

GUNNAR KARNELL:

## Ägarfrihet fråga för Europadomstolen

Professör Gunnar Karnell tar upp frågan om skyddet för äganderätten med utgångspunkt i det nu aktuella målet i Europadomstolen beträffande expropriationen av två fastigheter i Stockholm. Äganderättens grundlagsskydd framstår i mycket som föråldrad. Grundlagen innehåller inget skydd mot löntagarfonder eller underhållsfonder. Att en riksdagsmajoritet skulle ta bestämmandemakten från enskilda ägare för att ge den åt andra så att ägandet blir en belastning eller meningslöst, är dock något som inte borde ha föresvävat våra grundlagsfäder, skriver Karnell. Europadomstolens avgörande i det aktuella målet kan bli ett tungt vägande bidrag till utvecklingen av standarder för ett tidsenligt ägandeskydd för Europas länder.

Samhällsdebatten rymmer förslag som syftar till att genomgripande skilja enskilt ägande från ett inflytande på användningen av egendomen som karakteriserat just ägandet. Sådana förslag är inte något nytt. De uttrycker en sk funk-tionssocialistisk syn på hur kapitalism skall försättas i vanmakt. Den teknik som kan användas har Gunnar Adler-Karlsson sammanfattat i parollen: "Låt oss ... söka undvika de uppslitande strider som är oundvikliga om vi slår in på den formella socialiseringens väg. Låt oss i stället beröva våra nuvarande kapitalister en efter en av deras äganderättsfunktioner, så att de om några decennier står kvar formellt som kungar, men reellt som mer eller mindre maktlösa symboler för en förgången tid".

Det nya nu är alltså inte tekniken utan att den förs fram som officiella utredningsförslag med generellt syfte på det ekonomiskt politiska området.

Den klassiska motsättningen mellan socialism och kapitalism har ställt enskilt äganderättsintresse mot det allmännas äganderättsintresse. Nu anmäler sig nya kategorier av intressenter. Frågan är om de skall honoreras med äganderättsfunktioner. En sådan kategori är den fackliga arbetarrörelsen, en annan är hyresgästerna. Till båda anknyter aktuella förslag om omvandling av befogenheter från nuvarande ägarekategorier utan ersättning vare sig från det allmänna eller från de tänkta "förmånstagarna". Det är därför tid att undersöka hur det är beställt med skyddet för ägare som anser att äganderätt bör gälla mer än något att deklarerat och att bli beskattad för. Kan de söka skydd i grundlagarna eller i landets internationella förpliktelser?

Det har redan skrivits så mycket om förslaget om löntagarfonder i SAP/LO-tappning att jag inte nu skall gå närmare in på det. Av betydelse för vad jag här vill framhålla är emellertid att fonderna några år framåt i tiden skulle sas ha ätit sig in i företagen och utan ersättning tagit över andra aktieägares inflytande. Systemet har då också fått en betydande effekt på värdet av just aktieinnehav.

Så till hyresgästerna. Ett utredningsförslag har lagts fram om sk underhållsfonder (SOU 1981: 47) som nog är betydligt mindre allmänbekant än SAP/LO-förslaget om löntagarfonder.

Förslaget skiljer ägaren från möjligheter att bära ansvar för sin egendoms bibehållande. Det innebär bl a att fastighetsunderhållet anknyts individuellt till hyresgästernas eget bestämmande. Förslaget grundar sig på en ideologi med band till löntagarfondsförslagets effekter på enskilt ägande.

#### Konstitutionellt skydd

Vad står då emot kraven på att till förmån för en socialistisk omdaning av samhällsförhållandena, för att i "solidaritetsens namn", avskaffa grunderna för enskilt ägande och omfördela värdet av kapitalinsatser till andra än ägarna? Vilken frihet har våra samhällsorgan, med riksdag och regering i spetsen, att till det allmänna eller till andra, kollektiv eller enskilda, omvandla befogenheter som i dag utgör grundläggande element i ägares bestämmande över sitt? Ligger det någon mening i tal om ett grundlagsförsvar mot befogenhetsomvandling? Eller räcker det att politiker blir överens en eller annan ny underbar natt för att för-

ändra ägandets väsen i betydelsefull hänseenden här i landet?

