

Nr 68.

Uppläst och godkänd i Första kammaren den 29 april 1913.

» » » i Andra kammaren den 30 april 1913.

*Riksdagens skrivelse till Konungen, angående viss ändring i gäl-
lande bestämmelser om kommunal rösträtt i stad.*

(Konstitutionsutskottets utlåtande nr 16).

Till Konungen.

Vid innevarande års riksdag har enskild motionär hemställt,

»att Riksdagen ville i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, det täcktes Kungl. Maj:t låta för Riksdagen framlägga förslag till sådan ändring i kungl. förordningen om kommunalstyrelse i stad den 21 mars 1862, att kommunal rösträtt i stad må tillkomma även den, som arrenderar annans jord».

Den kommunala rösträtten har enligt såväl kommunalförordningen för landet som förordningen om kommunalstyrelse i stad gjorts direkt beroende av skattskyldigheten till kommunen. Denna avhängighet yttrar sig dels i 8 resp. 9 §:s föreskrift därom, att endast den, som är förbunden att till kommunen betala skatt, äger rösträtt å kommunalstämma och allmän rådstuga, dels ock däruti att, på sätt § 11 i nämnda förordningar utvisar, röstvärdet för envar röstägande beräknas i förhållande till den sammanlagda inkomst, för vilken han är pliktig att erlægga kommunalutskylder.

Skattskyldigheten å sin sida regleras närmare genom §§ 57 och 58 i förordningen om kommunalstyrelse på landet samt § 57 i kommunalförordningen för stad. Vad särskilt beträffar skattskyldigheten för viss fastighet, så framgår av § 57 i förstnämnda förordning, att, därest fastig-

het på landet brukas av annan än ägaren, det är brukaren, som har att för densamma erlägga kommunalskatt.¹⁾ I stad däremot, d. v. s. inom stads jurisdiktionsområde, är jämlikt § 57 i kommunalförordningen för stad, jämförd med § 3 av samma förordning, jordägaren själv under alla förhållanden — följaktligen även för den händelse att fastigheten är upplåten åt annan — skattskyldig för fastigheten.

Av det nyss påpekade sambandet mellan rösträtt och skattskyldighet följer alltså, att på landet arrendatorn, men i stad jordägaren är röstberättigad för vederbörande fastighet. Detta utsäges ock direkt, vad förhållandet på landsbygden angår, i § 9 av kommunalförordningen för landet, där det heter, att »för fastighet, som innehaves av landbo eller arrendator, röstar innehavaren».

På samma sätt som enligt förordningen om kommunalstyrelse i stad är skattskyldighet och rösträtt för viss fastighet reglerad i den särskilda kommunalförfattningen för Stockholm.

I kommunallagskommitténs betänkande av år 1859 finnes intet skäl direkt angivet för den olika regleringen av arrendators skattskyldighet och rösträtt i stad och inom landskommun. Enligt 1843 års sockenstämmoförordning, vilken gällde för såväl land som stad, var rösträtten förbehållen fastighetens ägare, såvida denne bodde inom församlingen eller eljest i kontraktet betingat sig sagda rätt. Emellertid uttalade kommunallagskommittén i motiveringen till kommunalförordningen för landet en del betänkligheter mot en dylik ordning, enligt vilken rösträtten regelmässigt tillkom jordägaren. Enär uti en del lantkommuner äganderätten till all jord och fastighet vore eller kunde bliva på några få händer fördelad eller till och med kunde sammanfalla i en enda hand, skulle nämligen berörda ordning kunna leda till åtskilliga för kommunalväsendet högst ofördelaktiga följder. På grund härav föreslogs för lantkommunernas del övergång till det nu gällande systemet. Givetvis voro i detta avseende de faktiska förhållandena i stad sådana, att de ej gävo anledning till några motsvarande betänkligheter. Den förutvarande ordningen blev därför här utan någon motivering bibehållen. Vid förslagets behandling i Riksdagen uttalade sig emellertid åtminstone ett stånd, borgarståndet, för införande jämväl för stads vidkommande av den för landsbygdens del

¹⁾ Det bör påpekas, att detta allenast gäller till bevillning för sig taxerad fastighet. Är del av dylik fastighet (såsom fallet exempelvis är vid alla »torpkontrakt») upplåten åt annan, utgöres skatten av huvudfastighetens ägare, resp. arrendator, vilken rösträtten då ock tillkommer.

ifrågasatta regel. Detta uttalande föranledde dock ej något resultat vid förordningarnas utfärdande.

