

Nr 16.

Ankom till Riksdagens kansli den 2 mars 1910 kl. 2 e. m.

*Utlåtande i anledning af väckta motioner om skrivelser till
Kungl. Maj:t angående bättre förmånsrätt för kommunal-
utskylder m. m.*

Lagutskottet har till behandling i ett sammanhang förehåft nedan intagna, inom Andra kammaren väckta, till utskottet hänvisade motioner, nämligen nr 49 af herrar *M. Ström* och *C. Riström*, med hvilka herrar *F. A. Bäckström* och *Linus Lundström* instämt, nr 84 af herr *P. M. Olsson* i Blädinge och nr 91 af herr *J. Bengtsson* i Bjärnalt.

Herr *Ström* m. fl. har i sin motion anfört följande:

»Den förmånsrätt, som enligt 17 kapitlet handelsbalken vid exekutiv försäljning af fastighet iakttages beträffande statens bevillning och aflöning till prästerskapet, synes böra utsträckas att gälla äfven andra å fastighet belöpande skatter, afgifter och utskylder, nämligen landstingsmedel, bidrag till skjutsentreprenader, vägskatt, sådana utskylder, som af stadsfullmäktige, kommunal- och kyrkofullmäktige äfvensom å allmän rådstuga, kommunal- och kyrkostämma beslutas, samt vidare afgifter utgående inom härad eller tingslag för dess gemensamma behof.

Lagbestämmelserna i detta afseende hålla kommunen inom så trånga gränser, att en lagförändring eller ett tillägg i lagen visat sig vara af stort behof. Det blir här fråga om en affärsförbindelse, som är oberoende af parternas fria vilja, i ty att kommunen är skyldig att enligt laga bestämmelser verkställa debitering och indrifning af de gjorda skattepåläggen. De fastställda formerna lämna intet rum för kommunen

Herr Ströms
m. fl. motion.

att liksom den enskilde genom egen företagsamhet skydda sig för förlust. På grund häraf har kommunen på senare tider fått göra betydande afskrifningar af utskylder, hvaraf i sin tur följt, att skattebördan fallit på en annan än den skyldige. Då det ej kan vara obilligt, att kommunen skyddas för förluster i omförmälda afseende, tillåta vi oss vördsamt föreslå,

att Riksdagen ville besluta att i underdånig skrifvelse till Kungl. Maj:t anhålla, det Kungl. Maj:t täcktes låta utreda, huruvida förmånsrätt framför in-teckningar må utsträckas att gälla på fastighet belöpande landstingsskatt, bidrag till skjutsentreprenader, vägskatt, sådana utskylder, som af stadsfullmäktige, kommunal- och kyrkofullmäktige äfvensom å allmän rådstuga, kommunal- och kyrkostämma beslutas, samt vidare afgifter utgående inom härad eller tingslag för dess gemensamma behof.»

Herr Olssons
motion.

Herr *Olssons* i Blädinge motion är af följande lydelse:

»En viktig samhällelig rättighet, som svenska folket innehar, är att sig själf beskatta, såväl i Riksdag som landsting, som å kyrko- och kommunalstämma.

Hvad beskattningen uti sistnämnda hänseende beträffar, har den utnyttjats i stor utsträckning, enär stora summor årligen uttaxeras för gemensamma kommunala behof.

Emellertid synes det mig vara en brist uti lagstiftningen på detta område, att, då en skattskyldig tilläfventyrs kommit på obestånd, och särskildt då skatten är debiterad för fastighet, denna kommunalskatt icke utgår med förmånsrätt.

Uti § 57 i kungl. förordningen om kommunalstyrelse på landet heter det, att »jordägare eller boställsinnehafvare, som åt landbo eller arrendator upplåtit jord eller boställe, är från erläggande af kommunalutskylder därför befriad, enär dessa utskylder enligt 1 mom. i denna paragraf skola af brukaren erläggas».

