Motion till riksdagen 1986/87:K214

Carl Bildt m. fl. (m)

Äganderätten

Till följd av såväl förslaget till realränteskatt som den s. k. engångsskatten har det uppstått en intensiv diskussion om enskild äganderätt. Även socialdemokraterna har tvingats föra principiella och övergripande resonemang om individens rätt kontra kollektivets, om man även i en demokrati behöver starkare skydd mot offentliga ingrepp och i så fall vilka inskränkningar som kan bli nödvändiga för att säkerställa individens frihet, rätt till enskild egendom och rättsstatens fortbestånd.

De politiska frontlinjerna framgår klart av debatten. Rättsstaten står mot maktstaten. Idéer som betonar individens frihet och rätt till en privat sfär undantagen den offentliga maktens ingripanden står mot den absoluta folksuveräniteten som inte tillåter någon begränsning av den offentliga maktutövningen.

Det är inte svårt att hitta förklaringar till varför den här sortens frågor leder till debatt om äganderättens vara eller icke vara. Enskild äganderätt är en hörnsten i ett fritt samhälle. Huruvida ett samhälle främst bygger på enskild eller kollektiv äganderätt avgör i vad mån individers relationer skall utgå ifrån frivilliga mellanhavanden eller in i minsta detalj skall kunna avgöras av den offentliga makten.

Från socialdemokratiskt håll antyds ofta att ett försvar för enskild äganderätt innebär värnandet om vissa gruppers privilegier och en önskan om att begränsa demokratin. En sådan inställning vittnar om en alltför snäv demokratisyn. För socialdemokraterna är demokrati bara ett sätt att fatta beslut. Majoriteten har alltid rätt och helt obeskuren makt att fatta beslut om vad helst den önskar. För socialdemokrater får omröstning avgöra vad som är rätt eller fel. För oss är demokrati något mycket vidare och viktigare. Det demokratiska beslutsfattandet förutsätter i en demokrati bl. a. att de enskilda människorna tillerkänns vissa oförytterliga rättigheter och skyldigheter. Den enskilda äganderätten är en sådan central rättighet.

Vårt försvar för äganderätten grundar sig på viljan att slå vakt om de fasta och säkra spelregler som är en nödvändig förutsättning för att människor skall förvalta sin egendom på ett sätt som gynnar samhället i dess helhet. Den enskildes intresse, engagemang och ansvar är en nödvändig grund inte blott för dynamiken i vårt samhälle utan också för omsorgen om den personliga tryggheten och våra yttre livsbetingelser.

Historiskt sett är det lätt att se hur ett systematiskt vaktslående om den enskildes äganderätt har kommit att ligga till grund för mänskliga samhällens

fredliga utveckling mot frihet, ekonomisk välfärd och en humanistisk kultursyn.

Det är den enskilda äganderätten som är grunden för människors integritet och den pluralism som måste råda i ett demokratiskt samhälle. Den enskilda äganderätten är också en förutsättning för näringsfrihet och människors rätt att sinsemellan sluta avtal. Utan den enskilda äganderätten är marknadsekonomin och det fria samhället inte möjliga.

En urholkning av den enskilda äganderätten urholkar samtidigt enskilda människors ansvar och förmåga att genomföra egna planer och idéer. I ett sådant samhälle blir den enskilda människans vardag och framtid något som ligger under den politiska maktens kontroll, med minskade möjligheter för den enskilde att själv styra sitt liv som följd. En sådan centralisering gör samhället svagt, framför allt på grund av att beslutsfattandet blir oöverskådligt och inte kan ta till vara enskilda människors önskemål och erfarenheter. Beslut som i den enskilda människans perspektiv är lätta att genomföra blir i ett samhälle där makten centraliserats genom ett otillräckligt skydd för den enskilda äganderätten svårgenomförbara på grund av den administrativa process som beslutsfattandet och genomförandet kräver. Avståndet blir därför stort mellan det som den enskilda människan anser förnuftigt och riktigt och den verklighet som den offentliga makten formar.

Äganderätten eller – som den också kallas i detta sammanhang – egendomsrätten utgör en hörnpelare i den europeiska civilisationen. Äganderätten är vanligtvis grundlagsskyddad i de västerländska författningarna. Frågan om skydd för den enskildes egendom behandlas även i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna liksom i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter (Europakonventionen).

Av ålder har i Sverige funnits regler till skydd för den enskilde mot myndigheters godtycke och övergrepp, även såvitt gäller egendom. Här kan erinras om den berömda 16 § i 1809 års regeringsform med ursprung i Magnus Erikssons landslag och 1700-talets regeringsformer.

