

INSTITUTET
FÖR RÄTTSVETENSKAPLIG FORSKNING
[CXXVIII]

BERTIL BENGTTSSON

ERSÄTTNING
VID OFFENTLIGA
INGREPP

1

EGENDOMSSKYDDET
ENLIGT REGERINGSFORMEN

HÖGSTA RÄTTSÄKTS- OCH KANCELI
BESLUTSBOK

NORSTEDTS

Öffentlig rätt
Skadeståndsrätt

Ex. 3

HÖGSTA DOMSTOLENS KANSLI
BOKFÖRHANDLINGAR

Högsta domstolens bibliotek



2 6120 009 030

Juridikbok se

Denna digitala version av verket är nedladdad från juridikbok.se.

Den licens som tillämpas för de verk som finns på juridikbok.se är **Creative Commons CC BY-NC 4.0**. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/legalcode.sv>

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att:

- Kopiera och vidare distribuera materialet oavsett medium eller format
- Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är:

- Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.
- Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.
- Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att göra något som licensen tillåter.

Se även information på

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv>

ERSÄTTNING VID OFFENTLIGA INGREPP 1

INSTITUTET
FÖR RÄTTSVETENSKAPLIG FORSKNING
(CXXVIII)

BERTIL BENGTSSON

ERSÄTTNING VID
OFFENTLIGA INGREPP
1

EGENDOMSSKYDDET
ENLIGT REGERINGSFORMEN

HÖGSTA DOMSTOLENS KANGLI
BIBLIOTEKET

NORSTEDTS

Mångfaldigandet av innehållet i denna bok, helt eller delvis, är enligt lag om upphovsrätt av den 30 december 1960 förbjudet utan medgivande av Norstedts Förlag AB, Stockholm. Förbudet gäller varje form av mångfaldigande genom tryckning, stencilering, bandinspelning etc.

ISBN 91-1-867711-X

© 1986 Bertil Bengtsson/Norstedts Förlag, Stockholm
Norstedts Förlag AB ingår i Esselte Förlag AB och utger böcker även under förlagsnamnen Almqvist & Wiksell, AWE/Gebers och VÅR Bok.
Omslag: Rolf Hernegran

Studentlitteratur AB
Lund 1986

FÖRORD

Denna bok är en första del av en planerad ersättningsrättslig undersökning. Av skäl som anges i inledningen har jag kommit in på de närmast statsrättsliga frågor som boken behandlar. De är så pass omdiskuterade och oklara att det har varit naturligt att redan nu publicera framställningen; de civil- och förvaltningsrättsliga frågorna kring ersättningsrätten vid offentliga ingrepp hoppas jag ta upp i fortsättningen av mitt arbete.

Delvis har undersökningen kommit långt bort från rättsområden som jag annars sysslar med, och jag skulle inte ha vågat lägga fram den om inte flera av mina vänner – experter på statsrätt, ersättningsrätt eller lagstiftningsteknik – hade hjälpt mig med att läsa hela manuskriptet eller särskilda avsnitt. Jag tackar dem varmt för många värdefulla synpunkter.

Arbetet har understötts av Institutet för rättsvetenskaplig forskning.

Material tillgängligt efter 1 februari 1986 har jag bara kunnat beakta i begränsad utsträckning, ofta utan inarbeta det i framställningen. Det gäller bl a de olika turerna vid riksdagsbehandlingen av plan- och bygglagen och den allra senaste utvecklingen i fråga om Europakonventionen.

Lindome i juli 1986

Bertil Bengtsson

INNEHÅLL

Förkortningar	IX
Litteratur	XI
1. Inledning	1
1.1. Allmänt om undersökningen	1
1.2. Egendomsskyddet i utländsk rätt	6
1.3. Förarbetena till 2:18 RF	11
1.4. Konstruktionen av 2:18 RF	16
1.5. Översikt av aktuella ändamålssynpunkter	19
2. Några allmänna frågor	
2.1. Metoder vid grundlagstolkning	29
2.2. Betydelsen av läget vid grundlagsregelns tillkomst	36
2.3. Särskilt om äganderättens ställning	38
2.4. Betydelsen av Europakonventionen	41
2.5. Betydelsen av skadeståndsrättsliga principer	48
2.6. Grundlagsregelns betydelse vid lagprövning	50
2.7. Kringgående av grundlagen	57
2.8. Rättsläget när grundlagstridiga regler inte tillämpas	59
2.9. Internationellrättsliga frågor	62
3. Parterna enligt 2:18 RF	64
3.1. Allmänt om skyddet mot andra enskilda	64
3.2. Läget före 1974 års RF	65
3.3. Motiven till RF	66
3.4. Skyddet mot andra enskilda; slutsatser	69
3.5. Ersättningsskyldiga rättssubjekt	72
3.6. Lagprövning vid överföring till enskilda	73
3.7. Skyddade rättssubjekt	74
4. Förutsättningar för ersättning enligt 2:18 RF	76
4.1. Allmänt	76
4.2. Europakonventionens inverkan	82
4.3. Överföring av äganderätt	83
4.4. Läget när särskild rätt tillskapas	84
4.5. Överföring till allmänheten	86

4.6.	Tillstånd att ta naturtillgångar	94
4.7.	Förstöring av egendom	96
4.8.	Rådighetsinskränkningar	100
4.9.	Övergång av bestämmanderätt	110
4.10.	Ingrepp i särskild rätt	115
4.11.	Ingrepp i immaterialrätt	117
4.12.	Ingrepp i rätt till vatten	120
4.13.	Ingrepp i näringsrätt	124
4.14.	Ingrepp mot fordringsrätt	128
4.15.	Andra tvångsöverföringar av egendom	132
4.16.	Civilrättslig lagstiftning	140
5.	Ersättningens storlek	147
5.1.	Allmänt	147
5.2.	Lagstiftning om reducerad ersättning	155
5.3.	Egendomens art	158
5.4.	Reduktionens storlek	159
5.5.	Förlustens art: ersättning för värdet	163
5.6.	Förlustens art: ersättning för följdskador	173
5.7.	Ingreppets art	177
5.8.	Skälen för ingreppet	179
5.9.	Skadeståndsrättsliga nedsättningsregler	182
5.10.	Skälighetsbedömning av ersättningen	188
5.11.	Sammanfattning	190
6.	Grundlagsregeln i enskilda tvister	192
6.1.	Allmänt	192
6.2.	Fall då ersättningsfrågan lämnats öppen	192
6.3.	Lagprövningsfall	197
6.4.	Avvikelse från lagmotiv	200
7.	Avslutande anmärkningar	202
7.1.	Allmänt om grundlagsregelns brister	202
7.2.	Uttryckligt krav på allmänt intresse?	206
7.3.	Uttryckligt skydd för privat egendom?	209
7.4.	Förutsättningar för ersättning	210
7.5.	Ersättningsnivån	214
7.6.	Sammanfattning	216
Citerade rättsfall		217
Sakregister		219

FÖRKORTNINGAR

ADD	arbetsdomstolens domar
ALU	andra lagutskottet
BL	byggnadslagen
DepCh	departementschefen
DGrL	Grundloven (Danmark)
ExprL	expropriationslagen
FiU	finansutskottet
FJFT	Tidskrift, utg av juridiska föreningen i Finland
FLU	första lagutskottet
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
FörfL	förfogandelagen
GG	Grundgesetz (Västtyskland)
HD	Högsta domstolen
JB	Jordabalken
JoU	jordbruksutskottet
JP	lag om införande av nya jordabalken
KF	Kungl förordning
KK	Kungl kungörelse
KrU	kulturutskottet
KU	konstitutionsutskottet
LM	Lakimies
LU	lagutskottet
NGrL	Grunnloven (Norge)
NJA	Nytt juridiskt arkiv, avd I
NJA II	Nytt juridiskt arkiv, avd II
NJMF	Förhandlingar vid nordiskt juristmöte
NordU	Nordisk utredningsserie
NOU	Norsk offentlig utredning
NU	näringsutskottet
PBL	plan- och bygglagen
prop	proposition
RB	rättegångsbalken
RegR	regeringsrätten
RegÅ	regeringsrättens årsbok
RF	regeringsformen (1974)
RNL	rennäringslagen

X Förkortningar

SkL	skadeståndslagen
SLT	Svensk lantmäteritidskrift
SOU	Statens offentliga utredningar
StvT	Statsvetenskaplig tidskrift
SvJT	Svensk juristtidning
TfR	Tidsskrift for rettsvitenskap
UfR	Ugeskrift for retsvæsen
VL	vattenlagen (1983)

LITTERATUR

Följande litteratur citeras i allmänhet endast med författarnamn eller med förkortad titel.¹

- Adamovich, L. Österreichisches Verfassungsrecht. Verfassungslehre . . . 1982.
- Andenæs, Johs, Statsforfatningen i Norge. 4 utg. 1976. 5 utg. 1981. (5 utg cit Andenæs.)
- Andersen, Ernst, Forfatning og sædvane. 1947.
- Andersen, Poul, Dansk statsforfatningsret. 1954.
- Bengtsson, B., Om jämkning av skadestånd. 1982. (Cit. Bengtsson, Jämkn.)
- Skadestånd vid myndighetsutövning I, II. 1976, 1978.
 - Speciell fastighetsrätt. 2 uppl. 1986.
 - Nordenson, U. och Strömbäck, E., Skadestånd. 3 uppl. 1986.
- Bergquist, O. och Lunning, L., Medbestämmande i arbetslivet. 2 uppl. 1977.
- Bergström, S., Uteslutande rätt att förfoga över verket. 1954.
- Bexelius, A., Nordenstam, A. och Körlof, V., Byggnadslagstiftningen. 5 uppl. 1970.
- Bogdan, M., Expropriation in private international law. 1975. (Cit. Bogdan, Expropriation.)
- Svensk internationell privat- och processrätt. 1980.
 - Äganderätten som folkrättsligt skyddad mänsklig rättighet. 1986. (Cit. Bogdan.)
- Bonner Kommentar, se Kommentar.
- Bouvin, Å., Hedman, B. och Stark, H., Expropriationslagen. 1975.
- Brunfelter, U., Egendomsskyddet, grundlagen och Europakonventionen. 1986. (Cit Brunfelter.)
- Svensk planlagstiftning i historiskt perspektiv. Rättsliga metoder i markpolitiken. (Byggforskningsinstitutet. Rapport R 37:1984.)
 - och Svegfors, M., Grundlag och egendomsskydd. 1977. (Cit. Brunfelter-Svegfors.)
- Castberg, F., Norges statsforfatning. 3 utg. I, II. 1964.
- Danelius, H., Mänskliga rättigheter. 3 uppl. 1984.

¹ I vissa fall har medtagits även andra citerade arbeten av samme författare.

- Dansk miljøret. Redigeret af W. E. von Eyben. I. 1978. III. 1977. IV. 1978.
- Delin, L., Gruvlagstiftningen. 1977. (Cit. Delin.)
- se även Jonzon.
- Digman, H., Svensk gruvrätt. 1953.
- Eek, H., Folk rätt. 3 uppl. 1980.
- Essén, se Hesser.
- Expropriationsvederlaget. Fyreläsningar. . . . Ved Knut Robberstad. 1967.
- Fahlbeck, E., Jägerskiöld, S., och Sundberg, H., Medborgarrätt. 1947.
- Falkanger, T. Eierrådighet og samfunnskontroll. 3 udg. 1986.
- Fawcett, J.E.S., The application of the European convention on human rights. 1969.
- Fleischer, C.A., Grunnlovens grenser for lovregulert fastsetning av vederlag ved expropriasjon. . . 1968. (Cit. Fleischer, Grunnlovens grenser.)
- Norsk ekspropriationsrett. 1978. (Cit. Fleischer.)
- Gomard, B., Privat pension og social forsikring. 1968.
- Hellner, J., Försäkringsrätt. 2 uppl. 1965.
- Om obehörig vinst särskilt utanför kontraktsförhållanden. Ak. avh. 1950. (Cit Hellner, Obehörig vinst.)
- Skadeståndsrätt. 4 uppl. 1985. (Cit Hellner.)
- Herlitz, N., Förvaltningsrättsliga plikter. Föreläsningar i förvaltningsrätt III. 1949.
- Hernmark, M., Löseskilling vid expropriation för tätbebyggelse. 2 uppl. Ak. avh. 1967.
- Hesse, K., Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland. 5. Aufl. 1972
- Hesser, T., och Essén, E., Patentlagen. 1968.
- Hessler, H., Allmän sakrätt. 1973.
- Hidén, M., Säädosvalvonta Suomessa. 1974.
- och Saraviita, I., Statsförfattningsrätten i huvuddrag. 4 uppl. 1985.
- Hjerner, L., Främmande valutalag och internationell privaträtt. Ak. avh. 1956.
- Holmberg, E. och Stjernquist, N., Grundlagarna med tillhörande författningar. 1980.
- Hult, Ph., Juridisk debatt. 1952.
- Hydén, H., Rättens samhällseliga funktioner. Ak. avh. 1978.
- Håstad, T., Sakrätt avseende lös egendom. 2 uppl. 1984. (Cit. Håstad, Sakrätt.)
- Tjänster utan uppdrag. Ak. avh. 1973. (Cit. Håstad.)
- Illum, K., Servitut. 1943.
- Jacobs, F.G., The European convention on human rights. 1974.
- Jacobsson, M., Tersmeden, E. och Törnroth, L., Patentlagstiftningen: en kommentar. 1980.

- Jonzon, S.-G., Delin, L., och Bengtsson, B., *Naturvårdslagen*. 2 uppl. 1976.
- Jägerskiöld, S., *Om allmän förvaltningsrätt*. 1958.
- *Folk rätt och inomstatlig rätt*. 1955.
 - *Statens ersättningsskyldighet vid införande av monopol*. 1947. (Cit. Jägerskiöld, *Monopol*.)
 - se även Fahlbeck.
- Karlgren, Hj., *Skadeståndsrätt*. 5 uppl. 1972.
- Karnell, G., *Ägarfrihet. Några tankar kring ägandets funktionsskydd*. . . 1982.
- Kastari, P., *Kansalaisvapauksien perustuslain turva*. 1972.
- *Sosialisoimisen perustuslaillisista edellytyksistä Suomen oikeuden mukaan*. 1947.
- Knoph, R., *Hensiktens betydning for grensen mellem rett og urett*. 1921. (Cit. Knoph, *Hensiktens betydning*.)
- *Rettslige standarder, særlig grunnlovens § 97*. 1939. (Cit. Knoph, *Rettslige standarder*.)
- Kommentar zum Bonner Grundgesetz. II. Art. 13–16. 1964. . . (Cit. Bonner Kommentar.)
- Lagar, *rättigheter och Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Förhandlingar*. . . 1984. (Cit. Lagar, *rättigheter*.)
- Ljungman, S. och Stjernquist, P., *Den rättsliga kontrollen över mark och vatten*. II. 3 uppl. 1968.
- Lunning, se Bergquist.
- Maunz, Th., *Deutsches Staatsrecht: Ein Studienbuch*. 20. Aufl. 1975.
- Merikoski, V., *Grunddragen av Finlands offentliga rätt*. I. 1962.
- Model, O., *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Taschenkommentar*. . . . fortgeführt von K. Müller. 8. Aufl. 1976. (Cit. Model-Müller.)
- Nial, H., *Svensk associationsrätt*. 3 uppl. 1985.
- Nordenson, se Bengtsson.
- Om våra rättigheter*. Antologi utgiven av rättsfonden. 1980.
- Persson, U., *Skada och värde*. Ak. avh. 1953.
- Petrén, G. och Ragnemalm, H., *Sveriges grundlagar*. . . 1980.
- Petrén, G., och Sundberg, H., *Sveriges grundlagar*. . . 11 uppl. 1971.
- Riepula, E., *Eduskunnan perustuslakivaliokunta perustuslakien tulkitsijana*. 1973.
- Rodhe, K., *Något om retroaktiv civillagstiftning*. (Bilaga till prop 1943:320. (Cit. Rodhe, PM.)
- Ross, A., *Dansk statsforfatningsret*. 3 udg. ved O. Espersen. 1980 (Cit. Ross-Espersen.)
- Roos, C.M., *Avtal och rösträtt*. Ak. avh. 1969.
- Rosenberg, K., *Valutaregleringen*. En kommentar. . . 1955.

- Rättspolitiska studier. En vänbok till Björn Kjellin. 1977.
- Rättssäkerhet och demokrati. 1985.
- Skovgaard, H., Offentlige myndigheders erstatningsansvar. 1983.
- Skrifter till minnet av Halvar Sundberg. 1978.
- Smith, C. og Smith, L., Norsk rett og folkeretten. 1982.
- Sporrong-Lönnroth. En handbok. 1985.
- Stael von Holstein, L., Ägande- och förvärvsrättigheternas grundlagsskydd. 1923.
- Stein, E., Staatsrecht. 6. Aufl. 1978.
- Stordrange, B., Expropriationsloven med kommentarer. 1984.
- Strahl, I., Fyra expropriationsrättsliga uppsatser. Ak. avh. 1926.
- Om rekvisiten skada och vinning vid förmögenhetsbrotten. 1948. (Cit. Strahl, Skada och vinning.)
- Strömberg, H., Allmän förvaltningsrätt. 12 uppl. 1984.
- Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform. 1983.
 - och Melander, G., Folkrätt. 4 uppl. 1978.
- Strömbäck, se Bengtsson.
- Studier kring Europakonventionen. 1982.
- Sundberg, H., Skatt, konfiskation och grundlag. 1947.
- Strödda uppsatser. Om rättsutveckling och rättsupplösning. 1943. (Cit. Sundberg, Strödda uppsatser.)
 - se även Fahlbeck och Petré.
- Svegfors, se Brunfelser.
- Sørensen, M., Statsforfatningsret. 2 udg. ved P. Germer. 1973. (Cit. Sørensen.)
- Teori och praxis. Studier i svensk civilrätt. 1964.
- Tersmeden, se Jacobsson.
- Törnroth, se Jacobsson.
- Welinder, C., Offentlig hushållning. 5 uppl. 1972.
- Westerberg, O., Avskaffande av röstvärdesdifferenser vid aktier och grundlagens och europakonventionens egendomsskydd. Stencil. 1984. (Cit. Westerberg, Röstvärdesdifferenser.)
- Grundlagarna skola efter deras ordalydelse i varje särskilt fall tillämpas. 1953.
 - Skatter, avgifter och pålagor. En statsrättslig undersökning. (Cit. Westerberg, Skatter.)
- Vinding Kruse, F., Ejendomsretten. I. 3 udg. 1951.
- Yearbook of the European convention on human rights. (Cit Yearbook.)
- Åquist, G., Till den svenska regalrättens historia. (Rätthistoriska studier. Bd XI. 1984. S 177 ff.)
- Äganderätt och egendomsskydd. Centrala frågor. . . 1985.

1. INLEDNING

1.1. Avsikten med detta arbete är att undersöka de allmänna principerna om ersättning för offentliga ingrepp. Frågor om skadestånd bl a på grund av felaktiga myndighetsåtgärder av detta slag har jag behandlat tidigare, i två böcker om Skadestånd vid myndighetsutövning (I, 1976; II, 1978). Den nya framställningen gäller ersättning vid rättsenliga ingrepp. Såvitt angår ingripanden mot person är inte problemen så stora; till stor del löses de genom 1974 års lag om ersättning vid frihetsinskränkning. Ingrepp mot egendom vållar betydligt större svårigheter. Det har visat sig nödvändigt att till en början undersöka gränserna för lagstiftarens befogenheter i fråga om sådana åtgärder, och härvid kommer bestämmelsen om expropriation och andra sådana förfoganden i 2 kap 18 § regeringsformen i förgrunden. Denna första del av arbetet behandlar frågan om innebörden av egendomsskyddet i denna paragraf.

Man kan visserligen säga att denna statsrättsliga regel inte får någon central betydelse för den svenska ersättningsrätten; saken ligger något annorlunda till i våra grannländer, särskilt Danmark och Norge (se 1.2 nedan). Hos oss är det inte så att ersättningsreglerna i olika lagar bygger på eller rentav hänvisar till grundlagsbestämmelsen. Tvärtom har denna ansetts bygga på de ersättningsprinciper som gällde enligt lagstiftningen vid bestämmelsens tillkomst. Regeln är avsedd att fungera främst som en spärr för lagstiftningsmöjligheten – ett yttersta skydd för medborgarnas rätt till egendom, vilket dock bara undantagsvis fått aktualitet.

Trots detta finns det goda skäl för att ganska utförligt behandla regelns innebörd. På senare år har den kommit i blickpunkten i samband med vissa lagförslag som påstått utgöra allvarliga angrepp på den privata äganderätten – först den omdiskuterade lagstiftningen om löntagarfonder, sedan bl a 1985 års lagstiftning om handredskapsfiske och plan- och bygglagen (PBL). Bestämmelsen har på sina håll betraktats som ett viktigt värn för den privata äganderätten. Meningarna om dess innebörd är emellertid i hög grad delade. En riktig uppfattning om innebörden kan vidare få betydelse för tolkningen av olika ersättningsbestämmelser i enskilda lagar,¹ och i varje fall när en lag inte tar klar ställning till frågan om ersättning vid olika ingrepp kan regeln tänkas ge stöd för en gottgörelse till den enskilde. Om man söker finna några allmänna principer för ersättningsskyldighet i sådana

¹ Jfr SOU 1975:75 s 168.

2 Inledning

fall är det över huvud taget svårt att gå förbi grundlagsregeln och dess förarbeten.

Några andra bestämmelser av större betydelse för egendomsskyddet förekommer knappast i regeringsformen. I sammanhanget har visserligen åberopats föreskriften i 1:2 RF, att bl a den enskildes ekonomiska välfärd skall vara ett grundläggande mål för den offentliga verksamheten.² Detta allmänt hållna målsättningsstadgande torde emellertid bara i alldeles speciella fall få någon betydelse för skyddet i fråga. Paragrafen kommer att något uppmärksammas i det följande³ men spelar bara en underordnad roll för framställningen.

I jämförelse med våra grannländers grundlagar har den svenska regeringsformen en långt mindre central ställning i både juristernas och allmänhetens medvetande. I viktiga delar bygger den på politiska kompromisser, vilkas innehåll accepterats av de demokratiska partierna med mera jämnmod än entusiasm. Lagtexten framstår som resultatet av ett kunnigt och hedervärt juristarbete, vilket lika litet som flertalet andra hedervärda juristarbeten förfaller inspirerat av något mera intensivt engagemang för de principer som slås fast i sammanhanget, utom kanske för värdet att föra en praktikabel kompromisslösning i hamn. Detta gäller inte minst det viktiga rättighetskapitlet, som väsentligen tillkom genom grundlagsändringar 1976 och 1979; man märker skillnaden mot de grundlagar som tillkommit under stormiga tider och i nationella krislägen. I allmänhetens medvetande tycks reglerna för tillfället hålla på att undanträngas av Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna, som på sina håll betraktas som ett effektivare skydd för den enskilde.

Det sagda gäller i alldeles särskild grad den omdiskuterade bestämmelsen i 2:18 RF. Regeln har över huvud taget varit ett sorgebarn för lagstiftaren, som haft påtagliga svårigheter att finna en formel som partierna kunnat enas om. Man kan knappast påstå att den – hittills – sista formuleringen, tillkommen år 1979, är så särskilt lyckad. Lagtexten ger anledning till tvekan på flera punkter:

"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."

Man kan här bl a fråga: Vem tar enligt bestämmelsen egendom i anspråk – gäller regeln med andra ord mot alla, eller bara mot det allmänna? Vad betyder närmare bestämt "egendom" i detta sammanhang? När tas egendom i anspråk; vad som är expropriation är ganska klart, men vad avses här med "annat sådant förfogande"? Vad menas med "ersättning för förlusten" – är det fråga om full ersättning? Och i vad mån modifieras den ersättningsgaranti

² Se Petrén i Äganderätt och egendomsskydd s 94.

³ Jfr bl a nedan 1.4 vid not 68, 5.3 vid not 52.

detta uttryck möjligen kan innebära av den följande hänvisningen till de grunder som skall bestämmas i lag? Kan riksdagen här fastställa om vilka beräkningsgrunder som helst? Och vilken roll spelar här tyngden av det allmänna intresse som får antas ligga bakom ingreppet (även om paragrafen inte säger något uttryckligt härom)? De knapphändiga motiven till regeln närmast ökar osäkerheten om dess innebörd. Som framgår av fortsättningen, tyder dessa på att bestämmelsen har en innebörd som något skiljer sig från vad ordalagen närmast tyder på – något som rättighetsskyddsutredningen (med undantag av en skiljaktig ledamot) förbigick, liksom också departement och konstitutionsutskott.⁴ Den osäkerhet som råder om metoderna för grundlagstolkning gör sig här påmind (jfr 2.1 nedan).

Visserligen bör inte lagstiftaren kritiseras alltför mycket för denna oklarhet. Partiernas åsikter om den privata äganderätten torde ha gått så mycket isär, att det var en framgång redan att man lyckades ena sig om en inte helt menlös bestämmelse om rättighetens skydd. Men i alla händelser verkar det upplagt för en häftig juridisk diskussion om bestämmelsens innebörd. En försmak ger debatten om löntagarfonder, där dock de invändningar mot det slutliga lagförslaget som stötts på 2:18 RF knappast kommit frågan om bestämmelsens innebörd att ställas på sin spets, och även diskussionen om 1984 års lagstiftning om handredskapsfiske (se 4.5). Också annars har resonemangen om innebörden i många fall förts med starkt engagemang. Med några undantag⁵ har man i den juridiska litteraturen förordat en ganska vidsträckt tolkning av grundlagsregeln, präglad av omtanke om den privata äganderätten. I den allmänna debatten har man samtidigt på borgerligt håll argumenterat för en förstärkning av egendomsskyddet; reformen av 1979 skulle inte vara tillräcklig. Ofta hänvisas då till det skydd för äganderätten som föreskrivs i Europakonventionen (se 2.4 nedan).

En del inlägg i denna diskussion betonar i påtaglig grad sådant material som talar till egendomsskyddets fördel.⁶ Man bör nog inte ens från rättsvetenskaplig synpunkt kritisera denna tendens; i allmänhet står det klart att någon objektiv beskrivning av gällande rätt inte är äsyftad. Samtidigt bör framhållas att dessa inlägg inte bör tas för mer än vad de är: en argumentation, ofta skarpsinnig, för en viss ståndpunkt, men inte en grundval för en

⁴ Se SOU 1978:34 s 230 f ang vpk-representantens skiljaktighet.

⁵ Främst Roos i olika sammanhang; se även Nelhans i SvJT 1976 s 647. En närmast neutral hållning intar bl a Kaijser i SvJT 1976 s 650, Mattsson i Äganderätt och egendomsskydd s 53 ff, Gustaf Petrén i samma arbete s 93 ff och även Westerberg i FT 1985 s 250 ff, där emellertid 2:18 tolkas ganska förmånligt från ägarsynpunkt.

⁶ Jfr om situationen i Danmark Gomard, Privat pension og social forsikring s 161. – Exempel på den nämnda tendensen nedan bl a 1.4 vid not 74, 2.4 vid not 59 f, 2.6 vid not 106, 121 ff, 4.8 vid not 119 ff, 4.15 vid not 289 ff, 5.1 vid not 18 f.

domstolsbedömning eller för ett kommande lagstiftningsarbete.⁷ Det kan motivera ett försök till en oengagerad framställning rörande dessa frågor.

Det kan råda delade meningar om vilket syfte en sådan undersökning bör ha. Man kan säga att i det nuvarande ganska oklara rättsläget det avgörande vid dessa bedömningar ändå ytterst måste bli värderingar; en framställning som söker frigöra sig från dessa borde därför inte utmyнна i annat än en analys av olika tolkningsmöjligheter och deras konsekvenser. Sedan skulle valet mellan tolkningarna lämnas åt rättstillämpningen. – Hur motiverat detta synsätt än är från rättsvetenskaplig synpunkt har jag dock svårt att finna det riktigt tillfredsställande. Jag vill ogärna acceptera ett resultat som innebär, att bedömningen av frågor om grundlagens innebörd skulle växla med politiska eller samhällsekonomiska ståndpunkter – i vart fall inte när det gäller domstolarnas tillämpning av regeringsformen. Det måste finnas en metod som inte hänvisar till domarens subjektiva inställning i frågor av detta slag, och det är angeläget att försöka visa vart en sådan metod leder. Detta borde få betydelse inte bara för att klargöra det aktuella rättsläget utan också för diskussionen om en ändring av grundlagsregeln i fråga är motiverad; för att kunna uttala sig i frågan om en sådan regel bör reformeras, måste man först ha en riktig bild av vad den faktiskt innebär.

I fortsättningen försöker jag konsekvent undvika att fästa vikt vid klart kontroversiella värderingar av politisk och samhällsekonomisk art; med "politiska" värderingar avser jag här och i fortsättningen sådana som grundas på partipolitiska skiljaktigheter.⁸ Avsikten är att följa det tillvägagångssätt som i så många andra tvistiga sammanhang anses naturligt: de enda värderingar som präglar diskussionen bör vara de som framgår av lagstiftningen, och när grundlagstiftaren – som här ofta är fallet – undviker att låta dem klart framträda får man gå till andra vedertagna rättskällor och till rätts-systemet i stort för att se vilka tankegångar som bestämmelsen kan antas bygga på. Skälen för att använda en sådan metod har jag närmare utvecklat i annat sammanhang.⁹ Som där framhållits ter sig en sådan återhållsamhet i resonemangen särskilt angelägen när man behandlar en fråga om egendoms-skyddet, vilken står mitt i den politiska striden. Endast på detta vis borde man kunna få ett visst begrepp om hur sådana politiskt neutrala instanser som domstolarna och lagrådet kan tänkas se på regelns innebörd i olika situationer. Har man inte större ambitioner än så, borde en metod som den angivna vara den naturliga.

Därmed har jag inte velat ta ställning till den allmänna frågan, i vilken omfattning värderingar bör präglade rättstillämpningen och doktrinen. I viss utsträckning beror det nog på konfliktens art. Den som påstår att något

⁷ Jfr Bengtsson i Festskrift till Hessler s 34.

⁸ Skillnaden mot icke partiskiljande rättspolitiska synpunkter (som ju också kan vara omstridda) är naturligtvis inte helt klar.

⁹ Festskrift till Hessler s 31 ff.

sådant bör förekomma i så omtvistade och tveksamma frågor som om egendomsskyddets innebörd, och därtill hävdar att värderingarna bör gå åt ett bestämt håll, har i varje fall bevisbördan för sina påståenden.¹⁰

Redan från början bör betonas skillnaden mellan problematiken vid en sådan framställning som denna och vid en vanlig civilrättslig eller förvaltningsrättslig behandling av ersättningsfrågan. Innebörden av 2:18 är, liksom flertalet andra grundlagsfrågor, i första hand en angelägenhet för lagstiftaren. För rättstillämpningen spelar problemet en begränsad roll, utom i ganska särpräglade situationer – lagprövning och direkt tillämpning av grundlagsregeln på enskilda mellanhavanden är som framgår av fortsättningen knappast något mera vanligt bekymmer för domstolar och myndigheter. Av detta följer att materialet för undersökningen delvis får en annan karaktär än vid andra ersättningsrättsliga undersökningar; att rättskällorna får en annan inbördes tyngd än den vanliga; att de politiska aspekterna och motsättningar mellan olika intressegrupper på ett särskilt sätt framträder i diskussionen; att som sagt en speciell metod verkar motiverad vid analys och argumentation; och att det mera sällan är möjligt att säkert konstatera, att en viss uppfattning stämmer med gällande rätt. En del argument kan verka bättre underbyggda än andra, men vilka detta är kan man ofta ha delade meningar om. Det finns mindre anledning än någonsin att med bestämdhet hävda att en viss mening måste vara den riktiga. Ett särskilt osäkerhetsmoment är att utvecklingen på Europakonventionens område på ett sätt, som är helt okontrollerbart från svensk synpunkt, kan tänkas inverka på tolkningen av grundlagsregeln i vissa fall (jfr 2.4 nedan). Jag återkommer till detta i åtskilliga sammanhang. – Resultatet av undersökningen måste i alla händelser försees med åtskilliga reservationer.

Det kunde vara närliggande att i den fortsatta framställningen utgå från det sätt varpå 2:18 RF tolkats enligt gällande rätt, framför allt i lagstiftningen. Äganderätten – och egendomsbegreppet över huvud taget – är ju enligt härskande åskådning en funktion av gällande lag och tillämpade allmänna rättsprinciper. Av flera skäl kan emellertid en sådan disposition te sig mindre ändamålsenlig. Det material som kan hämtas från olika lagstiftningsärenden är än så länge ganska magert; bara i vissa speciella fall har lagens grundlagsenlighet tagits upp till diskussion. Uttalandena har vidare ett växlande värde: när man skall pröva om en lagstiftning är godtagbar, kan man inte fästa avgörande vikt vid yttranden från håll där man skall försvara förslagets grundlagsenlighet (jfr 2.1 nedan). Det är svårt att på grundval av detta material ge en korrekt bild av bestämmelsens närmare innebörd. En anknytning till Europakonventionens regel om egendomsskydd skulle vidare medföra att ett naturrättsligt färgat äganderättsbegrepp, som är i viss mån främ-

¹⁰ Läget är ett annat när det gäller sådana mindre kontroversiella rättigheter som avses i tex 2:1, 2:4–11, 2:15 och 2:16 RF. Jfr 2.3 nedan.

mande för nutida svenskt rättstänkande, kan påverka rättsläget. Även detta förhållande får man ta viss hänsyn till vid undersökningens disposition.

Den fortsatta undersökningen läggs upp på följande sätt. Efter en kort översikt av läget i andra nordiska länder (1.2) redogör jag för motiven till den aktuella grundlagsregeln, påpekar några särdrag i denna och anger vissa riktlinjer för de följande resonemangen (1.3–1.5). En ledande synpunkt är att man bör diskutera bestämmelsens innebörd med utgångspunkt i dess motiv och i gällande rätt vid dess tillkomst men avstå från ett fritt ändamålsresonemang utan anknytning till grundlagstiftarens tankegångar. I kap 2 diskuteras en del andra frågor av allmän betydelse för undersökningen: metoder vid grundlagstolkning, Europakonventionens inverkan, situationen när en lagstiftning inte stämmer med 2:18. Också kap 3 behandlar ett par problem med mera generell räckvidd: mot vem 2:18 gäller och vem som kan åberopa regeln i fråga. Sedan diskuterar jag i kap 4 de närmare förutsättningarna för att ersättning i olika situationer skall utgå enligt paragrafen – alltså vilka offentliga ingrepp grundlagsgarantin kan anses omfatta. Mot denna bakgrund tar jag i kap 5 upp frågan om ersättningsnivån: i vad mån kan regeln – när den alls är tillämplig – anses tillåta lagstiftning om reducerad ersättning? Det visar sig här att utrymmet för sådana bestämmelser är svårt att slå fast. Kap 6 behandlar översiktligt grundlagsregelns betydelse i enskilda tvister om ersättning på grund av offentliga ingrepp; de närmare principer som gäller sådan ersättning hoppas jag kunna analysera i arbetets andra del. I kap 7 sammanfattas i korthet några resultat av undersökningen, varvid jag diskuterar några tänkbara sätt att göra egendomsskyddet klarare, konsekventare och mera effektivt – om nu detta anses önskvärt.

Det bör framhållas att denna undersökning inte tar upp de närmast skadeståndsrättsliga frågor som aktualiseras vid *felaktiga* ingrepp. Det förutsätts att ingreppet skett i överensstämmelse med lag – om också inte alltid med grundlag. Här och var finns det dock anledning att dra paralleller med de skadeståndsrättsliga reglerna, särskilt om ersättningens storlek (se bl a 2.5 och 5.9 nedan).¹¹

1.2. I fortsättningen blir det ofta anledning att ta upp frågor och synpunkter som aktualiserats i *annan nordisk rätt*. Redan här bör som allmän bakgrund göras en översikt av motsvarande regler i våra nordiska grannländer; till detaljfrågor återkommer jag. Vi är naturligtvis inne på ett område där de nationella traditionerna spelar en väsentlig roll. Om någon strävan till nordisk rättslikhet lär inte ha varit fråga, när det gäller grundlagsskyddet för rätten till egendom. Men det hindrar inte att vissa drag i andra nordiska rättsordningar har intresse i sammanhanget.¹²

¹¹ De skadeståndsrättsliga problemen har jag behandlat i Skadestånd vid myndighetsutövning I–II.

¹² En (relativt kortfattad) redogörelse bl a för egendomsskyddet i olika länder förekommer i SOU 1975:29; se särskilt sammanställningen s 260 f.

Gemensamt för andra nordiska grundlagar är att de på ett klarare sätt än vår RF föreskriver full ersättning vid expropriation och liknande ingrepp. Bestämmelserna härrör från en gången tid, med en annan syn på den privata äganderätten. Det är naturligt att vissa konflikter här har uppstått med sådana nutida strävanden som att begränsa ersättningen i vissa avseenden, t ex för förväntningsvärden (se bl a 5.1). Allmänt sett är man också, med hänsyn till grundlagarnas utformning och bakgrund, mera positiv än i Sverige till ersättning vid ingrepp som enbart går ut på att inskränka ägarens rådighet till sin egendom utan att denna överförs till annan. Särskilt i Norge har frågan om grundlagsregelns innebörd varit omtvistad och ganska ofta kommit upp till prövning i domstolarna.

Det finns anledning att också göra några anmärkningar om innebörden av *västtysk* rätt på detta område; de aktuella problemen har här blivit ingående behandlade i litteraturen.

Den *norska* regeln (grunnloven § 105) lyder:

"Fordrer Statens Tarv, at nogen maa afgive sin rørlige eller urørlige Eiendom til offentlig Brug, saa bør han have fuld Erstatning af Statskassen."

Bestämmelsen uppfattas så att full ersättning *skall* utgå i detta läge. Vad full ersättning närmare innebär kan synas tveksamt; i vart fall har grundlagens regel spelat en viktig roll vid tillämpning av olika lagar om ingrepp i egendom. Såvitt gäller expropriation, förekommer här särskild lagstiftning om ersättningens storlek – numera vederlagsloven av 1984 – men för dess tolkning har § 105 haft avgörande betydelse (se NRt 1976 s 1, behandlat i 5.1).¹³ I andra fall saknas regler om ersättning på grund av ingreppet, och paragrafen har då kunnat läggas direkt till grund för det allmännas ersättningsskyldighet. Den fungerar alltså samtidigt som en rättsgrundsats som kompletterar vanlig lag;¹⁴ men tolkningen av § 105 i detta läge lär inte hindra att man slår fast andra principer genom lagstiftning.¹⁵ – I fråga om rådighetsinskränkning är § 105 i princip inte tillämplig; i speciella fall, där inskränkningarna går mycket långt, anses den dock kunna medföra kompensation för den enskilde.¹⁶ Av väsentlig vikt blir här hur pass betungande ingripandet är, men också andra faktorer kan inverka – exempelvis om det är fråga om ett generellt ingrepp (se de ledande rättsfallen NRt 1918 s 401 och NRt 1970 s 67) eller tvärtom beslutet riktar sig bara mot någon eller några fastigheter (se bl a NRt 1978 s 442, där ersättning utgick när ett natur-

¹³ Avgörandet rör den tidigare erstatningsutmålningsloven (av 1973).

¹⁴ Jfr t ex Andenæs i Lov og ret 1975 s 248 ff, Fleischer, Grunnlovens grenser s 40 ff.

¹⁵ Jfr Fleischer i Jussens venner 1982:2 s 45, Stordrange s 12 f.

¹⁶ Se Falkanger s 39 ff, NRt 1970 s 67; jfr å andra sidan NRt 1978 s 442, NRt 1979 s 971.

reservat hindrade att en fastighet exploaterades på det enda möjliga sättet, nämligen som grustäkt). Även det syfte för vilket ingreppet sker har synbarligen betydelse åtminstone i gränsfall (NRt 1973 s 705, NRt 1976 s 117), liksom om den enskilde hade skäl att vara förberedd på ingreppet. När inte någon fastighet eller rättighet tas i anspråk av det allmänna blir det alltså fråga om en viss avvägning av olika faktorer, men tydligen vill det till starka skäl för att ersättning skall utgå.¹⁷

Vad *Danmark* angår, utgår regeln i DGrI § 73 från att full ersättning skall utges när den enskilde "tilpligtes at afstå sin ejendom". Principen anses emellertid tillämplig också när egendom inte avstås i vanlig mening. Hur långt utanför detta fall man skall gå är dock omstritt.¹⁸ Som egendom räknas i alla händelser bruksrätt, panträtt och andra begränsade sakrätter men även obligatoriska rättigheter av vissa slag; också annars har paragrafen ansetts tillämplig, när den skadelidande haft en särskild tryggad position jämfört med andra (t ex genom offentligrättsliga privilegier). Det har rentav satts i fråga om inte bestämmelsen skulle omfatta också intressen grundade på en fastighets belägenhet – tillgång till väg, strand etc.¹⁹ Det är också oklart, hur man skall tillämpa regeln på ingrepp som inte innebär något övertagande av egendom eller rättighet. Ibland har även i Danmark den speciella karaktären av ingreppet, i motsats till mera generella föreskrifter om egendomens användning, ansetts avgörande – något som påverkat t ex inställningen i naturfredningslagstiftningen. På andra håll har överförandementet sagts vara väsentligt, detta i motsats till fall av tvångsförstörelse exempelvis av farlig egendom eller rådighetsinskränkningar utan ekonomisk nytta för det allmänna. Idag synes dock gränsdragningen bero på ett billighetsskön, där flera faktorer skulle inverka – utom de nämnda bl a ingreppets betungande karaktär för den enskilde i jämförelse med andra drabbade och tyngden av de intressen som ligger bakom ingreppet. Avgörande för regelns tolkning anses vara den lagstiftning som förekommit om olika expropriativa förfoganden.²⁰ – Regeln om full ersättning har liksom i Norge betraktats som en standard, vilken hänvisar till ersättningsprinciperna enligt den vid varje tid gällande skadeståndsrätten.²¹

¹⁷ Jfr Andenæs s 481 ff, Fleischer s 160 ff, 224 f och vidare nedan 4.8 vid not 122 ff.

¹⁸ Jfr Ross-Espersen s 655 ff m hänvisn. Se vidare nedan 4.8 vid not 131 f.

¹⁹ Ross-Espersen s 645 ff; jfr Skovgaard s 104 ff, von Eyben i Dansk Miljøret IV s 110 ff.

²⁰ Jfr om det sagda bl a Ross-Espersen s 655 ff, Sørensen 22.05, Skovgaard s 66 f och kap VI, Friis Jensen i Dansk Miljøret IV s 9 ff, Bent Christensen i TrR 1970 s 129 f, 133, 138 ff.

²¹ Ross-Espersen s 637 f, 688 ff. Jfr Gomard, Privat pension og social forsikring s 155 (standard olämplig term?), Pontoppidan i Juristen 1984 s 157.

I stora delar påminner alltså synsättet om det norska. På liknande sätt som i Norge har uppfattningen om grundlagsregelns innebörd också fått betydelse för det allmännas ersättningsskyldighet där inte speciallagstiftningen ger klart besked i frågan.²² På senaste tid har emellertid hävdats att ersättningsreglerna utanför de egentliga expropriationsfallen bör frigöras från grundlagsregeln; i stället skulle ställas upp en integrerad ansvarsprincip med inslag både från expropriationsrätten och den allmänna skadeståndsrätten.²³ På hela taget ter sig grundlagsregelns tillämpningsområde och dess närmare innebörd ganska oklara enligt gällande dansk rätt.

Också den *finländska* regeringsformen innehåller en bestämmelse om egendomsskydd. Enligt 6 § skall varje finländsk medborgare vara tryggad enligt lag bl a till "gods"; vidare sägs att angående expropriation av egendom för allmänt behov mot full ersättning stadgas genom lag. Bestämmelsen anses innebära inte bara ett förbud att överta egendom utom för allmänt behov och mot full ersättning utan också ett skydd för allehanda andra rättigheter än äganderätt. Här har nämnts fordrings- och nyttjande rätt, rättsförhållande grundat på avtal, ekonomisk avtalsfrihet, rådhighet över egendomen samt i viss utsträckning också frihet att idka ekonomisk verksamhet.²⁴ Särskilt tidigare sökte man här anknyta till begreppet "förvärvade rättigheter", utan att dock gränsen härigenom blev så mycket klarare.²⁵

För vår del har den finländska paragrafens tillämpning mindre intresse än då det gäller de norska och danska grundlagsreglerna. Till en början står det klart att bestämmelsen sträcker skyddet betydligt längre än vad som alls kan komma i fråga enligt 2:18 RF. Vidare blir grundlagens praktiska betydelse en annan än hos oss. Sålunda sker övervakning av lagarnas grundlagsenliga innehåll enbart vid deras tillkomst; prövningen om en av riksdagen stiftad lag är förenlig med grundlagen saknar stöd i den finländska regeringsformen och lär inte ha förekommit i praktiken.²⁶ Det avgörande för egendomsskyddet är i stället den kontroll som sker vid lagens antagande och utfärdande, och kontrollen avser frågan om man iakttagit de särskilda regler om kvalificerad majoritet eller uppskjutande över nyval som enligt 67 § riksdagsordningen gäller för lagar innebärande ändring av eller avvikelser från grundlag. Det framstår alltså som tillåtet att avvika från regeringsformens regel,

²² Se t ex Friis Jensen, a a s 13 ff, Skovgaard s 68 ff.

²³ Se Skovgaard bl a s 68 ff och kap VI; jfr härom Bent Christensen och Gomard i UFR 1984 s 148 f, Zahle i UFR 1984 s 149 ff och Bengtsson i SvJT 1984 s 468 ff.

²⁴ Se översiktligt Hidén-Saraviita s 252, Merikoski I s 46 f och närmare Hidén i LM 1971 s 99 ff.

²⁵ Se t ex Kastari, Sosialomisen perustuslaillisista edyllytyksistä s 18 ff, Hidén i LM 1971 s 112 ff.

²⁶ Se Hidén-Saraviita s 236 f, Merikoski I s 87, Kastari i StvT 1959 s 288 ff, 296 f och i NJMF 1966 s 245 ff, Jansson i FJFT 1955 s 277 ff.

men bara om det sker i viss grundlagsenlig ordning. Förfarandet har särskilt ofta använts då det gäller egendomsskyddet. Bedömningen sker i första hand av grundlagsutskottet och presidenten. – Paralleller med rättsläget i Finland blir därför inte särskilt givande i de flesta frågor som här skall behandlas.

Större nytta lär man knappast ha av jämförelser med den *västtyska* grundlagen, som annars innehåller en ingående analyserad reglering av de aktuella problemen. Art 14 föreskriver ett skydd bl a för rätten till egendom; rättens innehåll och gränser bestäms av lag. Vidare sägs bl a att expropriation (Enteignung) är tillåten i det allmännas intresse enligt lag som reglerar arten och omfattningen av ersättningen. Denna skall bedömas "unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten". Att märka är att bestämmelsen samtidigt uttalar att egendom förpliktar och att dess användning skall tjäna allmänhetens bästa (den s k Sozialbindung). – Som egendom anses i princip förmögenhetsrätter av alla slag (dock ej förmögenheten som helhet), medan gränsdragningen är i viss mån oklar och omstridd beträffande offentligrättsliga förmåner och rätten till utövad näring.²⁷ Inte bara överföring av egendom utan också vissa inskränkningar i rådigheten över denna anses som expropriation. Enligt en uppfattning (bl a hos Bundesgerichtshof) är det avgörande ingreppets speciella karaktär – det riktar sig bara mot viss enskild eller viss grupp av enskild – medan enligt en annan mening ingreppets räckvidd och tyngande natur skulle vara utslagsgivande.²⁸

Redan av det sagda framgår att också här de väsentliga problemen normalt blir andra än i Sverige; ersättningsgarantin går betydligt längre än hos oss, där den aktuella paragrafen inte är utformad som ett skydd för rätten till egendom och ett annat expropriationsbegrepp används i lagstiftningen.

Vad ersättningens storlek angår, är huvudprincipen att värdet av den mistade rätten skall ersättas helt, medan däremot ersättning för indirekt skada inte garanteras – en grundsats som knappast kan utläsas av grundlagsregeln. Den närmare innebörden av grundsatsen är omstridd och oklar.²⁹ Här skiljer sig bestämmelsens utformning inte lika tydligt från den svenska. Men allmänt sett gäller att de västtyska lösningarna inte ger så mycket ledning för vårt vidkommande, fränsett att den livliga diskussionen i doktrinen kan ge uppslag till olika ändringar i den nuvarande ordningen.³⁰

Sammanfattningsvis kan sägas att paralleller med egendomsskyddet i de nämnda utländska rättsordningarna och argument hämtade från diskussionen

²⁷ Se t ex Model-Müller Art 14:2, Bonner Kommentar Art 14:56, 66 ff, 75 ff.

²⁸ Model-Müller Art 14:4, 6, Bonner Kommentar art 14:119 ff, Stein § 13 VI 1, Maunz § 22 II.

²⁹ Model-Müller Art 14:8, Stein § 13 VI 3, Hesse § 12 II 2 e, Bonner Kommentar Art 14:296 ff.

³⁰ Detsamma kan sägas om österrikisk rätt, där författningen bara fastslår att äganderätten är okränkbar och att expropriation kräver lagreglering (Adamovich s 348 ff).

där måste användas med stor försiktighet, när det gäller tolkningen av 2:18 RF. De kan belysa olika problem vid ett visst tolkningsalternativ och olika sätt att resonera men bör knappast tillmätas någon omedelbar betydelse för den svenska regelns tillämpning.

1.3. Förarbetena till 2:18 RF. Frågan i vad mån äganderätten bör skyddas genom en grundlagsregel har varit kontroversiell under arbetet med den nya regeringsformen, och motsättningarna blev särskilt framträdande under socialiseringstankarnas renässans omkring år 1970.

