

Nr 42.

Ankom till riksdagens kansli den 30 maj 1924 kl. 3 e. m.

Utlåtande i anledning av väckta motioner om skrivelse till Kungl. Maj:t angående dels lagstiftning rörande upplåtelse med åborätt av jord utav krono- eller ecklesiastik natur, dels ock ordnandet av kreditgivning åt innehavare av med åborätt upplåten jord.

Uti två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade och av första lagutskottet behandlade motioner, nr 95 i första kammaren av herr *Lindhagen m. fl.* och nr 176 i andra kammaren av herr *Johansson* i Uppmälby *m. fl.*, vilka motioner äro lika lydande, har yrkats, att riksdagen måtte i skrivelse hos Kungl. Maj:t göra framställning därom, att Kungl. Maj:t ville låta skyndsamt för riksdagen framlägga lagförslag rörande upplåtelse med åborätt av jord utav krono- eller ecklesiastik natur.

I samband med dessa motioner har första lagutskottet till behandling förehått två inom riksdagen väckta, likaledes till lagutskott hänvisade motioner, nr 96 i första kammaren av herr *Lindhagen m. fl.* och nr 177 i andra kammaren av herr *Johansson* i Uppmälby *m. fl.*, i vilka motioner, som äro lika lydande, hemställt, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t göra framställning därom, att Kungl. Maj:t ville skyndsamt för riksdagen framlägga förslag till ordnandet av kreditgivning åt innehavare av med åborätt upplåten jord.

Beträffande motiveringen till de i dessa fyra motioner framställda yrkanden hava motionärerna hänvisat till vad i ämnet anförts uti två tidigare vid denna riksdag väckta motioner, nr 87 i första kammaren och nr 168 i andra kammaren; och tillåter sig jämväl utskottet att härutinnan hänvisa till sistnämnda motioner.

Innan utskottet ingår på en närmare granskning av motionerna, vill utskottet till en början förutskicka en kort redogörelse för de åtgärder, som från statsmakternas sida vidtagits i ändamål att främja egnahems- och småbruksrörelsen i vårt land.

Statliga åtgärder för egnahems- och småbruksrörelsens utveckling,

Den statliga verksamheten för egnahemsbildningens befordrande har å ena sidan varit av direkt ekonomisk art, i det att genom inrättandet av egnahems-

Långivning.

lånefonden och jordförmedlingsfonden lån till betydande belopp av statsmedel beviljats till bildandet av egna hem, och å andra sidan inriktat sig på upplåtandet av kronans jord för egnahemsändamål.

*Upplåtelse
av krono-
jord.*

Vad särskilt angår frågan om upplåtelse av jord från kronan tillhöriga fastigheter, må till en början erinras därom, att enligt § 77 regeringsformen Kungl. Maj:t icke må utan riksdagens samtycke genom försäljning eller på annat sätt avhända kronan dess jordbruksdomäner och skogsegendomar. Emellertid har riksdagen genom särskilda beslut (riksdagsskrivelserna nr 63/1874, nr 66/1879, nr 35/1885, nr 7/1887 B, nr 17/1888, nr 77/1891 och nr 74/1902) bemyndigat Kungl. Maj:t att utan riksdagens vidare hörande försälja vissa kronoegendomar. Berörda riksdagsbeslut, vilka tillsammans reglera Kungl. Maj:ts nuvarande befogenhet att förordna om kronomarks försäljning, hava av Kungl. Maj:t delgivits vederbörande myndigheter genom brev den 29 maj 1874, den 6 juni 1879, den 29 maj 1885, den 27 juni 1887, den 18 maj 1888, den 29 maj 1891 och den 23 maj 1902.

I enlighet med nyssnämnda riksdagsbeslut ankommer det på Kungl. Maj:t att efter omständigheterna i varje fall förordna, huruvida egendom eller område bör för kronan bibehållas eller till större eller mindre del försäljas, beträffande

a) sådan under domänstyrelsens förvaltning ställd och för statsverkets räkning utarrenderad egendom, vilken i arrende lämnar högst 600 kronor,

b) sådan kronoegendom, som ej varit för statsverkets räkning utarrenderad men som uppenbarligen är eller vid arrendeuppskattning finnes vara av sådan beskaffenhet, att för densamma icke kan påräknas högre arrende än 600 kronor, samt

c) till inköpt skogsegendom hörande område, som utan olägenhet för skogs-skötseln anses kunna avyttras och uppenbarligen är eller vid arrendeuppskattningen finnes vara sådant, att för detsamma icke kan påräknas högre arrende än 600 kronor.

Beträffande sättet för dylik försäljning gälla vissa av riksdagen eller enligt dess bemyndigande av Kungl. Maj:t meddelade bestämmelser. Försäljningen skall ske antingen enligt gällande grunder för upplåtande av egnahemslägenheter från kronoegendomar eller ock i den ordning och under de villkor, som angivas i nyss nämnda brev den 29 maj 1874.

Nu gällande grunder för upplåtande av egnahemslägenheter från kronoegendomar äro antagna av riksdagen (riksdagsskrivelserna nr 133/1913, nr 325/1919 och nr 182/1923) samt återfinnas i kungörelsen nr 271/1913 med däri genom kungörelserna nr 728/1919 och nr 131/1923 gjorda ändringar. Därjämte har Kungl. Maj:t i särskilda brev till domänstyrelsen meddelat detaljbestämmelser. Jämlikt nyssnämnda grunder äger Kungl. Maj:t att från de här ovan under a) och c) angivna egendomar och områden, vilka med avseende å föreliggande omständigheter befinnas lämpliga att helt eller delvis användas till bildande av egnahemslägenheter (jordbruks- eller bostadslägenheter), till mindre bemedlade eller obemedlade personer under äganderätt upplåta lotter av begränsad storlek under för köparna förmånliga villkor i fråga om köpeskillningens gäldande och förräntning. I vissa fall kan försäljning enligt nu nämnda grunder ske även till annan

än mindre bemedlad eller obemedlad person, nämligen till enskild, som äger bostadshus å vederbörande lägenhet, eller till vissa egnahemsaktiebolag eller -föreningar. Upplåtelser under tomträtt kunna ske efter Kungl. Maj:ts beprövande.

Där fråga är att upplåta egnahemslägenheter från de här ovan under b) nämnda egendomar ävensom då fråga om kronomarks försäljning eljest måste underställas riksdagens prövning, meddelar riksdagen för varje fall beslut rörande försäljningssättet. Oftast anges därvid endast, att försäljningen skall ske enligt gällande grunder för egnahemsupplåtelser eller enligt brevet den 29 maj 1874.

Upplåtelser av kolonat å kronoparker i Norrland och Dalarna, därvid kolonist beredes avtalsenlig rätt att under vissa förutsättningar förvärva kolonat med äganderätt, grunda sig på särskilda riksdagsbeslut rörande ett vart till dylika upplåtelser avsett område.

Beträffande de möjligheter, som nu förefinnas till utbyte eller försäljning av ecklesiastik jord, stadgas i 62 § av 1910 års ecklesiastika boställordning följande:

Upplåtelser av ecklesiastik jord.

»Är prästgård med hänsyn till boställshavarens tjänsteverksamhet olämpligt belägen, eller kan eljest på grund av särskilda omständigheter boställe eller del därav ej för sitt ändamål bibehållas utan synnerlig olägenhet eller mot skälig avgift utarrenderas, må boställe eller del, varom nu är sagt, efter Konungens beprövande utbytas mot annan fastighet eller ock försälas. Lag samma vare, där löneboställe eller del därav till följd av belägenhet i eller invid stad eller stadlikt samhälle kan med synnerlig fördel styckas till tomter.

Giver Konungen tillstånd till utbyte eller försäljning, ankomme ock på Konungens prövning, huruvida i anseende därtill, att boställets avkomst helt eller delvis ingått till kyrkofonden, för detsamma betingad mellangift eller köpeskilling eller någon del därav skall överlämnas till nämnda fond.»

Någon större betydelse torde detta stadgande icke hava erhållit, utan lär försäljning av ecklesiastik jord i sagda ordning endast i ringa omfattning hava kommit till stånd. I skrivelse den 7 maj 1924, nr 143, har emellertid riksdagen i anledning av väckta motioner anhållit, att Kungl. Maj:t måtte skyndsamt föranstalta om utredning rörande beredandet av större möjligheter för upplåtande av ecklesiastik jord till smärre jordbruk och egna hem samt för riksdagen framlägga de förslag, som därav kunde föranledas. Rörande den motivering, som ligger till grund för denna skrivelse, får utskottet hänvisa till jordbruksutskottets utlåtande nr 24.

