid har så exempelvis varit fallet, då stad vid uppgörelse med tomtägare som villkor för erkännande av dessas äganderätt till donationsjord krävt årliga tomtören. Också vretskatt, åkerskatt eller annan därmed jämförlig avgäld från mark belägen utom stadsplan har kunnat utgå till staden från mark i enskild ägo. Tomtören och övriga avgifter, varom här är fråga, ha utgått antingen efter ensidigt bestämmande av staden eller enligt överenskommelse med markinnehavarna; i allmänhet torde de utgått efter en taxa eller annan generell norm. Enligt rättsfallet NJA 1910:659 kunna tomtören icke höjas över sitt nuvarande belopp. Detsamma torde — åtminstone som regel — gälla även om övriga nu ifrågavarande avgifter. Därest avgifterna äro på ett eller annat sätt bestämda i relation till fastigheternas taxeringsvärde, kunna beloppen uppenbarligen stiga; så torde dock i regel ej vara fallet. I rättsfallet RÅ 1938 ref. 64 fastslogs att förekommande avgifter av ifrågavarande art i Söderhamn borde anses såsom utskylder, vilka skulle upptagas i debiterings- och uppbördslängden för staden.

Det sätt, varpå tomtörena bestämts, och omöjligheten att höja dem ha åstadkommit att de i allmänhet förlorat egentligt ekonomiskt värde för staden eller blivit en belastning för uppbördsväsendet. Vissa städer ha därför upphört att kräva ut dem eller sökt träffa överenskommelse med fastighetsägarna om avgifternas avlösande. Under senare år ha några städer, där fråga varit om tomtören från donationsjord, underställt Kungl. Maj:t i saken fattade beslut. Kungl. Maj:t har därvid föreskrivit att stadens donationsjordsmedelsfond skulle tillföras visst belopp.

Hudiksvall. På framställning av staden lämnade KM:t 23/10 1942 staden tillstånd att beträffande i framställningen avsedda tomtören träffa avtal om kapitalisering efter fyra procent, varvid avlösningsbeloppen skulle läggas till stadens donationsjordsmedelsfond. Kam.koll. hade i avgivet utlåtande anført: Tomtören synas ha utgjorts även för tomter, som ej voro donationsjord. Närmare utredning om vilka delar av stadsområdet, som äro av kronan donerade föreligger ej i ärendet. Då staden själv föreslagit, att de inflytande beloppen skola läggas till fonden, synes det emellertid icke erforderligt att utröna huruvida de särskilda områden, som må vara i fråga, tillhöra donationsjorden eller icke.

⁴⁰ Det torde vara tillräckligt att hänvisa till lagberedningen I (1905) s. 360 ff, Prawitz a.a. s. 24 ff samt rättsfallen NJA 1910:659 och RÅ 1938 ref. 64.

Söderhamn. Med bifall till en av staden gjord framställning förordnade KM:t 6/2 1942 på enahanda sätt som samma år skedde beträffande Hudiksvall. Kam.koll. hade uttalat samma mening som i Hudiksvallsärendet. Härefter beslöt stadsfullmäktige år 1945 att avgälder och vretskatter, som utginge till staden, skulle upphöra att debiteras fr. o. m. den tidpunkt, då beslutet härom efter underställning blivit av KM:t godkänt. Något kapitalbelopp skulle därvid icke tillföras donationsjordensmedelsfonden. Kam.koll. uttalade emellertid, att »ett tillvaratagande av donationsjordens rätt och intressen» syntes böra kräva sådan fondering. Då större delen av stadens mark vore donationsjord, borde fondering ske såframt ej den enskilde jordinnehavaren visade att av honom innehavd mark vore av annan natur. KM:t meddelade beslut 24/9 1948: Vad först angår framställningen i vad den må avse mark av donationsjords natur, lämnar KM:t staden tillstånd att medgiva avlösning av — — — (med ansökningen avsedda avgälder och vretskatter) — — — mot erläggande av löseskillingar, motsvarande kapitalvärdena av sagda vretskatter respektive avgälder efter en räntefot av 4 procent; skolande löseskillingarna tillföras — — — (donationsjordensmedelsfonden). Vidkommande framställningen i övrigt finner KM:t densamma ej föranleda något KM:ts yttrande. — Genom särskilt beslut samma dag medgav KM:t avlösning av vissa andra från donationsjord i staden utgående avgäldsbelopp; avlösningsbeloppen skulle därvid fonderas, vilket staden också föreslagit.

Halmstad. KM:t lämnade 19/11 1948 staden tillstånd att medgiva att vissa avgäldsbelopp (tomtören) från donationsjord finge avlösas. Avlösningsbeloppen skulle tillföras fonden. Beslutet överensstämde med stadens framställning.

Karlskrona. Staden hemställde om dels godkännande av beslut att avstå från tomtören å s. k. gamla tomter i staden och dels medgivande, beträffande tomter och områden som icke ägdes av kronan, att i förekommande fall innehavarens ständiga besittningsrätt finge utan vederlag utbytas mot äganderätt. Kam.koll. anförde: KM:ts godkännande av att tomtören avskaffas kräves endast för tomter, som äro belägna på donationsjord. I fråga om dem bör »för att icke det staden tillhöriga donationsjordskapitalet skall undergå minskning» fonden tillföras deras kapitaliserade värde. Tomtören för de tomter, som innehavas av kronan, torde dock härvid icke böra medräknas. KM:t förklarade 6/4 1951 hinder icke möta för staden att dels avskryva från tomter av stadens donationsjord utgående tomtören samt överlåta tomterna med äganderätt till innehavarna, under förutsättning att fonden tillfördes ett belopp, motsvarande ett efter fyra procent kapitaliserat värde av tomtörens belopp, de tomtören dock oberäknade, som utginge för av kronan innehavda tomter, dels ock utan ersättning till innehavarna med äganderätt överlåta sådana tomter å viss donationsjord, som innehades med ständig besittningsrätt utan vederlag till staden.

På framställning av staden medgav KM:t härefter 18/12 1953, att staden finge för täckande av det belopp, som sålunda skulle tillföras donationsjordensmedelsfonden, taga i anspråk motsvarande belopp ur stadens försäljningsmedelsfond.

Det har synts utredningen lämpligt att tämligen utförligt redovisa dessa beslut om åläggande för stad att till donationsjordensmedelsfond lägga det kapitaliserade värdet av tomtören och därmed jämställda avgälder, som avlösas eller avskryvas.⁴¹ Denna praxis synes på ett speciellt sätt belysa uppfattningen, att en stads donationsjordskapital är något, som är principiellt skilt från stadens ekonomi och som under alla omständigheter bör hållas intakt.

⁴¹ Praxis kritiserar i Olsson-Kaijser a.a. s. 74.

Frekvensen av donationsjordsärenden hos Kungl. Maj:t.

Ärendenas handläggning

De mest betydelsefulla yttringarna av den statliga övervakningen genom kammarkollegiet och Kungl. Maj:t av städernas förfoganden över sitt donationsjordskapital ha redovisats här ovan. Härutöver förekomma enstaka konseljbeslut av växlande innehåll rörande donationsjordarna. Dessa senare beslut synas dock vara alltför speciella för att en översikt av dem skulle vara här påkallad. De ha synts utredningen icke kunna bidra till belysningen av den ekonomiska eller rättsliga innebörden av Kungl. Maj:ts förvaltningskontroll.

Antalet på föredragning av chefen för inrikesdepartementet (respektive socialdepartementet) meddelade konseljbeslut över framställningar rörande städernas donationsjordar utgjorde under tioårsperioden 1944—1953 tillhoppa omkring 330. Högsta antalet för år var 48 och lägsta 20. Ett fyrtiotal av ärendena rörde allenast upphörande av samhörigheten mellan viss tomt och viss stadsäga samt utverkande av förklaring att Kungl. Maj:t låte bero vid den avhändelse, varigenom ifrågavarande stadsäga på sin tid frångått vederbörande stad. Under år 1954 förekommo 36 konseljärenden tillhörande inrikesdepartementet rörande städernas donationsjordar. Av olika skäl avgöras enstaka donationsjordsärenden på föredragning av chefen för annat departement.

I samtliga ärenden har Kungl. Maj:t inhämtat yttranden av länsstyrelsen och kammarkollegiet. Ofta har också förelegat yttrande av magistrat eller kommunalborgmästare. Undantagsvis har utredningen även omfattat yttrande av byggnadsnämnd, länsarkitekt eller annan myndighet.

Underställningsregeln i 75 § första stycket kommunallagen

Enligt 75 § första stycket kommunallagen skall fullmäktiges beslut om allmän plan för hushållningen med stads donationsjord för att erhålla gällande kraft godkännas av länsstyrelsen. Enahanda bestämmelse fanns upptagen i 75 § första stycket a) lagen den 6 juni 1930 om kommunalstyrelse i stad och 75 § första stycket b) förordningen den 21 mars 1862 om kommunalstyrelse i stad.⁴²

Innebörden av ifrågavarande underställningsregel synes icke fullt klar. I detta hänseende må följande framhållas.

I den vid tillkomsten av 1862 års kommunalstyrelseförordningar gällande

⁴² Lagen den 15 juni 1935 (nr 337) om kommunalstyrelse i Stockholm saknar motsvarande bestämmelse. När vid tillkomsten av denna lag statsuppsikten över huvudstadens förvaltning anordnades i möjligaste anslutning till de principer, som vunnit tillämpning vid 1930 års kommunallagsrevision, ansågs anledning saknas att bland de underställningskrävande besluten upptaga hushållningsplaner för stadens donationsjord, »enär ett sådant stadgande helt visst skulle sakna praktisk betydelse». Se härom prop. 1935:184 s. 55, och SOU 1933:23 (utredning av H. L. Hammarskjöld), s. 36—38.

landshövdingeinstruktionen av år 1855 stadgades (i 31 § 11:o), att Kungl. Maj:ts befallningshavande skulle ha tillsyn över god hushållning med och ändamålsenligt användande av städernas allmänna medel, anslag och donationsjord. Den kommitté, vars år 1859 avgivna betänkande lades till grund för 1862 års förordningar, framhöll (s. XXXII), att den del av stadsjorden, som ej vore upplåten till totemål, vore en stående källa till inkomst för stadskommunernas kassor. Visserligen hade i flera städer dispositionen av stadsjorden till förmån för medlemmarna av borgerskapen skett på ett sätt, som icke syntes giva stöd åt detta förhållande, men detta upphävde enligt de sakkunniga ej regeln. I detta sammanhang erinrade kommittén om att städerna i flerfaldiga, genom privilegiebrev eller annorledes tillerkända, lukrativa rättigheter under olika namn ägde andra stående inkomstkällor. Kommittén, enligt vars förslag magistraten icke skulle ha att ingå i prövning av allmän rådstugas eller stadsfullmäktiges beslut, föreslog (89 §), att Konungens befallningshavandes godkännande skulle erfordras för att giva gällande kraft åt, utom annat, »av staden upprättade allmänna planer för hushållningen med stadens jord eller annan fastighet samt inkomstgivande rättigheter». En av kommittéledamöterna, von Troil, uttalade i en reservation (s. 115) att han fann det vådligt att borttaga magistratens prövningsrätt och att enligt hans mening kommittén bort föreslå att alla beslut i avseende på avkastningen av en stads gemensamma egendom eller av sådana dess inkomster, som vore grundade på kungl. resolution eller på donationsbrev borde för att bli gällande underställas magistratens prövning. En annan reservant, Stolpe, som ävenledes önskade bevara åt magistraten ett större inflytande, föreslog under hänvisning till det oförsvarliga sätt, varpå vederbörande i många städer hushållat med donationsjorden, (s. 155) att, därest bland stads allmänna egendom funnes jordar och andra lägenheter, vilka donerats till staden av kronan eller enskilda, skulle det åligga stadsmyndigheterna att inom ett år efter lagens ikrafträdande upprätta och underställa Konungens befallningshavande en plan till sådant bruk och nyttjande av de donerade lägenheterna, som lände till stadens allmänna gagn och överensstämde med de villkor, vilka kunde vara fästade vid donationen.

Då riksdagens yttrande år 1860 inhämtades över kommittéförslaget, godtogo ridderskapet och adeln, prästeståndet och bondeståndet utan diskussion den av kommittémajoriteten föreslagna underställningsregeln. I borgarståndet blev stadgandet däremot föremål för diskussion och ståndet uttalade sig för att underställningsskyldigheten i nu ifrågavarande hänseende skulle avse endast »av staden upprättade planer för hushållningen med stadens donerade jord».⁴³ Detta beslut fattades på förslag av en ledamot, som anförde i huvudsak följande: Det överensstämde med gällande författningar, att kommunalmyndighets beslut rörande den till kommunerna donerade jord alltid skulle underställas Konungens befallningshavandes prövning. Sådant

⁴³ Prot. VI s. 599—604.

hade varit stadgat allt sedan åldriga tider. Den underlåtenhet, som härutinnan förekommit, hade härrört av verkligt missbruk. Däremot kunde en underställningsskyldighet även då det gällde annan stadens fastighet eller inkomstgivande rättigheter icke godtagas, ty genom en dylik bestämmelse skulle de kommunala myndigheterna bliva alltför mycket inskränkta i sin verksamhet.

Vid utfärdandet år 1862 av förordningen om kommunalstyrelse i stad iaktogs det önskemål borgarståndet framfört. I överensstämmelse med kommittémajoritetens ståndpunkt och i motsats mot vad reservanten Stolpe föreslagit kom underställningsregeln att stadga allenast en skyldighet för stad att underställa beslut om plan för hushållningen med stadens donationsjord. Däremot stadgades ej någon skyldighet för stad att antaga dylik plan.

»Förskingringen» före kommunalstyrelseförordningarnas tillkomst av åtskilliga städers donationsjord har otvivelaktigt i många fall sammanhängt med bruket att fördela sådan jord mellan borgerskapet eller att utdela den på stadens tomter. Då det gjorts gällande, att underställningsregeln närmast torde syfta på planer rörande fördelning av donationsjorden mellan stadens invånare,⁴⁴ synes emellertid tillräckligt stöd härför knappast kunna hämtas ur förarbetena till stadgandet. Syftet med bestämmelsen torde ha varit mera allmänt eller att erhålla en garanti för att donationsjordarna framdeles förvaltades på sådant sätt, att staden finge en varaktig inkomst av dem och deras fortsatta »förskingring» omöjliggjordes.

Vid tillkomsten av 1930 och 1953 års kommunallagar ägnades ingen särskild uppmärksamhet åt ifrågavarande underställningsregel. Kommunallagskommittén erinrade om det åt donationsjordsutredningen lämnade utredningsuppdraget.⁴⁵

Icke heller synes regeln ha tilldragit sig någon uppmärksamhet vid tillkomsten efter år 1862 av lagar, som innehålla en allmän reglering av förvaltningen av stadskommunal jord. I det kommittébetänkande av år 1899, som kom att ligga till grund för förordningen den 24 juli 1903 (nr 79 s. 20) angående förvaltningen av städernas skogar, uppgåvos dessa skogar omfatta omkring 41.000 hektar; till största delen torde de enligt kommittén vara donerade av kronan. I betänkandet uttalades att lagstiftningen dittills icke tagit någon befattning med skogshushållningen å dessa områden. Kommunallagstiftningens underställningsregel omnämndes ej. Så synes icke heller ha skett i övriga tryckta förarbeten till berörda lag.⁴⁶ Då 1903 års lag upphävdes genom skogsvårdslagen av år 1948, synes någon uppmärksamhet icke ha ägnats åt möjligheten av att underställningsregeln hade eller kunde få någon tillämplighet å städernas skogar. De tryckta förarbetena till lagen

⁴⁴ Kam.koll. i utl. 14/3 1947; återgivet nedan s. 61.

⁴⁵ Förslag till kommunallag m. m., 1952, s. 326, jfr s. 388.

⁴⁶ Prop. 1903:46 s. 96—101. Särsk. utsk. (nr 2) utl. nr 5 s. 150—157. Vissa remissyttrandanden finnas särskilt tryckta.

den 12 april 1946 med särskilda bestämmelser om arrende av viss kommunal jord innehålla intet om hushållningsplaner för donationsjord. Slutligen synes icke i förarbetena till 1907 eller 1953 års lagstiftning om tomträtt finnas något omnämnande av underställningsregeln.⁴⁷

I den kommunalrättsliga litteraturen har ifrågavarande underställningsregel blivit föremål för endast ringa uppmärksamhet. *Hagman* uttalar, att stadgandet ej torde ha medfört avsett gagn.⁴⁸

Såvitt för donationsjordsutredningen är bekant har under senare tider endast två städer med åberopande av här behandlade stadgande underställt av staden fattade beslut om förvaltningen av kronodonationsjord länsstyrelsens godkännande.

1. Genom utslag den 13 september 1918 fastställde Konungens befallningshavande i Göteborg en av stadsfullmäktige i *Marstrand* den 6 juli 1917 antagen, i huvudsak alltjämt gällande »Plan för hushållningen med staden Marstrands donationsjord, hemmanet Koön med dithörande holmar». I denna plan regleras, delvis genom ytterst detaljerade bestämmelser, bl. a. följande förhållanden: 1) vilka lägenheter som skola upplåtas på arrende och deras omfattning, arrendetid, sättet för bestämmande av arrendebelopp, optionsrätt, ekonomisk besiktning, diverse arrendator åliggande skyldigheter; 2) dispositionen av vissa parker och viss utmark; 3) uthyrning av vissa holmar; 4) dispositionen av vissa betesmarker; 5) upplåtelser av byggnadstomter.