Givetvis är det intet, som hindrar, att genom mellan jordägare och arrendator (i arrendeavtalet eller eljest) träffad privat överenskommelse skattskyldigheten *parterna emellan* regleras på annat än ovan angivet sätt. Liksom det på landet är tillåtet, att jordägaren i förhållande till arrendatorn förpliktar sig att återgälda denne de skatter, som honom för fastigheten påföras, på samma sätt kan ock i stad arrendatorn ikläda sig en liknande förbindelse gentemot jordägaren. Ett dylikt åtagande medför uppenbarligen, att det blir i förra fallet jordägaren och i det senare arrendatorn, som i sista hand får bära skatten. Men förbindelsen kan enligt gällande rätt aldrig få annat än privaträttslig verkan. Detta innebär för det här föreliggande spörsmålet den viktiga konsekvensen, att en sådan privaträttslig överflyttning av skattebördan ej under några förhållanden kan medföra ändring i den fastslagna fördelningen av den kommunala rösträtten. Ej heller kan en direkt på rösträtten syftande överenskommelse mellan jordägare och arrendator föranleda någon omkastning härutinnan. Rösträtten tillkommer med andra ord på landet städse arrendatorn, i stad städse jordägaren.

Kommunalförordningarna omfatta sålunda uppenbarligen den grundsatsen, att den, som *enligt legala stadganden* har att svara för fastighetens kommunalutskylder, också skall äga rösträtten för fastigheten.

I sagda regel för rösträttens fördelning har emellertid, vad förhållandena i stad angår, en viktig modifikation inträtt genom lagen om nyttjanderätt till fast egendom den 14 juni 1907, vilken lag beträffande fastigheter inom stads jurisdiktionsområde gäller generellt för hela riket, alltså även för Norrland och Dalarne. Angivna lag stadgar nämligen i sin 23 §, att »arrendatorn ansvarar för all skatt och annan allmän tunga, som för fastigheten utgår och enligt lag åligger jordägaren, dock med undantag för bevilling». I motiveringen till nämnda paragraf yttrade lagberedningen, att av de för en fastighet utgående skatter skulle, då fastigheten vore utarrenderad, redan enligt gällande lagstiftning de s. k. kommunalutskylderna omedelbart påföras arrendatorn. Man synes härvid hava förbisett, att så var förhållandet endast inom lantkommun, men ej för stads vidkommande. Visserligen möter enligt berörda lag intet hinder, att jordägaren genom överenskommelse med arrendatorn åtager sig att erlägga skatten. Saknas emellertid en dylik avtalsmässig reglering, så är det numera, d. v. s. vid arrenden, som blivit ingångna efter den 1 januari 1908, arrendatorn, som

jämväl i stad på grund av legala stadganden är skyldig utgöra kommunalutskylderna, ehuru jordägaren enligt kommunalförordningen för stad städse äger rösträtten för fastigheten.

Då den kommunala rösträtten är baserad på skatteplikten till kommunen, bör det givetvis i största möjliga utsträckning söras för att den, som i verkligheten erlägger kommunalutskylderna, också i gengäld härför äger utöva rösträtten. Därest det skulle visa sig vara en i arrendekontrakt i stad vanlig företeelse, att skattebördan genom avtal mellan jordägare och arrendator överflyttades på den senare, kunde följaktligen redan den på sådant sätt uppkomma oemotsvarigheten mellan skattskyldighet och rösträtt icke utan fog betraktas såsom ett missförhållande. Här skulle det dock från principiell synpunkt kunna genmälas, att icke mer i detta än i andra fall hänsyn borde tagas till en mellan parterna träffad överenskommelse. En dylik invändning äger emellertid ej giltighet, då det är fråga om arrenden, som tillkommit efter det 1907 års nyttjanderättslag trätt i kraft. Att i sådana fall — där vid arrendeavtalets tystnad skatteplikten likväl på grund av lagens stadganden ligger å arrendatorn, ehuru han saknar rösträtten — en uppenbar oegentlighet förefinnes, vilken tillika står i strid med kommunalförordningarnas anda och mening, torde vara ovedersägligt.

