

Nr 637

Av herr Hjalmarson m. fl., i anledning av Kungl. Maj:ts proposition, nr 165, med förslag till lag om inskränkning i rätten att förvärva jordbruksfastighet m. m.

I proposition nr 165 framlägges förslag till ny jordförvärvslag att gälla t. o. m. den 30 juni 1962. Denna är avsedd att ersätta tidigare jordförvärvslag samt lagen om kronans förköpsrätt. I allt väsentligt bygger förslaget på samma principer som tidigare lagar. Jordbruks- och skogsfastigheter skall sålunda ej få — genom köp, byte eller gåva — förvärfvas utan tillstånd av lantbruksnämnd, vilken vidare skall tillse att det ej förekommer spekulationsköp eller olämpliga kapitalplaceringsköp. Den tidigare s. k. bonderegeln har slopats och ersatts av bestämmelser som skall förhindra att ändamålsenliga brukningsenheter sammanföres i en hand (latifundiebildningar).

En jämförelse mellan Sverige och andra länder beträffande bondeståndets ställning visar, att det varit den alltsedan landskapslagarnas tillkomst tryggade äganderätten till jorden, som åt den svenske bonden tryggt hans inflytelserika ställning inom samhälls- och näringsliv, medan bondefriheten gått förlorad i länder där bönderna berövats äganderätten till jorden. För det svenska jordbrukets framtid är det därför av största betydelse, att den fulla äganderätten till jorden skyddas.

Då jordförvärvslagen beslöts vid 1945 års riksdag anfördes i en reservation till sammansatta andra lag- och jordbruksutskottets utlåtande nr 1 bl. a. följande:

De viktigaste av de köp från icke jordbrukares sida av jordbruksfastigheter, vilka de sista åren ägt rum, torde bero på att köparna vilja på ett varaktigt sätt placera sina penningar. Särskilt köp av skog torde ofta ske av denna anledning. I dessa köp ligger icke något som helst jobberi utan bakom dem ligger en misstro mot den svenska kronans blivande köpkraft. I följd härav vill man placera sina tillgångar på ett värdebeständigt sätt. Dessa placeringsköp torde minska då det visar sig att de svenska statsmakterna ämnar hålla vår valuta uppe. Skulle detta icke lyckas, så torde de komma att fortsätta, men då torde den nu föreslagna lagen icke erbjuda något verksamt skydd mot de företeelser den vill bekämpa.

Vad reservanterna här anfört har senare besannats.

Det kan utan vidare anses fastslaget att en jordförvärvslag icke har någon funktion att fylla i ett läge med ekonomisk stabilitet och utan risk för en framtida inflationskonjunktur. Nämnda förhållanden aktualiserar nödvändigheten av att ansträngningarna koncentreras icke på att inskränka rätten att förvärva jordbruksfastighet utan på att bevara ett fast penningvärde. Även om vid ett slopande av jordförvärvslagen vissa fastigheter skulle komma att övergå i den icke jordbrukande befolkningens ägo, är dock därmed icke fastslaget att det för jordbruket skulle innebära någon olycka. En levande kontakt mellan olika yrkes- och medborgargrupper är alltid till fördel. Även jordbruket behöver friskt kapital, som kan sättas in för drifttekniska och driftekniska experiment. Ej sällan har de icke-jordbrukare som velat förvärva jordbruksfastighet varit beredda till betydande kapitalinsatser utan större hänsyn till den omedelbara avkastningen.

Förekommande spekulationsköp torde i första hand avse skogsfastigheter, medan nuvarande prisläge på jordbrukets produkter och kostnader för byggnaders underhåll i nämnvärd utsträckning inte torde locka till spekulationsköp av odlad jord med tillhörande åbyggnader. Förhindrandet av sådana köp synes oss kunna ske utan genomförandet av en lagstiftning, som urskiljningslöst gör såväl lämpliga som olämpliga jordförvärv beroende av administrativa myndigheters prövning. Ett förbud mot skogsavverkning å nyförvärvade fastigheter inom lämplig tidrymd — t. ex. fem år — såvitt skogsvårdsstyrelse icke lämnat tillstånd därtill, synes oss vara en effektiv metod att förebygga osunda spekulationsköp av skogsfastigheter. Skogsvårdslagens bestämmelser om vad skogsvårdsstyrelserna har att iakttaga vid avverkningen av icke utvecklingsbar skog ger för övrigt redan nu skogsvårdsstyrelserna verkningfulla medel att förhindra avverkningar i spekulationsssyfte.

