

Personlig äganderätt en medborgerlig rättighet

Den personliga äganderätten är en av de viktigaste grundstenarna för den svenska rättsordningen. På den bygger både vår privaträtt och vår straffrätt. Oavsett politisk uppfattning är det få som i praktiken kan tänka sig någon grundläggande förändring. Personlig äganderätt är också en förutsättning för ekonomisk utveckling och marknadsekonomi.

Det händer inte sällan att allmänna rättsliga principer förblir oskrivna. Man klarar sig utan att precisera dem i skrift. En sådan bekräftelse kan dock ha både praktisk betydelse och stort symbolvärde. Detta gäller inte minst om äganderätten, eftersom den ofta vållar tvister.

Det första krav Ägarfrämjandet reste vid sin tillkomst var, att äganderättens princip skulle slås fast och skyddas i grundlag. Det har nu tillgodosetts. Sedan 1995 är principen klart angiven i 2 kap 18 § regeringsformen (RF). Härigenom har äganderätten äntligen fått status som *en medborgerlig rättighet*. Detta är viktigt i dagens rättsliv. Ännu på 70-talet stod det i Sverige politisk strid om värdet av grundlagsregler om fri- och rättigheter. Idag råder enighet om att sådana regler är ett nödvändigt inslag i grundlagen.

Äganderätten har emellertid kommit på efterhand. Redan 1977 blev flertalet fri- och rättigheter (de "politiska") slutligt grundlagfästa. Först 18 år senare nådde äganderätten samma formella erkännande. Den hade dock haft ett visst skydd genom att Sverige ratificerat den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) jämte tilläggsprotokoll. Det skyddet begränsades dock av att konventionen inte införlivades med nationell svensk rätt, vilket i Sverige - på denna punkt skiljer sig olika länder - kräver en särskild lag. En sådan antogs först med verkan från 1995. Konventionen skall nu tillämpas direkt av svensk domstol.

Att detta har blivit rättsläget i Sverige innebär en stor framgång för Ägarfrämjandets strävanden, framför allt på det principiella planet. I praktiken är skyddet fortfarande

otillräckligt. En uppmärksammas tvist pågår t ex om den juridiska innebörden av 1995 års grundlagsreform (se nedan). Frågan om förstärkningar av skyddet för äganderätten står därför kvar och måste drivas vidare.

Grundlagsskyddet idag

Regeringsformen innehåller ett särskilt 2 kap om grundläggande fri- och rättigheter. I första hand skyddas de fri- och rättigheter som direkt hör samman med det politiska systemet, t ex yttranderätt och föreningsrätt, men även andra ämnen tas upp, t ex jämställdhet, fackliga rättigheter, äganderätt och rätt till konstnärliga och litterära verk. Bestämmelsen om äganderätten i 18 § har sedan 1.1.1995 följande lydelse:

Varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Sådan ersättning skall också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Alla skall ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits ovan.

Tidigare fanns bara en bestämmelse om ersättningsrätt vid expropriation och liknande. För åskådliggörelse skall återges även den gamla lydelsen:

Varje medborgare vilkens egendom tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten enligt grunder som bestämmas i lag.

Man har alltså lagt till första stycket, andra meningen i andra stycket och tredje stycket. Den för skyddet av äganderätten viktigaste nyheten är ersättningsrätten enligt andra meningen i andra stycket. Texten anknyter till plan- och bygglagen (PBL).

Om reformen verkligen innebar någon förstärkning av skyddet för äganderätten är idag omstritt. En diskussion pågår i anslutning till arbetet med en ny miljöbalk, där ena sidan hävdar att ändringen varken åsyftade eller innebar någon ändring i sak, medan andra sidan hävdar att skyddet har blivit förstärkt. Ägarfrämjandet stöder helt den

andra linjen. Både grundlagen och reformarbetet blir rätt meningslösa, om inte ens det som hade kompromissats fram i kommittén och skrevs in i grundlagen skall gälla.

Att Europakonventionen gjordes till nationell svensk lag innebar ostridigt en viss förstärkning av skyddet för äganderätten.

Det bör läggas till att RF också i 1 kap, Statsskicketets grunder, innehåller några allmänna satsar om statsverksamhetens inriktning. Man brukar tala om "programstadganden" eller "målsättningsstadganden", eftersom de inte har ett konkret, omedelbart bindande innehåll. Det sägs bl a (2 §) att "den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten".

Andra grundlagar i Norden

I det följande ges en kort överblick över vad grundlagarna i andra länder, som står Sverige nära, har att säga om äganderätten. Så långt som möjligt presenteras direkta citat. Det är naturligt att börja med våra nordiska grannländer.

Danmark fick en ny grundlag 1953 men i den här delen stämmer den överens med den tidigare grundlagen från 1915. Det finns ett uttryckligt stadgande om äganderätten i 73 §. Första stycket lyder:

Äganderätten är okränkbar. Ingen kan tvingas att avstå från sin egendom, utom när det krävs för det allmännas bästa. Det får endast ske enligt lag och mot full ersättning.

Andra stycket föreskriver rätt för en tredjedel av folketingets medlemmar att få till stånd folkomröstning om ett lagförslag som gäller expropriation. Tredje stycket garanterar att en domstol alltid skall kunna pröva såväl lagligheten av ett expropriationsbeslut som ersättningens storlek.

Även **Finland har** en allmän regel om äganderätt i sin regeringsform, som tillkom 1919. Regeln ändrades 1995 och återfinns nu i 12 § som föreskriver:

Varje persons egendom skall vara tryggad.

Bestämmelser om expropriation för allmänna ändamål och mot full ersättning skall ges genom lag.

