

Motion till riksdagen

1988/89:K203

av Carl Bildt m. fl. (m)

Grundlagsfäst äganderätt

Innehållsförteckning

	sid
Sammanfattning	6
Enskild äganderätt är en förutsättning för demokrati	6
Äganderätt skapar trygghet och oberoende för den enskilde	8
Äganderätten är en förutsättning för marknadsekonomi	9
Äganderätt medför bättre vård av egendom	10
Skyddet för äganderätten	10
Socialdemokraterna och äganderätten	12
Starkare skydd för äganderätten	13

Sammanfattning

Mot. 1988/89
K203

I motionen analyseras äganderättens betydelse från skilda utgångspunkter. Det konstateras bl.a. att enskild äganderätt är en förutsättning för marknads ekonomi och för demokrati. Äganderätten skapar trygghet och oberoende för den enskilde och medför dessutom en bättre vård av egendom och större omsorg om miljön.

Äganderätten definieras juridiskt och dess nuvarande skydd beskrivs. Det konstateras att och ges exempel på hur den socialdemokratiska politiken urholkat och inskränkt äganderätten och hur därmed människors frihet minskat och hela vårt demokratiska system försvagats.

I motionen slås fast att äganderätten måste ges ett starkare skydd i grundlagen. Alternativa sätt att åstadkomma ett sådant skydd redovisas. Mot bakgrund av detta krävs ett skyndsamt förslag om grundlagsskyddad egendomsrätt.

Enskild äganderätt är en förutsättning för demokrati

Det finns inget land som avskaffat den privata äganderätten samtidigt som en fungerande demokrati har fortsatt att existera. Äganderätt i sig garanterar inte demokrati, men där äganderätten utplånas försvinner också förutsättningarna för en livskraftig demokrati. I ett samhälle utan enskild äganderätt finns ingen pluralism annan än den som den offentliga makten tillåter och stöder. Det beroendeförhållande till den politiska makten som då uppstår är inte förenligt med en fri debatt och ett demokratiskt styrelseskick.

Från socialdemokratisk sida talar man ofta om att det måste införas "ekonomisk demokrati" i vårt land. I detta ligger att näringslivet tillsammans med andra delar av samhällsekonomin skall, som det heter, läggas under demokratisk kontroll. En sådan ordning skulle i sin förlängning betyda att i princip alla ekonomiska beslut i samhället fattas av valda politiker. Uttryckt på annat sätt skulle det betyda att alla beslut som gäller egendom skulle fattas av politiker. Det skulle alltså inte finnas utrymme för enskilda människor att besluta i ekonomiska frågor och därmed inte heller att råda över egendom. S.k. ekonomisk demokrati skulle utgöra ett direkt hot mot äganderätten. De steg mot "ekonomisk demokrati" som socialdemokraterna hittills genomdrivit har i väsentliga avseenden urholkat äganderätten. Människors frihet har inskränkts och hela vårt demokratiska system har försvagats.

Om "ekonomisk demokrati" fullt ut genomfördes i Sverige skulle det få förödande konsekvenser för medborgarna. Såsom utvecklas på annan plats i denna motion är ett marknadsekonomiskt system det bästa alternativet för att kombinera de miljontals beslut om produktion och konsumtion som dagligen måste fattas i ett samhälle. Ekonomisk demokrati är i socialdemokratisk terminologi bara ett annat begrepp för planhushållning och begränsad äganderätt för enskilda.

All historisk erfarenhet visar att planhushållning alltid misslyckas. Det produceras fel typ av varor och tjänster i fel kvantitet och ofta av dålig kvalitet. Det konsumenter efterfrågar saknas, är för dyrt eller bristfälligt. Det konsumenterna inte vill ha finns i övermått. Det är ett system som generellt sett kännetecknas av köer och låg standard. Till sist bryter ett

sådant system samman. Det är vad vi nu iakttar, bl. a. i ett antal kommunistiska stater. För att sådana samhällen skall börja fungera ekonomiskt krävs bl. a. privatiseringar inom skilda områden. Insikt om detta har börjat sprida sig även till t. ex. Sovjetunionen och Kina, där privatiseringsprogram inletts.

Men än mer betydelsefullt är att samtidigt som en planekonomisk ordning genomförs går det demokratiska systemet under. Även om det vore möjligt att teoretiskt tänka sig ett flerpartisystem i ett land med planhushållning måste resultatet slutligen bli en totalitär stat.