Den form, som kommer till användning vid dessa jordupplåtelser, är, såsom bekant — fränsett de fall, då tomträttsinstitutet kan vinna tillämpning — den vanliga äganderättens. Under de senaste årtiondena har emellertid vid flera tillfällen fråga väckts om införande jämväl av andra former för upplåtelser av publik jord. Den ledande synpunkten har härvid i främsta rummet varit, att ökade garantier borde skapas för att jorden bleve använd för det med upplåtelsen avsedda ändamålet. Vidare har den synpunkten anlagts, att det allmänna borde beredas tillfälle att upplåta jord på sådana villkor, att densamma vid framtida behov kunde återförvärvas på en enklare och billigare väg än den, expropriationsförfattningarna anvisa. I samband härmed har även frågan om

Tidigare förslag till nya former för upplåtelser av publik jord.

den oförtjänta jordvärdestegringens bevarande åt det allmänna tilldragit sig uppmärksamhet. Slutligen har man genom införandet av nya former för jordupplåtelse velat underlätta förvärf av jord för mindre bemedlade personer.

De reformförslag, som här åsyftas, hava, stort sett, rört sig efter två huvudlinjer.

Äganderättsupplåtelse under förbehåll om återköpsrätt m. m.

Å ena sidan har man sökt att tillgodose de angivna syftena inom ramen av äganderättsupplåtelse genom att i särskilda avseenden begränsa den äganderätt, förvärfvaren skulle erhålla. Sålunda har föreslagits, att vid föryttring av publik jord föryttraren skulle äga förbehålla sig återköps- eller förköpsrätt eller att förvärfvarens rätt att föryttra eller inteckna jorden skulle begränsas. En redogörelse för hithörande förslag återfinnes i Kungl. Maj:ts proposition nr 190 till denna riksdag.

Upplåtelse under stadgad besittningsrätt.

Å andra sidan har man, såsom i de nu föreliggande motionerna, sökt vinna sitt mål genom införandet av en upplåtelseform, vilken, med bibehållande av upplåtarens äganderätt, beredde förvärfvaren en tryggad besittningsrätt till jorden. Härvid har man understundom anknutit till det gamla åborättsinstitutet och sökt giva detsamma en ny och tidsenligare form. Rörande hithörande förslag hänvisas till den historik, som återfinnes i andra delen av kronolagenhetskommisionens år 1920 avgivna betänkande med förslag till lag om besittningsrätt för obegränsad tid till kronojord och annan publik jord m. m. I detta sammanhang må endast erinras om följande.

1908 års riksdag.

Vid 1908 års riksdag hemställdes i en inom andra kammaren väckt *motion*, nr 128, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, det täcktes Kungl. Maj:t låta allsidigt utreda, vilka nya former för upplåtelse av jord från stat eller kommun till enskilde kunde vara särskilt ur social synpunkt påkallade och lämpliga, samt därefter för riksdagen framlägga förslag i ämnet. I motiveringen framhölls bland annat, att det icke syntes vara skäl att återuppliva den forna, nu nästan utdöda åborätten. Åborätten vore nämligen förenad med för innehavaren synnerligen betungande bestämmelser i avseende å kontroll över jorden och husen. Men skulle jordupplåtelse i det omfång, motionärerna ansåge eftersträfvansvärt, kunna ske, måste förvisso allt onödigt tvång helt och hållet förebyggas. Däremot syntes det motionärerna önskvärt, att den begärda utredningen, såvitt i detta sammanhang är av intresse, kunde gå ut på någon form av tryggad besittning, som utan att vara betungad med den gamla åborättens svåra olägenheter kunde bevara dess fördelar.

I en annan vid samma riksdag inom andra kammaren väckt *motion*, nr 101, hemställdes om skrivelse till Kungl. Maj:t med begäran om utredning och förslag om lag angående besittningsrätt på längre tid av kronan tillhörig jordegendom på grundval av gällande bestämmelser om stadgad åborätt och i överensstämmelse i tillämpliga delar med för stadssamhällen gällande lag om tomt-rätt.

Lagutskottet avstyrkte motionerna i utlåtande nr 60 och anförde därvid, bland annat:

»Utskottet vill härvid till en början erinra, huru, såsom motionärerna också framhållit, det gamla åborättsinstitutet alltmer förlorat i förtroende. Det har

oftast visat sig, att åbohemmanen icke hävdas så, som vore önskligt och att åbons intresse för hemmanet icke räckt till för vidtagande av nyttiga förbättringar å detsamma. Har detta åter varit fallet, har han koncentrerat sin strävan på att kunna skatteköpa hemmanet och sålunda förskaffa sig den garanti för att hans arbete och medlagda kostnader å detsamma skulle komma honom och hans familj till godo, som han ansett ensamt den fulla äganderätten medföra. I överensstämmelse med denna uppfattning har ock lagstiftningen underlättat skatteköpen, så att åborättsinstitutet förlorat sin praktiska betydelse. Även egnahemsrörelsen i vårt land har hittills haft till ögonmärke att kunna bereda förvärvaren den fulla äganderätten till såväl grund som byggnader. Eget hem på egen torva är härvid den princip, som varit rådande, och som alltid vunnit anklag i vårt land. Önskan att besitta innehavande jord med full äganderätt är helt visst djupt rotad även bland våra småbrukare. Detta framhölls också vid 1907 års småbrukarkonferens i huvudstaden, varvid särskilt uttalades, att upplåtelser till småbruk från kronans mark borde i allmänhet ske med full äganderätt eller åtminstone med möjlighet för den, till vilken upplåtelsen skedde, att förvärva sådan rätt.

Utskottet kan icke annat än ansluta sig till denna uppfattning om äganderätten såsom den lämpligaste formen för sådana upplåtelser, varom nu är fråga. Endast med den fulla äganderätten torde nämligen det intresse för egendomens utveckling och förbättring och den eggelse till egen förkovran för dess innehavare kunna påräknas, varförutan de ändamål dessa upplåtelser avse att tillgodose alltid förbliva i större eller mindre mån ouppfyllda. Den ställning en tomträttsinnehavare intager till den bostadslägenhet han innehar å ett planlagt område synes utskottet föga jämförlig med innehavarens av en jordbrukslägenhet, av vars brukande han har sin utkomst.

Med vad utskottet nu yttrat vill utskottet ingalunda hava påstått, att de nu gällande upplåtelse- och betalningsvillkoren i allmänhet rörande kronans ifrågavarande lägenheter äro odelat tillfredsställande. Helt visst skulle t. ex. bland annat för många mindre bemedlade en anordning vara önskvärd, varigenom en lägenhet av ifrågavarande slag upplättes med nyttjanderätt, men med rätt tillika för nyttjanderättshavaren att under fastställda villkor förvärva fullständig äganderätt till detsamma. Enligt vad utskottet inhämtat är emellertid frågan om sättet och villkoren för upplåtelser av mark från kronans ifrågavarande lägenheter för närvarande beroende på Kungl. Maj:ts prövning.

Vid anförda förhållanden och då de väckta motionerna enligt utskottets mening synas rikta sig mot den gängse uppfattningen, att landets väl bäst befördras genom att idkarna av jordbruk såvitt möjligt utgöras av självägande bönder, som i sin äganderätt hava värnet för sin oberoende, självständiga ställning, får utskottet hemställa, att förevarande motioner icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.»

I en vid utlåtandet fogad *reservation* hemställdes om skrivelse till Kungl. Maj:t i enlighet med det i motionen II: 128 framställda förslaget.

Riksdagen biföll utskottets hemställan.

Vid 1909 års riksdag framlade Kungl. Maj:t genom *proposition nr 41* förslag till grunder för åtgärder i syfte att åt mindre bemedlade och obemedlade bereda tillfälle att förvärva egnahemslägenheter från vissa kronoegendomar. Förslaget vilade på grundsatsen, att egnahemsupplåtelseerna allt fortfarande borde ske under äganderätt och att dessutom tomträttsinstitutet borde få komma till användning. Under ärendets beredning hade även frågan om upplåtelser un-

1909 års
riksdag.

der åborätt kommit under öfvervägande. Chefen för jordbruksdepartementet yttrade härutinnan vid ärendets föredragning i statsrådet, att han delade deras mening, som ansåge, att sistnämnda upplåtelseform icke borde anlitas. Departementschefen anförde vidare:

»Såsom skäl för dylik upplåtelse har från skilda håll framhållits, att man därigenom skulle komma i tillfälle att förhindra, både att de upplåtna områdena komme i händerna på personer, tillhörande andra samhällsklasser än dem, i vilkas intresse upplåtelseerna egentligen kommit till stånd, och att de upplåtna lägenheterna sammansloges med andra till större brukningskomplex. Åborättsinstitutet skulle dessutom, har man sagt, särskilt vara ägnat att i större utsträckning göra det möjligt att underlätta för personer utan tillgångar att skaffa sig egna hem.