Dessa frågor har nyligen aktualiserats inför Europarådets instanser till skydd för mänskliga rättigheter, något som ger ämnet en särskild aktualitet. Svenska fastighetsägare har — i ett mål i Strasbourg som förtjänar uppmärksamhet och hittills med viss framgång — fört tal mot den svenska regeringen med anledning av långvariga inskränkningar i deras ägarebefogenheter. Målet kom upp till förhandling inför Europadomstolen den 23 februari i år.

Beträffande beskaffenheten av svensk rätt kan först konstateras att äganderättens grundlagsskydd i mycket framstår som föråldrat. Så föreskrivs i vår regeringsform: "Varje medborgare (fysisk eller juridisk person) vilken egendom tas i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande skall vara tillförsäkrad ersättning för förlust enligt grunder som bestäms i lag" (2:1). Här avses äganderätt eller annan rätt med särskilt ekonomiskt värde som tvångsövertas. Begränsningar i möjligheten att använda egendom, t ex en planlagstiftning, skulle sålunda inte omfattas av uttrycket "annat sådant förfogande".

Om skydd mot löntagarfonder och underhållsfonder står inte att läsa i grundlagen. Att en riksdagsmajoritet skulle ta bestämmandemakten från enskilda ägare för att ge den åt andra så att ägandet blir en belastning eller meningslöst, är dock något som inte torde föresvävat våra grundlagsfäder. Det måste i varje fall anses vara fallet när allmänna självt inte ingår som åtminstone mellanhand. Att grundlagen inte

tryckligen synes tala emot löntagarfonder och andra betydande inskränkningar i ägarfriheten bör därför inte befria från krav på positivt grundlagsstöd för åtgärder av detta slag. En helt annan fråga är vilket civilkurage svenska domstolar kan tänkas våga visa inför eventuella, väl en gång fattade, politiska beslut utan grundlagsstöd.

#### Europamålet

Det internationella skyddssystem för ägarfrihet i vårt land som Europakonventionen erbjuder aktualiseras nu som nämnt inför Europadomstolen, där två svenska fastighetsägares anspråk på egendomsskydd prövas. Av cirka 14 000 lagomål till europakommissionen sedan den bildades 1950 har endast cirka 450 realbehandlats. När så kommissionen i oktober 1980 fann att klagandena i visst hänseende utsatts för en kränkning av konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna blev fallet det 36:e att prövas av Europadomstolen, vars avgörande nu blir det slutligt bestämmande i saken.

Den fråga som i första hand aktualiserats i målet är om långtgående befogenhetsreglerande ingrepp av svenska staten (expropriationstillstånd med åtföljande byggnadsförbud under avsevärd tid) kränkt fastighetsägarnas rätt till sin egendom. För att fällas måste staten ha handlat utanför den rätt som erkänns av konventionens tilläggsprotokoll att genomföra "sådan lagstiftning som staten finner erforderlig för att reglera nyttjandet av viss egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse".

Om nu Europarådsdomstolens avgö-

rande i fråga om ägandeskyddet går emot den svenska regeringen, som är fastighetsägarnas motpart, måste detta enligt internationell rätt följas i Sverige. Avgörandet får då stor betydelse för utvecklingen av ett modernt äganderättsskydd. Befogenhetsregleringar som vartefter alltid aktualiseras får i så fall ske under större hänsyn till en avvägning med tanke på den enskildes bestämmandeintresse än som påkallas av lydelsen av gällande grundlag. Ärendet är alltså av största praktiska betydelse.

#### Bakgrunden

Två Stockholmsfastigheter låg under byggnadsförbud, den ena mellan 1954 och 1979, den andra mellan 1968 och 1980. För den första gavs expropriationstillstånd 1956, vilket regeringen upphävde 1979. För den andra fastigheten gavs expropriationstillstånd 1971, som också det upphävdes 1979. Domstolsprövning hade kunnat ske bara om kommunen tagit tillstånden i anspråk. Men den prövningen skulle i så fall endast ha gällt fastställande av expropriationsersättningens storlek. Någon möjlighet att överklaga regeringsbesluten om expropriationstillstånd eller att få omprövning av dem fanns inte. Inte heller byggnadsförbuden kunde påverkas, annat än genom ansökningar om dispens för byggnadslov, trots att expropriationstillstånden upphävde sökandenas normala befogenheter att bygga efter gällande stadsplan.