Jordförvärvslagstiftningen har även uppgivits åsyfta att kontrollera och motverka sådana jordförvärv, som minskar den jordbrukande befolkningens fastighetsinnehav. I samband härmed aktualiseras frågan om arrendeformens förekomst inom jordbruket. Att denna fråga för jordbruket är betydelsefull framgår av den eftersatta och otrygga ställning vari jordbrukarna befinner sig i länder med övervägande arrendesystem. De svenska förhållandena torde ej kunna betecknas som oroande. De har redan före jordförvärvslagens tillkomst karakteriserats av en betydande stabilitet med en sakta pågående minskning av arrendegårdarnas antal och av deras andel av åkerarealen. En viss tillgång på arrendejord inom det svenska jordbruket är dock önskvärd för att tillmötesgå efterfrågan från dem som vill ägna sig åt jordbruk utan att äga tillräckligt kapital för fastighetsköp och inventarieuppsättning eller nödigt rörelsekapital. Efterfrågan av arrenden torde under senare tid ha ökat i samband med att mekaniseringen inneburit ett starkt ökat kapitalbehov. Arrendavgifternas mycket kraftiga höj-

ning bestyrker detta. Då i stort sett äganderättsförhållandena inom vårt svenska jordbruk inte ändrats i sådan riktning som strider mot den svenska jordbruksbefolkningens egna intressen, är en jordförvärvslags kontroll över utvecklingen i nuvarande läge inte behövlig.

Jordförvärvslagens och förköpslagens bestämmelser har snarast påverkat utvecklingen i en riktning som betytt en ökning av arrendeformens användning inom storleksgrupper där arrendeformen inte är särskilt lämplig. Inför ovissheten om möjligheten att vid försäljning kunna överföra fastigheten till önskad köpare har många gamla jordbrukare föredragit att utarrendera sitt jordbruk till grannar. Osäkerheten i fråga om penningvärdets utveckling har givetvis även starkt bidragit till en sådan tendens. Det blir allt vanligare att sterbhus inte försäljer sina jordbruksfastigheter, även om sterbhusdelägarna vistas på annan ort än där fastigheten är belägen. På så sätt har arrendeformen utvidgats vid mindre jordbruksfastigheter, som egentligen minst lämpar sig för arrende. Dessa ogynnsamma verkningar av jordförvärvslagen är värda att observera.

Jordförvärvslagen sådan den utformats i det nya förslaget är ett fullödigt uttryck för regleringstänkandet, då den helt utgår ifrån att så viktiga avgöranden som ägoöverlåtelse bättre kan bedömas av tjänstemän än av dem som på egen risk träffar avgörandet. Den som vill ägna sig åt jordbruk bör liksom andra företagare själv få valfrihet i fråga om var han vill bedriva sitt yrke, så avgörande på trivseln inom yrket som detta val är. Regleringar inom detta område liksom inom andra leder lätt till stagnation och stillastående. En person, som står i begrepp att köpa ett jordbruk, måste alltid räkna med att jordförvärvslagen kan komma att bereda honom svårigheter om han senare vill sälja detsamma på grund av sjukdom, ekonomiska svårigheter eller önskan att skaffa sig ett annat mera lämpligt jordbruk. Särskilt bestämmelserna i den föreslagna lagens 4, 5 och 6 §§ kan lägga en mängd olika hinder i vägen för fullt lojala jordförvärv.

Av särskild vikt vid bedömandet av föreliggande fråga är rättssynpunkten. Det torde inte kunna förnekas att de tidigare lagarnas tillämpning medfört svåra avvägningsproblem och vid ett flertal tillfällen väckt den föreställningen att den enskildes rättssäkerhet inte längre skulle vara tryggad. Att därav följt irritation, missnöje och osäkerhet inom vida kretsar är otvivelaktigt. Speciellt gäller detta tillämpningen av förköpslagen, vilken på ett mera påtagligt sätt synes åsidosätta den enskildes rättssäkerhet.