Vad angår de två första av de sålunda framhållna fördelarna av denna upplåtelseform, vill jag erinra, att det synes mig synnerligen tvivelaktigt, om man verkligen med vårt nuvarande åborättsinstitut skulle nå de mål, man sålunda ställt i utsikt, i större utsträckning. Först och främst är rätten att överlåta åbohemman numera så gott som oinskränkt. Den rent privaträttsliga lösningsrätt, som ännu tillkommer närmaste anförvanter, torde ej i förevarande hänseende vara av någon betydelse; och från offentligrättslig synpunkt lämna gällande åborättsförfattningar icke rum för någon prövning av en införselsökandes personliga egenskaper, av beskaffenhet att därigenom skulle kunna hindras, att med åborätt upplåtna lägenheter förvärvades av personer tillhörande andra befolkningsklasser än dem man egentligen velat tillgodose med deras upplåtande. Vidare innehålla våra åborättsförfattningar intet förbud att bruka ett åbohemman i sambruk med annat hemman. Förmodligen har ett hinder härför på vissa håll ansetts ligga uti stadgandet i 2 kap. byggningsbalken, att tomt skall vara på visst sätt bebyggd. Men utom det att nämnda stadgande i och för sig är föga ägnat att tillämpas på de små lägenheter, om vilka här är fråga, torde det kunna starkt ifrågasättas, om det verkligen får tolkas så, att varje hemman eller hemmansdel, som en gång varit en självständig brukningsdel, alltjämt skall vara bebyggd för sig. Åborättsförfattningarna förutsätta ju själva, att en åbo kan få bruka flera åbohemman eller hemmansdelar. Mig veterligen har ej heller en dylik tolkning hittills gjort sig gällande i det praktiska livet.

Det skulle således, såsom ock blivit sagt, vara ett reformerat åborättsinstitut, som man skulle behöva tillgripa, ett institut, reformerat framför allt i den riktningen, förmodar jag, att den fria överlåtelseätten väsentligt inskränktes. Jag vill då erinra, att överlåtelseätten ingalunda alltid varit så fri som den för närvarande är. Tvärtom har den ända till år 1863 varit ganska inskränkt. Det blev emellertid nödvändigt i åbornas eget intresse att frigiva densamma. Fara värt torde också vara, att, om man nu i förevarande hänseende åter toge ett steg tillbaka, man skulle råka ut för samma svårigheter, som föranledde tillkomsten av nådiga kungörelsen den 8 maj 1863 angående en utvidgad frihet i avseende på överlåtelse av åborätt å kronohemman. Därigenom skulle nämligen åborätternas försäljningsvärde minskas högst betydligt. En åborättsinnehavare, som råkade på obestånd, skulle sålunda säkerligen få ganska svårt att återfå vad han tilläventyrs redan nedlagt på sin lägenhet. Varje inskränkning i överlåtelsefriheten skulle dessutom med visshet medföra en minskning i åborättsinnehavarnas förmåga att erhålla nödig kredit samt därmed i deras förmåga att reda sig och framför allt att genomföra de förbättringar, som vore villkoret för en större intensitet i jordens brukande.

Då man ställes inför nödvändigheten att välja mellan äganderätt eller åborätt får man emellertid framför allt icke bortse från den psykologiska sidan av saken. Känslan för skillnaden mellan att få kalla en egendom för sin och att blott

besitta den ligger sedan uråldriga tider djupt rotad i det svenska sinnet och utgör en sida av det allmänna frihets- och självständighetsbegär, som kännetecknar den svenska folkkaraktären. Det torde dessutom vara att beakta, att ett bland de oundgängligaste villkoren, för att ett småbruk skall bära sig, är intensiteten i arbetet. Flertalet av de kronoegendomar, om vilka här är fråga, ligga också i de gamla kulturbygderna, där jordens värde är högt, men där å andra sidan även avsättningsförhållandena börja bliva sådana, att ett intensivt brukande av jorden bör kunna löna sig. En förutsättning för, att denna intensitet i arbetet skall kunna förefinnas, är emellertid i fråga om jordbruket, att största möjliga säkerhet finnes för, att frukterna av det arbete och de kostnader, brukaren nedlägger på jorden, komma honom eller åtminstone hans familj till godo. Visserligen säges det nu av dem, som förordat åborättsinstitutet, att just detta institut skulle vara ägnat att erbjuda dylik säkerhet, och jag vill icke förneka, att så ock i viss mån är fallet till följd av den minskade möjligheten till överdriven skuldsättning det medför. Jag tror emellertid, att man i förevarande hänseende måste ställa fordringarna på säkerhet än högre. En åborätt, som icke under några som helst omständigheter skulle kunna förklaras förverkad, låter väl sålunda icke tänka sig. Och vidare, även om brukaren känner sig aldrig så säker i sin besittning, är det dock ett faktum, att de förbättringar, han lyckas åstadkomma å det brukade området, på ett merendels oskiljaktigt sätt sammansmälta med detta och således bliva integrerande beståndsdelar uti något, som är en annans egendom. Slutligen får ej förbises, att åborättsinstitutet, sådant detsamma hittills utvecklats hos oss, är förbundet med en annan arvsföljd än den eljest vanliga; och svårt är att säga, om icke denna särskilda arvsföljd mer än man kanske tror har sin grund i åborättsinstitutets natur och således icke utan fara för olägenheter i ett eller annat avseende kan ändras. Jag vill i detta hänseende särskilt framhålla, huru svårt det, om vanlig arvsföljd infördes i fråga om åborätter, skulle ställa sig för den i en syskonkrets, som skulle övertaga gården, att utlösa de andra, då han ej ens kunde få inteckna densamma. Emellertid torde med fog kunna ifrågasättas, om ej i denna särskilda arvsföljd ligger en omständighet, som är ägnad att hos brukaren och framför allt hos de medlemmar av hans familj, som icke kunna tänka sig att efter honom bliva åbor, minska lusten till intensitet i arbetet. De svagheter, som sålunda otvivelaktigt vidlåda åborättsinstitutet, motsvaras knappast av fördelarna hos detsamma. Vad särskilt angår det behov, som föreligger att såvitt möjligt underlätta för personer utan väsentligare tillgångar att förvärva eget hem, torde, på sätt jag längre fram skall visa, det vara möjligt att på annan väg tillgodose dylika personers intressen i ganska stor utsträckning, nämligen genom medgivande av gynnsammare betalningsvillkor, än som för närvarande gälla.

Jag kan slutligen ej underlåta att framhålla, hurusom riksdagen dels i skrivelse den 19 maj 1906 anhållit om utredning, avseende fullständigt upphörande av det nuvarande åborättsinstitutet, dels ock så nyligen som sistlidna år bestämt uttalat sig emot ett återupplivande av nämnda institut vid upplåtelse från kronans domäner.

De skäl, som sålunda synas mig tala emot åborättsinstitutets anlåtande vid de upplåtelse, om vilka här är fråga, torde i allmänhet äga giltighet även vidkommande andra i lag medgivna former av nyttjanderätt. Minst betänkligheter skulle väl från dessa synpunkter möta att inslä på den av tre ledamöter inom domänstyrelsen anvisade utvägen att verkställa upplåtelsen under arrenderätt med eventuell rätt för arrendatorn att vid arrendetidens utgång bliva ägare till lägenheten. Även vid dylika upplåtelse skulle emellertid säkerligen kreditfrågan vålla avsevärda svårigheter. Däremot skulle särskilt svårigheter av sistnämnda slag till en stor del kunna undvikas, om det vore möjligt att verkställa upplåtelse under sådan form av nyttjanderätt att inteckning däri kunde med-

delas. Såvitt angår bostadslägenheter å vissa områden öppnar det nyligen införda tomträttsinstitutet en möjlighet härtill, vilken på sätt jag får tillfälle att vidare utveckla icke torde böra försummas. I övrigt lämnar däremot vår nuvarande lagstiftning icke rum för dylika upplåtelser.»

I anledning av propositionen väcktes inom andra kammaren två *motioner*, nr 214 och nr 229.

I *motionen nr 214* föreslogs, bland annat, att för upplåtelser av jordbrukslägenheter en form av tryggad arrenderätt skulle införas, vilken skulle innebära rätt för arrendatorn att efter arrendeperiodens slut hava företräde till förlängt arrende utan konkurrens med andra och mot det arrendebelopp, som för varje ny upplåtelse bestämdes efter vissa rimliga grunder. Arrenderätten med tillhörande optionsrätt skulle gå i arv och även under viss kontroll från det allmännas sida kunna föryttras. Dessutom skulle möjlighet öppnas att inteckna arrenderätten eller ock skulle arrendatorernas kreditbehov tillgodoses genom särskilt inrättade kreditkassor.

Jämväl i *motionen nr 229* föreslogs införandet av en ärftlig och — med vissa inskränkningar — förytterlig arrenderätt, vilken eventuellt skulle förbindas med inteckningsmöjlighet. Alternativt föreslogs i sistnämnda motion skrivelse till Kungl. Maj:t med begäran om förslag till bestämmelser angående en arrende- eller besittningsrätt av betryggande art till småbruk å kronodomänerna och vad därmed ägde sammanhang.