Också **Island** garanterar äganderätten i sin grundlag. Denna överensstämmer på den här punkten i sak med det citerade första stycket i den danska grundlagen. I 1944 års författning utsäger 67 § följande:

Äganderätten är okränkbar. Ingen skall tvingas att avstå från sin egendom annat än när det allmännas behov kräver det. I detta fall fordras det stöd av lag och betalning av full ersättning.

Norge har en av världens äldsta författningar, 1814 års grundlag. Den anger i 104 § att indragning av egendom inte får utgöra straff och innehåller i 105 § följande stadgande om expropriation och liknande förfoganden:

Kräver statens intresse att någon tvingas avstå sin lösa eller fasta egendom till offentligt bruk, så bör han ha full ersättning av staten.

Sverige får nog sägas fortfarande ha det svagaste äganderättsskyddet i Norden. Av särskild vikt är att alla de andra länderna garanterar *full* ersättning. Vad det exakt betyder, att den svenska regeln bara föreskriver ersättning *enligt grunder i lag*, går inte att enkelt precisera, men just denna fråga har alltid uppfattats som en hjärtpunkt. Om 1995 års grundlagsreform skulle - mot Ägarfrämjandets ståndpunkt - fränkännas saklig betydelse, är det uppenbart att Sverige kommer långt efter övriga nordiska länder på den här punkten.

Enkelt kan man säga att den nordiska jämförelsen visar, att det är bättre med ett enda ord som betyder något i sak än en mängd ord som lagstiftaren inte menar allvar med.

Andra grundlagar i Europa

Om andra länder i vår europeiska omvärld kan följande upplysningar lämnas.

Belgien har följande två bestämmelser i sin författning, artiklarna 11 och 12:

11. Ingen får fräntas sin egendom utom när det sker i allmänhetens intresse i de fall och i den ordning som lagen föreskriver samt mot skälig och i förväg given ersättning.

12. Indragning av egendom får inte tillämpas som straff.

I **Frankrike** gäller fortfarande 1789 års förklaring om de mänskliga och medborgerliga rättigheterna. Den bekräftas i inledningen till 1958 års författning. Två artiklar rör bl a äganderätten. Artikel 2 förklarar att syftet med all samhällelig

sammanslutning är att skydda och bevara människans naturliga och omistliga rättigheter. Dessa är fyra, däribland rätten till egendom. Artikel 17 påminner i sak om de nordiska stadgandena och lyder så:

Då rätt till egendom är en okränkbar och helig rättighet, må ingen frånhändas något, såframt det icke uppenbarligen kräves av ett i laga ordning prövat och fastställt samt nödvändigt allmänt behov och sker under villkor av rättmätig och i förväg given gottgörelse.

Grekland har i den nya författning, som antogs efter demokratins återställande 1974, en utförlig 17 § om egendomsskydd, av vilken bara de två första punkterna kan citeras av utrymmesskäl:

1. Egendom är skyddad av staten. Dock får inte de rättigheter som egendom medför utövas i strid mot allmänhetens intresse.

2. Ingen skall fråntas sin egendom utom när allmännyttan så kräver, vilket skall bevisas i vederbörlig ordning, i de fall och i den ordning som lagen föreskriver och mot full ersättning motsvarande värdet av den exproprierade egendomen vid tidpunkten för förhandlingen där ersättningens storlek provisoriskt fastställs. Vid yrkande om slutgiltigt fastställande av ersättningen skall värderingen grundas på förhållandena vid tidpunkten för förhandlingen där detta yrkande prövas.

Ytterligare fem punkter avhandlar expropriation. Genom 18 § regleras ägande av och förfogande över bl a vissa naturtillgångar samt egendom av arkeologiskt värde.

I 1937 års författning för **Irland** behandlas egendomsskydd i artikel 43 som lyder så:

1. Staten erkänner att människan såsom förnuftsvarelse har en naturlig rätt, som är äldre än positiv rätt, till enskilt ägande av materiella tillhörigheter.

Därför garanterar staten att inga lagar skall utfärdas i syfte att avskaffa den enskilda äganderätten eller den allmänna rätten att överlåta, testamentera eller ärva egendom.

2. Dock erkänner staten att utövningen av ovannämnda rättigheter i ett civiliserat samhälle bör regleras av sociala rättvisepprinciper.

Därför får staten vid behov genom lag inskränka utövningen av dessa rättigheter så att den är förenlig med allmännyttan.

Italien har utförliga bestämmelser om äganderätt i 1947 års författning. Grundläggande är 42 §:

Egendom är allmän eller privat. De ekonomiska tillgångarna tillhöra staten, sammanslutningar eller privatpersoner.

Privategendomen är erkänd och garanterad i lag, som bestämmer villkor för förvärv och åtnjutande därav, likaväl som dess gränser, i avsikt att garantera dess sociala funktion och att göra den tillgänglig för alla.

I fall, som förutses i lag, och mot ersättning, kan privategendom exproprieras under hänvisning till allmännyttan.

Lagen fastställer normer och gränser för arvs- och testamentsrätten, liksom även statens rättigheter beträffande arv.

De följande båda paragraferna innehåller inskränkningar, 43 § såvitt gäller företag som på grund av t ex monopolställning "antar karaktären av ett övervägande allmänt intresse", och 44 § avseende det privata jordägandet i syfte att "åstadkomma ett rationellt utnyttjande av jorden och för att upprätta rättvisa sociala förhållanden".

Nederländerna har i sin författning följande bestämmelser som 14 §:

1. Expropriation får endast ske i allmänhetens intresse och förutsatt att försäkran givits i förväg om full ersättning enligt lagens bestämmelser.
2. Försäkran om full ersättning behöver inte lämnas i förväg om nödfall omedelbar expropriation är av behovet påkallad.
3. I de fall som lagen föreskriver skall finnas en rätt till ersättning, helt eller delvis, om i allmänhetens intresse den behöriga myndigheten förstör egendom eller gör den obrukbar eller inskränker ägarens nyttjanderätt till den.