Om politiskt valda församlingar i princip skall fatta de ekonomiska besluten och alltså råda över egendom som kan nyttjas för varu- eller tjänsteproduktion utesluts därigenom enskilda – personer, organisationer eller företag – från sådan verksamhet. Det skulle i praktiken bara finnas en ägare till sådan egendom och därmed endast en arbetsgivare – det allmänna.

Den yttersta bestämmanderätten skulle ligga hos den politiska majoriteten i samhället. Majoritetens beslut skulle i verkligheten fattas av en liten exklusiv grupp personer – regeringsmedlemmar, partistyrelseledamöter och fackföreningsledare. Därmed skulle envar medborgare stå i ett starkt beroendeförhållande till den rådande politiska makten. I praktiken skulle möjligheterna till politisk opposition härigenom omöjliggöras. Den som förespråkade en annan samhällsordning skulle automatiskt riskera att bli trakasserad på sin arbetsplats eller rent av förlora sin anställning. Genom att såväl privat förvärvsverksamhet som privat förmögenhetsuppbyggnad var otillåten eller omöjlig skulle möjligheterna till oberoende saknas.

Det skulle finnas små förutsättningar för enskilda att bedriva opinionsbildning. Tidningar skulle ägas av, eller i vart fall vara starkt beroende av, det allmänna. I dag ser vi oroande tecken på en sådan utveckling. Sålunda har t. ex. en löntagarfond förvärvat aktier – och därmed inflytande – i det bolag som bl. a. innehar tidningarna Dagens Nyheter och Expressen. Om denna utveckling fortsätter och förstärks hotas i förlängningen den fria debatten.

På motsvarande sätt skulle partiernas verksamhet, som självfallet förutsätter möjlighet att råda över ekonomiska tillgångar – bl. a. insamlade medel – påtagligt försvåras. Alla partier skulle vara kraftigt beroende av stöd från den rådande politiska makten. Det säger sig självt att någon oppositionspolitik i praktiken inte skulle kunna förekomma. Det är en sådan ordning som utmärker kommunistiska diktaturstater.

I "ekonomisk demokrati" ingår inte endast att egendom överförs från enskilda till det allmänna. Sådan egendom skall även kunna ianspråkta för olika korporativa organs räkning. Samtidigt skall beslutanderätt som tidigare utövades av offentliga organ kunna tilläggas de korporativa organen. På detta sätt kan sektorer i samhället undandras politisk kontroll och förändring. Om ett politiskt maktskifte skulle komma till stånd, trots avsaknaden av en väl fungerande politisk opposition, skulle inte ens detta leda till möjligheter att påverka alla områden i samhället.

Den "ekonomiska demokratin" skulle obönhörligt föra till ett system som hotar vår demokrati. Resultatet skulle således bli raka motsatsen till vad som påstås: Fri opinionsbildning, konkurrerande politiska partier och möjligheten för väljaren att påverka samhällets utveckling skulle i det närmaste utplånas. Ett starkt skydd för äganderätten och den enskildes rätt att

disponera över sin egendom utgör däremot garantier för en fungerande demokrati.

Mot. 1988/89
K203

Äganderätt skapar trygghet och oberoende för den enskilde

Ett politiskt system som godkänner och försvarar den enskilda äganderätten visar därigenom respekt för den enskildes självständighet och förmåga att ta ansvar för sin egen situation. Ett sådant system visar även respekt för den enskildes vilja att ordna tillvaron efter egna önskemål. Äganderätt möjliggör att den enskilde kan skapa ekonomisk trygghet för sig själv och andra – en trygghet som inte är beroende av utomståendes beslut. Det kan vara fråga om olika former av ägande för helt olika syften. Det kan gälla att äga sin bostad eller sitt fritidshus. Det kan vara fråga om en egen bil eller båt. Eller kan det vara fråga om pengar på banken, sparade för ett visst förvärv eller som en säkerhet om oförutsedda händelser inträffar. För många framstår pensions-sparande som en önskvärd och nödvändig handling. Det gemensamma är att det ägda disponeras efter eget beslut och kan tillfredsställa vissa personliga önskemål eller skapa trygghet.

Familjernas möjligheter att skapa ett sådant eget ägande har dock genomgått drastiska försämringar i vårt land under senare år. I viss utsträckning förklaras denna utveckling av den fortsatta utbyggnaden av kollektiva trygghetssystem. Det finns självfallet ett behov av sådana system. Det är emellertid inte nödvändigt att det allmänna administrerar systemen eller producerar de tjänster systemen tillhandahåller. Det är därutöver direkt olyckligt och illavarslande om de får sådan omfattning att de enskilda förvägras möjlighet att bygga upp ett ägande de själva bestämmer över.