I 1809 års RF ansågs äganderätten skyddad framför allt av den kända § 16: konungen borde bli "ingen fördärva eller fördärva låta, till . . . välfärd, utan att han lagligen förvunnen och dömd är, och ingen avhända eller avhända låta något gods, löst eller fast, utan rannsaking och dom, i den ordning Sveriges lag och laga stadgar föreskriva". Det var alltså, i den mån bestämmelsen alls kunde anses som en egentlig rättighetsförklaring, närmast fråga om skydd för näringsrätten ("välfärd") och mot konfiskation.³¹ Här skall förbigås debatten om den närmare innebörden av denna paragraf, bli i vad mån den innebar något skydd också mot riksdagens lagstiftning.³² Beträffande rekvisition gällde vidare en speciell regel i § 74, som föreskrev att sådant ingrepp skulle ske mot ersättning; ersättningsnivån lämnades öppen. Det var alltså inte något särskilt effektivt skydd som framgick av dessa bestämmelser, och det framstår som ganska naturligt att de som velat hänvisa till egendomsskyddets historiska helgd snarare återopat oskrivna rättsprinciper, som utgjort underförstådda förutsättningar för lagstiftningen på området.³³ Under alla förhållanden står det klart att man ansett en allmän rättsgrundsats gälla som ungefär motsvarade den nuvarande 2:18 RF. Vad denna närmare bestämt innebar exempelvis för ersättningens storlek var däremot oklart och delvis omtvistat.³⁴

I det förslag till ny lydelse av RF § 16, som år 1941 lades fram av den s k Tingsenska kommittén, stadgades att svensk medborgares egendom var tryggad och att staten endast mot skälig ersättning ägde förfoga över och expropriera egendom. Bakgrunden till denna utformning av ersättningsbestämmelsen var att vid rekvisition och förfogande i krisfall skälig ersättning föreskrivits i aktuella lagar; enligt dåvarande expropriationslag skulle däremot full ersättning utgå.³⁵

³¹ Petrén-Sundberg, Sveriges grundlagar, § 16 not 2 f.

³² Se härom Stael von Holstein s 19 ff m hänvisn till tidigare diskussion och vidare Herlitz i FT 1943 s 286 ff m hänvisn, SOU 1941:20 s 96 ff, Staedler i StvT 1944 s 85 ff.

³³ Jfr särskilt Strömholm i SvJT 1976 s 467 f (där resonemanget används med sikte på situationen enligt 1974 års RF).

³⁴ Jfr sammanfattning av Brunfelter-Svegfors s 32 ff.

³⁵ Se SOU 1941:20 s 30 f.

Författningsutredningens grundlagsförslag av 1963 innehöll en liknande bestämmelse att "svensk egendom är tryggad". Däremot avstod man från att ge någon föreskrift om ersättningsnivån vid expropriation och liknande ingrepp. Skälen för detta var i huvudsak just den angivna skillnaden mellan rekvisitions- och förfogandelagstiftning; varken en regel om "full ersättning" eller en regel om "skälig ersättning" skulle därför ge ett rättvisande uttryck för rättsläget. Vidare hänvisades till att utredning om ersättning vid rättsenliga ingrepp flera gånger hade efterlysts under senare år i riksdagen och att man först sedan den verkställts kunde bedöma hur ersättningsregeln skulle utformas. Redan principen om egendomens trygghet gav enligt författningsutredningens mening uttryck för grundsatsen om full ersättning vid tvångs-
avhändelse av egendom.³⁶ Man lyckades alltså, på inte ovanligt sätt, fördunkla ett känsligt ställningstagande genom att bara låta det komma till uttryck i ett motivuttalande. – Åtskilliga remissinstanser hade invändningar mot det enligt deras mening oklara och bräckliga stöd för ersättningsrätten som förslaget gav.³⁷

I grundlagsberedningens förslag år 1972 vattnades regeln ur ytterligare. Den innehöll här bara att vid expropriation och annat sådant förfogande ersättning skulle utgå enligt grunder som fastställdes i lag. Däremot sades inget vare sig om skydd för egendom i andra avseenden eller om ersättningsnivån. Grundlagberedningen fann med hänsyn till mångfalden av olika situationer det inte vara möjligt eller önskvärt att i grundlag fastslå efter vilka grunder ersättning skulle bestämmas.³⁸ Fast ståndpunkten kritiserades av flera remissinstanser,³⁹ försvagades regeln ytterligare i propositionen; den blev där bara en rekommendation att enskild vid expropriation m m "bör" vara tillförsäkrad ersättning enligt grunder som bestäms i lag.⁴⁰ Orsaken till ändringen angavs vara att vissa regler, såsom 70 och 113 §§ byggnadslagen samt bestämmelsen om delexpropriation i 4 kap 1 § 1 st expropriationslagen, tillät ianspråkstagande av mark i en del fall utan att kontant ersättning utgick samt att grundlagen inte borde stå i konflikt med sådana bestämmelser.⁴¹ Skälen är onekligen så pass tunna att det verkar troligt att något effektivt äganderättsskydd inte varit avsett. Detta antyds också av den ringa entusiasm som departementschefen uttryckte t o m för en så pass intetsägan-
de regel: han "var inte främmande" för grundlagsberedningens tanke att RF borde innehålla en bestämmelse om den enskildes egendomstrygghet.⁴² – Det kan anmärkas att enligt specialmotiveringen bestämmelsen bara avsåg sådana

³⁶ SOU 1963:17 s 186 ff.

³⁷ SOU 1965:2 s 146 ff; jfr även JR Conradi s 114 f, som bl a rekommenderade en grundlagsregel att ersättning inte fick understiga vad som kunde anses skäligt.

³⁸ SOU 1972:15, 10 kap 9 § och s 199.

³⁹ Prop 1973:90 bil 3 s 257 f.

⁴⁰ 2 kap 2 §. Regeln stämde här med § 105 i NGrL, där dock "bör" ansetts uttrycka en absolut regel; jfr ovan 1.2 vid not 2

⁴¹ Prop 1973:90 s 194, 236.

⁴² Prop 1973:90 s 194.

ingripanden i egendomsrätten som angavs i expropriations- eller rekvisitions- och förfogandelagstiftningen, inte bestämmelser i tex plan-, naturvårds- eller miljöskyddslagstiftning om begränsning i möjligheterna att använda fast egendom – något som sades vara ganska självklart.⁴³

Riksdagen ändrade emellertid förslaget "bör" till "skall" med motive- ringen, att regeln skulle garantera att alltid ersättning i någon form – inte alltid kontant – skulle förekomma vid ingreppen i fråga.⁴⁴ Man tänkte tyd- ligen här på att i sådana fall som departementschefen åberopat ingreppet anses innebära sådana fördelar för den enskilde att han är kompenserad för den mark han går miste om. – Bestämmelsen flyttades från 2 kap, där departementschefen ansåg den böra placeras, till 8 kap RF; den skulle ha ett natur- ligare sammanhang med kapitlet om lagar och andra föreskrifter än med före- skrifterna om grundläggande fri- och rättigheter. Också på detta vis marke- rades att egendomsrätten var av en lägre kvalitet än övriga fri- och rättigheter som då reglerades i den nya RF.

Efter det att regeringsformen antagits år 1973 fortsatte lagstiftnings- arbetet, närmast för att stärka grundlagsskyddet för de medborgerliga fri- och rättigheterna. Efter ett omsorgsfullt utredningsarbete av fri- och rättighetsut- redningen, som bl a ganska ingående analyserade innebörden av då gällande principer om egendomsskydd,⁴⁵ infördes år 1976 i 2 kap åtskilliga nya rättighetsregler. Vad egendomsskyddet angick, överförde man nu den tidigare regeln i 8 kap 1 § till 2 kap 18 §, varigenom äganderätten kom att upptas som en grundläggande fri- och rättighet. Härvid utbyttes "enskild" mot "varje medborgare", vilket inte ansågs som någon saklig ändring.⁴⁶ Skyddets tyngdpunkt skulle enligt utredningen ligga i att ersättningsgrunderna inte fick bestämmas på annat sätt än genom lag.⁴⁷ – Det kan anmärkas att förar- betena till denna lagstiftning bekräftade att inte rådighetsinskränkningar (användningsreglering) omfattades av paragrafen.⁴⁸ Samtidigt framgår av utta- landena att uttrycket "annat sådant förfogande" inte enbart avsåg rekvisi- tions- och förfogandelagstiftning.⁴⁹

Av intresse är här ett uttalande av departementschefen, föranlett av att en reservation i betänkandet och flera remissyttranden förordat att grundlagen skulle ställa upp krav på "skälig" eller "full" ersättning. Han sade sig dela grundlagsberedningens nyss berörda mening att det inte var möjligt eller önskvärt att fastslå efter vilka grunder ersättningen skulle bestämmas. En ersättning som bara var symbolisk uppfyllde dock inte grundlagens krav.⁵⁰

⁴³ Prop 1973:90 s 237.

⁴⁴ KU 1973:26 s 52.

⁴⁵ SOU 1975:75 s 419 ff.

⁴⁶ SOU 1975:75 s 201.

⁴⁷ SOU 1975:75 s 155.

⁴⁸ SOU 1975:75 s 430 f, varpå kommittéförslaget och även lagstiftningen torde byggas.

⁴⁹ SOU 1975:75 s 166; prop 1975/76:209 s 159 (förfogande över upphovsrätt).

⁵⁰ Prop 1975/76:209 s 124; jfr SOU 1975:75 s 155, 251 f.

I riksdagen föreslogs åter från den borgerliga oppositionens sida att "skälig ersättning" skulle föreskrivas. Tanken vann dock inte heller riksdagens bifall. Konstitutionsutskottet framhöll att en betydande garanti för den enskildes rättssäkerhet låg i att ersättningsnivån inte fick bestämmas annorledes än i lag och att ordet ersättning självklart hade en materiell innebörd, som uteslöt att ersättning utgick med enbart symboliska belopp.⁵¹ Utskottet upprepade alltså de tidigare uttalandena om de två enda punkter där regeln kunde sägas innebära något band på lagstiftaren.

Även efter 1976 års reformer fortsatte utredningsarbetet rörande de grundlagsskyddade rättigheterna, och i samband härmed fick 2:18 RF sin nuvarande lydelse. Lagstiftningen grundades på ett betänkande från 1978 av rättighets-skyddskommittén.⁵² Bakom de förslag som där framlades stod både socialdemokraterna och de borgerliga partierna. Förslaget hade bl a i den nu aktuella delen karaktären av en kompromiss. Den regel kommittén föreslog motsvarade den nuvarande grundlagsbestämmelsen. Den enda sakliga ändringen i förhållande till tidigare lydelse bestod i att bestämmelsen där talade bara om rätten till "ersättning", men enligt förslaget om rätt till "ersättning för förlusten". I motiveringen anförde kommittén – efter en genomgång av olika ersättningsregler i gällande lagstiftning – helt kort, att den ersättningsstandard som grundlagsstadgandet krävde var oklart angiven och att paragrafen skulle ges en innebörd som mera bestämt anknyt till vad som var föreskrivet i vanlig lag. Den föreslagna regeln skulle ses som "en bekräftelse av den ersättningsnivå som nuvarande regler om ersättning vid expropriativa ingrepp lett till". Man framhöll vidare att stadgandet inte hindrade sådana föreskrifter som 4 kap 3 § expropriationslagen – alltså den kända presumptionsregeln, som i vissa situationer medför att inte förväntningsvärden ersätts.⁵³ Ersättningen skulle få begränsas till det värde som grundades på tillåten användning av den egendom det gällde, varvid inte någon bindning förelåg i vad avsåg bevisbördans placering, och uteslöt över huvud taget inte prisreglering. Om expropriativt ingripande medförde också reella fördelar för den drabbade och därför ingen förmögenhetsminskning uppkom för denne, behövde lagen inte föreskriva någon kontant ersättning (alltså återigen en hänvisning till de omtalade reglerna i byggnadslagen m m). Möjligheten att paragrafen skulle omfatta också andra ingrepp än expropriation och liknande – alltså exempelvis rådhetsinskränkningar – berördes inte. Allt tyder på att man såg på saken på samma vis som i 1973 och 1976 års lagstiftnings-ärenden.⁵⁴

Vid remissbehandlingen utsattes den föreslagna bestämmelsen för viss kritik. Anmärkningsvärt är att skiljaktiga meningar förekom om dess innebörd hos i första hand juridiskt sakkunniga remissinstanser. På vissa håll ansågs stadgandet innebära en välkommen precisering av ersättningsregeln, medan

⁵¹ KU 1975/76:56 s 34 f.

⁵² SOU 1978:34.

⁵³ Jfr t ex Bouvin-Hedman-Stark s 173 ff.

⁵⁴ Se om det sagda SOU 1978:34 s 167 f, jfr s 165 ff.

Svea hovrätt och justitiekanslern ifrågasatte om det innebar någon ändring i sak, och HD ansåg uttrycket "förlusten" inte vara tillräckligt entydigt. Också på andra håll tvekade man om formuleringen innebar någon förstärkning av egendomsskyddet.⁵⁵

Departementschefens uttalanden om bestämmelsen var ovanligt intetsäggande. Han framhöll bara att han liksom utredningen ansåg paragrafen böra ges en innebörd som mera bestämt än tidigare anknöt till vad som var föreskrivet i vanlig lag angående ersättning vid expropriation och andra sådana förfoganden och att enligt hans mening förslaget till ändring i bestämmelsen var lämpligt utformad. Sedan upprepade han utredningens uttalanden om vad paragrafen innebar.⁵⁶ Konstitutionsutskottet uttalade inget av intresse om regeln.⁵⁷

Förhistorien till den nuvarande bestämmelsen i 2:18 RF ger onekligen ett intryck av villrådighet och tvekan från lagstiftarens sida. På socialdemokratiskt håll har man synbarligen bara varit benägen att markera principen om ersättningsskyldighet vid expropriativa ingripanden utan att vare sig göra några klara uttalanden om egendomsskyddet eller slå fast någon viss ersättningsnivå. Man torde ogärna ha velat godta att äganderätten skulle betraktas som helt jämställd med övriga demokratiska rättigheter. Den ändring i grundlagtexten som de borgerliga partierna slutligen lyckades få till stånd, mot bakgrunden av deras riksdagsmajoritet, syftade – om man skall döma av motiven – närmast till att hindra en försämring av äganderättens ställning i förhållande till vad som då gällde enligt speciella lagar. Sannolikt var det risken för en stark begränsning av ersättningarna som ansågs särskilt allvarlig – på den punkten skulle ju ägarens ställning kunna försvagas hur mycket som helst, om bara mer än symbolisk kompensation utgick. Någon egentlig förstärkning av äganderättens kvalitet från juridisk synpunkt kan knappast anses ha skett genom 1979 års lagstiftning. Bestämmelsens struktur förblev densamma. Egendomsskyddets kärna är rätten till ersättning, och dess innehåll bestäms i lag – låt vara att numera antytts att vissa gränser finns för lagstiftarens möjlighet att reducera kompensationen.

Resultatet har alltså blivit en kompromisslösning, som är påfallande oklar till sin innebörd. Det är knappast troligt att de framstående jurister som medverkat i sammanhanget varit helt tillfredsställda med lösningen från rättsteknisk synpunkt, när man – trots remisskritiken – lät den föreslagna bestämmelsen oförändrad stå kvar i propositionen utan att ens några förtydligande uttalanden gjordes om dess innebörd. Här har gissningsvis politikernas önskan att slå vakt om den uppnådda kompromissen varit avgörande.

⁵⁵ Prop 1978/79:195 bil 3 s 78 ff.

⁵⁶ Prop 1978/79:195 s 57.

⁵⁷ KU 1978/79:39 s 23 (utskottet instämde endast i propositionens uttalande, att paragrafen borde ges en innebörd som mera bestämt än tidigare anknöt till ersättningsreglerna i vanlig lag).

Också i våra grannländers grundlagar är visserligen paragraferna om egendomsskydd formulerade på ett allmänt vis; gränsen för ersättningsrätten bestäms i vaga ordalag. Men här gäller det grundlagar från en betydligt äldre tid. I svensk rätt är det ju numera normalt att lagstiftaren mera utförligt kommenterar allmänt hållna lagregler av större vikt, men så har inte skett i detta fall.

1.4. Som framgår av fortsättningen medför denna oklarhet i fråga om bestämmelsens syfte och innebörd betydande tolkningssvårigheter. Det gäller både grundlagsregelns räckvidd och den ersättningsnivå den kan anses föreskriva. Efter 1979 har meningarna brutit sig särskilt om paragrafens betydelse för vissa rådhetsinskränkningar,⁵⁸ för lagstiftningen om löntagarfonder och för de nya reglerna om fritt handredskapsfiske på ostkusten m m. Delvis är det dock politiska synpunkter snarare än juridiska resonemang som gjort rättsläget kontroversiellt.

Redan här bör ett par drag hos grundlagsregeln understrykas. I sin slutliga utformning skyddar den inte uttryckligen äganderätten – detta i kontrast till Europakonventionen, liksom till den danska grundlagen och den finländska regeringsformen (1.2 ovan). Det är bara fråga om en rätt till ersättning i vissa, ganska vagt beskrivna fall. I en del avseenden, t ex när det gäller konfiskatorisk beskattning, passar skyddsregeln illa (jfr 4.15 nedan).

Denna utformning av bestämmelsen medför i alla händelser att man slipper gå in på den kontroversiella frågan vad äganderätt och egendomsskydd egentligen innebär, när grundlagen skall tillämpas.⁵⁹ Det är tydligt att grundlagsregler, som uttalar att äganderätten är skyddad eller liknande, använder ett naturrättsligt färgat äganderättsbegrepp; kanske anknyter detta till populära föreställningar hos lekmän, men det avviker från den terminologi som idag är den gängse bland jurister. Äganderätten anses då som något på förhand givet, mer eller mindre oberoende av rättsreglerna på området. Ett sådant betraktelsesätt är svårförenligt med den svenska grundlagsregeln (jfr 2.3 nedan).

Påfallande är vidare att 2:18 inte säger något direkt om förutsättningarna för att ingrepp alls skall få ske i annans egendom. "Expropriation eller annat sådant förfogande" förutsätts naturligtvis äga rum bara när det allmännas behov påkallar det; men i motsats till i t ex de danska och finländska grundlagarna utsägs inte detta uttryckligt. – För övrigt framgår denna förutsättning för ingrepp inte heller av expropriationslagen, som visserligen i sitt 2 kap nämner en rad fall av tvångslösen i offentligt intresse men inte innehåller någon allmän regel om att ett vägande intresse av detta slag verkligen fordras; detta anses ligga i expropriationens begrepp

⁵⁸ Särskilt i PBL; jfr nedan 4.8 vid not 109, 162 ff.

⁵⁹ Jfr om dessa frågor Roos i Äganderätt och egendomsskydd s 40 ff.

enligt normalt språkbruk.⁶⁰ – Annars tillvaratas denna synpunkt väsentligen bara av bestämmelsen i 2 kap 12 § samma lag, att expropriations-tillstånd inte skall meddelas om ändamålet lämpligen kan tillgodoses på annat sätt eller om olägenheterna med expropriationen från allmän eller enskild synpunkt överstiger fördelarna. Det är alltså fråga om en avvägningsregel, som i och för sig inte kräver något vägande allmännyttigt ändamål och ger den enskilde bara ett begränsat skydd.⁶¹

I förfogandelagen betonas däremot klart vikten av det intresse som skall tillgodoses med ingreppet ("totalförsvarets eller folkförsörjningens ofrånkomliga behov av egendom eller tjänster, som icke utan olägenhet kan tillgodoses på annat sätt"; se 4 §). Detsamma gäller förfoganden enligt ransoneringslagen (13 §, jfr 6 §).⁶²

Inget hindrar emellertid att i nya lagar ingrepp kan föreskrivas utan ett motsvarande starkt allmänintresse. I författningsutredningens betänkande betonades att enligt stadgad rättsuppfattning ingrepp i äganderätten fick ske endast när det krävdes för att tillgodose "allmänna eller enskilda intressen av stor vikt",⁶³ och flera tunga remissinstanser förordade uttryckliga lagregler av denna typ om förutsättningarna för ingrepp i egendomsrätten;⁶⁴ men inte ens förarbetena till 2:18 RF innehåller klara uttalanden i frågan.

Genom att 2:18 inte utgör något hinder för otillräckligt motiverade ingrepp, ger paragrafen inte heller den enskilde garantier mot sådan skada och olägenhet av annat än rent ekonomiskt slag som följer av att han går miste om sin egendom. Ofta är det sådana förluster, t ex ett mistat affektionsvärde, som ur hans perspektiv ter sig som det allvarligaste angreppet på hans egendom. Han får t ex avstå från sitt sommarställe, som han ägnat sin fritid åt i många år, eller tåla att ett område av fastigheten används för ett vägbygge som tar bort all trivsel han känt på stället. Skada av denna typ ersätts ju numera inte alls i svensk rätt, vare sig i skadestands- eller inlösenfall.⁶⁵

Det kan i detta sammanhang påpekas att bestämmelsen i 2:18 inte gör någon skillnad mellan olika slag av egendom: personlig egendom skyddas inte framför produktionsmedel, rätt till bostad inte framför rätt till mark i

⁶⁰ Jfr Bouvin-Hedman-Stark s 16. Se även Strömholm i SvJT 1976 s 461 ff. Jfr om motsvarande problem i Danmark Gomard, Privat pension og social forsikring s 163 ff. Frågan diskuteras av Europadomstolen i domen i James m fl (nr 46 ff).

⁶¹ Jfr prop 1972:109 s 217 ff, Bengtsson, Speciell fastighetsrätt 5.7.

⁶² "Oundgängligen nödvändigt" för hushållning med förnödenhet av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen.

⁶³ SOU 1963:17 s 192. Se även SOU 1972:15 s 199.

⁶⁴ SOU 1965:2 s 148 ff (bl a HD, Svea hovrätt och även JO).

⁶⁵ Annorlunda enligt 1918 års VL före 1974 års ändring (jfr t ex Ljungman-Stjernquist II s 89).

övrigt. Förhållandet påtalades i en reservation (av vpk-ledamoten) i fri- och rättighetskommitténs betänkande⁶⁶ men har i övrigt inte diskuterats i förarbetena. Detta drag, som regeln har gemensamt med flertalet västerländska författningar⁶⁷ men som skiljer sig från en vanlig teknik i socialistiska grundlagar, medför – oavsett vilken syn man har på egendomsskyddet – vissa svårigheter att dra upp gränser som i alla lägen ter sig tillfredsställande. Vad som framstår som naturligt i ena fallet kan verka omotiverat eller rentav stötande i det andra. I regel torde dock grundlagsregeln mindre ofta aktualiseras i fråga om ingrepp mot personlig lös egendom, bostadsrätter och egnahem.

Möjligen kunde målsättningsstadgandet i 1:2 RF, där bl a den enskildes ekonomiska och sociala välfärd anges som mål för den offentliga verksamheten, ge ett visst stöd för att personlig egendom skall vara skyddad.⁶⁸ Men bestämmelsen är allmänt hållen och förpliktar inte lagstiftaren till någon-ting; det är tveksamt om man i paragrafen kan inläsa en avsikt att ge den enskilde ens ett så pass begränsat skydd.⁶⁹

Slutligen kan framhållas att värdet av garantin i 2:18 till väsentlig del beror av hur ersättningen skall beräknas. Tekniken att beträffande den skyddade rättens väsentliga innehåll hänvisa till bestämmelser i lag tillämpades enligt regeringsformens ursprungliga avfattning beträffande åtskilliga fri- och rättigheter.⁷⁰ Den används nu bara i fråga om de tre sist behandlade rättigheterna i 2 kap. Utom äganderätten är det endast rätten till fackliga stridsåtgärder (2:17) och upphovsrätten (2:19), som inte omfattas av samma längre gående materiella skydd som övriga grundläggande fri- och rättigheter (se 2:12, 2:15, 2:16). När man som i förarbetena till 1976 års grundlagsändringar sett som egendomsskyddets tyngdpunkt att ersättningsrättens grunder bestäms i lag, torde den avgörande synpunkten ha varit att riksdagen skall besluta i frågan offentligen och efter allmän debatt.⁷¹ Det blir fråga om ett politiskt snarare än ett juridiskt skydd: riksdagsmajoriteten kan inkräkta på rättigheten i fråga, om den tar de möjliga politiska risker som den offentliga uppmärksamheten kan tänkas medföra åtminstone vid nästa allmänna val. Skyddet skiljer sig inte så mycket från det skydd mot ingrepp i enskildas

⁶⁶ SOU 1975:75 s 249 ff. Reservanten ville, föga överraskande, att det generella egendomsskyddet skulle utgå ur RF.

⁶⁷ En liknande avgränsning – egendomsskyddet skulle avse "das der persönlichen Lebenshaltung oder der eigenen Arbeit dienende Eigentum" – var dock aktuell i Art 14 av den västtyska grundlagen (se t ex Stein, Staatsrecht, § 13 I). Jfr också Bonner Kommentar Art 14:23 ff ang diskussionen i Tyskland.

⁶⁸ Jfr Petrén i Äganderätt och egendomsskydd s 94.

⁶⁹ Jfr SOU 1975:75 s 183 f, prop 1975/76:209 s 128, 137.

⁷⁰ Se 2:1–3 (jfr 8:3) och 2:5 RF i 1974 års lydelse.

⁷¹ Se prop 1973:90 s 195 ff. – Jfr även Petrén i Skrifter till minnet av Halvar G F Sundberg s 28.

personliga och ekonomiska förhållanden som 8:3 RF ger. Vad som kan sägas ha tillkommit år 1979 är som sagt den mycket allmänt hållna anvisning den nya grundlagstexten ger om lagstiftningens inriktning. – Beträffande upphovsrätten saknas alltså varje föreskrift om vad lagstiftning på området skall innehålla. Enligt det följande torde emellertid ersättningsregeln i 2:18 gälla vid expropriation och visst annat tvångsövertagande också av immaterialrätter.⁷²

Det kan nämnas att man i Norge, åtminstone på 1950-talet, synes ha varit ganska enig om att ett enbart politiskt skydd av denna typ inte kunde godtas. Enligt utrikes- och konstitutionskommittén skulle det inte vara önskvärt att grundloven (såsom föreslagits från kommunistiskt håll) på detta vis praktiskt taget inte gav några ägare eller rättighetshavare skydd mot lagstiftningsmakten.⁷³

Det är alltså tydligt att 2:18 RF redan genom sin konstruktion lämnar vissa luckor i egendomsskyddet. Som framgår av fortsättningen är detta något som man på många håll haft svårt att acceptera. Försök har gjorts att trots allt inläsa ett allmänt egendomsskydd i paragrafen eller åtminstone i oskrivna grundläggande rättsprinciper som skulle existera vid sidan och oberoende av regeringsformen,⁷⁴ och när man misströstat om att vinna statsmakternas gehör med sådana resonemang har hoppet ofta ställts till Europakonventionen (se 2.4 nedan). Det är naturligtvis möjligt att 2:18 tolkas också mot bakgrunden av att detta är det enda, om också ofullkomliga grundlagsskyddet för privat egendom (jfr bl a 2.3 nedan); men i övrigt verkar det ofrånkomligt att man vid praktisk tillämpning av bestämmelsen får hålla sig till dess aktuella konstruktion och ordalydelse. För en domstol måste det också te sig väl äventyrligt att förkasta en lag enbart på grund av oskrivna rättsprinciper (jfr 2.6 nedan). I fortsättningen kommer därför diskussionen om egendomsskyddet att utgå från 2:18 och dess motiv. Möjligheten att genom grundlagsändring effektivisera skyddet, om det anses önskvärt, skall beröras i ett avslutande avsnitt (kap 7).

1.5 För den fortsatta diskussionen får det väsentlig betydelse, vilken roll sådana *ändamålssynpunkter* som inte omedelbart framgår av lag och förarbeten skall spela i sammanhanget. Som framgår är det inte mycket i dessa traditionella rättskällor som man med säkerhet kan ta fasta på; vid den kompromiss som 2:18 numera bygger på har de motsatta syften som kan ha förelegat hos olika politiska partier tonats ned, och motiven har i enlighet härmed fått en delvis intetsägende utformning. Från rättspraxis är knappast

⁷² Se nedan 4.12.

⁷³ Se Andenæs s 424 f.

⁷⁴ Se nedan 2.6 vid not 121 ff. – Se också Brunfelter s 30 ff.

något att hämta. Man får då försöka finna några andra rationella synpunkter bakom 2:18 som kan beaktas vid bestämmelsens tolkning.

Det kan vara naturligt att här anknyta till de skäl som i allmänhet brukar anföras för att expropriationsersättning skall utgå.⁷⁵ (Jag utgår då från att expropriation faktiskt anses som ett oundgängligt sätt att i vissa situationer tillvarata ett vägande allmänt intresse – låt vara att man ofta kan ha delade meningar om intresset i ett enskilt fall har sådan tyngd att det motiverar ingreppet.) Frågan blir framför allt i vad mån dessa skäl kan anses ha sådan politiskt okontroversiell karaktär att de förtjänar att läggas till grund för de fortsatta resonemangen; här kan bara ske en översiktlig genomgång.

Till en början brukar man framhålla att rätten till ersättning *ökar den enskildes egendomsstrygghet*, vilket anses värdefullt också från samhälls-ekonomisk synpunkt. Bl a underlättas planeringen av olika privata verksamheter; en ägare kan investera i sin egendom utan att riskera förluster genom offentliga ingrepp. Det är alltså fråga om en motsvarighet till reparations-synpunkter inom skadeståndsrätten. Eftersom skyddet gäller avsiktliga ingrepp från makthavares sida, ofta riktade bara mot vissa enskilda rättssubjekt, talar man gärna om att det främst tillgodoser *rättssäkerheten*.⁷⁶ Som förut framhållits slår regeringsformen inte fast – i varje fall inte klart – att expropriation endast får ske för ett angeläget allmänt behov. Har riksdagsmajoriteten frihet att föreskriva ingrepp för alla möjliga ändamål som anses lämpliga, och detta utan varje domstolskontroll,⁷⁷ kunde det te sig särskilt viktigt att åtminstone trygga den enskildes rätt till kompensation. Genom begränsningen till egendomens marknadsvärde kommer han ändå inte att fullt gottgöras för det värde en viss fastighet kan innebära för honom,⁷⁸ och desto viktigare kan det synas att han åtminstone får ersättning för hela sin rent ekonomiska förlust.

Redan dessa argument för expropriationsersättning torde emellertid vara i viss mån omstridda från politisk synpunkt och bygga på värderingar, som knappast kan antas vara allmänt omfattade av medborgarna (även om alla uttalanden härom måste bli osäkra). Är man av ideologiska skäl skeptisk till enskilt ägande och anser att det allmänna bör planera företagsamheten, framstår det inte som särskilt angeläget att garantera full ersättning vid olika

⁷⁵ Jfr härom Ljungman-Stjernquist II s 12 ff, Werin i SvJT 1978 s 84 ff, Skogh i SvJT 1985 s 97 ff.

⁷⁶ Se t ex Ross-Espersen s 643. Jfr också lagrådet i NJA II 1950 s 232 (regeln om full ersättning har "fundamental betydelse för rättssäkerheten").

⁷⁷ Jfr 3:7 SkL ang skadestånd p g a regeringens expropriationstillstånd. – Sporrong-Lönnrothfallet (se härom 2.4 nedan) har dock aktualiserat frågan om domstolsprövning av regeringsbeslut (jfr Opsahl-Friberg i SvJT 1983 s 418 ff).

⁷⁸ Jfr Werin, a a s 109 f.

tänkbara ingrepp: en del risker får företagare och andra ägare bära själva.⁷⁹ En viss trygghet mot alltför förödande förluster torde ofta anses tillräcklig, kanske i förening med ett särskilt skydd för privatpersoner i deras rätt till den egna bostaden och annan personlig egendom (jfr den s k villagarantin i 4 kap 3 § 3 st expropriationslagen). I varje fall finner man det motiverat att hindra markägare från att göra kapitalvinster genom vad som kallas oförtjänt värdestegring, en synpunkt ("markvinstmotivet") som har direkt stöd i expropriationslagens utformning (jfr 2 kap 11 § och 4 kap 3 §).⁸⁰ Att den enskilde är beroende av vad riksdagsmajoriteten finner riktigt, exempelvis när det gäller reglerna om expropriation, torde ofta ses som en naturlig konsekvens av ett demokratiskt statsskick – i vart fall av dem som för tillfället utgör majoriteten – och ingalunda motivera något särskilt långtgående egendomsskydd. En annan sak är att det kan vara oklokt bl a politiskt sett att utmana en minoritet; också därför ter sig ett visst skydd naturligt.

Vidare sägs expropriationsersättningen ha en *preventiv* funktion: den hindrar förhastade ingrepp från det allmännas sida, vilka skulle kosta mer för samhället i stort än de är värda, och bidrar över huvud taget till att expropriationsobjekten väljs med omsorg och eftertanke och att uppgörelse i godo föredras framför dyra rättegångar.⁸¹ Kommunen avhålls t ex från urskillingslösa markförvärv.⁸² Alltför låga ersättningar skulle dessutom leda till att det allmänna kunde direkt vinna på att tvångsvis överta mark, något som torde anses förkastligt från rättvisesynpunkt⁸³ och dessutom ofta olämpligt, i vart fall när lika väl en enskild kunnat driva verksamheten.

Inte heller sådana resonemang kan dock antas vara allmänt accepterade, att döma av debatten på området. Utgångspunkten är ju att expropriation bara får ske i ett allmänt intresse. Man kan invända att expropriationsreglernas preventiva syfte inte har större betydelse;⁸⁴ det är inte något önskvärt att förebygga sådana statliga och kommunala ingrepp som i och för sig är nyttiga – och en viss nytta går ju i regel att finna hos offentliga åtgärder, hur besvärande de än kan vara för den enskilde. Menar man att även vinstgivande företag gärna kan drivas i allmän regi, är det inte heller så stötande om det allmänna i viss mån vinner på att expropriera egendom från den enskilde och utöva en verksamhet som han hindrats att bedriva – alldeles särskilt när det gäller exploatering av mark men också annars. Om man ser expropriation och liknande ingrepp som ett led i strävandena att åstadkomma en jämnare förmögenhetsfördelning, kan det tvärtom verka naturligt att

⁷⁹ Jfr från skadeståndsrätten prop 1972:5 s 372 f, 530.

⁸⁰ Jfr härom Werin, a a s 86 f, 89 ff, 113 ff.

⁸¹ Se not 75 ovan; jfr vidare Ross-Espersen s 687, Ussing, Erstatningsret s 106.

⁸² Jfr Skogh, a a s 98.

⁸³ Jfr Andenæs s 423.

⁸⁴ Jfr Fleischer i Jussens venner 1982:2 s 42 och även Stordrange s 11 f.

reducera ersättningarna.⁸⁵ Det har talats om ett "omfördelningsmotiv", som skulle gå ut på att gynna vissa förtjänta fastighetsförvärvare (och, får man anta, dem vilkas intressen de företräder).⁸⁶ Lagstiftningen skulle, på ett speciellt område, tillgodose ett liknande syfte som förmögenhets- och arvsbeskattningen – låt vara att denna också fyller andra ändamål. En måttlig reduktion av ersättningarna torde på många håll anses godtagbar.

En annan välkänd skadeståndsrättslig tanke, som återkommer även i expropriationsrätten, är att *risk*en för de förluster som ett ingrepp kan medföra bör *fördelas* på skattebetalarna, i vilkas intresse ingreppet sker, i stället för att drabba den enskilde. Från denna synpunkt kunde det vara en naturlig tillämpning av ersättningsrättsliga principer att i tvivelsmål lägga risken på den part som lättast kan slå ut förlusten på ett kollektiv. – Också vikten av detta argument beror dock på vilken sympati man har för ägarens ställning. Många torde anse att det allmännas begränsade resurser bör användas till angelägnare ändamål än att kompensera den enskildes förluster oavsett vari dessa består. Det är ju inte fråga om några slumpvis drabbande skador utan om övertänkta åtgärder, som skall företas med så liten olägenhet som möjligt för enskilda.⁸⁷ Här som i så många andra sammanhang är det mycket svårt att slå fast vad som enligt någon sorts allmän rättsuppfattning skulle vara rimligt och rättvist.

I sammanhanget brukar också anföras en *likhetssynpunkt*, som torde anses väsentlig: ett ingrepp bör inte medföra att den enskilde ställs sämre än andra av hans kategori, vilkas egendom lämnas i fred. Detta skulle i alla händelser gälla om ingreppet innebär en avsevärd försämring av hans ekonomiska läge och inte betingas av särskilda förhållanden på hans sida (t ex misskötsel av egendomen).⁸⁸ Det är alltså fråga om en princip om lika behandling, påminnande om den som är känd bl a från den skatterättsliga diskussionen⁸⁹ och från associationsrätten.⁹⁰ Tanken spelar en väsentlig roll bl a för tolkningen av den västtyska grundlagen, där dock som nämnt även andra gränsdragningar blir aktuella.⁹¹ – Också denna synpunkt skulle tala för full ersättning till den enskilde när hans egendom tas i anspråk, kanske också när den på annat sätt drabbas av ett ingrepp.

⁸⁵ Jfr Skovgaard s 50.

⁸⁶ Jfr Werin, a a s 86 f.

⁸⁷ Jfr 2:12 ExprL.

⁸⁸ Jfr från Norge Falkanger s 39, Andenæs s 423; se även Fleischer s 37 f, 87 ff (skeptisk mot likhetstankens vikt). Ang dansk rätt se Ross' kritiska framställning av tankegången i Ross-Espersen s 657 ff, Skovgaard s 49 f, 61. – Jfr från Sverige Werin a a s 119 f, Brånfelter-Svegfors bl a s 82 f.

⁸⁹ Jfr nedan 4.15 vid not 11 ff.

⁹⁰ Se t ex Nial, Svensk associationsrätt kap 10 I 2; jfr NJA 1977 s 393.

⁹¹ Jfr ovan 1.2 vid not 28.

Vissa sidor av detta likhetsargument torde inte vara så svåra att försvara ur olika politiska synvinklar. Vilken inställning man än har till privat ägande lär det anses otillfredsställande att en del medborgare med särskild otur drabbas av ekonomisk förlust, medan andra av samma kategori inte berörs av ett ingrepp eller kanske rentav vinner på att deras egendom ökar i värde, t ex genom ett expropriationsföretag i närheten. I expropriationslagstiftningen har man ju på olika sätt sökt åstadkomma en utjämning mellan olika markägare, t ex genom regler om värdeutjämningsexpropriation (2 kap 11 § expropriationslagen).⁹² Hittills har väl inte strävandena visat sig särskilt effektiva – det är nära nog oundvikligt att mera omfattande projekt från det allmännas sida, t ex lokalisering av industrier och kommunikationer, medför fördelar för vissa medborgare och nackdelar för andra, utan att det går att på något sätt utjämna dessa olikheter. Men målet lär alltså vara att försöka lösa det tekniskt svåra problemet att uppnå en någorlunda rimlig fördelning av vinster och förluster mellan olika ägare åtminstone vid exploatering av mark och i liknande situationer.⁹³ Här kan också erinras om det allmänna programstadgandet i 1:2 RF om allas lika värde och den i 1:9 RF fastslagna grundsatsen om allas likhet inför lagen; dessa allmänt hållna regler saknar visserligen egentlig materiell betydelse men inskräper i varje fall att likabehandling bör vara ett mål vid utövning av den offentliga verksamheten.⁹⁴

Resonemang av samma slag kan åberopas som skäl för full ersättning, om andra kategorier i motsvarande situation ersätts för hela den förlust som ett ingrepp orsakar. Vissa ägare bör inte diskrimineras i förhållande till andra – i varje fall inte utan objektiva skäl, vad nu detta kan anses vara.

Också likhetstanken torde emellertid delvis vara kontroversiell. I litteraturen har frågan ställts, varför den omständigheten att vissa personer får betydande, kanske oförtjänta vinster skall förplikta lagstiftaren att låta andra göra samma vinster efter expropriation.⁹⁵ Man kan väl gissa att det på de flesta håll finns en negativ inställning till regler som verkar helt slumpartat, men någon allmän uppslutning kring grundsatser som i likhetens namn ger alla full kompensation torde vara svår att konstatera. Till detta kommer att likhetsargumentet är vagt och ofta svårhanterligt: vilka kriterier skall man ta fasta på? Är det t ex alla fastighetsägare i landet, alla fastighetsägare på orten, alla ägare av samma kategori, eller alla ägare av fastighet

⁹² Se om detta problem Ljungman i Festskrift tillägnad Birger Ekeberg s 316 ff och vidare bl a SOU 1957:43 och SOU 1965:23. Jfr även Almgren i Svensk rätt i omvandling s 23 f.

⁹³ Jfr översikt av Brunfelter, Svensk planlagstiftning i historiskt perspektiv, kap 2. Se vidare 1986 års lag om exploateringssamverkan, som är tänkt som ett steg i den angivna riktningen.

⁹⁴ Jfr SOU 1975:75 s 112 f, 476 f.

⁹⁵ Se Fleischer s 87 ff, 152 f och i Jussens venner 1982:2 s 42 f.

av samma slag, kanske också i samma storleksgrupp som skall behandlas på samma vis?⁹⁶ Först sedan man bestämt den norm, efter vilken likhetsbedömningen skall ske, kan man börja tillämpa en likhetsgrundsats; och den normen torde delvis bero av politiska värderingar. Som allmänt vägledande princip passar avgjort inte grundsatsen i fråga. Men det hindrar inte att den ibland kan väga tungt vid bedömningen. En ersättningsregel som av klart partipolitiska skäl ställer vissa grupper sämre än andra är sålunda oförenlig med tanken och måste undvikas.

Nära likhetsresonemangen ligger frågan, varför man egentligen skall behöva tillämpa andra regler vid rättsenliga ingrepp än enligt *skadeståndsrättsliga* grundsatser. Bör inte den som utan egen förskyllan går miste om sin egendom ha samma rätt till ersättning, vare sig det är fråga om en oavsiktlig skadegörelse eller ett avsiktligt ianspråkstagande av egendomen – särskilt när den ansvarige som i det senare fallet faktiskt vunnit på åtgärden? En rationell motivering till en sådan skillnad har redan antytts. Det avsiktliga, rättsenliga ingreppet får antas ha skett i ett allmänt intresse, och det kan därför finnas skäl att låta den enskilde bära en del av risken; med ett annat syfte skulle myndighetsåtgärden, åtminstone som huvudregel, inte godtas utan grunda ersättningsskyldighet enligt skadeståndsrättsliga principer.⁹⁷

En konsekvens av detta synes bli att det utgör en grundläggande förutsättning för särreglerna vid rättsenliga ingrepp, att ingreppet verkligen kan anses tillgodose ett allmänt intresse. Om lagstiftaren tillåter expropriation närmast för att stärka enskilda gruppers inflytande på bekostnad av andra enskilda, skulle ersättningsfrågan komma i ett annat läge: man borde då rimligen anse en generös tolkning av 2:18 som naturlig, oavsett vilken politisk åskådning man än företräder. – Helt säker kan man dock inte vara på att ens detta argument accepteras, om åtgärden sker till förmån för exempelvis löntagar- eller hyresgästorganisationer. Att på detta vis stärka den ekonomiska demokratin, i vidsträckt bemärkelse, lär på många håll anses som ett allmänt intresse, väl värt att jämföras med andra expropriationsanledningar. De nämnda kategorierna skulle förtjäna att gynnas framför andra – löntagarna på grund av sina arbetsinsatser, hyresgästerna väl närmast genom sin särskilda anknytning till och behov av hyreslägenheten. I alla händelser är argumentet kontroversiellt på denna punkt.

Det nu antydda resonemanget borde leda till att *vikten av det allmänna intresse som aktualiseras* skulle få stor betydelse.⁹⁸ I den allmänna debatten ser man inte sällan argumentet, att ju angelägnare detta intresse är, desto

⁹⁶ Jfr Ross' kritik i Ross-Espersen s 658 ff. Se även Poul Andersen s 736 f, A Vinding Kruse i Tfr 1947 s 302 ff, Brunfelter i Äganderätt och egendomsskydd s 123.

⁹⁷ Jfr dock 3:7 SkL om beslut av riksdag och regering (rättegångshinder).

⁹⁸ Jfr Ross-Espersen s 683 ff, med kritiska synpunkter, och Skovgaard s 244 f.

starkare skäl skulle tala för att medborgarna kollektivt betalar ett ingrepp. Redan här bör emellertid framhållas att – fränsett kanske den särskilda reduktion av ersättningen som är tillåten i kristider bl a med stöd av förfogande- och ransoneringslagstiftningen⁹⁹ – det verkar svårt att finna stöd för allmänintressets betydelse i lagreglerna om expropriativa förfoganden och i deras motiv.¹⁰⁰ Som framgår av det följande dras gränserna för ersättningsrätten på annat sätt. Syftet med en lagstiftning kan ju också vara blandat: delvis skall den främja ett medborgarintresse, delvis syftar den till att tillgodose en mera begränsad kategori. Lagstiftningen om löntagarfonder synes ha ansetts som ett exempel på detta.¹⁰¹ – Att ett tungt vägande allmänt intresse skulle *stärka* den enskildes krav på ersättning är för övrigt ett resonemang som inte gärna kan genomföras konsekvent: skulle det allmänna gratis få företa ingrepp, som inte ter sig särskilt nyttiga eller värdefulla, men betala för ingrepp som är verkligt betydelsefulla för medborgarna? Vid närmare eftertanke anses nog motsatsen naturligare.

Det sagda hindrar inte att i flera sammanhang det finns skäl att återkomma till synpunkten om vikten av det offentliga intresse som påkallat ingreppet. Även om den inte spelar så stor roll på det centrala området för 2:18 – när egendom överförs tvångsvis till annan – kan det inverka i gränsfall, hur pass angelägen åtgärden ter sig. Frågan kan komma upp bl a då det gäller vissa rådighetsinskränkningar¹⁰² och retroaktiv civillagstiftning.¹⁰³

Allmänt kan sägas om de här berörda, sedvanliga argumenten för expropriationsersättning att de alla närmast kan åberopas till stöd för att *hela* förlusten skall ersättas. I vart fall gäller det vid tvångsöverföring av egendom; en genomgående synpunkt har ju varit att just vid *vinning* för det allmänna skälen för ersättning väger särskilt tungt. De flesta argumenten åberopas också mot att det allmänna skulle kunna företa andra mera långtgående ingrepp utan någon kompensation till den enskilde.

I fråga om inskränkningar i ägarens rådighet – användningsreglering – står det emellertid klart att en del argument inte är så vägande. Sådana inskränkningar innebär ju ingen direkt vinst för staten, och de sker normalt för att tillvarata intressen som anses angelägna från allmän synpunkt; därigenom torde det inte te sig lika viktigt vare sig av preventionsskäl eller av rättviseskäl att den enskilde får full kompensation.¹⁰⁴ Från hans synpunkt kan naturligtvis den ekonomiska skadan vara lika svår att bära i dessa fall;

⁹⁹ Se nedan 5.2 vid not 34 ff.

¹⁰⁰ Jfr ovan 1.4 vid not 60 ff. Om Europakonventionen se nedan 2.4 vid not 72 ff.

¹⁰¹ Prop 1983/84:50 s 145 (lagrådet). Jfr Europadomstolens diskussion i James m fl nr 46 ff.

¹⁰² Jfr nedan 4.8 vid not 152.

¹⁰³ Jfr nedan 4.16 vid not 307.

¹⁰⁴ Jfr F Vinding Kruse s 249, A Vinding Kruse i TfR 1947 s 297 f.

men endast genom att starkt betona ägarens perspektiv kan man finna att motsvarande ersättningsgrundsatser skall tillämpas också vid rådighetsinskränkningar.

Mot de nu berörda, ägarvänliga synpunkterna står särskilt *en* välkänd invändning mot full kompensation, som får betydelse främst vid rådighetsinskränkningar men även vid vissa längre gående ingrepp. Sådana allmänna intressen som planering, miljöskydd, naturvård – inbegripet skydd för friluftsliv och rekreation – hälsovård och kulturminnesvård måste med nödvändighet hamna i konflikt med ägarintresset. En långtgående ersättningsskyldighet vid olika ingrepp skulle kunna få en ödesdiger inverkan på möjligheten att tillvarata samhällsintressen av denna typ – det allmänna skulle inte ha råd att vidta andra åtgärder än de allra nödvändigaste. Det kan därför synas oundvikligt att man håller ersättningarna nere.

Till stor del har lagstiftaren tagit ställning till avvägningen mellan dessa motstående hänsyn, och vid en tolkning av grundlagsregeln kan man ofta bygga på rättsordningens allmänna inställning till dessa frågor. Men i den mån inställningen är oklar i en viss konfliktsituation, får beaktas att idag även denna avvägning delvis är partipolitiskt färgad: om man – som skett i ökad omfattning på senare år – betonar näringslivets synpunkter eller vikten av de enskilda ägarnas handlingsfrihet, är det inte givet att exempelvis hänsyn till naturskydd, friluftsliv eller byggnadsmiljö anses böra gå före. Också detta får man hålla i minnet i en juridisk diskussion: även resonemang som länge varit obestridda kan nu te sig politiskt kontroversiella och därför böra användas med varsamhet, hur tungt de än kan tyckas väga för den enskilde bedömare.

Här är inte platsen att diskutera värdet av de redovisade argumenten för och emot en långtgående rätt till ersättning vid ingrepp i enskildas egendom. Vad som bör betonas är emellertid att flertalet av dem beror av värderingar, som kan skifta och inte på något sätt är självklara. Det är visserligen vanskligt att uttala sig om vad personer, som inte omedelbart drabbas av en viss typ av ingrepp, har för inställning till ersättningsfrågor som de diskuterade – hur ser t ex den ordinäre stadsbon på intrång i bönders eller skogsbolags äganderätt? Men det sagda bör i alla händelser motivera att man är ytterst försiktig med att låta synpunkter av det antydda slaget påverka tolkningen i ena eller andra riktningen, när det inte går att finna stöd för dem i sådana traditionella rättskällor som lagmotiv, rättspraxis eller rättsordningens allmänna inställning till frågor av det aktuella slaget. – Det torde också vara klart att hänvisningar till det allmänna rättsmedvetandet, den tysta majoritetens egentliga åsikter och liknande bör vara omsorgsfullt underbyggda för att alls beaktas i sammanhanget och endast sällan bör spela någon mera väsentlig roll för bedömningen. Det gäller här till stor del så pass komplicerade frågor att inte heller enklare opinionsundersökningar (i den mån några sådana har företagits) kan anses ha någon betydelse.