Emellertid förorsakar den nuvarande ordningen understundom än mer påfallande missförhållanden, vilka bestå däri, att arrendator rent av kan komma att förlora den kommunala rösträtt, som han förut ägt. Detta inträffar i de av motionären åberopade fall, då ett område, som förut tillhört en lantkommun, vid inkorporering införlivas med stad. Att härvid en förlust av rösträtt kan inträffa beror av den olikhet, som i fråga om skattskyldighet och rösträtt för jordbruksfastighet råder mellan de för land och de för stad gällande föreskrifter. Före inkorporeringen åligger det arrendatorn av en viss fastighet på grund av stadgandena i kommunalförordningen för landet att utgöra kommunalskatten för fastigheten. Som en konsekvens härav äger han ock rösträtten för densamma. I och med inkorporeringen övergår, när kommunalförordningen för stad blir å området tillämplig, enligt nämnda förordning skattskyldigheten och jämte den rösträtten på jordägaren. Om nu i arrendeavtalet, såsom vanligen torde förekomma, finnes stadgat, att arrendatorn har att svara för å fastigheten vilande skatter, eller om, även för den händelse, att så ej är fallet, arrendeavtalet är ingånget efter det 1907 års nyttjanderättslag trädde i kraft, får arrendatorn alltjämt i sista hand betala skatten, visserligen ej längre till följd

av kommunalförordningens föreskrift, utan i förra fallet på grund av arrendeavtalets innehåll, och i det senare i kraft av legala bestämmelser, nämligen nyttjanderättslagens 23 §. I bägge fallen mister arrendatorn sin rösträtt utan något som helst vederlag. Detsamma torde väl ock bliva händelsen i det tredje tänkbara fallet, vilket skulle omfatta sådana arrendeavtal, som å ena sidan äro träffade före den 1 januari 1908 och å den andra ej innehålla någon privaträttslig reglering av skattebördan. Att vid dylika arrenden genom inkorporeringen skattskyldigheten skulle övervältras på jordägaren, utan att han med utsikt till framgång skulle äga att i skadeståndsväg vända sig mot arrendatorn, är väl knappast troligt. Där emot kan arrendatorn under inga omständigheter göra anspråk på rösträtten.

Att den förlust av rösträtt, som under nyss angivna omständigheter vid inkorporering städse med nödvändighet måste drabba alla arrendatorer av inom området belägna, för sig till bevillning taxerade fastigheter, måste betraktas såsom ett allvarligt missförhållande, ligger enligt Riksdagens mening i öppen dag.

Till belysande av frågans praktiska betydelse har konstitutionsutskottet meddelat följande till utskottets kännedom komna upplysningar. — Inom den med *Stockholms* stad nyligen inkorporerade Brännkyrka socken finnas sju arrendatorer. — I *Göteborg* finnas 131 jordbruksegendomar eller egendomar i egentlig mening, som äro utarrenderade och för sig till bevillning taxerade. — Inom *Hälsingborgs* stads område är antalet dylika fastigheter 82, därav 70 ägas av staden, samt antalet arrendatorer å dessa egendomar 52. — Till *Linköpings* stad höra 68 utarrenderade, särskilt taxerade jordbruksegendomar. Genom S:kt Lars sockens inkorporering år 1911 förlorade 63 arrendatorer sin rösträtt. — Antalet utarrenderade för sig till bevillning taxerade fastigheter var inom *Eskilstuna* stad vid 1913 års ingång 48. Till följd av Fors' och Klosters socknars inkorporering mistade 22 arrendatorer dem förut tillkommande kommunal rösträtt. — Inom *Gävle* stad torde finnas 98 fastigheter av här omhandlad art, därav 4 tillhöra inkorporerat område. I flera fall arrenderar emellertid samma person mer än en av berörda fastigheter, som utgöras av större eller mindre vretar, vadan antalet arrendatorer endast är 45. — Vad *Trelleborg* beträffar förekomma därstädes 35—40 utarrenderade, för sig taxerade egendomar. Genom den 1 januari 1908 skedd inkorporering torde 25—30 arrendatorer hava förlorat sin rösträtt. — I *Malmö* finnas 16 utarrenderade, särskilt taxerade egendomar. Tre arrendatorer gingo vid år 1911 verkställd inkorporering sin rösträtt förlustiga. — Från *Norr-*

