

ULF BRUNFELTER:

Egendomsskyddet i Sverige – myt eller verklighet?

Debatten om pensionsskatten har fört fram frågan om grundlagsskydd för äganderätten i rampljuset. De utredare som inom kort väl sätts att penetrera frågan får här vägledning i sitt arbete av Ulf Brunfelter, som är en av landets främsta experter på detta område.

Vad tänkas skall är redan till stor del tänkt.

De senaste årens händelseutveckling i vårt land har ökat den praktiska betydelsen av konstitutionellt medborgarskydd. Vad som tidigare mest varit av teoretiskt intresse, när rättsstaten troddes lika befäst som den politiska demokratin som sådan, har alltmer kommit i centrum för den politiska debatten. Löntagarfonder, pensionsskatt, plan- och bygglagen och ersättningsfria upplåtelser av handredskapsfisket är en rad uppmärksammade exempel på bruk av offentlig makt, som inte tidigare trots möjlig. Det typiska för utvecklingen är, att beskattningsinstrument och befogenhetsregleringar utnyttjas för maktutövning, som rubbar tilltron till egendomsordningens trygghet.

Efter pensionsskatten blev måttet rågat för en samlad kritisk opinion. Samtliga borgerliga partier i riksdagen ställer nu krav på utredning om behovet att förstärka egendomsskyddet.

Skyddet i Rf 2:18

Tilltron till egendomsskyddet är ringa. Det har upprepats så ofta i debatten, att det blivit en etablerad trossats, att egendomsskyddet har en svag ställning i Sverige från rättslig synpunkt.

En första fråga för blivande utredare, som får till uppgift att granska egendomsskyddets ställning, blir naturligen ändå att bilda sig en uppfattning om det skydd, som vi redan har. Åtskilliga paradoxer kommer då att möta de tilltänkta utredarna.

Någon dom, som i praxis klarlagt det nuvarande skyddets innebörd i Rf 2:18 finns ännu inte. Grundlagsreglen är allmänt hållen och ger betydande utrymme för tolkning.

Ulf Brunfelter är verkställande direktör i Näringslivets Byggnadsdelegation.

Det finns t ex uppfattningar framförda om brister, som fått en paradoxal tilltro på ganska klen underlag. Hit hör t ex tesen att skyddet bara gäller gentemot det allmänna (vilket saknar stöd i ordalydelsen). Enligt en annan uppfattning avser skyddet i Rf 2:18 bara expropriation av fast egendom. Men så kringskuret är expropriationsbegreppet från rättslig synpunkt inte i praktiken (tvångslicens till patent betecknas t ex som "expropriation" i svensk lag redan 1916). Det har också spritts tvekan om ersättningens storlek är grundlagsfäst, trots att ersättning "för förlusten" i Rf 2:18 refererar till välkänt ordval i skadeståndsrätten, där "förlust" normalt är det för mögenhetsvärde som skadeersättningen skall återställa.

Framför allt gäller tveksamheten befogenhetsregleringar, som lagstiftningsvägen griper in i egendomsordningen på ett sätt som förändrar egendomsvärden. Men också här skulle ett mer inträngande utredningsarbete kunna finna åtskilliga historiska och praktiska belägg för att vissa former av myndighetsutövning av detta slag omfattas av en innehållsrik ersättningspraxis.

Det utredarna kanske mest kommer att fövåna sig över blir troligen, att formuleringen i Rf 2:18 verkar stå sig ganska gott i jämförelse med ordval, som använts för att beskriva egendomsskyddet i våra grannländer, t ex Danmark och Norge. Det som behöver en förklaring blir då särskilt, hur det kommer sig att sådana grannländer betraktar grundlagsreglerna som ett uttryck för en allmän skyddsprincip för egendomsordningen, medan flertalet svenska uttolkare av praktiskt taget samma problem enbart ser begränsningar till formlig expropriation. Det sistnämnda kommer

utredarna säkerligen också att finna, skiljer även svensk uppfattning från tolkningen av Europakonventionens garantier för egendomsskyddet. Ännu en paradox blir då, att svenska lagbestämmelser enligt vedertagen uppfattning skall tolkas så att de motsvarar Europakonventionens krav, dvs i detta fall ett vidsträcktare skydd.

Falluckan i Rf 11:14

Framför allt kommer vår tillänkta utredare till den fallucka, som många uttolkare anser finnas mot nämnvärt medborgarskydd

Under senare år har lagrådets meningar klingat ohörda.

i Sverige på något rättsområde över huvud taget. Det är föreskriften i Rf 11:14, att lagar bara får åsidosättas, om de är uppenbart oförenliga med Rf.

Men i brist på vägledande domstolsavgörande är det inte så alldeles självklart heller, hur den regeln skall uppfattas. Betyder den egentligen något mer än att felet skall vara tillräckligt tydligt?

Det ligger nära till hands att tro, att blivande utredare också kommer att låta skyddsprinciperna ta sikte enbart på allvarliga övertramp, och att smärre brister i lagstiftningsmaskineriet måste lämnas därhän. Paradoxalt nog måste väl blivande utredare därför också formulera sig på ett ganska likartat sätt, dvs att domstolar bara ska ingripa i undantagsfall, då medborgarskyddet tydligt nonchaleras eller sätts åsido i lagstiftningen.

Lagrådet

De två viktigaste betingelserna för ett hållbart medborgarskydd är regler med tillräcklig begriplighet för att kunna tillämpas och samhällsorgan som kan stå till tjänst med en effektiv prövning av reglerna, då de behövs.