Vad som här har sagts kunde rentav synas motivera att man avstod från att på grundval av en tolkning av 2:18 förklara en föreslagen eller antagen lagstiftning grundlagsstridig. Det gäller här ett område där rågången mellan politik och juridik kan tyckas nära nog omöjlig att urskilja – argumentationen ger talrika exempel på att intressefrågor kan förklädas i juridiska termer. Bara direkta konfrontationer med paragrafens ordalag skulle alltså motivera en reaktion av en domstol. I Danmark har Ross varit inne på en liknande linje: § 73 i den danska grundloven skulle inte säga något om gränserna för de ingrepp som medför ersättningsplikt och gav ingen annan vägledning än de värderingar man lade in i den; det skulle bara utgöra politisk propaganda att påstå att en tolkning har stöd i grundlagen. Teoretikerna skulle därför få inrikta sig på att finna de principer som framgår av gällande lagstiftning och rättspraxis, och kritik som riktades häremot skulle bygga på kritikernas värderingar.¹⁰⁵

Fullt så långt kan man dock knappast gå, i varje fall inte för den svenska grundlagens del. Ett och annat framgår dock av paragrafens ordalag och bakgrund, vilket oavsett eventuella värderingar måste få inverka på tolkningen;¹⁰⁶ även utan ledning av rättspraxis och lagstiftning kan man göra vissa uttalanden om bestämmelsens innebörd. Och i den mån doktrinuttalanden bygger på sådant material som nu angetts bör de självfallet ha betydelse i sammanhanget.

I alla händelser ger en diskussion av det antydda slaget inte så mycket ytterligare ledning i fråga om ersättningsreglernas tolkning. Kanske kan den sägas ge en allmän anvisning om att man i princip bör åstadkomma så stor likformighet mellan ägare av samma kategori som möjligt. En generell reglering, som går ut på ersättningsfria ingrepp eller en reducerad ersättning, kan tänkas bli accepterad i vissa lägen där det skulle te sig alltför långtgående med en speciell reglering av samma innebörd, riktad mot en mindre grupp. Synpunkten möter i annan nordisk rätt (jfr 1.2 ovan) och är känd också från svensk diskussion;¹⁰⁷ vår lagstiftning om rådighetsinskränkningar ger åtskilliga exempel på skillnaden. – Godtas synpunkten att det allmänna inte bör ha direkt ekonomisk vinning av ett tvångsingrepp, ter det sig vidare naturligt att, som också 2:18 antyder, skilja mellan överföring av rättigheter å ena sidan, rådighetsinskränkningar å andra sidan.¹⁰⁸ Som framgår av fortsättningen är detta inställningen inte bara bakom en rad lagar

¹⁰⁵ Ross-Espersen s 638. Delvis liknande mening Gomard, Privat pension og social forsikring s 161. Jfr ovan 1.1 efter not 7.

¹⁰⁶ Jfr också Opsahl i NOU 1976:52 s 288 f.

¹⁰⁷ Se t ex Herlitz i FT 1943 s 302 f, Y Söderlund i SOU 1952:24 s 272.

¹⁰⁸ Se nedan 4.1 vid not 13 ff.

antagna både före och efter RF:s tillkomst utan också enligt flera uttalanden av lagrådet.¹⁰⁹

En mera vägande synpunkt vid tolkningen av 2:18 än de argument som nu har genomgått synes vara behovet av en *klar och lättillämpad* gränsdragning i dessa sammanhang. I dansk och norsk litteratur har visserligen betonats värdet av en elastisk tolkning av motsvarande grundlagsregel: den skulle vara en standard, vars innebörd berodde av en avvägning mellan en rad ändamålssynpunkter och kunde skifta med den rådande rättsuppfattningen.¹¹⁰ Det kan naturligtvis också sägas, att här som annars det är svårt att med en fast gränsdragning komma till tillfredsställande resultat i olika situationer. För en motsatt ståndpunkt talar emellertid inte bara värdet från den enskildes synpunkt av en bestämd gräns för lagstiftningsmakten utan också risken för att i annat fall lagprövning enligt 11:14 skulle bli ett normalt inslag i rättslivet – en ståndpunkt som lagstiftaren klart tog avstånd från i motiven till denna paragraf.¹¹¹ Synpunkten skall utvecklas närmare i det avslutande avsnittet (kap 7).¹¹²

Sammanfattningsvis är det alltså mycket svårt att på grundval av en vanlig rättspolitisk diskussion slå fast den närmare innebörden av de allmänna garantierna för den enskildes egendom. Man får noga hålla sig till de traditionella rättskällorna och se vad som framgår av dem, bl a vilka ändamålssynpunkter det kan anses legitimt att åberopa. Som inledningsvis har nämnts försöker jag använda en värderingsfri metod, som domstolar och myndigheter skulle kunna tillämpa utan att deras politiska neutralitet på allvar sätts i fråga.¹¹³ Att man här fäster vikt vid värdet av en klar gränsdragning utgör inget avsteg från denna ståndpunkt. – I alla händelser blir metoden en annan än vad som brukar användas t ex i civilrättsliga sammanhang.¹¹⁴

Resonemangen i de följande kapitlen (2–6) följer de nu antydda linjerna. Avslutningsvis (i kap 7) skall emellertid den frågan tas upp, vilka ändringar av grundlagsregeln som skulle kunna föranledas av de mera kontroversiella ändamålssynpunkter som här har behandlats.

¹⁰⁹ Jfr nedan 4.8 vid not 116 f.

¹¹⁰ Jfr Knoph, *Rettlige standarder* s 110 f, Opsahl i *Expropriationsvederlaget* s 41 f, Illum, *Servitutter* s 46 ff, 60 f, Ernst Andersen s 65. Se också Ross-Espersen s 655 ff, Fleischer, *Grunnlovens grenser* s 46 f.

¹¹¹ Se nedan 2.7 vid not 107 ff.

¹¹² Se också i *Festskrift till Hessler* s 54 f, 63 f.

¹¹³ Se närmare *Festskrift till Hessler* s 31 ff.

¹¹⁴ Något större utrymme för ändamålsresonemang lämnar Andenæs, se bl a i NOU 1976:52 s 256 ff; jfr Opsahl i NOU 1976:52 s 289 f, 293 (något närmare den här framförda uppfattningen).

2. NÅGRA ALLMÄNNA FRÅGOR

2.1. Problemen vid tillämpning av 2:18 sammanhänger delvis med den oklarhet som råder om metoden vid *grundlagstolkning* över huvud taget.¹ Skall man, liksom enligt den omdiskuterade § 84 i 1809 års regeringsform, fästa särskild vikt vid ordalagen i sådana sammanhang ("grundlagarna skola efter deras ordalydelse i varje särskilt fall tillämpas")? Ett sådant tillvägagångssätt får betydelse just när lagtexten som i det aktuella fallet skulle kunna leda till en tillämpning som avviker från vad som framgår av motiven. Särskilt formuleringen om ersättning för "förlusten" kan här tänkas bli åberopad till förmån för full kompensation (åtminstone om man bortser från fortsättningen av paragrafen – "enligt grunder som bestämmes i lag"), eller i varje fall för en generös ersättning. (Jfr 5.1 nedan.)

Frågan i vad mån ordalydelsen i sådana tolkningsfall skall tillmätas speciell vikt diskuterades livligt under den äldre regeringsformens tid.² Det står dock klart att på senare år man fäste vikt också vid andra förhållanden än grundlagstextens formulering. Någon motsvarande bestämmelse om tolkningssättet ansågs inte heller höra hemma i 1974 års regeringsform. I grundlagberedningens betänkande framhölls som det naturliga att grundlag tolkades efter samma principer som gällde för lagtolkning i allmänhet,³ och liknande mening har framförts också i litteraturen.⁴ Inte heller under det fortsatta lagstiftningsarbetet på området framfördes någon annan mening.

Som framgår av fortsättningen torde en sådan tolkningsmetod leda till att just 2:18 RF skulle få en ganska ringa betydelse som skydd för den enskilde. Han skulle bli utan ersättning få finna sig i alla möjliga rådhetsinskränkningar, och i den mån paragrafen är tillämplig skulle den inte

¹ Vissa problem som behandlas i detta avsnitt har jag mera kortfattat behandlat i Festskrift till Hessler s 37 ff.

² Se särskilt Westerberg, Grundlagarna skola efter deras ordalydelse i varje särskilt fall tillämpas, med redogörelse för tidigare diskussion.

³ SOU 1972:15 s 319.

⁴ Strömholm i SvJT 1976 s 460 (bl a just om 2:18 RF; allmän rättskälleuppfattning skall gälla och analogier tillåtas). – Liknande synpunkter Westerberg i FT 1985 s 255 f och för Norges del Andenæs i NOU 1976:52 s 256.

garantera honom full ersättning för förlusten.⁵ Detta är naturligtvis inget argument för eller mot metoden i och för sig. Frågan är emellertid, vilken räckvidd grundlagberedningens uttalande kan anses ha; passar det på alla situationer där tolkningsfrågan aktualiseras?

Den angivna tolkningsmetoden ter sig i och för sig naturlig när en grundlag tillkommer under sådana förhållanden som vår nuvarande regeringsform. I motsats till sin föregångare av 1809, och till sina motsvarigheter i åtskilliga andra länder, var den ju inte frukten av någon politisk omvälvning som avsåg att befästa vissa rättigheter mot statsmakterna – knappast ens av någon ny syn på statsskicket. Syftet var väsentligen att kodifiera redan gällande praxis. Inte minst var detta fallet med rättighetskapitlet, som i huvudsak siktade till att slå fast principer som redan tillämpades – delvis med stöd av allmän lag, delvis enligt oskrivna men i stort sett oomstridda rättsgrundsatser. När en grundlagstext tillkommer under sådana föga dramatiska omständigheter, efter ett långvarigt och omsorgsfullt utredningsarbete, kan det allmänt sett ligga nära till hands att tolka den på liknande sätt som när man tillämpar allmän lag. Då lagtexten inte ger tydligt besked skulle man ta hänsyn till föregående rättsläge och försöka utläsa ur motiven, vad för ändringar som avsetts; härvid skulle också beaktas vilka allmänna rättsgrundsatser som antas gälla på det aktuella rättsområdet och närliggande områden, liksom självfallet den rättspraxis som kunde föreligga. Det tidigare aktuella problemet, att förhållandena i samhället och medborgarnas värderingar ändrats efter grundlagens tillkomst, saknar ju än så länge nämnvärd aktualitet i fråga om 1974 års regeringsform. Motivens uttalanden har alltså full genomslagskraft.

Just för rättighetskapitlets del gör sig emellertid vissa särskilda synpunkter gällande. Flera av dess bestämmelser, bl a som sagt just 2:18, utgör närmast resultatet av en kompromiss mellan de politiska partierna, något som inte i samma grad brukar vara fallet när allmän lag stiftas. Inte bara lagtexten är svårtolkad; också motiven är kortfattade och innehållslösa på ett sätt som helt avviker från det normala i annan viktig lagstiftning. Här förekommer knappast någon motsvarighet till de kommentarer till bestämmelserna från kommittéer eller departement som avser att underlätta tolkningen i enskilda fall; och lagrådet yttrar sig normalt inte alls om förslag till ändringar i regeringsformen. Vad som än kan sägas till nackdel för en lagstiftning genom motiven⁶ – och i grundlagssammanhang ter den sig särskilt otillfredsställande – skulle en vägledning genom dem bli till god nytta, när man vill undvika fria ändamålsresonemang (jfr 1.5 ovan). Nu har man i

⁵ Jfr nedan 4.10 och 5.1. – Detta torde inte stämma med Strömholms inställning (se föreg not). Hans resonemang är dock upplagt på annat sätt än den fortsatta framställningen här.

⁶ Jfr Hessler i SvJT 1957 s 41 ff.

många frågor inte mycket annat att hålla sig till än paragrafernas ofta vaga ordalydelse. Att tala om lagstiftarens vilja framstår här som i särskild grad orealistiskt; fanns det en gemensam vilja kan den som sagt närmast antas ha varit att genomföra kompromissen under en formell enighet.

En synpunkt som framförts av lagrådet är att grundlagstexten bör tolkas strikt, när denna tolkning ter sig förmånligare för den enskilde.⁷ Här framträder legalitetssynpunkter liknande dem som brukar utvecklas inom straffrätten. – Samtidigt bör framhållas att rättighetsbestämmelserna i många fall är så pass oklart utformade att ordalagen ger den enskilde ett begränsat skydd; bl a gäller det just 2:18. Vid regeringsformens tillkomst utgick man från att lagtexten här inte alltid kunde ge preciserade lösningar i de invecklade frågor den skulle reglera⁸ – något som i själva verket torde vara naturligt, om man ville att bestämmelserna oförändrade skulle ligga till grund för konstitutionell praxis under en längre tid och under växlande samhällsförhållanden. I samband med att rättighetsbestämmelserna byggdes ut år 1976 framhölls vidare att det avsedda skyddet för enskilda i allmänhet inte gick att beskriva kort och otvetydigt i grundlagen och att de traditionella rättighetsbegreppen är vidsträckta och oskarpa i konturerna.⁹ I många fall torde från början en strikt tillämpning ha tett sig som en föga praktisk möjlighet.

Än mindre vägledning ger det naturligtvis att för den nu aktuella bestämmelsens del hänvisa till äganderättsbegreppet; detta nämns ju inte alls i regeringsformen – inte heller i målsättningsparagraferna i 1 kap. Det går inte att bygga några slutsatser i fråga om grundlagsregelns innebörd på analyser av detta begrepp, som man till synes avsiktligt har underlåtit att använda i lagstiftningen i fråga. För övrigt skulle en sådan analys knappast ge något besked av större värde i detta sammanhang.¹⁰

En annan sak är att det allmänt sett kan vara skäl att tolka reglerna om fri- och rättigheter välvilligt mot den enskilde.¹¹ Hur denna princip skall tillämpas torde dock bero på vilken rättighet det gäller, och frågan blir hur långt en sådan välvilja kan antas på för egendomsskyddets del.¹²

Vilka rättskällor finns det då i övrigt att beakta, när det gäller tolkning av den aktuella grundlagsregeln?

Enligt vad som förut sagts är det naturliga att i första hand gå till de rent juridiska instansernas bedömning. *Domstolarna* har emellertid mycket sällan

⁷ Lagrådet i prop 1977/78:75 s 144 f; jfr Holmberg-Stjernquist s 20.

⁸ Jfr t ex prop 1973:90 s 197 f.

⁹ SOU 1975:75 s 91, jfr prop 1975/76:209 s 87 f.

¹⁰ Jfr ovan 1.4 vid not 59.

¹¹ Jfr Holmberg-Stjernquist s 20.

¹² Jfr nedan 2.3 vid not 45.

fått med tolkningsfrågor av detta slag att göra.¹³ Läget är här helt annorlunda än i Norge, där som sagt en rad avgöranden finns om grundlagens egen-domsskydd (jfr 1.2 ovan).

I *förarbeten till vanlig lagstiftning*, som på ena eller andra sättet också berör 2:18 RF, kan man naturligtvis finna vissa uttalanden av intresse om paragrafens innebörd, både i betänkanden eller departementspromemorior, varpå lagstiftningen grundas, och i departementschefens anföranden i olika propositioner. Särskilt de sistnämnda är emellertid av naturliga skäl ofta politiskt färgade; på regeringshåll har man också annars all anledning att betona de skäl som talar för att ett förslag väl stämmer med grundlagen. Är det fråga om att göra en rent juridisk bedömning av förhållandet mellan grundlag och allmän lag, kan man inte under alla omständigheter lägga dessa uttalanden till grund. Man kan säga att sådana lagmotiv får betydelse mindre genom regeringens auktoritet än genom tyngden av den argumentation som förs. Något liknande gäller för övrigt ofta utredningsförslag, särskilt om de är politiskt styrda.

Lagrådets yttranden bör naturligtvis tillmätas stor betydelse i sammanhanget; det är här fråga om ett politiskt neutralt expertorgan med särskild uppgift att granska lagförslagens grundlagsenlighet (jfr 8:18 3 st 1 p RF). Inte heller detta material är emellertid så givande som man kunde hoppas. Lagrådet har visserligen diskuterat frågan om en del lagförslag varit förenliga med regeringsformen eller dess grunder, varvid man i några fall kommit in på 2:18; men man har då uttalat sig försiktigt om de besvärliga gränssfallen,¹⁴ och det är ganska oklart hur lagrådet egentligen sett på den tolkningsmetod som bör användas.¹⁵ För övrigt lär inte ens lagrådets ståndpunkt beträffande förslag till vanlig lagstiftning kunna anses avgörande, när det gäller grundlagens innebörd; den ger bara en anvisning hur denna lagstiftning av högre kvalitet bör tolkas. Trots allt kan sådana uttalanden inte väga lika tungt som själva grundlagsmotiven – i den mån dessa ger något besked på kontroversiella punkter.

Ungefär liknande betydelse som lagrådets yttranden får man tillmäta *remissyttranden* av vissa juridiska instanser – särskilt Högsta domstolen och regeringsrätten, vilka ofta får yttra sig över grundlagsförslag. Yttrandena utgör ju inte lagmotiv i teknisk mening men kan i varje fall ge upplysning om hur en grundlagsbestämmelse sannolikt kommer att bli uppfattad av dessa domstolar.

¹³ Jfr dock NJA 1981 s 1 och RegA 1980 2:69 (lagprövningsfrågor, dock ej ang 2:18 RF).

¹⁴ Se särskilt prop 1984/85:107 s 152 ff (bl a diskussionen om en "gråzon"). Att lagrådet inte mera bestämt anslutit sig till den borgerliga ståndpunkten har kritiserats från detta håll; jfr också Brunfelters mildare förebråelser s 18 ff.

¹⁵ Jfr härom Bengtsson i FT 1984 s 198 ff.

Den instans som – fränsett lagprövningsfallet – egentligen bör ha det avgörande ordet i fråga om grundlagens innebörd kan synas vara *konstitutionsutskottet*. Dess roll är visserligen inte lika central som det finländska grundlagsutskottets (se 1.2 ovan), men här sker ändå den slutliga prövningen i sak, innan en lag beslutas,¹⁶ och normalt följer riksdagen utskottets mening. Självfallet har en domstol eller en förvaltningsmyndighet att respektera utskottets ståndpunkt i enskilda fall (utom just i vissa lagprövningssituationer, jfr 2.6 nedan). Som jag utvecklat i annat sammanhang¹⁷ framstår dock utskottets tolkningssätt från rent juridisk synpunkt som en förebild av ganska tvivelaktigt värde. Det står klart att politiska hänsyn här kan spela en avgörande roll, inte minst när det gäller en så kontroversiell fråga som innebörden av 2:18 RF. Ett belysande exempel, som senare skall beröras närmare (4.12), är utskottets utlåtande om grundlagsenligheten av vissa bestämmelser om omprövning i vattenlagen; de olika ledamöternas tolkning hade direkt samband med deras politiska inställning.¹⁸ Något liknande kan för övrigt sägas också om *andra riksdagsutskott*, när de bedömer grundlagsfrågor.¹⁹ Att analysera metodfrågan med utgångspunkt i utskottspraxis verkar därför inte så givande.

Också det finländska grundlagsutskottets utlåtanden synes ofta politiskt färgade,²⁰ vilket inte hindrat att man i den juridiska litteraturen ägnat utskottets praxis ingående analyser.²¹ Men här är det fråga om ett betydligt större material än hos oss, och grundlagsutskottets uttalanden förefaller präglade av en viss konsekvens i rättsuppfattningen; man har i utskottet också försökt få de konstitutionella frågorna belysta av rättsvetenskaplig och annan utomstående sakkunskap, vilket bör ha kommit de teoretiska problemen att framstå klarare.

Om någon konstitutionell praxis, som skulle påverka innehållet av 2:18, lär man knappast ännu kunna tala; riksdagen har endast i enstaka fall, och då med knapp minoritet, tagit ställning till bestämmelsens innebörd. Utom i den nyss berörda frågan om vattenlagen har detta huvudsakligen skett bara i fråga om lagstiftningen angående handredskapsfiske (se 4.5 nedan).

Som framgår av det följande (2.4) lär också Europakonventionen och Europaorganens avgöranden i vissa tveksamma fall kunna inverka på tolkningen av en grundlagsregel; den frågan skall tas upp i ett senare samman-

¹⁶ Jfr utskottets befogenheter enligt 12:1–12:3 RF.

¹⁷ Se Festskrift till Hessler s 41 f.

¹⁸ Se JoU 1982/83:30 s 168 ff. Jfr också om lagstiftningen ang löntagarfonder FiU 1983/84:20 s 102 ff, där liknande meningsskiljaktighet förekom i KU.

¹⁹ Ett exempel på liknande tendenser ges i 2.4 vid not 77 (minoriteten).

²⁰ Hidén, Säädosvalvonta Suomessa I s 203 ff.

²¹ Se ang den aktuella frågan särskilt Hidén i Lakimies 1971 s 99 ff, Riepula s 180 ff.

hang.²² Också detta är rättskällor som typiskt sett har mindre intresse vid tillämpning av vanlig lagstiftning.

Sammanfattningsvis tyder det sagda på att man inte i alla avseenden kan tolka grundlagstext med samma metod som man tolkar allmän lag. Materialet är delvis av annat slag, rättskällornas inbördes tyngd är delvis en annan. Vad som särskilt bör betonas i detta sammanhang är att det knappast finns skäl att förorda någon generellt tillämplig princip. Man får anpassa metoden efter de skilda situationer, där sådana rättssäkerhetsgarantier som 2:18 och andra bestämmelser i 2 kap får aktualitet.

När *vanlig lag stiftas* har de ansvariga instanserna anledning att inte bara hålla sig till RF:s ordalag utan också noga beakta grundlagsregelns syfte; samma synsätt bör fö också remissinstanser anlägga. Denna princip torde också följas i normala fall. Att en lagregel stämmer med grundlagen, fast den inte är klart oförenlig därmed, är något som utredande kommittéer, departementschef och riksdagsutskott ogärna vill acceptera. Om av politiska eller andra skäl trots allt det kontroversiella förslaget skulle läggas fram, anstränger man sig vanligen att bagatellisera möjliga motsättningar av detta slag. Lagrådet lär vidare vara skyldigt att påtala också fall där ett lagförslag bara avviker från syftet med en grundlagsregel, inte från dess ordalag.²³ Här kan en noggrann analys av grundlagens innebörd i belysning av förarbetena bli nödvändig för att man skall kunna konstatera, om en föreslagen lagstiftning kan godtas. På samma sätt får lagstiftaren pröva frågan om en ändring i grundlagen bör ske, innan en tilltänkt lagstiftning kan komma till stånd.

När väl en lag trätt i kraft, kan en tolkning av grundlagsregeln bli aktuell vid *lagprövning* enligt 11:14 RF. Då får man rimligen anlägga ett annat synsätt; kravet på uppenbarhet, som i och för sig är ganska oklart (jfr 2.6 nedan), ger bedömningen en särskild prägel.²⁴ Att döma av motiven till 11:14 bör prövningen här avse endast lagens förenlighet med den aktuella grundlagsbestämmelsen, inte om den går att förena med bestämmelsens *grunder*. Det framhålls vidare att visserligen inte bara brott mot entydigt formulerade grundlagsbestämmelser kan utlösa ett underkännande men att möjligheten till reell lagprövning minskar, ju mindre preciserat bestämmelsen i fråga är utformad – detta just med hänsyn till att uppenbart fel skall föreligga.²⁵ Meningen är synbarligen att man får underkänna en

²² Se nedan 2.6 efter not 120.

²³ Jfr Bengtsson i FT 1984 s 199.

²⁴ Jfr även Bent Christensen i Dansk miljøret I s 149, Gomard, Privat pension og social forsikring s 162 ff, 169 f, Andenæs s 297, som alla synes göra en liknande skillnad. Se även Eckhoff och Wilberg i Lov og rett 1975 s 365, Opsahl i NOU 1976:52 s 289. (Märk att förutsättningarna för lagprövning inte är helt desamma.)

²⁵ Jfr SOU 1978:34 s 109, som synes ansluta till uttalandena i SOU 1975:75 s 211 (jfr även s 108).

lagstiftning, som strider mot mera allmänt formulerade grundlagsstadganden, bara om grundtanken bakom ett sådant stadgande har åsidosatts på ett flagrant sätt.²⁶ Denna grundtanke kan man naturligtvis få fram av motiven. Men grundlagstexten torde även i detta läge vara det centrala, som man utgår från vid lagprövningen. Tolkningsprincipen är alltså inte bara en konsekvens av kravet på uppenbart fel i 11:14 RF; man kan inte bedöma ett uppenbart avsteg från motiven på samma vis som ett uppenbart avsteg från ordalagen.

Den angivna skillnaden mellan lagstiftnings- och lagprövningssituationerna illustreras av NJA 1951 s 39, särskilt Svea hovrätts beslut i referat I. Målet gällde frågan, om lagstiftningen om kvarlåtenskapsskatt kunde åsidosättas på den grund att den innebar grundlagsstridig konfiskation. Hovrätten, som tidigare – vid remissbehandling av betänkandet om kvarlåtenskapsskatt – avstyrkt lagstiftningen såsom oförenlig med regeringsformen, godtog den nu, eftersom den inte uppenbart var grundlagsstridig. (HD fann däremot skatten grundlagsenlig och undgick därmed att ta ställning till uppenbarhetsregeln.) Hovrättens ståndpunkt, närmare bestämt att man bara ville åsidosätta lagstiftning av riksdagen i uppenbara fall, kritiserades häftigt av skattens motståndare, varvid inställningen i remissyttrandet återopades. Från lagprövningssynpunkt var emellertid ståndpunkten säkerligen korrekt; principerna för lagprövning var desamma då som nu,²⁷ om också prövningsrätten inte var allmänt erkänd.²⁸ På liknande sätt får en domare i HD eller regeringsrätten i regel godta en antagen lagstiftning, även om han i lagrådet ansett lagförslaget svärförenligt med grundlagen.

Vid sidan av de situationer som nu berörts – lagstiftnings- och lagprövningsfallen – kan grundlagsreglerna få betydelse som tolkningsdatum vid tillämpning av bestämmelser i allmän lag, här lagregler om ersättning vid offentliga ingrepp. Sådana bestämmelser måste ofta uppfattas på det sätt som bäst stämmer med grundlagen. Och härvid får man återigen fästa vikt också vid de allmänna tankegångar som ligger bakom grundlagsregeln och därigenom vid dess motiv, i den mån något går att utläsa av dem.

Slutligen kan i avsaknad av lagbestämmelser grundlagsregeln emellanåt anses uttrycka en allmän rättsgrundsats som är tillämplig i enskilda fall. Såvitt angår 2:18 RF är det tänkbart att paragrafen får betydelse, om det allmänna ingriper på ett sätt som kan jämföras med expropriation utan att några särskilda ersättningsregler finns (tex om allemansrätten förklaras innebära rätt att varaktigt ställa upp husvagnar på vissa områden).²⁹ Som framgår av fortsättningen (6.2) är det dock tveksamt hur grundlagsregeln kan

²⁶ Jfr SOU 1975:75 s 108. – Westerberg (FT 1985 s 255 f) tillmäter motiven betydligt större vikt.

²⁷ Jfr härom SOU 1941:20 s 16, 122 ff; Petrén i SvJT 1956 s 500 ff.

²⁸ Se Undén i SvJT 1956 s 260 ff.

²⁹ Jfr Jonzon-Delin-Bengtsson s 23.

inverka i sådana sammanhang. – Även i den nu berörda situationen är det naturligt att fästa vikt inte bara vid bestämmelsens text utan också vid de utläggningar om dess innebörd som kan förekomma i motiven.

Också i de båda sistnämnda fallen är det svårundvikligt att tvister uppkommer om regelns närmare innehåll, något som man helst ville undgå vid rättighetsreglernas tillkomst.³⁰ Detta kan vara ett skäl att inte i onödan dra in grundlagsregeln i olika tvister som lika väl kan lösas med hjälp av allmänna ersättningsprinciper eller analogier från speciella lagregler på närliggande områden.³¹ I särskilda fall kan det emellertid bli ofrånkomligt att beakta också bestämmelsen i 2:18 RF.

2.2. Vad som nu sagts innebär att tolkningen av grundlagsbestämmelsen i viss mån skulle variera med tolkningssituationen. Vid lagprövning skulle man ställa ordalagen i förgrunden, medan däremot i andra sammanhang grundlagsmotiven skulle få större betydelse. Även andra förhållanden torde emellertid kunna inverka just för rättighetsreglernas del.

Av särskild vikt synes här vara *situationen vid tillkomsten av dessa regler*. Som nämnt har man velat ge bestämmelser som fastslog de rättigheter som redan fanns enligt gällande lag. I några fall har dock grundlagstexten ansetts stämma mindre väl med existerande lagstiftning, och man har då försökt anpassa denna till grundlagen eller lösa konflikten genom övergångsbestämmelser.³² När inte detta skett, måste det rimligen antas att tidigare ersättningsregler, antingen de framgick av uttryckliga lagstadganden, av motiv eller av rättspraxis, inte stod i strid med de nya grundlagsreglerna. I så fall får de äldre lagreglerna anses visa *maximum* av det rättsskydd den enskilde kan kräva enligt grundlagen; skyddet skulle inte gå längre än den mest ofördelaktiga lagregel som fått kvarstå oförändrad efter reformen, förutsatt att regeln är i någon mån jämförlig med den bestämmelse som är under bedömning.

Vad särskilt angår 2:18, har lagstiftaren framför allt vid 1979 års lagändringar speciellt uppmärksammat frågan om dess förhållande till gällande rätt (jfr 1.3 ovan), varvid man som nämnt kunde bygga bl a på en grundlig genomgång i 1975 års betänkande.³³ Tydligt har man därvid inte funnit några bestämmelser vara så oförenliga med grundlagsstadgandet att de borde upphävas.³⁴ Det borde därför egentligen vara möjligt att ge också *mindre*

³⁰ Jfr SOU 1975:75 s 91 f.

³¹ Jfr Skovgaard s 69, Gomard och Bent Christensen i UFR 1984 s 148 f.

³² Jfr SOU 1975:75 s 213 f, prop 1975/76:209 s 169 f, H Strömberg, Normgivningsmakten s 49.

³³ SOU 1975:75, bil 16.

³⁴ Jfr SOU 1978:34 s 215; jfr om motsvarande fråga vid 1976 års grundlagsändringar SOU 1975:75 s 213 f.

generösa lagregler än dem som gällde år 1979, så länge de inte strider mot lagtexten i 2:18 – t ex att fastställa grunder för expropriationsersättningens beräkning som är betydligt ofördelaktigare än expropriationslagens regler (jfr 5.2 nedan). – Som förut framhållits var emellertid syftet med 1979 års lagändring att slå fast de principer som då gällde i fråga om ersättningsnivån; skall man följa motiven, blir det alltså innebörden av dessa regler som får största betydelsen. Frågorna skall närmare behandlas i ett senare avsnitt (kap 5).

Samtidigt bör understrykas att regeln i 2:18 lika litet som andra rättighetsregler i regeringsformen sammanfattar den lagstiftning som gällde vid regeringsformens tillkomst, och naturligtvis än mindre den som nu gäller. Lagstiftaren har i åtskilliga sammanhang gett ett bättre skydd än grundlagen tvingar till – i vårt fall frikostigare ersättningsregler än 2:18 föreskriver eller ersättning även vid andra ingrepp än 2:18 tar sikte på, särskilt rådhetsinskränkningar. Man anser, som det sägs t ex i förslaget till plan- och bygglag, "rimligt" att ersättning utgår för vissa förluster.³⁵ Men nödvändigt är det inte.

Det är alltså inget avgörande argument för tillämpning av 2:18, att lagstiftaren i allmänhet föreskrivit ersättning i en viss situation. Man bör visserligen många gånger ha rätt att av sådana skäl tala om en allmän ersättningsprincip, som kan bli av betydelse när inte lagen ger klart besked; ett exempel ger den återkommande grundsatsen att avsevärt intrång i pågående markanvändning ger rätt till gottgörelse. Men det bör med skärpa framhållas att detta inte behöver innebära att regeln om expropriativa ingrepp i 2:18 skulle anses omfatta dessa situationer.³⁶ Både lagtext och motiv talar här emot, och avsteg från den allmänna principen kan inte gärna anses grundlagsstridiga (se närmare 4.8 nedan). Rättsläget är här ett annat än i Norge och Danmark (jfr 1.2 ovan).

Det kan tilläggas att den svenska principen rimligen borde innebära en viss fördel också för de enskilda som ett ingrepp riktar sig mot. Om en generös lagregel skulle få återverkningar på innehållet av 2:18, kunde det befaras att lagstiftaren i vissa sammanhang skulle vara återhållsam med att föreskriva ersättning utanför de expropriativa ingreppens område. Nu riskerar han inte att generositeten åberopas mot honom i andra sammanhang.

En granskning av rättsläget vid grundlagsregelns tillkomst ger alltså bara en ofullständig bild av läget. Mot att fästa större vikt vid detta rättsläge kunde också invändas, att gränsdragningen därigenom komme att bero av tillfälligheter vid tillkomsten av olika lagar – om en perifer lagstiftning inte genomtänkts tillräckligt, eller kanske förbisetts när 2:18 fick sin utform-

³⁵ Se prop 1985/86:1 s 374.

³⁶ Annan mening Brunfelte s 69 ff, 74 f, där lagstiftningen i fråga anförs som ett argument för att grundlagen skulle garantera ersättning.

ning, skulle detta kunna på ett avgörande sätt inverka på grundlagsregelns innebörd. Skall man också fästa vikt vid lagmotivens utläggningar bör det observeras att inte alla sådana förarbeten håller högsta klass.

Allt detta kan naturligtvis medges. Å andra sidan bör framhållas att med den svårighet som föreligger att finna en objektiv tolkningsmetod i detta fall man rimligen får ta fasta på de utvägar som finns och åtminstone presumera att lagstiftaren har tänkt igenom frågorna. Det är vad som sker i andra fall, där systematiken i en lag eller vissa lagars förhållande till varandra läggs till grund för slutsatser om en bestämmelses tolkning; och det finns knappast något skäl varför man inte skulle ha rätt att på motsvarande sätt ta grundlagsstiftaren på allvar, även om man inte kan stödja sig på några uttryckliga motivuttalanden i tolkningsfrågan.

Mot en objektiv grundlagstolkning av denna typ kan också invändas att rimligen också grundlagens anda och syfte borde binda statsorganen – en synpunkt som har utvecklats bl a av Knoph för Norges del, för övrigt just med kritik mot det ledande rättsfallet om egendomsskydd NRt 1918 s 401.³⁷ Mot en sådan metod kan man i vart fall i det aktuella sammanhanget invända, att det allmänna syftet med en grundlagsregel ofta är oklart, inte minst när den är följden av en politisk kompromiss mellan partier med motsatta strävanden (jfr 1.3 ovan). Som förut framhållits blir motiven då lätt kortfattade och intetsägande. Det kunde ligga nära till hands att ändå försöka intolka i lagregeln vad en lagstiftare rimligtvis kan antas ha lagt in i den. Det är emellertid tydligt att sådana konstruktioner särskilt ofta riskerar att färgas av uttolkarens egna värderingar – man antar att lagstiftaren varit ungefär lika förnuftig som man själv. När inte resonemanget bygger på några uttalanden från lagstiftarhåll, har det ofta begränsat värde. En domstol lär aldrig kunna åsidosätta en vanlig lag enbart med stöd av hypotetiska resonemang vad en lagstiftare skulle ha motiverat en grundlagsregel med, om han uttalat sig i frågan (jfr 2.6 nedan). Och även angrepp på lagförslag utifrån sådana tolkningar av RF torde enligt min mening böra ske mycket återhållsamt, särskilt då det gäller kontroversiella förslag exempelvis på egendomsskyddets område.

2.3. Vad särskilt gäller bestämmelsen i 2:18 tillkommer en annan omständighet, som man inte gärna kan bortse från vid dess tolkning. Det är ingalunda självklart att det just här skulle stämma med lagstiftarens mening att tillämpa rättighetsregeln generöst mot den enskilde. Bestämmelsens utformning och förhistoria ger knappast stöd för att äganderätten skulle vara jämställd med flertalet andra medborgerliga rättigheter som grundlagen tryggar (jfr 1.3 ovan).

Bl a kan nämnas att när departementschefen, synbarligen med ringa entusiasm, bestämde sig för att ge en allmänt hållen regel om egendomsskydd hän samtidigt framhöll att en grundlagsreglering angående den enskil-

³⁷ Se Hensiktens betydning s 47 ff.

des ekonomiska trygghet skulle vara ofullständig och missvisande, om den inte också slog fast den enskildes rätt till trygghet i arbetsanställningen och till inflytande över sina arbetsförhållanden.³⁸ Den regel härom som togs upp i propositionen fick visserligen helt annan utformning vid riksdagsbehandlingen, men det torde inte ha berott på att arbetstagarens skydd ansågs mindre viktigt än egendomstryggheten.³⁹ Som framgått ville riksdagen inte likställa äganderätten med de grundläggande fri- och rättigheter som behandlades i 2 kap RF utan flyttade bestämmelsen härom till 8 kap; även om regeln år 1976 fick komma med bland övriga rättighetsregler i 2 kap, behölls den väsentligen oförändrad, och inget tyder på att man haft någon annan syn än tidigare på äganderättens skyddsvärde. Det materiella skydd som bestämmelsen gett har hela tiden varit underlägset skyddet för de rättigheter som berörs i 2:12, 2:15 och 2:16 RF och är alltså av påtagligt bräckligt slag.⁴⁰ Om behovet att trygga övriga fri- och rättigheter rådde i stort sett enighet mellan de politiska partierna vid grundlagens tillkomst och senare ändringar, men det kan man inte gärna påstå i fråga om äganderätten till mark och produktionsmedel. Det är *en* sak att privat äganderätt till sådan egendom godtogs, något annat om ett särskilt grundlagsskydd för ägandet ansetts som ett naturligt inslag i RF:s rättighetsregler. Inte ens i förarbetena till 1979 års lagstiftning, där en borgerlig regering lade fram propositionen, går det att finna några uttalanden att ta fasta på för dem som hävdar egendomsskyddets betydelse.

En sådan tveksamhet, ibland gränsande till olust, från lagstiftarens sida är svår att bortse från när man skall tillämpa grundlagsregeln om egendomsskydd. I Danmark, där ändå motsvarande grundlagsregel uttryckligen skyddar äganderätten, har man framhållit att denna rättighet får anses ha lägre kvalitet än t ex den personliga integriteten;⁴¹ liknande synpunkter har framförts i norsk doktrin,⁴² och de framträder rentav i Høyesteretts omskrivna plenumavgörande om expropriationsersättning, NRt 1976 s 1 ("Kløftadommen")⁴³ – låt vara att man satt i fråga riktigheten av domstolens uttalande just när det gäller domstolarnas lagprövning.⁴⁴

³⁸ Prop 1973:90 s 194; jfr 2:2 i regeringsförslaget (även här en "bör"-regel).

³⁹ Se KU 1973:26 s 51 f.

⁴⁰ Se ovan 1.4.

⁴¹ Bent Christensen i Dansk Miljøret I s 152.

⁴² C og L Smith, Norsk rett og folkeretten s 222 ff; se också C Smith i Lov og rett 1975 s 301 f. Jfr Eivind Smith i Rättssäkerhet och demokrati s 128 ff.

⁴³ Se härom närmare nedan 5.1 vid not 30.

⁴⁴ Andenæs s 336; uttalandet bör kanske läsas mot bakgrund av hans allmänt sett höga uppskattning av lagprövningsrätten bl a när det gäller skydd för äganderätten.

Mot bakgrund av det anförda kan det finnas goda skäl för att se saken på liknande sätt hos oss.⁴⁵ Ingenting i grundlagen eller dess förarbeten synes berättiga domstolar och andra myndigheter att anta några underförstådda principer just till äganderättens skydd, vilka skulle gälla oavsett vad som framgår av de sedvanliga rättskällorna. Snarare tyder materialet på motsatsen: även om rättighetsreglerna allmänt sett skall tolkas generöst mot den enskilde, gäller detta bara i begränsad mån 2:18. Det är också ohållbart att bagatellisera lagmotivens inställning på den grunden att den ofta har en klart politisk prägel; oavsett vad man tycker om den privata äganderätten måste det i en fråga av denna kontroversiella art vara väsentligt att rättstillämparen bortser från sina egna värderingar, vilka också kan präglade hans samhällsekonomiska bedömningar.⁴⁶

Ett mera vägande argument mot att tolkningsvis inskränka det skydd 2:18 synes innebära kan naturligtvis vara att egendomsskyddet ingår i en rättstradition, som går ut på någorlunda adekvat ersättning vid expropriativa ingrepp – en princip som av ålder har framstått som naturlig både för jurister och andra. Man har talat om äganderätten som en "rättsteknisk basprincip", som skulle ligga till grund för vårt rättssystem; lagstiftningen skulle reglera antingen avvikelser från basprincipen, t ex expropriation, eller också konfliktsituationer där den måste kartläggas (t ex tvesalu), och principen utgjorde även ett uttryck för ett rättspolitiskt ställningstagande.⁴⁷

Det kan visserligen invändas, att under senare år det blivit alltmera tveklaktigt om denna basprincip verkligen utgjort något mer än ett praktiskt rättstekniskt grepp, som alltjämt anses lämpligt att använda vid lagstiftning på olika områden; att inläsa något principiellt ståndpunktstagande i detta är inte alldeles lätt. Tvärtom förefaller lagstiftaren i samband med grundlagens tillkomst gärna ha velat frigöra sig från traditioner av detta slag.⁴⁸ Å andra sidan kan man med fog begära att regering och riksdag använder klart språk, om de vill ta avstånd från en hävdvunnen ersättningsgrundsats av detta slag; det räcker knappast med allmänt kritiska formuleringar angående den privata äganderättens värde och antydningar om att skyddet för den skulle vara moget att avskaffas. Vill man ändra samhället genom lagstiftning, får man inte gå alltför diskret fram.⁴⁹ – Ett sådant betraktelsesätt stämmer med vad

⁴⁵ Jfr Bengtsson, Skadestånd vid myndighetsutövning II s 219 och Roos i Om våra rättigheter I s 100.

⁴⁶ Resonemanget har, delvis något utförligare, utvecklats i Festskrift till Hessler s 45 ff.

⁴⁷ Strömholm i Äganderätt och egendomsskydd s 16 f. Jfr även Brunfelter i samma arbete s 113.

⁴⁸ Jfr Roos, a a s 100, 106.

⁴⁹ Jfr också Strömholm i SvJT 1976 s 467 f (där dock argumentet om den juridiska traditionen drivits betydligt längre). Se även Opsahl i NOU 1976:52 s 292 (närmare min mening).

man allmänt tillämpar vid ny lagstiftning, som formellt är förenlig med äldre principer av grundläggande art: om varken den nya lagen eller dess motiv ger tydligt stöd för annat, lär de äldre principerna alltså anses giltiga.⁵⁰ Det kan visserligen sägas – som i annan nordisk rätt – att grundlagen måste lämna utrymme för en utveckling i det angivna avseendet;⁵¹ men vår regeringsform är så färsk, att man i varje fall får presumera att den ger uttryck för gällande rätt.⁵²

Resultatet skulle alltså bli, att bestämmelsen i 2:18 å ena sidan inte bör tänjas ut längre än vad ordalagen och förarbetena direkt ger täckning för, när det gäller egendomsskyddet, men å andra sidan inte heller tolkas bort under hänvisning till någon underförstådd avsikt hos lagstiftaren. En strävan att avpolitisera lagtolkningen får inte drivas så långt att man glömmer bort det skyddssyfte som framgår redan av regelns utformning. – Det är inget särskilt konstigt i detta resonemang; så gör man också annars, när det gäller att tillämpa politiskt omstridd lagstiftning. Det är bara den tidigare diskussionen i litteraturen som kan ge anledning att betona dessa allmänna synpunkter.⁵³

De nu berörda politiska motsättningarna synes få visst intresse också för användningen av olika uttalanden i motiven till andra lagar, när man kommer in på egendomsskyddet. I de flesta rättsvetenskapliga undersökningar brukar man kunna ställa yttranden från lagstiftarhåll mot varandra utan att den politiska bakgrunden till dem särskilt beaktas – i vart fall när de saknar klart partipolitiska övertoner. Men på det aktuella området får man räkna med möjligheten att politiska ståndpunkter i större omfattning än annars präglar exempelvis departementschefsuttalanden. Centrala resonemang från departementsjuristernas sida kan ha jämkats i olika riktningar vid en överarbetning. Även om det föredragande statsrådets partifärg inte kan spela någon roll för uttalandets tyngd, kan det bli lättare att sätta in uttalandet i sitt sammanhang, om partifärgen beaktas (därmed inte sagt att sådana förhållanden nödvändigtvis måste ha inverkat). – Än mera gäller naturligtvis detta utskottsutlåtanden, där majoritetsförhållandena kan ge den enda rimliga förklaringen till skillnader i fråga om lagtolkningen.⁵⁴

2.4. I det föregående har inte berörts den inverkan internationella konventioner, särskilt den *européiska konventionen om de mänskliga rättigheterna*

⁵⁰ Ett exempel utgör den ringa effekt som DepCh:s allmänna uttalanden i prop 1972:5 med förslag till SKL synes ha haft på domstolarnas praxis. Jfr härom Bengtsson i Lakimies 1984 (Festskrift till 250-årsminnet av 1734 års lag) s 980 f.

⁵¹ Se t ex Gomard, Privat pension og social forsikring s 168 f, Fleischer, Grunnlovens grenser s 131 ff.

⁵² Jfr ovan 1.1 efter not 8.

⁵³ Jfr ovan 1.1 vid not 6 f.

⁵⁴ Jfr ovan 2.1 vid not 16 ff.

kan få på tolkningen av grundlagen. Frågan får betydelse inte minst i fråga om 2:18 RF. I motsats till denna bestämmelse innehåller ju konventionen en positiv regel om äganderättsskydd. Art 1 i första protokollet till konventionen föreskriver följande:

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.

Enligt artikeln skall alltså egendomen lämnas okränkt. Den enskilde kan dock både berövas egendom och drabbas av en användningsreglering i det allmännas intresse. Vid en jämförelse med den svenska bestämmelsen, liksom de övriga nordiska regler och den västtyska grundlagsbestämmelse vilka behandlats i det föregående (1.2), är det påfallande att ersättningsrätten inte uttryckligen nämns i artikeln. Visserligen har hänvisningen till folkrättens allmänna grundsatser uppfattats som en föreskrift om adekvat ersättning, men den har ansetts bara gälla skyddet för utlänningar. Som framgår av fortsättningen inverkar däremot en ersättningsrätt på intresseavvägningen enligt paragrafen.⁵⁵ – I alla händelser bör betonas att artikelns allmänna struktur helt avviker från 2:18 RF.

Europakonventionens bestämmelse ansågs år 1953 inte utgöra något hinder för Sverige att ratificera protokollet i fråga; artikeln skulle "överensstämma med grunderna för den svenska rättsordningen".⁵⁶ Numera har den kommit i blickpunkten särskilt efter Europadomstolens omskrivna dom av år 1982 i Sporröng-Lönnroth-målet, som rörde långvariga expropriationstillstånd till väsentligt hinder för de berörda fastigheternas användning. Här fälldes Sverige på grundval av ett resonemang, där domstolen i viss utsträckning förbehöll sig rätten att pröva om äganderätten i skälighetsomfattning tillgodoses i nationell lagstiftning. Härvid skall en avvägning göras mellan det allmännas och ägarens intresse; frågan blir om ingreppet medför en rimlig balans mellan dem.⁵⁷

⁵⁵ Se nedan vid not 72 ff. – Jfr om det sagda nyligen domen i *James m fl* s 58 ff, *Bogdan* s 22 ff, 30 ff och vidare *Peukert* i *Human Rights Law Journal* 2 s 38 ff, *Yearbook* 3 s 422 ff, jfr 7 s 226 ff, *Danielius* s 186 och i *SvJT* 1972 s 63 ff, *Opsahl* och *Friberg* i *SvJT* 1983 s 423 f; kritik av *Schwelb* i *American Journal of Comparative Law* 1964 s 521 ff och *Brunfelter* s 43, 110 f. Se även *Jacobs* s 165 f och om folkrättsliga regler i allmänhet *Eek* s 419 ff m hänvisn.

⁵⁶ Prop 1953:32 s 4 f. Jfr härom *Bogdan* s 40.

⁵⁷ Jfr redogörelse för domen av *Opsahl* och *Friberg*, a a s 401 ff.

Domstolens tolkning av denna artikel, som länge nog betraktats som knappast ens en paperstiger,⁵⁸ har kommit att väcka åtskilligt uppseende. I den allmänna debatten i Sverige har avgörandet använts som argument mot olika ingrepp i äganderätten.⁵⁹ Inte minst motståndare till lagstiftningen om löntagarfonder hämtade nytt mod efter Europadomstolens ställningstagande; man menade synbarligen att här skulle finnas möjlighet att – med stöd av en förhoppningsvis mera ägarvänlig internationell juristopinion – komma åt den svenska lagstiftningen, även om den i och för sig skulle visa sig grundlagsenlig. Fast lagrådets uttalande inte gav stöd för detta,⁶⁰ inleddes processer vid både svensk domstol och Europadomstolen om löntagarfondernas grundlagsenlighet – med hänsyn också till konventionens innehåll – respektive förenlighet med Europakonventionen. Också bl a lagstiftningen om handredskapsfiske (4.5 nedan) har angripits på samma grund. – Kommissionen för de mänskliga rättigheterna har inte delat uppfattningen att fondlagstiftningen skulle stå i strid med konventionen, men det torde inte hindra att man alltjämt har goda förhoppningar på förståelse hos Europaorganen när det gäller andra lagar som försämrar egendomsskyddet.

Det verkar visserligen som om resonemangen från fondmotståndare och andra företrädare för ägarintresset i viss utsträckning präglats av önsketänkande, när man diskuterat betydelsen av Sporrong-Lönnrothsdomen. Man kan undra om verkligen detta avgörande ger anledning att betrakta Europadomstolen som ett effektivt värn mot vad riksdagen kan tänkas besluta om äganderätten. Ett par domar från 1986 (James m fl; Lithgow m fl) betonar den vida marginal som lagstiftaren har i enskilda stater bl a i fråga om det allmänna intressets vikt och compensationens storlek. Emellertid kan man inte komma ifrån att konventionen, såsom den numera tolkas av Europadomstolen, kan få sin betydelse för det svenska egendomsskyddets del – inte bara vid granskningen av olika lagförslag utan också vid tillämpningen av svensk lagstiftning.

Konventionen binder som bekant inte direkt de nationella domstolarna;⁶¹ för detta fordras att den omsatts i svensk lagstiftning. Denna s k transformationsteori utgör i varje fall den vedertagna ståndpunkten, som framgår av grundlagens förarbeten⁶² och på senare år kommit till uttryck bl a i NJA

⁵⁸ Se t ex Fawcett s 348.