Statsutskottet avstyrkte i avgivet utlåtande, nr 146, båda motionerna och anförde därvid följande:

»Medgivnas må, att de av motionärerna förordade upplåtelseformerna i det avseendet lämna större garanti än äganderätten för att ändamålet med upplåtelseerna ernås, att vid deras användande rätten att överlåta lägenheterna kan regleras i enlighet med den ursprungliga upplåtelsens ändamål; och vore det därför synnerligen önskligt, att en utredning snart komme till stånd i syfte att uttröna, huruvida och på vad sätt en inskränkning av jordäganderätten lämpligen skulle kunna möjliggöras genom begränsning av rätten att överlåta densamma. Men då äganderätten i övriga avseenden och särskilt med hänsyn till kostnaderna för kronan, vilka med upplåtelser under arrenderätt sannolikt skulle bliva oskäligt stora för utövande av uppsikt över lägenheternas hävdande m. m., torde vara den i allmänhet lämpligaste formen för ifrågavarande upplåtelser samt Kungl. Maj:ts förslag jämväl lämnar rum för ett begagnande av tomträttsinstitutet, där detta vid någon särskild upplåtelse skulle befinnas lämpligare, har utskottet . . . ansett sig böra biträda Kungl. Maj:ts förslag, i vad detsamma avser sättet för ifrågavarande markupplåtelser.»

I två vid utlåtandet fogade *reservationer* påyrkades skrivelse till Kungl. Maj:t med begäran om förslag till bestämmelser angående en arrende- eller besittningsrätt av betryggande art till småbruk å kronodomänerna och vad därmed ägde sammanhang.

I enlighet med utskottets hemställan avtog *första kammaren* motionerna. *Andra kammaren* åter beslöt för sin del sådan skrivelse, som utskottsreservanterna föreslagit. Till följd av kamrarnas skiljaktiga beslut förföll denna fråga.

Genom beslut den 10 juni 1912 bemyndigade Kungl. Maj:ts chefen för jordbruksdepartementet att tillkalla visst antal personer med uppdrag att utreda, bland annat, huruvida för främjande av egnahemsrörelsens utveckling i vårt land upplåtelse av områden från de under förvaltning av domänstyrelsen ställda och för statsverkets räkning utarrenderade jordbruksdomäner ävensom statens skogsdomäner med undantag av kronoparker och överloppsmarker i de sex nordligaste länen skulle kunna ske, förutom med äganderätt, jämväl med tryggad besittningsrätt, samt att, därest utredningen därtill föranledde, uppgöra förslag till de grunder och författningar, som befunes för ändamålet erforderliga. De på grund av nämnda beslut tillkallade sakkunniga — den så kallade *kronolagenshetskommisionens besittningsrättsförslag*. — avgåvo den 11 november 1920 betänkande (II) med förslag till lag om besittningsrätt för obegränsad tid till kronojord och annan publik jord ävensom vissa andra därav föranledda lagförslag.

Det förslag till ny upplåtelseform, kommissionen alltså framlagt och som avser lagfästandet av en besittningsrätt för obegränsad tid till kronojord och annan publik jord, har sökt att åt berörda rättsinstitut giva den dubbla uppgiften att skydda såväl jordägarens som brukarens intressen. Detta har kommit till uttryck däri, att å ena sidan den föreslagna besittningsrätten är ärftlig och förytterlig, men att å andra sidan besittningsrättens övergång från en innehavare till en annan, likasom naturligtvis även besittningsrättens utövning, underkastats kontroll från kronans sida. Kronan kan återtaga den upplåtna fastigheten, då innehavaren, åbon, genom vanhävd eller annorledes förverkat besittningsrätten, ävensom när besittningsrätten övergått till någon, som ej står i visst närmare förhållande till den förutvarande åbon; i det senare fallet skall det emellertid åligga kronan att utgiva lösen för själva besittningsrätten. En fastighet, som upplåtits med besittningsrätt, skall brukas såsom en enhet för sig; den får ej under ett bruk förenas med annan jord än sådan, som upplåtits med enahanda besittningsrätt, och för dylik förening fordras särskilt tillstånd likasom även för delning av fastigheten, för dess användande till annat ändamål än jordbruk och för dess upplåtande till brukande åt annan än viss närstående till åbon.

Bland huvudpunkterna av den föreslagna nya lagstiftningen faller främst i ögonen det förhållandet, att vid de jordupplåtelser, som med tillämpning av densamma skulle äga rum, av vederbörande tillträdare till jorden icke kräves någon köpeskilling utan allenast en för jordens brukande årligen utgående avgäld. Kommissionen framhåller, att detta innebär ett företräde framför äganderätten, vilket icke kan nog uppskattas, då det ju gäller att med ifrågavarande jordupplåtelser nå den fattigaste delen av vår lantbefolkning, särskilt jordbruksarbetarna, som för visso icke tidigare levat under sådana förhållanden, att någon kapitalbesparing varit möjlig, och för vilken även ett så ringa belopp som den tiondel av köpeskillingen, vilken enligt gällande bestämmelser om betalningsvillkoren vid kronans egnahemsupplåtelser alltid skall betalas kontant, kan vara betungande nog att gälda, i synnerhet i betraktande av att ett visst kapital därutöver erfordras för byggnader och inventarier.

Ett annat företräde hos besittningsrätten, sådan den blivit utformad i kommissionens lagförslag, har kommissionen framhållit vara det, att besittningsrätten icke kan göras till föremål för inteckning och att sålunda för vederbörande småbrukare uteslutits den möjlighet till skuldsättning genom den upplåtna lägenhetens intecknande, som förefinnes vid upplåtelse under äganderätt. Härutinnan hava dock motsatta meningar gjorts gällande, såsom ock vissa inkomna yttranden över kommissionens betänkande utvisa.

I fråga om besittningsrättens allmänna karaktär har framhållits, att den omständigheten, att äganderätten till jorden är bibehållen åt kronan, uppenbarligen innebär den fördelen för staten att, därest på grund av nytillkomna eller ändrade faktiska förhållanden eller eljest den upplåtne jorden finnes böra erhålla en annan användning, det kan åt kronan beredas möjlighet att på ett enklare sätt än genom anlåtande av expropriationsförfarande eller eventuell förköpsrätt åter få disponera över jorden. Därvid bör emellertid tillses, att en dylik möjlighet för kronan icke anordnas så, att den medför ett osäkerhetstillstånd för besittningsrättshavaren. Enligt kronolägenhetskommissionens förslag har berörda möjlighet å ena sidan begränsats av förutsättningen, att kronan finner välgående skäl föreligga för återtagande av den en gång upplåtne jorden, samt å andra sidan tillåtits inträda blott i de fall, då besittningsrättshavaren avlidit utan att efterlämna maka eller vissa närmare arvingar eller ock själv genom överlåtelse av besittningsrätten till annan än maka eller sådan arvinge manifesterat sin önskan att icke behålla jorden åt sig eller sin familj.

Kommissionen har avsett att åstadkomma en i verklig mening tryggad besittningsrätt, d. v. s. en sådan som skulle för vederbörande medföra full säkerhet beträffande innehavet av jorden samt visshet om att få tillgodonjuta frukterna av därå nedlagt arbete. I berörda avseende må — med bortseende i detta sammanhang från förslagets detaljer i övrigt — framhållas, att den föreslagna besittningsrätten gjorts till tiden helt och hållet obegränsad med uppsägningsrätt för kronan blott i lagstadgade undantagsfall; att den avgäld, som för brukandet av jorden årligen skall utgå, ställes i förhållande till jordens naturliga värde; att med hänsyn härtill avgälden skall bestämmas för viss tid i sänder och vid varje avgäldsperiods utgång undergå ny uppskattning; att vid avgäldens omvärdering hänsyn ej får tagas till den förbättring jorden kan hava vunnit genom arbete och kostnader, som nedlagts därå av fastighetens innehavare; samt att höjning av avgälden i regel icke må äga rum utöver viss procent av det senast utgående avgäldsbeloppet.

Inom kommissionen har en ledamot i ett utförligt yttrande *reserverat sig* mot det framlagda förslaget till lag om besittningsrätt men i stället förordat utarbetandet av en jordupplåtelseform, byggd på grundsatsen »köp mot avgäld», varvid avgälden borde vara fixerad och kunna efter vissa grunder avlösas samt kontroll över egnahemsbrukarens disposition över lägenheten före-

komma endast så länge avgälden icke vore till fullo avlöst och eventuellt byggnadslån icke till fullo inbetalt.

I övervägande antalet av de yttranden, som av Kungl. Maj:ts befallningshavande med flera avgivits över kommissionens betänkande, hava framställts starka betänkligheter mot det föreslagna besittningsrättsinstitutet. Framför allt har rests den invändningen, att allenast äganderätten kunde skänka sådan säkerhet i innehavet av jorden och sådan sambörighet med denna, som erfordrades hos odlaren för att han icke skulle tröttna i sin oftast mödosamma näring, samt att känslan av äganderättens företräde framför varje annan besittningsform vore alltför djupt rotad hos vårt folk för att den nya besittningsrätten såsom form för innehav av jord skulle komma att omfattas av ett allmännare intresse.