Kollektiva trygghetssystem grundas på politiska beslut och kan därmed lätt förändras. Därmed har den enskildes förmåga att påverka sin egen trygghet i många avseenden inskränkts beroende på att alternativa former antingen förbjudits eller är alltför dyra. Att den offentliga sektorn erhållit monopol inom viktiga områden och sedan inte förmår att sköta uppgifterna kan drabba den enskilde hårt. I bl.a. Stockholm har föräldrar plötsligt mist sin barn tillsyn sedan barnstugor stängt p.g.a. personalbrist. Detta har kunnat tvinga en förälder att sluta sitt förvärvsarbete. Inom sjukvården får människor med behov av angelägna operationer av exempelvis höftleder eller ögon vänta i årtal, med svårt lidande som följd. Andra som väntar på hjärtoperationer hinner bokstavligt talat dö i kön. På detta sätt har det skapats ett beroendeförhållande mellan det allmänna och den enskilde trämst till följd av att den enskildes ägande av olika skäl inskränkts.

Enskilt ägande har således stor betydelse för medborgarnas trygghet, oberoende och valfrihet. Detta innebär emellertid inte att äganderätten kan lämnas helt oreglerad. Självklart måste begränsningar även i framtiden gälla för hur den enskilde kan nyttja sin egendom. Friheten att förfoga över egendomen måste förenas med respekt för andra medborgares välbefinnande, äganderätt och integritet.

Äganderätten är en förutsättning för marknadsekonomin

Mot. 1988/89
K203

Äganderättsskyddet är av grundläggande betydelse för forlandet av den samhällstyp som är gemensam för de västerländska staterna. Den enskilda äganderätten är en oundgänglig förutsättning för en fungerande marknadsekonomi.

I en marknadsekonomi får var och en försöka sälja sina produkter eller tjänster, samtidigt som andra självständigt bestämmer om de önskar köpa vad som utbjuds. Under förutsättning att några hinder för nyproduktion inte finns skapas härigenom konkurrens. Köparna, konsumenterna, har möjlighet att avgöra vilka produkter som skall fortsätta att tillverkas och säljas. Det finns ingen tvekan om att marknadsekonomin är det hittills mest effektiva systemet för ianspråktagande av resurser och fördelning av varor. Marknadsekonomin bygger på decentraliserat och individuellt beslutsfattande.

Marknadsekonomin förutsätter självfallet att det finns enskild egendom som möjliggör produktion, liksom att det finns enskild egendom som möjliggör konsumtion. Därför är äganderätten en förutsättning för en marknadsekonomi. När äganderätten begränsas eller störs, störs också marknadsekonomin. Detta leder i många fall till att sämre produkter produceras, samtidigt som de blir dyrare. En annan typisk följd av störningar i marknadsekonomin eller avsaknad av marknadsekonomi är att produktionen inte frambringar de nyttigheter som konsumenterna efterfrågar. Begränsningar i äganderätten med åtföljande försämringar i marknadsekonomin funktion kan därför generellt sett antas leda till sämre standard för medborgarna.

Det händer att det marknadsekonomiska systemet kritiseras på närmast moraliska grunder. Det görs gällande att marknadsekonomin i själva verket bygger på spekulation och manipulation av konsumenter, vilka luras att efterfråga "onödiga" varor eller tjänster. Detta är en felsyn. I en marknadsekonomi har privat ägande och i än högre grad enskildas idéer, arbetsinsatser och beslut om köp en helt avgörande betydelse. I en sådan ekonomi finns stort utrymme för privata initiativ av olika slag. Systemet bygger på att människor själva vill – och har förmåga att – avgöra vad de önskar att konsumera. Detta är raka motsatsen till vad som råder i en socialistisk ekonomi. Där avgör ytterst politiska beslut vilka idéer som är goda och vilken produktion som skall äga rum. Resultatet blir ineffektivitet, resursslöseri och minskad valfrihet för konsumenten.

Det privata ägandet har stor betydelse såväl för framtagandet av nya produkter som för den allmänna ekonomiska utvecklingen. Många av våra nuvarande storföretag startades en gång i tiden av en eller några enskilda personer. De hade en idé som de satsade arbete och pengar på. De visste inte om den vara eller den tjänst de marknadsförde skulle efterfrågas av allmänheten. Detta kan om man så vill kallas spekulation. Men ett riktigare uttryck är risktagande. Om satsningen slog fel drabbades de själva hårdast. Avgörandet låg ytterst hos konsumenterna. Endast de produkter som konsumenterna ansåg värda sitt pris överlevde och lät därmed företaget överleva. Slutsatsen av detta är att det privata ägandet har mycket stor betydelse för dynamiken i det ekonomiska livet.