⁵⁹ Jfr vidare Brunfelter s 48 ff (utförligt) och i SvJT 1983 s 301 ff, Westerberg, Röstvärdesdifferenser s 30 ff. – Särskilt energiskt pläderas för denna ståndpunkt i Sporrong-Lönnroth, En handbok, där bl a Brunfelter fyndigt och med starkt engagemang tar fasta på varje moment i domen som kan tyda på ett vittgående egendomsskydd.

⁶⁰ Prop 1983/84:50 s 145. Ang kommissionens bedömning av frågan se Bogdan s 17, 41.

⁶¹ Jfr NJA 1973 s 423, RegÅ 1974:61, Danelius s 56 f, Almering i SvJT 1973 s 784 ff, Lindholm i SvJT 1986 s 15 ff.

⁶² Prop 1973:90 s 195; jfr KU 1973:26.

1981 s 1205.⁶³ I detta mål – som gällde bl a frågan om en skiljeklausul var giltig enligt regeln i konventionens art 6 och 11:3 RF – framhöll HD bl a att bestämmelser i internationella konventioner inte utan förmedling av lagstiftning blir gällande svensk rätt;⁶⁴ det fick emellertid förutsättas att bestämmelserna i RF, som tillkommit efter Sveriges ratificering av Europa-konventionen, stod i överensstämmelse med dennas föreskrifter, och dessa kunde därjämte belysa innebörden av bestämmelserna i RF. Detta rättsläge kan inte anses rubbat av Sporrang-Lönnrothsdomen; att svensk lagstiftning i ett visst fall visat sig oförenlig med konventionen kan inte gärna medföra att det traditionella förhållandet mellan nationell rätt och folkrätt skulle utan vidare förändras.⁶⁵ I enlighet med denna ståndpunkt torde en domstol, när en lag påstås vara konventionsstridig, böra pröva endast om lagen avviker från grundlagsregeln – visserligen tolkad bl a mot bakgrunden av konventionen – och åsidosätta lagen bara under förutsättningar som anges i 11:14 RF. Ett avgörande från Europadomstolen, där konventionens innebörd preciseras, kan ha en vägledande betydelse för grundlagstolkningen jämförlik med en dom av HD eller regeringsrätten; särskild vikt får naturligtvis avgörandet om en svensk lagstiftning direkt underkänts.⁶⁶ Men det innebär inte att därigenom en ny rättsregel tillkommer som de svenska domstolarna är skyldiga att följa på samma sätt som grundlagen.⁶⁷ Vad angår redan lagakraftvunna domar i tvistemål, torde dessa kunna upphävas endast under förutsättningar som anges i 58:1 4 p RB (uppenbar lagstridighet). Möjligheten torde vara liten, när domstolen inte avvikit från grundlagens ordalydelse.⁶⁸

För vårt vidkommande innebär detta att Europakonventionens bestämmelse om egendomsskydd inte kan direkt åberopas vid svensk domstol som stöd för att underkänna en nationell lagstiftning. *Medelbart* bör däremot bestämmelsen, såsom den tolkas av Europadomstolen och kommissionen för de mänskliga rättigheterna, kunna inverka vid tolkning av 2:18. Det är naturligt att här som annars söka hindra motsättningar mellan svensk lag

⁶³ Se även bl a ADD 1972:5, NJA 1984 s 903 och från litteraturen G Petrén i SvJT 1979 s 39, Strömberg-Melander, Folkrätt s 16 ff, Eek s 258 ff. Avvikande mening J Sundberg bl a i Svensk rätt i omvandling s 506 med not 44 samt i Lagar, rättigheter och Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna s 9 ff, jfr s 77 ff. Så även MalmLöf och Millqvist i Studier kring Europakonventionen s 43 ff. Frågan behandlas mera allmänt av Jägerskiöld i Folkrätt och inomstatlig rätt.

⁶⁴ Undantag gjordes för fall där de redan hade motsvarighet i vår lagstiftning eller sedvanerätt.

⁶⁵ Annorlunda Brunfelter s 49 ff och i Sporrang-Lönnroth, En handbok s 201, 204 f.

⁶⁶ Jfr FLU 1961:38 s 10 (se även Welamsons yttrande s 7 ff), Brunfelter i SvJT 1983 s 303. Jfr om norsk rätt Andenæs s 326.

⁶⁷ Jfr Welamsons i föreg not nämnda yttrande, RegÅ 1974:61, Petrén i Lagar, rättigheter s 84. Se även Brunfelter s 44 ff, Bogdan s 40.

⁶⁸ Jfr Welamson, Rättegång VI s 224 f.

och konventionens regel genom att i möjlig mån söka beakta konventionens inställning. Är dess innebörd klar i ett visst avseende, skulle alltså skyddet enligt RF antas ha motsvarande innehåll, för den händelse detta är förenligt med grundlagsregelns ordalag och inte motsägs av grundlagens förarbeten. – Som framgått är emellertid just den aktuella konventionsregeln dock allt annat än klar; den kan få betydelse i sammanhanget bara i den mån den preciseras i Europaorganens praxis.

Här kan det naturligtvis komma upp vissa besvärliga konflikter mellan konventionens antagna innehåll och svenska rättskällor; de skall behandlas i olika sammanhang i det följande. Allmänt sett torde det krävas ett mycket tydligt ståndpunktstagande av Europadomstolen eller kommissionen för att neutralisera verkningarna av ett centralt motivuttalande om grundlagens innebörd – det räcker knappast med att uttalandet visar sig stämma illa med Europadomstolens allmänna inställning. Något annat vore svårförenligt med den principiella hållning som svensk rätt här har intagit. Inte heller torde ett avgörande av ett Europaorgan kunna medföra att en typ av lagregel, som traditionellt anses förenlig med RF, plötsligt skulle bli oförbindande för en svensk domstol – t ex att denna skulle åsidosätta en inskränkning i ägarens byggnadsrätt inom detaljplanerat område. – Förhållandena kan emellertid i viss mån växla bl a med hänsyn till konfliktsituationens art och tyngden av de grundlagsmotiv som blir aktuella i sammanhanget.

Här bör också tas upp en särskild synpunkt som påverkar konventionens betydelse för den svenska grundlagens del. Diskussionerna i Europadomstolen och kommissionen har i betydande utsträckning rört myndigheternas tillämpning av en nationell rättsregel i *det enskilda fallet*. I den mån dessa haft frihet att bestämma ingreppets art och omfattning, är det inte sällan möjligt att det sätt varpå ingreppet skett varit det utslagsgivande för bedömningen – det allmänna intresset har inte vägt tillräckligt tungt i den konkreta situationen, myndigheterna har inte tagit rimlig hänsyn till den enskildes särskilda förhållanden.⁶⁹ I så fall behöver bedömningen inte uppfattas så att själva *lagstiftningen* är konventionsstridig på annat sätt än att den ger möjlighet till en sådan tillämpning som kritiseras. Och då finns det ingen anledning att förkasta en svensk lagstiftning av ungefär samma innebörd, förutsatt att den kan tolkas på ett förmånligare sätt för den enskilde. På detta vis kan ändå konventionens synsätt slå igenom, utan att den svenska lagen måste anses oförenlig med vare sig konventionen eller RF.

Som redan antytts måste också konventionens verkningar rimligen ha sin begränsning med hänsyn till *grundlagsregelns utformning*. Vad Europadomstolen än säger kan svårligen regeln i 2:18 omtolkas så att den blir någon sorts allmän bestämmelse om egendomsskydd – den är och förblir en föreskrift om ersättning i en viss situation, nämligen vid expropriativa ingrepp.

⁶⁹ Se t ex kommissionen i *Gillow v U.K.* (nr 154 ff). Jfr även James m fl nr 36.

En skärpning av Europaorganens praxis kan inte gärna tillmätas någon betydelse i detta avseende.

Risken för konflikter mellan konvention och gällande svensk lagstiftning torde vidare inte vara så stor som emellanåt påstås. Nuvarande svenska lagar om ingrepp i egendom lär knappast vara konventionsstridiga,⁷⁰ om också lagstiftningen om handelskapsfiske torde röra sig på det tillåtnas gräns (4.5 nedan). Man bör nog inte överskatta betydelsen av den med knapp majoritet avgjorda Sporrang-Lönnrothsdomen. Tolkar man domskälen på gängse vis synes de närmast tala för att avgörandet har en relativt begränsad räckvidd. Resultatet sammanhänger med att man inte ville likställa ett långvarigt expropriationstillstånd med rådighetsinskränkning enligt art 1 st 2, eftersom förfarandet avsåg att beröva ägaren egendomen – ett resonemang som minoriteten kritiserade. Vidare framhölls regleringens osmidighet: ägaren kunde varken få tillståndet förkortat eller kräva ersättning. I den mån resonemanget siktade på den tillämpliga lagregeln var det alltså av ganska speciellt slag och är svårt att överföra till vanliga rådighetsinskränkningar – då måste st 2 bli tillämpligt, och det allmännas intresse får större tyngd i förhållande till den enskilde. En avgörande synpunkt tycks ha varit det varaktiga osäkerhetstillstånd för ägarna som tillstånden medförde och som ägarna inte kunde göra något åt, i brist på möjlighet att få saken prövad vid domstol.

Avgörandet visar alltså främst att vissa gränser går för möjligheten att i nationell lagstiftning reglera äganderätten på det sätt som i staten i fråga betraktas som rimligt. När man i litteraturen, liksom i vissa riksdagsmotioner, ansett domen medföra en genomgripande ändring också i fråga om det svenska rättsläget, torde man ha föregripit utvecklingen;⁷¹ där är vi inte än, och det är ovisst – om också tänkbart – att vi kommer dit i framtiden.

Vad ersättningsrätten angår, är det som sagt omdiskuterat om konventionsregeln alls kan anses tillämplig på ersättningsnivån. Det torde emellertid vara klart att den ersättning den enskilde tillförsäkras vid ett ingrepp får betydelse, när det gäller avvägningen av det allmännas intresse mot den enskilde. Vid prövningen, om en användningsreglering enligt andra stycket står i rimlig proportion till det offentliga intresset, blir ett viktigt moment om den enskilde fått någon kompensation för förlusten.⁷² Bl a fallet Sporrang-Lönnroth visar att samma resonemang blir aktuellt också i fråga om kränkning av regelns första stycke: inte heller vid förmögenhetsöverföring synes full ersättning nödvändigtvis behöva utgå, men den får inte

⁷⁰ Jfr Opsahl-Friberg, a a s 428. – Domen i James m fl tycks närmast bekräfta detta.

⁷¹ Brunfelter i SvJT 1983 s 301 ff synes inte tillräckligt betona det speciella i situationen, se också motion 1984/85:1105. Jfr SOU 1986:23 s 347. – Möjligheten för en utveckling i den riktning domen anger har framhållits bl a av Danelius s 185. Jfr dock ovan efter not 60 om betydelsen av Europaorganens praxis.

⁷² Se nyligen James m fl nr 54, Bogdan s 22 ff och även Danelius s 186 f, kommissionen i Lithgow v U.K. nr 374 och i Gillow v U.K. nr 146–148.

vara så liten att den rimliga balansen till den enskildes intresse rubbas.⁷³ Sannolikt fordras en betydande undervärdering av skadan för att domstolen skall reagera på sådana grunder.⁷⁴

Om det sagda är riktigt, får Europakonventionens regel en ganska begränsad självständig betydelse för den svenska rättens del. Artikeln är alltför vagt hållen för att ge någon egentlig garanti åt den enskilde.⁷⁵ Just när det gäller egendomsskyddet kan man visserligen knappast utan vidare följa HD:s uttalande i NJA 1981 s 1205, att regeringsformens bestämmelser kan förutsättas stå i överensstämmelse med konventionens föreskrifter. I ljuset av erfarenheterna under de senaste åren är det tveksamt om man generellt kan hålla fast vid denna uppfattning om harmoni mellan grundlag och konvention. Men hur konventionens egendomsskydd förhåller sig till grundlagens lär först så småningom komma att klargöras. Det kan vara naturligt, inte minst med hänsyn till svårigheterna för svenska domstolar att följa med utvecklingen i Strasbourg och analysera dess innebörd, om de i tvivelsmål tolkar regeringsformen på det sätt som framgår av lagtext och motiv. Sedan skulle det bli regeringens sak att svara för att svensk lagstiftning följer de krav på egendomsskydd som den senaste konventionstolkningen ställer.⁷⁶ I nuvarande läge skulle alltså Europaorganens praxis bara i vissa speciella fall, främst där grundlagsmotiven inte ger något besked, få betydelse för tolkningen av 2:18. I en framtid, när denna praxis stadgat sig och motiven till 2:18 kommer på längre avstånd, är det tänkbart att konventionen kan få ett mera direkt inflytande på grundlagens tillämpning.

I varje fall kan man knappast resonera som jordbruksutskottets minoritet synes ha gjort i fråga om lagförslaget om handredskapsfiske: då egendomsskyddet enligt 1809 års regeringsform sades fylla konventionens krav när denna år 1953 ratificerades, skulle regeln i 2:18 nuvarande RF anses ha samma innebörd som konventionsartikeln.⁷⁷ Det är knappast rimligt att dra sådana slutsatser av ett mer än 30 år gammalt uttalande, när det gäller tolkningen i detalj av nuvarande grundlag – det skulle avvika från både lagtext och motiv i 2:18. Att märka är också att uppfattningen om de förpliktelser

⁷³ Se även James m fl nr 54, kommissionen i *Lithgow v U.K.* nr 374 ff och domen i samma mål. – En annan sak är att när en kränkning konstaterats, skadeståndsbedömningen verkar generös; jfr *Sporrong-Lönnroth*, skadeståndsmålet.

⁷⁴ Jfr *Peukert*, a a s 69, kommissionen i *Lithgow v U.K.* nr 377, 387, domen i samma mål och i *James m fl* (nr 54). Se även *Brunfelter* s 46, 84.

⁷⁵ Jfr *Roos* i *Äganderätt och egendomsskydd* s 46 f och *Vängby* i *SOU* 1986:23 s 347 f. – Intrycket förstärks av i not 74 nämnda domar; jfr före not 61.

⁷⁶ Jfr *Jägerskiöld*, *Folkrätt och inomstatlig rätt* s 211, 222 f och *Vängby* a st.

⁷⁷ *JoU* 1984/85:26 s 18, som hänvisar till det antydda – enligt min mening knappast hållbara – resonemanget i motion 1984/85:2837. – Jfr *Bogdan* s 40.

konventionsregeln förde med sig då var en helt annan än idag.⁷⁸ – Inte heller HD:s uttalande år 1981 ger anledning till ett resonemang av detta slag.

Hur som helst utgör Europadomstolens inställning ett osäkerhetsmoment som bör särskilt betonas;⁷⁹ man kan inte säkert veta, om inte andra tolkningsmetoder än de svenska och andra uppfattningar om domstolarnas förhållande till de politiska instanserna kan medföra att vad som tidigare framställt som en korrekt inskränkning i ersättningsrätten numera ter sig som ett ingrepp i äganderätten, som är förbjudet åtminstone enligt konventionen och därigenom påverkar också innehållet av 2:18 RF. De följande resonemangen får hela tiden läsas med hänsyn till denna reservation för den kommande utvecklingen. Men det bör understrykas att den som påstår att svensk lagstiftning så klart avviker från konventionen att den inte kan godtas, måste ha bevisbördan för sitt påstående. Såvitt gäller nuvarande rättsregler har något sådant inte ens gjorts sannolikt. Enbart en *risk* för viss framtida utveckling i Europapraxis räcker inte till för att underkänna en lagregel, knappast ens för att förkasta ett lagförslag på juridiska grunder.

2.5. Redan här kan det finnas anledning att ta upp en allmän synpunkt, som kan få betydelse vid tolkning av 2:18 (för övrigt i än högre grad när det gäller tillämpning av vanlig lag om rättsenliga myndighetsingrepp). Den rör ersättningsfrågornas nära samband med *skadeståndsrättsliga* principer.

Liksom på skadeståndsrättens område kan man också i fråga om rättsenliga ingrepp skilja mellan två grupper av problem: *dels* förutsättningarna för ersättning – när är ingreppet av sådan art och omfattning att gottgörelse skall utgå? – *dels* ersättningsrättens närmare innebörd, alltså vad som gäller om ersättningsskade, orsakssammanhang, skadevärdering och grunder för ersättningens reduktion eller bortfall. Dessa båda frågekomplex kan dock knappast hållas klart isär; som Skovgaard påvisat för den danska rättsens del, kan man vid myndighetsingrepp av olika slag urskilja en tendens att låta skadans omfattning utgöra en självständig ersättningsgrund.⁸⁰ Mellan expropriationsreglerna och skadeståndsreglerna – framför allt på miljöskadornas område kan vidare konstateras en viss växelverkan, som innebär att principer från ena området påverkar de grundsatser som anses gälla på det andra.⁸¹ Också i övrigt finns det beröringspunkter mellan reglerna på de båda rättsområdena.⁸² Vid vissa expropriationsliknande ingrepp kan det vara en flytande övergång till det skadeståndsrättsliga ansvar för fel vid myndighetsut-

⁷⁸ Jfr Jacobs s 164 ff, Peukert, a a s 38 ff, Danelius s 185.

⁷⁹ Jfr DepCh:s resonemang i prop 1985/86:1 s 420 f; se dock Vängby a st. – Jfr ang tolkning av 6 § FiGrL Riepus s 184 ff.

⁸⁰ Se a a bl a s 260 ff; jfr Bengtsson i SvJT 1984 s 477.

⁸¹ Jfr här SOU 1983:7 s 126 med där angiven litteratur. – Förhållandet skall behandlas närmare i arbetets andra del.

⁸² Jfr Werin i SvJT 1978 s 117 ff.

övning som regleras i SkL. Myndighetens ingripande kan ju ha varit olagligt eller utförts på felaktigt sätt, och har det orsakat en skada av expropriationstyp – egendom har felaktigt tagits i anspråk, äganderätten har med orätt begränsats i annat fall, eventuellt med skada på en rörelse som följd – blir parallellerna påfallande.⁸³ Att konstatera, om tillräckliga skäl föreläggat för ett beslut om ett expropriativt ingrepp eller om en verklig nödsituation föreläggat, kan vara mycket besvärligt.

I dansk litteratur har nyligen Skovgaard, under hänvisning bl a till en del gränssfall av den antydda typen, sökt finna en enhetlig formel för det allmännas ansvar för fel och för ersättningsskyldigheten vid rättsenligt handlande.⁸⁴ I varje fall för Sveriges del synes något sådant knappast möjligt. Enligt lagstiftarens inställning är dessa områden åtskilda (om också man vid skadeståndslagens tillkomst inte klargjorde i vad mån dess särskilda ansvarsbegränsande regler vid myndighetsutövning går att tillämpa åtminstone analogivis vid rättsenliga ingripanden⁸⁵). Trots att bestämmelserna i expropriationslagen och i skadeståndslagens regler om skadestånd vid myndighetsutövning tillkom ungefär samtidigt är det svårt att finna något egentligt inflytande från den ena lagstiftningen på det andra, bara vissa paralleller mellan resonemangen; de beröringspunkter som finns framgår inte av lagarna utan finns huvudsakligen uttryckta i allmänna rättsprinciper på de båda områdena.⁸⁶ Såväl vid expropriation som enligt skadeståndslagen är ersättningsskyldigheten visserligen begränsad, men på skilda sätt.⁸⁷ I och för sig är detta naturligt; de typiska ersättningssituationerna skiljer sig åt. Bl a är det vid fel i offentlig verksamhet inte i samma utsträckning som vid expropriation fråga om förluster för framtiden.⁸⁸ Men också skadeståndslagen kan mycket väl omfatta sådan skada, t ex när egendom felaktigt tas i anspråk eller en rörelse felaktigt drabbas genom ett myndighetsbeslut, som inte går att reparera genom att beslutet upphävs. – En annan bidragande orsak till olikheterna kan ha varit att lagstiftningen här gick åt olika håll: expropriationslagen innebar en inskränkning i det allmännas ersättningsskyldighet, skadeståndslagen en utvidgning av detta ansvar, vilken dock på särskilda punkter måste begränsas av olika orsaker – bl a sammanhanget med process- och förvaltningsrättsliga regler.⁸⁹

Det finns alltså även vissa klara skillnader mellan skadestandsreglerna och bestämmelserna om expropriation. Trots dessa måste de skadeståndsrättsliga principerna rimligen få viss betydelse också för innebörden av 2:18 RF. Om det är tillåtet att reducera skadeståndet vid *fel* på det allmännas sida, t ex enligt 3 kap 4–6 §§ eller 6 kap 1 § skadeståndslagen, borde 2:18 RF tillåta

⁸³ Jfr Bengtsson, Skadestånd vid myndighetsutövning II s 219 ff.

⁸⁴ Se särskilt a a kap VI.

⁸⁵ Jfr Bengtsson, a a s 221 f och även i SvJT 1984 s 470.

⁸⁶ Jfr Bouvin-Hedman-Stark s 132 ff.

⁸⁷ Jfr å ena sidan 4 kap ExprL, å andra sidan 3:4–6 SkL.

⁸⁸ Jfr SOU 1969:50 s 184.

⁸⁹ Jfr Bengtsson, Skadestånd vid myndighetsutövning I, särskilt kap 2.

en liknande reduktion också vid *rättsenliga* ingrepp av det slag som där avses. Annars skulle det föreligga en påfallande inkonsekvens i rättssystemet, som ibland kan verka direkt stötande: skulle staten komma lättare undan när dess funktionärer begått ett fel? – Man kan naturligtvis, och inte utan fog, invända att det i stället är skadestandsreglerna som inte är tillräckligt generösa.⁹⁰ En del av de jämningsregler som här har intresse, särskilt 3 kap 5 § skadeståndslagen, har för övrigt hittills haft ringa praktisk betydelse. Men någon ändring av dem lär inte vara aktuell, och så länge de gäller kan man inte bortse från dem när ersättningen för rättsenliga ingrepp diskuteras.

På liknande sätt måste oskrivna skadeståndsrättsliga grundsatser om krav på (adekvat) kausalitet, om ersättningsskill skada, om skador som endast medelbart träffar den skadelidande, om samtycke till risk etc antas påverka ersättningsskyldigheten också vid rättsenliga ingrepp, förutsatt att skadesituationerna är någorlunda likartade. Tanken, att skadeståndsrättsliga principer fyller ut grundlagens bestämmelser om ersättning vid andra expropriativa ingrepp, har framförts i annan nordisk doktrin,⁹¹ och den torde gälla även för Sveriges del – låt vara att man kan tveka vilka skadeståndsgrundsatser som här kan komma i fråga. I den mån Europakonventionen inverkar i sammanhanget, torde ett liknande resonemang vara befogat också för dess vidkommande: egendomsskyddets innehåll måste antas åtminstone i någon utsträckning påverkas av de nationella principerna för bestämmande av skadeersättning.

Omvänt torde de principer som fastslagits genom grundlagsregeln kunna påverka också skadeståndsskyldigheten i vissa situationer av likartat slag – t ex vid felaktiga expropriativa ingrepp. Denna problematik kan inte tas upp i detta sammanhang.⁹²

2.6. Grundlagsregelns betydelse vid lagprövning. Vad som hittills sagts om betydelsen av 2:18 RF tar främst sikte på regelns funktion som rättesnöre för lagstiftaren. Den kan emellertid, som förut antytts, också åberopas till stöd för ersättningsskyldighet i *enskilda fall*. I första hand tänker man väl då på lagprövning enligt 11:14 RF. Men bestämmelsen kan också påverka de allmänna ersättningsprinciper som – utan att några lagbestämmelser åsidosätts – kan läggas till grund för kompensation vid olika ingrepp. (Se 2.8 nedan.)

Vad först gäller *lagprövning* med stöd av 2:18 RF, har man som bekant numera lagfäst en princip som redan tidigare ansetts gälla i svensk rätt: domstolar och andra myndigheter har rätt att underlåta tillämpning av en föreskrift som står i strid med grundlag (och annan överordnad författning),

⁹⁰ Jfr Bengtsson, a a I s 41 ff och Westerberg i Juridik i omvandling s 651 f.

⁹¹ Ross-Espersen s 689 ff; se även Opsahl i TfR 1962 s 401 och i Expropriations-vederlaget s 42 f.

⁹² Jfr Bengtsson, a a II s 219 ff; se även nedan 6.2 vid not 14 f.

varvid dock föreskrifter av riksdagen och regeringen bara får åsidosättas om felet är "uppenbart" (11:14 RF).

Regeln var i viss mån kontroversiell,⁹³ i varje fall när det gällde att ta upp den i grundlagen.⁹⁴ Särskilda betänkligheter väckte prövning av författningar som riksdagen beslutat. På regeringshåll hade man, av naturliga skäl, länge velat förringa prövningsrättens betydelse;⁹⁵ från den borgerliga oppositionens sida torde principen ha mött betydligt större uppskattning.⁹⁶ Man kan fråga, om det inte också på denna punkt varit skilda uppfattningar om egendomsordningen som framför allt legat bakom olikheten i synsätt.⁹⁷ Mot en lagprövningsrätt invändes framför allt att det var betänkligt att ge icke politiska organ makt att underkänna även de högsta statsmakternas beslut, något som inte heller kunde vara lyckligt för domstolarnas auktoritet och ställning i samhället.⁹⁸ Även om enligt RF den offentliga makten utövas under lagarna (1:1), sägs ju samtidigt att den utgår från folket. Ännu 1976 var frågan så pass känslig att riksdagen inte vågade följa regeringens förslag att lagfästa den lagprövningsrätt som ansågs gälla.⁹⁹ År 1979 tog man däremot detta steg, utan avsikt att ändra prövningsrätten till dess innehåll. Kravet på uppenbart fel torde sålunda ha motsvarat tidigare praxis,¹⁰⁰ om också man i doktrinen inte alltid ville acceptera denna begränsning.¹⁰¹

Det får nog anses som en vinst att innebörden av lagprövningsrätten numera slagits fast i svensk grundlag, och därtill med inte helt intetsägende motiv. I varje fall kan det knappast råda något tvivel om lagstiftarens allmänna inställning i frågan. Det bör understrykas att de fyra största partierna var ense på denna punkt.¹⁰² I Norge är läget på området betydligt

⁹³ Jfr redogörelse för den äldre diskussionen i frågan av Westerståhl i SOU 1941:20 s 114 ff. Se vidare Undén i SvJT 1956 s 260 ff, Petrén i SvJT 1956 s 500 ff och i SvJT 1966 s 432, Jägerskiöld i StvT 1964 s 1 ff och 1965 s 249 ff, jfr Petrén i StvT 1964 s 403 ff och 1965 s 558 f.

⁹⁴ Jfr prop 1975/76:209 s 94 f, 200 ff, KU 1975/76:56 s 19, prop 1978/79:195 s 41 f.

⁹⁵ Jfr Undén i SvJT 1956 s 260 ff.

⁹⁶ Jfr KU 1975/76:56 s 76 ff.

⁹⁷ Jfr om Danmark Spang-Hansen i NJMF 1966 s 256 f.

⁹⁸ Jfr Undén a st, Jägerskiöld i StvT 1964 s 16, prop 1975/76:209 s 208 f, prop 1973:90 s 197 f.

⁹⁹ Se KU 1975/76:56 s 19.

¹⁰⁰ Se bl a NJA 1961 s 253 (viss regel i valutaförordningen) och HovR:s dom i NJA 1951 s 39. Jfr Petrén i SvJT 1966 s 432.

¹⁰¹ Skeptisk synes bl a Petrén ha varit, jfr bl a StvT 1964 s 404 f.

¹⁰² I kommittén var vpk-ledamoten (Kvist) skiljaktig, se SOU 1975:75 s 229 f; han ville ytterligare inskränka lagprövningsrätten.

oklarare, om också lagprövningsrätten tydligen går längre än hos oss.¹⁰³ Även i Danmark synes en viss tveksamhet råda om innebörden av denna rätt, som enbart grundas på domstolarnas praxis. Det står dock klart att rätten utövas återhållsamt.¹⁰⁴

Därmed är naturligtvis inte sagt att 11:14 skulle vara lätt att tillämpa eller utformad på alldeles lämpligt vis. Regler som kräver uppenbarhet för att gälla vållar i regel problem. Dels kan man ofta tveka om kravet avser bevisningen eller det materiella rättsläget – något som dock medför mindre svårigheter här, eftersom det normalt blir fråga om uppenbarhet i det senare hänseendet. Dels är det alltid svårt att dra gränsen för vad som är uppenbart. Beträffande 11:14 tillkommer bekymret att lagprövningen kan gälla vitt skilda fall. Bl a kan framhållas olikheten mellan situationer där kompetensbestämmelser har överträtts – en författning har beslutats av regeringen fast den krävt lagform, eventuellt efter otillåten delegation – och situationer där dess innehåll är otillåtet. Det är inte säkert att uppenbarhetsregeln tillämpas på samma sätt i dessa fall.¹⁰⁵

I den allmänna debatten på borgerligt håll, och i viss mån även i litteraturen,¹⁰⁶ har man gärna betonat lagprövningsrättens praktiska betydelse, ofta just med tanke på skyddet för privat egendom. Det torde ha tett sig tilltalande att det här skulle finnas en spärr mot angrepp mot äganderätten – domstolarna har åtminstone tidigare antagits vara ett relativt pålitligt värn mot alla försök att ändra det ekonomiska systemet i samhället. De närmare principerna för tillämpningen av 11:14 RF har emellertid i ringa utsträckning diskuterats.

Av förarbetena framgår i alla händelser att lagprövningsrätten skall utövas med den största försiktighet, särskilt naturligtvis när det gäller riksdagens och regeringens lagstiftning – något som redan framgår av grundlagtexten.¹⁰⁷ Man har understrukt att kravet på uppenbart fel här begränsar betydelsen av 11:14 till säregna fall, mestadels under onormala samhälls-

¹⁰³ Se t ex Castberg II s 167 ff, Andenæs s 331 ff och NRt 1976 s 1, där frågan diskuterades mera ingående. – Det här aktuella problemet om domstolarnas förhållande till § 105 NGrL behandlas utförligt av Fleischer s 206 ff, se också Grunnlovens grenser s 21 ff, 178 ff, 192 ff. Eivind Smith jämför det svenska och norska systemet i Rättssäkerhet och demokrati s 124 ff.

¹⁰⁴ Jfr Ross-Espersen s 184 ff, Poul Andersen s 450 ff. Se även Ufr 1952:797 H.

¹⁰⁵ Jfr Eivind Smith a st.

¹⁰⁶ Se Lysén i FT 1983 s 134 ff (materiell lagprövning i allmänhet) och även Brunfelter-Svegfors s 96 ff, Westerberg, Röstvärdesdifferenserna s 19 ff och i FT 1985 s 255 ff. Viss kritik av den svenska återhållsamheten i Eivind Smith a st. – Jfr Holmberg i Rättspolitiska studier s 49 ff.

¹⁰⁷ Se SOU 1975:75 s 108 f, prop 1975/76:209 s 93 f, 202 (HD:s yttrande), SOU 1978:34 s 108 f, prop 1978/79:195 s 41 f.

förhållanden.¹⁰⁸ Det synes knappast befogat att analogisera med andra uppenbarhetskrav i lagstiftningen (t ex resningsgrunden att rättstillämpning "uppenbart strider mot lag" i 58 kap 1 § 4 och 2 § 4 RB); det gäller här regler med annat syfte och annan tillkomsthistoria.¹⁰⁹ Såvitt angår 2:18 RF torde egentliga konflikter uppkomma bara när en författning anger att ingen ersättning skall utgå vid ingrepp av visst slag (något som också kan tänkas ligga i rättsregelns konstruktion, t ex när det är fråga om beskattning) eller att det skall utgå lägre ersättning än grundlagsregeln anses föreskriva; andra grundlagstridiga angrepp mot egendomsrätten torde inte bli aktuella. I sådana fall skall den begränsande föreskriften inte tillämpas, om inga tvivel kan råda om normernas oförenlighet.¹¹⁰ Enligt konstitutionsutskottets uttalande vid tillkomsten av 11:14 RF skulle riksdagens tillämpning av ett visst grundlagsstadgande respekteras, så länge den höll sig inom ramen för en möjlig tolkning av bestämmelsen i fråga.¹¹¹ Här får självfallet utformningen av grundlagsregeln betydelse, bl a hur pass preciserat dess räckvidd och dess syfte framgår av lagtexten.

Som förut utvecklats (2.1) finns det skäl att fästa särskild vikt vid ordalagen av den grundlagsregel som i det enskilda fallet påstås vara överträdd; också regelns motiv lär dock få en viss, fast begränsad betydelse. Med det betraktelsesätt som ligger bakom 11:14 synes man, schematiskt sett, kunna räkna med fyra typfall av lagprövning.

a. Lagen strider både mot klar grundlagstext och mot grundlagsregelns förarbeten. Här kan 11:14 utan tvivel tillämpas (därmed inte sagt att uppenbarhetsrekvisitet alltid är uppfyllt).

b. Lagen strider mot klar grundlagstext, men enligt grundlagens förarbeten skulle den kunna godtas. Här är det också tänkbart att 11:14 kan bli aktuell. Men den omständigheten, att avvikelser åtminstone har visst stöd i motiven, torde böra beaktas vid prövningen om felet är uppenbart – särskilt med tanke på den restriktivitet som bör iakttas när frågan om åsidosättande av en lagregel uppkommer.¹¹²

¹⁰⁸ Jfr t ex Holmberg-Stjernquist s 397 ff. – Liknande synpunkter har jag utvecklat i Festskrift till Hessler s 54 ff. Annan mening Brunfelts s 24 f, 28 ff.

¹⁰⁹ Se emellertid Westerberg, Röstvärdesdifferenserna s 27, som hänvisar till RegR:s yttrande i prop 1975/76:209 s 204. Detta utgör dock knappast något stöd för en vittgående lagprövningsrätt.

¹¹⁰ Jfr SOU 1975:75 s 108 f. Det där anförda exemplet om konflikt med 2:14 (åberopat av Westerberg i FT 1985 s 256 till stöd för en vittgående lagprövningsrätt) torde böra bedömas med hänsyn till yttrandefrihetens speciella ställning (jfr 2.3 vid not 45 om egendomsskyddet). Uttalandet upprepas följande i senare motiv till 11:14.

¹¹¹ KU 1978/79:39 s 13.

¹¹² Jfr dock Westerberg, Röstvärdesdifferenserna s 23 f, Lysén i FT 1983 s 155 v.

c. Lagen är åtminstone till nöds förenlig med grundlagens text men inte med dess förarbeten. Här torde man bara kunna åsidosätta lagens regler i den mån det står klart att de strider mot en grundtanke bakom grundlagsregeln (se ovan). Med all sannolikhet är det sällsynt att felet i detta läge kan anses uppenbart. Möjligen kan det tänkas att grundlagstexten på grund av något förbiseende fått en formulering som möjliggör den ifrågasatta lagstiftningen, eller att avsikten är att kringgå grundlagsregeln. Den senare situationen, som inte berörs i motiven till 11:14, skall närmare uppmärksammas i det följande (2.7).

d. Lagen är förenlig med såväl grundlagens ordalydelse som dess förarbeten. Här lär den inte kunna åsidosättas.

Vad som särskilt bör betonas i detta sammanhang är att 11:14 knappast går att åberopa i *d*-fallet. Det räcker alltså inte att man skulle kunna hävda att lagen i fråga ter sig orimlig till sin innebörd eller står i strid med allmänna rättsprinciper, som i andra sammanhang kommit till uttryck i lagstiftningen. Det är argument som får betydelse vid den juridiska granskningen av ett lagförslag,¹¹³ inte vid lagprövning. Någon lucka i grundlagsskyddet, som grundlagens upphovsmän förbisett men de i själva verket hade velat täcka, torde vara svår att finna med hänsyn till det långvariga och noggranna utredningsarbete som ligger bakom rättighetsreglerna.

Man torde i detta sammanhang få utgå från den tolkning av grundlagen som en kvalificerad juridisk bedömare kan antas göra – inte från det sätt varpå en politiker eller en lekman kan väntas läsa texten. Bara om juristen måste komma till annat resultat än lagstiftaren tydligen gjort, kan man överväga att tillämpa 11:14.¹¹⁴ Har lagrådet hört rörande den omtvistade lagen och synbarligen uppmärksammat problemet utan att ha erinringar mot lagens grundlagsenlighet, torde det alltså bli mycket svårt att åsidosätta en bestämmelse med stöd av 11:14,¹¹⁵ något som kan få aktualitet exempelvis för plan- och byggnadslagstiftningen. Under normala förhållanden skulle lagprövning således komma i fråga vid förbiseenden eller liknande från lagstiftarens sida – kanske genom ändringar i sista stund i en lagtext – såvida inte det ovanliga inträffar att han handlar tvärt emot vad den juridiska expertisen allmänt förordar. Om detta är fallet, såsom då regeringen och riksdagen inte godtar invändningar av t ex lagrådet, kan det synas särskilt angeläget att en domstol reagerar. Här är det å andra sidan fråga om ett medvetet ställningstagande av statsmakterna, vilket enligt en huvudtanke i

¹¹³ Jfr Bengtsson i FT 1984 s 194 ff, 201 ff.

¹¹⁴ Jfr RegR:s yttrande i prop 1975/76:209 s 204, RegÅ 1981 2:14, NJA 1984 s 868 och NJA 1981 s 1, skiljaktigheten. Se emellertid G Petrén's skiljaktighet i RegÅ 1980 2:69, där uppenbarhetskravet inte anses lika strängt.

¹¹⁵ Jfr NJA 1964 s 471 (HovR:s uttalande om lagrådet, vartill HD synes ha anslutit sig).

förarbetena motiverar speciell varsamhet hos en icke politisk instans som en domstol eller en förvaltningsmyndighet.

Man kan fråga om en domstol vid lagprövning alltid kan utgå från att lagrådet uppmärksammat en möjlig konflikt med grundlagen, även om frågan helt förbigåtts i dess yttrande. Med nuvarande arbetstakt är det kanske inte helt uteslutet att en fråga av detta slag kan ha förbisetts, om den inte på något sätt berörs vare sig i lagförslagets motiv eller i tillgängliga remissyttranden.¹¹⁶ Men för att något sådant skall kunna antas får man nog fordra att det gäller en perifer fråga, som vid lagförslagets granskning inte kan ha framstått som på något sätt praktisk.

Vad särskilt angår frågan, om man med hjälp av den omstridda lagprövningsbestämmelsen kan få den omstridda bestämmelsen om egendomsskydd att slå igenom i strid med riksdagsmajoritetens vilja, torde den bedömningen framstå som ännu känsligare än när det gäller att hävda sådana rättigheter för den enskilde som den personliga integriteten eller yttrandefriheten.¹¹⁷ I fråga om 2:18 RF lär det vara närliggande för en domstol eller annan myndighet att pröva andra utvägar att komma till rätta med konflikten,¹¹⁸ närmast att *omtolka* den kontroversiella lagregeln så att den går att förena med grundlagen.¹¹⁹ Det innebär i så fall inte något annat ståndpunkts-tagande i fråga om grundlagsskyddet, men konflikten med riksdagen blir mindre uppenbar: prövningen får närmast karaktären av en juridisk-teknisk bedömning. – Men ibland går inte heller detta. Ter sig lagstiftarens grundlagstolkning alldeles omöjlig, finns det då inte något annat att göra än att underkänna lagregeln. Situationen torde knappast ha så stort praktiskt intresse – det får man åtminstone hoppas.

Vad som nu har sagts går ut på en ganska restriktiv tolkning av 11:14 RF i olika sammanhang. Man kan vänta sig att tolkningen kritiseras från olika rättspolitiska synpunkter – den kan utnyttjas av en lagstiftare, som inte drar sig för att hålla sig omedelbart intill gränsen av det tillåtna. Att farhågorna inte är alldeles utan grund framgår bl a av konflikterna kring 1985 års lagstiftning om handredskapsfiske (se 4.5 nedan). Men det kan inte hjälpas att det finns en viss risk för sådant missbruk. Här är det återigen fråga om en politiskt kontroversiell fråga, där det med mitt synsätt är särskilt viktigt att domstolarna anknyter till lagstiftarens värderingar – i vårt

¹¹⁶ Jfr Bengtsson i FT 1984 s 193 f.

¹¹⁷ Jfr SOU 1975:75 s 108.

¹¹⁸ Jfr Petrén i Om våra rättigheter II s 15 f (om de rättstillämpande organens allmänna inställning).

¹¹⁹ Jfr SOU 1975:75 s 108, Petrén-Ragnemalm s 304, Brunfelter s 30 och från Norge t ex NRt 1976 s 1, där närmast en sådan metod synes använd (jfr härom bl a Andenæs s 398, Opsahl i Lov og rett 1976 s 49 f); se även Svea HovR:s remissyttrande i prop 1978/79:195, bil 2, s 40.

fall de hänsyn som legat bakom grundlagsregelns utformning. Och hur han sett saken, under enighet på borgerligt och socialdemokratiskt håll, råder det ingen tvekan om. Inte något parti önskade en mera långtgående lagprövningsrätt.¹²⁰ Detta bör vara avgörande – åtminstone i fråga om 2:18.

I detta sammanhang kan framhållas att i varje fall frågan om motiven till 2:18 skall ha betydelse vid en lagprövning knappast torde få större praktiskt intresse. Motiven ger nämligen knappast stöd för någon långtgående tillämpning (jfr 1.3 ovan), och som framgår av fortsättningen ger de i de flesta situationer ringa hjälp åt den enskilde utöver vad som framgår av själva lagtexten.

Som förut utvecklats torde också Europakonventionen spela en viss roll vid grundlagens tolkning (2.4), och den kan därigenom även tänkas bli åberopad vid lagprövning enligt 11:14 RF. Vid sidan av ordalagen torde den emellertid ha en begränsad betydelse, närmast jämförlig med motiven. Avfattningen av den aktuella bestämmelsen i konventionen är ju i hög grad oklar, och även om Europadomstolen eller kommissionen skulle anta en tolkning som avviker från 2:18 kan det inte antas att en svensk domstol på denna grund skulle åsidosätta en lagstiftning som är förenlig med grundlagsparagrafens lydelse. Det får bli regeringens och riksdagens sak att tillse att inte våra lagar på ett sådant sätt visar sig stå i strid med våra internationella förpliktelser. I gränsfall, där RF inte är alldeles klar men en lag enligt ett otvetydigt uttalande av ett Europaorgan visar sig helt oförenlig med konventionen, kan dock detta tänkas inverka i lagprövningsfrågan: just ett sådant förhållande skulle göra att ett uppenbart fel kan konstateras. Framför allt blir naturligtvis detta aktuellt om Europadomstolen direkt underkänt den svenska lagen.

Det kan här vara skäl att också ta upp frågan om man kan tänka sig en lagprövning *vid sidan av* grundlagen, enligt den på flera håll hävdade ståndpunkten att ingrepp i den "rättstekniska basprincip" som äganderätten utgjorde skulle kräva särskilt grundlagsstöd.¹²¹ Som förut framhållits kan existensen av en traditionell princip av detta slag få betydelse för tolkningen av 2:18 RF,¹²² och en argumentation efter liknande linjer kan vara på sin plats också i debatten om ett framlagt lagförslag; då är det naturligt att betona de grundsatser om "fullständighet och motsägelsefrihet" hos rättssystemet som åberopats i sammanhanget.¹²³ Något sådant följer för övrigt redan

¹²⁰ Jfr ovan 2.6 not 102.

¹²¹ Jfr Strömholm i SvJT 1975 s 467 f och i Äganderätt och egendomsskydd s 15 ff; Karnell s 10; se även prop 1978/79:209 s 257. Jfr Brunfelter s 37.

¹²² Se ovan 2.2 vid not 47 ff.

¹²³ Se Strömholm i Äganderätt och egendomsskydd s 16 f.

av lagrådets skyldighet att beakta hur ett lagförslag förhåller sig inte bara till grundlagarna utan också till "rättsordningen" i övrigt (8:18 3 st 1 p).¹²⁴

Det innebär emellertid inte att resonemang av detta slag kan åberopas för att *underkänna* en lagstiftning som strider mot principen i fråga – t ex om vissa ingrepp i äganderätten av annat slag än expropriation. Enligt min mening är det knappast tänkbart, särskilt mot bakgrunden av motiven till 11:14 RF, att en domstol skulle analogt tillämpa paragrafen på detta vis – det skulle alltför flagrant strida mot den restriktivitet som betonats från olika håll under arbetet på grundlagsbestämmelsen. Det bör understrykas att varken frågan om existensen av en oskriven basprincip av det angivna slaget eller möjligheten att åberopa sådana principer vid lagprövning alls togs upp under förarbetena till 1979 års grundlagsändringar, trots att några år tidigare en uppmärksammas diskussion hade förts om dessa frågor.¹²⁵ Sannolikt har möjligheten av en analog tillämpning av 11:14 i sådana fall tätt sig så osannolik att man inte ens behövde behandla den i motiven.

2.7. En särskilt bekymmersam situation, vilken möjligen kan få aktualitet just i fråga om 2:18 RF, är när en lagstiftning formellt håller sig inom regeringsformens ram men tydligen i realiteten syftar till ett resultat som strider mot denna; lagstiftaren synes alltså ha velat *kringgå* grundlagen. Att detta varit meningen kan framgå exempelvis av uttalanden i anledning av remisskritik, erinringar från lagrådet eller riksdagsmotioner. Man kan inte helt bortse från risken för sådana förfaranden, när den ersättningsrätt 2:18 ger framstår som orättfärdig för riksdagsmajoriteten – ägarens åtkomst till viss typ av egendom kanske kan ifrågasättas från moralisk synpunkt.¹²⁶

Egentligen synes man här böra skilja mellan två fall. Lagen kan visserligen enligt sin lydelse ha hållit sig inom grundlagens ordalag men inte respekterat dess syfte: en skatt framstår t ex som konfiskation, när man närmare studerar skattelagens text. Man kan också tänka sig att även texten i den föreslagna lagstiftningen är oskyldig i och för sig, men att den kan *tillämpas* på ett sätt som står i strid med grundlagen. I det senare fallet blir det dock inte fråga om lagprövning utan om tolkning av den till det yttre grundlagsenliga lagen, när denna åberopas i enskilda fall; situationen hör därför inte hit. Bara det förra fallet skall behandlas i detta sammanhang. Frågan blir om man i detta läge skall fästa avgörande vikt vid den materiella grundlagsstridigheten eller om man skall godta lagstiftningen på den grund att den formellt går att förena med RF. – Tolkningsfallet behandlas kort i ett senare sammanhang (6.4).¹²⁷

¹²⁴ Jfr Bengtsson i FT 1984 s 201 ff.

¹²⁵ Se SvJT 1976 s 452 ff, 647 ff, 650 ff.

¹²⁶ Majoritetens syfte behöver inte vara socialisering (ett exempel som förekommer i debatten); ingreppet kan t ex riktas mot organisationer som anses alltför gynnade.

¹²⁷ Problemet torde uppmärksammas mera ingående i andra delen av detta arbete.

Man kunde tycka att den återhållsamhet som skall gälla vid lagprövning borde vara alldeles särskilt motiverad, när riksdagen dock hållit sig till grundlagens bokstav. Då lagstiftaren, efter all tvekan, godtog att skriva in en lagprövningsrätt i RF, torde det framför allt ha varit en mera formell prövning som föreföll acceptabel; ju mer prövningen går in på den kontroversiella lagens materiella innebörd, desto snävare gränser lär man ha tänkt sig.¹²⁸

Emellertid finns det just i fråga om 2:18 RF ett stöd för att en formell grundlagsenlig reglering kan underkännas, närmast på den grund att den till synes syftar till ett kringgående av paragrafen. Som nämnt har såväl departementschefen (f ö i en socialdemokratisk regering) som konstitutionsutskottet framhållit att en enbart symbolisk ersättning inte uppfyllde grundlagens krav; 2:18 skulle – "självkärligt" enligt utskottet – ha en materiell innebörd.¹²⁹ Samma mening hade HD också framfört i ett remissyttrande.¹³⁰ Ändå föreskrev regeln vid denna tidpunkt bara "ersättning" enligt i lag angivna grunder – inte som nu "ersättning för förlusten". Även om uttalandena rörde ett ganska flagrant fall av illojalitet mot grundlagen, måste de rimligen uppfattas så att man också i andra sammanhang borde anse en lagstiftnings materiella överensstämmelse med RF avgörande. Naturligtvis talar också starka sakliga skäl för en sådan ståndpunkt. Att en grundlagsregel, vilken den än är, skulle kunna åsidosättas genom en formell juridisk spetsfundighet kunde bli förödande för respekten för RF.¹³¹

Att märka är att förarbetena tycks utgå från ett materiellt betraktelsesätt, oavsett om något verkligt kringgåendesyfte kan konstateras.¹³² En sådan bedömning har den stora fördelen att domstolen inte behöver uttryckligen konstatera någon grundlagsstridig avsikt bakom lagstiftningen; man kan alltså förbigå allehanda misstankar härom, som framförs i den politiska debatten, och gå direkt på lagens materiella innebörd. En objektiv bedömning skulle alltså bli avgörande.¹³³ Står det klart att en lagbestämmelse

¹²⁸ Jfr prop 1975/76:209 s 92 f och (ang läget enligt 1809 års RF) Petrén i NJMF 1966 s 261.

¹²⁹ Se prop 1975/76:209 s 124 och KU 1975/76:56 s 34 f; jfr också SOU 1975:75 s 155. I litteraturen har syftet ibland tillmätts större betydelse, se bl a Knoph, Hensiktens betydning s 47 ff, H Sundberg, Skatt, konfiskation och grundlag s 7.

¹³⁰ Prop 1975/76:209 s 202.

¹³¹ Vissa remissinstanser synes ha ansett att beaktande av ett kringgåendesyfte skulle stå i strid med tanken att ordalydelsen i 2:18 skulle vara avgörande (se prop 1978/79:209 s 205). Sannolikt får kringgåendefallet ses som ett av undantagen från denna huvudregel. Jfr Westerberg, Röstvärdesdifferenser s 24 och i FT 1985 s 256.

¹³² Se motivuttalanden omnämnda i not 129, och vidare prop 1975/76:209 s 202; syftet omtalas inte.

¹³³ Jfr Petrén i RegÅ 1980 2:69 ang en något annorlunda lagprövningsfråga.

skulle göra grundlagsskyddet meningslöst i det aktuella avseendet, skulle detta vara tillräckligt. – Det sagda hindrar inte att man i sammanhanget får fästa viss vikt vid de argument lagstiftaren har framfört för den diskutabla lagen. Om en lagstiftning tydligen har ett helt annat huvudsyfte än att ersättningsfritt överföra egendom från den enskilde lär det vara svårare att anse den grundlagsstridig, även om den skulle få sådana bieffekter. Lagstiftaren bör här bli trodd på sitt ord, om de inte klart motsägs av fakta.

