

Motion

1982/83:413

Anders Björck m. fl.

Grundlagsskyddad egendomsrätt, näringsfrihet och yrkesfrihet

Svensk rätt har av ålder innehållit bestämmelser som syftat till att skydda den enskilde mot godtycke och övergrepp från myndigheternas sida. Med ursprung i konungabalken i Magnus Erikssons landslag har dessa bestämmelser i relativt oförändrad form återfunnits i såväl 1719 som 1720, 1772 och 1809 års regeringsformer. Den berömda 16 § i 1809 års regeringsform utgjorde länge svenska folket "rättighetskatalog". Till detta kom att tryckfriheten var grundlagsskyddad.

Under arbetet på att utforma en ny grundlag förekom åtskilligt motstånd mot att i denna slå fast medborgerliga fri- och rättigheter. På sina håll ansågs det att sådana bestämmelser skulle kunna utgöra ett hinder för det praktiska lagstiftningsarbetet. Grundlagberedningens förslag till ny regeringsform (SOU 1972:15) hade inte heller något samlat avsnitt beträffande fri- och rättigheter. Kritiken från remissinstanserna medförde dock att i regeringens förslag till riksdagen 1973 om en ny regeringsform fanns infogat ett särskilt rättighetskapitel. Detta sågs redan från början som ett provisorium, och efter förslag från 1973 års fri- och rättighetsutredning och rättighetsskyddsutredningen har rättighetsskyddet kraftigt förstärkts. Därigenom kan den svenska regeringsformen beträffande grundlagsskyddet av fri- och rättigheter i vissa hänseenden mäta sig med andra författningar i västerlandet.

Måhända är det betecknande att särskilt tre områden, som alla avser skydd för den enskilde på det ekonomiska området, endast bristfälligt eller inte alls fått tillbörligt grundlagsskydd, nämligen *egendomsrätten*, *näringsfriheten* och *yrkesfriheten*. Dessa fri- och rättigheter, som med rätta kan betecknas som klassiska, åtnjuter mer eller mindre starkt grundlagsskydd i andra demokratiska författningar. Egendomsrätten finns sedan 1979 inskriven i RF, 2 kap. 18 §, men endast relativt svagt och negativt, då stadgandet endast avser att tillförsäkra medborgaren ersättning för förlust till följd av expropriation. Näringsfriheten och yrkesfriheten finns över huvud taget inte omnämnd.

I 1941 års sakkunnigbetänkande rörande RF 16 §, den Tingstenska utredningen, föreslogs att grundlagsbestämmelser skulle införas beträffande såväl egendomens trygghet som närings- och yrkesfriheten. Författningsutredningen var i sitt förslag till ny regeringsform 1963 (SOU 1963:16) av samma mening. Sedan dess har emellertid positiva förslag i riksdagen endast framförts motionsvägen och utan resultat. Det kan utan överdrift konstateras att intresset för den enskildes fri- och rättigheter varit mindre påfallande alltsedan slutet av 1960-talet hos en majoritet av riksdagen. Det är kanske inte en tillfällighet att vi från och med motsvarande tidpunkt kunnat iakttaga

en kraftig ansvällning av lagar och regler som syftat till att på olika områden ytterligare beskära den enskildes rörelsefrihet.

Just med tanke på att den enskilda människan fått allt svårare att hävda sig mot alltmera övermäktiga kollektivistiska krafter och mot myndigheterna, som har till uppgift att verkställa de politiska besluten om inskränkningar i individens fri- och rättigheter, finns det anledning att skapa rättsregler som skyddar den enskilde. Det gäller också de områden som är de mest angelägna för var och en – skyddet av egendomen, rätten att bedriva näring och rätten att inom uppställda kompetensramar fritt få välja yrke.