Portugal fick en ny författning 1976 i anslutning till den nya demokratin. Den ändrades på flera punkter 1982. Den innehåller utförliga bestämmelser om olika medborgarligen fri- och rättigheter, även på de ekonomiska och sociala planerna. Det sägs t ex i artikel 61 att "privat företagsamhet skall få bedrivas fritt inom de ramar som bestäms av grundlagen och lag, så länge som den är ett instrument för kollektiva framsteg". Artikel 62 handlar om rätt till privat egendom och lyder så:

1. Varje medborgare skall tillförsäkras rätt till enskild egendom och till överlåtelse av egendom under sin livstid eller efter sin död enligt bestämmelserna i grundlagen.
2. Rekvisition eller expropriation av egendom för allmänt behov skall ske enligt lag, varvid skall, förutom i de fall som grundlagen föreskriver, betalas skälig ersättning.

Schweiz garanterar inte äganderätten i sin förbunds författning. Sådana bestämmelser finns i stället i författningarna för de olika kantonerna, alla utom en.

Spanien fick en ny författning 1978 efter demokratins återställande. I avsnittet om grundläggande fri- och rättigheter föreskriver 33 § följande:

1. Rätten till enskild egendom samt arvsrätten erkännes.

2. Innebörden av dessa rättigheter bestäms av den samhällsfunktion som de fyller enligt lagen.

3. Ingen får fråntas sin egendom eller sina rättigheter utom när så är påkallat för allmännyttigt ändamål eller med hänsyn till samhällsintresset och mot vederbörlig ersättning enligt lagens bestämmelser.

Med 39 § inleds ett avsnitt om ledande principer för den ekonomiska och sociala politiken - jämför 1 kap 2 § i vår RF - där det bl a slås fast att de offentliga myndigheterna skall garantera familjens sociala, ekonomiska och rättsliga skydd och att de också skall skapa gynnsamma betingelser för sociala och ekonomiska framsteg.

Storbritannien har överhuvudtaget inte någon skriven konstitution.

I 1949 års författning för **Förbundsrepubliken Tyskland**, som numera gäller för hela det återförenade Tyskland, innehåller i 14 § första och andra styckena några stadganden, som går tillbaka på rättighetsförklaringen i 1919 års Weimar författning. De har blivit berömda genom att de kort och klart slår fast både äganderätten och det ansvar den för med sig. Tredje stycket avser expropriation. Hela paragrafen lyder:

1. Egendoms- och arvsrätt garanteras. Innehåll och gränser bestämmas genom lagarna.
2. Egendom förpliktar. Användningen av den bör tillika tjäna det allmännas väl.
3. Expropriation är blott tillåten till det allmännas väl. Den får blott äga rum genom lag eller på grundval av en lag, som reglerar art och utsträckning av gottgörelsen. Gottgörelsen skall bestämmas efter rättvis avvägning av det allmännas och de i saken berördas intressen. I fråga om gottgörelsens storlek står i tvistiga fall den rättsliga vägen inför de ordinarie domstolarna öppna.

Följande § påminner om 43 § i den italienska författningen och talar om att överföra jord, naturtillgångar eller produktionsmedel i det allmännas ägo eller till samhällelig förvaltning. Gottgörelse skall utgå enligt den citerade 14 § tredje stycket.

Den nuvarande författningen för **Österrike** från 1953 innebär, liksom den föregående från 1920, i fråga om grundlagsskydd för fri- och rättigheter att 1867 års statsgrundlag alltjämt gäller. Dennes femte artikel lyder så:

Egendom är okränkbar. Ett avhändande mot ägarens vilja kan blott inträffa i de fall och på det sätt, som är bestämt i lag.

Genomgången visar att av 12 västeuropeiska författningar saknar två regler om äganderätten (Storbritannien, Schweiz), medan två har sämre regler än Sverige

(Irland, Österrike) och åtta har varierande regler som förefaller ge likartat skydd sammantagna, ofta genom att förtjänster på ett håll tas ut av svagheter på ett annat (Belgien, Frankrike, Grekland, Italien, Nederländerna, Portugal, Spanien, Tyskland).

De förutvarande kommuniststaterna i Central- och Östeuropa har numera fått författningar efter västligt mönster. Generellt vågar man knappast uttala sig om hur de följs. En kvalificerad grupp omfattar bl a Polen, Tjeckien och Ungern. Samtliga har grundlagsregler som skyddar äganderätten.

Författningen i **Polen** stadgar i 1 kap 7 § följande:

Republiken Polen skall skydda äganderätt och arvsrätt och skall ge verksamt skydd för enskild egendom. Expropriation må tillåtas uteslutande för allmänna ändamål och mot rättvis ersättning.

Tjeckiska republiken har som en del av sin gällande författning från 1992 antagit samma förklaring om grundläggande fri- och rättigheter som 1989-92 gällde för federationen med Slovakien. Artikel 11 lyder så:

Envar har rätt att äga egendom. Alla ägares rättigheter har samma lagliga innehåll och samma skydd. Arvsrätt är garanterad.

I lag skall anges vilken egendom som är viktig för att säkerställa hela samhällets behov, utvecklingen av den nationella ekonomin och för allmänna intressen i övrigt och som därför bara får ägas av staten, kommun eller särskilt angivna juridiska personer. I lag får också bestämmas att viss egendom endast får ägas av medborgare eller av personer som har hemvist i Tjeckiska republiken.

Äganderätt förpliktar. Den får inte missbrukas till förfång för andras rätt eller för allmänna intressen som skyddas i lag. Dess utövning får inte orsaka skada för människors hälsa, naturen och miljön utöver de gränser som anges i lag.