Häraf följer, att om arrendatorn kommer på obestånd och ingenting äger, kan kommunen gå förlustig den kommunalskatt, som är arrendatorn påförd, icke allenast för hans personliga del, utan äfven för den jordegendom han arrenderar.

Detta är ju mot öfriga skattskyldiga den största orättvisa, och hvad den kan innebära, därest det är fråga om en större jordegendom, som måhända utgör en väsentlig del af en kommun, såsom ofta kan vara fallet, torde vara lätt att förstå.

Det förefaller mig knappast kunna vara mer än en mening därom, att den jordegendom, som måhända själf drager stora kostnader för fattigvård, skolväsende m. m. för därvarande underhafvande, äfven bör svara för de kommunalutskylder, som påförts egendomen, i de fall där arrendatorn det ej förmår, och i hopp om Riksdagens bifall härtill vågar jag föreslå,

att Riksdagen ville i skrifvelse till Kungl. Maj:t anhålla, det täcktes Kungl. Maj:t för Riksdagen framlägga förslag till sådana bestämmelser att kommun tillförsäkras förmånsrätt i gäldenärs bo för i vederbörlig ordning uttaxerade kommunalutskylder, äfvensom att, där dessa utskylder äro debiterade för utarrenderad jordbruksfastighet, desamma må, i den mån de icke af arrendator eller ägare guldits, af fastigheten utgå med förmånsrätt.»

Herr *Bengtsson* i Bjärnalt har i sin motion anført följande:

Herr Bengtssons motion.

»Af ålder har i vårt land den principen varit erkänd, att kronan bör i fast egendom åtnjuta förmånsrätt för af densamma utgående skatter. I 1734 års lag hade denna princip fått sitt uttryck i 17 kap. 6 paragrafen handelsbalken, som hade följande lydelse: 'För afrad, tionde och all annan afgäld af fast egendom hafve ock den företråde till samma jord, som den ränta äger där den ej längre stått inne än i 17 kap. jordabalken stadgadt är. — — — — — Stå både kronans och jordägarens räntor inne; hafve kronan företråde.'

Länge dröjde det däremot, innan principen, att jämväl kommuner borde för till dem utgående utskylder åtnjuta förmånsrätt, trängde igenom. Under den tid, då endast prestationer in natura för fattigvårdsändamål voro de enda kommunala bidrag, som förekommo, torde icke heller något behof af dylik förmånsrätt hafva förefunnits. Allt efter som de ändamål kommunerna hade att tillgodose blefvo flere och betydelsefullare, visade sig behofvet af förmånsrätt, och framställes kraf på stadgande därom. Redan lagkommittén ansåg sig böra beakta detta kraf och upptog i sitt första förslag ett stadgande, som i fråga om förmånsrätt för utskylder af fast egendom likställde kommuner med kronan. I förslaget 22 kap. 6 paragraf hette det nämligen: 'För utskyld eller afgäld, som af fast egendom gå bör och för sist förflutna eller löpande året inestår, hafve kronan eller annan afgäldstagare förmånsrätt i egendomen.'

Äfven lagberedningen godkände denna princip och antog den 11 oktober 1850 enhälligt följande redaktion af samma paragraf: 'För sist förflutna och löpande årets afgäld, ränta eller utskyld af fast egendom

hafve kronan eller annan, till hvilken den afgäld, ränta eller utskyld gå bör, förmånsrätt i egendomen.'

Som bekant, blefvo emellertid dessa förslag aldrig upphöjda till lag, utan kommunerna fingo ännu en lång tid framåt vara i saknad af all förmånsrätt för utskylder.

Däremot blef kronan genom kungl. förordningen den 8 oktober 1861 tillerkänd 'företräde' enligt 17 kap. 12 paragrafen handelsbalken till lös egendom 'för gäldenärs utskylder sista och löpande året, de där ej för fast egendom utgå.'