Att tillämpningen av dessa lagar medfört risker för rättssäkerheten understrykes i den granskning justitieombudsmannen gjort av lantbruksnämndernas verksamhet. JO framhåller i sin till 1955 års riksdag avgivna ämbetsberättelse, att hans granskning givit vid handen att felaktigheter, brister eller olämpliga tillvägagångssätt till stor del hänför sig till den formella

behandlingen inom nämnderna av olika ärenden. I några av de fall som granskats har enligt JO för verksamhetens främjande uppenbarligen anlitats medel, som mer än att grundlägga tillit och samarbetsvilja synes ägnade att sätta nämnden i en för verksamheten olycklig motsatsställning till allmänheten. Även eljest har på sina håll kunnat förmärkas tendenser hos lantbruksnämnderna att utsträcka sina befogenheter längre än som avsetts i de författningar som ligger till grund för nämndernas verksamhet. Ovana och bristande förmåga att bedöma frågor av rättslig natur har vidare understundom lett till oriktiga beslut eller mindre lämpliga överenskommelser, varigenom enskild rätt inkräktats eller icke behörigen tillvaratagits. Uraktlåtenhet att i erforderlig grad beakta innehållet i gällande instruktion har slutligen enligt JO varit orsak till allehanda felaktigheter i tillvägagångssättet vid handläggning och avgörande av olika på nämnderna ankommande frågor.

Genom dessa justitieombudsmannens anmärkningar torde det kunna anses fastslaget, att lagarna är så konstruerade att deras tillämpning innebär rättsosäkerhet för den enskilde. Det strider emellertid över huvud taget mot rättskänslan, att en jordbrukare, som efter livslång strävan vill överlåta sin egendom, skall kunna hindras från att utfå dess fulla värde genom tillämpning av någon av jordförvärvslagens många bestämmelser. Tillämpningen av nuvarande jordförvärvslag och förköpslag har även givit den erfarenheten att de mot samhällets lagstiftning lojalt inställda köparna i många fall hindrats från att göra önskade förvärv.

Ett av motiven för införandet av jordförvärvslagen var att den skulle medverka till att hålla fastighetsvärdena på en rimlig nivå. Generellt sett har denna målsättning icke kunnat förverkligas. Fastighetsvärdena har nämligen höjts betydligt mera än i förhållande till penningvärdeförsämringen. I de enskilda fallen har å andra sidan jordförvärvslagen inneburit, att den som önskat sälja tvingats godtaga ett lägre pris eller nödgats avstå från att sälja. Ett konstlat prisläge, åstadkommet med hjälp av en lagstiftning som begränsar antalet möjliga köpare, kan på kort sikt anses vara ett köparintresse. Men på lång sikt har köparna och säljarna samma intresse av en prisbildning som tar hänsyn till gällande jordbruksvärden och icke minst rådande penningvärde. För den äldre generationen måste det uppfattas som ett oberättigat ingrepp i äganderätten, att man efter ett långt livsarbete på sin gård kanske inte kan få sälja densamma till den köpare man själv föredrar. I den nu föreslagna jordförvärvslagen är säljarens situation precis densamma som förut i de fall den tilltänkta köparens ansökan om förvärvstillstånd avslås med stöd av 3 och 4 §§. Säljaren kan då ur kretsen av spekulanter få den eller de högstbjudande bortgallrade. En lag som verkar på detta sätt skapar ekonomiska följder för jordägarna, vilka knappast låter sig försvara, särskilt inte mot bakgrund av det speciella

rättsskydd man i andra sammanhang velat åvägabringa för människornas pensionsunderlag.

1947 års riksdagsbeslut om den framtida jordbrukspolitiken innebar, att lantbruksnämnderna, som skulle handha den yttre rationaliseringen, med tillhjälp av vissa lagar skulle söka få till stånd bättre strukturförhållanden. Vi vill betona, att ett sådant tvångsmedel som förköpsrätten, helt lagd i händerna på de statliga rationaliseringsmyndigheterna, ej överensstämmer med de vid 1947 års riksdag i propositionen och utskottsutlåtandet gjorda uttalandena om vikten av att rationaliseringsåtgärderna inom jordbruket genomföres på frivillighetens väg och på förtroendefullt samarbete med jordbrukarna.