Också när en lagstiftning frångås i kringgåendefallet, är det naturligt att om möjligt låta det ske tolkningsvägen – inte genom att domstolen eller förvaltningsmyndigheten uttryckligen säger sig underlåta att tillämpa lagen.¹³⁴ För övrigt torde i de mest praktiska fallen det snarare bli aktuellt att utfylla en lagstiftning med en ersättningsregel än att avvika från en uttrycklig bestämmelse (jfr 2.8 nedan).

2.8. Påföljden, att den grundlagsstridiga bestämmelsen *inte skall tillämpas*, kan ibland synas oklar. Fallr hela lagen, eller bara den begränsande bestämmelsen?¹³⁵ Såvitt angår 2:18, synes det knappast möjligt att låta ersättningsregelns ogiltighet smitta av sig på lagstiftningen i övrigt. Att ett ingrepp, som lagstiftaren funnit önskvärt, skulle omöjliggöras genom att ersättningsregeln inte håller måttet kan emellanåt leda till orimliga resultat. Den naturliga konsekvensen blir i stället att ingreppet tillåts men trots den begränsande bestämmelsen medför ersättningsskyldighet till det belopp grundlagsregeln får anses föreskriva.

Det torde stå klart att enligt grunderna för 11:14 RF domstolen i denna situation skall hålla sig så nära den åsidosatta bestämmelsen som möjligt; något annat skulle klart strida mot den försiktighet som förarbetena inskräper.¹³⁶ Vad 2:18 angår torde man böra utdöma endast ett minimum av vad paragrafen påkallar (varvid dock även Europakonventionens regel får beaktas). Vad detta innebär skall behandlas i senare sammanhang (avsnitt 5; se även 6.3).

Det är också tänkbart att en författning, som ger stöd för ett ingrepp i enskilds egendom, *inte alls nämner* någon ersättningsrätt.

Ett exempel är när 1 § lagen om vissa mineralfyndigheter tillät koncession bl a för täkt av torv, som enligt traditionellt betraktelsesätt utgör del av den fasta egendomen; ersättning skall enligt lagen utgå om mark tas i anspråk för verksamheten (27 §, jfr 26 §), men om ersättning för uttagen mineral är inte tal. I motiven diskuteras frågan om kompensation till markägaren vid andra

¹³⁴ Jfr ovan 2.6 vid not 118 f.

¹³⁵ Frågan ställd men ej besvarad i HD:s remissyttrande i prop 1975/76:209 s 202. Jfr Petré-Ragnemalm s 311 (löses från fall till fall).

¹³⁶ Jfr SOU 1975:75 s 108, prop 1978/79:195 s 42; se vidare för Norges del Fleischer s 32 f.

typer av fyndigheter, däremot inte för torv, som kom att tas med under lagstiftningen först i ett slutskede (för övrigt efter det att lagrådet yttrat sig om lagen).¹³⁷ – Motsvarande reglering förekommer i 1985 års lag om vissa torvfyndigheter.¹³⁸

Det är svårt att i ett sådant fall anse författningen föreskriva ett ersättningsfritt ingrepp; någon grundlagsstridig bestämmelse, som skulle åsidosättas genom att ersättning utdöms, finns inte här. I detta läge blir alltså knappast fråga om att tillämpa 11:14. Vad som i stället kan bli aktuellt är att tillämpa allmänna ersättningsprinciper, som vilar inte bara på 2:18 utan också på analogier från expropriationslagen och likartad lagstiftning.¹³⁹

Ett allmänt problem som då uppkommer är om sådana principer kan tillämpas i strid med lagstiftarens *syfte* med lagen. I grundlagsmotiven förbigås frågan. Fri- och rättighetsutredningen berörde situationen då normgivaren underlåtit att efterkomma ett påbud i grundlag om viss reglering, men ansåg frågan hur domstolen då skall förfara kunna lämnas därhän såsom rent teoretisk; man menade, tydligen utan att tänka just på regeln i 2:18, att sådana aktivitetskrävande, rättsligen bindande grundlagsbud var fåtaliga.¹⁴⁰

När ersättningsfrågan alldeles förbigåtts i lagmotiven, torde någon tvekan knappast föreligga i det aktuella avseendet. Man behöver ju inte känna sig bunden av förutsättningarna för lagprövning i 11:14. Det är ju inte fråga om att åsidosätta lagstiftarens klart uttalade vilja – att man kan misstänka att han skulle ha tagit avstånd från ersättning om frågan blivit aktuell kan inte bli avgörande. Snarare är det fråga om att fylla ut en lagstiftning, som tydligen på grund av något misstag blivit ofullständig. En annan sak är att också detta bör göras med försiktighet (jfr 6.2 nedan).

Mera tveksamt är naturligtvis läget, om den aktuella lagens *motiv* (men inte lagtexten) uttalar att inte någon ersättning skall utgå. Domstolen kan visserligen sägas handla mot lagstiftarens mening, om ett sådant motivuttalande åsidosätts; men det är inte heller här fråga om någon sådan normkonflikt som 11:14 avser. Att domstolen dömer ut ersättning också i strid med vissa uttalanden i en lags förarbeten är inte särskilt anmärkningsvärt.¹⁴¹ Här kan den t o m stödja sig på en grundlagsregel. Sådana skäl talar för att också i detta läge bedöma ersättningsfrågan utan hänsyn till kravet på uppenbart fel i lagprövningsregelns mening.

Från vissa synpunkter kan givetvis denna ståndpunkt verka något formalistisk. Det kan bero på en tillfällighet om i lagen tagits in en uttrycklig bestämmelse som utesluter ersättning till den enskilde. I varje fall om man

¹³⁷ Se närmare 4.6 vid not 75 ff.

¹³⁸ Se nedan 4.6 vid not 78.

¹³⁹ Jfr nedan 6.2 vid not 2 ff. Jfr om dessa frågor Brunfelter s 33 f.

¹⁴⁰ SOU 1975:75 s 211.

¹⁴¹ Se t ex NJA 1971 s 535.

menat att särskilt lagstöd krävdes för ersättning vid rättsenliga ingrepp,¹⁴² kan detta ha tett sig överflödigt. Och är det rimligt att domstolen lättare skall kunna döma ut full ersättning i ett fall där lagen förutsätter att ingen kompensation alls utgår, än när lagen innehåller en uttrycklig regel om ersättning som beräknas eller begränsas på visst sätt? Man kan också ifrågasätta det lämpliga i att domstolarna på detta vis skulle kunna handla i strid med de politiska instansernas vilja – det stämmer inte så väl med grunderna för 11:14. För många som sysslar med lagstiftning torde resonemanget te sig främmande.

Ännu en invändning mot den här förordade ståndpunkten kunde vara att bestämmelsen i 2:18 RF knappast har sådan klarhet och stadga att den för tjänar att användas som allmän ersättningsprincip. Det får man nog hålla med om. Det kan bli nödvändigt att tillgripa analogier och andra områden för att fylla ut grundlagsregeln, men som framgår av det följande är det ändå svårt att precisera bestämmelsen på det sätt som hade varit önskvärt.

Trots sådana betänkligheter anser jag emellertid att skillnaden mellan att avvika från lagtext och att avvika från lagmotiv är så väsentlig att den knappast går att komma ifrån. Den iakttas i andra sammanhang, och det är svårt att se varför den skulle ha mindre betydelse i konflikter med grundlagen – därtill en rättighetsskyddande grundlagsregel. Regeringsformen inskräper vikten av att den offentliga makten utövas under lagarna (se redan 1:1), men man kan inte finna ett motsvarande stöd för att motiven, eller rentav lagstiftarens underförstådda syfte, skulle ha någon bindande verkan i något läge.¹⁴³ Att ett lagförslag innehåller ett motivuttalande, som är svårförenligt med grundlagen, tilldrar sig i allmänhet inte på långt när sådant intresse som en tvivelaktig lagregel vid debatten kring lagförslaget och vid dess behandling av riksdagen. Man kan inte säga att lagstiftarens auktoritet står bakom motivuttalandet på samma sätt som bakom en av riksdagen antagen lag. – En princip som innebär, att den restriktiva prövning som föreskrivs i 11:14 skall tillämpas analogt i fråga om vissa lagmotiv men inte beträffande alla, måste också bli svår att följa i enskilda fall.

Ett väsentligt skäl för den ståndpunkt som här intagits torde slutligen vara att den främjar tydliga lagregler i ersättningsfrågan. Lagstiftaren bör inte inskränka sig till att uttala sig om denna fråga i motiven – då riskerar han att uttalandet underkänns med stöd av 2:18, men utan att lagprövning behöver ske. Att detta kan göra lagstiftning till en något mera komplicerad verksamhet lär knappast vara någon avgörande invändning; skyddssyftet bakom grundlagsregeln bör i detta fall väga tyngre.

¹⁴² Se t ex Herlitz i FT 1943 s 290, SOU 1963:17 s 189 och från senare tid Brunfelz i NJMF 1975 s 134.

¹⁴³ Se däremot 2.7 ovan om RF (bindande till enskildas förmån).

De invändningar som nyss har antytts kan emellertid vara en anledning för domstolarna att utnyttja möjligheten att åsidosätta motivuttalanden av det angivna slaget med viss återhållsamhet. Respekten för lagstiftarens vilja, även när den är svårförenlig med regeringsformen, kan påkalla en sådan tillämpning av 2:18. Det är inte något nytt för domstolarna; traditionellt är de som bekant obenägna att underkänna lagstiftarens ståndpunkt i något väsentligt hänseende, när den kommit till klart uttryck i lagens förarbeten.¹⁴⁴ Och denna inställning kan te sig särskilt befogad, när den grundlagsregel man stöder sig på inte är starkare än 2:18 kan anses vara. I praktiken torde ett uttryckligt underkännande av motiven bli sällsynt. Situationen lär te sig nära nog lika olustig som en lagprövning, både från lagstiftarens och från domstolens synpunkt. Även i detta läge kan man vänta sig att domstolen föredrar att intolka reservationer i motivuttalandet för fall där det kommer i konflikt med grundlagen framför att uttryckligen förklara, att det såsom grundlagsstridigt inte kan följas. Bara i undantagsfall kommer konflikten att ställas på sin spets.

För den händelse frågan kommer upp om ett motivuttalande bör utgöra hinder för att utdöma ersättning finns det skäl att liksom annars skilja mellan motiv av olika kvalitet och av olika politisk tyngd. Saken skall beröras senare (se särskilt 6.4).

2.9 Frågor om expropriation och liknande ingrepp kan bli aktuella också i *internationellrättsligt* sammanhang, närmast då det gäller rättsverkningarna av att en främmande stat vidtar sådana åtgärder.¹⁴⁵ Såvitt angår ersättningsanspråk mot staten i fråga, torde dock 2:18 RF mera sällan få betydelse; staten kan här åberopa immunitet, utom när kravet framställs kvittningsvis,¹⁴⁶ och även fränsett denna komplikation är det tveksamt när svensk lag blir tillämplig. Dessa frågor kan inte behandlas närmare här. I den mån svensk lag gäller, är att märka att 2:18 även skyddar utländska intressen (se 2:20 RF).

Vid sidan härav kan frågan, om kraven enligt 2:18 uppfyllts, tänkas komma upp vid prövning om ordre public påkallar tillämpning av svensk lag på sådana utländska ingrepp som skett mot ingen eller otillräcklig kompensation.¹⁴⁷ Med hänsyn till frågans speciella karaktär torde man inte utan vidare kunna tillämpa samma riktlinjer för tolkningen av 2:18 som i andra

¹⁴⁴ Jfr text NJA 1983 s 479 (motiven t o m åberopade till den tilltalades nackdel, trots otillfredsställande resultat).

¹⁴⁵ Jfr Bogdan, Expropriation och även Bogdan, Internationell privat- och processrätt s 74 f.

¹⁴⁶ Jfr Bogdan, Expropriation s 40 f och Hjerner s 283, 324 ff.

¹⁴⁷ Se om dessa frågor Hjerner s 283 ff (jfr s 279 ff), 352 f, 364 ff. Jfr även Bogdan, Expropriation s 49 ff, Internationell privat- och processrätt s 75 f m hänvisn.

tvister. Det kan emellertid antas att bedömningen i stora drag motsvarar den som sker, när man vid lagprövning enligt 11:14 RF ställer frågan om en regel uppenbart strider mot 2:18. Endast om en svensk regel med samma innehåll skulle så klart avvika från denna bestämmelse att den hade kunnat åsidosättas, torde man kunna överväga att inte heller tillämpa utländsk lag som bygger på dessa ersättningsprinciper.

3. PARTERNA ENLIGT 2:18 RF

3.1. En omdiskuterad fråga är, i vilken utsträckning 2 kap RF – och särskilt 2:18 – utgör en skydd för de berörda rättigheterna i förhållande till *andra enskilda*. Bl a har problemet aktualiserats i den tidigare debatten om löntagarfonder: kan man enligt grundlagen utan ersättning överföra egendom till fonder ägda av enskilda löntagare, genom fackföreningar eller på annat sätt?¹ Frågan fick inte betydelse för den slutliga konstruktionen av fonderna, som ser ut på annat vis; fonderna förvaltas som offentliga medel.² Men den kan tänkas komma upp också i andra sammanhang, ifall statsmakterna vill gynna särskilda grupper enskilda (t ex arbetstagare eller hyresgäster) på andra enskildas bekostnad. Ofta blir problemet aktuellt vid civilrättslig lagstiftning av olika slag.

Här skall tills vidare lämnas öppet, vilka typer av lagstiftning som berörs av 2:18. Att man mera sällan kan dra in paragrafen i diskussionen om tvingande kontraktsrättslig lagstiftning, t ex om hyres- eller anställningsavtal, står under alla förhållanden klart (jfr nedan 4.16). Rekvisiten tar inte sikte på typiska situationer av detta slag. Frågan blir närmast bara om bestämmelsens regel om ersättning vid expropriativa förfoganden utgör ett skydd endast i förhållande till offentliga rättssubjekt eller gäller även gentemot andra, som gynnas av ett förfogande över egendom.

Går man till lagtexten i 2 kap RF, visar det sig att vissa paragrafer uttryckligen avser ett skydd i förhållande till *det allmänna*. Enligt 2:1 är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad vissa friheter (yttrande-, informations-, mötes-, demonstrations-, förenings- och religionsfrihet). En rad av de följande paragraferna riktar sig mot lagstiftaren eller myndigheterna, antingen genom att skyddet direkt sägs gälla mot det allmänna (2:2, 2:6, 2:8) eller genom att detta framgår av bestämmelsernas innehåll (2:3-5, 2:7, 2:9-11). Reglerna i 2:12-14 handlar om begränsning i tidigare angivna fri- och rättigheter genom lag eller annan författning eller genom vederbörande bemyndigande i lag. I 2:15 och 2:16 förbjuds diskriminering genom lag eller annan föreskrift. Sedan kommer emellertid tre paragrafer, som inte uttryckligen gäller förhållandet till det allmänna; inte heller följer någon sådan begränsning av deras utformning. I 2:17 talas om rätt att vidta fack-

¹ Se härom Strömholm i SvJT 1976 s 452 ff, Nelhans i SvJT 1976 s 647 ff, Kaijser i SvJT 1976 s 650 ff, Roos i Om våra rättigheter s 93 ff. Jfr även Hydén s 213 ff.

² Se prop 1983/84:50, FiU 1983/74:20.

liga stridsåtgärder, om inte annat följer av lag eller avtal. Det mycket begränsade skydd som här föreligger måste rimligen gälla också i förhållande till enskilda motparter. Bestämmelsen i 2:18, som blivit den mest kontroversiella i sammanhanget, tillförsäkrar varje medborgare ersättning vid expropriation eller annat sådant förfogande. Eftersom expropriation som bekant kan ske även till förmån för enskild (jfr bl a 2:12 2 st expropriationslagen) tyder bestämmelsens ordalag på att regeln avser ett skydd mot myndighetsbeslut, vilka kan vara antingen i det allmännas eller i enskildas intresse. – I 2:19 ges sedan en intetsägande bestämmelse om upphovs- och fotografirätt; det framgår inte av lagtexten om detta skydd gäller även i förhållande till enskilda (något som dock är naturligt). Reglerna om utlåningars rätt i 2:20 saknar intresse i detta sammanhang.

Utformningen av 2 kap tyder alltså på att viss skillnad skulle göras mellan rättigheter enligt 2:1–16 och rättigheter enligt bl a 2:18. Man kan emellertid fråga om en sådan skillnad också varit avsedd och vad den kan tänkas innebära. Problemet har varit omdiskuterat.

3.2. Till en början kan framhållas att *före* tillkomsten av 1974 års RF man tydligen ansåg en allmän princip gälla om att ersättning skulle utgå vid tvångsmässiga förmögenhetsingrepp genom civilrättslig lagstiftning.

Principen fick betydelse bl a vid inlösen enligt vattenlagen och vid fastighetsbildningsåtgärder av olika slag. Ett exempel ger ett uttalande av lagrådet, där man under hänvisning till denna grundsats gjorde invändning mot en regel, som innebar att förlängd giltighet för vissa skogsfångs- och mulbetes-servitut endast vid märklig olägenhet för den tjänande fastigheten skulle medföra kompensation för dess ägare.³ Lagrådets invändning godtogs endast delvis – ersättning skulle utgå vid olägenhet av någon betydelse – men själva principen synes ha accepterats.⁴ Och i förarbetena till fastighetsbildningslagen har man tydligen ansett naturligt att samma ersättningsregel gällde vid inlösen enligt lagen som vid expropriation.⁵ När sedan expropriationslagens ersättningsregler ändrades genom 1971 års lagstiftning, jämkades fastighetsbildningslagens bestämmelse på samma vis. Grundlagen återopades inte i dessa sammanhang, men den gav ju inte heller något klart stöd för en rätt till ersättning vid denna tid. – På liknande sätt såg man på ersättningsreglerna i 1973 års anläggningslag, där föredragande statsrådet i anledning av vissa invändningar från lagrådets sida betonade att ianspråkstagande av enskild fick ses på samma sätt som expropriation av det allmänna.⁶ Samma synsätt fram-

³ Prop 1946:355 s 30.

⁴ A prop s 34; rättigheten hade enligt DepCh i allmänhet inget penningvärde från den tjänande fastighetens synpunkt.

⁵ SOU 1963:68 s 496 ff; NJA II 1970 s 377.

⁶ Prop 1973:160 s 592, jfr s 211 ff, 546 f.

trädde, då motsvarande bestämmelser i vattenlagen kort därefter reformerades.⁷ Det torde ha ansetts självklart att ersättningsreglerna vid olika ingrepp mot fast egendom skulle vara enhetliga; att vattenlagen i betydligt större utsträckning avsåg ianspråkstagande av enskild skulle uppenbarligen inte vara något skäl för en olikhet mellan reglerna.⁸ – Vad angår ingrepp mot lös egendom, gällde reglerna i dåvarande förfogandelag också förfoganden till förmån för annan än kronan.⁹

Man tycks alltså kunna tala om en allmän rättsprincip vid denna tid som gick ut på att förfoganden till förmån för enskild skulle jämföras med förfoganden till förmån för det allmänna. Däremot är det oklart om denna princip ansågs vila på då gällande regeringsform – närmast § 16 – eller annars hade samma dignitet som en grundlagsregel.

Det kan framhållas i sammanhanget att man i Norge, där grundlovens skydd för äganderätten på liknande sätt består i att ersättning tillförsäkras ägaren vid expropriation (se 1.2 ovan), anser regeln gälla även expropriation till förmån för privat rättssubjekt, och detta trots att den talar om "til offentlig Brug".¹⁰ Också regeln i § 73 i den danska grundloven lär vara tillämplig när enskilda får exproprieras.¹¹ – I finländsk litteratur har framhållits att motsvarande bestämmelse i Finlands grundlag gäller mot staten och lagstiftaren, medan den traditionellt inte åberopades av domstolarna, vare sig i tvister mellan enskilda eller annars.¹²

3.3. Rättighetskapitlet har som bekant undergått åtskilliga förändringar sedan RF:s tillkomst år 1974. Reglerna om politiska fri- och rättigheter, som nu omtalas i 2:1 RF, avsåg enligt grundlagsberedningens förslag offentligrättsliga föreskrifter om enskildas rättigheter mot det allmänna,¹³ medan regler angående förbud mot tillfälliga domstolar, retroaktiv strafflagstiftning, landsförvisning av svenska medborgare och rätt till medborgarskap tydligen gällde handlande från det allmännas sida. I fråga om föregångaren till 2:18 talade man däremot om ingrepp i egendom för att tillgodose "allmänna eller enskilda intressen av stor vikt", något som kan tyda på

⁷ Prop 1974:83 s 142 ff.

⁸ Jfr även SOU 1963:17 s 192 f, där ingrepp för att tillgodose allmänna och enskilda intressen synes likställda.

⁹ Se 11 § i 1954 års allmänna förfogandelag, jfr också 9 § i 1954 års allmänna ransoneringslag.

¹⁰ Jfr Falkanger s 30 f, Castberg II s 236, Andenæs s 427 f.

¹¹ Se t ex Ross-Espersen s 682, 686.

¹² Se Kastari, Kansalaisvapauksen perustuslain turva s 83 f; se även Hidén i Lakimies 1971 s 103.

¹³ SOU 1972:15 s 155.

en skillnad mot andra rättighetstyper.¹⁴ I 1973 års proposition upptogs inte rätten till ersättning vid expropriation m m bland de rättigheter som tillförsäkrades medborgare "gentemot det allmänna",¹⁵ och samma skillnad gällde sedan riksdagen på konstitutionsutskottets förslag flyttat ersättningsregeln till 8 kap.¹⁶ Från förarbetena kan nämnas att regeln om den enskildes egendomsskydd i propositionen likställdes med en föreslagen bestämmelse om hans rättigheter som arbetstagare;¹⁷ vidare borde regleringen om begränsning av rättigheterna självfallet inte ha sådant innehåll att den "omöjliggör eller allvarligt försvårar lagstiftning till skydd för väsentliga samhällseliga eller enskilda intressen".¹⁸ Också detta tyder på att även skydd mot enskilda avsågs.

Bekymren med rättighetsskyddets innebörd synes ha börjat med 1976 års reform. Det finns anledning att närmare se på förarbetenas uttalanden i frågan.

Fri- och rättighetsutredningen utgick från att den då gällande regleringen, med undantag för den fackliga friheten, gällde endast "förhållandet mellan den enskilde och det allmänna"; vad angick skyddet för äganderätten ansåg man tydligen detta som ett skydd mot myndighets expropriationsbeslut.¹⁹ Häremot ställdes skyddet för den enskilde "mot angrepp från andra enskilda".²⁰ För att klargöra den avsedda regleringen om förhållandet mellan enskilda och det allmänna framhöll utredningen vidare bl a att det väsentliga inte var om allmänt intresse står mot enskilt, eftersom allmänna och enskilda intressen många gånger var så sammanvävda att en uppsplätning vore meningslös. Avgörande skulle i stället primärt bli vem som i den aktuella situationen faktiskt gjorde ingreppet i en enskild persons frihetssfär: regleringen skulle ytterst ta sikte på mellanhavandet mellan det allmännas verkställande organ och den enskilde. Dessutom avsågs med det allmänna de normgivande organen, när de beslutade för den enskilde betungande, offentligrättsliga föreskrifter, däremot inte när de bestämde civilrättsliga normer. Det framhölls som en särskild svårighet vid regleringen av förhållandet mellan enskilda att regler härom ytterst måste genomdrivas av offentligrättsliga organ och att det var komplicerat att här ange vilka handlingar som var förbjudna för enskilda att vidta; en annan komplikation var att rättighetsreglerna skulle ingripa i enskildas avtalsfrihet. Ett problem som särskilt påpekades var förhållandet

¹⁴ SOU 1972:15 s 199. – Förhållandet har framhållits av Erik Holmberg i FT 1982 s 77, något som f ö har särskilt intresse då han var grundlagberedningens sekreterare.

¹⁵ Se 2:3, jfr 2:4 i prop 1973:90.

¹⁶ Se 8:1 4 st, jfr 2:1 RF enligt 1974 års lydelse.

¹⁷ Se prop 1973:90 s 194.

¹⁸ Prop 1973:90 s 195.

¹⁹ SOU 1975:75 s 95.

²⁰ SOU 1975:75 s 96, där det också talas om att hindra eller påbjuda vissa handlings-sätt från andra enskildas sida.

mellan de politiska fri- och rättigheterna och den enskildes egendomsrätt, som t ex då en person vägrade upplåta sin samlingslokal för ett politiskt eller religiöst möte; om man inte intog ståndpunkten att grundlagens fri- och rättigheter generellt skulle vika för egendomsrätten, skulle det enligt utredningen bli svårt att göra en rimlig avvägning mellan rättigheterna. Slutligen framhölls den särskilda svårigheten att viktiga delar av civilrätten, t ex om avtalsfrihet, var av sedvanerättslig natur och skulle behöva kodifieras om man löste förhållandet till civilrätten.²¹

De regler som utredningen föreslog motsvarade i stort sett vad som nu gäller enligt 2 kap RF. De disponerades emellertid något annorlunda. Bl a ingick regeln om expropriation (alltså nuvarande 2:18) bland dem som avsåg rättigheters skydd i förhållande till det allmänna, medan dit inte hänfördes de diskrimineringsförbud som nu står i 2:15 och 2:16.²² I specialmotiveringen framhölls att det allmännas ingripande på grund av en civilrättslig relation mellan enskilda inte träffades, även om det innebar t ex upplösande av en demonstration eller ett möte på enskild plats; om det innebar frihetsberövande eller ingrepp i någons kroppsliga integritet var dock RF:s reglering tillämplig. Vidare upprepades att uttrycket "det allmänna" inte omfattade riksdagen såsom stiftare av civillag – ett påpekande som kunde synas ha väsentlig betydelse för vårt vidkommande men vars räckvidd är ganska osäker.²³

Departementschefen ansåg utredningens ställningstagande väl underbyggt. Det var enligt honom uppenbarligen inte möjligt att i grundlag ge rättigheterna ett omfattande skydd gentemot angrepp av enskilda, och det förelåg "i de allra flesta fall" inte något behov härav; skyddet skulle därför "i huvudsak" gälla bara mot det allmänna.²⁴ Rörande reglernas utformning betonade departementschefen att man tagit bort den rambestämmelse som angav att vissa regler gällde endast mot det allmänna; denna begränsning kom "normalt" till direkt uttryck i den paragraf där rättigheten i fråga beskrevs. Det tillades bl a att bestämmelserna i vissa fall antydde gränser som var snävare än vad som kunde vara rimligt, varvid som exempel anfördes att "också i fråga om rätten till ersättning vid expropriation och annat liknande förfogande ter sig den av utredningen föreslagna ramregeln mindre adekvat".²⁵ Be-
träffande ingrepp som utgjorde civilrättsliga sanktioner anslöt sig departe-

²¹ Se SOU 1975:75 s 95 ff. – Det kan anmärkas att i en reservation (av vpk-ledamoten) framhölls att grundlagsskyddet för de demokratiska fri- och rättigheterna borde gälla också mot enskilda, varvid åberopades de övergrepp den privata äganderätten till produktionsmedlen medförde. (S 227.)

²² Se 2:1 i utredningsförslaget.

²³ SOU 1975:75 s 185 f.

²⁴ Prop 1975/76:209 s 86.

²⁵ Prop 1975/76:209 s 138 f.

mentschefen till utredningsförslaget.²⁶ – Konstitutionsutskottet godtog propositionens ståndpunkt i denna del utan uttalanden av intresse.²⁷

3.4. Av det anförda synes framgå att principen att medborgarnas rättigheter skyddas enbart mot det allmänna i varje fall inte är avsedd att gälla i fråga om 2:18 RF. Bestämmelsen avser visserligen ett skydd bara vid myndighetsbeslut vid expropriation el likn, men den omfattar tvångsövertagande till förmån både för det allmänna och för enskilda rättssubjekt. Man bör inte fästa för stor vikt vid de uttalanden särskilt av utredningen som kunde tyda på något annat. Här kan återopas – utom den traditionella rättsuppfattningen – dels innebörden av expropriationsbegreppet, dels motiven till de ursprungliga reglerna i RF, dels de modifierande uttalanden av departementschefen som nyss återgavs. Det kan också sägas att 2:18 avser en lagstiftning som snarare kan betraktas som offentlighetsrättslig än civilrättslig, även när den rör tvångsövertagande av enskild. Att grundlagen skulle fästa en avgörande vikt vid den svårdragna gränsen mellan enskildas intressen och det allmännas intressen framstår inte som särskilt troligt.²⁸ Det är visserligen svårt att klarlägga den egentliga meningen särskilt om utredningens invecklade resonemang bakom dessa frågor, men de tycks i allmänhet ha tagit sikte på andra problem än dem som här är aktuella. Avsiktligt eller oavsiktligt har både utredningen och departementschefen i stort sett förbigått den kanske viktigaste och känsligaste frågan – lagstiftning som kränker enskilds rättighet till förmån för annan enskild person eller organisation.

Den nu angivna ståndpunkten delas varken av Strömholm²⁹ eller av Roos.³⁰ Strömholm utgår emellertid inte från den slutliga redigeringen av lagtexten och trycker dessutom på ett annat, enligt hans mening avgörande argument som inte på samma sätt utgår från grundlagen: en grundsats om egendomsskydd, som inte skulle finna klart uttryck där men inginge i de fundamentala principerna för den svenska rättsordningen och gällde även ingrepp till förmån för andra enskilda.³¹ Från denna utgångspunkt måste tolkningen av regeringsformen i det aktuella hänseendet vara av underordnad betydelse. Vad Roos angår, har han utgått från de ovan återgivna uttalandena av fri- och rättighetsutredningen men inte gått in på de argument för en motsatt lösning som här har berörts. – Brunfelser och Svegfors har däremot

²⁶ A prop s 140.

²⁷ KU 1975/76:56 s 34 f (där inte berördes närmare de bekymmer skyddet mot enskilda gav upphov till i en motion, se 1975/76:2553).

²⁸ Jfr om problemet lagrådets uttalanden om löntagarfondernas förenlighet med europa-konventionen, prop 1983/84:50 s 145, och domen i James m fl (nr 39 ff).

²⁹ SvJT 1976 s 659.

³⁰ Om våra rättigheter s 98, 105.

³¹ A a s 467 f, jfr s 659 f.

haft en uppfattning som närmast motsvarar den som utvecklats här.³² Detsamma gäller Erik Holmberg³³ och Ole Westerberg³⁴ liksom troligen även Petrén och Ragnemalm.³⁵

Utvecklingen efter tillkomsten av 2:18 RF motsäger inte dessa slutsatser. På fastighetsbildningslagens område har på initiativ från regeringshåll³⁶ – visserligen under den borgerliga regeringens tid – framlagts lagförslag som går ut på en anpassning till expropriationslagens ersättningsregler, om också med vissa modifikationer påverkade av den speciella situationen vid fastighetsreglering.³⁷ Och 1978 års förfogandelag gäller liksom den tidigare även förfoganden till förmån för annan än staten (4 §). Grundlagsaspekterna synes emellertid inte ha framträtt vid detta lagstiftningsarbete, och man bör inte fästa så stor betydelse vid tendensen.

Mot att 2:18 skulle begränsas till att gälla ingrepp till förmån för det allmänna talar också synpunkter av annat slag. Att här åberopa den allmänna likhetsgrundsats som också kommit till uttryck i regeringsformen (se 1:2 1 st och 1:9) torde visserligen inte vara något väsentligt argument; den hindrar som bekant inte att lagstiftaren, exempelvis av sociala skäl, ger vissa grupper av enskilda sitt stöd. Viktigare torde den invändningen vara, att den angivna begränsningen till skydd mot det allmänna kunde ge lagstiftaren möjlighet att utan kompensation överföra enskildas egendom till vissa åtminstone formellt privata rättssubjekt som statsmakterna vill gynna. Man behöver inte anlägga politiska aspekter för att anse detta svårförenligt med grundlagsregelns syfte. I en del fall skulle det även med den snävare tolkningen innebära ett så klart kringgående av grundlagen att det kunde aktualisera lagprövningsreglerna; ett exempel är att egendom utan vederlag till ägaren skulle överföras inte till staten eller kommunen utan till stats- eller kommunägda aktiebolag. Man kan också tänka sig att sådana rättssubjekt identifieras med det allmänna, med stöd av vissa resonemang av liknande slag i skadeståndslagstiftningen³⁸ och i förarbetena till 1976 års grundlags-

³² Grundlag och egendomsskydd s 28 ff. Jfr även Karnell s 10 (dock mycket tveksam).

³³ FT 1982 s 76 f.

³⁴ Röstvärdedifferenser s 6 f (jfr även FT 1985 s 251).

³⁵ Se Petrén-Ragnemalm s 41. Jfr dock Petrén i Skrifter till minnet av Halvar G F Sundberg s 32 f.

³⁶ Ds Ju 1977:12.

³⁷ Se SOU 1983:38 särskilt s 25 f, 44 f.

³⁸ Enligt 3:2 SkL svarar det allmänna för fel och försummelser vid myndighetsutövning "i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar", och detta innebär att det allmänna identifieras med det formellt privata rättssubjekt som står för utövningen; det allmänna kan inte komma ifrån sitt ansvar genom att anförtro myndighetsutövningen till utomstående. (Jfr prop 1972:5 s 320 ff, 505 ff, Bengtsson, Skadestånd vid myndighetsutövning I s 117.) Det kan verka naturligt med en liknande identifikation i det diskuterade fallet.

ändringar.³⁹ Det är dock tveksamt hur långt en sådan identifikation i så fall skulle gå – den kan inte sträcka sig till alla rättssubjekt som statsmakterna sympatiserar med.⁴⁰ I varje fall skulle den diskuterade tolkningen kunna leda till besvärliga gränsdragningsproblem. Utom vid tvångsöverföringar till organisationer och andra juridiska personer som står det allmänna nära skulle liknande frågor kunna uppkomma vid överföring av rättigheter till allmänheten, exempelvis när allemansrätten utvidgas – är detta ett expropriativt förfogande till förmån för det allmänna eller för enskilda? (Se nedan 4.5.) Distinktionen skulle göra den redan oklara grundlagsregeln ännu oklarare.

Sammanfattningsvis: systematiken i 2 kap RF, förarbetena till grundlagsändringarna och övrigt material pekar klart i riktning mot att 2:18 skulle ha den mera vittgående innebörden – den inbegriper också förfoganden till förmån för enskild; och det är svårt att finna någon annan tolkning ändamålsenlig, om man inte söker efter utvägar att kringgå grundlagen. Paragrafen bör alltså kunna åberopas mot lagstiftaren, i den mån en författning kränker rätten till egendom till förmån för andra enskilda genom att föreskriva expropriativt förfogande utan tillräcklig kompensation; den bör också kunna åberopas mot myndigheterna, om de utan författningsstöd skulle göra något liknande. I vissa fall är det rentav möjligt att man får se strängare på en överföring av en rätt till enskilda (jfr bl a 5.8 nedan).⁴¹

Däremot saknar regeln betydelse vid *faktiska* åtgärder av andra enskilda. Sådantillvida synes fri- och rättighetsutredningens utläggningar giltiga (jfr 3.3 ovan). Men denna inskränkning lär knappast ha någon betydelse för de frågor vi diskuterar. Sådana ingrepp är i allmänhet otillåtna och medför skadeståndsskyldighet för den som företar ingreppet. När ingreppet undantagsvis kan vara berättigat enligt nödregler, lär denne ändå svara, i vart fall om han använt egendomen till egen nytta.⁴² Om myndigheterna underlåter att ingripa till den enskildes skydd t ex genom att återställa rubbad besittning, kan även det allmänna bli ansvarigt enligt reglerna om skadestånd vid myndighetsutövning.⁴³ Skulle lagstiftning ske om att exempelvis ocu-

³⁹ Se SOU 1975:75 s 185, med hänvisning till 11:6 3 st RF; "det allmänna" skulle tydligen också inkludera privaträttsligt organiserade organ, om de fått förvaltningsuppgifter anförtröddas till sig.

⁴⁰ Sannolikt skulle en sådan identifikation kunna ske med löntagarfonder som utformats enligt 1984 års lagstiftning, med fondstyrelse tillsatt av regeringen. Däremot torde man knappast kunna se på samma sätt på överföringar direkt till fackliga organisationer.

⁴¹ Jfr om finländsk rätt ovan 3.2 vid not 12; märk att lagprövning ej alls är aktuell i Finland, se 1.2 vid not 26.

⁴² Jfr Håstad, Tjänster utan uppdrag s 158 f m hänvisn.

⁴³ Jfr Bengtsson, Skadestånd vid myndighetsutövning I s 78. Märk dock att detta ej gäller vid regeringsbeslut (3:7 SkL; jfr NJA 1978 s 125).

pation av fabriker eller tomma hyreslägenheter under vissa förhållanden är tillåten eller inte skall förhindras av polis eller andra myndigheter, torde detta kunna betraktas som ett sådant förfogande till förmån för vissa grupper att 2:18 kan aktualiseras (såvida förutsättningar i övrigt finns för paragrafens tillämpning).⁴⁴ Men det lär inte vara möjligt att *underkänna* en sådan lagstiftning med stöd av paragrafen – den är som sagt bara en ersättningsregel, inte en allmän skyddsbestämmelse för egendomsrätten av den typ som förekommer i Europakonventionen och i vissa främmande grundlagar.

3.5. Ett visst samband med den nu berörda frågan har problemet, om 2:18 RF förutsätter att ersättning betalas av *samma* rättssubjekt som ingreppet gynnar. Frågan uppkommer då beslutet fattas av ett annat offentligt rättssubjekt (kommunen får t ex i strid med 2:18 expropriera mot reducerad ersättning), men också när staten eller kommunen genom ett grundlagsstridigt beslut om expropriativt förfogande gynnar vissa enskilda rättssubjekt eller en mera obestämd grupp av enskilda (allmänheten i stort, personer boende på visst område). Också denna situation måste rimligen anses falla inom grundlagsregelns räckvidd, förutsatt att det verkligen är fråga om ett ianspråkstagande enligt 2:18. Det avgörande torde vara att det gäller ett tvångsingripande som medfört vinning för annan.⁴⁵ Att den i vars egentliga intresse ingreppet sker inte kan krävas på ersättning – det är t ex fråga just om ingrepp till förmån för allmänheten – kan inte gärna inverka på det skydd ägaren annars skulle ha enligt bestämmelsen.

Lagstiftaren får alltså se till att ersättningsbördan läggs på lämplig part på den exproprierande sidan, eventuellt med återkrav mot den som vinner på ingreppet.⁴⁶ Om ett offentligt eller enskilt rättssubjekt förklaras vara skyldigt att – under vissa omständigheter eller i viss begränsad utsträckning – svara för förlusten, lär det bli mot detta som ett krav på full ersättning enligt 2:18 får riktas, förutsatt att lagprövning kan ske (jfr 3.6).

En annan fråga är vem som kan krävas på ersättning, om den författning som ger stöd för ingreppet *inte innehåller ersättningsregler* (se 2.8 ovan). Det bör understrykas att ett ersättningskrav av det slag som nu diskuteras inte gärna kan anses grundat på något slags vållande hos det allmänna. Den frågan regleras av skadeståndslagen, som dock i princip utesluter ersättningstalan vid felaktiga riksdags- och regeringsbeslut (3:7). Någon talan på grund av vållande vid sidan av skadeståndslagens regler kan svårligen tänkas,⁴⁷ möjligen med undantag för fall där en lagstiftning underkänns av

⁴⁴ Alltså skada för den enskilde, vinning på motsidan och otillräcklig kompensation.

⁴⁵ Se om det sistnämnda nedan 4.1 vid not 13 ff.

⁴⁶ Jfr prop 1985/86:1 s 376 f och 17 § 2 st förfogandelagen.

⁴⁷ Jfr Bengtsson, Skadestånd vid myndighetsutövning II s 155 f.

Europadomstolen.⁴⁸ Vad som kommer i fråga i det aktuella fallet är i stället ett krav grundat på expropriationsrättsliga principer, eventuellt kompletterade med grundlagsregeln i 2:18.⁴⁹ Ett sådant krav torde åtminstone i första hand böra riktas mot den som faktiskt tagit egendomen i anspråk.⁵⁰ Har staten eller kommun gjort detta, eventuellt för att sedan överföra sin rätt till annan, skall talan riktas mot det offentliga rättssubjektet; detsamma bör väl också gälla om egendom kan anses överförd till allmänheten (jfr 1985 års lagstiftning om handredskapsfiske, nedan 4.5). Om däremot ett enskilt rättssubjekt omedelbart tagit egendom i anspråk med stöd av myndighetsbeslut, är det svårt att komma ifrån att det blir detta rättssubjekt som får krävas på ersättning,⁵¹ om en skadeståndstalan mot det allmänna blir ju inte fråga.

Onekligen kan en sådan princip leda till stötande resultat från den skadelidandes synpunkt, när den enskilde – t ex en privatperson – saknar betalningsmöjligheter. Ibland kan principen också slå hårt mot den ersättningskyldige (jfr 3.6 nedan). Man kan tycka att det naturliga vore att det allmänna i detta läge åtminstone subsidiärt svarade för den ersättning som tillkommer en enskild skadelidande. Detta är förfogandelagens regel (17 § 2 st), men om den kan tillämpas analogt är tveksamt. Rättsläget vid överföringar till enskild är på detta vis inte helt tillfredsställande, även om 2:18 får anses gälla. Detta är något för lagstiftaren att överväga.

3.6. Man kan vidare fråga om de synpunkter som utvecklats i detta avsnitt framträder så pass klart i materialet att de kan få någon betydelse i lagprövningssammanhang: kan de i något fall leda till att lagstiftning till förmån för enskilda underkänns?

I varje fall bör detta kunna komma i fråga, när egendom tas i anspråk på liknande sätt som vid expropriation och rekvisition. Om lagstiftaren här skulle vägra ersättning endast på den grund att förfogandet inte gäller till förmån för det allmänna utan bara för enskild, måste detta anses ohållbart. Som framhållits ger redan grundlagstexten ett klart stöd för motsatt ståndpunkt: begreppet expropriation har en central ställning i bestämmelsen utan att denna begränsas till expropriation till förmån för det allmänna. Karaktären av expropriation kan emellertid av andra skäl vara diskutabel, t ex vid överföringar till allmänheten (jfr åter lagstiftningen om handredskapsfiske, nedan 4.5).

Vad angår mera indirekta metoder att överföra egendom till enskilda, torde den expropriativa karaktären av ingreppet ofta komma i skymundan, om

⁴⁸ Jfr Bengtsson-Nordenson-Strömbäck s 157.

⁴⁹ Jfr ovan 2.8 vid not 139 och nedan 6.2 vid not 2 ff.

⁵⁰ Jfr SOU 1986:23 s 345 och från tysk rätt Bonner Kommentar Art 14:378.

⁵¹ Annan mening synbarligen Westerberg, Röstvärdesskillnader s 28.

detta framstår som ett led i den civilrättsliga regleringen; exempel ger fallet att arbetstagaren genom tvingande lagregler tillförsäkras viss bestämmanderätt eller andel i vinsten, eller att hyresgästens besittningsskydd ytterligare förstärks. Möjligheterna torde vara begränsade att med stöd av 2:18 underkänna en lagstiftning av denna typ. (Se om dessa frågor särskilt 4.16 nedan.)

Även om det kan finnas skäl att se med viss stränghet på överföringar till enskilda, bör man nog allmänt sett vara försiktig med att låta dem återgå på grund av lagprövning. Man måste här också beakta motsidans intresse: från rättssäkerhetssynpunkt kan det inte sällan te sig otillfredsställande att beröva en kontrahent en fördel som han lagligen har kunnat räkna med. I varje fall kan övervägas att begränsa ersättningen, t ex till den vinning motparten gjort. (Jfr nedan 4.15.)

3.7. I detta sammanhang kan slutligen den frågan tas upp, vem som egentligen *skyddas* genom 2:18 RF. Ursprungligen talades i 1974 års RF om rätten för "enskild" till ersättning (i grundlagsberedningens förslag användes uttrycket "någon", varmed dock avsågs den enskilde).⁵² Enligt nuvarande lagtext skyddas "varje medborgare". Här i inbegripes utan tvekan svensk juridisk person.⁵³ Det kan dock knappast antas att regeln garanterar statens rätt i sådana sammanhang, något som har mindre betydelse eftersom de aktuella besluten i regel fattas av statliga organ – inte alltid i de konkreta fallen, men väl när rätten till ingrepp slås fast. Möjligen kan däremot kommuner, landsting och kyrkliga rättssubjekt anses garanterade ersättning, om staten vill exproprieras deras mark, men också detta är svårt att förena med formuleringen.⁵⁴

Det avgörande synes bli om ett rättssubjekt framstår som fristående från staten och från en kommun av något slag. Kyrklig församling skulle då inte kunna åberopa paragrafen, men förmodligen den lokala kyrkan, i den mån den anses som särskilt rättssubjekt.⁵⁵ Löntagarfonderna lär i sin nuvarande utformning vara att anse som statliga, fast under särskild förvaltning (jfr 9:3 RF);⁵⁶ det skulle innebära att de inte skyddas av 2:18, utan lagstiftaren skulle fritt kunna ta medlen ifrån dem (i den mån inte andra grundlagsregler hindrar detta). Helt säkert är dock inte att man på detta vis kan bortse från

⁵² SOU 1972:15 s 119.

⁵³ SOU 1975:75 s 185, 201, prop 1975/76:209 s 141. Saken är annars inte självklar (jfr Westerberg i FT 1985 s 250 f; i finländsk rätt har frågan varit omstridd, jfr Kastari, *Sosialisoimien perustuslaillista edellytystä* s 30 ff).

⁵⁴ I dansk rätt anses staten och kommuner skyddade av § 73 DGrL (Ross-Espersen s 653 f; Sørensen 22.03).

⁵⁵ Däremot ej "svenska kyrkan". Jfr H Strömberg, *Allmän förvaltningsrätt* s 27 f.

⁵⁶ Se prop 1983/84:50 s 71.

destinatärernas intressen. – Däremot torde 2:18 gälla för allmännyttiga stiftelser, även om de gynnas av staten eller kommun. Vad angår stats- och kommunägda aktiebolag, verkar de enbart i allmänt intresse, och skyddsbehovet måste anses begränsat. Formellt utgör de dock privata rättssubjekt. Det talar för att statsägda bolag anses skyddade mot kommunen och kommunägda bolag mot staten, något som i vart fall inte skulle strida mot lagtexten. Frågan torde inte ha stor praktisk betydelse.

Det sagda innebär inte att offentliga rättssubjekt skulle vara förhindrade att hänvisa till paragrafen som uttryck för en allmän ersättningsprincip, om exempelvis det uppstår konflikter mellan en oppositionell kommun och statsmakterna. Om någon bindande regel för lagstiftaren är dock inte fråga i sådana fall – bara en vägledning vid bedömningen av ett lagförslag och för domstolarna i händelse av en konkret tvist.

4. FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ERSÄTTNING ENLIGT 2:18 RF

4.1. Allmänt. Bestämmelsen i 2:18 RF täcker bara fall där egendom tas i anspråk, och inte ens alla typer av anspråkstagande (vad detta nu kan närmare innebära); det skall ske genom expropriation eller annat sådant förfogande. I detta avsnitt diskuteras innebörden av dessa förutsättningar för ersättning.

För överskådlighetens skull bör man lämpligen skilja mellan fall där ingreppet riktar sig mot äganderätt – de situationer 2:18 i första hand tar sikte på – och fall där ingreppet träffar annan egendom i vidsträckt mening, exempelvis nyttjanderätt eller annan särskild rätt som avses i JB, immaterialrätt, rätt till vatten, näringsrätt i allmänhet, koncessionerad verksamhet etc. Hur långt egendomsbegreppet går i dessa senare sammanhang kan vålla tvekan. Frågan – som nära sammanhänger med tolkningen av uttrycket "ta i anspråk" – blir aktuell framför allt när det gäller rätt att bestämma över egendom samt ingrepp mot vissa särskilda rättigheter och mot näringsrätt. (Se härom särskilt 4.9, 4.10 och 4.13.)

Bara de fall där grundlagsregeln kan få betydelse för ersättningsfrågan tas upp i sammanhanget. Andra problem rörande förutsättningar för ersättning kan inte diskuteras i denna framställning.¹ Frågan om ersättningens storlek i fall där 2:18 blir tillämplig behandlas närmare först i 5 kap. I några fall får dock denna fråga direkt betydelse för paragrafens tillämpningsområde, och den berörs då redan här.

Innebörden av orden "expropriation eller annat sådant förfogande" är, som framgår av fortsättningen, inte alldeles tydlig. Likställda med expropriation är utan tvivel sådana åtgärder, kända från andra länder, som *nationalisering* och *socialisering* av egendom. Därmed brukar avses mera generella åtgärder än expropriation i vanlig mening, vilka syftar till att ändra ett lands ekonomiska struktur, eller åtminstone en sektor av dess ekonomi, på mera genomgripande sätt.² Det står i alla händelser klart att 2:18 omfattar även överföringar av *all* egendom av visst slag genom lag eller annan författning – inte bara myndighets beslut om ingrepp i särskilda fall och myndighets faktiska förfoganden. Drabbar åtgärden utländska rättssubjekts egendom blir

¹ Däremot i den planerade andra delen av arbetet.

² Jfr Bogdan, Expropriation s 12.

folkrättsliga regler (bl a Europakonventionen) tillämpliga.³ – En annan företeelse som ofta brukar nämnas i sammanhanget är *konfiskation*.⁴ I den mån man härmed menar förverkande av egendom enligt straffrättsliga regler, träffas inte åtgärden av grundlagsbestämmelsen (jfr 4.15 nedan), medan 2:18 blir aktuell om egendom dras in till det allmänna på annan grund än brottslig gärning. De nu berörda situationerna medför inga svårigheter när det gäller förutsättningar för ersättning – det står klart att sådan skall utgå. Däremot kan man ibland tveka om ersättningens storlek (se kap 5).

Att *rekvisition* – omtalad i 8:3 RF men inte i 2:18 – är ett "annat sådant förfogande", torde vara klart.