Vid 1865—66 års riksdag väcktes emellertid en motion med hemställan att Riksdagen måtte för sin del besluta, att kommun skulle för kommunalutskylder åtnjuta förmånsrätt. Liknande motioner väcktes i Riksdagens Andra kammare åren 1868, 1869, 1871, 1878, 1879, 1881, 1882, 1885, 1886 och 1887. Sistnämnda år beslöt Riksdagen en skrifvelse till Kungl. Maj:t med anhållan, att Kungl. Maj:t måtte framlägga förslag i frågan. År 1889 framlade ock Kungl. Maj:t ett förslag till ändring af 17 kap. 12 paragrafen handelsbalken, hvilket stadgade förmånsrätt i gäldenärens egendom, såväl fast som lös, för kommunal- och stadsutskylder m. fl. kommunala afgifter, dock endast för sista och löpande året. Detta förslag blef af Riksdagen antaget, och den lydelse, 17 kap. 12 paragrafen därigenom erhöll, kvarstår ännu oförändrad. Kommuner äga således för närvarande för kommunala utskylder en generell förmånsrätt i gäldenärens lösa och fasta egendom.

En del af de ofvan omförmälda motionerna åsyftade emellertid, att kommunalutskylder för fast egendom skulle åtnjuta förmånsrätt i samma egendom. Dessa motioners författare voro af den åsikten, att då man i fråga om förmånsrätt gjorde en bestämd skillnad mellan 'kronoutskylder för fast egendom' å ena sidan, och 'kronoutskylder, som icke utgå för fast egendom' å den andra, borde i samma afseende göras skillnad äfven emellan 'kommunalutskylder för fast egendom' och 'kommunalutskylder, de där icke utgå för fast egendom', och att således, utom en generell förmånsrätt i lös och fast egendom, borde stadgas förmånsrätt i fast egendom, näst efter kronoutskylder, för af samma egendom utgående kommunala utskylder. Men äfven dessa personer torde ha ansett det klokast att tills vidare låta sig nöja med den reform, som de efter så många års strider lyckats få till stånd, och att afvakta, huru den samma komme att verka.

Under den tid, som därefter förflutit, har det emellertid visat sig, att behof förefinnes af en speciell förmånsrätt i fast egendom för kommunala utskylder af egendomen. Sedan jorden å många platser i vårt

land blifvit föremål för en häftig spekulation, har detta behof allt tydligare framträdt. För tillgodoseende af detta behof väcktes ock år 1908 i Andra kammaren af herr P. Svensson i Bondön en motion (nr 88), däri han hemställde, 'att Riksdagen ville besluta att i underdånig skrifvelse till Kungl. Maj:t anhålla, det Kungl. Maj:t täcktes låta utreda, huruvida den förmånsrätt, som genom lagen den 22 maj 1891 tillförsäkras aflöning till prästerskapet för fastighet å landet och för sådan stadsfastighet, hvaraf eljest skolat utgå tionde, jämväl kan utsträckas att gälla på fastighet belöpande landstingsskatt, bidrag till skjutsentreprenader, vägskatt och sådana utskylder, som af stadsfullmäktige, kommunal- och kyrkostämman beslutas, samt för Riksdagen framlägga det förslag, som af utredningen föranledes.'

Uti den 2 mars 1908 afgifvet utlåtande hemställde emellertid lagutskottet, att motionen icke måtte till någon Riksdagens åtgärd föranleda. Skälen till denna utskottets hemställan voro af trenne olika slag: formella, principiella och praktiska.

De formella skälen voro:

'Då förevarande motion ytterst afser att i lagen få infördt ett nytt undantagsstadgande och det sålunda är af vikt att någon tvekan eller otydlighet i afseende å föremålet för ett dylikt stadgande icke må föreligga, vill utskottet till en början erinra, att motionären icke gifvit sin hemställan den omfattning, att den tilltänkta med verklig sakrätt förenade förmånsrätten skulle tillkomma sådana å fastighet belöpande utskylder och afgifter, som å allmän rådstuga eller af kommunal och kyrkofullmäktige beslutas, eller inom härad eller tingslag för dess gemensamma behof utgående afgifter till byggande och underhåll af tingshus och häradsfängelse.'