Expropriation eller annan tvångsvis begränsning av äganderätt är möjliga endast i det allmännas intresse och i enlighet med lag och mot ersättning.

Skatter och avgifter får uttas endast på grund av lag.

Artikeln gäller med endast smärre justeringar även i **Slovakiska republiken**. Texten påminner genom sin betoning av både rättigheter och skyldigheter om Ägarfrämjandets programförklaring.

Artikel 13 i gällande författning för **Ungern** stadgar följande:

Republiken Ungern garanterar äganderätten.

Egendom får exproprieras endast i undantagsfall då det är av allmänt intresse och endast i de fall och i den ordning som fastställs i lag och under villkor av full, ovillkorlig och omedelbar gottgörelse.

Man fäster sig vid den restriktiva attityden till egendomsberövande och de starka kraven i fråga om gottgörelse. Alla dessa författningar torde få räknas till den stora huvudgrupp av europeiska stater, dit även Sverige nyss hänfördes.

Europakonventionen

Enligt en särskild bestämmelse i 2:23 RF får ingen lag stiftas "i strid med Sveriges åtaganden" på grund av Europakonventionen. Skulle det i något fall befinnas ha skett, skall konventionen ges företräde framför den svenska lagen. Domstol är också skyldig att beakta den rättspraxis (case law), som har utvecklats av Europadomstolen i Strasbourg. Den måste iaktas på samma sätt som man på andra områden beaktar Högsta domstolens prejudikat.

Bestämmelserna om egendomsskydd står inte i konventionens ursprungliga huvudtext - det var svårt att nå enighet mellan de fördragsslutande staterna - utan i den första artikeln i *1952 års tilläggsprotokoll*. Den lyder så:

Envar fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom skall lämnas okränkta. Ingen må berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som angivas i lag och av folkrättens allmänna grundsatser.

Ovanstående bestämmelser inskränka likväl icke en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner erforderlig för att reglera nyttjandet av viss egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter och andra pålagor eller av böter och viten.

Dessa regler har getts ett mera konkret innehåll genom domstolens avgöranden. Det finns numera en ganska rik litteratur. Här har använts Harris-O'Doyle-Warbrick, *The Law of the European Convention of Human Rights* (Butterworths 1995). Man finner att tre förhållanden har grundläggande betydelse.

För det första: *Proportionalitetsprincipen*, kravet på "en rättvis balans" mellan allmänna och enskilda intressen ("a fair balance between the public and the private interests concerned"). Den har betydelse även enligt andra artiklar. Det berömda svenska målet *Sporrong och Lönnroth* (1982) ger ett typexempel. Vilande expropriationstillstånd och byggnadsförbud hade lagt en död hand över klagandenas fastigheter under 23-25 resp 8-12 år. Själva tillstånden och förbuden godtogs, men genom de långa väntetiderna saknades en rättvis balans mellan parternas intressen.

För det andra: Principen om *en bred marginal till statens förmån* för politiska bedömningar ("a wide margin of appreciation"). Också den har stor betydelse även utanför äganderättens område. Den tillämpas i alla frågor där politiska synpunkter kommer in, t ex vad som skall anses vara "en rättvis balans" eller ett allmänt intresse som kan rättfärdiga ett ingrepp eller vilka ersättningsprinciper som kan godtas.

För det tredje: Man ser att *konventionstexten saknar en regel om ersättning* vid ingrepp. *Domstolen* har i sin praxis slagits fast, att ersättning normalt är en förutsättning för att "en rättvis balans" skall uppkomma. Statens bedömningsmarginal gör det dock svårt att få framgång med ett påstående att ersättningen varit för låg.

Harris m fl framhåller att en rättvis balans kräver *någon* kompensation vid ingrepp i äganderätten, utom i rena undantagsfall som t ex under krig. Ersättningsnivån måste stå i rimlig relation (vara "reasonably related") till egendomens värde. Men det krävs varken full ersättning eller samma ersättningsnivå för olika typer av ingrepp.

I ett viktigt rättsfall (*James* 1986), som gällde en engelsk lagstiftning om rätt för vissa hyresgäster att förvärva sina under lång tid hyrda bostäder, slog domstolen bl a fast, att mindre än fulla marknadsvärdet räcker när staten syftar till ekonomisk reform eller social rättvisa. Staten drar fördelen av en bred bedömningsmarginal både i fråga om ersättningsnivån och vid uppskattningen av egendomens värde. I ett annat viktigt rättsfall (*Lithgow* 1986), som gällde nationalisering av den engelska varvsindustrin, godtogs att flera olika värderingsmetoder hade lagts fast. Klagandenas krav på en rättvis metod underkändes.

I sistnämnda fall godtogs bl a att ett företag hade fått bara 1.8 milj pund fastän redan de kontanta tillgångarna ("cash assets") var värda 2.3 milj. Att ett mål i Strasbourg kan kosta staten stora belopp framgår å andra sidan av ett grekiskt mål (1994) som gällde, att en lag hade annullerat en skiljedom enligt vilken staten skulle betala ett högt belopp till ett företag på grund av ett ej fullföljt avtal från militärjuntans tid 1972. Domen kostade grekiska staten cirka 15 milj pund plus cirka 9 milj ränta. Tidsfaktorn påminner om Sporrang-Lönnroth.

Ur Harris m fl kan vidare nämnas att skyddet gäller alla slag av egendom under förutsättningen, att värdet existerar och inte bara utgör en förväntning. Det kan röra fast och lös egendom, aktier, immateriella rättigheter som patent, kontraktsrättigheter eller anspråk på rättegångskostnader etc. I det svenska målet *Tre Traktörer* (1989) prövades t ex ett restaurangföretags klagomål om förlust av spriträttigheter.