Efter underställning har länsstyrelsen godkänt vissa ändringar i hushållningsplanen. Genom resolutioner den 27 februari 1948 och den 9 maj 1949 godkände länsstyrelsen sålunda med åberopande av 75 § LKS efter underställning beslut av stadsfullmäktige, enligt vilka beslut vissa i hushållningsplanen angivna arrendegårdar ej vidare skulle enligt planen utarrenderas för jordbruksändamål. Länsstyrelsen föreskrev härvid att det skulle åligga staden bl. a. att fatta och underställa sådana beslut rörande den slutgiltiga användningen av de ifrågavarande markområdena, att hushållningsplanen åter komme att fullständigt redovisa stadens donationsjord.⁴⁹ I den senare resolutionen föreskrev länsstyrelsen vidare att hushållningsplanen skulle bringas i överensstämmelse med 1946 års lag med särskilda bestämmelser om arrende av viss kommunal jord. Vidare har länsstyrelsen — med stöd av en bestämmelse i hushållningsplanen⁵⁰ — den 29 juni 1951 efter underställning godkänt ett mellan staden och en stiftelse träffat avtal om upplåtelse av en i 1949 års beslut åsyftad lägenhet. Slutligen har länsstyrelsen

⁴⁷ Denna är ej heller berörd i »Utredning med förslag till normalkontrakt för tomt-rättsupplåtelser samt till ekonomisk redovisning av kommunal exploateringsverksamhet, avgiven av Svenska stadsförbundets tomträttskommitté år 1949».

Förhållandet mellan underställningsregeln och tomträttsinstitutet har uppmärksamats av advokatfiskalsämbetet vid kam.koll., som i ett den 30 oktober 1944 avgivet tjänstememorial uttalat, att det torde kunna ifrågasättas, huruvida icke, åtminstone då upplåtelse med tomträtt av större områden avsåges, länsstyrelsens godkännande av beslutet borde inhämtas jämlikt 75 § a) LKS.

⁴⁸ Sveriges kommunallagar, 2 uppl. 1926, s. 359; *Hagman* hänvisar till kungl. res. den 20 februari 1874 på besvär av G. H. Melin (Walldéns Samling nr 394). Sundberg: Kommunalrätt, 3 uppl. s. 312 o. 465.

⁴⁹ Behörigheten av nämnda ålägganden synes tvivelaktig. Enligt 75 § sista stycket LKS skulle underställt beslut antingen oförändrat fastställas eller ogillas. Möjligen har LSt ansett sig ha ett stöd för ifrågavarande ålägganden i 6 § 1 mom. 9 landshövdingeinstruktionen 1937:902.

⁵⁰ 27 §, enligt vilket stadgande av staden gjord upplåtelse av tomt för längre tid än tio år skulle underställas länsstyrelsen.

den 7 november 1952 med godkännande av visst av stadsfullmäktige fattat beslut — innebärande att arrendator av ett av de i hushållningsplanen upptagna parkområdena skulle äga inhägna visst område — medgivit undantag från en bestämmelse i planen, enligt vilken bestämmelse området alltid skulle vara tillgängligt för allmänheten.

Stadsfullmäktige antogo den 16 december 1953 ny hushållningsplan för donationsjorden. Planen underställdes länsstyrelsen. I anledning av vissa av länsstyrelsens framställda erinringar reviderade stadsfullmäktige den 11 augusti 1954 planen. Länsstyrelsen inhämtade utlåtande av donationsjordsutredningen, huruvida 75 § a) LKS kunde anses äga tillämpning å (den oreviderade) planen. I utlåtande den 9 mars 1954 anförde utredningen, att skillnaderna mellan 1917 års plan och den nya planen syntes huvudsakligen vara betingade av 1946 års kommunala arrendelag och 1953 års tomträttslagstiftning, att den underställda planen syntes i stort sett väl motsvara formuleringen »allmän plan för hushållningen med stads donationsjord» samt att underställningsregeln därför syntes vara i och för sig tillämplig å planen. (Utredningen underströk, att den icke ingått i någon prövning av de särskilda bestämmelserna i planen.) Genom resolution den 15 januari 1955, som vunnit laga kraft, vägrade länsstyrelsen, vilken fann vissa bestämmelser i planen antingen olagliga eller i varje fall olämpliga, fastställelse å planen.

2. Gävle stad upptager sedan länge en årlig avgift — beräknad efter areal — för upplåtelse av mark till s. k. landställen. Stadsfullmäktige beslöt den 27 juni 1949 viss förhöjning av denna avgift. Beslutet underställdes länsstyrelsen, som genom resolution den 11 juli 1951 prövade med stöd av 75 § a) LKS skäligen godkänna beslutet.⁵¹

Utredningen föreställer sig att anledningarna till att »hushållningsplaner» för städernas donationsjordar sedan länge i stort sett kommit ur bruk äro att finna dels däri, att någon skyldighet att upprätta sådan plan icke funnits, och dels i att nutida former för fastighetsförvaltningen liksom gällande författningsreglering av kommunernas förvaltning av sin fasta egendom kommer upprättande av dylika planer att för de flesta städer te sig skäligen opraktiskt.

⁵¹ Genom resolution den 5 augusti 1950 hade LSt i anledning av anförda besvär undanröjt beslutet och förty vägrat fastställelse å detsamma (»orättvis grund»). KM:t hade emellertid undanröjt LSt resolution och visat målet åter till LSt. Se RÅ 1951 not I 51.

FJÄRDE KAPITLET

Donationsjordarna i diskussionen om städernas särskilda skyldigheter och rättigheter

Det åt donationsjordsutredningen lämnade utredningsuppdraget avser endast frågan om avskaffande av den fortlöpande kontrollen beträffande städernas donationsjord. Vad som föregick tillkallandet av utredningen giver vid handen, att det företrädesvis var den praktiska och förvaltningsmässiga innebörden av denna kontroll som skulle bli föremål för utredningens överväganden. Det vidsträckta problemkomplexet om städernas särskilda skyldigheter och rättigheter är — såsom i det följande skall närmare anmärkas — föremål för utredning i annan ordning. Oansett sistnämnda förhållande har donationsjordsutredningen funnit det ofrånkomligt att fota sina förslag rörande förvaltningskontrollen på en viss bestämd ståndpunkt beträffande beskaffenheten av städernas rätt till sin donationsjord samt kronans rättsliga och praktiska möjligheter att göra gällande någon rätt till denna mark. Som en bakgrund till utredningens förslag skall utredningen därför i detta kapitel — utan att närmare ingå på frågor berörande städernas privilegier — i korthet lämna vissa uppgifter rörande vad som förekommit beträffande städernas donationsjord i tidigare diskussioner om städernas särskilda rättigheter och skyldigheter.

Med näringsfrihetens genombrott vid mitten av 1800-talet förlorade städerna vissa inkomster, vilka spelat en större eller mindre roll för bestridandet av kostnaderna för stadsförvaltningen och rättskipningen i stad. Den utjämning mellan stad och land, som näringsfriheten innebar, berörde dock som regel icke städernas inkomster av dessas jord. Städernas rätt att bevaras vid sistnämnda inkomster eller vissa av dem kom däremot i blickpunkten under den diskussion om begränsning eller upphävande av stadsjurisdiktionen, som åtminstone från avgivandet år 1822 av lagkommitténs förslag till rättegångsbalk fördes genom århundradet. Några uttalanden må här upptagas. Enligt ett utkast av *Christian Naumann*¹ till ny underrättsorganisation skulle riket — utan att skillnad gjordes mellan stad och land — indelas i domsagor; organisationen skulle finansieras med lösen- och stämpelmedel samt »inkomsten av de jordar, som i städerna och på landet äro av staten donerade uteslutande för rättskipningens upprätthållande, jämte övriga för detta ändamål anslagne medel». Ett förslag av *Claes Gustaf*

¹ Naumanns tidskrift 1870 s. 184.

*Livijn*² avsåg endast de mindre städerna, men åsyftade att jämställa dessa med landsbygdkommuner icke blott judiciellt utan — i stort sett — även administrativt. Enligt förslaget skulle stad, som bleve underkastad en dylik reglering, utgiva till staten ett, en gång för alla bestämt, årligt belopp såsom ersättning för de staden i jord, tolag eller eljest beviljade förmåner till administrationens och lagskipningens upprätthållande. Städerna kunde nämligen, framhöll *Livijn*, icke med skäl påyrka att få behålla dessa förmåner utan ersättning, då de befriades från de skyldigheter, för vilka förmånernas åtnjutande blivit dem meddelade. Bidragets belopp borde bestämmas efter beräkning av vad varje stad hittills i penningar eller in natura (begagnande av ämbetsjordar inbegripet) utgivet i berörda hänseenden.

Under åren omkring 1870 väckte ett antal småstäder själva fråga om deras förläggande under landsrätt. I intet fall kom detta till stånd.³ Också under behandlingen av dessa framställningar dryftades i vad mån vid bifall till desamma städerna skulle ha att avstå från ekonomiska rättigheter eller egendom, som stod till vederbörande stads förfogande i dess egenskap av stad, eventuellt just för magistratens underhåll. En för städerna principiellt oförmånlig hållning intogs därvid av *kammarkollegiet* i dess utlåtande den 3 juni 1872 över ansökning av staden Ulricehamn att bliva lagd under Redvägs häradsrätt. Kollegiet utgick därvid från att bifall till ansökningen skulle medföra att kommunen hädanefter finge utgöra köping. Om stadens donationsjord — ett hemman inom Hössna socken — antecknade kollegiet att den donerats genom ett kungl. brev den 31 oktober 1650 och att den, såvitt kunnat utrönas, icke blivit efterlåten staden för något särskilt ändamål. Enligt kollegiet skulle staden komma att »med stadsprivilegierna» förlora inkomsten av denna jord. (Kollegiet avstyrkte i stadens eget intresse ansökningen.)

En annan ståndpunkt intog *skatteregleringskommittén* i sitt utlåtande år 1883 angående reglering av tolagsersättningen.⁴ Nämnda ersättning borde enligt kommittén indragas till staten. Samtidigt skulle staten i samtliga rikets städer övertaga kostnaderna för, bland annat, den personal som där erfordrades för rättskipningen och kronouppbörden; några magistrater skulle därefter icke ingå i den kommunala förvaltningsapparaten. Däremot ansåg kommittén någon indragning av donationsjordar icke böra komma i fråga. Efter att ha framhållit svårigheten eller omöjligheten i många städer att avgöra, om och i vad mån stadsjorden vore donationsjord, uttalade kommittén:

Under sådant förhållande vill det synas tydligt, att tanken på en allmän indragning av de jordar, vilka i forna tider blivit till städerna av kronan donerade, måste övergivas, och då en dylik åtgärd, som drabbade blott en del städer, men lämnade de andra i okvald besittning av deras nuvarande egendom, svårligen

² Naumanns tidskrift 1866 s. 51.

³ En redogörelse härför i SOU 1923:6 s. 51 ff.

⁴ Skatteregleringskommitténs Betänkande V s. 63.

lärer kunna ifrågasättas, har kommittén ansett sig böra lämna denna fråga åsido vid uppgörande av sitt förslag.

En mindre avvisande inställning till möjligheten av en partiell indragning av städernas donationsjordar intogs av *Torsten Nothin* i hans år 1921 avgivna undersökning rörande städernas särskilda skyldigheter och rättigheter i förhållande till staten. Enligt Nothin syntes man kunna utgå därifrån, att jord, som givits till fördelning mellan stadsinvånarna eller till staden utan angivande av särskilt ändamål, icke borde göras till föremål för ett återvinningskrav vid den av honom ifrågasatta avvecklingen av nyssnämnda rättsförhållanden. I de fall däremot, då med donation avsetts täckande av utgift, från vilken städerna skulle befrias, syntes frågan om en återvinning böra tagas under övervägande; bevisbördan för att ett sådant förhållande föreläge beträffande viss mark skulle åvila kronan. Utrymmet för återvinningsanspråk blir emellertid av Nothin ytterligare starkt inskränkt genom uttalandet, att det syntes tvivelaktigt om staten skulle kunna göra gällande den mening, att då den övertagit ombesörjandet av en angelägenhet, vilken förut ålegat vederbörande stad, staten även skall inträda i stadens därmed förbundna rättigheter. Nothins mening synes därför till slut bliva den, att donationsjord skulle kunna återvinnas endast därest godvillig överenskommelse härom träffades med staden eller denna egenvilligt undandragit sig att använda jorden för det vid donationen angivna ändamålet. Nothin förklarade sig lämna åsido såväl frågan, om en återvinnings-talan av orsaker, vilka ej ägde samband med den åt honom uppdragna utredningen, kunde anses ha skäl för sig, som de allmänna ekonomiska konsekvenser, vilka en rubbning av rättsförhållandena beträffande stadsjorden kunde tänkas medföra.

I sitt yttrande den 19 februari 1924 över Nothins utredning anförde *svenska stadsförbundets styrelse*, att om en genom tiderna bevarad förbindelse mellan en viss uppgift och en viss inkomst av donationsjord verkligen föreligger, syntes ur principiell synpunkt föga vara att erinra mot att de (vid en avveckling av stadens skyldighet att fullgöra uppgiften) ginge i avräkning mot varandra. Därvid finge likväl tillses, ej blott att i den eventuella donationsurkunden vore inryckt sådan ändamålsbestämmelse utan ock att denna bestämmelse icke genom hävd satts ur bruk.

Då detta yttrande avgavs förelåg *Nils Herlitz'* Utredning angående vissa spörsmål rörande städernas domstolsväsen (SOU 1923:6). Enligt Herlitz (s. 74), som erinrade om skatteregleringskommitténs och Nothins uttalanden, måste så mycket större varsamhet iakttagas i fråga om att röra vid donationsjordarna, när fråga blott vore om att lägga enskilda städer under landsrätt.

Herlitz' utredning låg till grund för lagen den 13 juni 1924 om stads läggande under landsrätt. Enligt 2 § nämnda lag skulle av Kungl. Maj:t föranstaltad utredning angående viss stads läggande under landsrätt avse bland

annat den ifrågasatta förändringens verkningar med avseende å stadens ekonomiska förhållanden. I 3 § stadgades att vid förordnande om rådhusrätts upphörande skulle tillika meddelas erforderliga bestämmelser med avseende å stadens rättigheter och skyldigheter i förhållande till staten. Såvitt de tryckta förarbetena utvisa, synes utöver Herlitz' nyss återgivna uttalande icke vid tillkomsten av dessa lagrum ha ägnats någon uppmärksamhet åt städernas innehav av donationsjord.

Icke heller vid tillkomsten av 1932 års lagstiftning om stads och landsbygds förenande i judiciellt avseende framskymtade någon tanke på att en stads donationsjordsförhållanden borde bliva föremål för undersökning i samband med att staden lades under landsrätt. Huru fjärran man var från en dylik avsikt framgår av följande uttalande av chefen för justitiedepartementet i 1931 års principproposition om en rättegångsreform — ett uttalande som samme departementschef återgav i 1932 års proposition med förslag till nyssnämnda lagstiftning.

De större och medelstora städerna skulle (vid genomförande av de förslag föredraganden förordade) som hittills ha att själva bekosta sin rättsskipning, varemot utgifterna för de mindre städernas rättegångsväsen skulle överflyttas å statsverket. Då jurisdiktionen i dessa städer komme att handhavas av häradshövdingen i tilliggande domsaga, uppstår härigenom icke någon mera betydande kostnadsökning för statsverket. Med hänsyn härtill och då den besparing ett avlyftande av kostnaden för rättsskipningen medför för staden måhända helt eller delvis uppväges av nytillkommande utgifter för stadens förvaltning, synas anspråk på ersättning i anledning av rättsskipningens övertagande icke böra från statens sida göras gällande.

Vid de talrika landsrättsförläggningar av städer, som förekommit sedan 1920-talet, synes Kungl. Maj:t endast i ett fall ha förordnat om indragning till kronan av jord, som utgjorde till rådhusrätten knuten avlöningstillgång. Genom beslut den 28 september 1951 förordnade Kungl. Maj:t, att »borgmästarbostället» 1 mantal Svansta nr 1 i Kärnbo socken skulle indragas till kronan. Staden Mariefred hade genom beslut den 18 juli 1947 lagts under landsrätt från och med den 1 januari 1948, i samband varmed Kungl. Maj:t förklarat sig vilja framdeles meddela beslut angående dispositionen av nämnda fastighet. Kammarkollegiet och justitiekanslersämbetet hade föreslagit indragning. Utredningen i ärendet visade, att hemmanet på 1600-talet av kronan underlagts gästgiveriet i staden och att änkedrottning Hedvig Eleonora den 9 juni 1713 — sedan borgmästaren anhållit om förbättring av sina löneförmåner — medgivit, att borgmästartjänsten och gästgiveriet finge »conjungeras» och borgmästaren och hans efterträdare i tjänsten allt framgent åtnjuta gästgiveriet och det därtill lydande hemmanet. Kollegiet åberopade, att gästgiveriskyldigheten upphört och borgmästartjänsten indragits. Justitiekanslersämbetet tillade, att kommunalborgmästarens verksamhet allenast i ringa grad omfattade de bestyr som tidigare ankommit på borgmästaren. Båda myndigheterna funno, att staden icke dåmera kunde grunda någon rätt på de tidigare upplåtelserna av bostället.