*Yttranden
över krono-
lägenhets-
kommissio-
nens för-
slag.*

På grundvalen av kronolägenhetskommisionens betänkande har sedermera inom jordbruksdepartementet utarbetats ett förslag till lag om åborätt, avseende upplåtelse från kronan tillhörig och under dess omedelbara vård stående jord för jordbruksändamål. Förslaget jämte åtskilliga av detsamma föranledda lagförslag remitterades den 8 januari 1923 till lagrådet. Därvid framhöll föredragande departementschefen, att kommissionens förslag underkastats vissa jämkningar i syfte dels att åstadkomma förenklingar och dels att vinna en än mera tryggad och oberoende ställning för besittningsrätts-havaren.

*1923 års
åborättsför-
slag.*

Om det remitterade förslagens allmänna grunder yttrade *lagrådet* till en början:

*Lagrådet
om 1923 års
åborätts-
förslag.*

»Syftet med det föreliggande lagförslaget är att till främjande av egnahems- och småbruksrörelsens utveckling skapa en ny form för jordupplåtelser från kronajord. Man har emellertid icke tänkt sig, att den nya upplåtelseformen skulle utsluta den hittills allmännast tillämpade eller jordens överlåtande med äganderätt. Tvärtom är uttryckligen framhållet, att båda systemen skulle komma till användning vid sidan av varandra, därvid valet mellan dem skulle bero på omständigheter, som i det särskilda fallet föranledde, att åt endera formen borde givas företräde.

Mot tillämpning av äganderätten vid ifrågavarande upplåtelser har framställts anmärkning i väsentligen två hänseenden, nämligen dels därutinnan, att staten ej kunne säkerhet för att det sociala syftet med jordens avhändande bleve för framtiden tryggat, i det att jorden kunde komma att övergå till personer, som använde den för andra ändamål än det avsedda, och dels med hänsyn till svårigheten för de befolkningslager, som man ville förhjälpa till eget hem, att anskaffa det kapital, som erfordrades för köpeskillingens erlaggande. Dessa olägenheter skulle undgås, därest upplåtelsen skedde visserligen för obegränsad tid och med en rätt, som vore ärftlig och förytterlig, men dock allenast med besittningsrätt, som tillåte kronan att under vissa omständigheter återtaga fastigheten och medgäve vederlagets utgående i årlig avgäld. Med en sådan upplåtelseform skulle även vinnas den fördelen, att staten, såsom fortfarande ägare av jorden, kunde under lättare former än medelst expropriation åter komma i besittning av densamma, i händelse den bleve

behöfelig för något mera omedelbart statsändamål, och att staten jämväl bereddes särskild möjlighet att göra sig till godo uppkommen värdestegring, som ej härrörde av innehavarens arbete och kostnader. Det nya institutet skulle, såsom det blivit karakteriserat, innebära en upplåtelseform, som, jämte förmånen av frihet från köpeskillning, beredde brukaren och hans efterkommande trygghet i besittningen av den upplåtna fastigheten med därå genom deras arbete och kostnader åstadkomna förbättringar, men tillika i erforderlig mån bibehölle äganderätten hos kronan.

I anledning av vad sålunda anförts *mot* äganderätten och *för* ständigt besittningsrätt såsom form för egnahems- och småbruksupplåtelser må några erinringar göras. Den mindre bemedlade jordförvärvarens intresse i att ej behöva på en gång erlagga ett för hans förhållanden stort köpeskillingsbelopp kan i väsentlig mån tillgodoses även vid försäljning, om staten för främjande av det sociala syftet medger förmånliga betalningsvillkor, och det lär ej vara oförenligt med en äganderättsupplåtelse, att vederlaget i sin helhet bestämmes i årlig avgäld, med eller utan rätt för köparen att, därest han framdeles skulle finna det med sin fördel förenligt, avlösa avgälden efter viss grund. Att avgälden genom penningvärdets fall så småningom nedsjunker till en obetydlighet kan väsentligen förebyggas därigenom att densamma bestämmes i natura persedlar. Ur förvärvarens synpunkt får ej heller förbises den stora fördel, som, därest han vinner äganderätt, ligger däri, att för det kreditbehov, som väl nästan alltid yppar sig, då det gäller uppförande eller övertagande av jordbruksbyggnader och anskaffande av inventarier, är att tillgå säkerhet i fastighetsinteckning; i brist av sådan säkerhet lär han vara hänvisad att anlita det ur många synpunkter olämpliga borgenssystemet eller blir det ofrånkomligt, att staten genom lån möjliggör ej blott fastighetens bebyggande utan även dess förseende med inventarier. Vad angår de statens intressen, som ovan berörts, bör givetvis vid disposition av jord, som kronan med någon sannolikhet kan förväntas framdeles behöva för något statsändamål, icke ifrågakomma upplåtelse annorledes än med nyttjanderätt för viss tid, och i andra fall lär — fränsett expropriationsmöjligheten — syftet kunna väsentligen vinnas genom införande av förköpsrätt. Förslag därutinnan har avgivits av lagberedningen (i »Förslag till jordabalk III»), som till stöd för detta förslag hänvisat till vikten för det allmänna, att, särskilt när jord överlåtes i visst syfte, bereda sig ett fortfarande inflytande å utvecklingen och förhindra, att denna under inverkan av spekulativen förryckes. Vidkommande särskilt det allmänna intresset i fråga om tillgodogörande av värdestegring av angiven art, torde detta intresse lämpligen icke böra beträffande ifrågavarande fastigheter tillgodoses i annan mån än genom beskattning å fastigheter i allmänhet.

I betraktande av anförda omständigheter och med tanke även därpå att i folkmedvetandet lär finnas en rotad övertygelse om äganderättens ovillkorliga företräde framför varje annan upplåtelseform, synes det kunna sättas starkt i fråga, huruvida verkligt behov föreligger att för kronans jordupplåtelser till enskilda införa den nu föreslagna typen. Lagrådet anser sig emellertid nu icke hava att närmare ingå på denna fråga utan allenast att till besvarande upptaga spörsmålet, huruvida — under den antagna förutsättningen, att för kronans omförmälda upplåtelser bör vara att tillgå ej blott äganderättsinstitutet utan även någon art av besittningsrätt för obegränsad tid — den utformning av en sådan rätt, som det remitterade förslaget innehåller, är av beskaffenhet att kunna godtagas.

Därunder lär en början beträffande de särskilda bestämmelserna i förslaget en anmärkning av mera allmän innebörd vara på sin plats. Den föreslagna besittningsrätten eller, såsom den i förslaget benämnas, åborätten är

ett mellanting mellan äganderätt och arrenderätt; och åtskilliga bestämda uttalanden i motiven giva vid handen, att man velat göra innehavarens ställning så trygg som möjligt, så mycket liknande en ägares, som är förenligt med samtidigt tillgodoseende av de synpunkter, vilka föranlett frångående av äganderättsformen i förevarande fall. Det har alltså gjorts ett försök att förlika statens och åbons stridiga intressen. Att härvid uppnå ett tillfredsställande resultat är givetvis vanskligt. Härom bär ock förslaget vittne. Det innehåller nämligen enligt lagrådets mening så allvarliga inskränkningar i åbons rätt, att det läser kunna befaras, att åborättsupplåtelse komme att bli föga begärliga.»

Härefter gjorde lagrådet ytterligare åtskilliga anmärkningar och uttalanden beträffande såväl förslagens allmänna grunder som ock dess särskilda bestämmelser, därvid lagrådet uttalade sig för en omarbetning i syfte särskilt att stärka åbons ställning samt att öppna möjlighet till in-teckning i åborätten genom att anordna den med förslaget avsedda upplåtelsen enligt grunderna för gällande lagstiftning om tomträtt.

En ledamot av lagrådet yttrade, bland annat, följande:

»Jag har väl ansett mig nu böra till detaljerat besvarande upptaga allenast spörsmålet, huruvida — under förutsättning att för kronans ifrågavarande jordupplåtelse bör vara att tillgå ej blott äganderättsinstitutet, sådant det för närvarande utformats, utan även någon art av besittningsrätt för obegränsad tid — den utformning av en sådan rätt, som det remitterade förslaget innehåller, är av beskaffenhet att kunna godtagas. Den frågan återstår emellertid att besvara, om icke de syften man med det remitterade förslaget avsett att vinna bättre skulle kunna ernås genom modifikationer i den nuvarande äganderätten. Vid förslagens utarbetande synes man hava utgått från att, då kommissionens förslag därom att vid överlåtelse av fast egendom, som ägde rum från kronan, skulle få göras förbehåll, som inskränkte förvärvarens så ock ny ägares rätt att överlåta eller in-teckna egendomen, i enlighet med lagrådets avstyrkande ej föranlett någon åtgärd, denna väg ej vidare vore framkomlig. Till denna uppfattning kan jag icke ansluta mig. Skulle, på sätt enligt min mening är fallet, avsevärda olägenheter visa sig vara förbundna med den föreslagna besittningsrätten på obegränsad tid, synes mig nämnda fråga böra upptagas till förnyad prövning; och finner jag för min del principen om äganderättens helgd icke vara så bärande, att den bör vara till hinder för att, särskilt då det gäller upplåtelse från kronojord, i äganderätten göra de modifikationer, som kunna erfordras för ovannämnda syftemåls vinnande. Det synes mig därför lämpligt, att, innan beslut fattas om införande av det nya åborättsinstitutet, undersökning verkställes, om icke såväl statens som de mindre bemedlades berättigade intressen bättre skulle kunna tillgodoses genom upplåtelse under äganderätt mot avgäld och med erforderliga inskränkningar i äganderätten. Den utländska lagstiftningen lämnar därvid god vägledning, och har jag för egen del, ehuru tiden ej medgivit mig att i detalj ingå på frågan, kommit till den uppfattningen, att en sådan lagstiftning skulle bli vida mindre specialiserad än den föreslagna och bättre stämma med den rådande rättsuppfattningen inom vårt land, på samma gång den även från det allmännas sida skulle kräva mindre omfattande uppsikt. Helt säkert komma, om det nya åborättsinstitutet skulle få mera allmän tillämpning, stora svårigheter att yppa sig för vederbörande myndigheter att med nuvarande arbetskrafter fullgöra de skyldigheter, som enligt det framlagda förslaget skulle åligga dem.»