Som förut framhållits ställer inte bestämmelsen upp några förutsättningar för att expropriation skall få ske, detta i motsats till andra nordiska grundlagsregler om egendomsskydd (se 1.2 ovan). Även Europakonventionen fordrar att expropriation skall ske i det allmännas intresse (se 2.4 ovan). RF kräver bara att regler om sådana ingrepp skall ges i lag (8:3). I 2 kap expropriationslagen preciseras närmare villkoren för expropriation, och liknande bestämmelser förekommer i andra lagar om expropriativt förfarande (se t ex 10 § väglagen, 4 och 5 §§ förfogandelagen, 13 § ransoneringslagen). – Ingreppets vikt ur allmän synvinkel saknar emellertid åtminstone i princip betydelse för frågan om ersättning skall betalas: hur samhällsnyttig en åtgärd än ter sig, skall alltid compensation utgå i någon form – om också inte alltid kontant⁵ – när åtgärden utgör en sådan överföring som paragrafen avser. Möjligen kan i vissa gränsfall synpunkten spela en roll (jfr bl a 4.7 och 4.8 nedan); och kanske får man resonera på annat sätt beträffande ersättningsnivån, där andra frågor än expropriationsbegreppet blir väsentliga (jfr 5.8 nedan).

I vissa situationer berättigar lagen en enskild, som råkar ut för ett betungande myndighetsingrepp – t ex ett byggnadsförbud – att påkalla inlösen av den egendom ingreppet avser (se bl a 22 § 3 st och 48 § byggnadslagen, 27 § naturvårdslagen, 10 § lagen om skötsel av jordbruksmark). Det är här inte fråga om tvångsöverföring i egentlig mening utan om en rådighetsinskränkning av särskilt ingripande slag: den enskilde kan välja, om han skall finna sig i inskränkningen eller kräva att egendomen övertas. Varken när 1809 års RF gällde⁶ eller i förarbetena till nuvarande 2:18⁷ synes man ha ansett sådana regler direkt avse expropriation. Däremot bestäms ersättningen

³ Jfr ovan 2.4 vid not 55.

⁴ Jfr Bogdan a st, Hjerner s 262 f.

⁵ Jfr ovan 1.3 vid not 40 f.

⁶ Jfr Y Söderlund i SOU 1952:24 s 273 f. Se även prop 1954:20 s 127, prop 1972:111 bil 2 s 230, 348 ff (inlösen hålls isär från expropriationsfallet).

⁷ Jfr SOU 1975:75 s 424. I SOU 1978:34 s 164 ff nämns inte den angivna inlösen-situationen.

även i dessa fall enligt expropriationsprinciper. Också här föreligger naturligtvis en viss tvångssituation, men av annan typ. Avgörande för frågan om lagstiftaren enligt 2:18 RF är skyldig att ge inlösenregler av detta innehåll torde vara ingreppets karaktär – går det så långt att det i vart fall är jämförbart med expropriation? Den frågan behandlas senare, i samband med andra frågor om rådighetsinskränkningar (4.8).

Tidigare (i 1.3) har redogjorts för förarbetena till 2:18 RF. I detta sammanhang bör betonas att den ändring som företogs år 1979 endast avsåg att ange *ersättningsnivån* enligt bestämmelsen. Ingenting tyder däremot på att man ville ge regeln ett annat tillämpningsområde än tidigare – tvärtom motsägs detta av ett uttalande av rättighetsskyddsutredningen.⁸ I detta hänseende får motiven till den ursprungliga bestämmelsen i regeringsformen alltså anses giltiga. Av dessa framgår bl a att rådighetsinskränkningar inte åsyftas med paragrafen.⁹ Detsamma torde gälla om ingrepp som går ut på förstöring av egendom (jfr 4.7 nedan). – En sådan avgränsning stämmer väl både med uttrycket "ta i anspråk" och med formuleringen "expropriation och annat sådant förfogande"; det typiska för de ingrepp vi kallar expropriation är ju att en rätt av något slag överförs till annan, om också detta i vissa gränsfall kan framträda mindre klart (jfr bl a nedan 4.4, 4.5).¹⁰ Åtminstone såvitt angår rådighetsinskränkningar har den angivna uppfattningen otvetydigt stöd i senare uttalanden av lagrådet, som dock lämnat öppet hur gränsen närmare bör dras för paragrafens område.¹¹ I litteraturen har bl a de båda ledande grundlagskommentarerna intagit denna ståndpunkt.¹²

Utgångspunkten när förutsättningarna för ersättning enligt 2:18 behandlas blir alltså att paragrafen åtminstone i princip tar sikte på *tvångsöverföring* av egendom, medan varken lagtext eller förarbeten ger stöd för att den skulle ha en vidare syftning. Överföringen behöver däremot inte ske enligt expropriations- eller förfogandelagstiftningen; av motiven framgår, att para-

⁸ SOU 1978:34 s 168, jfr prop 1978/79:195 s 57. – Brunfelter (s 68 ff) argumenterar ingående för motsatsen, varvid han dock inte synes hålla isär uttalanden om *räckvidden* av 2:18 och om *ersättningsnivån*.

⁹ Se ovan 1.3 vid not 43, 48. Jfr Strömholm i SvJT 1976 s 456 ff; då hans framställning närmast tar sikte på andra frågor än den här berörda, bör dock inte alltför mycket läggas in i hans uttalanden.

¹⁰ Annan mening Brunfelter bl a s 69 ff. – Ross (se Ross-Espersen s 639) definierar i stället expropriation som de ingrepp varpå § 73 DGrL tillämpas och därför kan antas ske endast när det allmännas intresse kräver det, enligt lag och mot fullständig ersättning. Den avvikande utgångspunkten torde kunna förklaras med den danska bestämmelsens annorlunda utformning.

¹¹ Se nedan 4.5 vid not 60, 4.8 vid not 115 ff.

¹² Se Petrén-Ragnemalm s 85, Holmberg-Stjernquist s 136 och Petrén i Äganderätt och egendomsskydd s 101.

grafen avser även andra fall.¹³ Tanken synes i alla händelser vara den, att det väsentliga är inte den skada ingreppet medför för den enskilde utan att skadan skall motsvaras av viss vinning på motsidan – en ståndpunkt som stämmer väl med uttalanden från tiden före den nuvarande regeringsformens tillkomst.¹⁴ Problematiken med sådan förmögenhetsöverföring är känd från förmögenhetsbrottens område.¹⁵ – Till gränsfallen tar motiven dock knappast någon klar ställning. Att de kan vara svårbedömda framgår av det följande.

Man kan naturligtvis fråga, varför existensen av *vinning* på ena sidan skall ha så mycket större vikt än en kanske omfattande skada på den andra. Som utvecklats i ett tidigare sammanhang (1.5) väger de allmänna argumenten för ersättning vanligen tyngst just i vinningsfallen. Det torde ha ansetts skäligt att ålägga den till vars förmån ingreppet skett att utge ersättning bara i den mån han haft någon ekonomisk fördel av åtgärden.¹⁶ Det kan dock medges att resonemanget inte alltid är så övertygande vid rådighetsinskränkningar till förmån för staten eller kommun; eftersom de sker i allmänt intresse kunde det synas naturligt att låta skattebetalarna som kollektiv bekosta vissa ingrepp med påtaglig nytta för allmänheten i stort, även när de inte medför någon direkt ekonomisk vinst för staten eller för kommun.¹⁷ Ungefär liknande resonemang har fått motivera strikt skadeståndsansvar för den som driver olika samhällsnyttiga verksamheter, framför allt enligt miljöskyddslagen.¹⁸ Just när den enskilde avsiktligt tillfogas ekonomisk förlust kunde det synas närliggande att bördan fördelas solidariskt på dem som kan antas ha åtminstone indirekt fördel av ingreppet.

Att lagstiftaren inte har sett saken på det viset torde till stor del ha haft praktiska och ekonomiska skäl. Resonemanget kan då tänkas i stora drag vara följande. Rådighetsinskränkningar i det allmännas intresse är så vanliga och så oundvikliga, att det är omöjligt att i alla dessa fall ersätta de förluster de medför; en viss avgränsning måste göras. Den enskilde kan kompenseras bara i vissa situationer. Dessa fall går ganska bra att beskriva i vanlig lagstiftning angående speciella former av ingrepp, men det är knappast tänkbart att slå fast gränsdragningen i en gemensam formel i grundlagen. Att uppnå politisk enighet om en sådan formel torde i alla händelser vara svårt. Grund-

¹³ Se ovan 1.3 vid not 49 samt även prop 1973:90 s 237, SOU 1978:34 s 166 f. – Annan mening möjligen Roos i Om våra rättigheter I s 105. Se däremot bl a Holmberg i FT 1982 s 77, Petrén-Ragnemalm s 85, Westerberg i FT 1985 s 282.

¹⁴ Se t ex ALU 1944:65 s 5 ff, FLU 1949:38 s 4, Y Söderlund i SOU 1952:24 s 272 f m hänvisn.

¹⁵ Se bl a Strahl, Skada och vinning s 138 ff.

¹⁶ Jfr ovan 1.5 vid not 83.

¹⁷ Jfr om argumentet även ovan 1.5 vid not 87.

¹⁸ Se SOU 1983:7 s 126 m hänvisn.

lagen kan bara dra en gräns kring vissa fall där ersättning *alltid* är motiverad, oavsett orsaken till ingreppet och oavsett de närmare förhållandena vid detta, nämligen när det allmänna (eller annan expropriation) annars skulle dra omedelbar ekonomisk fördel av åtgärden. Att medge ersättning här torde på de allra flesta håll anses naturligt. Vilka ytterligare fall som motiverar ersättning skall lämnas till lagstiftarens bedömning, när allmän lag tillkommer; härvid kan hänsyn också tas till sådana faktorer som det mer eller mindre angelägna i ingreppet, dess mer eller mindre betungande art och om det drabbar generellt eller bara vissa enskilda av den aktuella kategorin. Som framgår av fortsättningen förekommer en rad avgränsande regler av detta slag i olika lagar – t ex byggnadslagstiftningen, naturvårdslagen, byggnadsminneslagen och fornminneslagen.

Regeln i 2:18 skulle alltså ge bara det *minimiskydd* som från de allra flesta bedömares synpunkt ter sig rimligt och lämpligt. I övrigt skulle det viktiga skyddet för den enskilde ligga i att ingreppen fordrar stöd i lag (jfr 8:3 RF).

I brist på klara uttalanden från lagstiftarens sida är det naturligtvis svårt att säga något bestämt om den allmänna inställningen bakom grundlagsregeln. Det antydda resonemanget förefaller emellertid både rationellt och plausibelt; det motsägs inte av materialet – tvärtom vinner det stöd av både lagrådets och riksdagens syn på regeringsformen på senare år¹⁹ – och det går knappast att finna några avgörande invändningar mot denna utformning av grundlagsskyddet, förutsatt att man bortser från politiska värderingar i sammanhanget. Särskilt om man lägger vikt vid en klar gränsdragning (jfr 1.5 ovan) talar det allra mesta för den princip som framgår av motiven till 2:18.

De följande resonemangen utgår alltså från motivens ståndpunkt: förmögensöverföringen blir ett avgörande rekvisit för bestämmelsens tillämpning. Men detta utesluter inte att 2:18 kan få betydelse också i vissa andra ingreppsfall – t ex vid mycket betungande myndighetsåtgärder, som drabbar en enskild med särskild otur.²⁰ Då bör emellertid som grund för detta kunna åberopas speciella omständigheter, exempelvis klara likheter med expropriation.²¹ Om lagprövning lär i allmänhet inte bli tal i dessa fall.

En närliggande fråga som kan beröras i detta sammanhang är i vad mån *sociala* synpunkter bör påverka förutsättningarna för ersättning. Regeln i 2:18 gäller ju utom vid expropriation vid "annat sådant förfogande", och det är tänkbart att en domstol skulle vara särskilt benägen att med expropriation

¹⁹ Se nedan 4.8 vid not 116 f (lagrådet), 4.5 vid not 62, 4.12 vid not 223 (riksdagen). Se även ovan 1.4 vid not 70 f.

²⁰ Synpunkten har betonats i dansk rätt, se t ex Bent Christensen i TfR 1970 s 137 ff; i Skovgaards avhandling är ett ansvar vid en sådan "atypisk byrde" ett genomgående tema.

²¹ Jfr nedan 4.8 vid not 48 ff.

likställa ingrepp som – typiskt sett eller i det enskilda fallet – drabbar ekonomiskt svaga enskilda. Något stöd för detta förekommer dock inte i grundlagsmotiven, knappast heller i allmän lag av intresse för frågan. Visserligen kan ersättning för intrång i näringsverksamhet o likn, bl a genom förstöring av egendom, enligt viss lagstiftning utgå efter en billighetsprövning, där också sociala hänsyn får betydelse (se särskilt 4.7 nedan). Men situationen har i allmänhet inte betraktats som ett expropriativt ingrepp. Jag återkommer också till dessa frågor i det följande (se även 4.8 och om ersättnings storlek 5.4).

Rättsföljden av att 2:18 är tillämplig på ett ingrepp är att "ersättning för förlusten" skall utgå till den enskilde som träffas av ingreppet. Ett sätt att bestämma regelns närmare räckvidd kan alltså vara att undersöka, i vilka fall sådan ersättning har ansetts böra utgå på grund av grundlagsregeln. Detta möter emellertid flera svårigheter. Till en början är det, som förut framhållits, inte säkert att en regel om ersättning – ens om full ersättning – vid ett ingrepp beror på att grundlagen ansetts fordra kompensation; lagstiftaren är generösare än grundlagen kräver (2.2 ovan). Vidare är det inte lätt att fastställa vilken ersättningsnivå 2:18 garanterar.

Frågan skall behandlas senare (kap 5), men redan här kan nämnas följande. Motiven till 1979 års ändring i paragrafen hänvisar framför allt till expropriationslagens principer (se 5.1). I fråga om fast egendom torde dessa i stort sett vara vägledande. Det innebär att hela förlusten inte gottgörs i alla lägen – sålunda inte när den sk presumtionsregeln i 4:3 ExprL är tillämplig.²² Av intresse i sammanhanget är att expropriationslagen däremot inte innehåller någon bestämmelse om att bara väsentliga förluster skall ersättas. Kan man konstatera att ekonomisk skada uppkommit till följd av överföring av egendom, skall den kompenseras, såvitt den inte är av sådant slag som särskilt berörs i lagens undantagsregler (4:2 och 4:3). Detta stämmer ganska väl med ordalagen i 2:18, som ju talar om att *grunder* för ersättningsens bestämmande skall fastställas i lag – alltså inte någon beloppsbegränsning eller självrisk (jfr 5.1 nedan). Vad åter angår lös egendom framgår principerna främst av förfogandelagen: "skälig" ersättning skall utgå för vissa nödvändiga kostnader, varvid ersättningen i allmänhet skall standardiseras enligt viss taxa. Bl a kompenseras inte utebliven handelsvinst eller indirekt skada.²³ Efter liknande principer bestäms ersättningen enligt 18 och 19 §§ ransoneringslagen. (Se 5.2). Man kan alltså säga att i både situationerna förlusten ersätts till största delen, men inte helt.

Om man vid tillkomsten av 2:18 synes ha godtagit en lagstiftning, som begränsar ersättningen betydligt snävare än enligt de nämnda lagarna, bör detta kunna ses som ett visst indicium på att grundlagsparagrafen inte ansetts tillämplig.

²² Bouvin-Hedman-Stark s 173 ff.

²³ Se nedan 5.2 vid not 34 ff.

4.2. I detta sammanhang bör observeras att gränsdragningen enligt 2:18 sker på ett annat vis än avgränsningen av egendomsskyddet enligt *Europakonventionen*. Där blir ju det avgörande en avvägning mellan tyngden av det allmännas intresse och belastningen på den enskilde, både när denne berövas egendom och när hans rådighet inskränks (se 2.4 ovan). Avvägningen sker visserligen inte på samma sätt i dessa fall – man är uppenbarligen mera överseende beträffande rådighetsinskränkning – men någon principiell skillnad synes inte föreligga.

Detta medför svårigheter vid prövningen, i vad mån Europakonventionen kan tänkas inverka på tolkningen av 2:18 i olika situationer. Med konventionens synsätt är det naturligt att också rätten till ersättning inverkar på tillåtligheten av en viss lagstiftning eller myndighetsåtgärd.²⁴ Skall man dra in konventionen i tolkningen av 2:18, bör man alltså pröva om i det enskilda fallet det allmänna intresset är tillräckligt vägande och vilken ersättning den enskilde kan räkna med – full ersättning synes inte nödvändig ens vid egendomsöverföring.²⁵ Men enligt 2:18 spelar som sagt tyngden av det offentliga intresset i princip ingen roll för gränsdragningen – i vart fall inte enligt lagtext och motiv – och när paragrafen åberopas skall man först konstatera vad åtgärden innebär, oavsett hur det ligger till med ersättningsrätten. Bara om regeln visar sig innebära expropriation eller annat sådant förfogande, inträder ersättningsgarantin. Som senare skall utvecklas särskilt på tal om rådighetsinskränkningar (4.8), kan detta försvåra paragrafens tillämpning och leda till en gränsdragning som från vissa synpunkter verkar inkonsekvent: ett ersättningsfritt ingrepp kan – i enlighet med konventionens synsätt – tyckas lika allvarligt som vissa former av expropriativa förfoganden.

Problemet hur en konflikt med konventionens synsätt bör lösas skall senare tas upp med sikte på de särskilda typerna av ingrepp i egendom. Som förut utvecklats utgör Europadomstolens praxis över huvud taget ett osäkerhetsmoment, när det gäller egendomsskyddet. Redan här bör emellertid framhållas att problemet får praktisk vikt framför allt i ett fall: när lagen vägrar ersättning (eller ger uppenbart otillräcklig kompensation) för en åtgärd, som enligt lagtext eller motiv närmast faller utanför området för 2:18 men likväl innebär en betydande ekonomisk förlust, t ex just en rådighetsinskränkning. Inte ens i denna situation synes emellertid konflikten normalt behöva ställas på sin spets. Gäller det ett *lagförslag* av denna innebörd, synes det tillräckligt att avvisa det med hänvisning till att det är svårt att förena med konventionen; hur det förhåller sig till grundlagen får inte avgörande betydelse.²⁶ Om lagförslaget likväl antagits och frågan uppkommer om *lagprövning*

²⁴ Se 2.4 vid not 72 ff. Jfr även Danelius s 186 f, Bogdan s 22 ff.

²⁵ Jfr domarna i James m fl (nr 54), Lithgow m fl (jfr kommissionen nr 374 f).

²⁶ Jfr t ex lagrådet i prop 1985/86:1 s 219 f (tveksamhet ang konventionen).

enligt 11:14 RF, torde det i regel inte kunna bli fråga om att underkänna lagstiftningen, när den har stöd i grundlagsregelns ordalag och (eller) motiv; någon uppenbar grundlagsstridighet föreligger knappast under några förhållanden (jfr 2.6 ovan). Vad angår situationen där grundlagsregeln åberopas i en *enskild tvist* t ex som stöd för ersättning, utan att det dock är fråga om lagprövning, kan konventionens ståndpunkt naturligtvis ses som ett visst argument för en extensiv tillämpning av 2:18 eller en analogi med denna regel.²⁷ Någon egentlig konflikt mellan reglerna blir dock inte aktuell i detta läge.

4.3. Överföring av äganderätt. Vid tvångsöverföring av äganderätt torde inte råda något tvivel om att 2:18 RF är tillämplig: viss kompensation skall alltid utgå, om också den undantagsvis inte behöver vara kontant.²⁸ Detta är den typiska situation som paragrafen tar sikte på. Viss tvekan kan däremot uppkomma i en del fall där ingreppet består i att en särskild rätt – nyttjanderätt, servitut – överförs till annan (se 4.4 nedan).

Situationen vid tvångsöverföring regleras framför allt i 4 kap expropriationslagen, vartill åtskillig annan lagstiftning om expropriativa ingrepp hänvisar. För den lösa egendomens del behandlas tvångsöverföring av äganderätt huvudsakligen i 29 § förfogandelagen samt i 18 och 19 §§ ransoneringslagen.²⁹

Det är tänkbart att i något fall av rättsenligt tvångsöverförande av egendom lagregler om ersättning saknas. Vad som närmast kommer i fråga är en del ingrepp som inte alls regleras i lag, t ex i vissa nödsituationer, men det är också möjligt att en lagstiftning kan medge ett ianspråkstagande av annan egendom utan att frågan om kompensation behandlas. I det förra fallet torde det stå klart att ersättning likväl utgår trots brist på lagstöd.³⁰ Man kan här tänka sig att åberopa 2:18 RF, men vanligare torde det vara att hänvisa till allmänna ersättningsprinciper³¹ – den traditionella motiveringen bl a just i nödfall, vilken härrör från en tid när inga uttryckliga grundlagsregler kunde anföras till stöd för kompensation. Diskussionen om dessa ersättningsregler brukar inte skilja mellan å ena sidan ianspråkstagande av egendom, å andra sidan skadegörelse; väsentligen samma grundsatser gäller i båda fallen.³²

Något mera komplicerad är situationen när en lag medger tvångsöverföring men ersättningsfrågan lämnas öppen. Det är möjligt att denna fråga

²⁷ Jfr ovan 2.4 efter not 60, vid not 76; nedan 6.1, slutet.

²⁸ Jfr 70 och 113 §§ BL samt diskussionen i prop 1973:90 s 236 f, SOU 1975:75 s 431, prop 1978/79:145 s 57.

²⁹ Se också andra lagar berörda i 5.2 vid not 40 ff.

³⁰ Jfr för Danmarks del Skovgaard s 79 f.

³¹ Se Hellner s 83 f m hänvisn.

³² Se om ersättningens storlek särskilt nedan 6.2 efter not 7.

avsiktligt förbigåtts, eftersom något expropriativt ingrepp inte ansetts föreligga; eller kanske har lagstiftaren, liksom i Danmark och Norge, ansett att vissa allmänna ersättningsprinciper skulle reglera frågan (dock en mera ovanlig situation i svensk rätt). Något mera praktiskt är kanske att problemet förbisettts vid lagens tillkomst.³³ Vanligen torde det kunna utläsas av motiven vilket av dessa fall som föreligger. Har ingreppet inte betraktats som expropriation, uppkommer liknande frågor som vid lagprövning, fast 11:14 RF enligt vad som förut utvecklats inte lär bli tillämplig.³⁴ De övriga fallen torde inte erbjuda svårigheter i fråga om förutsättningar för att ersättning alls skall utgå, men däremot när ersättningens storlek skall fastställas; här uppkommer bl a frågan vad allmänna ersättningsgrundsatser på området skall anses innebära. Till detta återkommer jag (kap 5 och 6).

4.4. Innebär ingreppet att *särskild rätt tillskapas* till förmån för staten, kommun eller annan, gäller också grundsatsen i 2:18. Även här är det utan tvivel fråga om ett slags expropriativt förfogande (jfr 1 kap 1 § expropriationslagen).³⁵ Regeln är tillämplig bl a när egendom "tas i anspråk" – den vanliga formuleringen – med nyttjanderätt, servitutsrätt, vägrätt (jfr 30 och 55 §§ väglagen), rätt till utmål enligt gruvlagen (jfr 4 kap 3 och 4 §§) och ledningsrätt (jfr 12 och 13 §§ ledningsrättslagen). I alla dessa lagar är fråga om att mark positivt utnyttjas. Det står klart att ersättningen här bestäms enligt expropriationslagens principer, fast presumtionsregeln sannolikt inte får så stor betydelse i dessa fall. – På motsvarande sätt som vid överföring av äganderätt torde reglerna kunna få aktualitet när ersättningsbestämmelser saknas, även här i nödsituationer av olika slag: annans egendom används mer eller mindre tillfälligt i ett kritiskt läge. I vissa sådana fall torde reglerna konkurrera med allmänna principer om ersättningsskyldighet för den som använt annans egendom till egen nytta.³⁶

Vid ianspråkstagande av särskild rätt är emellertid räckvidden av 2:18 RF mera tveksam. Man kan fråga, om formuleringen "tas i anspråk" täcker också situationen när ett *negativt* servitut läggs på en fastighet till förmån för en annan fastighet: är det ett ianspråkstagande redan när myndigheterna förbjuder någon att göra något med sin egendom? Man kunde hävda att det här snarare är fråga om en sorts rådighetsinskränkning – ett ingrepp vilket som

³³ Jfr text prop 1982/83:114 s 7 f, 9 ang ändring i lag 1960:331 om skyddsåtgärder vid olyckor i atomanläggningar m m (dock ej äganderätt).

³⁴ Se ovan 2.8 vid not 139 ff.

³⁵ Se not 33. Jfr även Brunfelter s 69 och i SvJT 1983 s 208 m hänvisn.

³⁶ Jfr Bengtsson, Skadestånd vid myndighetsutövning II s 219 m hänvisn, särskilt Hellner, Obehörig vinst kap 10.

sagt inte skulle ge någon grundlagsenlig rätt till ersättning, eftersom det inte skulle innebära ett expropriativt förfogande (jfr 4.1 ovan).

Av förarbetena till expropriationslagen synes framgå att lagstiftaren i varje fall här sett situationen på det förra sättet. Också servitut som bara består i förbud mot bebyggelse anses synbarligen innebära att mark tas i anspråk enligt lagen.³⁷ Inget tyder på annat än att expropriationsreglerna skulle tillämpas på vanligt sätt i detta läge: ersättning utgår alltså inte bara när "pågående markanvändning avsevärt försvåras" eller liknande. Situationen kan jämföras med t ex fallet när vattenskyddsområde inrättas; då begränsas ersättningsrätten på detta vis, varvid tilläggs att ersättning utgår när mark tas i anspråk (se 19 kap 2 och 7 §§ vattenlagen).³⁸ Vidare bör framhållas regeln i 83 § byggnadslagen, att ersättning bara utgår vid avsevärt försvårande av pågående markanvändning, när materialgårdar och schaktningsarbeten i närheten av befästning, statlig flygplats eller annan flygplats för allmänt bruk eller atomenergianläggning (se 81 och 82 §§). Enligt förslaget till plan- och bygglag skall på liknande sätt ersättning utgå bara om skadan är tillräckligt kvalificerad.³⁹ Tydligen anses enligt både den äldre och den nya lagen ersättningen böra bestämmas enligt reglerna för rådighetsinskränkning, fast man lika väl här som i det fall expropriationslagen reglerar hade kunnat tala om ett servitut till förmån för den fastighet där anläggningen är belägen. Att märka är att byggnadslagens regler gällde också när 2:18 fick sin nuvarande utformning.⁴⁰

Det kan mot denna bakgrund diskuteras, vilken tyngd det nämnda uttalandet i expropriationslagens motiv kan anses ha.⁴¹ Går det att förena med regeringsformens betraktelsesätt och med vatten- och byggnadslagstiftningen? Expropriationslagen tycks utgå från att när ett negativt servitut stiftas till förmån för *viss fastighet*, detta utgör ett expropriativt ingrepp; den tjänande fastighetens skada motsvaras av vinning på motsidan. Däremot skulle en rådighetsinskränkning föreligga när ett förbud mot vissa åtgärder meddelades i ett allmänt intresse. Kanske kan vattenlagens och byggnadslagstiftningens reglering förklaras med att det allmänna intresset ansågs i särskild grad dominera; men regleringen gäller också vid förbud till förmån för enskild flygplats eller privatägd atomreaktor, och då är det svårt att se skillnaden mot expropriation. Möjligen är det avgörande i dessa gränsfall, enligt vilken lag ingreppet sker. Tillräcklig likhet med ett expropriativt ingrepp av vanligt slag skulle föreligga bara när ingreppet sker just enligt

³⁷ Prop 1972:109 s 206 ang expropriation för skydds- och säkerhetsområde; se även SOU 1969:50 s 105 f.

³⁸ Jfr här om Prop 1981/82:130 s 140, 605 f.

³⁹ Se prop 1985/86:1 s 373, 383 ff. (Ev ändring genom kompromiss i riksdagen?)

⁴⁰ Jfr om frågan även Herlitz, Förvaltningsrättsliga plikter s 234 f.

⁴¹ Problemet berörs också av lagrådet prop 1985/86:1 bil s 219.

expropriationslagen. Men det är från grundlagssynpunkt inte något helt tillfredsställande resonemang.

Onekligen är gränsdragningen svår att urskilja, och resultatet kan te sig slumpartat. För att byggnadslagstiftningens reglering skall stämma med regeringsformen, får man anta att denna har ett något snävare expropriationsbegrepp än expropriationslagen. Den bristande konsekvensen kastar sin skugga också över grundlagens ståndpunkt till ersättning för rådighetsinskränkningar: kanske är inte gränsdragningen tillräckligt genomtänkt heller i detta avseende?⁴² Det verkar i alla händelser motiverat att ta upp grundlagsmotivens inställning till denna fråga till närmare granskning (se 4.8 nedan).

Tills vidare skall gränsen mellan egendomsöverföring och rådighetsinskränkning dras på det viset, att ingrepp, som enligt lagstiftningen direkt konstrueras som tillskapandet av ett negativt servitut, förs till den förra kategorin; andra inskränkningar i fastighetens användning förs till den senare, även om de är till fördel för viss fastighet eller annars för visst rättssubjekt. En sådan gränsdragning stämmer med de nämnda lagarna, och den kan i varje fall inte anses strida mot regeringsformen. Terminologin innebär emellertid inte att jag tar ställning till frågan om ersättning skall utgå enligt 2:18 också i det senare fallet.

4.5. Också på en annan punkt kan diskuteras, när egentligen överföring av egendom föreligger: då äganderätt eller särskild rätt inskränks till förmån för *allmänheten* i stort, inte för något offentligt eller privat rättssubjekt.

Om rådigheten begränsas i naturvårdens eller kulturminnesvårdens intresse, eller av trafiksäkerhets- eller hälsoskyddsskäl, står det visserligen klart att i princip inte någon ersättning behöver utgå. Situationen bedöms som en typisk rådighetsinskränkning. Vissa möjliga undantag skall beröras i ett senare sammanhang.⁴³ Lagstiftning som begränsar ersättningsrätten i sådana fall har ansetts utan vidare förenlig med regeringsformens regel. Här är det ju inte fråga om något positivt nyttjande av den enskildes fastighet, och det är svårt att säga att någon annan – vare sig staten eller enskilda rättssubjekt – tar egendomen i anspråk. Inte heller sker ingreppet till förmån för viss annan fastighet. Egentlig vinning saknas på motsidan (jfr 4.8).

Mera tveksamt kan läget synas när rådigheten inskränks i allemanrättens intresse.⁴⁴ Det är ju då fråga om en obestämd krets av enskilda personer som positivt utnyttjar fastigheten, fast nyttjandet normalt är harmlöst och saknar nämnvärd ekonomisk betydelse. Man passerar över fastigheten, rastar på den, plockar bär eller svamp etc. Det är inte orimligt att tala om ett ian-

⁴² Jfr Brunfelser s 69, som synes ha menat detsamma.

⁴³ Se nedan 4.8 vid not 144 ff.

⁴⁴ Dessa frågor behandlar jag något mera ingående i SvJT 1985 s 444 ff.

språkstagande av allmänheten. I varje fall när ingreppet möjliggör invasion i större skala på fastigheten kan man diskutera, om inte möjligen 2:18 kunde bli aktuell. Ser man situationen ur fastighetsägarens synvinkel, är likheten stor med t ex ett servitut som läggs på fastigheten till förmån för kommunen såsom innehavare av en närbelägen friluftsgård, vars besökare får nyttja fastigheten mera intensivt. I det fallet utgår utan tvivel ersättning för den förlust som kan konstateras. Fastighetsägaren kunde göra gällande, att eftersom friluftslivet liksom annan naturvård är en statlig eller kommunal angelägenhet (2 § naturvårdslagen) man rimligen får se på ingreppet som om en särskild rätt skapats till förmån för staten eller kommunen. Han kan också argumentera på det viset, att om 2:18 avser skydd också vid ingrepp till enskildas förmån (3.4 ovan), det saknades anledning att anse de nu berörda fallen ligga utanför paragrafens område – att ingreppet sker till förmån för en obestämd grupp av enskilda i stället för viss person kunde inte ha någon avgörande betydelse i ersättningsfrågan.

Mot ett sådant synsätt talar emellertid att det alltså bara är fråga om en inskränkning av bestämmanderätten. Den innebär inte att några nya rättigheter tillkommer för allmänheten: allemansrätten är densamma, fast fastighetsägaren exempelvis genom förbud att uppföra stängsel hindras att skydda sig mot eventuella skadeverkningar. En blick på rättsläget år 1973 klargör att inte 2:18 då ansågs tillämplig i dessa fall, och läget var detsamma år 1979. Text vid strandskyddsförordnande – visserligen ett generellt ingrepp – utgick liksom nu inte någon ersättning alls (jfr 15 och 16 §§ naturvårdslagen), och vid ett sådant speciellt ingrepp mot en viss fastighet som stängselgenombrott ersattes bara viss kostnad för markägarna (se 30 § samma lag). Genombrottet medför ju endast att en redan existerande allemansrätt kan utnyttjas. Att dessa regler ansetts förenliga med grundlagsbestämmelsen vid dess tillkomst stöder uppfattningen att grundlagen inte garanterar någon ersättning vid ingrepp av denna typ.

Läget kan synas annorlunda, när man utvidgar allmänhetens befogenheter utöver vad som traditionellt räknas som allemansrätt. Då är det inte bara fråga om en begränsning av rådigheten utan också om en rätt för allmänheten att ta en fastighet i anspråk i andra avseenden än tidigare. Man kan säga, att fastighetsägarens skada här motsvaras av vinning för kollektivet; varför skulle inte skattebetalarna utjämna förmögenhetsöverföringen i fråga? Från fastighetsägarens synpunkt kan det förefalla ännu mera stötande att behandla en sådan nyskapad rätt till hans mark på annat vis än om en nyttjanderätt eller ett servitut efter expropriation kommit att belasta hans fastighet – ofta en betydligt mindre besvärande belastning än vad allmänheten kan åstadkomma.

Ett exempel som anförts är när enligt föreskrifter för ett naturvårdsområde allmänheten får utnyttja särskilda motionsstigar som anlagts på området; då borde, har man menat, ersättning kunna utgå i analogi med expropriations-

regler.⁴⁵ Från Danmark, där någon allemansrätt inte gäller, kan nämnas den diskussion som förts när tillträde för allmänheten öppnades till vissa enskilda skogar genom 1969 års naturfredningslov.⁴⁶

Att märka är att vid bedömningen av frågan om 2:18 är tillämplig det avgörande är om en befogenhet *överförs* från ägaren till allmänheten. Att dess tillträde kan medföra skada och olägenhet för ägaren gör visserligen en rätt till ersättning rimlig men innebär i och för sig inte att förhållandet blir mera likt en expropriation.⁴⁷ Vad som då kommer i fråga är närmast paralleller med s k företagsskada (jfr 4 kap 2 § expropriationslagen), där ersättningen har skadeståndsrättslig prägel och torde falla utanför området för ersättningsgarantin i 2:18.⁴⁸

Man kan knappast i detta sammanhang åberopa att just överföringar till allmänheten kan anses vara i särskild grad allmännyttiga och därför bör bäras av den enskilde utan kompensation – allmännyttan har ju vid expropriation inte utgjort hinder för att kompensera den enskilde också för mindre ekonomiska förluster. Ett argument med något större tyngd är kanske att eftersom ingreppet ger fördelar för envar, risken för att det görs enbart för att tillgodose statens, kommunernas eller vissa enskilda gruppers ekonomiska intressen är mindre och därmed också behovet att tillämpa 2:18.⁴⁹ Däremot kan dessa beslut naturligtvis ge politiska poäng.

Det är svårt att finna någon äldre lagstiftning om en sådan utvidgning av allmänhetens befogenheter, som skulle ha skett utan adekvat ersättning till de drabbade men ändå kunde anses godtagan vid grundlagens tillkomst. Problemet har aktualiserats särskilt vid utvidgad rätt till *fiske* för allmänheten; men här har fram till senaste år de enskilda fiskerättshavarna tillgodosetts på ett sätt som stämmer med expropriationsrättsliga principer.

Vid tillkomsten av 1950 års fiskelagstiftning ansågs fiskerättshavarna – ofta fastighetsägare – berättigade till ersättning efter skäligen grunder, när en del av deras områden blev allmänt vatten och därigenom fisket gjordes fritt. Som skäl angavs de principer som tillämpats vid tidigare ändringar i fiskelagstiftningen.⁵⁰ Några grundlagsregler åberopades inte i detta sammanhang; som nämnt gällde ju en allmän oklarhet om innebörden av 1809 års regeringsform

⁴⁵ Brunfelter-Svegfors s 91.

⁴⁶ Se härom A Vinding Kruse i UfR 1969 B s 17 ff men å andra sidan Ross-Espersen s 660 f; jfr UfR 1972.189, 192 (ej expropriation)

⁴⁷ Skadeverkningarna har särskilt betonats av A Vinding Kruse a st, något som kan sammanhånga med att den danska grundlagsregeln i viss mån avviker från vår (jfr 1.2 vid not 18 ff).

⁴⁸ Se nedan 5.6 och Bengtsson i SvJT 1985 s 449.

⁴⁹ Jfr F Vinding Kruse s 249 (där dock expropriation anses föreligga också i dessa fall, s 255).

⁵⁰ NJA II 1951 s 462, jfr s 461, 467, 468 f.

i sådana fall,⁵¹ och ersättningsregeln torde inte ha varit svår att motivera ändå. Lagstiftarens inställning utgör under inga omständigheter något avgörande stöd för att 2:18 RF nu skulle vara tillämplig i detta läge. Även här kan framhållas att man ofta varit generösare när ersättning bestämts enligt vanlig lag än vad grundlagen påkallat (jfr 2.2 ovan).

Motsvarande problem uppkom med anledning av 1985 års omdiskuterade ändring i fiskelagstiftningen, då man släppte fritt fisket med handredskap för allmänheten, såvitt gällde delar av Östersjökusten och de fem största sjöarna. Det har här gällt att verkställa ett redan fattat riksdagsbeslut, fattat "i allemansrättens intresse", med minsta kostnader för staten – följderna av 1950 års lagstiftning, som blev långt dyrare än beräknat, torde ha avskräckt från att visa större generositet vid den nya reformen. Resonemanget förtjänar att uppmärksammas närmare.

I den promemoria som låg till grund för lagförslaget framhölls i den allmänna motiveringen, att regeln i 2:18 inte är tillämplig vid sådana inskränkningar i en ägares rådighet som tex följer av naturvårdslagstiftningen (varvid med rätta anmärktes att gränsen mellan tvångsavhändelser och rådighetsinskränkningar i allmänt intresse "någon gång" kunde vara svår att dra). De här aktuella inskränkningarna i enskild fiskerätt vore inte att betrakta som sådana ingrepp av expropriativ natur som avsågs i 2:18 RF; fiskerättshavaren hade kvar ensamrätten till fiske med fasta redskap och andra rörliga redskap än handredskap i den mån sådant fiske inte redan var fritt. De hade alltså själva rätt att fiska med handredskap men var skyldiga att tåla att även andra fiskade med sådana redskap på deras vatten. Fiskerättshavaren fråntogs alltså inte någon rätt; man släppte inte, som skett genom 1950 års lagstiftning, fisket fritt på deras vattenområden, utan den enskilda fiskerätten gällde alltså på dessa. Av sådana skäl skulle fiskerättshavarna berättigas till ersättning bara då pågående användning av enskilt vatten för fiske avsevärt försvårades – den princip som annars gäller vid rådighetsinskränkningar.⁵² – Det kan nämnas att promemorian bedömde rättsläget annorlunda än 1973 års fiskevattensutredning, som fann fiskevattenägaren i princip ha rätt till ersättning när grunden för hans fiske ändrades från enskilt ägande till frifiske – och detta även om han fick fortsätta att fiska som förr.⁵³

Vid remissbehandlingen av förslaget invände vissa instanser, bl a Svea hovrätt, att enligt 2:18 RF ersättningsrätten borde grundas på expropriationsregler. Departementschefen framhöll i anledning härav bl a att reformen framstod som föga ingripande för fiskerättshavarna – deras förfoganderätt inskränktes bara i det avseendet att de inte längre kunde genom arrende eller fiskekort upplåta vattnet för handredskapsfiske – och att reformen inte skulle

⁵¹ Jfr ovan 1.3 vid not 31 ff.

⁵² Prop 1984/85:107 s 41 ff, 57 f.

⁵³ SOU 1978:75 s 220 f. (Resonemanget synes bygga på den något diskutabla grunden att rådighetsinskränkningar ang fisket måste ge fiskerättshavaren rätt till ersättning. Jfr 4.8 nedan.)

inverka på fiskbestånden i sådan omfattning att något intrång kunde anses i möjligheten att utnyttja enskild fiskerätt; vidare stämde den utvidgade fiskerätten i enskilt vatten i stora delar med uppkommen sedvanerätt (jfr 15 § 1 st fiskelagen). Handredskapsfiskets stora betydelse från rekreationspolitisk synpunkt betonades. Enligt departementschefen måste, så länge fiskerätts-havarens hemfrid inte blev störd, det fria handredskapsfisket ses som ett obetydligt intrång, desto mer som fiskerätts-havarna hade kvar sin rätt att fiska och i övrigt tillgodogöra sig sin enskilda fiskerätt. Det fria handredskapsfisket borde ses som en vidareutveckling av allemansrätten. Vad angick 2:18 RF, ansåg departementschefen att expropriation innebar att äganderätt eller annan rätt till en fastighet fördes över till någon som "kan utöva rättigheten på motsvarande sätt som den tidigare innehavaren", och en sådan överföring var det inte fråga om i detta sammanhang. Han lutade för egen del närmast åt att 2:18 inte var tillämplig men ansåg ändå att innehavare av enskild fiskerätt som gjort en förlust genom lagstiftningen skulle ges rätt till ersättning för förlusten enligt grunder som bestämdes i lag. Härvid accepterades inte den begränsning som föreslogs i promemorian, utan ersättningen skulle avse all personlig ekonomisk förlust som fiskerätts-havaren led.⁵⁴ Ersättningsreglerna föreslogs intagna i en lag om ersättning för intrång i enskild fiskerätt; enligt denna skulle ersättning ges för "inkomstbortfall" för fiskerätts-havaren till följd av den nya lagstiftningen. Om annan skada är inte tal.

Som framgått återopades i ersättningsfrågan, att det gällde en utvidgning av allemansrätten. I motsats till vid tidigare reformer har man skapat en *ny* befogenhet för allmänheten på enskildas område – det gäller vare sig man ser befogenheten som en del av eller som en komplettering till allemansrätten.⁵⁵ En principiell nyhet var också att befogenheten gick ut på att ta *produkter* som tidigare varit förbehållna områdets innehavare; och dessa produkter har ett påtagligt förmögenhetsvärde i sig själva, inte liksom bär eller svamp ett obetydligt värde jämfört med arbetet att tillgodogöra sig dem. – Onekligen kunde man med stöd av det resonemang som förs i promemorian göra betydligt mera besvärande ingrepp utan att 2:18 blev tillämplig. Man kunde t ex tillåta jakt av småvilt på annans jaktmark, kanske rentav julgransplockning i annans skog.⁵⁶ Ett sådant resultat är naturligtvis inte rimligt. Argumentet, att det inte är något expropriativt intrång när ägaren får dela befogenheten med andra, kan omöjligen anses avgörande i sammanhanget. Att ett motsvarande synsätt skyttat i immaterialrätten (se nedan 4.11) kan inte tillmätas större betydelse, eftersom man där inte tycks tillämpa alldeles samma principer som i fråga om äganderätt; någon parallell med immaterialrätten har inte heller återopats i samman-

⁵⁴ Prop 1984/85:107 s 12 ff.

⁵⁵ Jfr prop 1984/85:107 s 13, 152.

⁵⁶ Jfr Bengtsson i SvJT 1985 s 447, Skogh i SvJT 1985 s 99 not 5.

hanget. – Att märka är emellertid att departementschefen inte åberopat argumentet i fråga mer än i föregående.

I dansk litteratur, där dock utgångspunkten inte är alldeles densamma,⁵⁷ har det sagts att ingrepp av den angivna slaget självklart borde bedömas som expropriation.⁵⁸ Samma uppfattning möter i finländsk rätt,⁵⁹ något som dock har mindre betydelse med tanke på grundlagsregelns räckvidd (se 1.2 ovan).

Det förslag som remitterades till lagrådet var som synes utformat *som om* 2:18 var tillämplig. Departementschefen ansåg för säkerhets skull ersättning för förlusten böra utgå "enligt grunder som bestämdes i lag". Därigenom blev det snarare innebörden i det citerade uttrycket än området för 2:18 som egentligen var kontroversiellt i sammanhanget. Lagrådet ställde sig inte heller alldeles avvisande till förslagets ståndpunkt i fråga om 2:18 men hade tydligen annan mening i fråga om regelns innebörd.

Lagrådet godtog att man lagstiftningsvägen skapade en "ny frihet av i sak allemansrättslig natur", när det gällde att som här tillgodose ett framträdande fritidspolitiskt intresse. Det framhölls dock att såvitt gällde rätt att tillgodogöra sig naturprodukter på annans mark, allemansrättsliga analogier kunde anses berättigade endast ifråga om produkter som inte representerade något förmögenhetsvärde, eller på sin höjd ett försumbart sådant, för markägaren. Vad ersättningsrätten angick, ansåg lagrådet det aktuella fallet ligga inom en "gråzon" mellan de klara fall som grundlagsstadgandet åsyftade och fall som bestämt var att hänföra till rådighetsinskränkningar, vilka enligt lagrådet låg utanför grundlagsregelns område. Inom denna gråzon, där det var svårt att säkert uttala om lagstiftningen föll på ena eller andra sidan om gränsen mellan respektive områden, var det enligt lagrådets mening mest tillfredsställande att utforma lagstiftningen så att den fyllde kraven enligt 2:18 RF. Lagrådet ansåg sig inte ha anledning till invändningar mot departementschefens försiktigt uttryckta ståndpunkt, att 2:18 inte var tillämplig, men fann att beaktansvärda skäl kunde anföras för att utforma lagstiftningen enligt grunderna för denna bestämmelse. I anslutning härtill framförde lagrådet vissa invändningar mot ersättningsreglernas utformning, framför allt att inte annan skada än genom inkomstbortfall ersattes. (Se vidare nedan 5.4.) Tanken var att alla typer av skadefall i princip skulle fångas upp.⁶⁰

Departementschefen instämde av naturliga skäl med lagrådets analys av principfrågan om tillämpligheten av 2:18, som ju inte innebar något egentligt avsteg från hans allmänna inställning till paragrafen, men vidhöll sin ståndpunkt i fråga om ersättningsreglerna i propositionen. Endast inkomstförlust skulle ersättas, däremot inte ersättning för sänkta marknadsvärden

⁵⁷ Se ovan 1.2 vid not 18 ff.

⁵⁸ Illum, *Servitut* s 59. Jfr ovan 4.5 not 46 (om utvidgad färdselrätt).

⁵⁹ Där har en liknande utvidgning av allmänhetens rätt ansetts strida mot 6 § FRF och därför kräva grundlagsförfarande (Kastari, *Kansalaisvapauksien perustuslain* turva s 99; jfr ovan 1.2 vid not 26).

⁶⁰ Prop 1984/85:107 s 151 ff.

eller "slumrande" värden. Dessa kunde enligt hans mening jämföras med förväntningsvärden, som inte ersattes enligt markpolitisk lagstiftning.⁶¹ I det sistnämnda fallet hade departementschefens ståndpunkt, som jag senare återkommer till, visst stöd av förarbetena till 2:18 (se 5.1, 5.2 nedan).

Jordbruksutskottet anslöt sig till departementschefens ståndpunkt; man gjorde på liknande sätt det generösa uttalandet att det skulle vara rimligt med ersättning åt fiskerättshavarna "för all personlig ekonomisk förlust".⁶² Tydligt är i varje fall att inte heller utskottet ansåg sådan ersättningsrätt vila på 2:18 RF. – Utskottets utlåtande godtogs av riksdagen.

Genom propositionens utformning av ersättningsregeln anknöts denna närmare till 2:18 och blev onekligen något mindre tveksam från grundlagssynpunkt än promemoriaförlagens regel. De principiella resonemang som fördes ter sig dock ganska diskutabla. Det är knappast en generell princip, att expropriation förutsätter att en överförd rättighet kan utövas på motsvarande sätt som av den tidigare innehavaren. Åtskilliga expropriationer av servitut, t ex för kraftledningar, ger exempel på motsatsen. Det avgörande torde snarare vara om över huvud taget en ekonomisk rättighet övergår. Även med departementschefens synsätt torde man fö kunna anse att allmänheten kan utöva en viss begränsad rätt på samma sätt som tidigare fiskerättshavaren gjorde, nämligen att fiska och konsumera den fångade fisken.⁶³ Mot denna bakgrund kan man också fråga, om det räcker att lagstiftningen ger kompensation för inkomstbortfall – inte för förlusten av ensamrätten i och för sig, inte heller för sådant intrång att fisket för egen konsumtion blir lidande. Sannolikt ansågs det opraktiskt med en nämnvärd ekonomisk förlust för fiskerättshavaren i dessa sammanhang (om man inte beaktar förväntningsvärden); men den kan inte anses utesluten, och lagstiftaren hade därför knappast rätt att förbigå möjligheten. – Av betydelse blir här om 2:18 tillåter en begränsning av ersättningen till en rättighets värde vid *aktuell* användning, eller om regeln garanterar ersättning vid *tillåten* användning av rättigheten. Jag återkommer till frågan om ersättningens storlek i flera senare sammanhang (5.4, 5.5).

Vill man försöka finna någon juridiskt bärande motivering för lagmotivens inställning till tillämpligheten av 2:18, bör man nog inte följa propositionens resonemang. Snarare torde man få åberopa, att i den mån ersättning förvägras fiskerättshavaren ingreppet framstår som föga långt-

⁶¹ Prop 1984/85:107 s 164 f.

⁶² JoU 1984/85:26 s 14 f; jfr härom Bengtsson i SvJT 1985 s 446, 450. – Utskottsminoritetens ståndpunkt har förut berörts (2.4 vid not 77 f).