Denna formella brist skall i förevarande motion afhjälpas.

Hvad åter de principiella skälen angår yttrade utskottet följande:

'I anslutning till hvad som vid föregående tillfällen yttrats i afseende å ny lagstiftning angående vissa förmånsrätter anser utskottet det förtjäna framhållas, hurusom införandet af nya s. k. legala eller tysta förmånsrätter i allmänhet icke kan anses öfverensstämmande med de regler, som böra gälla för en god kreditlagstiftning.'

Samma invändning gjordes redan vid 1865—66 års riksdag, då motion om förmånsrätt för kommunalutskylder förelåg. Och att denna invändning gjordes, då man debatterade *själfva principen* om medgifvande af dylik förmånsrätt, var ju helt naturligt. Men då denna princip en gång blifvit fastslagen, torde invändningen ha förlorat sin udd. Man torde knappast kunna påstå med fog, att det nu är fråga om en *ny* s. k. legal förmånsrätt.

Utskottet yttrade vidare: 'Hvarje i lag stadgad tyst förmånsrätt innebär ovillkorligen en inskränkning i de fordringsägares anspråk på betalning, hvilka af hvarjehande orsaker *nödgas* inlåta sig i affärsförbindelser utan att kunna affordra sina gäldenärer säkerhet för uppfyllande af deras åligganden.'

Men till dessa fordringsägare, som icke kunna affordra sina gäldenärer någon säkerhet, höra just kommunerna. Och dessa äro utan tvivel utsatta för det skarpaste *nödtväanget* att lämna kredit, ty, såsom grefve Julius Mörner yttrade vid 1868 års riksdag i denna fråga, 'beror det alldeles icke på kommunens godtfinnande att från sig utskjuta personer, därför att de anses bli insolvente, äro vinglare, vanfrejdade eller så vidare.'

Liksom motståndarne till all förmånsrätt för kommunala utskylder vid föregående tillfällen, då den frågan var före, uttalade farhågor för att medgifvandet af en dylik förmånsrätt skulle skada den 'allmänna krediten', har 1908 års lagutskott befarat, att fastighetskrediten skulle skadas, om den då föreslagna förmånsrätten blefve lagstadgad. Men lika litet som de förr uttalade farhågorna blifvit besannade, torde den senare spådomen komma att slå in. Om förmånsrätten begränsas att omfatta endast 'sista och löpande året', torde ingen risk förefinnas, att fastighetskrediten däraf skall lida skada.

Gå vi sedan till de praktiska skäl, som 1908 års lagutskott anförde mot förmånsrätt i fast egendom för af egendomen utgående kommunala utskylder, så voro dessa skäl, att något egentligt behof af dylik förmånsrätt icke skulle föreligga.

'Slutligen vill utskottet erinra att, äfven om vid en exekutiv försäljning af fastighet för in-tecknade eller andra fordringar än de af motionären åsyftade utskylder någon utdelning för dessa senare jämlikt bestämmelserna i 127 § utsökningslagen icke hos auktionsförrättare åtnjutes, det dock stått vederbörande kommun eller samhällighet fritt att dessförinnan eller sedermera söka utmätning i annan gäldenärens egendom. Är åter en dylik kommunens gäldenär i konkurstillstånd, åtnjutes ju jämlikt 17 kap. 12 § handelsbalken för kommunens ifrågavarande fordringar förmånsrätt i såväl gäldenärens fasta som lösa egendom; och de fall torde väl icke vara talrika, då de för fast egendom utgående kommunala utskylder och afgifter icke på något af ofvan angifna sätt kunnat helt eller till största delen uttagas, när man iakttagit vanlig påpasslighet för sin rätts bevarande.'