Motionerna. De nu väckta motionerna ansluta sig i huvudsak till de lagförslag, som remitterats till lagrådet. Emellertid framhålla motionärerna, att vad lagrådet anfört syntes kunna föranleda vissa redaktionella jämkningar i förslagen, varför desamma först efter omprövning härav borde föreläggas riksdagen.

I ett avseende gå motionärerna utöver ramen för de till lagrådet remitterade förslagen, i det de — i likhet med kronolägenhetskommissionen — föreslå, att det nya institutet skall vinna tillämpning vid upplåtelser icke blott från kronojord utan även från ecklesiastik och annan publik jord.

I motionerna framhålles vidare, att den med åborätt upplåtna jorden icke är avsedd att kunna bliva föremål för in-teckning. Motionärerna påyrka därför framläggandet av särskilt förslag till ordnandet av kreditgivning åt innehavare av med åborätt upplåten jord.

Utskottet. Såsom i motionerna betonats, är det ett behjärtansvärt önskemål, att statens verksamhet för egnahems- och småbruksrörelsens främjande bedrives på sådant sätt, att den kommer även de minst bemedlade inom samhället till godo. För rörelsens framgång är vidare av vikt, att jorden upplåtes under sådana former, att innehavaren erhåller en fullt tryggad ställning, vilken är ägnad att giva honom håg och möjlighet att på bästa sätt sköta jorden. Dessa syften söker samhället tillgodose genom att under äganderätt upplåta jord för bildande av egna hem och självständiga småbruk och bereda egnahemslån för tillgodoseende av innehavarnas kreditbehov.

Att de åtgärder, som i sådant hänseende hitintills vidtagits, icke i allo äro tillfredsställande, skall ingalunda förnekas. En annan fråga är däremot, huruvida man härav bör draga den slutsatsen, att införandet av en ny form för samhällets jordupplåtelser vid sidan av äganderättsupplåtelse är av behovet påkallat. Att så skulle vara förhållandet, hava motionärerna enligt utskottets förmenande icke visat.

Såsom en förtjänst hos det föreslagna åborättsinstitutet har framför allt framhållits, att det ersatte köpeskillingen med en årlig avgäld och därigenom beredde även den obemedlade möjlighet att förvärva jord. Häri ligger emellertid icke något för åborätten eller någon annan form av nyttjanderätt säreget. Såsom redan lagrådet framhållit, torde det nämligen låta sig göra att överlåta äganderätten på sådana villkor, att vederlaget i sin helhet utgår i årlig avgäld. Den anförda synpunkten torde med andra ord icke träffa själva formen för upplåtelsen utan allenast det sätt, varpå vederlaget för närvarande plägar bestämmas. Då det torde vara obestridligt, att äganderätten för det stora flertalet av vårt folk framstår såsom det framför andra eftersträfvansvärda målet vid jordförvärv, lärer följaktligen en äganderättsupplåtelse, som sker under förmånliga betalningsvillkor, vara att föredraga framför en upplåtelse, som endast avser besittningsrätten. Härför tala även andra omständigheter. Sålunda måste beaktas, att köpeskillingen endast utgör en del av de kostnader, som erfordras för förvärvandet av ett eget jordbruk. Därutöver måste även medel uppbringas för bebyggande av fastigheten och för anskaffande av inventarier med mera. Något betryggande kreditunderlag, som skulle vara ägnat att tillgodose dessa behov,

erbjuder icke den föreslagna åborätten. Här skulle i stället det allmänna få träda emellan utan annan säkerhet än den, som förmånsrätt enligt 17 kap. 6 § handelsbalken erbjuder. Med skäl kan befaras, att härigenom det allmänna skulle tillskyndas förluster, som med upplåtelse under äganderätt med ty åtföljande in-teckningsmöjlighet skulle kunna undvikas.

Till förmån för den föreslagna åborätten har vidare anförts, att genom denna upplåtelseform möjlighet beredes det allmänna att på ett effektivt sätt förhindra, att jorden kommer i händerna på köpare, som använda den för annat ändamål än som avsetts. De farhågor, som uttalats för att genom äganderättsupplåtelse ändamålet med upplåtelseorna skulle äventyras, synas emellertid knappast vara berättigade. Redan den utredning, kronolägenhetskommissionen förebragt rörande de fall, då upplåten lägenhet använts för annat ändamål än med upplåtelsen avsetts, giver anledning antaga, att dylika missbruk icke förekommit i någon större utsträckning. Detta bestyrkes även av ett flertal av de yttranden, som avgivits över kommissionens förslag. Att åter för allenast den teoretiska möjligheten av dylikt missbruk utbyta äganderättsformen, vars förtjänster kommissionen för övrigt själv erkänt, mot ett nytt invecklat besittningsrättsinstitut, synes icke böra ifrågakomma.

Något avgörande skäl för införandet av ett besittningsrättsinstitut torde ej heller kunna hämtas vare sig därav, att genom en sådan åtgärd det allmänna skulle beredas ökade möjligheter att återtaga jorden, där dess användande för annat ändamål framstode såsom påkallat, eller därav, att ett åborättsinstitut skulle vara ägnat att bevara den oförtjänta jordvärdestegringen åt det allmänna.

Vad den förstnämnda synpunkten angår, torde man till en början äga utgå från, att det endast i sällsynta fall kan anses lämpligt, att det allmänna återtager för egnahemsändamål upplåten jordbruksfastighet blott av den anledningen, att annan användning av densamma anses lämpligare. I sådana fall, då det finnes särskild anledning att antaga, att samhället skall komma i behov av fastigheten för annat ändamål, synes en upplåtelseform, som avser obegränsad tid, överhuvud vara mindre lämplig. I andra fall åter läser den expropriationsmöjlighet, som står till buds, vara ägnad att skäligen tillgodose samhällets intressen.

Vad angår bevarandet av den oförtjänta jordvärdestegringen åt det allmänna, synes det icke vara möjligt att utan en allsidig utredning av de svårlösta frågor, som här möta, lägga denna synpunkt till grund för införandet av ett särskilt besittningsrättsinstitut.

Till de allmänna skäl, som i det föregående anförts mot besittningsrättsinstitutet, komma andra skäl, som närmast hänföra sig till de särskilda förslag, som bildat utgångspunkten för förevarande motioner. Under den fortgående behandlingen av det förslag till lag om åborätt, som år 1923 granskades av lagrådet, gjorde sig kravet på en tryggad ställning för åbon gällande med växande styrka. Redan kronolägenhetskommissionen hade detta mål för ögonen; och då det inom jordbruksdepartementet delvis omarbetade förslaget remitterades till lagrådet, gav föredragande departementschefen till känna, att

han låtit sig angeläget vara att i kommissionens förslag vidtaga vissa jämkningar för vinnande av en än mera tryggad och oberoende ställning för åbon; ändock fann lagrådet sig böra uttala, att, om det nya institutet skulle bliva av praktiskt värde, åbons ställning åtminstone i vissa hänseenden borde ytterligare stärkas. Dessa upprepade ansatser i syfte att uppnå en för jordinnehavaren allt mera oberoende och fri ställning peka onekligen hän mot äganderätten såsom en mera naturlig grundval för hela anordningen. Detta intryck synes vinna i styrka, då man närmare tager del av det till lagrådet remitterade förslaget, vars bestämmelser, på samma gång de äro ganska talrika, synas stundom kunna bliva rätt svåra att tillämpa och därjämte torde komma att ställa stora krav på de övervakande statsmyndigheternas tid och arbetskrafter. Jämväl dessa omständigheter synas utskottet vara ägnade att framkalla allvarliga betänkligheter mot ett fortgående på den i åborättsförslaget anvisade vägen.