Egendomsrätt

I 1809 års RF hette det i 16 §, att "Konungen bör --- fördärva eller fördärva låta, till --- 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 ---". Den Tingstenska utredningen föreslog införandet av följande bestämmelse: "Svensk medborgares egendom är tryggad. Staten äger endast mot skäligen ersättning förfoga över och expropiera egendom; härom stadgas i (samfärd) lag." Författningsutredningen föreslog i nära anslutning till detta ett stadgande av följande lydelse: "Svensk medborgares egendom är tryggad. Expropriation och annat dylikt förfogande över egendom må ske allenast under förutsättningar som angivas i lag." (2 kap. 2 §).

Det finns också anledning att i detta sammanhang beakta motsvarande grundlagsstiftning i andra länder. Sålunda kan konstateras att Finland har ett starkt skydd för egendomsrätten. I dess RF § 6 heter det: "Varje finsk medborgare vare tryggad enligt lag till liv, ära, personlig frihet och gods." Detta har kommit att uttolkas så, att "normala" inskränkningar, t. ex. brottmåls-, straffverkställighets-, sociallags- och värnpliktslagstiftningen, görs genom vanlig lagstiftning, medan "onormala" inskränkningar måste ske genom grundlagsstiftning. Äganderätten och alla förmögenhetsrättsliga objekt är alltså grundlagsenligt tryggade. Därtill finns en särskild regel om expropriation, varvid full ersättning garanteras den drabbade. Ett allmänt behov av expropriation måste föreligga, men därvid avses bara "begränsade konkreta behov, som i varje särskilt fall kunna särskilt angivas" (SOU 1975:29, 2. 70). I dessa fall fattas alltså beslut om expropriation genom vanlig lagstiftning. En expropriation, som motiveras av finansiella eller ideologiska skäl, t. ex. socialisering, kan däremot endast genomföras i form av grundlagsstiftning. Åtskilliga inskränkningar i egendomsrätten, som i de andra skandinaviska länderna beslutas genom allmän lag, kräver alltså grundlagsstiftning i Finland.

Danmark har ett svagare grundlagsskydd för egendomsrätten. I 1953 års Grundlov sägs i § 73: "1. Egendomsrätten är okränkbar. Ingen kan förpliktas att avstå egendom annat än när det allmännas väl kräver det. Det kan bara

ske jämlikt lag och mot full ersättning. "Kravet på full ersättning försvårar obilliga inskränkningar, och dessutom finns i samma paragraf ytterligare ett skydd: "2. När ett lagförslag om expropriation av egendom har antagits, kan 1/3 av folketingets ledamöter inom tre söckendagar kräva att lagen skall utfärdas först sedan nyval till folketinget har ägt rum och förslaget har antagits också av det nyvalda folketinget."

Lagstiftning i det allmännas intresse har kunnat genomföras både i Finland och i Danmark, men bestämmelserna förutsätter ett relativt stort samförstånd mellan partierna och hindrar ett godtyckligt agerande av tillfälliga majoriteter.

Även i den *norska* Grunnloven skyddas egendomsrätten (§ 105). Den har dock en svagare ställning och hindrar inte socialisering, om full ersättning lämnas.

I *Västtyskland* skyddas egendoms- och arvsrätten i grundlagen (art. 14 st. 1. Grundgesetz). För inskränkande lagstiftning gäller att grundrättigheten inte får urholkas genom inskränkningen. Konfiskatorisk skattelagstiftning är grundlagsstridig. Socialisering av mark, naturtillgångar och produktionsmedel får ske enligt artikel 15. Men ersättning skall utgå efter samma regler som vid expropriation.

Också i *Österrike* skyddas egendomsrätten av grundlagen (Staatsgrundgesetz über die allgemeine Rechte der Staatsbürger 1867) artikel 5. Men skyddet står under lagstiftningsförbehåll. Begränsade ingrepp och expropriation kan ske genom allmän lagstiftning. Expropriation är dock endast tillåten, om det allmännas väl så kräver.

Även i den yngsta av de europeiska författningarna, den *spanska* från 1978, är egendomsrätten fastlagen. Den heter i artikel 33: "Rätten till privat egendom och arvsrätt erkänns." Men rätten kan begränsas genom vanlig lagstiftning, om allmännyttan kräver det, varvid dock gottgörelse skall utgå.