Riktigheten av detta beslut skall icke här diskuteras. Men det bör påpekas att det i någon mån har stöd i rättsfallet *NJA 123:104*. I detta rättsfall — vilket förtjänar att omnämnas även för den belysning detsamma giver åt spörsmålet, vad som bör förstås med »städernas donationsjord» — var fråga om ett hemman i Tölö socken, som genom kungl. brev år 1685 upplåtits till viss person att av honom och hans arvingar behållas, så länge de behörigen vidmakthölle gästgiveriet i Kungsbacka. Denna upplåtelse hade genom kungl. brev år 1769 bekräftats sålunda, att hemmanet förklarades vara donerat och anslaget till understöd för staden vid gästgiveriets underhållande. På talan av kronan förpliktades staden att avträda hemmanet till kronans fria disposition. Detta motiverades i hovrättens av högsta domstolen fastställda dom med att staden genom 1911 års stadga om skjutsväsendet befriats från staden åvilande skjutsnings- och gästgiverihållnings-skyldighet.

Om någon motsvarighet — i vart fall från senare tid — icke synes finnas till att mark, som utgjort avlöningstillgång för borgmästare eller rådman, indragits till kronan, finnas däremot utöver nyssnämnda rättsfall ett par exempel på att stad i rättegång fränkänts rätten att alltjämt inneha mark, som av kronan anslagits eller förlänats staden till fullgörande av särskilda uppgifter enligt äldre näringslagstiftning. Även de rättsfall, som utredningen nu åsyftar, kunna sägas belysa den rättsliga gränsdragningen kring begreppet »städernas donationsjord».

I *NJA 1910:165* var tvist mellan kronan och enskild man om bättre rätt till ett hemman, vilket på 1600-talet upplåtits för beredande av boställe åt en uppsyningsman över den timmerhandel med allmogen i Värmland och Dalsland, som tillerkänts Uddevalla stad. Hemmanet hade under lång tid innehafts av ett utav timmerhandlandena i staden bildat bolag, vars rätt övergått på den enskilda parten. Staden intervenerade och yrkade att hemmanet skulle avträdas till densamma. Högsta domstolen konstaterade, att en reglering av berörda timmerhandel motsvarade den, för vilkens genomförande upplåtelsen av hemmanet skett, icke längre ägde bestånd. Upplåtelsen kunde därför icke dåmera grundläggas rätt för vare sig den enskilde parten eller staden att inneha hemmanet. Den förre förpliktades avträda hemmanet till kronan.

NJA 1910:206 rörde tvist mellan städerna Kalmar och Karlskrona, å ena, samt enskild person, å andra sidan, angående rätt att disponera vissa markområden, som ingingo i ett två kronohemman tillhörigt utmarksområde, vilket på 1600-talet av kronan upplåtits till städerna Kalmar och Karlskrona såsom lastageplats (lastageplatsen Bergkvara eller Bergkvara köping). Omtvistade områden innehades av nyssnämnda, dåmera skatteköpta hemmans ägare. Städerna yrkade, att denne skulle förpliktas avträda marken. Enligt städernas mening vore den till dem gjorda upplåtelsen av lastageplatsen av alldeles samma natur som kronans vanliga förlänningar av donationsjord till

städer och innefattade en verklig markupplåtelse. Denna ståndpunkt biträd-
des av kammarkollegiet, som avgav yttrande i målet. Högsta domstolen
fann emellertid att städerna icke visat rätt att förfoga över marken och ogil-
lade därför deras talan. Som skäl härför anfördes i domen att de av städerna
åberopade privilegierna och resolutionerna anginge rättighet för dessa stä-
ders invånare att med andras uteslutande idka handel i Bergkvara och där-
ifrån utskeppa varor, att samma handlingar likväl icke utmärkte, att i fråga
om det område av det dåvarande kronohemmanet, som varit avsett att an-
vändas för handeln och utskeppningen, åt städerna upplåtits annan rätt
än den, som kunde ha varit innefattad i berörda handelsrättighet, samt att
denna handelsrättighet i följd av ändrad näringslagstiftning upphört. (Kro-
nan var icke part i målet.)

I arbetet »Indelnings- och grundskatteväsendets avveckling» (1927) har
Fredrik Lagerroth framställt markdonationerna från kronan till städerna
såsom en av indelningsväsendets former. Lagerroth uttalar (s. 82), att några
tendenser från kronans sida att till sig indraga denna form av indelning
liksom så mången annan ej försports.

Såsom i detta kapitel inledningsvis erinrats är den omfattande frågan
om en avveckling av städernas särskilda skyldigheter och rättigheter i för-
hållande till staten föremål för utredning genom 1955 års stadsutredning. I
direktiven för sagda utredning har dåvarande chefen för finansdeparte-
mentet, statsrådet Sköld, uttalat bland annat följande: »Det synes mig, som
om en långtgående avveckling av städernas rättigheter — däri inbegripet
vissa städer speciellt tilldelade förmåner, som exempelvis rätten att för
visst kommunalt ändamål disponera avkastningen från Kronan tillhörig,
inom vederbörande stad belägen fastighet ävensom den Göteborgs stad med-
givna rätten att i vissa fall uppbära gårdaköpsavgifter — bör eftersträvas,
varvid hänsyn bör tagas till de olika städernas särskilda intressen.»

FEMTE KAPITLET

Framställningar om avskaffandet av kontrollen

Svenska stadsförbundets styrelse väckte i skrivelse till Kungl. Maj:t den 3 september 1937 fråga om upphävande av den särskilda kontrollen över städernas donationsjordar. I skrivelsen anfördes i huvudsak följande.

Inga kronans fiskaliska intressen kunna numera åberopas till förmån för kvarstående inskränkningar rörande städernas rätt att utnyttja sina donationsjordar. Motiveringen för inskränkningarna lär vara intresset av att dessa jordar användas på ett ur det allmännas synpunkt tillfredsställande sätt. Man torde emellertid kunna förvänta, att våra stadsförvaltningar, som på egen hand handlägga jordfrågor av betydligt större både ekonomisk och social räckvidd, numera skola vara i stånd att tillfredsställande handlägga donationsjordsfrågor, även utan särskild uppsikt från staten. Från statsmakternas sida synes en sådan ändring så mycket mindre böra väcka betänkligheter, som 1936 års fondbildningslagstiftning givit närmare riktlinjer för handläggningen av städernas jordfrågor. Genom ett upphävande av de särskilda föreskrifter, som enligt lag och författning gälla för förvaltningen av städernas donationsjordar, skulle dessutom ett säkerligen icke ringa arbete besparas statliga och stadskommunala organ. Att en sådan åtgärd skulle vara högeligen välkommen för i vart fall de sistnämnda har stadsförbundet under sin konsultationsverksamhet fått bestyrkt från flera håll.

Styrelsen hemställde om utredning om i vad mån och på vad sätt de framförda önskemålen kunde realiseras. Då denna framställning ännu i början av år 1944 icke föranlett någon Kungl. Maj:ts åtgärd, ingav styrelsen den 21 januari 1944 en ny skrivelse i ämnet och överlämnade därvid en till stadsförbundet inkommen skrivelse från drätselkammaren i Västervik. Sistnämnda skrivelse, vari åtskillig kritik¹ riktades mot de i Kungl. Maj:ts försäljningsmedgivanden förekommande bestämmelserna om värdering av donationsjord, syntes förbundets styrelse ytterligare understryka att hela frågan om rätten för städerna att disponera sin donationsjord borde tagas under förnyat övervägande. Ärendet remitterades härefter till kammarkollegiet, som i utlåtande den 11 april 1946 med utförlig motivering hemställde att framställningarna icke måtte föranleda någon åtgärd. Kollegiet anförde — efter en kort redogörelse för 1897 års betänkande och senare administrativ praxis — i huvudsak följande.

Till vad kollegiet år 1897 anförde angående donationsjordens rättsliga ställning har kollegiet nu endast att tillägga, att i de fall då jord av kronan anslagits stä-

¹ Delvis återgiven nedan s. 59.

derna till evärdlig ägo, men utan avhändelsebefogenhet, därmed endast lärar ha avsetts förläning. (Jfr sålunda det av kammarrådet Bergström år 1920 avgivna betänkandet Om stadgad åborätt del I s. 37.) Den av städerna innehavda perpetuella nyttjanderätten till donationsjorden kan emellertid, såsom i 1897 års utredning framhållits, icke avhändas städerna.

Med hänsyn till den rätt, kronan sålunda innehar till donationsjorden, torde det ligga i sakens natur, att kronan skall ha att utöva kontroll över att densamma disponeras i överensstämmelse med de syften, vartill den donerats. Därvid bör givetvis tillses, att det kapitalvärde, som donationsjorden representerar, icke genom stadens åtgärder förminskas, eller att genom försäljning det allmänna syftet med donationen icke motverkas.

Lagen den 12 juni 1936 om kommunal fondbildning och lagen samma dag angående användning i vissa fall av kommun eller annan samfällighet tillhörig egendom förhindra städerna att vid försäljning av jord disponera köpeskillingsmedlen för löpande utgifter. Emellertid utgöra de icke någon garanti för ett bibehållande av jordens kapitalvärde, så länge kontroll icke utövas över att städerna för jorden betinga sig en köpeskillning, som motsvarar densammas värde.

Under senare år ha städerna i ett flertal fall vid försäljning av jord för underlättande av byggnadsverksamheten betingat sig en köpeskillning för marken, som understigit densammas verkliga värde. I dylika fall har Kungl. Maj:t vad beträffar donationsjord föreskrivit, att ett belopp motsvarande jordens råmarksvärde skall inlevereras till donationsjordsmedelsfonden, medan staden genom skattemedel eller andra medel må bekosta eventuellt förekommande subventionering. Vid försäljning av annan jord än donationsjord torde städerna endast fondera den för jorden erhållna köpeskillningen. Därest kontroll från statens sida icke utövas vid försäljning av donationsjord, skulle städernas donationsjordskapital sålunda kunna minskas.

Beträffande donationsjord, belägen utom stadsplan, torde Kungl. Maj:ts kontroll över försäljningar även av andra skäl icke böra upphävas. Det kan nämligen behöva tillses, att försäljning ej sker, förrän i vederbörlig ordning upprättade planer för markens avstyckning föreligga. Vidare kan det i vissa fall vara olämpligt, att områden, som ligga långt från stads centrum, i förtid bliva föremål för exploatering.

I fråga om donationsjordsfondernas medel gäller, såsom förut nämnts, att de skola placeras på ett betryggande sätt. Även härför kan viss kontroll vara erforderlig. Kollegiet får i detta hänseende erinra om att Kungl. Maj:t genom beslut den 14 juli 1939 funnit anledning lämna en av stad gjord framställning om viss disposition av donationsjordsmedel utan bifall.²

Vad angår värderingsförfarandet vid försäljning av donationsjord synes det kollegiet, som om några avsevärda olägenheter ej kunna anses vara förknippade med detsamma. Kostnaderna för värderingen synas vid jämförelse med många andra saluvärderingar vara mycket små. Möjligen skulle mot värderingsnämndens sammansättning kunna invändas, att den då fråga är om större markexploatering, icke alltid besitter därför erforderlig sakkunskap. Åt nämnden kan dock i dylikt fall givas särskild sammansättning. Så har nyligen fått ske i avseende å donationsjord i Örebro. Genom beslut den 8 mars 1946 lämnade nämligen Kungl. Maj:t Örebro stad tillstånd att såsom över övrig stadens mark disponera ett större område av donationsjords natur, sedan till donationsjordsmedelsfonden inlevererats det råmarksvärde, området åsatts vid värdering av en nämnd, bestående av två ledamöter varav en utsetts av kammarkollegiet och en av länsstyrelsen.

² Kammarkollegiet åsyftade de två beslut som omnämnts å s. 42 not. 36.

Kollegiet håller alltså före att Kungl. Maj:ts kontroll över donationsjorden är behövlig och att den medför ringa olägenhet för städerna i jämförelse med det gagn den sett på längre sikt torde medföra.

Genom beslut den 8 november 1946 fann Kungl. Maj:t framställningen icke föranleda någon Kungl. Maj:ts åtgärd.

I två vid 1947 års riksdag väckta likalydande motioner (I:53 och II:255) hemställdes att riksdagen måtte anhålla om utredning angående avskaffande av den fortlöpande kontrollen beträffande städernas donationsjord. I den tämligen utförliga motiveringen anfördes huvudsakligen följande.

Frågan förtjänar att övervägas ej minst ur principiell synpunkt, nämligen med hänsyn till det ofta uttalade önskemålet att den kommunala självbestämmanderätten icke måtte bindas i andra fall än då verkligt vägande skäl härför föreligga. Den statliga uppsikten över donationsjorden saknar dess bättre motsvarighet i fråga om den vida större och ur allmän synpunkt viktigare förmögenhetsförvaltning som städerna eljest handhava.

Kammarkollegiet har anfört, att det med hänsyn till den rätt, kronan innehar till donationsjorden, torde ligga i sakens natur, att kronan skall ha att utöva kontroll över att denna jord disponeras i överensstämmelse med de syften, vartill den donerats. Ett dylikt betraktelsesätt måste dock förefalla konstlat, om man besinnar det faktiska förhållandet att kronan i allt fall upplåtit jorden till städerna för evärdlig tid och för snart 150 år sedan uttryckligen avstått från varje rätt att återtaga densamma utan att därvid uppställa något förbehåll om en till tiden obegränsad kontroll å donationens användning.

Med avseende å bevarandet av kommunernas förmögenhet gäller numera uttrycklig lagbestämmelse, att ersättning, som kommun uppburit vid försäljning av tillgång för stadigvarande bruk, icke må utan Konungens medgivande användas för annat ändamål än anskaffande av annan dylik tillgång eller för fondering. Det måste anses omotiverat att härvidlag kräva ett mera kvalificerat skydd beträffande donationsjorden än i fråga om städernas övriga markinnehav. För kommunalpolitiken ter det sig också helt främmande att statlig kontroll skall utövas däröver, att kommunerna ta tillräckligt mycket betalt för jordupplåtelse. Det enda naturliga synes vara, att prissättningen härvidlag får bestämmas av hänsyn till behovet ur kommunens synpunkt av jordupplåtelsen och till de fördelar för kommunen, som kunna vinnas genom densamma. Självfallet äro de kommunala myndigheterna i orten bättre än ett centralämbetsverk i Stockholm kvalificerade att bedöma en prissättning från dessa utgångspunkter.

Kammarkollegiets erinran om de senaste årens kommunala subventionering af bostadsbyggandet genom låga tomtpriser ger anledning att påpeka, att denna subventionering ingått såsom ett önskat led i den av statsmakterna befrämjade bostadsanskaffningen.

Ytterligare har kammarkollegiet gjort gällande, att särskilda skäl påkalla Kungl. Maj:ts kontroll över städernas försäljningar av donationsjord belägen *utom* stadsplan. Enligt kollegiets mening kan det nämligen behöva tillses dels att sådan försäljning ej sker förrän i vederbörlig ordning upprättade planer för markens avstyckning föreligga, och dels att områden, som ligga långt från stadens centrum, icke i förtid bliva föremål för exploatering. Det är mycket svårt att tro, att städernas markförsäljningar verkligen kunna ha givit anledning till att anse en tillsyn av högsta statliga myndighet behövlig ur sålunda angivna synpunkter. I bägge dessa avseenden är det nämligen ett mycket påtagligt intresse för städerna själva att sådant icke sker som tillsynen skulle skydda emot.

Det får ej heller förbises, att en speciell tillsyn i hittills utbildade former beträffande städernas disposition av donationsjorden understundom innebär icke obetydliga praktiska olägenheter. Särskilt må härvidlag erinras om ett förhållande, som berörts i skrivelsen från Västerviks stads drätselkammare och som säkerligen har sin motsvarighet på åtskilliga andra håll. Härmed avses tillämpningen av det särskilda värderingsförfarande, som nu brukar föreskrivas i sådana fall då donationsjorden är starkt splittrad på små markområden blandade med jord av annan natur. I västerviksskrivelsen ges om ett dylikt fall³ följande upplysningar med därtill fogade reflexioner, som även förtjäna att citeras: »Det rör sig här som regel icke om några större, sammanhängande exploateringsområden utan oftast om mindre markbitar, som försäljas för tomtreglering och dylikt. Sådana områden kunna merendels icke på förhand fixeras för att medtagas i någon mera allmän värdering av värderingsnämnden. Stundom kan det röra sig om markbitar på endast några kvadratmeter med ett saluvärde kanske av något tiotal kronor. Att i dylika fall behöva sätta i gång en vidlyftig och kostsam apparat med tillkallande av värderingsnämnd ter sig för drätselkammaren som ett alldeles onödigt slöseri med tid och pengar.»

Givetvis måste många andra situationer uppstå, då detta speciella värderingsförfarande under medverkan av värderingsmän, som stå utanför städernas egna fastighetsförvaltande organ, måste te sig skäligen meningslöst eller betyda besvärande komplikationer vid genomförandet av för kommunen påtagligt angelägna markdispositioner. Detsamma gäller också när för försäljning av donationsjord bestämts visst minimipris och staden således berövats möjligheten att anpassa prissättningen efter de fördelar för kommunen, som en ifrågasatt markupplåtelse kan innebära. Härtill kommer att hela kontrollförfarandet betyder dröjsmål, som kan vara nog så hinderligt i dylika upplåtelsefrågor, och en omständlig administrativ behandling av dessa frågor även när de äro av relativt ringa ekonomisk räckvidd.

