

Motion till riksdagen

1987/88:K212

av Carl Bildt m. fl. (m, fp, c)
om grundlagsfäst äganderätt, m. m.

Äganderätten är betydelsefull

Personligt ägande är en förutsättning för ett samhälle, vars ekonomiska system är marknadsekonomin. När äganderätten begränsas eller störs, kan också marknadsekonomin störas. Det finns ett samband mellan personlig äganderätt – marknadsekonomi och ett demokratiskt system. Inget land har avskaffat den privata äganderätten samtidigt som en fungerande demokrati har fortsatt att existera. Det är ingen tillfällighet att alla de demokratier historien känner också har varit marknadsekonomier med en självklar rätt till personligt ägande.

Den som äger något är oftast benägen att ta god hand om egendomen. Vanvård av det ägda leder ju till förlust för ägaren. Så förhåller det sig oberoende av om det ägda är en åker, en skog, en byggnad eller ett företag. Incitamenten för utveckling och tillväxt försvinner i många fall om det inte finns en ägare som har möjlighet att påverka och tillgodogöra sig resultaten. Äganderätt har således betydelse både privatekonomiskt och nationalekonomiskt.

Detta innebär inte att äganderätten kan lämnas helt oregerad. Självklart måste vissa begränsningar gälla för hur den enskilde kan nyttja sin egendom. Friheten att förfoga över egendomen måste förenas med respekt för andra medborgares äganderätt och integritet och kunna inskränkas av hänsyn till rikets säkerhet, behovet av infrastruktur och skyddet av miljövården.

Inskränkningar i äganderätten

Den socialistiska majoriteten i riksdagen har under senare år genomdrivit ett flertal lagar som inneburit oacceptabla begränsningar i enskilda människors äganderätt.

Efter lång politisk strid infördes löntagarfonderna. Därefter har den socialistiska majoriteten genomdrivit den s. k. engångsskatten. Skatten infördes trots enhällig kritik från lagrådet om att beslutet 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.

I ett tidigare skede kunde man hänvisa till att gammal svensk rättstradi-

tion gav tillräcklig trygghet för den enskildes egendom. Denna trygghet existerar inte längre. Detta framgår bl. a. av lagrådets granskning av förslaget till engångsskatt, där lagrådet konstaterade "... det remitterade förslaget skapar ett olyckligt prejudikat på ett område där grundlagsregleringen är ofullständig och oklar".

Mot. 1987/88
K212

Bristfälligt skydd för äganderätten

Äganderätten har också i de flesta demokratier getts lagskydd i någon form. Äganderätten behandlas i olika internationella överenskommelser. I FN:s förklaring om de mänskliga rättigheterna fastslås att envar har rätt att äga egendom samt att ingen må godtyckligt berövas sin egendom. I första tilläggsprotokollet till Europakonventionen föreskrivs att envar fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom skall lämnas okränkta.

I den svenska regeringsformen behandlas egendomsskyddet i 2 kap. 18 § regeringsformen. Där stadgas: "Varje medborgare vilkens egendom tagits i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten enligt grunder som bestämmes i lag." Det bör observeras att lagrummet inte föreskriver full ersättning. Ersättningen får dock inte vara endast symbolisk. Utan hinder av grundlag kan alltså i vanlig lag föreskrivas att endast en del av förlusten skall ersättas. Bestämmelsen omfattar inte det fallet att egendom avhändes genom skatteuttag. Såsom lagrådet framhöll i sitt yttrande angående pensionskatten framgår inte den närmare innebörden av begreppet skatt av någon föreskrift i regeringsformen och behandlas inte närmare i dess förarbeten. Den aktuella regeln omfattar inte heller det fall då det är fråga om s. k. rådighetsbegränsningar för en ägare. Slutsatsen av det anförda är att nuvarande skydd för äganderätten är bristfälligt i regeringsformen. En riksdagsmajoritet har goda möjligheter att genom vanlig lag besluta om olika begränsningar i enskilt ägande.

Frågor rörande egendomsskyddet i svensk lag har behandlats av ett antal utredningar. Här finns anledning nämna grundlagberedningens betänkande (SOU 1972:15) vilket ligger till grund för den nuvarande regleringen av egendomsskyddet.

Under 1970-talet prövades likaså rätten till ersättning när fråga är om expropriation eller annat intrång av 1973 års fri- och rättighetsutredning och rättighetsskyddsutredningen.

Vid remissbehandlingen av dessa utredningars betänkanden framförde ett antal remissinstanser krav om ett starkare skydd för egendomsrätten. Samtidigt varnade de för att den kommande utvecklingen skulle urholka äganderätten ytterligare, om en grundlagsreglering inte kom till stånd. Tyvärr fick de varnande rösterna rätt.

Problemet rymmer fler aspekter. Om man inte till fullo reglerar den enskildes rätt mot det allmänna, kan också rättstillämpningen i tvister mellan enskilda komma att påverkas av detta. Tvångsregler med stöd av lagstiftning förekommer såväl mellan enskilda och det allmänna som enskilda emellan. Om det inte klart och tydligt läggs fast att det allmänna som hu-

vudprincip skall erlägga "full" ersättning till den enskilde kan samma synsätt komma att sprida sig in på de områden där det allmänna inte är part men där det finns en annan stark privat part som hävdar motsvarigheten till "allmänna intressen".