Utvecklingen under efterkrigsåren har utmärkts av en befolkningsomflyttning från landsbygden till städer och tätorter. Denna landsbygdens avfolkning har skett samtidigt med att jordbruksproduktionen och effektiviteten ökats. I alldeles övervägande grad är denna ökade produktivitet ett resultat av jordbrukarnas egna rationaliseringsåtgärder. Den roll de i enlighet med 1947 års beslut vidtagna offentliga åtgärderna spelat är förhållandevis begränsad. Att få ett exakt mått på hur stort antal av de mindre småbruket som för varje år försvinner är knappast möjligt. Vid en jämförelse mellan 1945 och 1950 års folkräkningar finner man dock, att en minskning av antalet jordbruksföretagare skett med i genomsnitt omkring 5 000 årligen. En av lantbruksstyrelsen vidtagen undersökning inom 108 kommuner över hela landet visar vidare, att från 1944 till 1952 antalet brukningsdelar på 2—5 har minskats med 21 % och antalet brukningsdelar på 5—10 har med 10 %, medan de större brukningsdelarna ökat i antal. En påtaglig förskjutning har alltså skett från mindre till större brukningsenheter.

Anledningen till att de offentliga åtgärderna kommit att betyda så litet i praktiken torde ofta ligga i att de *naturliga* betingelserna inte möjliggjort bildandet av annat än småbruk. Där betingelser finns för skapandet av större brukningsenheter tas de i betydande grad till vara genom jordbrukarnas egna rationaliseringsåtgärder. Erfarenheterna av förköpslagen visar att dess värde för rationaliseringen är mycket begränsat, och att den praktiskt taget är betydelselös för det svenska jordbrukets struktur. Den vid lagens genomförande allmänt spridda uppfattningen att förköpsrätt skulle vara nödvändig för rationaliseringsarbetet har visat sig vara ogrundad. Mot bakgrunden av de ernådda resultaten synes det vara mindre befogat än någonsin med en rationaliseringslag som syftar till att genom statliga organs försorg påskynda den naturliga strukturomvandlingen. Samma kritik kan riktas mot den del i jordförvärvslagen som innebär inskränkning av rätten att förvärva jordbruksfastighet.

Största möjliga varsamhet synes oss böra iakttagas med alla försök att

efter politiskt fastslagna riktlinjer påverka jordbrukets struktur. Det kan inte anses bevisat att de fördelar ur allmän synpunkt som skulle kunna nås genom att den pågående strukturrationaliseringen ytterligare påskyndades och dirigerades väger tyngre än de nackdelar därav med vilka man måste räkna. Generationsproblemet bland småbrukarna är sådant att tendensen till fortsatt minskning av antalet brukningsdelar av sig själva kommer att slå igenom. Skall en levande landsbygd bibehållas, är det inte lämpligt att med konstlade medel söka forcera avfolkningen. Erfarenheterna av senaste decenniernas ingripanden torde icke ha givit belägg för att den yttre rationaliseringen bör arbeta efter vissa i förväg fastställda schabloner. Även de ofullständiga jordbruken liksom stödjordbruken kan ha stor betydelse. Det är viktigare att ta hänsyn till den mänskliga faktorn än till arealens storlek. Jordbrukspolitiken måste bygga på förtroende för människorna. I det långa loppet kommer man längre på frihetens väg än på tvångets. Den frivilliga rationaliseringen torde — med den upplysningsverksamhet som bedrivs av bl. a. hushållningssällskapen — vara effektiv och fullt ändamålsenlig.

Vad vi här anfört ger enligt vår mening vid handen att det varken är behövt eller önskvärt med en lag om inskränkning i rätten att förvärva jordbruksfastighet.

Därför hemställer vi,

att riksdagen måtte

A) avslå Kungl. Maj:ts proposition nr 165,

B) antaga följande

Förslag

till

Lag

om upphävande av lagen den 30 juni 1947 (nr 324) om kronans förköpsrätt.

Härigenom förordnas, att lagen den 30 juni 1947 (nr 324) om kronans förköpsrätt skall upphöra att gälla i och med utgången av juni månad 1955.

C) antaga följande

Förslag

till

ändring av lagen den 22 december 1943 (nr 884) om arrendators förköpsrätt.

Härigenom förordnas att 4 § tredje stycket lagen den 22 december 1943 (nr 884) om arrendators förköpsrätt skall upphöra att gälla samt att 2 § samma lag skall erhålla följande ändrade lydelse.

2 §.

Förköpsrätt må — — — i densamma.

Sker försäljning i den ordning utsökningslagen bestämmer, må förköpsrätt ej utövas.

Har jordägaren — — — för hembudet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1955.

Stockholm den 26 april 1955

Jarl Hjalmarson

Em. Birke

Erik Hagberg

Elis Håstad

T. G. von Seth

Martin Skoglund

Ernst V. Staxäng

Einar Hægglom

Alarik Hagård