På grund av vad sålunda anförts kan utskottet icke förorda, att riksdagen hos Kungl. Maj:t gör framställning om framläggande av lagförslag rörande upplåtelse med åborätt av jord utav krono- eller ecklesiastisk natur; och får utskottet till följd härav jämväl avstyrka, att framställning göres om framläggande av förslag till ordnandet av kreditgivning åt innehavare av med åborätt upplåten jord.

Utskottet får alltså hemställa,

att förevarande motioner icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 27 maj 1924.

På första lagutskottets vägnar:

JAKOB PETTERSSON.

Vid detta ärendes behandling hava närvarit:

från första kammaren: herrar *Hederstierna, Jacob Larsson*, Rogberg, K. G. Westman, Sandegård*, P. E. A. Jonsson, Berglund** och *Fehr**;

från andra kammaren: herrar *Pettersson* i Södertälje, *Lindqvist* i Halmstad, *Nilsson* i Antnäs*, *Johansson* i Brånalt, *Söderberg, Johanson* i Huskvarna, *Karlsson* i Vätö och *Carlsson* i Mölndal*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservationer:

1) av herrar *Jacob Larsson, Sandegård, Berglund, Lindqvist* i Halmstad, *Söderberg, Karlsson* i Vätö och *Carlsson* i Mölndal, som ansett, att utskottets utlåtande från och med fjärde stycket å sid. 14 med kantrubriken »Utskottet» bort hava erhållit följande lydelse:

»Frågor om upplåtelse av kronojord synas tidigare hava bedömts huvudsakligen ur statsekonomisk synpunkt. Riksdagens medgivanden åt Kungl. Maj:t att utan riksdagens vidare hörande besluta om försäljning av vissa mindre kronoegendomar torde ock i väsentlig mån förestavats av önskan att från statens domänförvaltning avlasta sådana jordegendomar, vilkas arrendeavkastning ansåges icke motsvara förvaltningskostnaden. Sedan statens verksamhet tagits i anspråk för ekonomiskt stöd åt egnahemsbildningen, kom emellertid även upplåtandet av kronojord att direkt inriktas i samma syfte. Denna jordupplåtelseernas sociala innebörd påverkade icke upplåtelseformen — försäljning med äganderätt — i annan mån än beträffande köpevillkoren.

Utskottet.

De här ovan omförmälda, inom andra kammaren väckta motionerna nr 128 vid 1908 års riksdag och nr 229 vid 1909 års riksdag, vilka motioner frambyros av herr Staaff m. fl. och utmynnade i hemställan om utredning och förslag angående vissa nya former för jordbesittning att vid sidan av försäljning med äganderätt komma till användning vid upplåtelse av kronojord till egna hem och småbruk, hade ett tvåfaldigt syfte. Å ena sidan ville motionärerna vid en väntad och önskvärd upplåtelse i större skala av kronojord för nämnda ändamål vinna största möjliga säkerhet för att upplåtelseernas sociala syfte icke komme att vedervågas genom det fria förfogande, som full äganderätt tillerkände jordinnehavaren. Å andra sidan eftersträvades att fränkomma det hinder, som med äganderätt såsom enda upplåtelseform i icke ringa mån uteslöte den obemedlade från möjligheten att komma i besittning av eget jordbruk. För vinnande av båda dessa syften framkastade motionärerna tanken på en upplåtelseform, som med äganderätten behållen i statens hand gav brukaren trygghet i jordbesittningen. Detta uppslag, till vilket andra kammaren vid 1909 års riksdag anslöt sig genom att för sin del besluta skrivelse till Kungl. Maj:t i den då väckta motionens syfte, torde få anses hava föranlett det utredningsuppdrag, som 1912 överlämnades åt kronolägenhetskommissionen, vars betänkande legat till grund för det inom jordbruksdepartementet utarbetade förslag till lag om åborätt, vilket enligt de nu av utskottet behandlade motionerna, nr 95 i första kammaren av herr Lindhagen m. fl. och nr 176 i andra kammaren av herr Johansson i Uppmälby m. fl., ansetts böra efter vederbörlig överarbetning läggas till grund för den lagstiftning i ämnet, som i motionerna påkallas.

För den huvudsakliga innebörden i kronolägenhetskommissionens förslag till ny upplåtelseform har utskottet här förut å sid. 9—10 i detta utlåtande lämnat en kortfattad redogörelse. Förslaget bygger, såsom jordbruksministern i anförande till statsrådsprotokollet den 8 januari 1923 framhållit, i mycket på samma grundtankar, som upptagits i ovan omförmälda motionen vid 1909 års riksdag.

Det avser lagfästandet av en besittningsrätt för obegränsad tid till kronojord och annan publik jord och har sökt att åt berörda rättsinstitut giva den dubbla uppgiften att skydda såväl jordägarens som brukarens intresse.

Såsom en bland huvudpunkterna i den föreslagna nya lagstiftningen har fränhållits bortfallandet av kravet på köpeskillning, vilken omständighet vore av desto större betydelse, då det ju gällde att med ifrågavarande jordupplåtelser nå även den fattigaste delen av vår lantbefolkning, särskilt jordbruksarbetare. Häremot har blivit invänt, att denna synpunkt icke träffade själva upplåtelseformen utan sättet för vederlagets bestämmande, samt att, då det icke vore oförenligt med upplåtelse av äganderätt, att vederlaget bestämdes att i sin helhet utgå såsom årlig avgäld, någon ny form för nyttjanderättsupplåtelse icke vore ur den nämnda synpunkten av behovet påkallad. Denna invändning skulle väl kunna äga ett visst fog, därest man, såsom även i det sammanhanget skett, underkänner betydelsen av de samhälliga intressen, vilka betinga äganderättens kvarblivande i statens hand. Då utskottet härutinnan intar en motsatt ståndpunkt, kan utskottet icke tillmäta invändningen något värde för den här föreliggande frågan. Vidare kan med avseende på denna invändning erinras, att upplåtelse av äganderätt mot årlig avgäld tydligtvis måste i tillämpningen medföra icke oväsentliga inskränkningar i förvärvarens rätt att förfoga över egendomen, varigenom den teoretiska skillnaden mellan äganderätt och tryggad besittningsrätt bleve till stor del borteliminerad.

Det har även betecknats såsom en svaghet i det föreslagna åborättsinstitutet, att åborätten icke kunde utnyttjas såsom kreditunderlag. Besittningsrätts-havaren komme således i sämre ställning än den självägande, för vilken in-teckningsmöjlighet stode öppen för täckande av kreditbehov. Utan att vilja i detta sammanhang intaga någon ståndpunkt till den av lagrådet framkastade tanken att bereda möjlighet till in-teckning i åborätten, i likhet med vad som gäller beträffande tomträtt, anser sig utskottet böra understryka vad vederbörande departementschef till statsrådsprotokollet den 8 januari 1923 anført därom, att en självägande, som för anskaffande av köpeskillingen för den inköpta fastigheten måste anlita lånevägen, icke torde kunna mot säkerhet av in-teckning erhålla lån till större belopp, än som motsvarar ungefär två tredjedelar av köpeskillingen, och är beträffande återstoden hänvisad till personlig kredit, vilket senare sätt naturligtvis måste anlitas även för anskaffande av medel för övriga av fastighetsköpet föränledda utgifter, därest eget kapital saknas. Besittningsrättshavaren åter har icke att erlægga någon köpeskillning och kan därför använda hela sin personliga kredit till anskaffande av inventarier m. m. Vad kreditfrågan angår har departementschefen slutligen framhållit vikten av denna frågas ordnande på ett för besittningshavarna så för-månligt sätt som möjligt och särskilt att medel ställas till förfogande för uppförande eller inlösen av byggnader. De av utskottet behandlade motionerna nr 96 i första kammaren och nr 177 i andra kammaren avse framställningar till Kungl. Maj:t i nu angivna hänseende.

Slutligen har såsom skäl mot införandet i vår lagstiftning av ett besittnings-rättsinstitut av den art, som här är i fråga, anförts, att i folkmedvetandet lär

finnas en rotad övertygelse om äganderättens ovillkorliga företräde framför varje annan upplåtelseform, att endast äganderätten kan bereda jordinnehavaren trygghet för att frukterna av hans på jorden nedlagda arbete och kostnader komma honom eller hans familj till godo, att sådan trygghet är nödvändig förutsättning för den arbetsintensitet, som utgör oundgängligt villkor för ett småbruks ekonomiska bärighet, och att på grund av dessa omständigheter den här ifrågakomna besittningsrätten, även om den bleve lagfäst, icke skulle omfattas med förtroende och således kunde förmodas bliva utan verklig betydelse.