Ytterligare kan det ifrågasättas, om ens giltiga skäl föreligga att vidhålla kravet på bildandet av speciella fonder av medel som inflyta vid försäljning av donationsjord. Det torde knappast kunna anses betingat av det ursprungliga syftet med kronans upplåtelser av jorden till städerna att för all framtid hålla denna tillgång åtskild från resp. stads övriga förmögenhet. Det förtjänar därför övervägas, om icke fonderingen av donationsjordsmedel i stället bör inordnas under tillämpningen av den allmänna lagstiftningen om kommunal fondbildning, så att dessa medel kunde få sammanföras med eljest för fastighetsförsäljningar inflytande och fonderade medel. En sådan förenkling av medelsförvaltningen skulle otvivelaktigt i och för sig vara önskelig. Om likväl betänkligheter kunna hysas mot ett dylikt sammanförande av donationsjordsmedel med andra fonderade fastighetsförsäljningsmedel, bör det i vart fall finnas möjlighet att utnyttja den kommunala fondbildningslagen för en speciell reglering beträffande fonderingen av donationsjordsmedel och på så sätt få en generell ersättning för de nu i varje särskilt fall meddelade fonderingsföreskrifterna.

Slutligen må också erinras, att lagen om kommunalstyrelse i stad gör dispositionen över donationsjorden beroende av högre myndighets prövning även då fråga ej är om överlåtelse av sådan jord. Enligt 75 § i denna lag erfordras nämligen länsstyrelsens godkännande för att giva gällande kraft åt beslut, vilka inefatta av stad upprättade allmänna planer för hushållningen med stadens dona-

³ Staden hade 20/3 1942 medgivits att sälja de till donationsjorden hörande markområden, som lågo inom en år 1927 fastställd stadsplan och beträffande vilka sådan medgivande ej tidigare lämnats. (Utredningens anm.)

tionsjord. Även med hänsyn härtill synes den speciella prövningen av varje särskild markupplåtelse genom Kungl. Maj:t skäligen onödig.

Utlåtanden över motionerna avgåvos av kammarkollegiet och svenska stadsförbundets styrelse.

Kammarkollegiet avstyrkte bifall till motionerna och anförde till motivering härför i huvudsak följande.

Kollegiet vidhåller sin tidigare uttalade mening, att kronan väl fränsagt sig rätten att återtaga donationsjorden men att denna skall orubbad bibehållas vid städerna. Därmed måste det anses ligga i sakens natur, att städerna ej kunna avhända sig donationsjorden, för så vitt icke samtycke därtill lämnas av Kungl. Maj:t. Att sådant samtycke fordras kan självfallet icke betraktas som något intrång i den kommunala självbestämmanderätten.

Erinras må i detta sammanhang, att enligt 74 § 1 mom. a) lagen om kommunalstyrelse i stad skall stads beslut att avhända sig sådan staden tillhörig fastighet, som för något dess gemensamma nytta avseende ändamål tillfallit staden genom gåva eller testamente, underställas Kungl. Maj:t för prövning och fastställelse. Det har sålunda även i kommunallagarna fastställts, att Kungl. Maj:t skall ha att utöva kontroll över städerna tillhörig, till dem donerad jord. Denna lagbestämmelse ger uttryck för samma tanke, som den vilken ligger till grund för den hittills tillämpade ordningen, att städerna icke utan Kungl. Maj:ts medgivande må avhända sig donationsjorden. Ett bifall till motionerna borde vid sådant förhållande leda till att ändring vidtages i nämnda lagrum.

Kronans kontroll över avhändelser av städernas donationsjord har till syfte, bland annat, att det kapitalvärde, som donationsjorden representerar, skall till nytta för staden för framtiden behållas oförminskat. Härav har ansetts böra följa, att stad, som önskar lämna subvention exempelvis för bostadsändamål, icke kan få göra detta på donationsjordsfondens bekostnad. Staden må väl i dylika fall för donationsjorden betinga sig ett lägre pris än markens värde men bör dock tillföra fonden det belopp, som motsvarar detta värde. Subventioneringen får i så fall bekostas av skattemedel eller av andra för staden tillgängliga medel.

Det torde för övrigt även ligga i stadens intresse, att donationsjordsfondens medel bibehållas. För fondens förvaltning brukar nämligen uppställas den regeln, att staden må äga rätt att för egna utgifter använda 9/10 av räntan från fonden. Därjämte kan staden påräkna att i förekommande fall erhålla tillstånd att disponera fondmedel för förvärv av mark, som är behövlig för stadens utveckling och för tillgodoseende av andra »gemensamma» kommunala ändamål.

I fråga om kontrollen över donationsjord, som är belägen utom stadsplan, har erfarenheten visat, att det kan vara behövt, att Kungl. Maj:t för tillstånd till försäljning av sådan jord som villkor uppställer fordran på att plan för området bebyggande upprättas.

De olägenheter, som skulle vara förbundna med att tillstånd till avhändelse av donationsjord icke lämnas förrän marken värderats, torde icke vara stora. Det förekommer, att Kungl. Maj:t någon gång lämnat tillstånd till markens försäljning utan att värdering skett. Ofta fordras för tillståndet endast att av utredningen i ärendet framgår, att den av staden föreslagna köpeskillingen är skäligen. Då värdering enligt Kungl. Maj:ts föreskrift verkställs av värderingsnämnd, har staden själv att tillse, att hela det område, som får säljas, värderas på en gång. Att värderingsnämnden fått sammanträda endast för värdering av några få kvadratmeter mark är givetvis olämpligt. Det kan dock ej ha berott på någon av Kungl. Maj:t meddelad föreskrift utan i så fall berott på misstag eller försummelse från stadens sida. Det må i detta sammanhang framhållas, att Kungl.

Maj:t i flera fall medgivit, att sedan ett belopp, motsvarande området vid värdering fromkomna värde, inbetalts till donationsjordfonden, områdets egenskap av donationsjord får upphöra och att staden därefter må förfoga över området som över annan dess jord.

Slutligen har i motionerna erinrats om, att enligt 75 § a) lagen om kommunalstyrelse i stad erfordras länsstyrelsens godkännande för att giva gällande kraft åt beslut, vilka innefatta av staden upprättade allmänna planer för hushållningen med stadens donationsjord. Det har syns motionärerna med hänsyn härtill, att den speciella prövningen av varje särskild markupplåtelse skulle vara onödig. Häremot får kollegiet framhålla, att det nämnda stadgandet närmast torde syfta på planer rörande fördelning av donationsjorden mellan stadens innevånare. Stadsgandet synes för övrigt numera icke äga någon tillämpning.

Svenska stadsförbundets styrelse tillstyrkte på det livligaste bifall till motionärernas förslag. Styrelsen uttalade därvid bland annat följande.

Nämnas må, att kammarkollegiet för femtio år sedan visade något större tilltro än nu till städernas förmåga att på egen hand rätt förfoga över donationsjorden. De förslag i ämnet kollegiet framställde i sitt utlåtande den 30 december 1897 inneburo nämligen icke att varje fråga om förnyttning av donationsjord skulle vara beroende av Kungl. Maj:ts medgivande, såsom sedermera bestämdes. Kollegiet föreslog då det icke oväsentliga undantaget, att städerna »torde böra utrustas med rättighet att fritt förfoga över sådana delar av donationsjorden, vilka falla inom behörigen fastställda stadsplaner och däri ingå såsom byggnadstomter».

Vidare torde böra erinras, att lagen om kommunalstyrelse i stad innehåller bestämmelser om skyldighet för stadskommun att underställa Konungens prövning och fastställelse varje beslut som angår avhändande eller pantförskrivning av sådan staden tillhörig fastighet, som för något dess gemensamma nytta avseende ändamål tillfallit staden genom gåva eller testamente, ävensom överenskommelse, som medför ändring i någon stadens rättighet till sådan fastighet. För så vitt den nu berörda kommunallagsbestämmelsen gäller i fråga om donationsjord, innefattar självfallet motionärernas utredningsyrkande jämväl fråga om ändring därutinnan. Också styrelsen har förutsatt detsamma i sin tidigare gjorda framställning i ämnet till Kungl. Maj:t. Även om den nuvarande särskilda ordningen för handläggning av frågor om marköverlåtelse från den av kronan donerade jorden skulle slopas, komme en bibehållen tillämpning på sådan jord att nämnda kommunallagsbestämmelse att vålla både Kungl. Maj:t och städer mycket besvär i delvis synnerligen obetydliga ärenden av det skälet, att ifrågavarande jord här och var är starkt splittrad och överlåtelsefrågor beträffande densamma sålunda kunna aktualiseras ideligen för mycket små markområden. Det synes också fullt befogat att med avseende å kravet på underställning göra skillnad mellan denna donationsjord och sådan, där fråga är om säkerställande av att enskilda donatorers intentioner bliva vederbörligen iakttagna.

Slutligen vill styrelsen särskilt understryka den principiella synpunkt på förevarande fråga, som motionärerna framhållit, då de erinrat om det ofta uttalade önskemålet att den kommunala självbestämmanderätten icke måtte bindas i andra fall än då verkligt vägande skäl härför föreligga. Den nu gällande ordningen för donationsjordsärendenas handläggning synes erbjuda ett av de mest påtagliga exemplen på onödiga inskränkningar i denna självbestämmanderätt. Samtidigt ger detta exempel en god påminnelse om det förhållandet, att dylika inskränkningar oftast betyda icke endast minskad handlingsfrihet för vederbörande kommuner utan också en komplicerad handläggning av ärendena, som det borde

vara angeläget att söka undvika med hänsyn till såväl den centrala administrationens som de kommunala organens arbetsbelastning.

Jordbruksutskottet (utl. nr 65) sammanfattade motionärernas förslag och kammarkollegiets synpunkter på följande sätt.

Motionärernas förslag åsyftar, att Kungl. Maj:ts kontroll över städernas donationsjordar skulle bringas att upphöra och att dessa sålunda skulle få disponeras av städerna med fullständig äganderätt. Såsom skäl härför har anförts, att — med hänsyn till att kronan för mer än 150 år sedan avstått från sin rätt till dessa jordar och med tanke på att särskilda bestämmelser gällde för bevarandet av städernas förmögenhet — giltig anledning icke syntes föreligga att beträffande dessa jordar uppehålla kontroll över att kapitalvärdet därav genom städernas åtgöranden ej förminskades.

Häremot har av kammarkollegiet i dess i ärendet avgivna utlåtande uttalats, att kronans kontroll över ifrågavarande jordar syntes erforderlig för att garantera, att det kapitalvärde, som donationsjordarna representerade, skulle bibehållas oförminskat för framtiden, till nytta för städerna. Gällande bestämmelser i den kommunala fondbildningslagen lämnade icke tillfredsställande säkerhet härför. Fall kunde nämligen tänkas uppkomma, då städerna försålde donationsjord för billigare pris än dess värde, varigenom den förmögenhet jorden representerade komme att minskas. Därjämte hade erfarenheten visat, att särskild kontroll erfordrades i fråga om mark, belägen utom stadsplan.

För egen del anförde utskottet härefter.

Även om utskottet är medvetet om att de av kammarkollegiet anförda skälen mot bifall till de föreliggande motionerna torde äga visst fog och även om en avveckling av kronans kontroll över städernas donationsjordar kan innebära en ytterligare förmån för därav berörda städer i jämförelse med andra kommuner, synas emellertid enligt utskottets förmenande de av motionärerna framlagda förslagen förtjänta av att göras till föremål för närmare överbäganden. Avgörande för utskottets ställningstagande härvidlag har framför allt varit den omständigheten, att städerna numera i åtskilliga fall synas handlägga jordfrågor, som torde vara av betydligt större ekonomisk räckvidd än ett fritt disponerande av ifrågavarande donationsjordar kan anses utgöra. Utskottet vill här erinra att, såsom framgår av vad i det föregående anförts, kammarkollegiet i sitt den 30 december 1897 avgivna betänkande rörande hithörande spörsmål uttalat, att städerna syntes böra fritt få förfoga över sådana delar av donationsjorden, som fölle inom behörigen fastställda stadsplaner och däri inginge såsom byggnadstomter. Än vidare kan till stöd för motionärernas förslag andragas, att i vissa fall den nuvarande handläggningen av donationsjordsärenden synes vara alltför omständlig i förhållande till det värde jorden representerar.

Med hänsyn till vad sålunda anförts anser sig utskottet icke böra motsätta sig motionärernas förslag, att förevarande fråga göres till föremål för utredning. Därest det vid denna utredning, som bör vara förutsättningslös, skulle befinnas, att överbägande skäl tala för en avveckling av kronans ifrågavarande kontroll, synes som en följd härav viss omarbetning av bestämmelserna i 74 § lagen om kommunalstyrelse i stad böra företagas.

Utskottet hemställde, att riksdagen måtte, med bifall till motionerna, an hålla att frågan angående avskaffande av den fortlöpande kontrollen beträffande städernas donationsjord måtte göras till föremål för en förutsättningslös utredning. Denna hemställan bifölls av riksdagens båda kamrar utan debatt (riksdagens skrivelse nr 461).

Ovan s. 37 har omnämnts, att kammarkollegiet i ett utlåtande den 30 oktober 1951 rörande försäljning av donationsjord i Simrishamns stad framlade förslag om ändrad sammansättning av de nämnder, som ha att värdera till försäljning ifrågasatt donationsjord, samt att Svenska stadsförbundets styrelse avstyrkte kollegiets förslag. Styrelsen anförde därvid bland annat följande.

För sin del anser styrelsen alltjämt, att den reform på området, som är av behovet påkallad, icke bör avse fortsatt byråkratisering av donationsjordsförvaltningen utan sikta på att ge kommunerna full handlingsfrihet inom ramen för på området för kommunal fastighetsförvaltning eljest gällande lagstiftning. Simrishamnsärendet⁴ är i själva verket ett gott exempel på de administrativa besvärligheter, som den nu rådande donationsjordsförvaltningen skapar för städerna. Styrelsen tänker då icke blott på värderingsmetoden såsom sådan utan även på de oklara reglerna för avsättning till donationsmedelsfond och tvånget att, om försäljningsmedlen icke förvandlas i ny donationsjord, hålla dem placerade i vissa slag av värdepapper. Om styrelsen ej är felunderrättad, kommer kommunallagskommittén att i sitt förslag till ny kommunallag även inta regler i syfte att stärka det kommunala förmögenhetsskyddet. Om icke förr så efter genomförandet av detta förslag, borde väl de betänkligheter falla, som kammarkollegiet med sådan ihärdighet rest mot tanken på att städerna skulle anförtros att inom lagens ram fritt få förvalta de jordegendomar, som kronan av omsorg om deras allmänna utveckling ställt till städernas förfogande.

Då åt utredningsmannen uppdrogs att verkställa den av riksdagen år 1947 begärda utredningen lämnades inga direktiv för utredningsarbetets drivande.

⁴ Detta ärende erbjuder knappast något som motiverar, att en särskild redogörelse här lämnas för ärendet. (Donationsjordsutredningens anm.)

SJÄTTE KAPITLET

Utredningens överväganden och förslag

1. I diskussionen om den fortlöpande kontrollen över städernas donationsjordar kunna urskiljas huvudsakligen tre argument för upprätthållandet av en dylik kontroll. Det har i allmänhet ansetts, att med kronans markdonationer till städerna med undantag av ett fåtal klart allodiala donationer endast avsetts förläning. Med hänsyn till den rätt kronan sålunda alltjämt innehade till större delen av donationsjorden låge det i sakens natur, att kronan skulle ha att utöva kontroll över att densamma disponerades i överensstämmelse med de syften, vartill den donerats. Därvid borde givetvis, har det framhållits, tillses att det kapitalvärde, som donationsjorden representerade, icke genom stadens åtgärder förminskades eller att icke genom försäljning det allmännas syfte med donationen motverkades. Vidare har anförts att en fortlöpande kontroll över försäljningarna, vilken kontroll utgjorde en förstärkning av det kommunala förmögenhetsskyddet, på lång sikt låge i städernas eget intresse. Slutligen har såsom ett mera sekundärt motiv framhållits att försäljningskontrollen vore värdefull såsom ett komplement till planlagstiftningen.

I sina överväganden rörande förvaltningskontrollens bevarande eller slopande skall utredningen utgå från dessa argument. Härefter skola till särskilt övervägande upptagas de huvudsakliga invändningar som rests mot denna kontroll.

2. Några meningsskiljaktigheter råda ej därom, att i fråga om huvuddelen av den mark, som kronan skänkt eller förlänat städerna, dessa ej erhållit uttrycklig befogenhet att avyttra markområden med äganderätt, och att Kungl. Maj:t förty varit befogad att uppehålla den regeln, att försäljning av sådan mark ej finge ske utan att Kungl. Maj:ts tillstånd inhämtades. I det närmaste samma enstämmighet föreligger i frågan om varaktigheten eller säkerheten i städernas rätt till den donerade marken. Då jordbruksutskottet vid 1947 års riksdag uttalade, att Kungl. Maj:t år 1789 för all tid frånsagt sig rätten att återtaga den donerade jorden, överensstämde utskottets uttalande med den ståndpunkt som kammarkollegiet och doktrinen intagit. Utredningen ansluter sig till denna mening. Till de fåtaliga markdonationer, som gjorts efter år 1789 och som därför icke direkt omfattades av berörda förklaring, måste staden enligt utredningens mening anses ha

ursprungligt fått samma rätt som den, varunder de äldre donationerna då mera innehades.