Vilka egendomsberövanden som är "i det allmännas intresse" enligt artikelns första stycke är normalt statens sak att avgöra till följd av den breda bedömningsmarginal som den drar fördel av: "Det är svårt att föreställa sig omständigheter under vilka domstolen skulle ifrågasätta det ändamål som regeringen anför eller bestrida dess påstående att åtgärden varit i det allmännas intresse" (Harris m fl, sid 529).

"Folkrättens allmänna grundsatser", som artikelns första stycke hänvisar till, gäller bara utländska medborgare, inte mellan en stat och dess egna medborgare.

Punkten om skatter m m syns få en vid tillämpning. Inget klagomål som har haft anknytning till skatter har hittills haft framgång.

Överhuvudtaget är det sällan stater fälls enligt den här artikeln. Utöver fallet *Sporrong och Lönnroth* och det grekiska fallet är mycket litet att nämna. Under de senaste åren har dock Grekland fällts i ytterligare ett fall (1996): Ett kloster hade förlorat mark som det hade innehaft sedan urminnes tider, därför att det inte kunde styrka sin åtkomst, något som naturligtvis var omöjligt så lång tid efteråt. Svenska aktioner avseende engångsskatten 1986 och löntagarfonderna har däremot inte haft framgång.

Möjligheten att föra talan vid Europadomstolen har fått allt större uppmärksamhet i Sverige under senare år. För Ägarfrämjandet är det därför angeläget att framhålla, att det skydd som konventionen erbjuder inte bör överskattas. Det innebär en värdefull förstärkning av det svenska rättsskyddet, men det har sina klara begränsningar. Man är angelägen att inte annat än i grava fall inkräkta på den nationella suveräniteten.

Skyddet för äganderätten måste mot denna bakgrund ses som i första hand en nationell angelägenhet. Vi kan inte skjuta över ansvaret på internationella instanser. Däremot ger naturligtvis konventionen och domstolens praxis goda anvisningar om principer som bör följas nationellt och om luckor som bör fyllas ut.

EG-domstolen har slagit fast, att **EG-rätten omfattar även Europakonventionen**. Man är angelägen att undvika konflikter mellan de båda regelsystemen.

I anslutning till Europakonventionen kan också nämnas **Förenta Nationernas förklaring om de mänskliga rättigheterna**. Där uttalas i artikel 17, att envar har rätt att äga egendom och att ingen må godtyckligt berövas sin egendom.

Det kan även vara värt att erinra om t ex slutdokumentet från den konferens som **Den europeiska säkerhetskonferensen** (föret ESK, nu OSSE) höll 1990 i Bonn om ekonomiskt samarbete i Europa. De 35 staterna - alla europeiska utom Albanien samt Canada och USA - sade sig i ett enhälligt slutdokument

erkänna att marknadsekonomiernas resultat är främst beroende av den fria privata företagsamheten och den ekonomiska tillväxt som följer därav,

anse att ekonomisk frihet för individen innefattar rätten att fritt äga, köpa, sälja och på annat sätt förfoga över egendom,

fastslå att nationella regeringar fastställer de allmänna ramarna för den ekonomiska verksamheten, men att företagarna skall fatta sina beslut själva.

Denna principdeklaration gjordes alltså av så inbördes olika stater som USA och Sovjetunionen, Vatikanstaten och Rumänien, Island och Turkiet.

Den svenska utvecklingen

I Sverige har frågan gått igenom *sju utredningsskeden* under sextio år.

Den *första* utredningen tillsattes 1938 mot bakgrunden av den tidens våldsregimer i söder och i öst. Riksdagen fann, trots insikt om de tekniska problemen, värt att undersöka möjligheterna till något slags svensk rättighetsförklaring som gav uttryck för de grundläggande värdena och byggstenarna i vår demokrati. Utgångspunkt blev 16 § i 1809 års regeringsform, som i ordalag härstammade från gamla tiders konungaförsäkringar ålade kungen - men alltså inte riksdagen - att "rätt och sanning styrka och befordra, vrångvisa och orätt hindra och förbjuda, ingen fördärva eller fördärva låta, till liv, ära, personlig frihet eller välfärd, utan han lagligen förvunnen och dömd är, och ingen avhända eller avhända låta något gods, löst eller fast, utan rannsaking och dom, i den ordning, Sveriges lag och laga stadgar föreskriva" osv.

Utredningen leddes av Herbert Tingsten och lade fram sitt betänkande i början av andra världskriget (SOU 1941:20). Representanterna för alla de stora partierna enades kring en utbyggnad av 16 §, som bl a skulle tillföras följande tredje moment:

Svensk medborgares egendom är tryggad. Staten äger endast mot skäligen ersättning förfoga över och exproprierar egendom; härom stadgas i sådan lag.

I övrigt skulle bl a näringsfriheten tryggas och principen om medborgarnas rätt till hjälp vid oförmåga till självförsörjning grundlagfästas.

1941 års förslag utövade ett stort inflytande i den *andra* utredningsetappen, författningsutredningen under Rickard Sandler (SOU 1963:16-17). Fortfarande i full enighet mellan de stora partierna föreslogs ett särskilt 2 kap om fri- och rättigheter i en ny regeringsform, med en 3 § om skydd för äganderätten, så lydande:

Svensk medborgares egendom är tryggad. Expropriation och annat dylikt förfogande över egendom må ske allenast under förutsättningar som angivas i lag.

Vidare föreslogs bl a en 5 § om näringsfrihet samt en 6 § om rätt till arbete och till bistånd och stöd vid behov.