Mot. 1987/88
K212

Stärk äganderätten

I sin nuvarande lydelse har regleringen i 2 kap. § 18 regeringsformen varit gällande sedan den 1 januari 1980.

Riksdagen har vid ett flertal tillfällen därefter behandlat förslag om en förstärkning av egendomsskyddet i grundlagen. Vid konstitutionsutskottets beredning av krav om en utredning angående grundlagsskyddad egendomsrätt har utskottets majoritet anfört att ytterligare erfarenheter av reformerna på rättighetsområdet bör avvaktas innan initiativ tas till förändringar. Riksdagen följde utskottet.

Enligt vår mening har utvecklingen under de senaste åren tydligt visat på behoven av ett förstärkt skydd för egendomsrätten i grundlagen. Vi har också kortfattat angivit exempel på dels beslut som i viktiga avseenden inneburit inskränkningar i egendomsrätten på ett sätt som lagstiftningen inte avsett, dels beslut som öppnar möjligheter för en ny praxis inom området.

Frågan om hur skyddet för äganderätten skall stärkas hänger självfallet samman med hur äganderätt skall definieras. Den juridiska innebörden av äganderätt är inte helt klar. Det finns inte i svensk lagstiftning överhuvud taget några bestämmelser om vad äganderätt egentligen är. Det betyder dock inte att äganderätten skulle sakna rättslig innebörd.

Rättssystemet bygger på den outtalade principen att äganderätten är vad som har kallats en rättsteknisk basprincip. I detta sammanhang kan äganderätt lämpligast definieras så att äganderätt innefattar ett visst mått av besittningsskydd och ett visst mått av förfoganderätt.

Att det allmänna måste ta enskild egendom i anspråk – helt eller delvis – är i vissa fall oundvikligt. Förutsättningen måste dock vara att det föreligger ett betydande allmänintresse som motiverar åtgärden liksom att full ersättning utgår till den enskilde för tvångsupplåtelsen och den skada som uppstår.

Då utformningen av skyddet för äganderätten övervägs bör samtidigt beskattningsmaktens gränser fastställas. Man måste komma fram till en tydlig definition av skattebegreppet, så att det inte används för konfiskatoriska ingrepp. En sådan bestämning är en förutsättning för att man i grundlagen skall kunna avgränsa de acceptabla ingreppen i äganderätten från de oacceptabla.

De oklarheter som för närvarande råder vad gäller skyddet av äganderätten i regeringsformen bör därför undanröjas. I stället bör regeringsformen utformas såsom ett positivt erkännande av egendomsrätten. Där bör också klarare redovisas vilka inskränkningar i äganderätten som får ske i vanlig lag.

Mot bakgrund av det anförda bör en utredning därför ske i syfte att klargöra hur äganderättens ställning kan förstärkas i regeringsformen. Detta arbete bör snarast påbörjas och bedrivas skyndsamt.

Grundlagsskyddad närings- och yrkesfrihet

Mot. 1987/88
K212

Marknadsekonomin utgör ett oöverträffat system för att producera och fördela varor och tjänster. I en marknadsekonomi samordnas deras otaliga beslut genom prisbildningen. Inget annat system ger beslutsfattare och konsumenter så god och direkt information om produktions- och avsättningsmöjligheter.

Friheten att starta företag är en omistlig del i ett marknadsekonomiskt system. Den är också en förutsättning för mångfald i näringslivet och för utvecklingen av nya företag och nya företagsformer.

En annan viktig förutsättning är att det finns konkurrens mellan fristående företag. Konkurrensbegränsningar och monopol av skilda slag måste därför motverkas.

Närings- och yrkesfriheterna är i dag delvis kringskurna av monopol, bidragsbestämmelser, långtgående reglerings- och styrningsåtgärder, auktorisationskrav, etableringskontroll och liknande företeelser. Detta har lett till att det har blivit allt svårare för den enskilde att fritt utöva näring och yrke. Rätten att driva näringsverksamhet och utöva ett yrke är så grundläggande att den förtjänar ett starkt skydd i vår konstitution.

Det är givet att näringsfriheten måste vara försedd med undantag på grund av bl. a. säkerhets-, miljö-, hälsovårds- och arbetarskyddsintressen, men själva grundtanken att varje medborgare skall ha frihet att driva näring och välja yrke är i sig så betydelsefull att besväret med att utforma undantagsbestämmelser förefaller försumbart. Mot denna bakgrund är det angeläget att de gränser som skall gälla för närings- och yrkesfriheten fastställas. En utredning bör därför klarlägga i vilka avseenden dessa friheter kan ges ett skydd i grundlagen.

Hemställan

Med hänvisning till vad som ovan anförts hemställs

1. att riksdagen hos regeringen begär en utredning om grundlagsskyddad egendomsrätt i enlighet med vad som i motionen anförts samt
2. att riksdagen hos regeringen begär utredning om grundlagsskyddad närings- och yrkesfrihet i enlighet med vad som i motionen anförts.

Stockholm den 22 januari 1988

Carl Bildt (m)

Olof Johansson (c)

Bengt Westerberg (fp)