Härutinnan torde emellertid lagutskottet hafva misstagit sig. Ty i praktiken ställer sig det nog vanligen så, att denna utväg är utesluten,

enär icke någon annan egendom än den exekutivt försålda fastigheten funnits att utmäta. En fastighetsägare söker nog i det längsta undvika en exekutiv försäljning af hans fastighet. Har detta icke lyckats honom, är detta vanligen ett bevis därom, att hans öfriga tillgångar äro anlidade. De fall, då kommunala utskylder för fastighet icke kunna utbekommas vare sig genom utmätning af den fastighet, för hvilken de debiterats, eller ur gäldenärens konkursbo, torde numera, tyvärr, icke vara sällsynta, isynnerhet icke i större samhällen, där fastigheterna blifvit föremål för en osund spekulatio.

På grund af hvad jag ofvan anført, får jag vördsamt hemställa, att Riksdagen ville besluta att i underdånig skrifvelse till Kungl. Maj:t anhålla, det Kungl. Maj:t täcktes låta utarbета och för Riksdagen framlägga *dels* förslag till sådan ändring af 17 kap. 6 paragrafen handelsbalken, att förmånsrätt i fastighet enligt nämnda lagrum må, näst efter kronoutskylder, åtnjutas för på fastigheten belöpande stads- och kommunalutskylder, af kyrkostämma eller kyrkofullmäktige beslutade afgifter till kyrka och skola samt vägskatt, härads- och landstingsmedel, dock endast för sista och löpande året, *dels* det förslag till ändring af 17 kap. 12 paragrafen handelsbalken, hvartill förstnämnda förslag kan föranleda.»

I de ifrågavarande motionerna yrkas af herr M. Ström m. fl. att förmånsrätt framför in-teckningar måtte åtnjutas för på fastighet belöpande kommunalskatt, landstingsskatt, bidrag till skjutsentreprenader, vägskatt och öfriga afgifter, utgående inom härads eller tingslag för dess gemensamma behof, af herr J. Bengtsson, att förmånsrätt i fastighet måtte för kommunalskatt med flere af de nyssnämnda afgifterna åtnjutas näst efter kronoutskylder, samt af herr P. M. Olsson, att där kommunalutskylder äro debiterade för utarrenderad jordbruksfastighet, desamma må, i den mån de icke af arrendator eller ägare guldits, af fastigheten utgå med förmånsrätt. Sistnämnda motionär yrkar därjämte förmånsrätt i gäldenärs hela bo för i vederbörlig ordning uttaxerade kommunalutskylder.

I andra stycket af 17 kap. 12 § handelsbalken stadgas: »Sist skola med förmånsrätt ur gäldenärens egendom så i fast som löst gäldas med lika rätt sins emellan kommunal- och stadsutskylder, af kyrkostämma eller kyrkofullmäktige beslutade afgifter till kyrka och skola samt härads- och landstingsmedel, samtliga dock endast för sista och löpande året».

För kronoutskylder för fastighet åtnjutes förmånsrätt, enligt 6 § i oförmälda kapitel — i dess lydelse enligt lag den 14 juni 1907 — där det heter: »Den, som äger rätt till tionde, ränta eller annan sådan

afgäld af fast egendom, njute ock företräde till betalning ur egendomen, i hvems hand den vara må, där ej afgälden stått inne längre än ett år efter förfallodagen». Andra kronoutskylder utgå med förmånsrätt enligt 12 § första stycket i samma kapitel, som lyder: »Därnäst hafve kronan företräde till lös egendom för gäldenärens utskylder sista och löpande året, de där ej för fast egendom utgå». Hvad sålunda i 6 § stadgas skall enligt lag den 22 maj 1891 äga tillämpning i fråga om afgift, som på grund af lönereglering bör till prästerskapet utgå för fastighet å landet eller för sådan stadsfastighet, hvaraf eljest skolat utgå tionde.