Under 1900-talet har flera grundlagsutredningar föreslagit att bl. a. egendomsrätten skulle grundlagsskyddas. Det enda synliga resultatet av dessa förslag är emellertid stadgandet i 2 kap. 18 § regeringsformen. Som vi visar nedan garanterar dock denna klausul endast ett tämligen svagt egendomsskydd.

Moderata samlingspartiet har under en följd av år krävt en förstärkning av grundlagsskyddet för bl. a. äganderätten. Utvecklingen i vårt land under senare tid har visat att en sådan reform är oundgänglig.

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 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 nämnas. 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 dispositionsrätt till vatten, som de dittills hade innehaft med ägande- eller nyttjanderätt. Teoretiskt sett kan viss ersättning utgå, men endast ett fåtal kommer att kunna tillgodogöra sig denna. I praktiken blir det i det helt övervägande antalet fall fråga om att en rätt till egendom har begränsats utan ersättning.

Den nya plan- och bygglagen (PBL) innehåller regler som kraftigt 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 i viss utsträckning 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. Det är dock inte lika givet på vilken nivå skatteuttaget skall ligga och inte heller på vilket sätt skatten skall uttas.

Nyligen genomdrev regeringen den s. k. pensionsskatten. Denna utgör inte 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 pensionsskatten 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 utplåna äganderätten i ett eller annat avseende har man rätt till detta.

Mot bakgrund av det anförda finns det all anledning att också i framtiden vänta ytterligare angrepp på äganderätten från socialdemokratiskt håll. En ny stor attack förbereds redan av LO. I december 1986 begärde organisationen i ett brev till regeringen att de allmänna pensionsfonderna skulle använda 10 % av sina medel till placeringar på börsen, trots att detta i praktiken skulle innebära ett kringgående av det tidigare socialdemokratiska löftet om att löntagarfonderna endast skulle vara en begränsad företeelse.

Effekten skulle, om förslaget genomförs, bli att takten i socialiseringen av ägandet i näringslivet åtminstone kommer att fyrfaldigas. En snabb förändring av ägandet av näringslivet i Sverige skulle bli 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 de senaste åren.

Vad är äganderätt /egendomsrätt?

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 rätt någon bestämmelse om äganderättens existens eller om dess innehåll. Rättssystemet bygger dock på den outtalade principen att äganderätten är vad som har kallats en rättsteknisk basprincip. Lagstiftningen reglerar antingen avvikelser från basprincipen eller konfliktsituationer då basprincipen måste klarläggas.

Äganderättsbegreppet kan således upplevas som ett juridiskt-tekniskt instrument som syftar till att förenkla och förkorta de juridiska resonemangen. Om någon visas vara ägare till en viss sak saknas anledning att studera bakgrunden och konsekvenserna av detta.

Från ekonomisk synpunkt kan äganderätten uppfattas som en förutsättning för marknadsekonomin av västerländsk modell.

Äganderätten kan också, då den ses som en mänsklig rättighet, uppfattas som en del av ägarens livskvalitet.

Den i detta sammanhang lämpligaste definitionen torde vara att äganderätten helt enkelt innefattar ett visst mått av besittningsskydd och ett visst mått av förfoganderätt. I äganderätten eller förfoganderätten ingår då en rätt att avhända sig egendomen och rätt till dess avkastning liksom också dess bytesvärde eller försäljningsvärde då egendomen byter ägare.

Skyddet för äganderätten har utformats olika i andra länder. I Finland, som har ett av de starkaste skydden för egendomsrätten, krävs för "onormala inskränkningar" att beslut fattas genom stiftande av grundlag. I Danmark stadgas att full ersättning skall utgå vid expropriation. I andra länder kan finnas mer symboliska portalparagrafer. Sådana skall dock inte underskattas. Såväl lagstiftare som domstolar och den allmänna opinionen tar givetvis intryck av även symboliska bestämmelser i en grundlag.

FN-stadgan innehåller inte någon uppräkning av de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. En sådan uppräkning 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.

Ett starkare skydd för egendomsrätten föreskrivs i artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Denna artikel lyder:

Envar fysisk eller juridisk persons rätt till sin egendom skall lämnas okränkt. 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.

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 Sporrong/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 konstaterade att långvariga expropriationstillstånd i kombination med långvariga byggnadsförbud hade lett till en situation som störde den balans som bör råda. Man fann att fastighetsägarna betungades med en särskild och exorbitant ("överdriven") börda som kunde gjorts legitim allenast om det varit möjligt för dem att begära en avkortning av fristerna eller att kräva ersättning. Slutsatsen var alltså att en ägare får rätt till ersättning för ingrepp när dessa, efter en intresseavvägning, framstår som alltför betungande. Det har ansetts att domen öppnar vägen för ett mer omfattande egendomsskydd och att stater i framtiden åläggs att positivt respektera äganderätten.