De nackdelar som fortlöpande utvecklades för fastighetsägarna under förbudstiden var enligt dem bl.a. att försäljning försvårades, att investeringar i fastighe-

terna blev ekonomiskt äventyrliga på ett oacceptabelt sätt, att byggnadslov från kommunen blev förenade med krav på eftergifter i ekonomiska hänseenden, att klagandena blivit hämmade i sina möjligheter att få in-teckningslån och att de inte kunnat bebygga sina fastigheter.

#### Prövningen hittills

Europakommissionen fann att den sammanlagda långvariga effekten av förbuden otvetydigt utgjort betydande intrång i fastighetsägarnas rätt i den mening som tilläggsprotokollet till konventionen avser. I bedömningen av om intrånget trots allt varit berättigat tog kommissionens ledamöter därpå i detalj upp olika moment i vad de ansåg vara avsevärda negativa effekter på sökandenas äganderätt. Majoriteten fann då att nackdelarna i de särskilda fallen inte varit större än som skäligen kunde tålas.

Inom majoriteten av 10 – mot tre som ansåg att ursäktlig avvikelse förelåg mot äganderättsskyddsregeln i tilläggsprotokollet – fanns en minoritet på fyra som hade en fråga om de övriga sex avvikande argumentering. Deras huvudsynpunkt var att den långa osäkerheten om egendomens öden hade inneburit en kränkning av konventionen, om ägarna inte hade kunnat avveckla sitt ägande mot åtminstone den ersättning som skulle följa av reglerna om ersättning för expropriation. Om de fyra som omfattade denna principsyn läggs till de tre som velat ge bifall till sökandenas talan, finner man att principen stötts av en majoritet inom kommissionen.

#### Målets betydelse

En viktig aspekt på målet är att domstolen genom sina överväganden kan visa väg för ett mer dynamiskt, ja modernare äganderättsskydd än det hittills vedertagna. Detta har varit fixerat vid ägandet som en enhet med ytterst endast det värde som återstår när staten skalat kött av benen på den kapitalistiska mjölken och spritt styckena bland de för dagen behövande. Ägarna har lämnats att, naturligtvis på grundval av vederbörliga dispens, bygga om ladugården till bostadshus.

Bland frågor som domstolen nu har tagit ställning till är i vad mån lagregler om intresseavvägning får ersättas med olik behandling av skilda ägare under en administrativa myndigheters utvecklingsdispenspraxis, och detta under lång tid på grundval av ett en gång fattat befogenhetsomvandlande beslut. En annan fråga är om det allmänna intressets styrka bakom en befogenhetsreglering ska påverka skyddet för ägande, så att det kan komma att elimineras, när statsanspråk framställs som särskilt trängande. Här gäller det om konventionen ska bli ett värn i sig mot skilda statsanspråk eller om staterna själva skall kunna genom krav på respekt för sina påståenden om angelägenheten bakom företagna åtgärder "balansera bort" konventionens skydd för ägarfriheten.

I vad mån också befogenhetsomvandlingar till omedelbar förmån för löntagarkollektiv eller andra grupper av enskilda skall kunna bemötas rättsligt inför internationellt forum är inte ännu föremål för prövning. Domstolens avgörande i det aktuella målet kan emellertid bli ett värdefullt bidrag till utveckling av skil-

der för ett tidsenligt ägandeskydd för Europas länder. Åtminstone gäller detta vid befogenhetsregleringar som omöjliggör normal användning av egendom, vilka därigenom från rättsskyddssyn-

punkt blir lika allvarliga för den enskilde som de direkta avhändelser av egendom eller befogenhetsöverföringar omedelbart till det allmänna som vår grundlag tycks ha haft i sikte.

## Stöd Svensk Tidskrift genom att bli medlem i Föreningen Svensk Tidskrifts Vänner

Föreningen har till ändamål att stödja Svensk Tidskrift ekonomiskt och därmed bevara och utveckla tidskriften. Föreningen har nått ett glädjande stort gensvar bland Svensk Tidskrifts läsare.

**Medlemmarna kallas till årssammankomst torsdagen den 13 maj 1982 kl 18.15 å Svenska Läkaresällskapet, Klara Östra Kyrkogata 10, Stockholm.**

Medlemsavgiften är minst kronor 100:– per år. Avgift som ständig medlem är minst kronor 1 000:–.

Bankgiro 698-8901 – Postgiro 193220-1

En presentation bifogas detta häfte.