I ytterligare ett hänseende bör utgångsläget för utredningens överväganden preciseras. I 1 kapitlet har visats, hurusom det allmänna syftet med kronans markdonationer till städerna — att ekonomiskt trygga ett visst stadssamhälles bestånd eller främja dess utveckling — återspeglas i flertalet donationsurkunder. Icke sällan kan dock en urkund synas angiva ett tämligen speciellt ändamål med donationen. Denna specialisering är dock som regel endast skenbar. I många fall — såsom då marken givits till anläggande av humlegårdar eller tegelbruk — är det angivna ändamålet blott exemplifierande: ett särskilt trängande behov har skjutits fram. Motsvarande gäller beträffande de ganska talrika donationer, där urkunden anger att marken skall nyttjas till »uppbyggande av stadens rådhus och rådstuga» eller för borgmästares och råds behov. Vid den tid då donationerna skedde var borgmästare och råd liktydigt med stadens förvaltnings- och domstolsorganisation. Förvaltningsfunktionen torde länge ha varit den dominerande. En faktisk särställning intaga däremot donationer, som av kronan lämnats stad med anvisning att donationen skedde för stadskyrkans eller stadens prästerskaps behov, liksom enstaka markanslag med så speciell ändamålsbestämmelse, att staden funnits icke berättigad att bibehållas vid marken, sedan de bestyr, för vilkas fullgörande anslaget skett, restlöst försvunnit.¹

Då markdonationerna — fränsett sistberörda särfall — sålunda ha givits åt städerna i syfte att utgöra ett allmänt och varaktigt ekonomiskt stöd, är det naturligt att statsmakterna sökt trygga att de förmögenhetsvärden, som donationerna representera, ej konsumeras i städernas hand. Angelägenheten av att en stads eller annan kommuns förmögenhet ej minskas har emellertid föranlett, att i kommunallagen införts ett system av regler till skydd för den kommunala förmögenheten. Frågan är då om detta förmögenhetsskydd kan anses i fråga om städernas donationsjord vara otillräckligt med hänsyn till att kronan i regel icke överlätit donationsjordarna med äganderätt. Med andra ord: finnes ett kronans ekonomiska intresse av att donationsjordsförvaltningen är underkastad en särskild, fortlöpande kontroll? Utredningen kan icke finna annat än att denna fråga måste besvaras nekande. Motsatt ståndpunkt skulle nämligen förutsätta ettdera av följande: Antingen att städernas rätt till den donerade marken skulle kunna in dragas till kronan och donationsjordskapitalet sålunda utgöra en latent förmögenhetstillgång för kronan. Eller att städernas fullgörande av väsentliga skyldigheter riskeras om samma mått av frihet gives åt donationsjordsförvaltningen som åt stadens övriga förmögenhetsförvaltning. Intetdera är fallet.

Det kontrollsystem, som nu tillämpas beträffande förvaltningen av stads donationsjordsförmögenhet, innebär att denna förmögenhetsmassa hålles

¹ Se rättsfall, behandlade s. 54.

åtskild från stadens övriga förmögenhet. Av vad utredningen nyss anfört följer emellertid, att ett dylikt särhållande icke låter sig motivera med något kronans ekonomiska intresse.

3. För bibehållandet av en särskild statlig kontroll över donationsjordarna och därtill anknutna fonder har såsom nämnts åberopats, att en förstärkning i denna ordning av det kommunala förmögenhetsskyddet låge i städernas eget intresse.

I kommunallagen av år 1953 har i 50 § första stycket såsom ett riktmärke för den kommunala förmögenhetsförvaltningen uppställts regeln, att vad kommun tillhör i fast eller lös egendom bör så förvaltas, att kommunens förmögenhet ej minskas. Principen stöttas dels av bestämmelserna om kommunens rätt att upptaga lån och den tillämpning som Kungl. Maj:t ger åt desamma och dels av förbudet — 50 § andra stycket och 57 § första stycket — mot att för löpande behov förbruka vederlag för anläggningstillgångar. Såsom nämnt är det endast fråga om en riktlinje för kommunernas handlande. Av åtskilliga skäl ansågs ej lämpligt att i lagen upptaga ett kategoriskt förbud mot förmögenhetsminskning. Både kommunallagskommittén och departementschefen framhöll, att den kommunala förmögenheten i de allra flesta kommuner varit stadd i stark tillväxt.

I den nya kommunallagstiftningen ha reglerna om den kommunala fondbildningen förenklats. Antalet fondtyper har minskats. Då inga begränsningar finnas i kommunernas rätt att avsätta medel till kassaförlags-, investerings- eller skatteregleringsfonder, ha kommunerna reellt en obegränsad rätt att fondera. Skyldighet att fondera föreligger — om nu bortses från vissa speciella fonder, vilka ej regleras i kommunallagen, såsom hamn-, grav- och donationsjordsmedelsfonder ävensom från skyldigheter av tillfällig art för kommun att avsätta medel till skatteregleringsfond — blott beträffande vissa överskottsmedel å lån samt vederlag för anläggningstillgång. I sistnämnda hänseende gäller enligt 57 § första stycket att medel, som kommun uppburit såsom vederlag för anläggningstillgång eller på grund av försäkring av sådan tillgång, skola avsättas till allmän investeringsfond, så framt de icke före utgången av det år, varunder de influtit, tagits i anspråk för återbetalning av lån, som upptagits för förvärv av tillgången, eller för anskaffande av annan dylik tillgång. Några särskilda bestämmelser om rätt att fondera ränta ha icke upptagits i kommunallagen; enligt förarbetena till denna har nämligen räntegottgörelse betraktats som en avsättning av medel, vilken bör följa de bestämmelser härom som i övrigt gälla. Skyldighet att fondera ränta föreligger icke i fråga om fonder, som regleras i kommunallagen.

I fråga om anbringande av kommuns penningmedel ha i 61 § andra stycket meddelats gemensamma bestämmelser för fondmedel och övriga medel. Enligt detta stadgande skola penningmedel, som ej erfordras för nära före-

stående utbetalningar, för kommunens räkning insätts hos bank eller centralkassa för jordbrukskredit eller å postgirokonto eller anbringas i sådana tillgångar, i vilka förmyndare äger utan överförmyndarens tillstånd anbringa omyndigs medel. Länsstyrelsen äger medgiva annan placering. Varken dessa placeringsbestämmelser eller stadgandet i 55 § 1 mom. om rätt för kommun att avsätta medel till kassaförlagsfond för tillgodoseende av kommunens behov av rörelsekapital torde inskränka kommunernas befogenhet att såsom tillfälligt kassaförlag utnyttja samtliga medel i de fonder, som regleras av kommunallagstiftningen.

Kommunallagen utgår från att kommunens förmögenhet är en enhet och att lagens bestämmelser i princip gälla hela denna förmögenhetsmassa. I paragrafen om fonderingsskyldighet — 57 § — har dock intagits en erinran om att kommunen i särskild ordning kan ha ålagts viss fonderingsskyldighet. Härmed åsyftas bland annat hamnfonder och donationsjordsmedelsfonder. Någon motsvarande erinran finnes ej i 61 §. Otvivelaktigt har dock avsikten icke varit att placeringsreglerna i denna paragraf skola gälla även donationsjordsmedelsfonder.

Kommunernas förfoganden över sin fasta egendom ha varit föremål för särskild uppmärksamhet i kommunallagstiftningen. För bestämmelserna i 1862 och 1930 års kommunalförfattningar om underställning av beslut om försäljning av donerad fast egendom har redogjorts i 1 kapitlet. I samband med 1907 års reform av den kommunala rösträtten infördes i kommunalförordningarna vissa nya bestämmelser om kvalificerad majoritet, företrädesvis avseende frågor av ekonomiskt innehåll. Till beslut av stadsfullmäktige eller allmän rådstuga skulle erfordras två tredjedelar av de i omröstningen deltagandes röster bland annat då beslutet avsåg avhändande av fast egendom. Vid 1930 års kommunallagsrevision undantogs härifrån försäljning för genomförande av fastställd stadsplan eller tomtindelning. I detta skick kvarstod bestämmelsen till dess att år 1948 samtliga regler om kvalificerad majoritet vid beslut av ekonomisk karaktär inom kommunerna upphävdes.

Begränsningar — utöver vad som följer av allmänna regler rörande permutation — av ett eller annat slag i stads frihet att försälja fast egendom må tidigare ha tett sig naturliga mot bakgrunden av den obestridliga »förskingring» av kommunens fasta egendom, som i vissa städer förekom i betydande utsträckning före 1800-talets mitt. Under trycket av tätbebyggelsens starka expansion och konsekvenserna av en tidigare, mindre framsynt kommunal markpolitik äro städerna dock nu sedan länge inriktade på att såvitt möjligt öka sitt markinnehav. Utvecklingen av kommunallagstiftningen har på detta område därför kunnat präglas av ökat förtroende från statsmakternas sida för städerna. Mot bakgrunden av ovan refererade bestämmelser i kommunallagen framstår därför den särskilda kontrollen över donationsjordskapitalets förvaltning som — kommunalekonomiskt sett — anknuten till ett eljest övergivet betraktelsesätt.

I anslutning till det föregående må här anläggas några speciella synpunkter på donationsjordskontrollens kommunalekonomiska aspekter. Till denna kontrolls mera klart ogynnsamma sidor återkommer utredningen dock nedan under punkt 6.

Vid försäljning för bostadsbebyggelse av mark, som icke är donationsjord, kan stadens prissättning å marken begränsas uppåt av normer som bostadsstyrelsen tillämpar. Däremot finnes lika litet som i fråga om andra anläggningstillgångar, vilka stad avyttrar, något hinder mot att marken säljes till underpris. Den i kommunallagen föreskrivna återplaceringen eller fonderingen utgör sålunda icke någon garanti emot att försäljningarna medföra en förmögenhetsminskning.

Skyldigheten för stad, som säljer donationsjord, att fondera åtminstone ett belopp motsvarande råmarksvärdet utgör självfallet för denna förmögenhetsmassas del ett visst skydd mot en minskning. Av flera skäl är detta skydd dock icke effektivt på lång sikt. Om donationsjordsfonderna kan visserligen sägas att de böra ses som specialtäckning för kommande markköp. Men staden är icke skyldig att så snart tillfälle gives återplacera medlen i jord. Det är för övrigt icke givet att varje stad, som säljer donationsjord, har anledning att under de närmast följande åren köpa annan exploateringsmark. Stad är icke ens skyldig att vid inköp av sådan mark likvidera denna med tillgängliga medel i donationsjordsfond. En stad, som finner olägenheterna av försäljningskontrollen i fråga om donationsjord väga tyngre än fördelen av att få taga dylika fondmedel i anspråk, kan successivt låta alltmer av donationsjordskapitalet förvandlas i penningar. Föreskriften att en tiondedel av räntan från donationsjordsfond skall läggas till kapitalet är uppenbarligen icke tillräcklig för att på längre sikt uppehålla realvärdet av fondkapitalet. Av det sagda torde framgå att donationsjordskapitalets värde endast kan uppehållas genom att försäljningsmedlen placeras i jord eller annat värdebeständigt objekt.

Kammarkollegiet har i olika sammanhang hävdadt att städerna icke böra tillåtas att subventionera bostads- eller industribebyggelse på bekostnad av donationsjordskapitalet. Om stad för donationsjord betingar sig ett lägre pris än markens värde, bör enligt kollegiets ståndpunkt donationsjordsmedelsfonden dock tillföras ett belopp, som motsvarar detta värde, och subventioneringen alltså bekostas av skattemedel eller andra för staden tillgängliga medel. Kungl. Maj:t synes ha gillat denna ståndpunkt. Utredningen vill rörande detta spørsmål först anmärka, att den omfattande kommunala subventionering, som förekommer i form av tillhandahållande av mark gratis eller mot låg ersättning, avser icke blott bostads- och industribebyggelse utan även nyanläggning och utvidgning av statliga institutioner. Där subventioneringen endast rör förstnämnda slag av byggnadsverksamhet, kan genom ett strikt iakttagande av kammarkollegiets nyss refererade grundsats väl åstadkommas, att donationsjordskapitalets värde upprätthåll-

les nominellt. Men principen behöver i och för sig icke giva något säkert skydd för stadens förmögenhet i dess helhet. Nu kan det, såvitt utredningen förstår, icke vara något intresse för en stad, att dess donationsjordskapital förblir intakt, oavsett hur stadens ekonomiska förhållanden i övrigt utveckla sig. (Att detta icke heller är något intresse för kronan har tidigare visats.) Fastmera kan en kommunal subventionspolitik, vilken är ägnad att på lång sikt tillföra staden ökade skatteinkomster, mången gång innebära ett så varaktigt gagn för staden, att den ligger helt i linje med det allmänna ekonomiska syftet med markdonationerna.

Den statliga kontrollen över donationsjordsförsäljningarna synes under 1910- och 1920-talet huvudsakligen ha inskränkt sig till föreskrifter om värdering i viss ordning av marken och om försäljningsmedlens fondering. För ett tjugotal år sedan, då det klarnat att stad som regel borde åläggas allenast att fondera ett belopp motsvarande råmarksvärdet, försköts myndighetskontrollens innehåll. Uppmärksamheten inriktades på riktigheten av gjorda värderingar och exploateringskalkyler. Utredningen tror sig ha förstått, att städer som då ännu saknade egen sakkunskap i fråga om värdering av exploateringsmark genom denna myndighetskontroll — särskilt genom granskningen i kammarkollegiet av försäljningsframställningarna — erhållit en värdefull handledning i fråga om beräkning av markvärden och och exploateringskostnader. Numera, då tekniken på ifrågavarande område är mera utvecklade och det tekniska kunnandet vida mera utbrett, kan denna informerande eller hjälpare innebörd hos myndighetskontrollen icke tillmätas så stor betydelse. I stället framträder starkare olägenheterna för städerna av nuvarande ordning. Härtill återkommer utredningen i det följande.

Donationsjordsmedelsfonderna utgöra en tämligen blygsam del av städernas samlade förmögenhet. Tidigare har nämnts att vid utgången av år 1954 dylika fonder funnos i 49 städer och att fondernas sammanlagda belopp utgjorde allenast 15,2 miljoner kronor. Rörande städernas fonder i övrigt föreliggande uppgifter, som avse utgången av år 1953. Samtliga städer i riket hade då i fonder enligt lagen om kommunal fondbildning tillhopa 878,4 miljoner kronor. Härav utgjorde 71,1 miljoner kronor försäljningsmedelsfonder enligt 6 § sagda lag.

4. Om synpunkten, att myndighetskontroll över donationsjordsförvaltningen är erforderlig eller värdefull såsom förstärkning av planlagstiftningen, kan utredningen fatta sig kort.

Såsom nämnts i 3 kapitlet begära städerna förhållandevis sällan tillstånd att sälja utom stadsplan belägen donationsjord. Av förekommande ansökningar härom ha självfallet vissa varit av den art, att lämpligheten av den önskade markdispositionen icke gärna kunnat ifrågasättas. På grund av dessa omständigheter är det material, som föreligger för ett bedömande av

betydelsen av Kungl. Maj:ts kontroll över försäljningar av sådan donationsjord, rätt knapphändigt.

Anses det i princip riktigt och angeläget att stad vid försäljning av donationsjord alltid fonderar ett belopp motsvarande markvärdet och att detta belopp bestämmes genom en noggrann värdering, är det konsekvent att kräva att vid försäljning för tätbebyggelse denna värdering så vitt möjligt göres på grundval av en stadsplan eller åtminstone ett stadsplaneförslag. Uppställandet av ett dylikt krav tillhör emellertid den sida av försäljningskontrollen, som utredningen redan behandlat ur synpunkten att den utgör en förstärkning av det kommunala förmögenhetsskyddet.

Helt fristående är däremot tanken att försäljningskontrollen är behövlig såsom ett komplement till planlagstiftningen, d. v. s. såsom ett medel — vid sidan av den statliga prövningen av stadsplaner och andra detaljplaner — för statliga myndigheter att utöva inflytande på städernas utbyggande. Denna synpunkt må tidigare ha haft något fog för sig, men efter tillkomsten av 1947 års byggnadslag och efter de skärpningar, som 19 kapitlet jorddelningslagen undergått, synes den icke kunna tillmätas någon betydelse. Erinras må i detta sammanhang att med utredningens ståndpunkt, att stad ej är pliktig att inhämta Kungl. Maj:ts medgivande till att upplåta donationsjord med tomträtt, den praktiska betydelsen av ett dylikt komplement till plankontrollen måste bliva allt mindre.

5. Jordbruksutskottet vid 1947 års riksdag har antytt, att en avveckling av kronans kontroll över städernas donationsjordar skulle kunna anses innebära en ytterligare förmån för därav berörda städer i jämförelse med andra kommuner. Detta uttalande giver utredningen anledning att framhålla följande.

En kronodonation av mark till stad utgjorde mången gång en absolut förutsättning för stadens uppkomst eller fortbestånd. Men en donation utgjorde ingen garanti för att staden nådde en varaktig blomstring. Tvärtom är det påfallande att en rad av landets mindre eller minsta städer återfinnas bland dem som synas ha fått förhållandevis stora markdonationer: Strängnäs, Trosa, Skänninge, Vimmerby, Simrishamn, Marstrand, Kungälv, Åmål, Sala, Säter, Piteå och Haparanda. Med utredningens uppfattning om kronans och städernas rätt till donationsjorden skulle städerna genom förvaltningskontrollens upphörande icke tillföras några nya ekonomiska värden; endast vissa förvaltningsmässiga lättnader skulle beredas dem. Direkta statliga investeringar inom en kommun eller i järnvägsförbindelser till densamma torde sedan ett århundrade betyda långt mera för staden än vad några förändringar beträffande donationsjordskontrollen kan medföra.

