

Till Statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Remissyttrande över Grundlagsutredningens betänkande (SOU 2008:125) En reformerad grundlag

Egendomsskyddet står i centrum för Ägarfrämjandet¹. Eftersom det påverkas indirekt av flera punkter i förslaget liksom av dess allmänna uppbyggnad har dock granskningen gått utöver det särskilda stadgandet i 2:15 regeringsformen (RF).

Sammanfattning

Ägarfrämjandet tillstyrker Grundlagsutredningens förslag rörande egendomsskyddet men framför önskemål om att

- egendomsskyddet inordnas i 2:1 RF
- samordning sker med Europakonventionen
- i förslagets 2:15 första stycket orden ”mark eller byggnad” ersätts med ”egendom”
- i förslagets 2:15 andra st. tröskeln för ersättning vid förfogandeinskränkning sänks
- ettårsregeln i förslagets 2:22 utvidgas till att omfatta även egendomsskyddet
- legalitets-, proportionalitets- och generalitetsprinciperna ges klarare uttryck i RF.

¹ Ägarfrämjandet är en organisation med åtta medlemmar: Bostadsrättsorganisationen SBC, Fastighetsägarna Sverige, Företagarna, Lantbrukarnas Riksförbund, Svensk Handel, Sveriges Aktiesparares Riksförbund, Sveriges Jordägareförbund och Villaägarnas Riksförbund.

Principiella utgångspunkter

Privat äganderätt har grundläggande betydelse inte bara för den marknadsekonomi som vårt land bygger på utan också för själva rättsstaten. All historisk erfarenhet visar detta. Ägarfrämjandet företräder inte ett vanligt särintresse utan det gäller fundamentala värden. Resonemangen får inte dröja kvar vid motsättningar som hörde hemma i ett helt annat samhälle än dagens. Den privata äganderätten är sedan länge en angelägenhet som berör alla. I dagens ekonomiska läge bör det vara uppenbart för envar att man måste slå vakt om alla faktorer som kan stimulera enskild initiativkraft och enskilt ansvarstagande och bidra till att skapa trygghet för medborgarna. En sådan faktor är den privata äganderätten. Stadgandet om egendomsskydd är därför ett av de viktigaste i RF.

Sett från denna utgångspunkt innebär Grundlagsutredningens förslag på två punkter viktiga framsteg. Det föreslås att ”full” ersättning ska uttryckligen föreskrivas som huvudprincip för ersättning vid ingrepp i äganderätten och att den begränsning av lagprövningen som föreligger idag genom det s.k. uppenbarhetsrequisitet tas bort. Ägarfrämjandet betraktar båda dessa förslag som mycket betydelsefulla.

Även rent allmänt har utredningens förslag klara förtjänster från Ägarfrämjandets utgångspunkt. Det kommer att ge vår främsta grundlag en bättre kvalitet. Medborgarna måste kunna ställa kravet att grundlagen är ett dokument som verkligen beaktas i rättslivet. Det är därför som förslaget i fråga om lagprövningen är viktigt. En huvudsynpunkt för Ägarfrämjandet är att RF ska fylla en *normativ* funktion. Det förutsätter att den stramas upp i sådana avseenden som har särskild betydelse för Sverige som rättsstat. Ägarfrämjandet återkommer till detta i det följande.

Det är av värde att betänkandet i dess helhet är enhälligt. Det ligger en styrka i att samtliga riksdagspartier har jämkat ihop sina meningar till ett enigt förslag.

Egendomsskyddets allmänna ställning

Även med de förbättringar som utredningens förslag medför kommer RF fortfarande att ha en del svagheter. En sådan är att egendomsskyddet har fått en alltför tillbakaskjutet plats. Det kommer först efter stadgandet om stridsåtgärder på arbetsmarknaden. Det är väl motiverat att

ge egendomsskyddet en mera framskjuten ställning i grundlagen. Det har sin rätta plats i den grupp av fri- och rättigheter som RF skjuter i förgrunden och ger ett särskilt starkt skydd. Till denna grupp hör främst de s.k. politiska fri- och rättigheterna. Givetvis ska dessas betydelse inte förringas, men för de vanliga medborgarna är egendomsskyddet lika viktigt. I praktiken väger det numera rentav tyngre för de flesta än t.ex. demonstrationsfriheten. Ägarfrämjandet önskar därför att egendomsskyddet förs in som en ny punkt i 2:1 RF.

