

Motion till riksdagen

1988/89:K209

av Bengt Westerberg m.fl. (fp)

Äganderätten m.m.

I anslutning till förslaget om en tillfällig förmögenhetsskatt för livförsäkringsbolag m.m. (prop. 1986/87:61), den s.k. engångsskatten eller pensionsskatten, uppkom en diskussion om äganderättens ställning i Sverige. Frågan kom att gälla vilket skydd äganderätten hade och borde ha.

Statsminister Ingvar Carlsson hävdade i flera debattinlägg att det fanns två rättigheter, "medborgarrätt" och "äganderätt" och att dessa rättigheter stod i konflikt med varandra och att det var nödvändigt att ta ställning för en av dem. Han menade bl.a. att förslaget om pensionsskatt grundade sig på medborgarrätten, medan motståndet mot förslaget om pensionsskatt grundade sig på att äganderätten hade prioritet över medborgarrätten. För den som satte medborgarrätten främst fanns inga principiella gränser när det gällde inskränkningar i äganderätten.

Mot denna grundsyn restes invändningar bl.a. från folkpartiet. Enligt vår uppfattning står inte medborgarrätt och äganderätt i konflikt med varandra på det sätt statsministern hävdade. Begreppet medborgarrätt är inte entydigt definierat men en del av denna rätt är enligt en samstämmig uppfattning den allmänna rösträtten. Att allmän rösträtt införts har varken i Sverige eller i andra demokratiska länder inneburit att den privata äganderätten har försvunnit. Tvärtom har äganderätten i de flesta demokratier givits olika former av lagskydd. Också i Europakonventionen om mänskliga fri- och rättigheter, som Sverige antagit, finns föreskrivet att fysisk och juridisk persons rätt till egendom skall lämnas okränkta.

I ett demokratiskt samhälle måste enligt vår uppfattning finnas inte bara en rätt för den enskilde att påverka den styrande makten utan också vissa rättigheter för den enskilde i förhållande till denna styrande makt. Rätten att påverka uppnås i ett demokratiskt statsskick främst genom allmän rösträtt, yttrandefrihet och föreningsfrihet. I demokratin överläts åt de politiskt valda organen att fastställa vilka ramar som skall gälla för samhällsmedborgarna. Formellt kan dessa ramar inskränkas hur långt som helst men det torde råda enighet om att individerna i ett gott samhälle måste ges vida ramar inom vilka de själva har att fatta beslut och göra val. Den politiska debatten handlar i hög grad om hur vida dessa ramar skall vara, dvs. hur långt den politiska makten skall utsträcka sina beslut.

För att understryka vikten av enskildas rättigheter i förhållande till statsmakterna har dessa i viss utsträckning givits grundlagsskydd (1 och 2 kap regeringsformen). Folkpartiet har traditionellt verkat för ett starkt grundlagsskydd för mänskliga fri- och rättigheter. Det har understundom lett till en

het debatt med i första hand socialdemokraterna. När folkpartiet på 1970-talet förordade ett starkare minoritetsskydd i grundlagen anklagades partiet av den dåvarande socialdemokratiske justitieministern för att vilja införa "minoritetsdiktatur". Liknande anklagelser har återkommit i den nu aktuella debatten.

Det finns mot den bakgrunden anledning understryka att gränserna för den enskildes fri- och rättigheter i förhållande till staten till sist alltid måste fastställas genom beslut i Sveriges riksdag. Ingen har ifrågasatt detta. Grundlagsskydd för en viss rättighet är alltså inget försök att inskränka folksuveräniteten, utan innebär endast att vissa beslut ej kan fattas utan att medborgarna i allmänna val får möjlighet att yttra sig härom innan ändring sker.

Äganderättens ställning i Sverige

Det finns inte i svensk lagstiftning över huvud taget några bestämmelser om vad äganderätt egentligen är. Ingemar Hedenius har i en analys av ägandebegreppet utvecklat en del tankar härom:

"Termerna äganderätt, ägare och egendom bildar i logisk mening en familj. Detta framträder på det sättet, att den som sägs vara ägare, det må vara en eller flera personer, fysiska eller juridiska, alltid är ägare till en viss egendom, nödvändigt tillhör en viss eller vissa ägare, och att den relation, som därvid består mellan ägaren eller ägarna och den sak som är hans eller deras egendom, just är vad vi kallar hans eller deras äganderätt."

Hedenius ger äganderätten två dimensioner: ägarens besittningsskydd och hans förfogandefrihet. Ägarens makt över det han äger är i praktiken nästan alltid begränsad. Däremot brukar äganderätten anses vara den starkaste sakrätten. Med det menas att ägaren har en från rättslig synpunkt starkare ställning i förhållande till det han äger, än vad subjekten för sådant som panträtt, nyttjanderätt, servitut och andra sakrätter har till sina rättsobjekt. Äganderätten är alltså den minst begränsade ur rättighetssubjektets synvinkel, men är därmed inte obegränsad.