6. I det föregående har undersökts, huruvida särskilda förhållanden påkalla eller göra det önskvärt att den fortlöpande statliga kontrollen beträf-

fande donationsjorden bibehålles såsom ett medel att förebygga olämpliga dispositioner med avseende å egendomens användning och att i görligaste mån hindra en minskning av donationsjordskapitalet. I det närmast följande skall utredningen till behandling upptaga frågan om vilka olägenheter som kunna anses vara förenade med den nuvarande ordningen.

Såsom framgår av den i 5 kapitlet lämnade redogörelsen har såväl i 1947 års riksdagsmotioner som av Svenska stadsförbundet gjorts gällande, att det tillämpade förfarandet medför icke obetydliga praktiska olägenheter. Därvid har särskilt framhållits, att värderingsförfarandet i många fall — i synnerhet då fråga vore om överlåtelse av mindre markområden — förorsakade icke blott stadskommunala utan även statliga organ avsevärt arbete, som ofta icke stode i rimlig proportion till markens värde, att förfarandet kunde fördröja, och därigenom även onödigt komplicera, genomförandet av angelägna markdispositioner, samt att reglerna för avsättning till donationsjordsmedelsfond och tvånget att, i den mån försäljningsmedlen icke användas för inköp av ny jord med donationsjordsnatur, hålla dem placerade i vissa slag av värdepapper innebure administrativa besvärligheter för städerna.

Innan stad gör framställning om tillstånd att avhända sig donationsjord bör uppenbarligen vara klarlagt, att marken verkligen är donationsjord. I de flesta fall är känt, huru härmed förhåller sig. Framställningen i 2 kapitlet torde emellertid giva vid handen, att de fall fortfarande äro ganska talrika då utredning i detta hänseende erfordras. Utredningar av denna art äro oftast synnerligen tidsödande och besvärliga och möjligheterna att nå ett säkert resultat ovissa. Åtskilliga dylika utredningar skulle sannolikt bliva obehövligen, därest de ej erfordrades för ansökning om försäljningstillstånd. Den olägenhet som kontrollen härutinnan kan medföra för stad bör visserligen icke tillmätas alltför stor betydelse, men synes dock värd att beaktas. Den drabbar städerna synnerligen ojämt.

Arbetet med och kostnaderna för värdering av donationsjord som skall säljas varierar inom mycket vida gränser. Beträffande mindre markområden utan tätbebyggelsevärde behöver i allmänhet värderingen icke föranleda annat än ringa kostnader och arbete. Understundom torde det, såsom kammarkollegiet anmärkt, vara möjligt att där undvika tillsättande av särskild värderingsnämnd. Gäller det däremot större exploateringsområden kunna förhållandena bli helt annorlunda. Värderingen bör då verkställas på grundval av fastställd detaljplan och under hänsynstagande i första hand till den för området fastställda byggnadsrätten men under beaktande av en mängd andra faktorer, såsom grundförhållanden och alla de omständigheter som påverka hyressättningen inom det nya bebyggelseområdet. En dylik värdering kräver noggranna kalkyler — ett obetydligt fel vid bedömning av någon i beräkningarna ingående koefficient kan föranleda stora förskjutningar i fråga om det framräknade markvärdet — och blir därför både kostnads-

och arbetskrävande. Det är visserligen riktigt att staden, även om den statliga kontrollen slopas, måste i sitt eget intresse föranstalta om en dylik värdering genom något sitt organ eller genom anlitan- de av utomstående sakkunniga, men eftersom staden också under nu rådande ordning sällan torde kunna underlåta att innan ansökan om försäljningstillstånd inlämnas göra åtminstone en preliminär värdering av området, innebär inkopplandet av den särskilda värderingsnämnden nästan undantagslöst ökat ianspråktagande av arbetskraft och högre kostnader. Skulle staden välja utvägen att vid ansökan om försäljningstillstånd föga ett redan färdigställt värderingsinstrument för godkännande, torde man kunna antaga, att granskningen av detsamma kräver åtskilligt av tid och arbete i kammarkollegiet och måhända även hos Kungl. Maj:t. Godkännes icke värderingsresultatet blir det eventuellt erforderligt med ny värdering genom särskild nämnd.

I jordbruksutskottets utlåtande över 1947 års riksdagsmotioner har bland de omständigheter, som kunde andragas till stöd för motionärernas yrkande, framhållits att i vissa fall den nuvarande handläggningen av donationsjordsärenden syntes vara alltför omständlig i förhållande till det värde jorden representerade. Härmed torde i främsta rummet åsyftas fall, då genomförandet av gatu- eller tomtregleringar nödvändiggöra överlåtelse av mycket små arealer. Är det fråga om överlåtelse av allenast en eller ett fåtal dylika mindre områden torde visserligen tillsättande av särskild värderingsnämnd oftast kunna undvikas, men det måste i sådana fall ändock framstå såsom onödig omständlighet att behöva under åberopande av anskaffat värdeintyg begära och avvakta tillstånd till överlåtelsen. Det framstår också såsom irrationellt att en dylik överlåtelse, som ändock måste i en eller annan form ske, skall behöva bli föremål för prövning hos kammarkollegiet och hos Kungl. Maj:t. Vid nu berörda regleringar kunna emellertid i centrala delar av stad även till arealen mycket obetydliga områden hava ett högt värde per kvadratmeter och möjligheten härav kan föranleda att enligt hittills tillämpade principer tillsättande av värderingsnämnd anses icke kunna underlåtas. Om den sammanlagda areal, som då värderas, är liten, kan värderingsförfarandet draga en kostnad som är alltför stor i förhållande till beloppet av de sammanlagda köpeskillingarna. Det är icke alltid möjligt för staden att ordna så att värderingen omfattar tillräckligt många dylika områden för att värderingskostnaden skall framstå såsom rimlig. Förutsättningar föreligga ingalunda alltid för att inom en kortare tidrymd genomföra ändringar i stadsplan eller tomtindelning för annat än starkt begränsade delar av staden.

Särskilt betungande för städerna äro otvivelaktigt de utredningar, som måste presteras då stad gör framställning om utfående av ersättning ur donationsjordsmedelsfond för exploateringskostnader. Stad anses nämligen icke böra erhålla ersättning av donationsjordsmedel för alla sina kostnader för visst områdes iordningställande för bebyggelse. Undantagna äro, bland

andra, kostnader för vattenledning och gatubelysning samt för genomfartsleder och trafikplatser. Som regel torde beträffande gatukostnader täckning ur fondmedel kunna påräknas endast med belopp som svarar mot vad som kan uttagas av tomtägare med tillämpning av bestämmelserna i 67—69 §§ byggnadslagen. Dessa förhållanden nödvändiggöra ofta utförliga och besvärliga beräkningar av de kostnader för vilka täckning ur fondmedel bör utgå.

När det gäller att ställa mark till förfogande för industriella anläggningar och för vissa andra ändamål äro icke sällan skyndsamma avgöranden nödvändiga. Man kan därför icke bortse från möjligheten av att den statliga kontrollen kan omintetgöra för staden önskvärda markdispositioner, t. ex. då det framstår såsom ovisst huruvida tillstånd kommer att meddelas. Sådana fall kunna visserligen antagas bliva fåtaliga, men kontrollen är otvivelaktigt ägnad att i regel komplicera genomförandet av markdispositionen. Definitiv köpehandling kan ej utfärdas förrän lägsta försäljningspris blivit bestämt, vilket kan taga ganska lång tid. Dessförinnan kan köparen av jorden icke erhålla lagfart, vilket försvårar för honom att ordna erforderlig fastighetskredit för anläggningar å marken. Har, såsom väl mycket ofta torde vara förhållandet, staden bundit sig vid visst markpris, som är lägre än det sedermera godkända, erfordras särskilda åtgärder för reglerandet av det ekonomiska mellanhavandet mellan staden och köparen.

Tidigare har omnämnts att det i många fall är omöjligt att med bestämdhet avgöra huruvida visst område utgör till stad av kronan donerad jord; stadens donationsjord har exempelvis blivit sammanblandad med annan jord. Detta synes i icke obetydlig utsträckning ha föranlett att dispositioner beträffande dylik mark icke bliva föremål för statlig kontroll. Enahanda synes förhållandet ha blivit på vissa håll i fråga om mark, som otvivelaktigt är donationsjord men beträffande vilken anteckning ej finnes i fastighetsböckerna om dess donationsjordsnatur och till följd därav lagfart beviljats å jorden frånsålda områden såsom för fastighet till vilken dispositionsrätten ej är inskränkt. Den granskning, som advokatfiskalsämbetet vid kammarkollegiet underkastar ansökningar om kungörelselagfart, synes icke ha kunnat utgöra något helt effektivt hinder mot att lagfart i denna ordning obehörigen beviljas å donationsjord. Nu berörda, och möjligen även andra, omständigheter ha lett till att det finns ett antal med icke allodiala donationer från kronan hugnade städer, vilka aldrig funnit sig föranlättna att söka tillstånd till gjorda dispositioner med donationsjorden och som därigenom kunnat faktiskt undandraga sig den fortlöpande statliga kontrollen. Den ofrånkomliga ojämnhet och ofullständighet med vilken sålunda kontrollen fungerar har synts utredningen böra i detta sammanhang bringas i åtanke såsom i viss mån utgörande en belastning av principiell art för det nuvarande systemet.

Svenska stadsförbundet har fäst uppmärksamheten på att reglerna för

avsättning till donationsjordsfond, vilka ansåges vara oklara, samt tvånget att placera medlen på visst sätt kunde innebära olägenhet för därav berörda städer.

Om i något fall reglerna för avsättning äro oklara, kan givetvis ändring härutinnan ganska lätt åvägbringas. Tvånget att ha donationsjordsmedlen placerade på visst sätt har förut i detta kapitel behandlats av utredningen ur synpunkten, huruvida det numera vore behov av att för detta kommunala kapital upprätthålla speciella regler till förstärkning av det kommunala förmögenhetsskyddet. Utredningen har därvid funnit att så icke är fallet. Stadsförbundet synes i sitt uttalande gå ett steg längre och mena att de gällande kapitalplaceringsbestämmelserna kunde vara direkt olämpliga med hänsyn till det ursprungliga syftet med donationerna. Utredningen anser att det finnes ett visst fog för denna mening. Det torde icke kunna råda något tvivel om att det väsentliga motivet för de flesta kronodonationerna till städerna varit en önskan att förstärka vederbörande stads ekonomiska ställning såsom en helhet sett och att främja stadens allmänna utveckling. Såsom utredningen förut framhållit tillgodoses detta allmänna syfte under vår tids helt ändrade förhållanden förvisso icke alltid bäst genom en ordning som har till riktmärke att skapa säkerhet för att donationsjordskapitalet för all framtid bibehålles intakt såsom en särskild förmögenhetstillgång. En dylik av stela regler om kapitalets placering och användning präglad ordning, vilken föga rimmar med de kommunalekonomiska principer som ligga till grund för den nya kommunallagstiftningen, framstår tvärtom för vår tids betraktelsesätt såsom i vissa fall hindersam för ett effektivt utnyttjande av kapitalet till förbättring av stadens allmänna ekonomiska ställning.

7. Såsom en sammanfattning av den ovan under punkterna 2—6 genomförda undersökningen vill utredningen framhålla följande.

Kronan eller staten har icke något ekonomiskt intresse av att genom en kontroll, som går utöver kommunallagens system för det kommunala förmögenhetsskyddet, söka åstadkomma att en stads donationsjordskapital i mark och penningar hålles åtskilt från stadens övriga förmögenhet. Icke heller har en sådan kontroll — om saken än ses på lång sikt — numera något värde för staden. Något behov att på denna väg komplettera det inflytande, som plan- och fastighetsbildningslagstiftningen tillerkänner statliga myndigheter i fråga om städernas utbyggande, finnes uppenbarligen ej. Än mindre utgör det förhållandet, att blott vissa städer i riket hugnats med markdonationer av kronan, någon anledning att begränsa dessas dispositionsfrihet över sitt donationskapital: föregivna rättvisesynpunkter finge då motivera ett ståndpunkttagande som vore lika ohistoriskt som irrationellt.

Om utredningen sålunda funnit att de skäl, som vanligen anförts för den

statliga donationsjordskontrollen, vid en analys visa sig föga bärande, äro å andra sidan olägenheterna av detta kontrollsystem mycket påtagliga. Mest kännbart är detta för städerna. För dem betyder kontrollen — även om den, såsom torde vara fallet, utövas med blick för att stadsförvaltningen icke skall oskäligt betungas — tidsförlust vid genomförande av angelägna markdispositioner, ett ofta dyrbart och arbetskrävande utredningsarbete samt ett hinder mot att vid behov mobilisera stadens samtliga penningtillgångar. Men även för den statliga förvaltningsapparaten innebär kontrollen, ehuru i mindre mån, en belastning.

Donationsjordsutredningen anser alltså att övertygande skäl finnas att i dess helhet avskaffa den fortlöpande statskontrollen över städernas förvaltning av donationsjorden samt att behandla donationsjordsmedel på samma sätt som andra kommunala fondmedel, härrörande från anläggningstillgång.

8. Olika vägar äro tänkbara vid avskaffande av förvaltningskontrollen. Det vore sålunda möjligt, att Kungl. Maj:t generellt bemyndigade städerna att fritt sälja donationsjord. Samtidigt finge föreskrivas att med försäljningsmedel, som därefter inflöte, skulle förfaras i enlighet med bestämmelserna i kommunallagen. Slutligen finge en föreskrift meddelas om tidigare fonderade medel. Om reformen genomfördes på detta sätt, komme den formella äganderätten till den icke allodiala donationsjorden att fortfarande kvarligga hos kronan. Med hänsyn till de ganska vittgående praktiska konsekvenserna av ett dylikt beslut torde emellertid riksdagens medgivande därtill böra inhämtas.

Ett annat framgångssätt är att anknyta till det förhållandet, att ett antal städer erhållit markdonationer av kronan med full äganderätt och med rätt att försälja marken, och att genom lag därmed likställa övriga städers rätt till sin donationsjord. Med andra ord: att genom lag giva karaktär av allodiala donationer åt de donationer som icke ha denna natur. En lagstiftning med detta syfte synes lämpligen kunna utformas såsom ett stadgande att beträffande den till städerna av kronan donerade jord skall — även i de fall då detta icke följer av bestämmelserna i donationsurkund — så anses såsom hade jorden tillfallit staden med äganderätt och rätt för staden att utan särskilt bemyndigande avhända sig densamma. Om hädanefter inflytande försäljningsmedel behöver intet stadgas, varemot genom en övergångsbestämmelse får förordnas angående tidigare fonderade medel.

Vilkendera metoden som väljes blir den sakliga innebörden densamma i reformens viktigaste hänseende: städerna få samma dispositionsfrihet över sitt donationsjordskapital som över sina andra förmögenhetstillgångar. Vissa praktiska skäl tala dock bestämt för den senare utvägen. Det är otvivelaktigt en rättsteknisk vinning, att därigenom städernas besittningsrätt på ett definitivt sätt konsolideras till vanlig äganderätt. De stundom fram-

trädande svårigheterna för köpare av stadsjord att få lagfart å jorden torde lättast undanröjas på denna väg. Vidare får bestämmelsen i 4 kap. 1 § fastighetsbildningslagen om förbud mot sammanläggning av fastigheter, som icke innehavas med samma rätt, härefter mindre räckvidd. Utredningen föreslår därför att reformen genomföres medelst lagstiftning av nyss angivet innehåll.

Enligt utredningens mening kan och bör den föreslagna lagstiftningen genomföras utan avvaktande av de förslag, vari 1955 års stadsutrednings komplicerade och tidskrävande utredningsarbete kan komma att mynna. Skälen härtill ligga i öppen dag. Såsom donationsjordsutredningen redan framhållit är kronans rätt till donationsjorden blott nominell. Genomförandet av utredningens förslag innebär därför icke någon ekonomisk prestation från statens sida. Reformen är sakligt sett en rationaliseringsåtgärd, en förvaltningsteknisk förenkling. Anledning finnes därför icke att sammankoppla dess genomförande med en framtida allmän uppgörelse rörande städernas särskilda skyldigheter och rättigheter i förhållande till staten. Men även om man i olikhet mot donationsjordsutredningen skulle vilja räkna med att kronan till donationsjordarna eller vissa av dem har en latent rätt av förmögenhetskaraktär, torde likväl få medgivas att donationsjordarna äro mycket litet ägnade att ingå som en faktor i en allmän uppgörelse av nyssberörda art. Det framstår nämligen såsom föga sannolikt att en ekonomiskt likformig och därmed rättvis behandling skulle kunna beredas å ena sidan städer, vilka redan genom försäljning eller annorledes tillgodogjort sig sin donationsjord, och å andra sidan de städer, vilkas donationsjord ligger osåld och som kunna sägas ha sin verkliga utveckling och blomstring framför sig. Motsvarande gäller en jämförelse mellan en stad, om vars donationsjordsinnehav ingen ovisshet råder, och en stad med svårutredda eller helt ovissa donationsjordsförhållanden.