Här möter blivande utredare en ytterligare paradox i lagrådets ställning. I många stycken har lagrådet i svenska rättstraditioner betraktats som ett värn för rättssamhället med nästan samma status som en

Det leder till politiska bakslag att nonchalera grundlagsskyddet.

författningsdomstol. Men de senaste årens hantering av lagrådet från statsmakternas sida har kastat ett obarmhärtigt ljus på de konstitutionella svagheterna.

Ingen omdömesgill person skulle förmodligen vilja överlämna rättstvister om miljardbelopp (löntagarfonderna – pensionsskatten t ex) med stor principiell betydelse till en domstol, som får ett par tre veckor på sig att döma, dessutom på ett material som domstolen inte själv får införskaffa, och slutligen efter att ha hört enbart ena parten i målet. Lägg därtill att domstolen inte behöver slutligt avgöra, hur rättsläget egentligen är beskaffat utan kan nöja sig med uttalanden och råd, som parterna i målet egentligen inte behöver följa.

I långa stycken ter sig denna tyvärr inte alltför verklighetsfrämmande beskrivning av lagrådets konstitutionella belägenhet som något av en parodi på ett domstolsförfarande.

Men just så har statsmakterna i praktiken hanterat lagrådsgranskningen under

senare år med bristfälligt utrett material, korta granskningstider osv. Sist men inte minst har lagrådets maningar dessutom klingat ohörda.

Den rättsliga prövningen

Våra tillänkta utredares viktigaste uppgift blir med all sannolikhet att reparera våra nuvarande svagheter, när det gäller effektiv rättslig prövning av grundlagsfrågor.

Vår nuvarande sk lagprövning ger t ex ett långvarigt tolkningsföreträde för politiska beslut, som kringgår eller trotsar grundlagen, innan avgöranden i sista instans kan påräknas som korrigerande sent om länge – kanske efter både fem och tio år. Skall medborgarna få ett skydd mot dåligheter i den politiska beslutsprocessen – ensidiga och dåligt genomtänkta utredningsförslag, ringa eller ingen remissgranskning, nonchalans av lagrådsgranskning osv – krävs ett så pass effektivt prövningssystem, att beslutsfattarna inser, att det leder till politiska bakslag att nonchalera grundlagsskyddet.

Den demokratiska beslutsordningen bygger enligt Rf på ett tvåbeslutssystem med mellankommande val i medborgarskyddsfrågor. Det är viktigt från demokratisk synpunkt att upprätthålla detta. Det är ju ytterst en garanti för att beslut inte fattas som saknar folkligt stöd i konstitutionellt viktiga frågor. Hade den kontrollen varit effektiv, behöver man knappast tveka om att vare sig löntagarfonder, pensionsskatt eller andra tveksamheter satts i sjön. Få politiker är så lättsinniga, att de riskerar få upp indragning av pengar till staten från pensionskassor eller för den delen kommunal indragningsmakt över enskild byggrätt i en valrörelse.

Problem

Utredare som ska behandla egendoms-skyddsfrågorna i det nutida samhället möter också teoretiska problem, t ex hur skyddet ska avgränsas vid befogenhetsregleringar. Här kan dock både inhemsk lagstiftningspraxis och under senare år rättsutvecklingen inom Europadomstolen erbjuda en hel del att ta fasta på.

Bruket av beskattningsmakten är ett mera oprövat kapitel. Här gäller det att definiera gränser för missbruk.

T ex är det vedertaget med transfereringar av statsmedel mellan medborgargrupper. Sådant socialt stöd betalas då i princip solidariskt av alla skattebetalare.

Blir skattebasen däremot smal och riktad enbart mot begränsade grupper och mottagarkretsen likaså begränsad, närmar man sig onekligen en förmögenhetsöverföring som skiljer sig från det vedertagna mönstret och som i stället liknar expropriation i kollektiva former (t ex att företagsmedel överförs till fackliga mottagare eller att vissa pensionärer skattevägen får avstå medel till andra). Ofta kan fö missbruk visa på flera sjukdomssymptom, som t ex pensionsskatten, som utger sig för att vara en förmögenhetsskatt — dvs tillgångar minskade med skulder — men som i verkligheten är en pålaga på försäkringsinrättningarnas tillgångar utan någon avräkning av deras pensionsskulder.

Att formerna för missbruk varierar talar för att skyddets utformning i praktiken måste bli förhållandevis abstrakt och principiellt avfattat för att lämna utrymme åt den praktiska tillämpningen att närmare konkretisera hur skyddet formas i detalj för att upprätthålla tilltron till egendomsordningen i det moderna samhällets omfångsrika lagstiftningsapparat.

Aktuell litteratur:

"Äganderätt och Egendoms-skydd", SAFs förlag, Stockholm 1985

Bertil Bengtsson, "Om expropriation och grundlagstolkning", ur Festskrift för Henrik Hessler 1986.

Bertil Bengtsson, "Ersättning vid offentliga ingrepp" 1 Egendoms-skyddet enligt regeringsformen, Norstedts

Michael Bogdan, "Äganderätten som folkrättsligt skyddad mänsklig rättighet", Lund 1986, Raoul Wallenberg Institute, report nr 2.

Ulf Brunfelner, "Egendoms-skyddet, Grundlagen och Europakonventionen", Timbro 1986.

Ulf Brunfelner/Mats Svegfors, "Grundlag och Egendoms-skydd", Akademilitteratur 1977.

"*Sporong/Lönnroth*", utgåva på svenska av Europadomstolens domar mot Sverige med kommentarer, Institutet för internationell och offentlig rätt nr 63, 1985