köping uppgivas 3 fastigheter av ifrågavarande slag, från *Borås* 11. — Från *Skara* meddelas, att »22 sådana arrendatorer», som i skrivelsen avses, finnas, samt att någon inkorporering på senare tid ej ägt rum. — I *Filipstad* är antalet utarrenderade, särskilt taxerade egendomar 12, i *Falun* finnes ingen dylik fastighet. — Antalet arrendatorer av jordbruksfastigheter är i *Sala* fem, likaså i *Hedemora*. — I *Norrtälje* förekommer ingen arrendator.

Med hänsyn tagen ej mindre till de betänkligheter, som från principiell synpunkt kunna resas mot den nuvarande regleringen av arrendators rösträtt i stad, än även till den praktiska betydelse det förevarande spörsmålet, efter vad nyssintagna uppgifter giva vid handen, måste finnas äga, har Riksdagen ansett, att en förändring är av behovet påkallad. Att en dylik förändring bör omfatta skattskyldighet och rösträtt för jordbruksfastighet inom stads jurisdiktion i allmänhet och ej allenast hava avseende på områden, som redan hava inkorporerats eller framdeles varda inkorporerade med stad, synes Riksdagen självfallet. Enär förhållandena i Stockholm i förevarande avseende äro lika med de i andra städer rådande, bör också givetvis den ifrågasatta omregleringen, därest den överhuvud taget kommer till stånd, genomföras jämväl i den för nämnda stad gällande kommunalförordning.

När det då blir frågan om i vilken riktning en eventuell förändring bör gå, ligger naturligen den utvägen närmast till hands att omreglera förhållandena — såväl skattskyldighet som rösträtt — i stad till likhet med vad som gäller på landet.

Härigenom vinnes först och främst den fördelen, att den rådande dualismen mellan land och stad försvinner, vilket för blivande inkorporeringar har den största betydelse.

Överhuvud taget torde tillräckligt vägande skäl för den ifrågavarande olikformigheten näppeligen kunna anföras. I och för sig måste det förefalla egendomligt, att en jordbruksfastighet i här omhandlade avseende behandlas olika alltefter den rent yttre omständigheten, om fastigheten är belägen utom eller inom stads jurisdiktionsområde. Såsom ovan visats, blev ej heller vid kommunalförordningarnas tillkomst något skäl för en dylik skiljaktighet angivet. Måhända skulle dock till förmån för den gällande ordningen kunna anföras, att en fastighets belägenhet i närheten av ett bebyggt stadsområde ger åt densamma, såsom tomtplats betraktad, ett väsentligen högre värde, än den enbart ur jordbrukssynpunkt skulle äga, vadan det i ett dylikt fall vore obilligt, om kommunalskatten lades å arren-

datorn. Häremot torde det likväl kunna erinras, dels att nämnda högre värde allenast kan tillkomma en fastighet, som ligger så nära stadens bebyggda del, att dess eget utnyttjande såsom byggnadsplats inom en icke alltför avlägsen framtid kan komma i fråga, dels ock att, vad skattskyldigheten beträffar, givetvis intet hinder möter, att denna till större eller mindre del genom privat överenskommelse övertages av jordägaren. Att en dylik utväg med fördel kan anlitas, framgår därav, att, enligt vad Riksdagen försport, densamma redan i stor utsträckning tillämpas av Stockholms stad i fråga om de staden tillhöriga, i dess närhet belägna och utarrenderade fastigheter. Då dessa fastigheter till avsevärd del äro belägna inom lantkommuner, där rösträtten för fastigheterna följaktligen utövas av vederbörande arrendatorer, föreligger här ett fullt analogt förhållande. Måhända kunde ock berörda olägenhet i viss mån undanröjas, därest den ifrågasatta likformigheten mellan land och stad utsträcktes att omfatta allenast stads icke planlagda område.