Äganderätt medför bättre vård av egendom

Den som äger något är oftast benägen att ta god hand om egendomen. Vanvård av det ägda leder ju till förlust för ägaren. Detta är tydligt i de mest skiftande sammanhang. Det gäller naturligtvis beträffande fast egendom. Den jordbrukare som inte sköter sina åkrar drabbas av sämre skördar, liksom den skogsägare som inte på rätt sätt tar hand om skogen får räkna med sämre tillväxt och därmed på sikt lägre inkomster. På motsvarande sätt förhåller det sig med byggnader. Underhålls inte byggnader förfaller de och minskar i värde. Samma gäller om företag. Ägarnas ersättning är helt beroende av hur väl företaget sköts. De har därför starka skäl för att kontrollera verksamheten. Äganderätt har med andra ord betydelse både privatekonomiskt och nationalekonomiskt, genom att ägandet normalt sett borgar för att egendom sköts väl.

På motsvarande sätt förhåller det sig beträffande naturhushållning och miljövård. Enskilt ägande har ett direkt samband med enskilt ansvar. Men samtidigt finns ett behov av lagstiftning och offentlig tillsyn till skydd av miljön. Det är inte konstigare än att det finns lagar som i olika avseenden reglerar utnyttjandet av privat egendom i andra sammanhang.

Det är dock ett stort misstag att tro att privat äganderätt i sig ökar risken för miljöförstörelse. Det är lätt att konstatera att i kommunistiskt styrda länder är omsorgen om miljön klart mindre än i länder med marknadsekonomiskt system. När produktionen och kontrollen av miljöresurser ligger i samma hand blir det hänsynen till miljön som får vika. Men man behöver inte gå så långt som till kommuniststater för att finna att det allmänna inte sällan brister i miljövardshänsyn.

Björn Gillberg har konstaterat att statliga företag och kommuner är värst att ha som motpart i miljömål: "Där härskar ofelbarhetssyndromet och inget personligt ansvar utkrävs." (SAF-tidningen, nr 17 1988).

Björn Gillberg konstaterade vidare i samma artikel att privatföretag i regel har mycket att förlora vid en tvist och därför är beredda på en uppgörelse. Det finns ansvariga vars huvuden kan rulla. Men ett statligt monopolföretag eller en kommun behöver inte vara rädd om sitt rykte eller att förlora marknader.

Skyddet för äganderätten

Frågan om hur skyddet för äganderätten skall stärkas hänger samman med hur äganderätt skall definieras. Den juridiska innebörden av äganderätt är inte helt klar. Den i detta sammanhang lämpligaste definitionen torde vara att äganderätten helt enkelt innefattar besittningsskydd och förfoganderätt.

FN-stadgan innehåller inte någon uppräknning av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. En sådan uppräknning görs däremot i FN:s förklaring om de mänskliga rättigheterna, antagen 1948. Förklaringen är visserligen inte juridiskt bindande utan utgör en rekommendation. Det är emellertid givet att förklaringen har ett högt anseende och också praktisk betydelse, eftersom staterna i största möjliga utsträckning vill agera i enlighet med förklaringen. Egendomsskyddet behandlas i artikel 17, som lyder:

1. Envar har rätt att äga egendom såväl ensam som i förening med andra.
2. Ingen må godtyckligt berövas sin egendom.

Mot. 1988/89
K203

Ett än starkare skydd för egendomsrätten föreskrivs i artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Konventionen är bindande för de fördragsslutande länderna. Enskilda medborgare kan därför anföra klagomål inför Europarådsorganen. Artikel 1 lyder:

Envar fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom skall lämnas okränkta. Ingen må berövas sin egendom annat än i de allmännas intresse och under de förutsättningar som angivits 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.

Regeln innebär att staten inte endast skall avhålla sig från att ta egendomen ifrån ägaren utan också att staten skall avhålla sig från att störa eller hindra ägarens utövning av de rättigheter som utgör äganderättens innebörd, exempelvis förfogande- och nyttjanderätten.

Sverige blev 1982 det första konventionsland som fälldes för brott mot tilläggsprotokollets artikel 1. Detta skedde genom domen i Sporrang/Lönnroth-målet. Domstolen prövade i detta om det förelåg en rimlig avvägning mellan det allmännas intresse och kraven på skydd av den enskildes grundläggande rättigheter. Domstolen kom fram till att en ägare får rätt till ersättning för ingrepp när dessa, efter en intresseavvägning, framstår som alltför betungande.