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 bestämmes 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. Skatter på upp till 100 % är alltså fullt genomförbara. Det finns inte heller något som hindrar det allmänna att pålägga medborgarna tvångsavgifter för skilda tjänster, som de kanske inte önskar. Grundlagen upptar inte heller något skydd för långtgående förverkanden. Förverkande är en form av brottspåföljd. Det kan teoretiskt användas för att överföra äganderätten från en enskild till det allmänna i obegränsad omfattning. Regeln i 2 kap. 18 § regeringsformen omfattar inte det fall då det är fråga om s. k. rådighetsbegränsningar för en ägare. Det finns således inget grundlagsskydd som hindrar staten att exempelvis förbjuda all bebyggelserätt på all mark i landet.

Slutsatsen av det anförda 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 mycket bristfälligt i regeringsformen. Till detta skall fogas att om äganderätt definieras som ett visst besittningsskydd och ett visst mått av förfoganderätt har äganderätten under senare år påtagligt inskränkts i vårt land.

Äganderätten är betydelsefull

Äganderätt skapar trygghet och oberoende för den enskilde

Ett politiskt system som godkänner och försvarar den enskilda äganderätten visar därigenom respekt för den enskildes förmåga att ta ansvar för sin egen situation och visa självständighet. 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 andras beslut. 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 äganderätt och integritet.

Äganderätten är en förutsättning för marknadsekonomin

Äganderättsskyddet är av grundläggande betydelse för formandet 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 med sin egendom producera och försöka sälja vad han vill samtidigt som det är upp till alla andra att självständigt bestämma om de önskar köpa det som har producerats. 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. Det bygger på decentralisering. Enkelt uttryckt kan det påstås att det sker en folkomröstning om värdet av varje enskild produkt.

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 produktio-

nen inte frambringar de nyttigheter som konsumenterna efterfrågar. Begränsningar i äganderätten med åtföljande försämringar i marknadsekonomins funktion kan därför generellt sett antas leda till sämre standard för medborgarna.

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 sämre inkomster. På motsvarande sätt förhåller det sig naturligtvis med byggnader. Underhålls inte byggnader förfaller de och minskar i värde. Samma gäller beträffande 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.

Enskild äganderätt är en förutsättning för demokrati

Det finns inget land som lyckats med uppgiften att avskaffa 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 förenlig med en fri debatt och ett demokratiskt styrelseskick. Ett exempel som visar detta är att utan möjligheter för enskilda grupper och människor att bedriva opinionsbildning genom exempelvis tidningar finns naturligtvis små förutsättningar för en fri debatt. Om alla tidningar ägs av och blir beroende av det allmänna, tynar debatten och alternativen.

Demokratin förutsätter att partier kan samla ekonomiska tillgångar för att bedriva opinionsbildning. Om privat äganderätt utplånas finns inget annat stöd att få än den politiska maktens. Då utplånas också demokratin.

Stärk grundlagsskyddet

Behovet av grundlagsskyddad egendomsrätt har ökat på senare tid. En majoritet i riksdagen har genom en följd av lagar på olika sätt inskränkt äganderätten. De mest uppseendeväckande exemplen på att enskild egendom ianspråktagits av det allmänna utgör löntagarfonderna och pensionsskatten. Att äganderätten på detta sätt kan få stå tillbaka för politiska majoritetsbeslut inger stark oro.

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 äganderät-

ten 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 skapas skydd mot att skatteinstrumentet används för att på ett oacceptabelt sätt begränsa eller utplåna äganderätten kräver noggrant övervägande. För att åstadkomma ett sådant skydd torde en ingående utredning vara nödvändig. Detta arbete bör snarast påbörjas och bedrivas skyndsamt.

Hemställan

Med hänvisning till vad som ovan anförts hemställs

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

Stockholm den 20 januari 1987

Carl Bildt (m)

Lars Tobisson (m)

Anders Björck (m)

Nils Carlshamre (m)

Rolf Dahlberg (m)

Bo Lundgren (m)

L. Arne Andersson (m)
i Ljung

Ingegerd Troedsson (m)

Ingrid Sundberg (m)

Rolf Clarkson (m)

Ann-Cathrine Haglund (m)

Sonja Rembo (m)

Per-Olof Strindberg (m)

gotab Stockholm 1987 12136