Att det i lagen saknas bestämmelser om vad äganderätt egentligen är betyder inte att äganderätten skulle sakna rättslig innebörd. Äganderätten har beskrivits som en rättsteknisk basprincip:

"-- -- det är karakteristiskt -- och förmodligen också praktiskt ofrånkomligt -- för rättssystem, som utvecklats under lång tid, utan revolutionära brytningar, att de bygger på vissa grundläggande, oftast ej uttalade principer, i förhållande till vilka sedan de konkreta rättsreglerna framstår som inskränkningar, utvidgningar eller preciseringar. Äganderätten är en sådan "basprincip", --- Den valda lagstiftningstekniken är i själva verket att reglera endast antingen avvikelser från basprincipen (t.ex. regler om expropriation) eller konfliktsituationer, i vilka basprincipen måste klarläggas ---" (Stig Strömholm i Äganderätt och egendomsskydd, Stockholm 1985).

Äganderätten har i Sverige av tradition haft ett starkt skydd. Det går tillbaka till kungaeden i våra medeltida landslagar (se t.ex. 3 § Konungabalken i Magnus Erikssons landslag). Trots detta är egendomsskyddet i den nu gällande grundlagen svagt. Där finns regler om rätt till ersättning vid

konstnärers och fotografers rätt till sina verk, men inte mycket mer.

Personlig äganderätt är en viktig förutsättning i ett demokratiskt samhälle och inte minst i ett samhälle vars ekonomiska system är marknadsekonomin. Förfogandefriheten över den personliga egendomen är central för möjligheterna att skriva kontrakt och ingå avtal. Avkastningen på egendom blir av begränsat intresse om den inte kan disponeras fritt. Incitamenten för utveckling och tillväxt försvinner i många fall om ägaren inte har möjlighet att tillgodogöra sig resultaten. Det är ingen tillfällighet att alla de demokratier historien känner också har varit marknadsekonomier med en självklar rätt till personligt ägande.

Mot denna bakgrund finns starka skäl att förstärka skyddet för äganderätten och att i grundlagen klarare ange vilka inskränkningar i äganderätten som kan ske i vanlig lag. Idag finns ett betydande utrymme för inskränkningar i äganderätten genom snabbt påkomna politiska nykonstruktioner. Risken härför framstår som särskilt påtaglig efter de principiella synpunkter som statsministern framfört i debatten kring pensionsskatten.

Enligt vår mening finns det skäl att stärka äganderättens ställning i grundlagen. Det bör i grundlagen framgå att envar har rätt till sin egendom. Som tidigare nämnts innehåller Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna ett skydd för äganderätten (artikel 1 i första tilläggsprotokollet). Ett motsvarande skydd bör slås fast i regeringsformen.

Äganderätt och beskattning

Det förhållandet att äganderätten i Sverige har ett svagt skydd i lag innebär inte att det är oklart i vilka sammanhang som staten får göra inskränkningar i den enskildes äganderätt. Grovt sett förekommer fyra typfall:

1. Expropriation där staten visserligen kan besluta om disposition av enskilds fasta egendom men i så fall samtidigt måste utge ersättning för sådan förlust som den enskilde därmed kan göra.
2. Förverkande eller sanktionsavgifter där staten berövar den enskilde föremål eller vinning som åtkommit genom brottsligt förfarande.
3. Tvångsavgifter där direkt motprestation från staten förekommer.
4. Skatt.

Av dessa möjligheter till inskränkningar i äganderätten är det skatten som har vållat och vållar de största problemen genom svårigheten att definiera vad en skatt är.

Av den undersökning om beskattningsmaktens gränser enligt regeringsformen som gjorts av professor Nils Mattsson framgår att dessa i dag är utomordentligt vida. Han kommer fram till att följande kan utläsas ur grundlagen:

- Beskattningsreglerna skall liksom alla lagbestämmelser ha generell giltighet och inte vara direkt applicerbara endast på ett enda fall.
- Beskattningen kan vara hård, men beskattning som överskrider 100 % av skattebasen kan inte accepteras.
- En beskattningsregel som innebär ett direkt brott mot de i regeringsformens 2 kap. inskrivna fri- och rättigheterna kan inte accepteras.

Mot denna bakgrund måste överväganden om ett starkare skydd för äganderätten också innefatta regler för hur beskattningsmakt skall kunna utnyttjas.