Utskottet vill härvid till en början erinra, att samma anmärkningar kunna med lika mycket eller lika litet fog riktas mot det av Kungl. Maj:t i proposition nr 190 föreslagna återköpsrättsinstitutet. Utskottet lämnar emellertid åt sitt värde den anförda övertygelsen om äganderättens ovillkorliga företräde framför varje annan upplåtelseform men vill framhålla, att här jämförelsen bör göras mellan den föreslagna ärftliga och förtytterliga besittningsrätten för obegränsad tid och den vanliga nyttjanderätten. Erfarenheten hittills torde hava visat, att det i allmänhet icke saknats benägenhet att under vanlig nyttjanderätt bruka annans jord. Vissa av motionärerna från arealinventeringen den 1 juni 1919 hämtade siffror synas i det hänseendet synnerligen belysande. Om således redan den vanliga arrenderätten får anses vara begärlig, framför allt för den, vars tillgångar icke medgiva fastighetsköp, torde ej behöva befaras, att en *bättre* besittningsrätt icke skulle bliva mera begärlig. I den slutliga sammanfattningen av innebörden av besittningsrätten, sådan densamma i sina grunddrag av kronolägenhetskommissionen utformats, har kommissionen anført, bland annat, att den av kommissionen förordade besittningsrätten, upplåten utan inskränkning till tiden och mot en avgäld, som på grund av lagstadgade garantier aldrig kunde komma att hota brukarnas berättigade anspråk att få tillgodonjuta hela vinsten av sitt arbete, skulle ock bliva i verklig mening besittningsrättshavarens tillhörighet. Den inginge såsom en tillgång i hans bo, värdefullare allt efter det bättre och mera avkomstgivande skick, vari han försatte den av honom brukade jorden. Rätt att överlåta besittningsrätten vore innehavaren medgiven med allenast den inskränkning, som förestavades av hänsynen till det ändamål, för vilket upplåtelsen ursprungligen gjordes. Och då besittningsrätten under enahanda inskränkning bleve ärftlig liksom annan lös egendom i besittningsrättshavarens bo, komme jämväl hans familj och närmaste anhöriga att bliva delaktiga av den trygghet i innehavet av jorden och den lön för därå nedlagd kostnad och möda, som tillkomme honom själv. Utskottet tvekar icke att om en så anordnad jordbesittning fälla det omdömet, att den måste äga ett ovillkorligt företräde framför varje annan form för upplåtelse av nyttjanderätt.

Vidkommande de samhällsintressen, vilka kräva beaktande vid upplåtelse av kronojord för sociala ändamål, framstår främst bevarandet av möjlighet att inverka på fastighetens framtida användning, på det att icke ändamålet med upplåtelsen må ur samhällets synpunkt sett äventyras. Vidare torde icke böra lämnas ur sikte, att det framdeles kan med hänsyn till annat viktigt samhällsintresse finnas önskligt att åt det allmänna återbördas den upplåtna jorden, och att i sådant fall detta bör med tillbörligt beaktande av jordinnehavarens rätt

kunna ske utan att ådraga det allmänna avsevärda kostnader. Slutligen torde få anses väl överensstämma med upplåtelsens sociala ändamål, vilket bör utsluta varje spekulationsmoment, att den framtida jordvärdestegring, som oberoende av innehavarens åtgärd kan uppstå, förbehålles åt samhället. Genom äganderättens bevarande i statens hand tillgodoses dessa samhällsintressen, på samma gång som genom vissa i förslaget till lag om åborätt intagna bestämmelser jordinnehavaren tryggas vid full ersättning.

Betydelsen av nu nämnda samhällsintressen torde få anses hava i viss mån vunnit principiellt erkännande genom Kungl. Maj:ts förut nämnda proposition nr 190 med förslag till lag om återköpsrätt till fast egendom m. m. I anförande till det vid propositionen fogade utdrag av statsrådsprotokollet har vederbörande departementschef — efter erinran om strävandena att frambringa upplåtelseformer, vilka intoge ett mellanläge mellan vanlig äganderätt och vanlig nyttjanderätt för tillgodosende av upplåtarens intressen utan uppoffrande av jordinnehavarens — funnit frågan, huruvida man till utgångspunkt för uppnåendet av en dylik modifierad upplåtelseform borde välja äganderätten eller nyttjanderätten, mera kunna betecknas såsom en lagteknisk lämplighetsfråga än den kunde sägas vara av större principiell räckvidd. Departementschefen har emellertid ur angivna praktiska synpunkter bestämt sig för äganderätten såsom utgångspunkt vid utformandet av förslaget till lag om återköpsrätt.

I särskilt utlåtande nr 35 har utskottet av anförda skäl funnit sig böra avstyrka bifall till Kungl. Maj:ts nyssnämnda proposition. Utskottet har visserligen icke ställt sig principiellt avvisande mot införandet av återköpsrätt beträffande jord i städer och stadslänkande samhällen. Däremot har utskottet ifrågasatt, huruvida icke syftet att trygga viss användning av upplåten jord kunde på ett naturligare och mera effektivt sätt vinnas på den väg, som inslagits i det inom jordbruksdepartementet utarbetade förslaget till lag om åborätt. Då det vill synas som om denna sistnämnda fråga vore genom Kungl. Maj:ts proposition nr 190 från regeringens sida avförd från vidare behandling, men utskottet däremot förmenar det vara av vikt, att densamma åter upptages och bringas till lösning, finner utskottet sig böra tillstyrka avlåtande av skrivelse i de nu förevarande motionernas syfte.

På grund av det nu anförda hemställer utskottet,

att riksdagen må besluta:

A. att med anledning av förevarande motioner, nr 95 i första kammaren och nr 176 i andra kammaren, i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t täcktes till förnyat övervägande upptaga frågan om upplåtelse av jord utav krono- eller ecklesiastik natur — förutom med äganderätt — jämväl med tryggad besittningsrätt, vid vilket övervägande särskilt synes böra tagas under omprövning, huruvida icke det i statsrådsprotokollet över jordbruksärenden för den 8 januari 1923 anmälda förslaget till lag om åborätt må efter möjligen erforderlig överarbetning kunna läggas till grund för lagstiftning i äm-

net, samt till riksdagen inkomma med förslag till sådan lagstiftning;

och under förutsättning av bifall till utskottets hemställan under A,

B. att med anledning av motionerna nr 96 i första kammaren och nr 177 i andra kammaren i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, att Kungl. Maj:t täcktes låta utreda frågan om ordnandet av kreditgivning åt innehavare av med tryggad besittningsrätt eller åborätt upplåten jord samt till riksdagen inkomma med förslag i ämnet.»

2) av herr *Pettersson* i Södertälje, som yttrat:

»Den omfattande utredning, som verkställdes i den s. k. jordfrågan, synes giva vid handen, att nya former böra skapas för jordupplåtelser från kronojord i syfte att tillgodose såväl jordförvärvarens intresse att på billiga villkor förvärva ett eget hem som statens intresse att det sociala syftet med upplåtelsen icke äventyras. Närmast erbjuder sig härvid möjligheten att upplåta jord med äganderätt men under sådana villkor, att, därest jorden icke användes för det vid upplåtelsen betingade syftet, staten må kunna mot en efter värdering fastställd löseskilling vinna egendomen åter (= återköpsrätt). Om vid upplåtelse med återköpsrätt köpeskillingen ej bestämes att utgå på en gång, utan i sin helhet får amorteras under en längre tid, torde i många, kanske de flesta fall en sådan upplåtelse av den enskilde jordförvärvaren föredragas framför en upplåtelse med endast nyttjanderätt, då väl övertygelsen om äganderättens ovillkorliga företräde framför varje annan upplåtelseform torde vara allmänt utbredd och fast rotad.

Emellertid kunna tvivelsutan fall förekomma, då en upplåtelse med tryggad besittningsrätt (= åborätt) är att föredraga framför en äganderättsupplåtelse. Med hänsyn till önskvärdheten att härutinnan hava till förfogande olika institut, lämpade efter olika förefallande behov, synes därför plats i rättssystemet väl kunna ifrågasättas även för en efter nutida förhållanden anpassad åborätt. Det förslag i sådant avseende, som av den s. k. kronolägenhetskommissionen framlagts, har vid granskning befunnits behäftat med vissa brister, vilka dock vid en överarbetning säkerligen skulle kunna avhjälpas. Vid denna överarbetning torde jämväl böra övervägas, huru på lämpligaste sätt åbos kreditbehov må kunna tillgodoses.

På grund härav hemställas,

att riksdagen måtte i anledning av ifrågavarande motioner besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, *dels* att Kungl. Maj:t måtte ägna fortsatt uppmärksamhet åt frågan om lämpliga nya former för upplåtelse av statens domäner för främjande av egnahemsrörelsen och bildandet av nya smärre jordbruk samt därvid jämväl taga under övervägande, huruvida upplåtelse av kronans jord må kunna ske med tryggad besitt-

ningsrätt, *dels ock* att, därest efter ytterligare utredning och överarbetning av kronolägenhetskommissionens i ämnet avgivna förslag skulle befinnas, att en tryggad besittningsrätt kan anordnas med tillbörligt tillgodoseende av såväl det allmännas som nyttjanderättshavarens befogade intressen, Kungl. Maj:t måtte för riksdagen framlägga det förslag, vartill utredningen kan föranleda.»