Detta är endast ett axplock ur de västerländska författningarna. Vanligtvis innehåller de ett särskilt skydd för egendomsrätten. USA:s konstitution har genom de 13:e och 14:e tilläggen utvecklat principer som liknar frihetsnormerna i de europeiska fri- och rättighetssystemen.

Egendomsгарantin återfinns också i artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europarådskonventionen, ratificerad av Sverige, där det heter: "Envar fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom skall lämnas okränt. Ingen må berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar, som angivas i lag och av folkrättens allmänna grunder."

Det kan sägas att 18 §, 2 kap. i vår RF lever upp till minimikravet enligt Europarådskonventionens tilläggsprotokoll med lydelse: "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." Vad som emellertid saknas är ett positivt erkännande av egendomsrätten.

Detta kan lätt ske genom att i RF 18 § införs ett stadgande med en ordalydelse som överensstämmer med den danska grundlagens: "Egendomsrätten är okränkbar." för att inte bestämmelsen enbart skall få ske i enlighet med vad som stadgas i RF, 2 kap., 12 §. 3 st.: "Förslag till lag som avses i första stycket eller till lag om ändring eller upphävande av sådan lag skall, om det ej förkastas av riksdagen, på yrkande av lägst tio av dess ledamöter vila i minst tolv månader från det att det första utskottsytttrandet över förslaget anmälades i riksdagens kammare. Utan hinder härav kan riksdagen antaga förslaget, om minst fem sjättedelar av de röstande förenar sig om beslutet."

Därigenom skulle Sverige komma i bättre samklang med den övriga västerländska världen i vad gäller skyddet för egendomsrätten. Bestämmelsen skulle inte gå lika långt som i Finland, där grundlagsstiftning regelmässigt krävs i stor utsträckning för inskränkningar. Genom att inskriva en klausul som nära sammanfaller med den danska förhindras inte inskränkningar, men ett rimligt samförstånd kommer att krävas, något som väl bör vara i den anda som gäller för en grundlag.

Närings- och yrkesfrihet

Det har i många sammanhang, bl. a. i motioner till riksdagen, gång efter annan påtalats att Sverige står och faller med de livsvillkor som erbjuds företagen. De krav som framförts på etableringskontroll på olika områden rimmar illa med den hävdvunna näringsfriheten. I motion 1981/82:1145 av Sven Andersson m. fl. har frågan senast tagits upp. Motionärerna påpekade bl. a. att det enligt RF, 1 kap. 2 §, särskilt åvilardet allmänna att trygga rätten till arbete. Därutöver finns det i RF, 2 kap., inga stadganden om rätten till arbete, vare sig som anställd, som företagare eller näringsidkare. Men rätten till fackliga stridsåtgärder finns fastslagen i 17 §.

Rätten att driva näring och att fritt välja yrke har hållits för något självklart och har följaktligen också haft sin givna plats i de avsnitt som ger ett grundlagsskydd. Den Tingstenska utredningen 1941 ansåg det helt naturligt att den sedan länge i svensk rätt gällande principen om närings- och yrkesfrihet fastslogs i grundlagen. Förslaget från författningsutredningen gick i samma riktning. Det borde enligt författningsutredningen skrivas in i grundlagen, att svenska medborgare ägde att i riket driva näring och utöva yrke, såvitt annat inte var särskilt stadgat.

I såväl den danska som den norska författningen finns bestämmelser om näringsfrihet. I den danska grundlagen § 74 sägs, att alla inskränkningar som inte påkallas av allmännyttan skall hävdas genom lag. I den norska grundlagen, § 101, heter det, att "nya och bestående inskränkningar i näringsfriheten" inte får förekomma. Det är dock främst fråga om

programförklaringar. Artikel 12 i den västtyska grundlagen skyddar yrkesfriheten både positivt och negativt. Positivt stadgas fritt val av yrke och fri yrkesutövning. Negativt garanteras frihet från tvångsarbete. Både yrkesval och yrkesutövning skyddas. Inskränkningar kan emellertid ske genom vanlig lagstiftning och avser t. ex. personlig kompetens.