I den svenska regeringsformen behandlas egendomsskyddet i 2 kap. 18 § regeringsformen. Där stadgas: "Varje medborgare vilkens egendom tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten enligt grunder som bestäms i lag."

Omfattningen av det skydd regeln garanterar för egendom är inte helt klar. Expropriation avser givetvis ingrepp mot fast egendom. Uttrycket "annat sådant förfogande" gäller ingrepp även mot lös egendom, exempelvis genom rekvisition. Ingrepp av det allmänna kan också förekomma i andra sammanhang. Bestämmelsen erbjuder ett tämligen svagt skydd för ägaren i sådana situationer. I princip skall själva förlusten ersättas. Men eftersom ersättning skall ske enligt grunder som bestäms i lag, kan denna vara så utformad att ersättningen inte helt och hållet motsvarar skadan.

Bestämmelsen omfattar inte det fallet att egendom avhändes genom skatteuttag. I vår grundlag finns inte något tak för det samlade skatteuttaget. Regeln i 2 kap. 18 § regeringsformen omfattar inte heller de fall då det är fråga om s.k. rådhetsbegränsningar för en ägare. Det finns således inget grundlagsskydd som hindrar staten att exempelvis förbjuda markägarna att bygga på all mark i vårt land.

Slutsatsen är att en riksdagsmajoritet har goda möjligheter att utan att hindras av svensk grundlag besluta om olika begränsningar i enskilt ägande. Det kan tilläggas att lagstiftaren kan genomföra motsvarande begränsningar i äganderätten för att gynna en annan enskild. Det finns ingenting som hindrar att riksdagen lagstiftar om att en viss grupp enskilda skall överlämna en viss del av sin egendom till en annan grupp enskilda.

Sammanfattningsvis kan konstateras att nuvarande skydd för äganderätten är bristfälligt i regeringsformen. Dessutom kan konstateras att äganderätten under senare år påtagligt har inskränkts i vårt land.

Mot. 1988/89
K203

Socialdemokraterna och äganderätten

Socialdemokraterna i Sverige talar sällan och ogärna klarspråk om sin inställning till enskild äganderätt. Ur socialistisk synvinkel utgör emellertid enskildas innehav av egendom en orosfaktor som kan verka störande då det ideala, socialistiska samhället skall konstrueras. I sin praktiska politik motarbetar socialdemokraterna därför det privata ägandet. Detta har bl.a. tagit sig det uttrycket att man från socialdemokratisk sida varit negativ till ett starkt skydd i grundlag för äganderätten. Men det har också resulterat i att ett antal lagar har genomdrivits, som i större eller mindre utsträckning inskränker de enskildas rätt att disponera över sin egendom.

Ett stort antal åtgärder som har haft denna inriktning skulle kunna räknas upp. I detta sammanhang skall vi inskränka oss till att nämna några exempel på lagar som begränsar äganderätten.

Löntagarfonderna infördes efter lång politisk strid och mot en klar folkmajoritets vilja. Med fondernas hjälp överförs kontrollen över privata företag stegvis till nya ägare, nämligen det allmänna och av socialdemokraterna styrda fackförbund. Äganderätten överförs i princip utan att de ursprungliga ägarna får någon ersättning.

Genom lagen om det s.k. fria fisket inskränktes nära 100 000 människors rätt att själva disponera över vatten, som de dittills hade innehaft med ägande- eller nyttjanderätt. I praktiken innebär lagen i det helt övervägande antalet fall att en rätt till egendom har begränsats utan att full ersättning erläggs.

Plan- och bygglagen (PBL) innehåller regler som påtagligt minskar värdet av fast egendom för ägarna. Genom begränsningar i byggrätten, liksom bestämmelser som tillåter visst intrång på fast egendom utan ersättning, kommer äganderätten att beskäras.

Den i Sverige vanligaste formen för att beskära den enskildes rätt till sin egendom är skatter. En skatt fråntar ägaren rätten att själv disponera över egendomen. Det förhållandet att större eller mindre del av den egendom som ianspråktagits i skatt kan komma ägaren till godo i form av allmänna tjänster, exempelvis vägar eller sjukvård, förändrar inte detta faktum. Självklart måste skatter kunna uttas för att finansiera nödvändiga gemensamma åtgärder. Skatteuttaget måste emellertid begränsas så att medborgarnas rätt att disponera över sina egna inkomster inte urholkas mer än vad som följer av de uppgifter som den offentliga sektorn naturligen bör svara för. Sverige har världens högsta skattetryck. Det har vuxit fram under de socialdemokratiska regeringsinnehaven. Detta har medfört att medborgarna har fått bestämma över en stadigt minskad andel av de egna inkomsterna. Denna har minskat från ca 68 procent 1960 till 38 procent 1988.