En annan svaghet är att 2 kap. RF inte har samordnats med *Europakonventionen* om fri- och rättigheter. Eftersom konventionen gäller som svensk lag är det naturligt att önska en samordning. Ägarfrämjandet tänker även här i första hand på egendomsskyddet. Samma princip ska naturligtvis gälla som i fråga om EG-rätten: att de nationella reglerna, i den mån de avviker, ger uttryck för en *högre* standard än de europeiska. En sådan lagteknisk reform skulle enligt Ägarfrämjandets mening vara av värde för medborgarna och för rättslivet genom att skapa bättre klarhet om vad som faktiskt gäller. Det är önskvärt att en teknisk överarbetning av förslaget genomförs före propositionen.

Önskemål i enskildheter

Utredningens förslag i fråga om stadgandet om egendomsskydd i 2:15 RF är en kompromissprodukt. Tydliggörandet av att full ersättning ska vara huvudregel vid ingrepp i äganderätten är en viktig förstärkning som bör få praktiska konsekvenser. Ägarfrämjandet förutsätter att den får ett tydligt genomslag i rättslivet när grundlagen får en större normativ kraft.

Å andra sidan innebär det en försvagning att ersättningsrätten vid förfogandeinskränkningar som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl ska regleras i vanlig lag och inte direkt i regeringsformen. En realistisk bedömning måste ta hänsyn till att det är fråga om en enigt förslag grundat på politiska kompromisser. Förslaget innebär enligt Ägarfrämjandets bedömning ett steg framåt och *tillstyrks* därför. Vid detta ställningstagande har särskilt beaktats att motivskrivningarna är väl balanserade och ägnade att ligga till grund för fortsatt arbete. Med tanke på att fortsatt utredning ska komma till stånd är det dock angeläget att stryka under de två grundläggande principerna att ingrepp i äganderätten endast får ske med stor restriktivitet och att huvudregeln ska vara full ersättning. Det är t.ex. nödvändigt med en strikt attityd till begreppet ”angelägna allmänna intressen”. Likaså måste restriktivitet iakttas när det gäller vad som ska närmare läggas in i uttrycket hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhets-

skäl. I båda fallen är det fråga om undantag som inte får missbrukas. En förutsättning för att utredningens förslag ska innebära ett verkligt steg framåt är att de följs upp på detta sätt.

Ägarfrämjandet har särskilt övervägt vilka justeringar i förslaget som är realistiska både tidsmässigt och med tanke på de politiska förutsättningarna. Bl.a. har Ägarfrämjandet övervägt själva *egendomsbegreppet*. Stadgandet kommer med förslaget att även framdeles ge ett starkare skydd för fast egendom och överhuvudtaget ge ett intryck av att fast egendom är generellt prioriterad. Detta har begränsad juridisk betydelse eftersom Europakonventionen har fått ett vidare egendomsbegrepp genom en klar och stabil domstolspraxis. Bristen minskar emellertid stadgandets betydelse för att inskräpa och garantera respekt för äganderätten.

I själva verket är det mycket enkelt att undanröja den mest väsentliga oklarheten beträffande egendomsbegreppet. Det kan ske genom att i *första stycket* orden ”mark eller byggnad” ersätts med ”egendom”. Det skulle skapa bättre klarhet om huvudprincipen utan att ändra något i sak och ligga i linje med Europakonventionen. Det är svårt att se en sådan justering skulle bryta de politiska förutsättningarna.