⁶³ Det är däremot knappast träffande att invända (som Lars Andersson i ett tankvärt debattinlägg i SvD 3.3.1985) att staten genom åtgärden får bestämmanderätten över fisket på samma sätt som genom expropriation eftersom den kan inskränka fisket eller avgiftsbelägga detta. Den förra befogenheten torde staten såsom lagstiftare ha ändå; inte heller den senare torde påverkas av lagstiftningen.

gående och att dessutom den överförda rättigheten nu tillkommer envar, inte t ex staten eller kommunen; varje enskild persons vinning framstår som obetydlig.⁶⁴ Ingreppet har därtill varit av generell slag. Dessa argument är inte heller särskilt starka; jag har i annat sammanhang utvecklat att lagstiftningen torde röra sig på gränsen till det tillåtna.⁶⁵ Att denna gräns trots allt inte synes vara överskriden beror snarast på att inte 2:18 kan anses garantera full ersättning. I varje fall om mera långtgående befogenheter hade överförts till allmänheten, torde detta knappast ha kunnat godtas utan att fiskerätts-havaren fått en ersättning bestämd enligt 2:18 (vad detta nu närmare kan ha inneburit). Man kan inte kalla vad som helst för en allemansrätt och på det viset få ingreppet att framstå som en rådhetsinskränkning.⁶⁶

Ett särskilt skäl att visa försiktighet med en lagstiftning av denna typ är att konflikter med Europakonventionen inte torde vara uteslagna. Vad denna innebär i fråga om ingrepp i äganderätten av det aktuella slaget är visserligen inte lätt att säga. Man kan emellertid förmoda att Europadomstolen skulle ställa sig skeptisk till ett resonemang, att en lagstiftning om rätt att ta produkter av detta slag skulle vara en tillåten inskränkning i äganderätten, om den skedde till förmån för allmänheten. Allemansrätten är ju ett rättsinstitut som är okänt i större delen av Europa, och att förklara att en utvidgad allemansrätt inte skulle vara något tvångsöverförande till någon annan torde inte bli så lätt. Förmodligen skulle den enskilde anses berövad egendom; då blir den avgörande frågan om åtgärden motiveras av ett tillräckligt starkt allmänt intresse, och här spelar ju också rätten till ersättning en stor roll.⁶⁷ Det troligaste är kanske att ingreppet inte anses så allvarligt att konventionen skulle anses kränkt – men säker kan man inte vara, när det gäller Europaorganens reaktioner. Menar man att 2:18 inte bör tolkas på ett sätt som i särskilda fall kan strida mot tankarna bakom konventionen, är detta en ytterligare invändning mot resonemangen i lagmotiven.⁶⁸

Oavsett de principiella betänkligheter av olika slag som lagstiftningen kan väcka synes dess bestämmelser, i vart fall i sin slutliga utformning, inte stå i någon uppenbar motsättning till regeringsformens regler. Det kan knappast komma i fråga att man på grund av 2:18 skulle åsidosätta den av riksdagen beslutade ersättningsregeln. Däremot kan tankegången bakom

⁶⁴ Jfr UfR 1972. 189, 192 och Ross-Espersen s 660 f.

⁶⁵ SvJT 1985 s 447 ff.

⁶⁶ Dessa frågor har jag närmare behandlat i SvJT 1985 s 451 ff.

⁶⁷ Jfr ovan 2.4 vid not 72 ff. – Frågan är om rättsläget efter bl a utskottets uttalanden är så entydigt att inte vanliga rättsmedel behöver anlitas innan man går till kommissionen. Jfr nedan 4.6 vid not 81.

⁶⁸ Jfr ovan 2.4 efter not 68.

grundlagsbestämmelsen leda till att ersättningsregeln tolkas generöst – kanske rentav ännu generösare än jordbruksutskottet antydde.⁶⁹

Att lagstiftningen sålunda kan te sig till nöds godtagbar innebär inte att man generellt bör utgå från en sorts väsentlighetskrav för att 2:18 skulle vara tillämplig, eller anta att grundlagsregeln skulle sakna giltighet vid tvångsöverföring till allmänheten. Den förra principen skulle strida mot expropriationsrättsliga grundsatser (jfr 5.4 nedan) och är därtill olämplig genom sin vaghet; den senare vore inkonsekvent och kunde användas till att kringgå regeringsformens ersättningsbestämmelse.⁷⁰

Sammanfattningsvis får alltså läget vid ingrepp till förmån för allmänheten anses ganska oklart. Om allmänhetens utökade rättigheter innebär sådana fördelar för enskilda personer som kan skattas i pengar – de produkter man får ta har i sig själv ekonomiskt värde, eller ett mera intensivt nyttjande tillåts på fastigheten – synes goda skäl tala för att anse lagstiftningen omfattad av 2:18. Även om ersättning skulle helt förvägras en markägare kan man dock knappast tala om uppenbar grundlagsstridighet, fränsett kanske vid ingrepp som har väsentlig inverkan på hans ekonomi.

4.6. En situation, som ligger ganska nära den nu behandlade, är när utomstående får *tillstånd* – genom inmutning eller koncession – *att ta mineral* eller liknande på fastigheten. Också då är det fråga om att inskränka jordägarens rätt till förmån för utomstående. Här övergår emellertid en rätt till fasta naturtillgångar, inte naturprodukter, och rätten tilläggs en bestämd person, inte en obestämd allmänhet.

Åtskilliga naturtillgångar, bl a inmutningsbara mineraler enligt gruvlagen, anses av tradition inte vara förbehållna jordägaren.⁷¹ Hans möjligheter att ekonomiskt dra nytta av tillgången trots att en annan bearbetar den har successivt minskat genom olika ändringar i gruvlagstiftningen, tills han numera inte intar någon särställning i förhållande till andra personer. Det avgörande ingreppet skedde redan 1938, när jordägarandelen i gruva avskaffades för framtiden – visserligen under starka meningsskiljaktigheter, som delvis var politiskt färgade.⁷² När också jordägarens rätt till avgäld – den sista resten av hans förmåner – togs bort år 1974, kom frågan om åtgärdens förenlighet med grundlagen inte upp till närmare diskussion; lagrådet fann frågan vara av huvudsakligen politisk natur och inte föranleda lagrådets yttrande.⁷³ – Av betydelse för denna utveckling torde ha varit att det ekono-

⁶⁹ Jfr Bengtsson, a a s 450.

⁷⁰ Jfr Bengtsson, a a s 448 f, 451 f.

⁷¹ Jfr Delin s 10 ff, Åqvist, Till den svenska regalrättens historia s 181.

⁷² Jfr NJA li 1939 s 276 ff, 290 ff, 295 ff. Se även Digman, Svensk gruvrätt s 24 ff, Delin s 28 ff.

⁷³ Prop 1974:32 s 292. Jfr dock NU 1974:39 s 7.

miska värde mineralen representerat redan tidigare kunnat utnyttjas först efter inmutning och därför inte ansetts som en egentlig del av jordäganderätten – en argumentation som bl a förekom vid 1938 års lagstiftning.⁷⁴

I högre grad ställdes problemet på sin spets när torv, som traditionellt ansetts ingå i jordägarens fasta egendom, år 1974 fördes in under lagen om vissa mineralfyndigheter. Tidigare kunde jordägaren fritt tillgodogöra sig torven; nu kräver torvtäkt för energiändamål koncession, och jordägaren saknar rätt till ersättning för värdet av den uttagna torven (däremot för annan skada, se 27 § minerallagen). Principen framgår inte klart av lagtexten, medan förarbetena – där torven ansågs sakna ekonomiskt värde för fastighetsägaren – ger klart uttryck för ståndpunkten.⁷⁵ Även denna lagändring var kontroversiell, men likheten med en expropriativ åtgärd diskuterades synbarligen inte närmare;⁷⁶ förslaget om torven tillkom först efter det att lagrådet yttrat sig över lagförslaget, och grundlagsfrågorna togs inte upp. Senare har emellertid en kränkning av jordäganderätten påståtts vid Europadomstolen.⁷⁷ Såvitt känt har däremot ersättningsfrågan aldrig prövats av svensk domstol. – I 1985 års lag om vissa torvfyndigheter förekommer samma reglering av ersättningsfrågan; lagen tillkom efter liknande meningsmotsättningar, även här dock utan att förhållandet till regeringsformen eller Europakonventionen närmare diskuterades.⁷⁸

Fri- och rättighetsutredningen nämnde allmänt om minerallagen, att den innebar en modernisering och anpassning till utvecklingen, men berörde inte särskilt de nya reglerna om torv.⁷⁹ I senare motiv till 2:18 omtalades minerallagen bara i förbigående.⁸⁰ Det sagda kunde tyda på att regleringen ansetts förenlig med 2:18, men stödet för detta kan inte sägas vara särskilt starkt.

Det verkar svårt att komma ifrån att genom koncessionen egendom, som före 1974 ansetts omfattad av jordägarens äganderätt, nu kan utnyttjas ekonomiskt av en utomstående. Det är alltså fråga om en förmögenhetsöverföring, där skadan visserligen ansetts obetydlig på ägarsidan men vinningen är påtaglig för koncessionshavaren. Med ett sådant resonemang blir resultatet att 2:18 i princip skulle vara tillämplig på lagstiftningen i förening med det koncessionsförfarande den möjliggör.

⁷⁴ Jfr NJA II 1939 s 285, 287 f.

⁷⁵ Jfr prop 1974:146 s 154, 172, 181, Delin s 317.

⁷⁶ Jfr NU 1974:59 s 4 ff.

⁷⁷ Frågan har behandlats i G Michaneks rapport om rätten till energin (Energiverkets projekt nr 0560242). – Ang processen (Bergström v. Sweden) se not 81.

⁷⁸ Se NU 1984/85:27 s 14, 26.

⁷⁹ SOU 1975:75 s 427.

⁸⁰ SOU 1978:34 s 166.

Det gäller här en situation, där enligt det förut sagda lagprövning inte skulle bli aktuell; lagens avfattning utesluter ju inte ersättning, fast detta klart strider mot syftet bakom dess reglering (jfr 2.8 ovan). Som nämnt torde fordras tungt vägande argument för att man i ett sådant fall skall kunna avvika från motiven; däremot krävs inte ett uppenbart fel av det slag som avses i 11:14 RF. Mot bakgrunden av det sagda verkar det trots allt ganska tveksamt om grundlagsregeln har en sådan tyngd; uteslutet är det dock inte. – Det bör framhållas att i alla händelser frågan torde ha begränsad praktisk betydelse, eftersom värdet av uttagen torv torde böra bestämmas på grundval av dess tillåtna användning, utan beaktande av de förväntningsvärden som koncessionsmöjligheten kan innebära (jfr nedan 5.5).

Man kan i förbigående undra om det i nuvarande läge går att konstatera någon kränkning av äganderätten som Europadomstolen kan beivra. Lagstiftningen lär i och för sig inte ha medfört skada för en enskild person – ägaren kan alltså få koncession på torvtäkten, med uteslutande av andra – och det verkar inte otänkbart att en domstol kan utdöma viss ersättning för själva torven, för den händelse annan än ägaren får koncessionen.⁸¹ I den mån någon skada kan konstateras, torde den snarare bestå i att ägaren saknar rätt till kompensation för förlorat förväntningsvärde än i att han skulle ha berövats egendom utan ersättning.

Problemet kan emellertid få praktisk aktualitet också i andra lägen, där naturtillgången har större värde i ägarens hand oavsett möjligheten till tillstånd att tillgodogöra sig den. Ett exempel är en grustäkt som används till husbehov (jfr 18 § naturvårdslagen), ett annat en lertäkt som ägaren utnyttjar för industriellt ändamål. Skulle lagstiftningen här gå över till ett koncessionssystem, under hänvisning till att äganderätten inte bör anses omfatta dessa beståndsdelar av fastigheten, och sedan koncession ges åt någon annan än fastighetsägaren, får 2:18 anses tillämplig; här bör alltså ersättning utgå för tillgången i fråga enligt grunder som anges i lag, och då torde i vart fall tillgångens aktuella värde böra ersättas.⁸²

4.7. I det föregående har diskuterats fall där äganderätten, eller en befohgenhet som ingår i denna, tas i anspråk av annan (eller åtminstone av allmänheten). Situationen är inte alldeles densamma när någon (normalt det allmänna) visserligen övertar egendom men *inte tillgodogör sig* denna. Egendomen förstörs, vanligen på grund av den fara den innebär för omgivningen – med stöd av tex livsmedels- eller smittskyddslagstiftning – eller därför att den kan komma till brottslig användning.

⁸¹ Kommissionen i Strasbourg har 10.10.85 avvisat talan omtalad vid not 77, då ej inhemska rättsmedel utnyttjats. Jfr Danelius s 41 f, C Holtz i SvJT 1985 s 628.

⁸² Jfr 5.5 vid not 73 ff.

Från ägarens synpunkt kan naturligtvis hävdas att hans skada är lika stor vad som än myndigheten gör med egendomen;⁸³ skadeståndsrättsliga principer kunde tala för att det är lika naturligt med ersättning för en sådan sakskada som för att egendom fråntas ägaren. Också likhetssynpunkter kunde åberopas för ersättning: varför skall man ställa ägaren sämre än den som får behålla egendomen? Detta argument synes dock hållbart bara när ingreppet inte beror på hans egna förhållanden, t ex att egendomen vanskötts. Det innebär att rätten till ersättning kunde tänkas bero av *orsaken* till ingreppet. Ingrepp på vissa grunder skulle i så fall anses ha sådan expropriativ karaktär som avses i 2:18.

Lagtexten ger knappast stöd för att ersättning skulle garanteras i några fall av detta slag. Det är redan tveksamt om det allmänna kan sägas ta egendom i anspråk, och även om man anser detta är det inte fråga om expropriation; när inte det allmänna drar någon nytta av egendomen saknas vidare ett så väsentligt element i detta begrepp att det också är svårt att tala om ett expropriationsliknande förfogande. Att själva förstörelsen av farlig egendom innebär en sorts indirekt fördel från allmän synpunkt utgör naturligtvis en vinning av annat slag än den som är ett moment i en förmögenhetsöverföring.

Traditionellt har man i Sverige utgått från att den skadelidande här saknar grundlagsskyddad rätt till ersättning.⁸⁴ I fri- och rättighetsutredningens genomgång av reglerna, som ju utgör bakgrunden till 1979 års version av grundlagsregeln, har antagits att 2:18 inte omfattade dessa ingrepp.⁸⁵ Ingen- ting tyder på att man skulle ha sett annorlunda på frågan vid ändringen i paragrafen; bl a kan nämnas att rättighetsskyddsutredningen inte alls om- talar förstörandesituationen, när innebörden av 2:18 redovisas.⁸⁶ Detta stämmer ju också med det allmänna resonemang som här har förts om tankegången bakom avgränsningen av 2:18.⁸⁷

Vad kommentarerna till regeringsformen angår, anser visserligen Holm- berg och Stjernquist att situationen inte faller under paragrafen i fråga,⁸⁸ men Petrén och Ragnemalm har satt i fråga om inte sådana ingrepp som förstörelse t ex av hälso- och miljöfarliga varor eller otjänliga livsmedel

⁸³ Jfr Castberg II s 257 f, Andenæs s 391 f.

⁸⁴ Jfr FLU 1949:38 s 4; Herlitz i FT 1943 s 303 och i Förvaltningsrättsliga plikter s 83 ff.

⁸⁵ SOU 1975:75 s 430, jfr s 429. Jfr också Strömholm i SvJT 1976 s 457 f, som betonar skillnaden enligt utredningens ståndpunkt men synes allmänt skeptisk mot utredningens mindre ägarvänliga inställning.

⁸⁶ Se särskilt SOU 1978:34 s 167.

⁸⁷ Se ovan 4.1 efter not 18.

⁸⁸ S 136.

omfattas av bestämmelsen – en ståndpunkt som bl a Petrén också framfört i lagrådet.⁸⁹ Trots allt verkar alltså rättsläget inte helt klart.

Litet annorlunda ser man på saken i Norge och Danmark. I norsk rätt anses ersättningsskyldighet enligt § 105 NGrL föreligga, när egendomen inte i sig själv innebär någon fara för omgivningen – ett hus rivs t ex för att förebygga spridningen av en brand,⁹⁰ eller därför att det hindrar sikten på en livligt trafikerad väg; eller en fabriksskorsten tas ned eftersom den försvårar inflygningen till en flygplats.⁹¹ I dansk litteratur har man ofta velat jämställa dessa ingrepp med expropriation, när inte ägaren bär skuld till egendomens farlighet.⁹² – Men i Västtyskland, där som nämnt egendomsskyddet går längre än hos oss, har man ändå inte ansett ersättning garanterad när ägaren är skyldig förstöra egendom i allmänt intresse (t ex att avliva smittsamma djur).⁹³

Europakonventionen synes innebära att ersättning inte behöver utgå, om ett allmänt intresse gör det nödvändigt att förstöra egendom som skapar en fara för vilken ägaren är ansvarig.⁹⁴ Man skulle alltså även då göra den intresseavvägning som karakteriserar konventionsregeln.

Också här torde man böra utgå från rättstillståndet när grundlagsregeln tillkom. I en rad situationer där djur avlivades för att förebygga smitta eller liknande betalades bara ersättning efter billighet, utan att någon laglig rätt till ersättning förelåg; det gällde bl a enligt dåvarande epizootilag (av 1934),⁹⁵ vidare när fjäderfä avlivades med stöd av salmonellalagstiftningen,⁹⁶ och vid liknande ingrepp enligt bisjukdomslagen.⁹⁷ Motsvarande princip tillämpades när varor förstördes med stöd av bl a livsmedelslagen och smittskyddslagen.⁹⁸ Köttbesiktningslagen föreskrev ingen ersättning i samma situation, om inte det allmänna kunde tillgodogöra sig förstörd egendom – alltså

⁸⁹ Petrén-Ragnemalm s 85; Martenius och Petrén i prop 1979/80:1 s 390 f, jfr S Nyman och Knutsson s 392.

⁹⁰ Castberg II s 257 f, jfr Andenæs s 444 f, Knoph, Hensiktens betydning s 62 f.

⁹¹ Andenæs s 445; de två sistnämnda fallen regleras på detta vis i vegloven § 37 resp luftfartsloven § 89, st 2. – Se även Stordrange s 19 f (lufrummet exproprierat?).

⁹² Se bl a Ross-Espersen s 662 ff, 668 f, F Vinding Kruse s 253 f, jfr däremot Ernst Andersen s 53 ff, Skovgaard s 249 ff.

⁹³ Jfr Stein § 13 VI 1, Bonner Kommentar Art 14:190 f.

⁹⁴ Peukert i Human Rights Law Journal 2 s 68, med hänvisning till avgörande av kommissionen.

⁹⁵ Jfr om den begränsade ersättningsrätten prop 1935:42 s 32 ff, KK 1935:106, Digman s 47 ff.

⁹⁶ KF 1961:309, KK 1961:310 (också här begränsad ersättningsrätt).

⁹⁷ 1974:211; i praxis utgår en standardiserad billighetsersättning för varje förintat bisamhälle, med viss självrisk.

⁹⁸ Se KK 1956:296 om ersättning av statsmedel i vissa fall vid ingripanden i hälsovårdens intresse.

en vinstsynpunkt,⁹⁹ avlivande av hundar som utgjorde risk för omgivningen kunde ske utan kompensation till ägaren,¹⁰⁰ och även andra exempel förekommer på detta synsätt.¹⁰¹ Vid ingrepp mot brandfara o likn ansågs ägaren av förstörd egendom då liksom nu bara ha rätt till ersättning om ingreppet skett till förmån för någon annan; var det i allmänt intresse, kunde ersättning utgå av det allmänna. Frågan regleras inte i brandlagen utan anses framgå av allmänna principer, närmast av nödrättslig art.¹⁰²

Utgångsläget år 1974 liksom år 1979 var alltså att vid förstöring i risk-situationer någon rätt till ersättning inte alltid förelåg, utom när det allmänna kunde tillgodogöra sig den förstörda egendomen. Tanken var synbarligen att risken för att sådana händelser inträffade helt eller delvis borde bäras av ägaren, som dock kunde tillgodoses genom särskilda ersättningsbestämmelser i vissa fall när han drabbades obilligt hårt. Ofta var förstöring av egendomen också i hans eget intresse – fara förelåg för hans egendom i övrigt, eller han riskerade att bli skadeståndsskyldig på grund av den förstörda egendomens skick. Saken har uttryckts så att ägaren av farlig egendom inte har alldeles samma krav på rättsskydd som andra ägare.¹⁰³ Tydligen har inte heller den ersättning som kan utgå när ingreppet inte sker i ägarens intresse ansetts vila på expropriationsrättslig grund. Allmänt kan vidare sägas att det förefaller främmande för lagstiftaren att avgränsa expropriationsbegreppet med hänsyn till skälen för ingreppet; det räcker att detta sker i allmänt intresse. Det är andra kriterier som tycks bli avgörande (jfr 1.4 ovan).¹⁰⁴ Att Europakonventionens synsätt är något annorlunda torde sakna praktisk betydelse när ett starkt allmänintresse motiverar åtgärden.¹⁰⁵

Mot denna bakgrund framstår det som osannolikt att riksdagen skulle ha godtagit att 2:18 garanterade ersättning också i dessa situationer; liksom annars bör man ha varit angelägen att anknyta till det dåvarande rättsläget vid grundlagsändringen. Någon väsentlig ändring i läget synes inte ha skett

⁹⁹ Se 9 §. Ersättningsfriheten härrör från en lagstiftning av 1897, där den inte närmare motiverades (prop 1896:28 s 32, LU 1897:30 s 4, LU 1897:53 s 8).

¹⁰⁰ Se 3 § lagen om tillsyn över hundar.

¹⁰¹ Se 9 och 17 §§ veterinära införselkungörelsen (1958:551), 17–19 §§ djurskyddslagen, 11 § hundskattelagen, 8 § växtskyddslagen (1972:318) jämte växtskyddskungörelsen (1972:319).

¹⁰² Jfr 11 § brandlagen, SOU 1942:10 s 101; NJA II 1945 s 61 f, prop 1973:85 s 195 f, 219, Håstad s 160, Hellner s 83 f, Lundstedt, Strikt ansvar II:1 s 159 ff, 216 ff.

¹⁰³ Jfr t ex Skovgaard s 249 f, Ross-Espersen s 669.

¹⁰⁴ Annorlunda i Danmark, se t ex Poul Andersen s 737 f, Skovgaard a st.

¹⁰⁵ Som framhållits i 4.2 vid not 26 behöver någon konflikt inte uppkomma utom i vissa undantagsfall, och allmänna rättsprinciper torde medföra att ersättning utgår i de situationer där konventionen synes ge rätt till kompensation; jfr bl a nedan om nödfall 6.2 efter not 7.

i senare skede. Visserligen har tillkommit en lagstiftning – 1980 års epizootilag – som utgår från full ersättning vid ingripanden av det aktuella slaget, men detta kan inte anses avgörande; det torde t o m när ingreppet drabbar ägaren hårt vara fråga om ett sådant fall där lagstiftaren är mera generös än grundlagsregeln påkallat.¹⁰⁶ En annan sak är att en analogi kan synas motiverad: starka billighetsskäl kan tala för att den enskilde får en ovillkorlig rätt till ersättning åtminstone när det inte beror på honom att ingreppet måste företas. Det inverkar dock knappast på grundlagsregelns räckvidd. – Det kan tilläggas att den vaga principen att ägaren i vissa fall har att bära risken skulle ge en ganska oklar vägledning i dessa situationer.

Det kan medges att gällande lagstiftning inte ger exempel på att ersättning vägras i sådana sällsynta fall där inte ens orsaken till ingreppet kan anses ligga på den skadelidandes sida. Men även om det allmänna här kan tänkas bli ersättningsskyldigt t o m utan uttryckligt lagstöd, torde det närmast vara nödrättsprinciper som ligger bakom. Utanför nödrättens område är det svårt att finna något stöd för ersättningsskyldighet i brist på uttryckligt lagstadgande.

Resultatet blir att den här behandlade situationen så pass klart faller utanför området för 2:18 att man knappast kan anse att bestämmelsen normalt får någon betydelse i sammanhanget.¹⁰⁷ I varje fall kan det inte bli tal om att underkänna en lagregel som inte ger tillräcklig ersättning i dessa situationer. Detta skulle alltså vara en av de situationer där den svenska grundlagen ger sämre skydd än andra nordiska grundlagar. (Jfr 7.4 nedan.)

4.8. Rådighetsinskränkningar. En viktig och omstridd fråga är om 2:18 gäller vid rådighetsinskränkningar (eller, med andra uttryck, användnings- eller befogenhetsregleringar). Beteckningen används som nämnt här på varje slag av inskränkning i rådigheten som inte i lagstiftningen konstrueras som ett servitut (eller en nyttjanderätt).¹⁰⁸ Det kan gälla både generella ingrepp, t ex strandskydd enligt 15 § naturvårdslagen, och speciella inskränkningar – planbeslut, beslut om naturreservat etc – som drabbar viss fastighet eller viss annan egendom.

Som redan framhållits (4.1) finns det mycket som talar för att paragrafen inte omfattar ingrepp av detta slag. Även om lagtexten inte klart utesluter en sådan tolkning, är det knappast fråga om ett ianspråkstagande eller ett

¹⁰⁶ Jfr prop 1979/80:61 s 11, 48 f, 54.

¹⁰⁷ Knoph har nämnt situationen att förstöringen skulle ske i vinstsyfte för staten t ex för att göra en statlig verksamhet mera lönsam (Hensiktens betydelse s 64). Här kan det naturligtvis finnas skäl att likställa ingreppet med expropriation, fast det kanske inte är lätt i strid mot en uttrycklig bestämmelse som utesluter full ersättning. I varje fall torde sådana syften aldrig uttalas i förarbetena till lagstiftningen och över huvud taget svårigen kunna konstateras; fallet är nog opraktiskt.

¹⁰⁸ Ovan 4.4 efter not 42.

expropriativt förfogande enligt normalt språkbruk. Det allmänna övertar ju inte egendomen ens till någon del och får vanligtvis ingen direkt ekonomisk vinst av ingreppet.¹⁰⁹ Trots detta finns det skäl att ta upp frågan om rådighetsinskränkningarnas ställning till närmare diskussion. Det gäller här en mycket praktisk form av ingrepp, som kommit i blickpunkten bl a genom förslaget till plan- och bygglag (PBL) och ibland kan få mycket långtgående ekonomiska konsekvenser för den enskilde. Egendom kan förlora sitt väsentliga värde genom att den inte får användas till visst ändamål – en grusås får inte exploateras som grustäkt, klippmark nära kusten får inte användas som tomter för fritidshus. Frågan, om inte åtminstone ingripande åtgärder kunde jämföras med expropriation, är i viss mån kontroversiell i litteraturen. Som framgått av det föregående (4.4) är gränsdragningen mot överföring av egendom redan enligt gällande rätt delvis oklar och inkonsekvent: negativa servitut som skapas enligt expropriationslagen kan gå ut på en inskränkning i ägarens rådighet, men liknande ingrepp enligt byggnadslagen betraktas inte som expropriation.¹¹⁰ I båda fallen kan ändå konstateras en viss vinning för den exproprierande.¹¹¹ Man kan också tänka sig andra fall där det allmänna vinner på ingreppet genom att detta tillgodoser ett konkret intresse – miljöskydd, naturvård – som på något sätt snarast måste tillgodoses. Får detta ske gratis, kan det ses som en ekonomisk fördel, fast det inte är fråga om vinning i sedvanlig mening.

Problemet rör alltså inte så mycket rådighetsinskränkningar i allmänhet som gränsfallen. Hur långt går den ersättningsgaranti som framgår av 2:18?

Går vi till paragrafens *förarbeten*, tyder inget på att man velat låta den omfatta rådighetsinskränkningar av något slag. Det avgörande är här motiven till regeringsformens ursprungliga bestämmelse, som inte avsåg begränsningar i egendomens användning (se 1.3 ovan). Som nämnt rörde 1979 års ändringar i 2:18 endast ersättningsnivån, inte arten av ingreppet.¹¹² Att märka är också att ersättningsreglerna vid rådighetsinskränkning över huvud taget inte omnämndes i motiven till 1979 års lagstiftning, vilket onekligen tyder på att 2:18 inte ansågs alls beröra dessa regler.¹¹³ Det skulle synbarligen vara förenligt med paragrafen både i den ursprungliga och i den nya lydelsen att ersättning för intrång i rådighet bara behövde utgå i vissa mera kvalificerade fall.¹¹⁴

¹⁰⁹ Jfr dock ovan 4.1 vid not 16 f.

¹¹⁰ Se ovan 4.4 vid not 37 ff.

¹¹¹ Jfr ovan 4.1 vid not 16.

¹¹² Se SOU 1978:34 s 165 ff.

¹¹³ Jfr ovan 1.3 vid not 53 f.

¹¹⁴ Jfr SOU 1975:75 s 425 f.

Det bör nämnas att förslaget till PBL bygger på att dessa principer alltså skulle gälla.¹¹⁵ I sitt yttrande över förslaget uttalade lagrådet, till synes utan någon som helst tvekan, att rådighetsinskränkningar av det aktuella slaget inte faller under 2:18.¹¹⁶ Samma ståndpunkt intog lagrådet i lagstiftningsärendet om handelskapsfiske: de klara fallen av rådighetsinskränkning skall inte omfattas av 2:18. Man talade dock om en "gråzon", där gränsen mot förnögenhetsöverföringar var svår att dra.¹¹⁷ – Vidare har i litteraturen bl a Gustaf Petrén, som annars knappast framstått som någon motståndare till egendomsskyddet, med bestämdhet hävdad att rådighetsinskränkningar faller utanför paragrafens räckvidd.¹¹⁸

Å andra sidan har man från borgerligt håll i riksdagen, och även i den juridiska litteraturen, drivit linjen att en del rådighetsingrepp omfattas av egendomsskyddet. Man har här inte så mycket betonat den nyss berörda oklarheten i expropriationsbegreppet, som kunde tyckas som det mest vägan- de argumentet för en sådan uppfattning.¹¹⁹ I stället har man fäst särskild vikt vid Europakonventionens äganderättsskydd, som ansetts böra påverka tolkningen av 2:18. Som förut omtalats har regeln befunnits omfatta rådighetsinskränkningar, som går oproportionerligt långt i förhållande till det allmän- nas intressen, exempelvis när en husägare (på Guernsey) av myndigheterna förbjöds att bo i det egna huset – onekligen en ganska drastisk användnings- reglering.¹²⁰ Att märka är också att fallet Sporrang-Lönnroth rörde en sorts inskränkning av rådigheten över en fastighet, om också av särpräglat slag genom att den var ett led i ett expropriationsförfarande.¹²¹

Ett visst stöd kunde en utvidgad tillämpning av 2:18 få i parallell med *annan nordisk och västtysk rätt*.

I *Norge* kräver § 105 NGrL som nämnt att ersättning skall utgå när någon "maa afgive" sin egendom till offentligt bruk. Fast ordet "afgive" kunde synas utesluta fall av rådighetsinskränkning, står det klart att ersättning i vissa fall av detta slag anses böra utgå just med stöd av § 105.¹²² Det gäller ju också tolkningen av en 170 år gammal bestämmelse, som inte ansetts böra tas alldeles bokstavligt. Som väsentliga faktorer vid denna bedömning har angetts om ingreppet avser en etablerad användning som ägaren gjort av egendomen och om förbudet är speciellt, inte gäller t ex alla fastigheter av

¹¹⁵ Prop 1985/86:1 s 372 ff.

¹¹⁶ Se prop 1985/86:1 bl a s 219; jfr s 223, om upphävande av äldre byggrätt.

¹¹⁷ Prop 1984/85:107 s 152 f.

¹¹⁸ Äganderätt och egendomsskydd s 101.

¹¹⁹ Brunfelter s 63 ff och i SvJT 1983 s 298; Westerberg, Röstvärdesdifferenser s 11 ff. – Brunfelter-Svegfors s 91 är dock i någon mån inne på synpunkten. – Jfr från äldre rätt (där svårigheterna m h t lagtext och motiv inte var desamma) Herlitz i FT 1943 s 101.

¹²⁰ Kommissionen i Gillow v U.K., särskilt nr 144 ff, 154 ff.

¹²¹ Jfr ovan 2.4 vid not 70 och även Opsahl-Friberg, a a s 409 (kommissionen).

¹²² Jfr Falkanger s 40 ff m hänvisn.

en viss typ. Principerna diskuterades närmare i det ledande rättsfallet NRt 1970 s 67 ("strandlovdømmen"), som gällde en generell rådighetsinskränkning. Inte ens vid ett speciellt ingrepp, som riktar sig mot ett sedan länge etablerat bruk, har man ansett nödvändigt att ersättning utgår; härvid har åberopats bl a ingreppets stora värde från allmän synpunkt (se NRt 1973 s 705, angående fredning av en laxälv).¹²³ – Undantag gäller dock i särskilda fall, framför allt vid mycket långtgående inskränkningar i ägarens rätt. I doktrinen har (tidigare) talats om en "maskerad expropriation", när rådighetsinskränkningen i själva verket överför rådigheten till staten eller till allmänheten – all ekonomisk verksamhet i ett skogsområde förbjuds t ex för att allmänheten skall använda området som en orörd naturpark. I sådana fall skulle det utgå ersättning.¹²⁴ Ståndpunkten har angripits i litteraturen,¹²⁵ men den har visst stöd i rättspraxis.

Här kan framför allt nämnas NRt 1978 s 442, där ett naturreservat medförde betydande inskränkning i de grusmängder fastighetsägaren kunde utnyttja i en påbörjad täktverksamhet. På grund av särskilda förhållanden, bl a att ingreppet riktade sig mot några få fastigheter och det gällde enda praktiska möjligheten att utnyttja området, fann HøyR:s majoritet ägaren berättigad till ersättning. Det ansågs sakna betydelse om det var fråga om ett väsentligt avstående. – I NRt 1979 s 971 kom Høyesterett till samma resultat t o m vid en provisorisk fredning av en fastighet, där torvtäkt pågick; det åberopades bl a att ingreppet var oväntat och av speciellt slag och – framför allt – att det träffade en pågående verksamhet. – I NRt 1980 s 94 har domstolen emellertid, i viss motsättning till 1978 års fall, betonat väsentlighetskravets betydelse, när ägaren behåller en viss rådighet över fastigheten.

I dessa avgöranden har ingreppet inneburit, med den svenska formuleringen, ett "avsevärt försvårande av pågående markanvändning"; svenska ersättningsregler av denna typ omfattar betydligt mindre ingripande förfoganden än de norska rättsfallen rörde. En bakgrund till avgörandena är emellertid att som nämnt lagstiftaren i Norge, utanför de egentliga expropriationsfallen,¹²⁶ ofta hänvisat till grunnlovens ersättningsprincip i stället för att reglera rätten till kompensation i de lagar som rör själva ingreppet; stortinget har lämnat över ansvaret för gränsdragningen till domstolarna.¹²⁷ Grunnlovens bestämmelser kommer då att fungera som en allmän rättsgrundsats, vilken måste anpassas efter vad som i olika lägen ter sig rimligt¹²⁸ – inte som ett skydd för den enskilde mot lagstiftaren i vissa undantagssituationer. Det är naturligt att denna funktion, som saknar egentlig motsvarighet i svensk rätt, kommer att påverka regelns innebörd. I norsk doktrin har man

¹²³ Jfr också bl a NRt 1976 s 117.

¹²⁴ Andenæs (4 utg) s 377; jfr 5 utg s 425, 434 ff.

¹²⁵ Se Fleischer bl a s 160 ff. – Jfr om dessa frågor även Aasland i Lov og rett 1977 s 345 ff.

¹²⁶ Här gäller numera 1984 års lov om vederlag ved oreigning av fast eiendom.

¹²⁷ Jfr Andenæs s 436.

¹²⁸ Jfr t ex NRt 1976 s 117, bl a där återgivna motiv till veiloven.

gärna velat se den som en allmän standard, som tillämpas efter en avvägning av en rad olika faktorer.¹²⁹ I varje fall såvitt gäller rådighetsinskränkningar synes detta träffande: domstolen skall göra en konkret helhetsvärdering (se NRt 1980 s 94). Huvudregeln är emellertid ersättningsfrihet, och inte heller i ersättningsfallen torde grundlagsregeln anses som en garanti för full kompensation; även ersättningens storlek kan ibland bedömas skönsmässigt.¹³⁰

Också i *Danmark*, där § 73 DGrL föreskriver ersättning då den enskilde "tilpligtes at afstå sin ejendom", anses ersättning utgå i vissa fall av rådighetsinskränkningar – om också ofta bestämd efter skälighet.¹³¹ Det är visserligen tveksamt om ersättningen grundas direkt på § 73, men i alla händelser synes domstolarna inte ha funnit begreppet avstående av egendom vara det avgörande; tidigare teorier härom har idag övergetts också i litteraturen. Området för expropriationsreglerna skulle bero på ett billighetsskön, varvid bl a ingreppets speciella eller generella natur anses väsentlig. I varje fall mycket långtgående rådighetsinskränkningar brukar räknas dit.¹³²

I *Finland* tillämpas grundlagsförfarande i stor utsträckning vid rådighetsinskränkande lagstiftning.¹³³ Men det är knappast överraskande med hänsyn till äganderättsskyddets konstruktion i finländsk rätt.¹³⁴

Vad *Västtyskland* angår, anser man även rådighetsinskränkningar ofta vara ersättningsgrundande (se 1.2 ovan). Här får det betydelse om de är av speciell natur, i motsats till t ex byggnadslagstiftningens bestämmelser.¹³⁵ En annan komplicerande faktor är principen om "Sozialgebundenheit" – med grundlagens ordalag: "Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen." Vad ägaren får tåla enligt denna regel anses markera gränsen för ersättningsfria ingrepp.¹³⁶ Även om man kan säga att en liknande grundsats som denna kan inläsas också i den svenske lagstiftarens

129 Se ovan 1.2 vid not 14 ff.

130 Jfr Andenæs i Lov og rett s 253.

131 Ernst Andersen s 60 ff, Poul Andersen s 735, Magnussen s 113 ff, Ross-Espersen s 669 ff.

132 Jfr om det sagda Skovgaard bl a s 67, 231 ff, 239 f, 259 ff m hänvisn, Friis Jensen i Dansk miljøret IV s 10 ff, Ross-Espersen s 666 ff. – Ang likhetsprincipen se bl a F Vinding Kruse s 250 f, Garde i NJMF 1969 bil s 4 f. Ross är skeptisk (Ross-Espersen s 657 ff, 668). Se även UfR 1962.276 H, UfR 1965.293 H. – Den äldre teorin hävdades – med olika nyansskillnader – bl a av Troels Jørgensen (se senast i Festskrift till F Vinding Kruse, 1940, s 207 ff), F Vinding Kruse (s 248 ff; i stora delar liknande uppfattning) och även A Vinding Kruse (TfR 1947 s 295 ff).

133 Jfr Hidén i Lakimies 1971 s 116 ff.

134 Se ovan 1.2 vid 24 f.

135 Jfr Model-Müller Art 14:4, Maunz § 22 II, Bonner Kommentar Art 14:125 ff.

136 Bonner Kommentar Art 14:112 ff.

inställning till rådighetsinskränkningarna,¹³⁷ är det tydligt att gränsdragningsproblemen blir andra i Västtyskland än hos oss.¹³⁸

En negativ hållning till grundlagsskyddad ersättning i dessa fall stämmer alltså inte så väl med tendenserna i utländsk rätt, även fränsett Europakonventionens inställning.

Också andra argument kunde tala för att kompensation skulle garanteras vid vissa rådighetsinskränkningar. Ett närliggande skäl är att från ägarens synpunkt ingreppet kan vara lika ekonomiskt förödande som en ersättningsfri expropriation skulle bli. Frågan har ställts, varför ägaren alltid skall ha rätt till kompensation vid förlust av ett obetydligt markområde men inte vid ruinerande begränsningar av hans befogenheter över fastigheten.¹³⁹ Alldeles särskilt naturlig kunde en garanti för ersättning verka i sådana fall där lagstiftaren f n föreskriver en plikt för det allmänna att på begäran inlösa marken (t ex enligt 48 § byggnadslagen); han kan här sägas ha erkänt att en sorts expropriationsliknande situation föreligger, om också inte själva marköverföringen sker tvångsvis.¹⁴⁰ Vidare kan nämnas fallet att den enskilde tidigare har fått koncession eller liknande tillstånd för sin användning av egendomen men att bruket nu inskränks i strid med tillståndet. Det är liksom i utländsk rätt främst vid de speciella rådighetsinskränkningarna, riktade bara mot vissa bestämda fastigheter, som garantin aktualiseras: finns det skäl att låta vissa ägare med otur drabbas på detta vis, i motsats till andra av samma kategori? Även om urvalet av egendom bygger på sakliga grunder, såsom belägenheten och arten av en fastighet, kan det för många synas obilligt att dess ägare skulle få bära hela risken för sådana förluster. I själva verket torde liknande tankegångar ha legat bakom lagstiftningen på detta område, fast de oftast varit underförstådda.¹⁴¹ – Över huvud taget kan en fast gräns mellan tvångsöverföring av egendom och inskränkning av rådigheten visserligen verka lämplig från rättsteknisk synpunkt¹⁴² men samtidigt te sig stel och något formalistisk.¹⁴³

¹³⁷ Jfr prop 1972:111 bil 2 s 335.

¹³⁸ Det kan nämnas att i Schweiz (där egendomsgarantier bara finns i kantonal lagstiftning) man i rättspraxis likställer allvarliga ingrepp av typen rådighetsinskränkning med expropriation; se J F Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse* II (1967) nr 2191 ff. – I Österrike anses expropriation föreligga bara vid förmögenhetsöverföring (Adamovich s 351).

¹³⁹ Illum, *Servitut* s 30.

¹⁴⁰ Se dock prop 1954:20 s 117, där för förfogandelagstiftningens del framhölls skillnaden mellan sådana inlösenfall och expropriativa ingrepp.

¹⁴¹ Se prop 1972:111 bil 2 s 328 ff. – Jfr från äldre rätt Herlitz i FR 1943 s 302 f.

¹⁴² Jfr ovan 1.5 vid not 110, 4.1 vid not 19.

¹⁴³ Jfr Herlitz i FT 1943 s 301.

Också i detta fall finns det anledning att se närmare på de ersättningsregler som förekom i vanlig lag vid tiden för grundlagens tillkomst och 1979 års ändringar i 2:18. I vad mån kunde de anses förenliga med en princip om ersättning för förlusten?

Att *generella* inskränkningar i rådigheten kunde ske utan ersättningsplikt står klart; ett exempel bland många utgör naturvårdslagens förbud mot kommersiell grustakt m m (se 18 §). Mindre tydlig var inställningen till speciella ingrepp mot vissa bestämda fastigheter. En allmän grundsats var att vid översiktlig planering ersättning bara utgick för intrång i pågående, tillåten markanvändning. Bl a naturvårdslagen och byggnadslagen krävde att användningen skulle avsevärt försvåras för att ägaren skulle berättigas till kompensation.¹⁴⁴ Sådana principer gällde också fall där rådighetsinskränkningen närmast tedde sig som ett negativt servitut, som enligt 83 § byggnadslagen.¹⁴⁵ Medförde intrånget "synnerligt men" vid användningen, kunde enligt byggnadslagen ägaren påkalla inlösen enligt expropriationsregler (jfr 137 §). Att man på detta vis bara ersatte större förluster stämmer ju inte helt med principerna vid expropriation, där full kompensation utgår också för smärre intrång.¹⁴⁶ Liksom i andra liknande fall torde lagstiftningen närmast ha vilat på billighetshänsyn; att ge ersättning ansågs inte tvunget enligt RF, men det skulle inte vara rimligt om ägaren i sådana fall ensam behövde bära hela förlusten.¹⁴⁷

Att den enskilde förbjöds att exploatera marken på annat sätt än det aktuella och tillåtna gav inte alls rätt till kompensation. Förväntningsvärden föll alltså utanför ersättningsrätten, på liknande sätt som enligt expropriationslagen. En gynnsammare rättsregel för ägaren gällde dock om mark enligt stadsplan inte skulle användas för enskilt bebyggande och planen medförde uppenbart missförhållande till det tidigare värdet; då var kommunen inlösenskyldig (48 § byggnadslagen). Denna ersättning innefattade alltså viss förlust genom förbjuden exploatering. Vid mindre inskränkningar i exploateringsmöjligheten utgick inte ersättning, inte heller när ingreppet var tidsbegränsat. Principen att förbud mot exploatering inte behöver medföra kompensation kom igen i åtskillig annan lagstiftning, t ex i naturvårdslagen.¹⁴⁸ Motsvarande regler gäller i stort sett fortfarande.

I en del speciella fall gav lagen inte ersättning ens vid ingrepp i en markanvändning som hade särskilt tillstånd av myndigheterna. Det gällde enligt miljöskyddslagen, när förhållandena väsentligen ändrats, och i mot-

¹⁴⁴ Se närmare om regeln Westerlund, Naturvård och pågående markanvändning.

¹⁴⁵ Se ovan 4.4 vid not 37 ff.

¹⁴⁶ Se 4:1 och 4:2 ExprL; jfr Bouvin-Hedman-Stark s 132 ff, 155, 159 f.

¹⁴⁷ Se t ex prop 1972:111 bil 2 s 328 ff. Jfr dock Brunfelter i SvJT 1983 s 198.

¹⁴⁸ Se bl a 5 § byggnadsminneslagen, 6 § i då gällande lag (1974:434) om bevarande av bokskog.

svarande situation enligt atomenergilagstiftningen; i det senare fallet kunde visserligen ersättning utgå, men vid tiden för RF:s tillkomst skedde detta efter en billighetsprövning,¹⁴⁹ och att en reaktorinnehavare genom 1977 års villkorslag garanterades compensation torde inte ha betydelse i sammanhanget.¹⁵⁰ I båda fallen byggde ingreppet på väsentliga miljöhänsyn.

Det avgörande för ersättningsskyldigheten har på detta sätt vanligen varit ingreppets *verkningar*; här kunde det också bli aktuellt att ta hänsyn till ägarens förhållanden i det enskilda fallet.¹⁵¹ Också *skälen* för ingreppet hade såtillvida betydelse, som att vid rådhetsinskränkningar på grund av missförhållanden av olika slag på den enskildes sida denne fick bära skadan själv. Det saknas däremot stöd i gällande rätt för den emellanåt framförda tanken, att ersättning under alla förhållanden borde utgå när ingreppet företas i ett tungt vägande allmänt intresse, som skattebetalarna därför borde finansiera.¹⁵² Som framgått är synsättet det motsatta bl a enligt Europakonventionen, vars avvägning innebär att ett starkt offentligt intresse tvärtom minskar skälen för (full) ersättning åt den enskilde.¹⁵³ Liknande uppfattning synes råda i norsk rätt;¹⁵⁴ det vore överraskande om man skulle se helt annorlunda på frågan i Sverige.

Utgår man från rättsläget vid regeringsformens tillkomst, synes alltså de ingrepp som över huvud taget skulle kunna jämföras med expropriation i sammanhanget vara vissa långtgående förbud mot aktuell och tillåten användning, som inte grundades på den otillåtna eller riskabla beskaffenheten av egendomen eller den verksamhet som drivs på denna. Frågan blir då om i varje fall situationer av detta slag kunde tänkas bli omfattade av ersättningsgarantin i 2:18.

En sådan ståndpunkt är emellertid knappast förenlig med en rimlig tolkning av 2:18 enligt de riktlinjer som här har angetts (2.1–2.3). Hur långtgående ingreppet än kan vara, synes det mot bakgrund av paragrafens förarbeten svårt att betrakta det som ett ianspråkstagande av expropriativ karaktär. Som tidigare framhållits har expropriationsbegreppet med svenskt synsätt föga att göra med ingreppets mer eller mindre betungande karaktär, och inte heller får något sådant betydelse för förfogandelagstiftningens räckvidd. Detsamma gäller ingreppets speciella eller generella karaktär; lika litet som beträffande förstöring av egendom torde likhetssynpunkten kunna medföra att

¹⁴⁹ Se prop 1956:178 s 28.

¹⁵⁰ Jfr prop 1976/77:53 s 19 f, NU 1976/77:23 s 15 f, 23 f; se även Bengtsson i Scand. Studies in Law 1978 s 18.

¹⁵¹ Jfr Brunfelser i Äganderätt och egendomsskydd s 123 f.

¹⁵² Jfr t ex Illum i SvJT 1951 s 187, Ljungman-Stjernquist II s 16. Se även ovan 1.5 vid not 87, 101 (kritik av principen).

¹⁵³ Se 2.4 ovan vid not 72 ff.

¹⁵⁴ Se ovan 4.8 vid not 123 om NRt 1973 s 705.

ersättningsgarantin utvidgas utöver vad lagtext och motiv ger stöd för.¹⁵⁵ Att en rådighet av vilket slag som helst begränsas och att myndigheternas befogenheter vidgas i motsvarande mån kan inte gärna anses som en egentlig förmögenhetsöverföring, även om någon sorts indirekt vinning för det allmänna skulle konstateras. Sådana medelbara överföringar saknar i och för sig betydelse, när ersättningen bestäms vid expropriation och andra sådana förfoganden; måttet är ju här egendomens värde eller inträffad skada, inte den vinst det allmänna kan antas göra genom förfogandet.¹⁵⁶ – En tillämpning av 2:18 i de diskuterade fallen skulle alltså grundas närmast på en analogi från lagrummet,¹⁵⁷ och denna analogi motsägs som sagt av motiven. Detta kan knappast uppvägas av den tolkning av Europakonventionen som för närvarande kan antas vara vedertagen; det är ovisst i vad mån den kan anses innebära ersättningsskyldighet i dessa situationer, och även om så skulle vara fallet blir detta en särskild fråga, som får bedömas för sig av Europaorganen (och av den svenske lagstiftaren, om saken blir aktuell vid ett lagförslag). Skillnaden mellan bedömningen enligt 2:18 och enligt konventionen har påpekats av lagrådet just i fråga om rådighetsinskränkning, i samband med granskning av PBL-förslaget.¹⁵⁸

Med en hög värdering av egendomsskyddet kanske det kan tyckas naturligt att grundlagen garanterar ersättning vid långtgående, speciella rådighetsinskränkningar. Men från mera neutrala ändamålssynpunkter ter sig en sådan tolkning inte i alla delar tillfredsställande. Onekligen kan den innebära ett avbräck för viktiga allmänintressen. Som förut framhållits kan i varje fall planeringens värde vara politiskt omstridd, när det gäller avvägningen mot den enskildes äganderätt; det kan vara skäl att inte betona ersättningsregelns avigsidor just i detta avseende. Men det ligger annorlunda till bl a i fråga om miljö- och naturskydd, i viss mån också när kulturminnesvärden står på spel. Här har lagstiftaren i åtskilliga fall tagit så klart parti för det allmännas intresse gentemot den enskildes, att avvägningen kan ses som ett väsentligt inslag i vårt rättssystem; man kan svårligen bortse härifrån vid grundlagsregelns tolkning.¹⁵⁹ – En allvarlig nackdel oavsett politisk synvinkel borde vidare vara den vaga gränsdragning som tolkningen skulle medföra; den skulle lämna stort utrymme åt kontroverser vid lagstiftningen och säkert ge upphov till åtskilliga domstolsprocesser om lagars grundlagsenlighet.