Den s.k. pensionsskatten var inte en skatt i vedertagen bemärkelse och inte heller expropriering. Den innebär ett nytt sätt att dra in egendom till staten. Skatten genomdrevs trots enhällig kritik från lagrådet om att skatten

skapade en ny konstitutionell praxis som inte var godtagbar. Engångsskatten har öppnat dörren för en utveckling med olika engångsingripanden mot skilda former av ägande, som inte är förenlig med andan i vår författning och grunderna för vår rättsordning.

Statsminister Ingvar Carlsson har bemött kritiken mot pensionskatten genom att lansera begreppet medborgarrätt och ställa detta i motsats till äganderätten. Enligt detta resonemang finns inget hinder för att exempelvis med engångsskatter överföra enskilda människors egendom till staten. Demokratin anses ge majoriteten oinskränkt makt. Önskar majoriteten inskränka äganderätten i ett eller annat avseende har den rätt till detta.

I en utredning publicerad av Brottsförebyggande rådet har emellertid bl.a. engångsskatten granskats. I utredningen ifrågasätts om en sådan åtgärd är principiellt förenlig med rättsstatens idé. (BRÅ Forskning 1988:3)

1988 fattade den socialistiska majoriteten i riksdagen beslut om införande av en ny, femte AP-fond. I praktiken innebär detta ett kringgående av det tidigare socialdemokratiska löftet om att löntagarfonderna endast skulle vara en beträffande tid och resurser begränsad företeelse. Effekten blir att takten i socialiseringen av ägandet i näringslivet kommer att öka. En snabbare förändring av ägandet av näringslivet i Sverige blir möjlig. Detta är helt i enlighet med socialistiska krav som syftar till att öka det allmännas ekonomiska kontroll över näringslivet.

Det anförda visar att kravet på grundlagsskydd för enskilt ägande har fått allt större aktualitet under senare år.

Starkare skydd för äganderätten

Vi har i det föregående visat en mängd fördelar med äganderätten och att äganderätten är en förutsättning för individens valfrihet och en fungerande demokrati. Det finns därför övertygande skäl för att tillerkänna äganderätten ett starkt grundlagsskydd. Som ovan anförts är äganderätten som juridiskt begrepp inte helt entydigt. Det kan därför vara förenat med problem att utforma ett heltäckande skydd för äganderätten i regeringsformen. Inte minst frågan hur det i grundlag skall skapa skydd mot att skatteinstrumentet används för att på ett oacceptabelt sätt begränsa eller utplåna äganderätten kräver noggrant övervägande.

Den allt intensivare debatten om äganderättens ställning i vårt samhälle har redan resulterat i att enskilda jurister på eget initiativ lagt fram förslag till författningstexter. Här skall några av dessa förslag kortfattat beröras. I detta sammanhang kan endast antydvas de olika svårigheter som föreligger då ett förstärkt grundlagsskydd skall skapas. Men det väsentliga är att även om någon fullkomlig eller enkel lösning inte står till buds är det uppenbart att det är möjligt att påtagligt förstärka egendomsskyddet i vår författning.

Professor Johan Myhrman, regeringsrådet Gustav Petrén och professor Stig Strömholm har i skriften Marknadsekonomin rättsliga grundvalar (Timbro 1986) presenterat ett förslag till grundlagstext. De konstaterar att något grundskydd för äganderätten liknande det som de flesta andra västerländska författningar erbjuder saknas i regeringsformen. Inte desto mindre måste denna anses utgå från att varje enskild skall åtnjuta ett visst

mått av skydd för sitt ägande, vilket bl. a. kommer till synes genom rätten till ersättning vid expropriation. Av särskild betydelse är dock att Sverige genom ratificering av artikel 1 i tilläggsprotokollet till Europarådets rättighetskonvention även godtagit själva principen om det enskilda ägandets okränkbarhet. Författarna anför:

Äganderätten är av grundläggande betydelse för välfärden och för fortsatt social och ekonomisk utveckling. Med hänsyn till detta måste det naturliga vara att också tillerkänna äganderätten samma generella grundlagsskydd som andra för vår samhällsordning centrala rättigheter. Vid utformningen av en sådan regel synes naturligt att knyta an till art 1 i tilläggsprotokollet. Denna anger vad som är europeisk standard. För Sveriges del kan inte ifrågakomma annat än att ansluta sig till denna gemensamma europeiska uppfattning.