Omförmälda i 17 kapitlet 6 § handelsbalken afsedda förmånsrätt, som gäller i »hvems hand fastigheten vara må», har alltså karaktär af en å fastigheten hvilande verklig panträtt. Den förmånsrätt åter, hvilken, enligt hvad ofvan nämnts, åtnjutes för kommunalutskylder m. fl. i andra stycket af 12 § i nämnda kapitel afsedda afgifter, gäller visserligen i all egendom och således äfven i fastighet, men har ej pant-rättslig verkan gentemot tredje man. Kommer fastigheten i ny ägares hand, finnes ingen rätt att ur fastigheten uttaga betalning. Beträffande kommunalutskylder för utarrenderad fastighet å landet skola, såsom af motionären P. M. Olsson erinrats, desamma ej ens påföras fastighetens ägare, utan gäller i fråga om dem 57 § tredje stycket af förordningen om kommunalstyrelse på landet, där det stadgas, att jordägare eller boställsinnehafvare, som åt landbo eller arrendator upplåtit jord eller boställe, är från erläggande af kommunalutskylder därför befriad, enär dessa utskylder enligt 1 mom. i samma paragraf skola af brukaren erläggas. Enligt 2 kapitlet 23 § i lagen om nyttjanderätt till fast egendom åligger det visserligen arrendatorn att ansvara för *all* jordägaren enligt lag åliggande skatt och allmän tunga utom bevillning. Detta stadgande bestämmer dock endast arrendatorns skyldighet i förhållande till jordägaren, men ej hvem som gentemot den, till hvilken skatten skall utgöras, är den ansvarige. I detta hänseende läser gälla, att de i motionerna afsedda afgifter med undantag af kommunalutskylder för utarrenderad jordbruksfastighet å landet och därmed likställda afgifter skola, likasom den allmänna bevillningen, påföras jordägaren. Hvad särskildt angår vägskatt, har genom Kungl. Maj:ts resolution den 5 juni 1896 fastslagits, att densamma skall påföras ägare af jordbruksfastighet och icke arrendator.

Af hvad utskottet sålunda anfört torde framgå, att den af motionärerna nu väckta frågan, i hvad den afser förmånsrätt i fastighet för

kommunalutskylder, ej låter sig tillfredsställande regleras utan mer omfattande ändring, än nu ifrågasatts, af vissa till kommunallagstiftningen hörande stadganden — ändringar, hvilka fordra desto noggrannare öfvervägande som med skattskyldigheten i ifrågavarande afseende den kommunala rösträtten intimt sammanhänger. Redan af nu omförmälda, af motionärerna ej tillräckligt beaktade förhållanden ser sig utskottet förhindradt att tillstyrka motionärernas yrkanden, i hvad de röra sist afsedda utskylder.

Men äfven fränsetd nämnda betänklighet mot motionärernas förslag, synas utskottet principiella skäl tala mot en sådan förmånsrättsordning, som den af motionärerna påyrkade. I anslutning till hvad som vid föregående tillfällen yttrats i afseende å ny lagstiftning angående vissa förmånsrätter, anser utskottet det i sådant afseende förtjäna framhållas, hurusom införandet af nya s. k. legala eller tysta, med panträttslig verkan förenade förmånsrätter i allmänhet icke kan anses öfverensstämmande med de regler, som böra gälla för en god kreditlagstiftning. Fastighetskrediten är nämligen en alltför ömtålig sak för att medgifva in-teckningshafvarnes tillbakasättande i förhållande till tysta panträttsägare i andra än i strängt begränsade undantagsfall. Det synes utskottet tvifvel underkastadt, huruvida i de af motionärerna åsyftade fall behovet af den af dem påyrkade förmånsrätten är tillräckligt trängande för att motivera ett dylikt tillbakasättande af den säkerhet, som in-teckning i fastighet afser att bereda.

På grund af hvad utskottet sålunda anfört, får utskottet hemställa,

att förevarande motioner icke måtte till någon
Riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 1 mars 1910.

På lagutskottets vägnar:

ERNST TRYGGER.

Herr *Lindhagen* har begärt få här antecknad, att han icke deltagit i behandlingen af detta ärende inom utskottet.