I den österrikiska grundlagen skyddas i artikel 18 yrkesval och yrkesutbildning. Denna får ej inskränkas genom lagstiftning. Yrkesutövning skyddas av artikel 6, som stadgar principiell näringsfrihet, vilken dock kan begränsas genom vanlig lagstiftning. Även den nya spanska författningen har en artikel, 35, där det heter: "Alla spanjorer har plikt att arbeta och rätt till arbete, till fritt val av yrke eller tjänst, till befordran genom arbete och en ersättning, tillräcklig för att tillfredsställa sina eller sin familjs behov, utan någon könsdiskriminering."

Det är utan tvivel i många fall fråga om främst programdeklarationer. Starkast torde skyddet för närings- och yrkesfriheten grundlagsmässigt vara i Västtyskland och Österrike.

Det kan ifrågasättas om programstadganden har någon egentlig uppgift att fylla i en grundlag. Deras betydelse skall dock inte negligeras. En författning består inte bara av de bestämmelser som i en viss situation kompromissas fram. Den består också av den tolkning av bestämmelserna, som sedan fortlöpande görs av de maktavande allteftersom den politiska situationen utvecklar sig.

Beträffande närings- och yrkesfriheten finns på många håll en oro för vad framtiden skall bära med sig. Möjligheten att kunna få ett arbete är för många det kanske väsentligaste. Det gäller därför att det allmänna inte lägger några hinder i vägen för den som vill arbeta och ej heller för den som genom att driva ett företag ger möjligheter för människor att få ett arbete.

Mot kravet på grundlagsfäst skydd för näringsfrihet och yrkesfrihet har rests invändningar. Dels har konstitutionsutskottet uttalat att man bör avvakta erfarenheterna från 1976 och 1979 års rättighetsreformer, innan rättighetsskyddet ytterligare förstärks. Dels har hävdats att så många undantag måste göras från huvudregeln att denna förlorar reell innebörd. Mot detta kan sägas att det inte finns något behov av att avvakta ytterligare erfarenheter av reformerna från 1976 och 1979. Närings- och yrkesfriheten bör rent principiellt vara grundlagsskyddad. Möjligen kan också hävdas att de ekonomiskt svåra tiderna lätt leder till ökade krav på etableringskontroll och begränsningar på olika områden. Av detta skäl kan det vara ytterligare angeläget att fastslå närings- och yrkesfrihetens princip i grundlagen.

Självfallet måste undantag göras från huvudregeln. Men, som visats i den ovan återberopade motionen 1981/82:1145, finns det andra bestämmelser i RF, 2 kap., som är betydligt vagare till sin natur. Detta är alltså inte ett godtagbart skäl för att inte i grundlagen fastslå ett skydd för närings- och yrkesfriheten, som hör till de klassiska fri- och rättigheterna, som återfinns i de flesta andra författningar och som dessutom uppfattas som något mycket angeläget av en

stor del av medborgarna. Författningsutredningens förslag till formulering bör utan vidare kunna godtas. nämligen: "Svensk medborgare äger i riket driva näring och utöva yrke. såvitt ej annat är särskilt stadgat." (SOU 1963:16, s. 62, 2 kap. 5 §).

Hemställan

Med hänvisning till ovanstående hemställer vi
att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till grundlagsskyddad egendomsrätt samt närings- och yrkesfrihet i enlighet med vad som i motionen anförts.

Stockholm den 19 januari 1983

ANDERS BJÖRCK (m)

HANS NYHAGE (m)

OVE ERIKSSON (m)

SVEN MUNKE (m)

GUNNAR BIÖRCK (m)

i Värmdö

ELISABETH FLEETWODD (m)

BIRGER HAGÅRD (m)

ALLAN EKSTRÖM (m)