De föreslår att 2 kap. 18 § regeringsformen ges följande lydelse:

Varje medborgare har rätt till sin egendom. Han får dock av det allmänna frånhandas egendom genom beslut om skatt eller annan pålaga eller genom beslut om brottspåföljd eller vite, förutsatt att pålagan eller påföljden inte genom omfattning, syfte eller eljest framstår som oskälig i ett demokratiskt samhälle. I övrigt får han inte berövas egendom annat än genom föreskrift i lag för tillgodoseende av ett allmänt intresse av synnerlig vikt och under förutsättning att ersättning för förlusten är tillförsäkrad honom genom lag.

I medborgarnas rådighet över sin egendom får inskränkning göras genom föreskrift i lag för att tillgodose ett allmänt intresse av särskild vikt eller ett enskilt intresse av synnerlig vikt. Innebär inskränkningen förlust eller skada, som ägaren ej rimligen bör tåla, skall ersättning vara honom tillförsäkrad enligt föreskrift i lag.

Beträffande begränsning enligt första stycket tredje meningen och andra stycket första meningen gäller vad som föreskrivits i 12 § andra stycket.

Det kan inte råda någon tvekan om att en sådan utformning av den aktuella regeln i regeringsformen skulle ge ett klart bättre skydd för äganderätten i vårt land. Detta genom att det fastställs i vilka former och under vilka förutsättningar den enskilde får frånhandas sin egendom. Vissa spärrar till den enskildes skydd har lagts in genom kraven att åtgärden inte får framstå som "oskälig i ett demokratiskt samhälle" eller att den skall gälla "ett allmänt intresse av synnerlig vikt". På motsvarande sätt har även inskränkningar i den enskildes rådighet över sin egendom villkorats.

Vissa invändningar kan dock göras mot den föreslagna texten. Den innehåller begrepp som kan bli föremål för olika tolkningar vid såväl lagstiftning som lagtillämpning. Sådana begrepp är "oskälig", "allmänt intresse", "synnerlig vikt", "särskild vikt" och "rimligen". Till detta kommer att det inte är alldeles klart vad begreppet "egendom" skall omfatta. Det kan vidare övervägas om grundlagstexten inte bör otvetydigt fastslå att ersättningen bör motsvara förlusten eller utgöra full ersättning för förlusten. Detta mot bakgrund av att det inte sällan görs gällande att en ägare av ett eller annat skäl bör "tåla" en eller annan inskränkning i sin äganderätt.

Professor Michael Bogdan har i Grundlagsskyddet för äganderätten (Förvaltningsrättslig tidskrift 1988, häfte 3) diskuterat hur grundlagsskyddet

skall kunna stärkas. Han föreslår följande nya lydelse av 2 kap. 18 §
regeringsformen:

Mot. 1988/89
K203

Varje medborgares rätt till sin egendom åtnjuter rättsordningens beskydd. Det allmänna får dock beröva honom egendom eller inskränka hans rådighet över densamma, om så sker genom föreskrift i lag och för att tillgodose ett sådant angeläget allmänt intresse som väger tyngre än ägarens intresse av egendomen eller rådigheten. Fråntas medborgare egendom skall han vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten enligt grunder som bestämmes genom lag. Detsamma gäller också vid rådighetsinskränkning i den mån denna går utöver vad ägaren skäligen bör tåla.

Första stycket tillämpas inte beträffande egendomsavhändelser genom skatt, avgift, vite eller beslut om brottspåföljd, förutsatt att dessa beslutats i allmänt intresse i lag och inte genom sin omfattning, syfte eller eljest framstår som oskäliga.

Detta förslag skiljer sig från det föregående bl.a. genom att ålägga staten en skyldighet att skydda de enskildas äganderätt även mot angrepp från andra enskilda och genom föreskriften att ingrepp i äganderätten endast får ske för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse som väger tyngre än ägarens intresse. I texten fastslås också klart att den enskilde skall vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Även Bogdans förslag innehåller emellertid vaga begrepp såsom "skäligen" eller "allmänt intresse". Mycket talar emellertid för att det är oundvikligt att använda sådana begrepp i det aktuella sammanhanget. Liknande begrepp finns för övrigt redan i vår regeringsform. I 2 kap. 12 § regeringsformen talas om "ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle" och i 13 § om "särskilt viktiga skäl". I artikel 1 i tilläggsprotokollet till Europarådets rättighetskonvention nyttjas begreppet "det allmännas intresse". Bogdan är i sin skrift väl medveten om nackdelarna med sådana begrepp. Men han anför:

Även dylika begrepp har dock en viss psykologisk verkan och deras svagheter, sedda ur juridiskt-tekniskt perspektiv, bör inte tjäna som ursäkt för att man resignerar och ger upp alla försök att ge äganderätten ett fungerande grundlagsskydd. Man bör för övrigt inte se grundlagen endast ur juridiskt perspektiv. Ett effektivt grundlagsskydd förutsätter att maktthavarna själva äger den politiska viljan att lojalt respektera såväl grundlagens bokstav som dess anda.

Ett särskilt problem då förstärkt grundlagsskydd för egendom diskuteras är beskattningsmaktens gränser. Den närmare innebörden av begreppet skatt framgår inte av någon föreskrift i regeringsformen och den behandlas inte heller närmare i förarbetena. Vissa gränser anses dock föreligga. Lagrådet uttalade i sitt yttrande över engångsskatten bl.a.:

"Det måste i vart fall sägas ligga i regeringsformens konstruktion och anda, att beskattningsmakten inte får genom riktade ingrepp av engångskaraktär mot egendom kringgå bestämmelsen i 2 kap. 18 §.

I sitt ovan nämnda arbete uttalar Bogdan bl.a. att, även om något tak för skatteuttag inte kan utläsas ur regeringsformen, bör en skatt som når till, eller kanske t.o.m. överskrider, 100 % av skattebasen kunna jämföras med en regelrätt konfiskation. Viss enighet torde också råda om att en skatt inte

uttryckligen får rikta sig mot en eller några särskilda personer utan att den skall bestämmas genom generella regler, vilket i och för sig inte utesluter att endast en eller ett fåtal personer drabbas.

För närvarande råder således den ordningen att statsmakten inom vida ramar kan utnyttja beskattningsmakten för att ianspråktaga medborgarnas egendom. Det är uppenbart att om grundlagsändringar till skydd för egendomsrätten genomförs utan att samtidigt beskattningsmaktens gränser bestäms kan reformen förlora mycket av sin mening. Det kommer då fortfarande att finnas möjligheter att använda skatteinstrumentet för inskränkning i enskildas äganderätt. Då grundlagsändringar inom detta område övervägs är det därför nödvändigt dels att definiera vad skatt är, dels att på något sätt fastställa beskattningsmaktens gränser.

I Myhrmans, Petréns och Strömholms förslag krävs att skatten inte genom omfattning, syfte eller eljest framstår som oskälig. Bogdan har motsvarande formulering.

Justitierådet Bertil Bengtsson har i sin skrift Statsmakten och äganderätten, 1987, behandlat frågan om det går att skapa grundlagsskydd mot vissa skatter. Han finner att det i och för sig är en möjlig metod att föreskriva att en förmögenhetsskatt eller inkomstskatt under ett år maximalt skall få avse endast en viss angiven procent. Han är dock inte tilltalad av en sådan ordning. En sådan lösning skulle kunna leda till att statsmakten uppmuntrades till att lägga skatteuttaget så nära maximiuttaget som möjligt för att vara på säkra sidan. Han finner också en sådan utformning av texten föga grundlagsmässig. Det är inte heller enligt Bengtsson en framkomlig väg att kräva ett visst syfte hos skatten. Skattelagstiftning kan ha flera olika syften och för övrigt kan statsmakterna enkelt påstå ett visst syfte utan att uppgiften går att vederlägga.

Det är viktigt att frågan om ett stärkt skydd för äganderätten i grundlag får en snar lösning. De närmare formerna för detta får övervägas då frågan blir föremål för utredning.

Mot. 1988/89
K203

Hemställan

Mot. 1988/89

K203

Med hänvisning till det anförda hemställs

att riksdagen hos regeringen begär utredning och skyndsamt förslag om grundlagsskyddad egendomsrätt i enlighet med vad som i motionen anförts.

Stockholm den 12 januari 1989

Carl Bildt (m)

Lars Tobisson (m)

Anders Björck (m)

Görel Bohlin (m)

Rolf Dahlberg (m)

Gunnar Hökmark (m)

Arne Andersson (m)
i Ljung

Ingegerd Troedsson (m)

Bo Lundgren (m)

Rolf Clarkson (m)

Ann-Cathrine Haglund (m)

Gullan Lindblad (m)

Sonja Rembo (m)