Den *tredje* etappen, grundlagberedningen (SOU 1972:15), markerar ett lågvattenmärke i det svenska arbetet med grundlagsskydd för fri- och rättigheter. Inget kapitel alls föreslogs i det ämnet, däremot några bestämmelser på andra håll i förslaget, bl a en regel om ersättning vid expropriation. Beredningen redovisade kortfattat hur meningarna nu hade kommit att helt skilja sig mellan dem som ville ha bindande grundlagsregler och dem som förordade en allmän programförklaring om mål för statsverksamheten. I en strävan efter enighet hade betänkandet getts den utformning som har redovisats förut, dvs det blev egentligen varken det ena eller det andra.

Beredningens förslag blev dock inte godtaget. Man kan därför tala om regerings- och riksdagsbehandlingen som en *fjärde* etapp. En stark folklig opinion uppstod i rättighetsfrågorna, som dels tvingade fram ett särskilt kapitel i RF, dels drev sakfrågorna vidare till nya utredningar. Propositionens förslag innehöll emellertid en försvagning av ersättningsregeln vid expropriation: Texten säger att ersättning "bör" utgå. Den godtogs dock inte av riksdagen som föreskrev att ersättning "skall" utgå.

Under de *femte och sjätte* etapperna genomfördes de nya utredningar som krävdes av riksdagen, först fri- och rättighetsutredningen under Hjalmar Mehr (SOU 1975:75), sedan rättighetsskyddsutredningen under Gunnar Heckscher (SOU 1978:34). Den grundlagstext som detta arbete ledde fram till har förut redovisats.

Den *sjunde* och hittills sista utredningsetappen genomfördes 1992-93 av fri- och rättighetskommittén (SOU 1993:40). Resultatet i form av grundlagsändring och införlivande av Europakonventionen med svensk rätt har redovisats. Kommittéförslaget var en typisk kompromissprodukt. Den mötte stark remisskritik,

särskilt från näringslivsinstanserna som fann det alldeles otillräckligt. Ägarfrämjandet förde fram en rad yrkanden om förstärkningar. Kompromissen var dock så hårt uppbunden, att det inte var möjligt att till någon del tillmötesgå remisskritiken.

Grundlagsfrågan har alltså varit seg. Av intresse är emellertid också att ge några korta notiser om rättsutvecklingen.

Hos de högsta domstolarna har viktiga äganderättsfrågor aktualiserats flera gånger under de senaste åren. Klippan-målet 1996 (Regeringsrättens Årsbok, RÅ, 1996 ref 57) gällde om ett företag kunde, utan uttryckligt lagstöd, åläggas kostsamma städningsåtgärder 12 år efter försäljningen av en rörelse. Regeringsrätten i plenum avsåg yrkandet enhälligt (men med två motivskrivningar). Detta väckte stark kritik från miljöhåll, bl a av miljöministern.

I tre andra rättsfall 1996 (RÅ ref 40, 44, 56) slog Regeringsrätten fast, att Europadomstolens proportionalitetsprincip måste iaktas sedan konventionen blivit svensk rätt. Det måste alltid råda en rimlig relation mellan vad det allmänna vinner och vad den enskilde förlorar. Detta innebär en klar förstärkning av skyddet för äganderätten och visar, att införlivandet av konventionen - i motsats till vad kommittén föreställde sig (betänkandet del B sid 126) - inte var bara en pappersreform.

Denna utveckling är klart positiv med hänsyn till äganderätten. Den pekar på att en allmän uppstramning är på gång inom rättstillämpningen. Det välkända avgörandet om Norra länken (RÅ 1997 ref 18) kommer in i denna bild: Den s k nationalstadsparken i Stockholm skulle skyddas mot alla ingrepp, och fastän detta enligt motiven inte skulle hindra färdigställandet av en stor trafikled, upphävde Regeringsrätten ett regeringsbeslut som olagligt då det skulle medföra fällning av träd. En klar lagtext gick före ett lika klart motivuttalande. Denna attityd är i allmänhet bra för ägarintressena. Samma inställning bör intas i den aktuella tvisten om 2:18 RF. Ägarfrämjandet kan inte godta att grundlagens text sätts åt sidan på grund av motivuttalanden.

Ett negativt inslag i bilden av rättspraxis gäller allemansrätten. Högsta domstolen har i en mål om s k försränning (Nytt Juridiskt Arkiv 1996 sid 495) slagit fast, att allemansrätten kan utnyttjas kommersiellt, låt vara att det inte hade skett i målet. Utgången har kritiserats skarpt, bl a av Ägarfrämjandet som uttalade redan i programförklaringen 1990, att den hävdvunna allemansrätten respekteras men inte får

föranleda att mark utnyttjas i kommersiellt syfte av andra än markägaren. Den får inte heller utvidgas eller förändras till förfång för markägaren. Även inriktningen i miljöbalksarbetet står i strid med denna syn.

Ägarfrämjandets ståndpunkter och förslag

Den personliga äganderätten utgör en medborgerlig rättighet både enligt svensk grundlag (sedan 1995) och enligt Europakonventionen (sedan 1952). På detta dubbla normsystem anlägger Ägarfrämjandet den principiella synen

- ? att egendomsskyddet *i första hand* måste garanteras i inhemsk svensk rätt
- ? att Europarådets organ i Strasbourg utgör *en extra resurs*.

Det kommer alltid att finnas fall, som måste föras till Strasbourg, men dagens höga frekvens klagomål är ett tecken på att rättstillståndet i Sverige är otillfredsställande.

Skyddet för äganderätten har förbättrats genom 1995 års ändringar men är fortfarande otillräckligt. Det är framför allt tre punkter man måste trycka på:

- ? Skyddet måste gälla *alla slag av egendom*, inte som nu främst fast egendom.
- ? Principen måste vara att *full ersättning* skall ges vid intrång i äganderätten.
- ? För *begränsningar* av skyddet genom lag måste gälla *starkare restriktioner*.

Liksom enligt Europakonventionen måste *all slags egendom* åtnjuta i princip samma skydd. Den synen kom f ö till uttryck redan i 1809 års svenska grundlag: ”ingen avhända eller avhända låta något gods, löst eller fast”.