9. Innebörden av utredningens författningsförslag torde böra belysas i några hänseenden.

Den föreslagna lagen påverkar icke det rättsliga innehållet i upplåtelser av donationsjord, vilka av stad gjorts till kronan eller för ecklesiastikt ändamål eller till förmån för skolväsendet eller härmed jämförligt allmänt ändamål. Donationsjord, som i följd av sådant anslag nu faller under 1927 års kyrkliga försäljningslag, kommer sålunda alltjämt att göra detta. Stad vinner icke någon dispositionsfrihet över mark, vilken i följd av anslag eller donation av staden utgör lönetillgång vid allmänt läroverk i staden. Detta sistnämnda gäller vare sig man anser, att rätten till sådan mark övergick till kronan i samband med läroverksorganisationens förstatligande under 1800-talet, eller man menar att marken är knuten till läroverket enligt stiftelserättsliga grundsatser. Förutsättningarna för en kommande reglering av med dylika donationer sammanhängande förhållanden ändras icke.

Den rätt eller de förhållanden, varunder enskild vid lagstiftningens ikraftträdande innehar donationsjord, läser icke i något fall bliva försämrade. Däremot kan enskild markinnehavare under speciella omständigheter få se sin rättsställning förbättrad. Förslaget medför nämligen att av stad tidigare obehörigen gjord överlåtelse av donationsjord eller upplåtelse av ständig besittningsrätt till sådan mark får anses ratihaberad av kronan. Hädanefter blir det alltså icke möjligt för stad att kräva återgång av marken med åberopande av denna ursprungliga obehörighet. Den praktiska betydelsen härav är dock sannolikt ganska ringa i betraktande av dels att flertalet dylika överlåtelser eller upplåtelser i regel torde ha reglerats tidigare och dels att beträffande åtskilliga oreglerade överlåtelser tjuguarig hävd kan föreligga.

Å donationsjord belägen tomt, som är »ofri» i detta ords gamla betydelse, förblir »ofri». Tomtens egenskap av »ofri» i förhållande till staden påverkas nämligen ej. Detsamma gäller om tomtinnehavares skyldighet att till staden erlagga tomtören eller därmed jämförlig avgäld. Däremot innebär förslaget, att stadens rätt att utan inhämtande av Kungl. Maj:ts tillstånd avskrivna eller låta avlösa dylika avgälder ej kan ifrågasättas.

I lagförslaget talas — i överensstämmelse med kungl. brevet den 27 januari 1899 — om den till städerna av kronan donerade jord. I likhet med kammarkollegiet i dess betänkande av år 1897 förstår utredningen härvid med »jord» varje slag av fast egendom.

Det läser utan att detta utsäges i lagtexten vara tydligt, att lagen avser icke blott markområden, som kronan donerat till stad, utan även mark varom Kungl. Maj:t i samband med stadens förvärv av densamma genom köp eller byte förordnat att den skall hava donationsjords natur.

Den föreslagna lagen avser jord, som donerats av *kronan*. Enligt utredningens mening böra — i överensstämmelse med vad allmänt antagits — donationer, som gjorts av kronans förläningstagare, betraktas såsom kronodonationer. I detta sammanhang må anmärkas spörsmålet om huru bör förhållas med donationer av vasaättens »arv och egna gods». Enligt rättsfallet NJA 1944:458 äro dylika donationer, som skett efter konung Gustaf II Adolfs död, att anse såsom donationer från kronan. På dem skulle alltså den föreslagna lagen bli tillämplig. Tidigare gjord donation av sådant gods torde däremot få anses såsom donation av enskild (jfr ovan s. 11 och 13). Dylik donation är följaktligen icke underkastad den fortlöpande statliga kontroll, varom nu är fråga, och den beröres icke av lagen. För den gäller samma regler som för annan av enskild till stad donerad jord.

Såsom ovan under punkt 2 erinrats har i några fall mark, som av kronan anslagits för ett helt speciellt ändamål, frändömts staden. Enligt utredningens mening har i dylikt fall icke varit fråga om någon donation i detta uttrycks hävdvunna innebörd utan blott om en ändamålsbestämd upplåtelse, vars bestånd varit beroende av att staden hade att fullgöra vissa

speciella bestyr eller uppgifter. Den av utredningen föreslagna lagstiftningen utesluter icke att kronan även framdeles i något fall kan från stad återvinna mark genom att visa att ett förhållande av denna beskaffenhet är för handen. För en dylik talan torde dock krävas så ytterst speciella förhållanden, att denna eventualitet icke bör märkbart rubba städernas allmänna förlitan på tryggheten i sina markinnehav.

10. Det framstår för utredningen såsom föga sannolikt, att de städer som ha donationsjordsmedelsfonder skulle mera allmänt anse det önskvärt att bevara dessa såsom separata fonder. Utredningen föreslår därför, att såsom en övergångsbestämmelse stadgas att donationsjordsmedelsfond skall överföras till allmän eller särskild investeringsfond. I 5 § 3) promulgationslagen till kommunallagen lämnades kommunerna i fråga om försäljningsmedelsfond härutöver möjlighet att taga sådan fond i anspråk »för avsedda ändamål». Tydligt är att ett motsvarande stadgande icke lämpligen kan meddelas i fråga om donationsjordsmedelsfonderna.

Självfallet får icke till investeringsfond överföras någon genom försäljning av donationsjord uppkommen fond, vars avkastning genom lag eller tidigare av Kungl. Maj:t meddelat beslut bundits vid något särskilt ändamål, såsom en prästlönefond eller en i 2 kapitlet omnämnd lönefond vid allmänt läroverk. Övergångsbestämmelsen synes böra förses med ett uttryckligt undantagsstadgande av denna innebörd.

11. I samband med ett avskaffande av Kungl. Maj:ts kontroll över städernas förvaltning av sin donationsjordsförmögenhet, bör underställningsregeln i 75 § första stycket kommunallagen upphävas. Någon närmare motivering härför torde icke krävas.

12. Utredningen har övervägt, huruvida i samband med genomförande av dess förslag alltjämt bestående fall av oskiljaktighet mellan tomt och stadsäga borde bringas att upphöra genom lagstiftning. Dylik oskiljaktighet torde numera förekomma blott sparsamt. Företeelsen är emellertid icke inskränkt till donationsjord utan kan föreligga även i fråga om annan stadsjord. Med hänsyn härtill har utredningen ansett spörsmålet falla utanför dess uppdrag och böra lösas i samband med det pågående arbetet på en allmän reformering av lagstiftningen om fastighetsbildning och fastighetsregistrering. Utredningen vill likväl som sin mening uttala, att ifrågavarande rättshistoriskt betingade företeelse numera icke torde ha någon funktion att fylla.

Sammanfattning

Utredningens uppgift har varit att undersöka, huruvida förutsättningar finnas för avskaffande av den fortlöpande statliga kontrollen över städernas förvaltning av den jord, som i gångna tider — huvudsakligen under 1500- och 1600-talet — av kronan donerats till ett stort antal städer antingen för att möjliggöra stadens uppkomst eller för att trygga dess bestånd och främja dess utveckling. Innebörden av och formerna för denna kontroll har undersökts. Särskild uppmärksamhet har ägnats åt reglerna, att stad icke får sälja sådan mark utan Kungl. Maj:ts medgivande och icke till lägre pris än som motsvarar jordens verkliga värde, liksom åt principen att Kungl. Maj:t skall efter framställning av staden avgöra för vilka ändamål och i vilken omfattning staden må använda influtna försäljningsmedel.

Undersökningen har givit vid handen, att det icke längre är något intresse vare sig för staten eller för städerna att denna kontroll bibehålles. Tvärtom medför denna betydande olägenheter, framför allt för städerna. Sålunda fördröjas städernas markdispositioner och städerna nödgas ofta att för vinnande av tillstånd till försäljning eller till användning av donationsjordsmedel för exploateringsändamål prestera vidlyftiga utredningar.

Det föreslås därför, att beträffande alla de markdonationer till stad från kronan, vilka givits antingen med äganderätt men utan befogenhet för staden att frånsälja mark eller med allenast evärdelig nyttjande- eller besittningsrätt, skall anses såsom hade marken donerats med äganderätt och rätt för staden att utan särskilt bemyndigande avhända sig densamma.

Vidare föreslås att de s. k. donationsjordsmedelsfonder, som uppkommit genom tidigare försäljning av donationsjord och beträffande vilkas placering, förvaltning och disposition Kungl. Maj:t meddelat särskilda bestämmelser för varje stad, skola överföras till allmän eller särskild investeringsfond i staden.

Förslaget innebär att kommunallagens regler till skydd för kommunernas förmögenhet hädanefter komma att angiva gränserna för städernas frihet att förvalta och disponera över ifrågavarande från kronan bekomna kapital i fast och lös egendom.

Det framhålles att förslaget i princip icke rubbar av stad tidigare företagna dispositioner av donationsjord eller den rätt, som kronan eller enskilda förvärvat genom dylika dispositioner.

Den ytterligt sällan tillämpade bestämmelsen i 75 § kommunallagen om underställning under länsstyrelsen av stadsfullmäktiges beslut om allmän plan för hushållningen med stads donationsjord föreslås upphävd.

Den föreslagna lagstiftningen bör genomföras utan att en eventuell framtida allmän reglering av frågan om »städernas särskilda skyldigheter och rättigheter i förhållande till staten» avvaktas.

Inskränkningar i stads rätt att försälja fast egendom enligt dansk, norsk och finländsk lagstiftning

(Av utredningens sekreterare upprättad PM)

Danmark¹

Nästan alla medeltida städer i Danmark anses ha uppstått på mark, som tillhörde konungen eller varav denne ägde en större eller mindre del. Sedan en ny stad väl kommit till stånd, synes konungen i regel ej längre betraktat marken som sin eller kronans egendom; borgarna ansågos som ägare av denna med skyldighet att erlagga viss jordskyld. I syfte att förhindra att städernas jord kom i adelns eller kyrkans ägo utfärdades vissa förbud mot att stads jord såldes till annan än borgare i staden eller annan än stadsinvånare; dylika förbud visade sig vara svåra att upprätthålla. Äldre städer synas liksom i Sverige stundom fått sitt markinnehåll ökat genom ytterligare donationer av konungen eller kronan.

Vid enväldets införande år 1660 var den tidigare kommunala självstyrelsen i städerna försvunnen, i det att borgmästare och råd utnämndes av konungen. Under 1700-talet började en ny självstyrelse så till vida växa fram, att en kommunal representation, »de eligerede Borgere», uppstod, med vilken de av konungen utnämnda ämbetsmännen, d. v. s. byfogden och magistraten, skulle rådgöra i kommunala frågor och som i vissa städer hade en begränsad beslutanderätt. Köpstadsanordningen av den 24 oktober 1837 befäste denna utveckling. Sedan den kommunala självstyrelsens princip år 1849 grundlagsfästs, ersattes 1837 års författning med köpstadslagen av den 26 maj 1868. Genom sistnämnda lag sammanslogos magistraten och borgarrepresentationen till en församling, byrådet, vars ordförande, borgmästaren, utnämndes av konungen. Gällande kommunallag för städerna (utom Köpenhamn) är lov om købstadskommunernes styrelse av den 25 mars 1933.² — Utvecklingen av den danska kommunallagstiftningen präglas av att de kungl. ämbetsmännens tidigare helt dominerande inflytande undan för undan alltsedan enväldets slutskede minskats och ersatts av en kommunal självstyrelse.

Genom reskript den 2 mars 1787 jämte under de närmast följande åren utgivna tilläggsföreskrifter gavs tämligen ingående bestämmelser om städernas ekonomi och myndighetskontrollen därav; vid insändandet till den kungl. räktekammaren av stads årsräkenskaper skulle även lämnas en specificerad redovisning för förvaltningen av stadens fasta egendom. Försäljning av sådan egendom fick endast ske med regeringsmedgivande.

Enligt 25 § av 1837 års anordning krävdes kancelliets eller konungens approbation av ett stort antal stadskommunala beslut av ekonomisk art, »der er aldeles ekstraordinære eller som har sær indgribende og vedvarende følger for kommunen». Hit hörde bl. a. beslut om avhändelse av stadens fasta egendom — däribland

¹ Jørgensen: Dansk Retshistorie, 1940; Poul Andersen: Dansk Forvaltningsret, 1936; P. F. Schou: Købstædernes Forfatning og Styrelse, 1901; P. Munch: Købstadstyrelsen i Danmark I—II, 1900; Ernst Andersen: Administrativt tilsyn med kommunalforvaltningen, 1940.

² Omtryckt genom bekendtgørelse nr. 328 af 6 juli 1950 af lov om købstadskommunernes styrelse.

utskiftning av köbstadsjorder,³ varigenom äganderätten övergick till enskilda mot årliga avgifter till kærnerkassen — liksom beslut om utlegande av stadens jord på längre tid än tillförne eller på annat sätt än genom offentlig auktion. I de särskilda regulativ, som skulle meddelas för varje stad, skulle stadens kompetens väl kunna ökas men ej minskas. — Utskiftning av stadsjord på tomterna förekom med stöd av särskilda medgivanden i stor omfattning från 1700-talets slut till mitten av 1800-talet; enligt en förordning av den 18 oktober 1811 blev utskiftad jord ej oskiljaktigt förbunden med respektive tomt utan var föremål för i stort sett fri överlåtelse enskilda emellan. I andra fall utskiftades stadsjord i lotter, vilka omedelbart blevo särskilda egendomar och av staden såldes eller utlegdes.

I köpstadslagen av den 26 maj 1868 voro underställningsfallen färre — sålunda hade borttagits underställningsskyldigheten vid utlegning på längre tid av stadsjord.

Enligt 22 § i gällande köpstadslag av år 1933 kräves inrikesministerns samtycke till byrådets beslut om upptagande av lån (med vissa undantag), ingående av borgen, förbrukande av kommunens kapitalförmögenhet (med vissa undantag) samt försäljning och pantsättning av kommunens fasta egendom eller förvärv av ny fast egendom.

För Köpenhamn ha alltid gällt särskilda bestämmelser. Enligt den formellt ännu gällande 17 § av den särskilda kommunallagen för Köpenhamn av den 4 mars 1857 kräves inrikesministeriets samtycke till bl. a. köp och försäljning av fast egendom, ingående i kapitalförmögenheten. Undantagna från underställningsskyldigheten äro blott vissa beslut om försäljningar av »udenbys jorder», men enligt en praxis, som antages gå tillbaka till år 1865, har magistraten aldrig ansökt om samtycke till försäljning av »indenbys jorder».

Vid bestämmandet av de danska stadsmyndigheternas kompetens ifråga om försäljning eller annan disposition av stads fasta egendom synes någon skillnad aldrig ha gjorts mellan mark, som anslagits åt staden av konungen (kronan), och annan mark. Såsom nämnt synes kronan åtminstone som regel icke ansetts bevarad vid äganderätten till mark, som anslagits åt stad för dennas allmänna behov. Det vill vidare synas som om städerna i Danmark i allmänhet ej kommit i åtnjutande av arealmässigt så omfattande donationer som dem, vilka den svenska kronan gjorde under 1500- och 1600-talet. Med hänsyn till det länge bevarade statliga myndighetsinslaget i den danska stadsförvaltningen och den relativt omfattande underställningsskyldighet beträffande stadskommunala beslut, som rått sedan kommunal självstyrelse infördes, vill det synas som om ett åtskiljande av »kronodonationsjord» och annan stadsjord ej skulle haft större praktisk betydelse i Danmark.

Norge⁴

Stadsbildandet var i Norge länge av föga omfattning. Vid enväldets införande funnos inom landets nuvarande gränser blott sex gamla samt två under 1600-talets förra hälft tillkomna köpstäder. Vid tillkomsten av den första moderna kommunallagen för städerna, Loven om Formandskaber i Kjøbstæderne m.v. av den 14 januari 1837 hade antalet köpstäder stigit till tjuguåtta. Av dessa städer synas

³ Ännu i 1 § av 1933 års köpstadslag skiljes mellan köbstadsgrunde och köbstadsjorder. De förra äro de bebyggda tomterna, de senare stadens åkrar, ängar o. dyl. Distinktionen är ålderdomlig och kameral.

⁴ Ovan under »Danmark» angiven litteratur samt Aschehoug: De norske kommuners Retsforfatning før 1837, Christiania 1897; A. Dybsjord: Lov om kommunestyre i byene av 10 juni 1938 med kommentar; förarbetena till 1938, 1947 samt 1954 års lagstiftning.

en del blott ha bestått av den tätbebyggda handelsplatsen medan andra därutöver inrymde en Bymark, som tillagts invånarna för jordbruksändamål. I de yngre städerna synas gränserna för stadsområdet ofta ha varit ovissa, i några fall ända till tillkomsten av 1845 års byggnadslag.

Den under rubriken »Danmark» omnämnda lagstiftningen från slutet av 1700-talet gällde även för de norska städerna. Före tillkomsten av denna lagstiftning uppges dessas jord — i synnerhet Oslos — i betydande utsträckning ha avhänts.

Genom 1837 års lag, som gällde till ikraftträdandet den 1 juli 1922 av lov om kommunestyre i byene av 30 september 1921, tillerkändes städerna en omfattande självstyrelse. Vissa viktigare beslut skulle dock underställas amtmannen eller, där-est beslutet fattats med mindre än tvåtredjedels majoritet och minoriteten påyrkade detsamma, regeringen. Konungens approbation krävdes för giltigheten av beslut, som skulle medföra utgifter under mer än fem år, ävensom beslut om avhändelse av mark på sådant sätt att stadens dittillsvarande inkomst därav skulle komma att försvinna eller minska.