Det vidare egendomsbegreppet bör slå igenom även i *andra stycket*, i regeln om grundlagstryggad ersättning vid förfogandeinskränkningar. Även ”*tröskelregeln*” för ersättning bör justeras. I sin nuvarande avfattning gör den enligt Ägarfrämjandets mening tröskeln för hög genom uttryck som ”avsevärt försvåras” och skada som ”är betydande”. Med hänsyn till sambandet med annan lagstiftning, främst plan- och bygglagen, är det förståeligt att utredningen inte har gått in på detta. Frågorna rörande ersättning vid förfogandeinskränkningar bör tas upp i anslutning till det utredningsarbete som föreslås i betänkandet.

En annan fråga gäller bestämmelsen i 2:22 att förslag till inskränkningar i fri- och rättigheter kan efter yrkande i riksdagen få *vila ett år före beslut*. Tillämpningsområdet är idag starkt begränsat och utredningen föreslår inte någon utvidgning. Ägarfrämjandet har svårt att förstå utredningens överväganden. Det förefaller uppenbart att en utvidgning skulle ligga i linje med förslagen i övrigt. Lagstiftningsproceduren skulle stärkas och risken för konflikter mellan riksdagen och domstolarna skulle minska. Likaväl som Lagrådets granskning ges ökad tyngd bör riksdagens prövning förstärkas. Att utsträcka ettårsregeln till ytterligare lagstiftningsområden skulle markera riksdagens roll och stärka lagstiftningsaktens auktoritet. Dessutom skulle det vara tilltalande om ett krav på bred politisk enighet kom till starkare uttryck i fråga om

begränsningar av fri- och rättigheter. För egendomsskyddet skulle en sådan förstärkning kunna ha stor praktisk betydelse. Ägarfrämjandet föreslår därför att ettårsregeln utvidgas till att omfatta även egendomsskyddet.

Andra rättsstatliga frågor

Bland övriga förslag har de som allmänt förbättrar rättsstatens funktion en indirekt återverkan på egendomsskyddet. Av betydelse är bl.a. att domstolar och rättskipning får ett eget kapitel, vars innehåll innebär förstärkningar i förhållande till dagsläget, och att Lagrådet får en förstärkt ställning. Som Ägarfrämjandet redan framhållit är förslaget i fråga om *lagprövning* särskilt värdefullt. Det kan aldrig finnas sakliga skäl för att tillämpa en bestämmelse som strider mot RF, annan grundlag, EG-rätten, Europakonventionen etc. Det måste utan inskränkningar prövas i det enskilda fallet om en sådan motsättning föreligger. RF bör ge klart uttryck för den principen. Det särskilda beaktande av riksdagens ställning som folkets främsta företrädare m.m. som föreslås bli uttryckligen föreskrivet är endast uttryck för självklarheter som inte behöver sägas ut i grundlagstexten. Ägarfrämjandet har dock ingen anledning att motsätta sig att ett tillägg görs till grundlagstexten av önskad innebörd.

Även på andra sätt är det möjligt att förstärka utredningens förslag utan att gå ifrån dess förutsättningar. Ägarfrämjandet saknar framför allt klara *uttryck för vissa grundläggande principer för rättsstaten* som det inte rimligen kan antas föreligga några politiska meningsskiljaktigheter om. Särskilt viktiga i det praktiska rättslivet är legalitets- och proportionalitetsprinciperna. Båda borde kunna slås fast i 1 kap. likaväl som principerna om allas likhet inför lagen och skyldighet att iaktta saklighet och opartiskhet i offentlig verksamhet. Av grundläggande betydelse i rättsstaten är också principen att alla föreskrifter ska vara generella. Denna grundregel ska gälla enligt uttalanden i propositionen om RF, men den iakttas inte alltid i praktiken. Ägarfrämjandet förordar att generalitetsprincipen grundlagsfästs.

Stockholm den 20 april 2009

Lars-Erik Forsgårdh
Ordförande

Karin Åhman
Generalsekreterare