Någon saklig grund finns inte för att begränsa skyddet till endast mark och byggnad, som fallet är f n i 2:18 RF då det gäller befogenhetsinskränkningar. Den som äger en bostadsrätt har samma anspråk på rättsskydd som den som äger ett eget hus. En sparare har samma krav på rättssäkerhet vare sig han sparar i fast egendom eller i bank eller i aktier. En författare eller uppfinnare skall inte vara sämre ställd därför att det han skapar inte är fysiskt gripbart. Osv. Olika lagtekniska lösningar kan vara motiverade för olika slag av egendom, men *skyddet måste vara lika mycket värt*.

- ? Den personliga äganderätten utgör inte någon fullvärdig medborgerlig rättighet om den inte får gälla all egendom.

Ägarfrämjandet har visat att alla våra nordiska grannländer - Danmark, Finland, Island, Norge - bygger på principen om *full* ersättning vid intrång i äganderätten. Sverige däremot har endast grundlagfäst en princip om ersättning "enligt grunder som anges i lag". Detta är en omotiverad inskränkning i skyddet. Enligt ordalagen skulle det rentav kunna vara tillräckligt med en symbolisk ersättning. Det anses dock inte vara fallet. En korrigerig anses ligga i att grundlagstexten talar om ersättning "för förlusten".

Att Europakonventionen saknar en ersättningsregel och att domstolen i praxis ger staterna en bred bedömningsmarginal utgör särskilda skäl för att ha en svensk grundlagsbestämmelse. Detta är ett exempel på hur RF kan komplettera konventionen.

? Den personliga äganderätten utgör inte någon fullvärdig medborgerlig rättighet om inte huvudprincipen är att intrång skall kompenseras fullt ut.

Vissa undantag måste göras. Exakt vilka kan inte diskuteras här. Ett par exempel ger regeln om befogenhetsinskränkningar i 2:18 RF andra stycket (andra meningen). Det går inte att ge ersättning för alla sådana ingrepp, utan viss hänsyn måste krävas av fastighetsägare. Man talar därför om "hänsynsregler" när både PBL och RF begränsar sig till fall då pågående markanvändning "avsevärt försvåras" resp till "skada som är betydande".

Ägarfrämjandet har i sin programförklaring 1990 slagit fast ett klart miljöansvar: *Ägande får inte innebära rätt att skada miljön*. Ägarfrämjandet godtar t ex hänsynsreglerna i 2:18 RF. Men inskränkningar i fastighetsägares befogenheter måste begränsas till vad som verkligen krävs för miljön, och fastighetsägare skall inte bära en oproportionerlig del av kostnaderna för miljön. Exempel på avsteg från detta ger de tre rättsfall 1996 (se ovan) där Regeringsrätten slog fast proportionalitetsprincipen.

Egendomsskyddet har i RF konstruerats svagare än fri- och rättigheterna enligt föregående paragrafer. Delvis följer detta av att regleringen inte följer samma mönster. RF preciserar i 2 kap 1 - 11 §§ en rad fri- och rättigheter som kan sägas "stå i första ledet". Därefter ges i 12 § vissa grundläggande regler om möjligheterna att göra begränsningar i sådana fri- och rättigheter. Speciella regler, som är knutna till särskilda fri- och rättigheter, ges i 13 och 14 §§. Därefter följer ett antal §§ med några "påhängda" fri- och rättigheter, som inte skyddas enligt det allmänna mönstret. Där

har äganderätten tagits upp i 18 §, efter den fackliga friheten i 17 §. Både skyddsregler och begränsningsregler ges här i samma §.

Ägarfrämjandet står för den principiella synen, att

? äganderätten bör ges full jämställdhet med fri- och rättigheterna "i första ledet".

Inom den gruppen finns en del friheter som inte kan begränsas, andra som kan begränsas i viss omfattning genom vanlig lag. Till den första kategorien hör förbud mot dödsstraff, tortyr, landsförvisning m m och även förbuden mot retroaktiv strafflagstiftning och retroaktiv beskattning. Till den kategorien kan inte äganderätten hänföras. De övriga fri- och rättigheterna, som alltså kan begränsas, omfattar bl a yttrandefrihet, skydd mot påtvingade kroppsliga ingrepp, rätt till domstolsprövning av frihetsberövande m m. Till den gruppen är det naturligt att hänföra äganderätten. Den är för den vanlige medborgaren minst lika värdefull som t ex demonstrationsfriheten.

Denna syn medför flera konsekvenser.

? För det första blir de tre *allmänna begränsningsgrunder* tillämpliga, som anges i 2 kap 12 § andra stycket RF: En begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Den får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Den får inte heller göras på grund av åskådning eller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen.

Att dessa rätt självklara restriktioner inte gäller för begränsningar i äganderätten har ingen saklig grund utan är ett uttryck för att just denna medborgerliga rättighet har getts en lägre prioritet och en mera tillbakaskjuten plats i RF.

? För det andra blir de regler om *särskilt beslutsförfarande* tillämpliga, som upptas i 2 kap 12 § tredje stycket RF: En riksdagsminoritet kan tvinga fram *ett års uppskov* med en rättighetsbegränsning, om denna inte stöds av fem sjättedelars majoritet i kammaren. Det skydd som ligger i detta är i praktiken högst betydelsefullt.

Att äganderätten ges ett fullständigt skydd i grundlag som en medborgerlig rättighet "i första ledet" medför alltså strängare restriktioner för begränsningar. Vissa sådana är dock ofrånkomliga likaväl som för t ex yttrandefriheten, men de måste ges en bättre

och fastare reglering än f n. Bäst skulle vara att följa samma mönster som för fri- och rättigheterna "i första ledet", dvs utforma regler som motsvarar 13 och 14 §§.