Genom den ovan avsedda omläggningen skulle i stort sett »jordbruksfastighet», till skillnad från »annan fastighet», komma att i skatte- och rösträttshänseende behandlas lika, oavsett dess belägenhet inom eller utom stads jurisdiktion. Riksdagen vill i detta sammanhang framhålla, att sagda indelning av fastigheterna i »jordbruksfastighet» och »annan fastighet» ej blott återfinnes i bevillningsförordningen utan ock användes i kommunalförfattningarna, jämväl i kommunalförordningen för stad samt förordningen om kommunalstyrelse i Stockholm, såsom framgår af 57 respektive 40 § i dessa författningar. Härav synes, att även inom stads jurisdiktionsområde de befintliga fastigheterna redan äro uppdelade på »jordbruksfastigheter» och »andra fastigheter», och att förty några praktiska svårigheter ej böra möta för en övergång för stads vidkommande till ovan ifrågasatta ordning.

Emellertid är det uppenbart, att vid en omreglering av antydd art betänkligheter måste möta emot att utan vidare göra de eventuella nya bestämmelserna tillämpliga på redan bestående arrendeförhållanden. I detta hänseende må framhållas, att det, med fäst avseende närmast å rösträtten, måhända ej utan fog kan anses mindre riktigt att under löpande arrendetid beröva en jordägare den rösträtt, på vilken han vid arrendeavtalets ingång gjort sig räkning.

Allvarligare äro dock de betänkligheter, som framträda ur synpunkten av skattskyldighetens omflyttning. Det är nämligen uppenbart, att det ej är skäligt, att i sådana fall, då skatten för närvarande faktiskt betalas av

jordägaren, under arrendeperioden övervälta skattebördan på arrendatorn, varigenom skulle tillskyndas denne en ökad ekonomisk tunga. Visserligen är det sant, att, såsom av den föregående utredningen torde framgå, skattskyldigheten redan med gällande bestämmelser i många, kanske de flesta fall, i realiteten åligger arrendatorn. Detta inträffar nämligen, dels då skattebördan genom privat överenskommelse överflyttats på arrendatorn, dels ock där, vid saknad av avtalsmässiga föreskrifter, arrendeavtalet är ingånget efter den 1 januari 1908. Det måste dock ihågkommas, att i båda dessa fall det är fråga om en privaträttslig reglering, vilket innebär, att arrendatorns förpliktelse gäller endast gentemot jordägaren, men ej gentemot det allmänna. Den ifrågasatta ändringen i kommunalförordningen för stad skulle däremot föranleda, att arrendatorn bleve direkt förpliktad i förhållande till kommunen. Dessutom återstå i alla händelser de arrendekontrakt, som å ena sidan blivit ingångna före den 1 januari 1908 och å den andra sakna privaträttsliga bestämmelser i förevarande hänseende. I sådana fall skulle det väl näppeligen kunna försvaras, om den föreslagna skatteöverflyttningen utan vidare sattes i tillämpning.

Då följaktligen en del övergångsbestämmelser under alla omständigheter torde bliva nödvändiga, därest den ifrågasatta omregleringen skall komma till stånd, ligger naturligen den tanken nära till hands, att hela frågan måhända helst borde uppskjutas för att finna sin lösning först i samband med den förestående kommunalskattereformen, vilken för övrigt möjligen skulle kunna komma att omlägga den kommunala skattskyldigheten efter sådana principer, att här avhandlade spörsmål av sig själv löstes. Riksdagen har ej förbisett denna möjlighet, men vid övervägande av frågans vikt dock ansett, att densamma utan avvaktande av denna reform redan nu bör hänskjutas till Eders Kungl. Maj:ts prövning.

På grund av vad sålunda anförts, får Riksdagen hemställa, det täcktes Eders Kungl. Maj:t låta utreda, på vad sätt sådana ändringar må kunna göras i vederbörande kommunalförfattningar, att arrendator av för sig till beviljning taxerad jordbruksfastighet inom stads jurisdiktionsområde måtte tillerkännas rösträtt för fastigheten, samt för Riksdagen framlägga det förslag, vartill utredningen kan föranleda.

Stockholm den 30 april 1913.

Med undersåtlig vördnad.