Enligt lov om kommunestyre i byene av den 10 juni 1938 ankom det på bystyret att fatta beslut om köp, försäljning, byte och pantsättning av fast egendom liksom om avstående av rättighet i sådan egendom. Bystyret kunde bemyndiga formannskapet eller annan att bestämma försäljningspriset vid beslutad försäljning liksom att sälja fast egendom såframt försäljningen krävdes för genomförandet av beslut som fattats av bystyret. Åtskilliga beslut — företrädesvis av ekonomisk art — av bystyret eller annan kommunal myndighet skulle för godkännande underställas Konungen eller den Konungen befullmäktigat. Underställningsskyldighet förelåg vid bl. a. beslut om försäljning och upplåtelse för längre tid än 40 år av fast egendom liksom om delegation av rätt att stycka och sälja eller upplåta sådan egendom. Skyldigheten att underställa även vissa beslut om upplåtelse infördes först genom 1938 års lag.

Konungen ägde bestämma att beslut om försäljningar och upplåtelse av mark, vars värde icke översteg visst belopp, icke behövde underställas; detta maximibelopp förutsattes skola fastställas särskilt för varje kommun alltefter dennas ekonomiska förhållanden. Denna regel, som till 1938 års lag överförts från 1921 års lag, kom aldrig att tillämpas. Under giltighetstiden för 1921 års lag var vid flera tillfällen tal om att fastställa dylika maximibelopp, men justitiedepartementet, vari prövningen av flertalet underställda kommunala beslut företogs, ansåg att tiderna voro sådana att approbation borde krävas för alla försäljningsbeslut. Den kommitté, vars förslag låg till grund för 1938 års lag, ansåg, att det i vart fall för det dåvarande icke fanns anledning att utnyttja möjligheten att fastställa dylika gränser, men fann att bestämmelsen utan skada kunde behållas för det fall att det skulle bliva anledning att företaga en sällning av underställningsärendena.

Rätten för Konungen att delegera prövningen av underställda kommunala beslut lagfästes genom en år 1947 vidtagen ändring i 58 § av 1938 års lag. Förslag härom hade framställts av Desentraliseringskomiteen i en år 1946 avgiven instilling. Kommittén, som utgått från att dylik delegation ej kunde ske utan uttryckligt stöd i lag, hade anfört bl. a., att många av ifrågavarande beslut hade ringa ekonomisk betydelse och mycket ofta vore av den art, att det vore uppenbart att beslutet skulle godkännas. Departementets handläggning bleve därför ofta rent formell. Med stöd av den sålunda införda delegationsbestämmelsen skedde genom kungl. resolution den 10 juni 1949 en omfattande delegation av Konungens (departementets) prövningsrätt till fylkesmännen. Beslut om försäljning, pantsättning och längre tids upplåtelse av fast egendom fick sålunda godkännas av fylkesmännen, därest egendomens värde antoges icke överstiga 25.000 kronor. Däremot

voro fylkesmännen ej behöriga att upphäva eller undanröja ett beslut. Ärenden av särskild vikt eller principiell art skulle alltjämt underställas Konungen (departementet).

Den nya, för alla kommuner gemensamma kommunallagen — lov om styret i kommunene av den 12 november 1954, vilken trätt i kraft den 1 juli 1955 — har på nu ifrågavarande område inneburit några betydelsefulla ändringar. Bystyrets möjlighet att delegera sin beslutanderätt i fråga om fastighetsförsäljningar har vidgats. Åt formannskapet kan givas full beslutanderätt över försäljningar som avse fastigheter värda högst 25.000 kronor; tidigare delegationsmöjligheter kvarstå (24 §). Vidare har underställningsskyldigheten inskränkts: beslut av kommunestyret eller formannskapet om försäljning eller upplåtelse på mer än 40 år av fast egendom behöver icke underställas såvitt fråga är om egendom med ett värde ej överstigande 25.000 kronor, icke heller beslut om delegation enligt nyssberörda bestämmelser (59 §).

Anmärkas må att den norska kommunalrätten alltjämt rymmer en viss möjlighet för en minoritet i kommunestyret att framtinga att ett av styret med enkel majoritet fattat beslut underställs Konungen (16 §).

I den mån de fåtaliga gamla norska köpstäderna över huvud innehava någon mark, som anslagits dem med Konungen eller kronan bevarad äganderätt, synas dessa markinnehav ej kunna vara av någon större omfattning eller betydelse. Åtminstone sedan tillkomsten år 1837 av den äldsta kommunallagstiftningen för köpstäderna har vid reglerande av städernas befogenhet att försälja mark något avseende ej fästs vid de omständigheter, varunder stad bekommit mark. Liksom i den danska köpstadslagstiftningen torde dock den generella underställningsskyldigheten av försäljningsbeslut ha medfört att distinktioner av dylik art skulle saknat större praktisk betydelse.

Finland⁵

Den för Sverige och Finland till år 1809 gemensamma rättsutvecklingen gör självfallet att på här ifrågavarande område alltjämt finnas väsentliga likheter mellan förhållandena i de båda länderna. Samtidigt kan dock konstateras att rättsutvecklingen i Finland under 1800-talet på detta område uppvisar ganska markanta avvikelser från utvecklingen i Sverige.

De städer, som funnos i Finland vid skilsmässan från Sverige, torde — möjligen med undantag för några av de äldsta — vara anlagda å mark, som anslagits av kronan.

Även under den ryska tiden ansågs nödvändigt att åt en blivande ny stad alltid genom statens försorg förvärvades all den mark, som skulle komma att tillhöra den blivande stadens judiciella område. Då den nya staden regelmässigt saknade möjligheter att erlagga någon ersättning för marken, överlämnades denna vederlagsfritt till staden. (I motsats mot städer ansågs köpingar kunna grundas utan att köpingen erhöi äganderätt till marken.) Stadsbildning ansågs alltså förutsätta att all mark utom byggnadstomter var i stadens besittning. Först genom lagen den 19 maj 1925 angående ändring i kommunal indelning blev lagligen sanktionerat, att mark i enskild ägo kunde inkorporeras med stad; dessförinnan hade ansetts — frånsett i några enstaka, sena undantagsfall — att inkorporering kunde ske endast av mark, som staden inköpt eller som staten tillhandahållit åt staden.

⁵ K. J. Ståhlberg: Finlands förvaltningsrätt, 1940, och där å s. 307 och 308 angiven svenskspråkig litteratur; förarbetena till 1943 års lagstiftning; S. Törnqvist: Kommunens finansförvaltning, 1951.

Oaktat någon samlad undersökning av städernas donationsjordar, av den art som kammarkollegiet för de svenska städernas del framlade år 1897, ej synes ha verkställts i Finland, framgår av tillgängliga sammanställningar av städernas markinnehav att åtskilliga städer — vid stadsgrundandet eller senare — erhållit mycket betydande markanslag.

Liksom i Sverige hamnade småningom stora delar av donationsjorden i enskildas besittning. För åtskilliga städers del reglerades dessa förhållanden under 1800-talets sista decennier och början av detta århundrade. Då — såsom i det följande närmare utvecklas — regeringen ansågs sakna befogenhet att medgiva försäljning till enskilda av donationsjord utom stadsplan, skedde uppgörelserna mellan markinnehavarna och städerna vanligen i den formen, att innehavarna mot erkännande av stadens rätt till marken erhöles legokontrakt med lång löptid.

Donationsjordarna ha såsom antytts ansetts i princip inalienabla. Denna ståndpunkt har liksom inom svensk doktrin och praxis stötts på donationsurkundernas ordalag och åtskilliga författningar i ämnet, bl. a. av åren 1672, 1719, 1745 och 1750. Härjämte har åberopats kungl. försäkran av år 1789, vilken i Finland gäller med privilegiehelgd. Den inalienabla karaktären av donationsjordarna har ansetts innebära, att städerna icke äro befogade att avhända sig sådan mark med mindre överlåtelsen kan anses stå i överensstämmelse med särskild bestämmelse i donationsurkunden eller med det med donationerna avsedda allmänna syftet. Sistnämnda förutsättning har ansetts vara uppfylld, då fråga var om försäljning av tomt inom vederbörligen fastställd stadsplan. I samband med att skillnaden mellan fri och ofri grund i städerna under 1800-talet utplånades uppkom sålunda den praxis, att städerna för dylika försäljningar icke voro beroende av regeringens (senatens) medgivande. Några i senare tid anlagda städer berättigades genom uttryckliga bestämmelser i fundationsbrevet att med full äganderätt avyttra tomter utom stadsplaneområdet för industriella och likartade ändamål.

I den första kommunalstyrelseförfattningen för städerna, förordningen av den 8 december 1873, stadgades — i nästan ordagrann överensstämmelse med motsvarande stadgande i 1862 års svenska kommunalstyrelseförordning för stad — i 74 § att stadsfullmäktiges beslut skulle underställas senatens ekonomidepartements prövning, då det angick försäljning, pantförskrivning eller utbyte av sådan staden tillhörig fastighet, som genom gåva eller testamente densamma tillfallit och för visst ändamål, som avser stadens gemensamma nytta, blivit anslagen. Vid tillkomsten av 1917 års kommunallag för städerna överflyttades stadgandet till denna författning och återfinnes nu i 105 § första stycket kommunallagen den 27 augusti 1948. I doktrin och praxis har beträffande stadgandets räckvidd den meningen segrat, att stadgandet icke avser den åt städerna av staten (kronan) donerade jorden. Såsom stöd för denna tolkning har anförts bl. a. att donationsjorden i de flesta fall icke överlämnats såsom gåva utan endast under nyttjanderätt samt att underställningsparagrafens tillämplighet jämväl å dessa donationsupplåtelser skulle stå i strid med 1789 års försäkran.

Ett undantag från inalienationsprincipen skedde genom lagen av den 15 oktober 1918 angående inlösen av legoområden, varigenom bl. a. vissa legotagare å stad tillhörigt torp, landbondelägenhet och backstugeområde berättigades inlösa av dem innehavda legoområden. Lagen tillkom i den för grundlagsändring föreskrivna ordningen, vilken skall tillämpas även vid lagstiftning som innebär ändring av ståndprivilegium.

Först genom lagen den 24 mars 1943 angående tillägg till kommunallagen för städerna erhöles statsrådet befogenhet att medgiva stad att avyttra utanför stadspla-

nen belägen donationsjord (41 a §). I propositionen nr 10 till 1943 års riksdag framhölls, att regeln allttjämt borde vara den, att donationsjorden bibehölls såsom en god och säker inkomstkälla för vederbörande stadskommun och nyttjades för tillgodoseende av stadens expansionsbehov samt att jordvärdestegringen förbehölls staden. Erfarenheten hade dock givit vid handen att även för mark utom stadsplan en försäljning i undantagsfall kunde vara det tjänligaste sättet för markens tillgodogörande. Frågor om sådan försäljning borde underställas statsrådet in casu. För att donationsändamålet måtte behörigen tillgodoses borde föreskrift meddelas därom, att inflytande köpeskilling skulle förvaltas såsom en särskild fond, varav såväl kapital som ränta skulle användas till förvärvande av vederlagsjord till motsvarande värde. Denna jord borde då iklädas donationsnatur. Statsrådet skulle vid meddelande av tillstånd äga föreskriva även andra villkor och förbehåll.

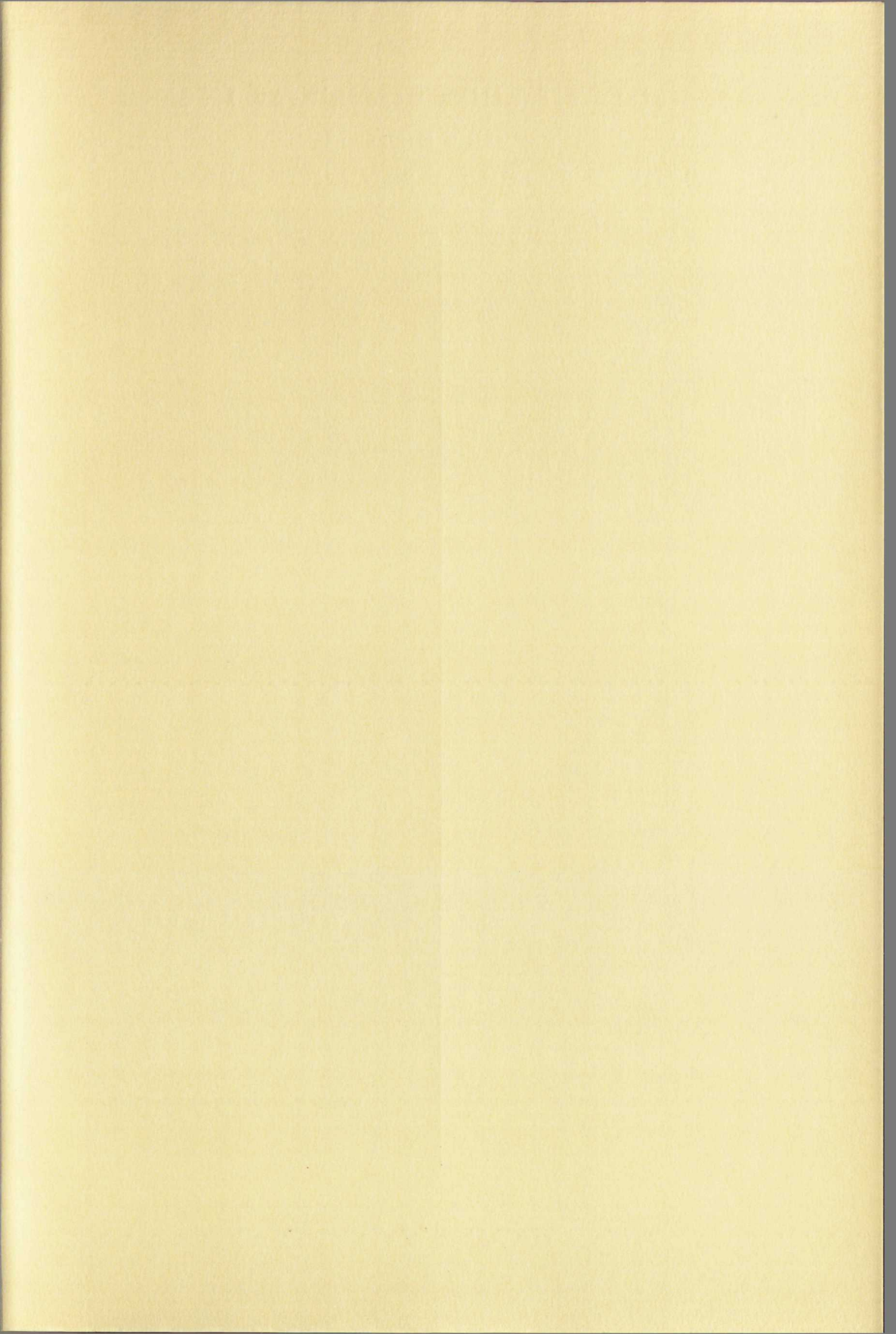
I 1948 års kommunallag upptogs stadgandet utan saklig ändring såsom 105 § andra stycket och lyder där:

I den ordning, som i 1 mom. är stadgat, kan stad, utan hinder av vad i 1 och 4 §§ av försäkran för borgerskapet och städerna, given den 23 februari 1789, är föreskrivet samt av gällande bestämmelser i övrigt angående dispositionen av städernas donationsjord, jämväl för ändamål, som länder staden till allmänt gagn, avyttra donationsjord utom stadsplan, såframt dess avhändande icke försvårar stadens framtida utveckling. Vid fastställandet av beslutet äger ministeriet för inrikesärendena förordna, att medel, som genom donationsjordens försäljning inflyta, skola fonderas och användas för anskaffande av vederlagsjord till motsvarande värde ävensom att dylik vederlagsjord skall iklädas donationsjords natur.

Rörande 1948 års kommunallag må slutligen här anmärkas att lagen — utöver vad som framgår av citerade lagrum — icke innehåller några bestämmelser om skyldighet för kommunen att fondera medel. Den centrala regeln till skydd för den kommunala förmögenheten är bestämmelsen i 106 § andra stycket, att kapitalinkomster icke få användas för kommunens egentliga utgifter.

RECEIVED
MAY 10 1964
LIBRARY OF CONGRESS

KUNGL. BIBL.
- 6 APR 1956
STOCKHOLM



Statens offentliga utredningar 1956

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.)

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Kommunalförvaltning.

Städernas donationsjord. [7]

Statens och kommunernas finansväsen.

Politi.

Nationalekonomi och socialpolitik.

Åldringvård. [1]
Statsägda aktiebolag i Sverige. [6]

Hälsa- och sjukvård.

Allmänt näringsväsen.

Fast egendom. Jordbruk med binärningar.

Fiskhandeln i Sverige. [2]
Statens stöd åt växtförädlingen m. m. [4]

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Industri.

Handel och sjöfart.

Kommunikationsväsen.

Standardtariffer för detaljdistribution av elektrisk kraft.
[5]

Bank-, kredit- och penningväsen.

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt.
Restaurering av Uppsala domkyrka. [3]

Försvarsväsen.

Utrikes ärenden. Internationell rätt.