En form av begränsning av äganderättsskyddet, som bör särskilt uppmärksammas, är *beskattningen*. Det bör inte få förekomma att *skatter riktas speciellt mot ägande* genom att de inte kan betalas ur avkastningen eller ur en realiserad vinst utan förutsätter att tillgångarna som sådana delvis tas i anspråk.

Med detta synsätt måste f n kritik riktas mot tre skatter:

- ? *arvs- och gåvoskatten* som motverkar långsiktigt och ansvarsfullt förvaltarskap och försämrar särskilt familjeföretagsamhetens villkor genom att försvåra generationsväxling,
- ? *fastighetsskatten* som inte tar hänsyn till grundläggande principer såsom beskattning efter skatteförmåga eller realisationsprincipen,
- ? *förmögenhetsskatten* därför att alla de former av skatteförmåga, som förmögenhet grundlägger, beskattas på något sätt utanför ramen för förmögenhetsskatten.

Särskilda gäller *befogenhetsinskränkningar*. Flera problem har kommit upp under miljöbalksarbetet. Det bör upprepas att Ägarfrämjandet i sin programförklaring strukit under att *ägande är förenat med ett miljöansvar*. Ägarfrämjandet accepterar t ex principen att den som förorenar skall betala, PPP, liksom de förut nämnda hänsynsreglerna. Varken PPP eller andra principer får emellertid missbrukas för att vältra över kostnader, som bör bäras av alla, på fastighetsägare och andra eller för att inskränka handlingsfriheten mera än hänsynen till miljön kräver.

Särskilt viktig är *rättssäkerheten*. Den angrips t ex när det införs krav på tillstånd för en redan pågående verksamhet. Sådana tekniska grepp har fått aktualitet genom miljöbalksarbetet. Den som bedrivit verksamheten har gjort det under grundlagsskydd - syftet med tillståndstvånget är att eliminera detta skydd.

Det har också, som redan nämnts, uppkommit en debatt om vad grundlagsskyddet för äganderätten egentligen är värt. Den allmänna meningen bland jurister, uttalad bl a av Lagrådet, är att 2:18 RF måste påverka utformningen av ersättningsreglerna i en miljöbalk. Detta har emellertid avvisats av regeringen, som hävdar att avsikten när 2:18 RF ändrades bara var att till grundlag upphöja vissa regler i vanlig lag.

Denna argumentation är oseriös. Den går i sak ut på att grundlagsregler skall ses som formaliteter som man inte behöver fästa sig vid i sak. Att argumentationen alls har framförts är en allvarlig sak. Något liknande hade inte varit tänkbart om det hade gällt t ex yttrandefriheten. Detta understryker vikten av Ägarfrämjandets krav att

? den personliga äganderätten måste bli fullt ut jämställd med de fri- och rättigheter som regeringsformen ställer i första ledet.

En grundlagsreform, som skulle få betydelse på detta område, är att utvidga domstolars och förvaltningsmyndigheters *prövning av författningars grundlagsenlighet* enligt 11 kap 14 § RF. Ingen föreskrift får enligt denna § tillämpas om den står i strid med grundlag eller annan överordnad författning eller om stadgad ordning i något väsentlig hänseende har åsidosatts vid tillkomsten. Den begränsningen gäller dock, att en föreskrift som har beslutats av riksdagen eller av regeringen - alltså en lag eller en förordning - inte får åsidosättas annat än om det fel som begåtts är *uppenbart*.

Denna begränsning av prövningsrätten är inte sakligt motiverad, särskilt inte på fri- och rättighetsområdet och sedan Sverige införlivat Europakonventionen med nationell rätt och dessutom blivit medlem i EU. Numera kan EG-domstolen och Europadomstolen i Strasbourg pröva om svenska lagar och förordningar överensstämmer med regler i EG-rätten resp Europakonventionen. Samma prövning måste kunna ske i Sverige, åtminstone på fri- och rättighetsområdet.

? När det gäller fri- och rättigheter måste domstolars och förvaltningsmyndigheters prövning av lagars och förordningars förenlighet med grundlag vara oinskränkt.

Slutsatser

Ägarfrämjandets ståndpunkter och förslag kan sammanfattas i tio punkter:

- ? Egendomsskydd skall i första hand garanteras i den nationella svenska rätten. Europakonventionen och domstolen i Strasbourg ger ett extra skydd.
- ? Den personliga äganderätten skall byggas ut till en fullvärdig medborgerlig rättighet i regeringsformen. Den skall ingå bland fri- och rättigheterna i första ledet.
- ? Som huvudprincip skall slås fast att full ersättning skall utgå vid intrång i äganderätten.
- ? Alla slag av egendom skall skyddas på likvärdigt sätt.
- ? Reglerna i 2:12 RF om allmänna begränsningar för intrång i skyddade fri- och rättigheter skall göras tillämpliga även på äganderätten.
- ? Det särskilda uppskovsförfarandet i 2:12 RF skall göras tillämpligt även vid intrång i äganderätten.
- ? Äganderätten innebär inte rätt att skada miljön. Inskränkningar i ägarens befogenheter får dock inte gå utöver vad som verkligen krävs för miljön.
- ? Inskränkningar skall inte tillåtas ske genom sådana tekniska grepp som införande av tillståndstvång för pågående verksamheter.
- ? Skatter som grundas uteslutande på ägande skall på sikt avskaffas, främst arvs- och gåvoskatten, fastighetsskatten och förmögenhetsskatten.

? Alla fri- och rättigheter skall stärkas genom att domstolars och förvaltningsmyndigheters prövning av författningars grundlagsenlighet görs fullvärdig. Inskränkningen, att bara uppenbara fel i lagar och förordningar får beaktas, skall slopas.