Termen skatt i regeringsformen måste ges en bestämd innebörd. Det kan inte vara så att vad som helst kan uttas av medborgarna för att riksdagen påsätter ingreppet beteckningen skatt. Man måste komma fram till en tydlig definition av skattebegreppet.

Den s.k. engångsskatten på pensionssparande har rest viktiga principiella frågor i detta sammanhang. Även om frågan aldrig besvarats hur hög skatten kan vara i vårt rättssystem – om man bortser från den av Mattsson angivna gränsen 100 % – har det enligt tolkning ansetts att varken inkomstskatten eller förmögenhetsskatten får minska förmögenhetssubstansen. Även förmögenhetsskatten är enligt denna uppfattning en skatt på förmögenhetens avkastning, men med förmögenheten som skattebas i stället för avkastningen. Som avkastning anses då inte endast kontant avkastning utan även värdet av ägarens nyttjande av egendomen.

Denna princip har också hittills iakttagits i Sverige. Utom i samband med ägarövergång, t.ex. i arvs- och gåvobeskattningen, har lagstiftaren aldrig syftat till att som skatt utta delar av enskilds behållna tillgångar. Engångsskatten är det första exemplet härpå. Däremot har det i praktiken förekommit att inkomst- och förmögenhetsskatt tillsammans överskridit inkomsten av samtliga inkomstkällor, vilket det också finns anledning att förhindra.

Engångsskatten skiljer sig även på ett par andra viktiga punkter från den s.k. förmögenhetsskatt som sedan gammalt uttas i Sverige. För det första tar den inte hänsyn till skattebärarens skulder, dvs. den utgår på bruttotillgången (det ackumulerade sparbeloppet). För det andra utgår den utan hänsyn till personens övriga skatter.

Dessa avvikelser från tidigare praxis visar klart behovet av en översyn som leder fram till klarare regler om vad som skall läggas i begreppet skatt och hur långt beskattningsmakten sträcker sig. En sådan bestämning är en förutsättning för att man i grundlagen skall kunna avgränsa de acceptabla ingreppen i äganderätten från de oacceptabla.

Retroaktivitetsfrågan

Även i ett annat avseende än de ovan nämnda föreligger i dag en begränsning i riksdagens möjligheter att besluta om skatt, nämligen genom det s.k. retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 10 § regeringsformen. Det innebär att skatt inte får uttas i vidare mån än som följer av föreskrift som gällde när den omständighet inträffade som utlöste skattskyldigheten. Vissa undantag från huvudregeln finns: om det föreligger särskilda skäl och förslag lämnats till riksdagen vid den tidpunkt då omständigheten i fråga inträffade eller om det är påkallat av särskilda skäl i samband med krig, krigsfara eller svår ekonomisk kris.

Det under hösten 1986 genomdrivna beslutet om pensionsskatten aktualiserade även skyddet mot retroaktiv skatt. Avsikten med pensionsskatten var att beskatta de senaste årens värdetillväxt på pensionssparande i försäkringsbolag. Genom att konstruera skatten som en förmögenhetsskatt uppnådde

regeringen och riksdagsmajoriteten syftet att skatten formellt var förenlig med grundlagen.

Mot. 1988/89
K209

Den politiskt infekterade frågan om pensionskatten åsidosatte regeringsformens retroaktivitetsförbud. Detta är allvarligt. Det blir nu viktigt att grundlagstexten omformuleras så att den även innefattar en större del av den reella retroaktiviteten. Ett yrkande med denna innebörd framförs i vår motion om stärkt rättssäkerhet.

Sammanfattning

Den personliga äganderätten utgör en grundpelare i det svenska samhället. Det innebär inte att äganderätten är eller bör vara obegränsad, men det är angeläget att den ges ett starkt lagskydd så att ändringar inte kan ske lättvindigt och utan att väljarna i val fått möjlighet att ta ställning till förändringarna. Mot den bakgrunden bör äganderätten föras in i regeringsformen. I samband med en översyn av äganderättens ställning bör också beskattningsmaktens gränser ses över med sikte på klarare avgränsningar. Även retroaktivitetsförbudet i grundlagen måste kompletteras så att det också innefattar den reella retroaktiviteten.

Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställs
att riksdagen hos regeringen begär grundlagsförslag till skydd för
egendomsrätten i enlighet med vad i motionen anförts.

Stockholm den 13 januari 1989

Bengt Westerberg (fp)

Ingemar Eliasson (fp)

Karin Ahrlund (fp)

Charlotte Branting (fp)

Sigge Godin (fp)

Ingela Mårtensson (fp)

Jan-Erik Wikström (fp)

Kerstin Ekman (fp)

Karl-Göran Biörsmark (fp)

Birgit Friggebo (fp)

Elver Jonsson (fp)

Anne Wibble (fp)