¹⁵⁵ Se ovan 4.7 vid not 103 ff.

¹⁵⁶ Jfr Fleischer s 100.

¹⁵⁷ Jfr om motsvarande fråga Castberg II s 252 f.

¹⁵⁸ Se prop 1985/86:1 bil s 219 f, 222 f. Annan mening Brunfelter s 73.

¹⁵⁹ Jfr ovan 1.5 efter not 104, 2.3 vid not 45 f. Att andra värderingar ibland framförs i debatten väger i detta fall lätt mot lagstiftarens ställningstagande.

Under inga förhållanden torde man på sådana grunder som här har angetts kunna *underkänna* en lagstiftning som uttryckligen vägrar ersättning för rådhetsinskränkning av något slag (jfr 2.6 ovan). Förutsättningar saknas för en tillämpning av 11:14 RF, oavsett om Europakonventionens ståndpunkt beaktas i sammanhanget. Detsamma gäller för övrigt också om en lagbestämmelse uttryckligen begränsar ersättningen mer än 2:18 medger. Det kan också synas ogörligt att på grund av 2:18 döma ut ersättning för en inskränkning av rådhetsen, när lagen saknar uttryckliga regler härom men enligt klara motivuttalanden ingreppet kan ske utan kompensation (jfr 2.8 ovan). Det skulle innebära att domaren sätter sina egna värderingar över motiven både till regeringsformen och till den aktuella lagen.

Däremot kunde det sagda bli av visst intresse som ett argument för ersättningskyldighet, när ett *lagförslag* är under prövning; man kan hänvisa till likheten med de fall som klart omfattas av 2:18. Synpunkten kan möjligen också återopas i situationer där *varken lagtext eller lagmotiv talar mot att ersättning utgår*, särskilt där paralleller kan dras till fall där lösenplikt föreligger för det allmänna.¹⁶⁰ Det får emellertid beaktas att situationen ligger i utkanten av det område där 2:18 kan tänkas ha betydelse. Frågan skall senare behandlas närmare (6.2). – Slutligen kan de resonemang som har förts här få något intresse vid en eventuell översyn av 2:18 (se 7.4 nedan).

Vad angår situationen, att inskränkning sker inte i en ägares allmänna rådhets över sin egendom utan i den *särskilda rådhets* han fått genom myndighetsbeslut (t ex koncession), kunde skälen tyckas väga tyngre för att tillämpa 2:18; åtgärden kan drabba hårt i enskilda fall. Lagtext och förarbeten torde emellertid även här lägga hinder i vägen;¹⁶¹ som nämnt var ersättningsfria ingrepp av detta slag möjliga redan före 1974.

Ett speciellt fall av denna typ är den ordning för *upphävande av äldre byggrätter* som förslaget till PBL föreskriver. En detaljplan skall genomföras under viss tid, och om planen upphävs före tidens utgång är ägaren berättigad till ersättning. Efter genomförandetidens slut kan däremot planen fritt upphävas, ifall det är påkallat från allmän synpunkt, och då utgår ingen

¹⁶⁰ Jfr prop 1974:176 s 143.

¹⁶¹ Däremot kunde en annan parallell tänkas komma i fråga: med ansvar i kontraktsförhållanden. Drar myndigheten in ett tidigare givet tillstånd, kan ingreppet påminna om ett löftesbrott på privaträttens område (jfr Bengtsson, Skadestånd vid myndighetsutövning I s 280 f och om ansvar enligt SkL s 273). Inte ens då är det dock troligt att någon ersättningskyldighet uppkommer till det allmänna, om det inte har förekommit fel som grundar skadestånd enligt 3 kap. SkL; och har beslutet fattats av regeringen eller förgäves överklagats dit, utesluter 3:7 SkL i regel skadeståndstalan (vilket i och för sig är otillfredsställande; jfr SvJT 1985 s 664 f).

komensation till ägaren.¹⁶² Detta system har kritiserats från olika synpunkter,¹⁶³ men att det är förenligt med 2:18 RF torde stå klart: är det godtagbart från grundlagssynpunkt att från början inskränka rätten att bebygga fastigheten utan att ersättning utgår till ägaren, måste det naturligtvis också accepteras att ägaren får en byggnadsrätt som efter viss tid dras in. En annan sak är att i vissa fall ägaren kan drabbas hårt; om grundlagsstridighet är i varje fall inte fråga.

Något mera tveksamma kan föreslagna *övergångsregler* till PBL förefalla i detta avseende. En detaljplan enligt äldre lag skall kunna upphävas; har planen fastställts senast år 1978 kan det ske omedelbart efter PBL:s ikraftträdande, för senare planer gäller en genomförandetid under 10 år efter det att fastställelsebeslutet vann laga kraft.¹⁶⁴ Om en plan av det förra slaget upphävs eller ändras, kan ägaren under vissa förutsättningar påkalla inlösen av marken – bl a om bebyggelse hindrats av långvarigt byggnadsförbud enligt BL och marken ej får bebyggas alls eller bara i en utsträckning som är uppenbart oskäligen.¹⁶⁵ Någon generell rätt till ersättning föreskrivs alltså inte, utan avsikten är att kompensera ägaren bara i vissa fall där ingreppet annars skulle medföra obilliga konsekvenser.

Även dessa regler torde dock svårligen kunna åsidosättas med stöd av 2:18. Som lagrådet betonat överförs inte några rättigheter till kommunen genom upphävandet eller ändringen.¹⁶⁶ Man kan alltså inte gärna jämställa ingreppet med expropriation. För den som vill ge 2:18 en utvidgad tillämpning, kan bestämmelserna synas strida mot grunderna för paragrafen; men det lär inte vara tänkbart att i detta fall döma ut ersättning mot lagstiftarens vilja.

Hur regeln kan bedömas vid en tillämpning av Europakonventionen är oklart. Som förut framhållits vet man inte vart rättsutvecklingen är på väg inom detta område, men det finns knappast för närvarande något stöd för att regleringen skulle anses konventionsstridig.¹⁶⁷

4.9. Övergång av bestämmanderätt. En annan typ av ingrepp i rådighet, som diskuterats särskilt i norsk rätt, är när den enskilde ägaren visserligen

¹⁶² Jfr 14:5 PBL, prop 1985/86:1 s 173 ff. – Ang likn frågor idag jfr diskussion av Lindberg i FT 1976 s 255 ff, Rydström i SLT 1977 s 111 ff (jfr s 114 ff). RF har ej återopats i sammanhanget.

¹⁶³ Se prop 1985/86:1 s 174 (sammanfattningsvis); vidare förekommer naturligtvis kritik från politisk synpunkt.

¹⁶⁴ Se 17:4 PBL.

¹⁶⁵ Se 17:8 PBL. – Den bebadade kompromissen i riksdagen synes ej avse dessa frågor.

¹⁶⁶ Prop 1985/86:1 bil s 222 f.

¹⁶⁷ Jfr lagrådet i prop 1985/86:1 bil s 222 f (om lagrådsremissens regel) och DepCh s 420 f.

behåller rätten till egendomens avkastning och nyttjande – varken äganderätt eller någon särskild rätt i vanlig mening övergår till annan – men rätten att bestämma över den i övrigt tilläggs det allmänna eller något annat enskilt rättssubjekt, t ex anställda i hans rörelse, facket eller hyresgäster i hans fastighet. Det är alltså inte bara fråga om en *inskränkning* utan också om en *överföring* av rådigheten. Ofta blir det väl bara bestämmanderätten i vissa hänseenden som överförs. Man kan emellertid också tänka sig en mera fullständig överflyttning av befogenheterna, t ex genom att staten eller annan får utse majoriteten i styrelsen för ett företag. Det är tydligt att en sådan överflyttning kan ha ekonomiska följder för de berörda.

Av det föregående framgår att en ren rådighetsinskränkning inte faller under 2:18. Man har emellertid i norsk doktrin sett de nu omtalade situationerna som en annan typ av ingrepp: de skulle avse ägarens rådighet innanför den ram som de olika lagliga regleringarna ger för egendomens användning, och därför skulle han ha större möjlighet till ersättning i detta läge.¹⁶⁸ För den svenska rättsens del är det väl tveksamt vilken ledning ett sådant synsätt ger i fråga om grundlagsregelns tillämpning, men i alla händelser är likheten med expropriativa förfaranden mera påtaglig i dessa fall. Man kan fråga om inte den överflyttade bestämmanderätten bör betraktas som egendom i grundlagens mening; den har i så fall överförts till annan, och ersättningsgarantin i 2:18 kunde bli tillämplig.

Gränsen mot en ren rådighetsinskränkning är naturligtvis flytande i dessa fall. Också när exempelvis ett naturreservat eller en inskränkning i byggnadsrätten tillkommer, får ju det allmänna avgöra vissa frågor som annars en ägare tar ställning till – om skogsavverkning skall ske på reservatet, om fastigheten skall bebyggas och i så fall hur etc. I allmänhet är det dock bara en *negativ* rådighet som på detta vis överförs på det allmänna. Länsstyrelsen resp byggnadsnämnden kan som huvudregel inte påbjuda positiva åtgärder utan ersättning till den enskilde.¹⁶⁹ I allmänhet är ersättningsfria påbud av detta slag möjliga bara när missförhållanden av olika slag föreligger på fastigheten; exempel ger lagen om skötsel av jordbruksmark, där åtgärder av ringa omfattning kan påbjudas utan kompensation till den enskilde (se 9 och 10 §§), bostadsförvaltningslagen, där förvaltaren i stor utsträckning övertar ägarens befogenheter (se 9-12 §§), bostadssaneringslagen (2 §) och byggnadsminneslagen (4 §). Den sistnämnda lagen innehåller emellertid också regler om skyddsföreskrifter för bibehållande av byggnadens kulturhistoriska värde (2 §); ersättning utgår endast när pågående användning avsevärt försvåras (5 §). En ledande tanke bakom dessa regler synes vara att

¹⁶⁸ Se Andenæs i Lov og rett 1970 s 120.

¹⁶⁹ Jfr här 8 och 9 §§ NVL (bara ersättningsrätt i vissa fall enligt 26 §) och å andra sidan 17 §, där ersättning ges enligt 30 § utom i trakasserifall o likn.

så länge föreskrifterna också stämmer med det intresse en ordinär ägare rimligen får antas ha av egendomens skötsel, någon ersättning inte skall utgå.

Ingen av de nämnda lagarna avser ett fullständigt överförande av ägarrådigheten, även om bostadsförvaltningslagen går ganska långt i denna riktning. Lagreglerna i fråga har tydligen ansetts förenliga med 2:18.¹⁷⁰ Hur man skall se på mera långtgående överföringar av bestämmanderätt, vilka inte grundas i ett skötselbehov eller i ägarens förmodade intresse, är däremot oklart.

Lagtexten i 2:18 synes inte utesluta en tillämpning av paragrafen i fall där rätten att vidta positiva åtgärder med egendomen överförs till det allmänna, exempelvis genom att staten eller kommunen skaffar sig aktiemajoriteten i ett företag eller tillsätter majoriteten av styrelseledamöter. Åtminstone då är det tänkbart att egendom anses tagen i anspråk. Frånsett fall där det allmänna direkt övertar aktier från enskilda, då självfallet ersättning skall utgå enligt paragrafen, torde man dock för att förfogandet skall likställas med expropriation böra kräva åtminstone att det är rätten att råda över egendomen *i förvärvssyfte* som överförs. Om vinning på det allmänna sida kan man knappast tala i andra fall. När ägaren behåller rätten till avkastning av egendomen torde syftet med rådighetsöverföring normalt vara att andra hänsyn än rent ekonomiska skall påverka egendomens skötsel: den skall inte nyttjas på det mest inbringande viset. En skada för ägaren kan då antas föreligga, men så länge driften inte går ut på vinning för det allmänna är alltså skillnaden mot expropriation påtaglig.

Man kan t ex tänka sig att representanter för det allmänna på ena eller andra sättet övertar bestämmanderätten i ett bussbolag som en garanti för att glesbygdsintressen skall tillvaratas vid driften. En förlust för ägaren kan nog konstateras (motsvarande skillnaden mot verksamhetens resultat, om den drevs på ekonomiskt lämpligast sätt, eller minskningen i värdet av aktier som ägaren innehar), men knappast någon förmögenhetsöverföring. Skillnaden är från denna synpunkt inte så stor mot situationen, att trafik-tillståndet förlängs endast under förutsättning att driften uppehålls också i glesbygden.

I norsk litteratur har visserligen ingrepp av detta slag ansetts som expropriation,¹⁷¹ något som numera har bekräftats av Høyesterett i plenumavgörandet NRt 1979 s 572 rörande majoritetsinflytande i affärsbankernas styrelser. Att aktieägarna inte längre hade avgörande bestämmanderätt över affärsbankernas drift ansågs utgöra ett ingrepp av sådan betydelse att de hade grundlagsenlig rätt till ersättning för ekonomisk förlust. – Också här får emellertid betonas att vår grundlagsregel inte har samma räckvidd som den

¹⁷⁰ Jfr SOU 1975:75 s 427 ff, där flera regler av detta slag uppmärksammas.

¹⁷¹ Andenæs i Lov og rett 1970 s 125 ff och i NOU 1976:52 s 267 f, 270 (jfr däremot Opsahl s 301 f). Se nu även Andenæs (5 utg) s 441 ff.

norska, där kravet på förmögenhetsöverföring inte markeras.¹⁷² Det är knappast troligt att 2:18 kan tillämpas i sådana fall som nu har berörts.

Mera tveksam kan bedömningen verka, om rådigheten inte överförs till det allmänna utan till privata rättssubjekt, t ex till representanter för ett företags anställda eller till en enskild organisation. I denna situation kunde det finnas en anledning att skilja mellan överföringar till det allmänna och till enskild, i strid med vad som vanligen får anses motiverat i sådana sammanhang.¹⁷³ Innebörden av överföringen blir nämligen typiskt sett inte helt densamma i dessa fall. Exempelvis en fackförening eller en hyresgästförening har ett naturligt *ekonomiskt* intresse av bestämmanderätt; föreningen kan antas utnyttja rätten till sina medlemmars fördel, inte i första hand för att tillgodose vissa allmänna intressen av icke ekonomiskt slag, och utnyttjandet måste rimligen antas ske åtminstone delvis på ägarens bekostnad.¹⁷⁴ Visserligen kan ett allmänt intresse påstås ligga bakom också sådana överföringar till enskilda, men detta intresse kan vara mycket kontroversiellt – även om det beskrivs som t ex genomförande av demokrati i företag resp hyresfastigheter. Här kunde det norska resonemanget förefalla mera närliggande.¹⁷⁵ Att en demokratisering av detta slag stämmer med tendenser i modern lagstiftning hindrar inte att det är fråga om en ekonomisk förskjutning liknande den som 2:18 RF avser; att ingreppet är av generell natur ger det inte heller annan karaktär i detta hänseende. – Det kan tilläggas, att om man med Europakonventionens synsätt skall göra en intresseavvägning för att avgöra om egendomsrätten är kränkt, det är svårt att bortse från att det allmännas intresse är av så speciellt slag som nu angetts. Här har dock enskilda stater ett betydande spelrum (2.4 ovan).

Ungefär samma resonemang kan bli aktuella, när det gäller avskaffandet av skillnaden i röstvärde mellan olika aktier – en fråga som nyligen har utretts.¹⁷⁶ Bestämmanderätten över bolaget överförs då åtminstone delvis från vissa aktieägare till andra, som kan tänkas utnyttja rätten till sin egen fördel och eventuellt till men för de tidigare gynnade aktieägarna.¹⁷⁷

Mot att tillämpa 2:18 vid sådana ingrepp till förmån för enskild som nu omtalats kan tala att också dessa till sin art skiljer sig från expropriation. Det är inte alltid fråga om något typiskt tvångsingrepp; i stället framstår överföringen av viss rådighet ofta som följderna av att civilrättsliga regler tillämpas mellan två medkontrahenter. Denna situation skall behandlas

¹⁷² Se ovan 1.2 vid not 13.

¹⁷³ Se ovan 3.4 vid not 41.

¹⁷⁴ Jfr Andenæs i NOU 1976:52 s 263 f.

¹⁷⁵ Särskilt gäller detta, som Andenæs betonat, företag drivna av fysisk person (NOU 1976:52 s 260 f).

¹⁷⁶ SOU 1986:23 (som inte tar slutlig ställning i frågan).

¹⁷⁷ Jfr Westerberg, Röstvärdesdifferenser s 11 ff. Se däremot SOU 1986:23 s 344 f.

senare (4.16). Däremot kan man sätta i fråga om inte 2:18 blir tillämplig, om i något fall rådigheten över ett företag överförs omedelbart genom lagstiftning eller myndighetsbeslut, som innebär t ex att facket skall anses ha majoritet i vissa aktiebolagsstyrelser eller rösträtt för vissa aktier utan vidare inskränks till förmån för andra. Här kan det verka rimligt att anse ersättning garanterad. Förutsättning för detta bör dock vara att dels aktier eller andra andelar faktiskt minskar i ekonomiskt värde genom åtgärden, dels den som övertar rådigheten som omedelbar följd av detta gör en vinning. I vad mån något sådant kan tänkas ske vid utjämning av röstvärdet synes ganska tveksamt;¹⁷⁸ det har sagts att den med aktien förenade rösträtten i regel inte påverkar aktievärdet.¹⁷⁹ I så fall skulle 2:18 sakna betydelse i sammanhanget.

Man kunde tänka sig den allmänna invändningen mot en tillämpning av grundlagsregeln i dessa fall, att dess utformning skulle sammanhålla just med att lagstiftaren velat ha fria händer att framdeles ändra bestämmanderätten i aktiebolagen. Synpunkter av detta slag framträder klart i det förslag till ny aktiebolagslag, som år 1974 remitterades till lagrådet.¹⁸⁰ Det är naturligtvis möjligt att något sådant spelat en roll också vid regeringsformens tillkomst, men tanken har inte kommit till uttryck i grundlagsmotiven: de har förbigått situationen. Då finns det ingen anledning att ta fasta på synpunkten. Det avgörande blir om ett ingrepp objektivt sett är att jämställa med expropriation – eventuellt till förmån för andra enskilda.

Det sagda innebär sammanfattningsvis att överföring av rådighet inte i och för sig skulle betraktas som ett expropriativt ingrepp, men att en tillämpning av 2:18 skulle vara möjlig när ingreppet samtidigt framstår som en förmögenhetsöverföring. Därmed är dock inte sagt att *alla* ingrepp som kan påverka en akties värde till förmån för annan måste falla under 2:18. Just därför att förfarandet ligger så pass långt från vanlig expropriation att man kunde ha skäl att tala om en närmast analog tillämpning av paragrafen bör det krävas att överföringen av egendom är markerad och otvetydig för att paragrafen skall kunna åberopas. Det räcker knappast med en ändring som på sikt kan medföra vissa förskjutningar i styrkeförhållandet inom bolaget – inte heller att fackets makt blir större, utom då detta direkt tar sig uttryck i en ekonomisk vinning. Och t o m vid tydliga förmögenhetsöverföringar är det tveksamt om en lagstiftning av denna typ kan underkännas med stöd av 11:14 RF; om någon uppenbar avvikelse från 2:18 är det knappast fråga.¹⁸¹ Resonemanget bör alltså få betydelse främst vid granskning av ett framlagt lagförslag och när inte ersättningsfrågan reglerats i lag.

¹⁷⁸ Jfr R Skogh i SOU 1981:78 s 95 ff; Westerberg, a a s 16, 18.

¹⁷⁹ Jfr Roos s 41, 57 m hänvisn. Se dock SOU 1985:23 s 139 f, 344.

¹⁸⁰ Se särskilt prop 1975:103 s 196 f.

¹⁸¹ Jfr SOU 1985:23 s 345 f, Opsahl i NOU 1976:52 s 290, 303 (om § 105 NGrL).

4.10. Ingrepp i särskild rätt. Nyttjanderätt, servitutsrätt och rätt till elektrisk kraft ("särskild rätt" enligt 1 kap 2 § expropriationslagen) behandlas i princip på samma vis som äganderätt, om rättigheten exproprieras (1 kap 5 § samma lag) eller annars tvångsvis överförs till fastighetsägaren eller tredje man, helt eller delvis. Ersättningen bestäms naturligtvis på annat sätt, men den allmänna grundsatsen om kompensation för förlusten gäller även här, med samma undantag (såvitt nu har intresse).

Vad som förut har sagts om kravet på förmögenhetsöverföring och om en motsättning som gäller till rådighetsinskränkningar torde därför kunna sägas även om ingrepp som avser särskild rätt. Det finns ingen anledning att tro, att exempelvis en utvidgning av allmänhetens rättigheter på annans fastighet skall bedömas annorlunda för nyttjanderättshavarens vidkommande än för ägaren. När en arrendefastighet görs till naturvårdsområde enligt naturvårdslagen (19 §), får arrendatorn ingen rätt till ersättning vare sig enligt denna lag eller RF; om fiskerättshavaren får utan ersättning finna sig i att allmänheten ägnar sig åt handredskapsfiske på hans fiskevatten är lika tveksamt, vare sig han är strandägare eller ej (jfr 4.5 ovan).

Också här uppkommer frågan var nedre gränsen går för begreppet egendom. Skall ingrepp i alla möjliga rättigheter till fastighet eller lös sak anses gälla egendom i grundlagsregelns mening, oavsett deras ställning i övrigt i rättssystemet – t ex oavsett om de kan få sakrättsligt skydd? Liksom i andra tveksamma fall är det naturligt att särskilt beakta rättsläget vid grundlagens tillkomst, låt vara att just den nu berörda frågan inte tycks ha fått någon speciell uppmärksamhet i detta sammanhang.

Såvitt angår särskild rätt till *fast* egendom är det intressanta framför allt principerna i expropriationslagen, som ju tillkom redan 1972. Den som enligt denna lag är ersättningsberättigad såsom sakägare torde också få anses skyddad enligt 2:18. Några andra kategorier anses ha skydd enligt vattenlagstiftningen, bl a vissa yrkesfiskare på allmänt vatten¹⁸² eller den som i egenskap av fastighetsägare använder allmän farled (jfr NJA 1958 s 215); men genom att motsvarande kategorier knappast är skyddade vid expropriation,¹⁸³ är det inte troligt att 2:18 kan anses omfatta dem. Detsamma kan sägas om den som med fastighetsägarens medgivande använder dennes strand utöver vad allemansrätten tillåter, t ex som båtplats.¹⁸⁴ Att en lagstiftning skulle förvägra dessa grupper ersättning kan nog inte anses grundlagsstridigt, även om detta skulle innebära en försämring i deras ställning (exempelvis om vattenlagen skulle ändras i det aktuella avseendet).

I fråga om *lös* egendom vållar särskilt ersättningsmöjligheterna för nyttjanderättshavare tvekan. Att nyttjanderätten inte kan anses ha sakrättsligt

¹⁸² Jfr 1981/82:130 s 497, prop 1985/86:83 s 40 och Bengtsson i SvJT 1985 s 442.

¹⁸³ Jfr Bouvin-Hedman-Stark s 39, SOU 1969:50 s 68.

¹⁸⁴ Jfr Bengtsson i SvJT 1985 s 440 ff. Om renskötselrätt se däremot efter not 189.

skydd¹⁸⁵ har knappast större betydelse i detta sammanhang. Det är närliggande att i stället söka ledning från förfogandelagen. Dess utformning tyder onekligen på att nyttjanderätt till lös egendom skulle berättiga till kompensation. Bl a är att märka att genom lagen man kan skapa en nyttjanderätt i andra hand, till synes även till lös egendom (5 § 2 p; 10 §);¹⁸⁶ åtgärder enligt lagen kan över huvud taget riktas inte bara mot ägare utan också mot innehavare av lös egendom (se t ex 5 och 13 §§). Enligt förarbetena kan förfogandet avse alla rättigheter av ekonomisk natur.¹⁸⁷ Vem som är berättigad till ersättning anges inte, men även om vissa äldre motivuttalanden kan väcka tvekan,¹⁸⁸ talar övervägande skäl för att exempelvis den som nyttjar en maskin på grund av leasing eller chartrat ett fartyg har en självständig ersättningsrätt enligt denna lagstiftning. Detta borde då påverka tolkningen av 2:18, vars förarbeten som nämnt hänvisar till förfogandelagen. Helt klart är dock inte rättsläget, i vart fall inte när förfogandet avser äganderätten.¹⁸⁹ En lagstiftning som då vägrar nyttjanderättshavaren gottgörelse av det allmänna och hänvisar honom till att vända sig mot medkontrahenten kan inte anses uppenbart grundlagsstridig.

I ett hänseende kan situationen tyckas speciell, när ingreppet gäller särskild rätt: då en sådan rätt upphör eller begränsas utan att den kan sägas bli överförd till det allmänna eller någon enskild. Normalt ökar den fastighet där rätten gällt därigenom i värde; att fastigheten brukats av annan har ju inneburit en belastning, och att den upphör måste rimligen vara en fördel för ägaren under förutsättning att belastningen inte helt kompenseras av uppburet vederlag. Om myndigheterna tvångsvis får rätten att upphöra på en fastighet som det allmänna äger, tillämpas därför expropriationsprinciper. Man får anta att situationen faller under 2:18 – det är ju här fråga om en förmögenhetsöverföring av liknande slag som när en särskild rätt skapas för det allmänna. Att ett enskilt rättssubjekt äger den fastighet där en särskild rätt utsläcks torde främst bli aktuellt enligt FBL och en del liknande lagstiftning; om t ex ett servitut upphör, föreligger ersättningsskyldighet för ägaren av den tjänande fastigheten mot den härskande fastighetens ägare. Med all sannolikhet gäller 2:18 också vid sådan förmögenhetsöverföring (jfr

¹⁸⁵ Jfr Håstad, Sakrätt s 288 ff med talrika hänvisningar.

¹⁸⁶ Jfr härom prop 1977/78:72 s 89 f. Se även 4 § 1954 års FörfL, jfr prop 1954:20 s 148 ff.

¹⁸⁷ Se prop 1977/78:72 s 87 f.

¹⁸⁸ Se särskilt SOU 1952:24 s 174 f (oklart om förhållandet mellan ägaren och nyttjanderättshavaren då egendom är föremål för förfoganderätt); jfr emellertid s 122 ff, där inte det aktuella fallet nämns som exempel på ersättningsfall utanför lagförslaget.

¹⁸⁹ Jfr om fallet där egendomen *skadas* Hellner i SvJT 1969 s 347 ff.

3.4 ovan). – HD har i NJA 1981 s 1 intagit denna ståndpunkt i fråga om renskötselrätt, trots ringa stöd i rennäringslagen (jfr 28 och 30 §§).

4.11. Ingrepp i immaterialrätt. RF innehåller en särskild skyddsregel för vissa immaterialrätters del: författare, konstnärer och fotografer äger rätt till sina verk enligt bestämmelser som meddelas i lag (2:19). Upphovsrätten anses tydligen ha en kvalitet som motiverar speciellt skydd, i motsats till bl a rättigheter som tillkommer uppfinnare, mönsterskapare eller varumärkeshavare.¹⁹⁰ Att lagstiftningen skulle bli avgörande för vad rättigheten innebär kunde synas begränsa skyddets värde. Tvångsövertagande av upphovsrätt omfattas emellertid också av bestämmelsen om expropriativa förfoganden i 2:18.¹⁹¹ I motiven talas om "förfogande" över upphovsrätten, vilket möjligen kan tyda på att även tvångslicenser avses.¹⁹²

Detta skulle innebära att immaterialrätter av detta slag tvärtom är ännu bättre skyddade än annan egendom.¹⁹³ både upphovsrätt och äganderätt kan preciseras och inskränkas genom lag, men upphovsrätten nämns i motsats till andra rättigheter särskilt i RF. Denna formella skillnad torde dock i realiteten knappast ha betydelse. Det bör framhållas att rättigheterna inte är helt jämförbara: upphovsrätt framstår närmast som en befogenhet att – ensam – utöva *rådighet* över verket. Tar man bort denna ensamrätt genom att tillåta även andra att förfoga över verket, är rättigheten inte mycket värd.¹⁹⁴ En "allmansrätt" kan här synas som ett betydligt starkare hot mot rättighetshavaren än när det gäller en markägares rättigheter.¹⁹⁵ Problemet skall strax beröras närmare.

Om expropriationsregeln i RF gäller vid tvångsövertagande av upphovsrätt, kan man fråga om inte samma grundsatser skall tillämpas när det allmänna övertar exempelvis patent- eller varumärkesrätt – båda framstår ju som "egendom" i minst lika hög grad som t ex författar- eller fotografi-rätt.¹⁹⁶ Man kan i så fall också här göra gällande att grundlagsskyddet inte är svagare än för äganderättens del. Motiven till RF ger inget klart stöd för att rättigheterna skulle likställas, men skyddet enligt § 16 i 1809 års RF ansågs omfatta immaterialrätter lika väl som annat "gods, löst eller fast".¹⁹⁷ Det kan nämnas att patent anses inbegripet i Europakonventio-

¹⁹⁰ Jfr prop 1975/76:209 s 129.

¹⁹¹ SOU 1975:75 s 166, prop 1975/76:209 s 159, Petrén-Ragnemalm s 85.

¹⁹² Så Holmberg i FT 1982 s 77. Stödet i motiven är dock ganska svagt.

¹⁹³ Jfr Petrén i Äganderätt och egendomsskydd s 93.

¹⁹⁴ Jfr t ex Bergström, Uteslutande rätt att förfoga över verket s 129 ff.

¹⁹⁵ Jfr Brunfelter i SvJT 1983 s 297.

¹⁹⁶ Så Brunfelter-Svegfors s 23, Roos i Våra rättigheter I s 98, Petrén-Ragnemalm s 85 ("annan immaterialrätt").

¹⁹⁷ Petrén-Sundberg, § 16 not 3; jfr SOU 1941:20 s 97 f.

nens egendomsskydd.¹⁹⁸ I dansk rätt gäller här samma skydd som för äganderätt.¹⁹⁹

Går man till reglerna i allmän lag, kan det förefalla tveksamt om skyddet är likvärdigt. Även här blir det av intresse vilka bestämmelser som gällde vid tillkomsten av 2:18; det bör dock framhållas att man i förarbetena till paragrafen ägnade ett ganska måttligt intresse åt expropriation och liknande förfoganden över immaterialrätt.

Till en början har då intresse att *expropriation* av patent enligt 78 § patentlagen kan ske mot "skälig ersättning", vilket till synes inte garanterar full kompensation för förlusten. Bestämmelsen har bara motiverats med att ersättningen bör bestämmas av domstol efter skälighetsbedömning.²⁰⁰ Att märka är att dess föregångare, 17 § patentförordningen, i stället talade om full ersättning. Regeln i patentlagen får emellertid ses mot bakgrunden att den *dels* tillkom i ett skede då grundlagen ingenting sade om ersättningsnivån, *dels* i motsats till patentförordningens bestämmelse är begränsad till fall av krig eller krigsfara; här föreskriver ju som nämnt bl a förfogandelagstiftningen, nu liksom tidigare, att ersättningen skall vara "skälig".

Liknande regler gäller om expropriation av rätt till försvarsuppfinning (14 § 1971 års lag om försvarsuppfinningar). Enligt motiven till denna bestämmelse användes formuleringen "skälig ersättning" med tanke på att man i undantagsfall skulle kunna jämka ersättningen; vid expropriation av en svensk uppfinning skulle man inte alltid behöva utge den högsta ersättning en svensk uppfinnare kunna få av en stormakt.²⁰¹ Lagstiftaren anslöt här till uttalanden, som gjordes när 1946 års lagstiftning på samma område tillkom, om att ersättning av sådana skäl borde fastställas enligt billighetsgrundsatser.²⁰² Att huvudprincipen skulle vara full ersättning för uppfinnarens skada betonades emellertid i 1971 års motiv.²⁰³

Så långt motsäger inte patentlagstiftningen att 2:18 skulle gälla på samma sätt som annars vid ingrepp i patenträtt; att bara "skälig" ersättning utgår i särskilda fall är ju inte oförenligt med paragrafen.²⁰⁴

Vad angår *tvångslicens* anger patentlagen inte hur vederlaget skall bestämmas (se 50 §). Enligt motiven är full ersättning huvudregeln, även när licensen meddelas till förmån för allmänt intresse enligt 47 § patentlagen. Visst undantag skulle dock gälla, när patenthavaren missbrukat sin

¹⁹⁸ Se Peukert i *Human Rights Law Journal* 2 s 50.

¹⁹⁹ Se *tex* Ross-Espersen s 645, 648, Sørensen 22.02.

²⁰⁰ NordU 1963:6 s 367, prop 1966:40 s 255.

²⁰¹ Prop 1971:138 s 44.

²⁰² Prop 1946:342 s 32 f.

²⁰³ Prop 1971:138 s 44, Jacobsson-Tersmeden-Törnroth s 622 f.

²⁰⁴ Jfr 4.1 vid not 22 f.

ställning eller när den patenterade uppfinningen inte utövas inom riket; i detta senare fall kunde patenthavarens ekonomiska utbyte vara betydligt större än vid tillverkning inom landet, och om licenshavaren måste utge full kompensation skulle han därför inte kunna driva sin tillverkning i konkurrens med importen. Lagrådet sade sig, i anslutning till det nordiska patentbetänkandet,²⁰⁵ fästa avgörande vikt vid att det i dessa fall inte var fråga om expropriationsföreskrifter utan om en allmän begränsning i patenträtten.²⁰⁶ Därigenom skulle tydligen inskränkningen i ersättningsrätten bli godtagbar. Uttalandet tyder på att principen vid expropriation av patent ansetts vara att förlusten ersattes helt. Att en sådan grundsats skulle gälla generellt motsägs dock av den nyss berörda lagstiftningen om försvarsuppfinningar.

Materialet ger sålunda knappast klart besked om hur man såg på tvångsöverföringar av patenträtt under den äldre regeringsformens tid – alla de berörda lagreglerna tillkom före 1974. Några ändringar i dessa regler har inte aktualiserats ens vid 1979 års reform. Det är knappast troligt att situationen, vilken berörs i fri- och rättighetskommitténs betänkande,²⁰⁷ skulle ha förbisetts. Snarare kan antas att de nämnda skälighetsreglerna ansetts gälla "ersättning för förlusten" på lika goda grunder som förfogandelagens nuvarande bestämmelse. Men i fråga om tvångslicens är det helt oklart hur man resonerade.

Onekligt finns det goda skäl att jämställa tvångslicens till t ex patent med expropriation av särskild rätt. Även här motsvaras skadan för den enskilde – patenthavaren – av viss vinning på motsidan. Med än bättre skäl än vid utvidgning av möjligheten till handredskapsfiske (4.5 ovan) kunde man anse, att en uppdelning av rådigheten innebär en förmögenhetsöverföring. Här delas inte en befogenhet med allmänheten i stort utan med ett visst annat rättssubjekt. Detta kunde tala för att 2:18 var tillämplig.²⁰⁸ I enlighet härmed yttrade vid remissbehandlingen av rättighetsskyddsutredningens förslag Sveriges författarförbund att regeln även avsåg inskränkningar i den enskildes upphovsrätt.²⁰⁹ Fast uttalandet inte kommenterades i propositionen, har det åberopats till stöd för att regeln hade denna innebörd.²¹⁰ – Mot detta står dock den omtalade lagrådsuttalandet, enligt vilket

²⁰⁵ NordU 1963:6 s 301.

²⁰⁶ Se om det sagda NJA II 1968 s 77 f och även NordU 1963:6 s 308 f, Hesser-Essén s 131, Jacobsson-Tersmeden-Törnroth s 292 f.

²⁰⁷ SOU 1975:75 s 165.

²⁰⁸ Se ovan 4.1 vid not 23; nedan 5.2.

²⁰⁹ Prop 1978/79:195 bil 2 s 81.

²¹⁰ Westerberg i FT 1985 s 252, 253, Karnell s 9. Synpunkten berörs – utan ställningstagande – även i Holmberg-Stjernquist s 137 (jfr dock ovan 4.11 not 192). – I dansk rätt anses tvångslicens som en sorts expropriation (Ross-Espersen s 648, Sørensen 22.02).

en sådan allmän begränsning i patenträtten inte faller under expropriationsprinciper. En förklaring kan ha varit att tvångslicens inte kan meddelas som exklusiv licens; patenthavaren kan alltså utnyttja uppfinningen och själv upplåta licens (49 § 2 st patentlagen).²¹¹ Att märka är att de fall som lagrådet avsåg med uttalandet var av ganska speciell typ.

Sammanfattningsvis kan sägas att expropriation av patent och andra immateriella rättigheter med all sannolikhet faller under 2:18, medan rättsläget i fråga om tvångslicenser är något tveksamt; det saknas klart stöd för att grundlagsregeln här är tillämplig. Om situationen anses likställd med rådhetsinskränkning, tycks systemet gå ihop bara om man kan betrakta immaterialrättigheter som en speciell typ av egendom: här skulle en annan gränsdragning gälla än vid expropriation av fastighet och rekvisition av lös sak. I varje fall är det inte tänkbart att en lag skulle åsidosättas, som vägrar ersättning i detta läge. Någon uppenbar avvikelse från 2:18 föreligger inte.

En slutsats av det sagda blir, att om en sorts "kulturell allemansrätt" beträffande upphovsrätter av olika slag skulle införas – en tanke vilken diskuterades under 1970-talet²¹² – det är i hög grad osäkert om 2:18 garanterar ersättning för förlusten till upphovsrättshavarna. Även om åtgärden skulle innebära någon sorts förmögensöverföring, vilket beror på de befogenheter allmänheten får, sker ju inte ens överföringen till viss person, som vid tvångslicens. Å andra sidan kan sägas att de ekonomiska verkningarna för den enskilde av en sådan lagstiftning kan bli betydligt större än vid utvidgning av allemansrätt i vanlig mening (4.5 ovan). Skulle "allemansrätten" i fråga gälla bara vissa upphovsmäns verk, ökar likheten med expropriation. Med Europakonventionens synsätt är det inte uteslutet att en lagstiftning som ger helt otillräcklig ersättning skulle anses som en kränkning av egendomsskyddet. Det kan finnas skäl att också anse grundlagsskyddet gälla – dock utan att en uttrycklig regel om ersättningsfrihet kan åsidosättas ens i detta läge.

4.12. Ingrepp i rätt till vatten. En annan rättighet av mera speciell typ är rätten till vatten. Den anses som bekant inte utgöra en äganderätt i vanlig mening, närmast av den anledningen att vattnet i allmänhet befinner sig i rörelse. I stället talas i nuvarande vattenlag, liksom i 1918 års lag, om rätt att "råda över" vattnet (2 kap 1 och 2 §§), varmed numera bara åsyftas positiva befogenheter – inte rätt att hindra andra från att utnyttja vattnet.²¹³ Emellertid behandlas vattnet som fast egendom; rätten hör ihop med den fastighet där vattnet finns och anses inte kunna överlätas skilt från grunden.

²¹¹ Jfr Jacobsson-Tersmeden-Tömröth s 296 f.

²¹² Främst från socialdemokratiskt håll, utan att planerna tog fastare form. Jfr KrU 1975/76:55 s 27 ff, 85 f.

²¹³ Prop 1981/82:130 s 78, jfr s 267 f, 403.

Tydligen kan man inte utan vidare tillämpa reglerna i 2:18 RF om denna särpräglade rättighet. I den allmänna diskussionen om utformningen av 1983 års vattenlag har departementschefen, bl a under hänvisning till 2:18, ansett en övergång till ett mera offentligrättsligt system med någon form av allmän äganderätt ge anledning till svårbemästrade övergångs- och ersättningsproblem, varför någon ändring i detta avseende inte skedde genom den nya lagen.²¹⁴ Uttalandet ger en allmän antydning om att grundlagsregeln ansetts tillämplig också här. – Det bör nämnas att uttalandet härrörde från en borgerlig regering, vars inställning i fråga om 2:18 senare underkändes av riksdagen på en annan punkt i samma lagstiftningsärende (se nedan).

En följd av den ståndpunkt departementschefen intog torde vara att ersättning för förlusten enligt 2:18 skulle garanteras också vid tvångsöverföring av rätt till vattnet. Frågan kom upp i ett par sammanhang under den nya vattenlagens förarbeten.

Enligt 2 kap 9 § VL är den som utövar ett vattenföretag eller råder över en vattentillgång skyldig att vid allvarlig vattenbrist på grund av torka el likn avstå det vatten som är oundgängligen nödvändigt för den allmänna vattenförsörjningen eller annat allmänt behov. Det är alltså fråga om en sorts rekvisition av en förmögenhetstillgång. För avståendet utgår "skäligen" ersättning för liden skada – alltså inte full ersättning, att döma av ordalagen. Departementschefen ansåg i motsats till vattenlagsutredningen, att ersättning skulle utgå i vissa fall, nämligen då det skulle vara uppenbart oskäligt om ingen ersättning utgick.²¹⁵ Lagrådet ifrågasatte om denna ersättningsregel stod i samklang med 2:18 RF; särskilt med hänsyn till omfattningen av de skilda ändamål som kunde tillgodoses med förslaget framstod det också som sakligt motiverat att den som nödgades avstå från vatten fick ersättning om han led någon skada.²¹⁶ I propositionen följde departementschefen lagrådet,²¹⁷ och riksdagen hade ingen invändning mot regeln.

Det står klart att i sin lydelse enligt lagrådsremissen regeln skulle ha varit svårförenlig med 2:18 RF, om det varit äganderätt (och väl även om det varit nyttjanderätt) som exproprierats. Nu har emellertid lagrådet inte mer än satt i fråga om 2:18 gäller, och ersättning skulle utgå *för skadan* – inte redan genom att vattnet tas i anspråk. När vidare ersättningen skall utmätas efter skälighet, synes det innebära att den skadelidande anses böra delvis stå risken för att vattnet skall behövas i det allmännas intresse. Bakgrunden kan vara de kungsådreintressen som redan enligt 1918 års vattenlag begränsade rätten att råda över vattnet.²¹⁸ Men det är också tänkbart att man uppfattat

²¹⁴ Prop 1981/82:130 s 78.

²¹⁵ Prop 1981/82:130 s 88, jfr s 200.

²¹⁶ Prop 1981/82:130 s 273.

²¹⁷ Prop 1981/82:130 s 410.

²¹⁸ Jfr resonemanget prop 1981/82:130 s 120, varom närmare nedan.

"skäligh" ersättning som en föreskrift om full kompensation, fast storleken bara kunde bestämmas genom en skälighetsuppskattning.²¹⁹ Vad som förekommit motiverar i varje fall en viss tvekan, om 2:18 RF ansetts – mer än analogt – tillämplig i detta läge.

Problemen om ingrepp i vattenrätt har blivit aktuella också vid rådighetsinskränkning i anledning av *omprövning* av tillstånd, ett fall där ersättningsfrågan synbarligen ansetts ha principiellt intresse. Tillstånd enligt både tidigare och nuvarande lag kan enligt 15 kap 3 § omprövas för att allmänna intressen skall tillgodoses (varvid dock alltför långtgående och betungande nya villkor inte får föreskrivas).²²⁰ I fråga om tillstånd enligt nya lagen utgår härvid en på visst sätt begränsad kompensation för förlust av vatten eller fallhöjd eller inskränkning i rätten att reglera avrinning; vid omprövning till förmån för det allmänna fiskeintresset, allmän farled, allmän hamn, allmän flottled eller den allmänna miljövården är dock tillståndshavaren skyldig att utan ersättning tåla en del av förlusten eller inskränkningen, beräknad efter avvägning av en mängd faktorer.²²¹

Här förekom vissa meningsskiljaktigheter av intresse mellan regeringen och riksdagen, som tog ställning till lagstiftningen först efter 1982 års nyval. Om tillståndet meddelats efter äldre rätt skulle enligt propositionen begränsning av ersättningen ske bara i den mån rådigheten enligt 1918 års vattenlag var inskränkt enligt reglerna om kungsådra och nyprövning. Skälen för begränsningen var enligt departementschefen i stort sett följande.²²² Utan en viss ersättningsfrihet skulle det allmänna ha svårt att betala ingreppen. Många vattenföretag är mycket vinstgivande och kan väl bära en del av förlusten. Rådighetsrätten hade redan tidigare varit begränsad på det angivna sättet. Rätten till full ersättning borde vid nya tillstånd falla bort, när preciserade allmänna intressen av kvalificerad natur var i fråga, däremot inte sådana främst privatekonomiska intressen som bevattning och torrläggning. – Beträffande äldre tillstånd fordrade däremot enligt departementschefens mening rättssäkerhetsskäl att tillståndshavare som inte hade underkastats kungsådre- eller nyprövningsbestämmelser alltid skulle få full ersättning. Härvid hänvisades för jämförelse till 2:18 RF.

Tydligen har principen i 2:18, fast den kanske inte heller här ansetts direkt tillämplig, inverkat på uttalandena om ersättningsfrågan vid ingrepp i ett intresse som var etablerat utan att det då var fråga om inskränkningar av det aktuella slaget. Däremot har synbarligen rätten att råda över vatten enligt nya tillstånd ansetts kunna bli begränsad utan att några motsvarande hänsyn blivit aktuella, efter en bedömning om det allmänna hade råd till ersättning och om tillståndshavaren kunde klara av en reduktion av gottgörelsen. Det är naturligt att 2:18 inte anfördes i detta sammanhang: tillstånd enligt den nya lagen får anses givna med förbehåll för en omprövning.

219 Se Bengtsson i Festskrift till Jan Hellner s 82 ff.

220 Se 15:10 VL.

221 Se närmare 12 § lagen om införande av VL och 9:12, 9:14 VL.

222 Se om det följande prop 1981/82:130 s 119 ff.

Riksdagen anlade emellertid ett motsvarande betraktelsesätt också i fråga om tillstånd enligt äldre lag. Jordbruksutskottet framhöll, i anledning av en socialdemokratisk motion, att ersättningsrätten enligt 2:18 RF inte gällde användningsreglering som endast begränsade ägarens möjligheter att utnyttja egendom; de inskränkningar som kunde bli aktuella vid omprövning var närmast jämförliga med sådan reglering. Man anslöt sig här till ett yttrande av konstitutionsutskottet. Jordbruksutskottet fann det inte oskäligt att reglerna i fråga skulle bli tillämpliga också på äldre företag. En minoritet i utskottet reserverade sig under hänvisning till rättssäkerhetssynpunkter; också i konstitutionsutskottet var meningarna delade om innebörden av 2:18 i detta fall. Tre olika tolkningar gjordes, grupperade efter den politiska skalan från vänster till höger.²²³ Riksdagen följde jordbruksutskottet.

Utskottsmajoritetens och riksdagens ståndpunkt stämmer ganska väl med den syn på ersättningsfrågorna som dominerat under senare år. I det nu behandlade fallet var det inte fråga om någon överföring av rätten till själva vattnet till det allmänna eller någon enskild utan närmast en inskränkning av rådigheten. Någon ekonomisk vinning för det allmänna blir inte aktuell – i varje fall uppnås fördelar bara på indirekt väg. Situationen är klart skild från den förut berörda, där det gällde avstående av vatten till annan. För övrigt var ju i det fallet inte heller inställningen till grundlagsregeln alldeles klar.²²⁴

Vid inskränkning av rådigheten över vatten skulle alltså det avgörande bli inte regeln i 2:18 utan lagstiftarens bedömning, om det var rimligt med ersättning i denna situation. Tydligt har det inte ansetts medföra någon rätt till gottgörelse att det varit fråga om ett etablerat intresse, godtaget av myndigheterna. Rättssäkerhetssynpunkter har inte ansetts avgörande i detta läge. Ståndpunkten kan få betydelse också i fråga om inskränkningar i näringsrätten (nedan 4.13). Det bör emellertid framhållas att lagrådet inte fick tillfälle att yttra sig över den slutliga regeln om äldre tillstånd.

I den mån man bör fästa vikt vid utskottets motiveringar för sin ståndpunkt är att märka, att det inte bestritts att vattnet i och för sig är ett objekt som kan bli föremål för expropriativa förfoganden i grundlagens mening. Detta är väl förenligt med ståndpunkten i fråga om avstående av vatten. Det är också svårt att finna något skäl för att just rätt till vatten skulle falla utanför området för 2:18 RF, i motsats till exempelvis nyttjanderätter och servitut. Paragrafen bör alltså åtminstone analogt bli tillämplig på tvångsöverföringar av rätt till vatten. Det är däremot tveksamt om den i något sådant fall kan åberopas till stöd för lagprövning, när en lagregel vägrar ersättning i en sådan situation.

²²³ JoU 1982/83:30 s 50 f, 89 f, 168 ff.

²²⁴ Se ovan 4.12 vid not 218 f.

4.13. Ingrepp i näringsrätt. Frågan blir sedan vilken betydelse grundlagsfrågan får i fråga om ingrepp, som enbart avser rätten att *driva viss näring*. Gäller det begränsning i möjligheten att använda fastighet eller annan egendom (t ex ett fartyg) till en näring, faller ingreppet under rådhetsinskränkningar i vidsträckt mening (se härom 4.8 ovan). Det kan emellertid också bli fråga om att överföra näringsrätt till staten eller annan, och då är situationen mera lik den som avses i 2:18: en befogenhet, som obestriddligen har ekonomisk betydelse, tas i anspråk.

Det kunde ligga nära till hands att dra en gräns mellan ingrepp i fall där den enskilde fått koncession eller liknande typ av personligt näringstillstånd och fall där näringen kunnat bedrivas fritt.²²⁵ Delvis har dock problemen behandlats samtidigt i litteraturen; man har ofta menat att redan den allmänna näringsfriheten var en rättighet som borde grunda ersättningsrätt vid ingrepp, särskilt när denna frihet nyttjats till att inarbeta en rörelse.²²⁶ Åtskilliga doktrinutalanden tar alltså sikte på båda situationerna.

En central fråga i detta sammanhang är i vart fall enligt nuvarande grundlag, om själva näringsrätten i något fall – närmast just i koncessionsfallen – kan ses som "egendom" i RF:s mening. Bara under denna förutsättning kan 2:18 ha intresse vid de aktuella ingreppen. Problemen om näringsfrihetens grundlagsskydd har emellertid i ringa mån behandlats mot bakgrunden av 2:18. Det är därför främst en äldre diskussion i ämnet som får uppmärksammas.

Tvångsöverföring av näringsrätt har hittills blivit aktuell vid införande av *monopol*. Frågor om ersättning i sådana fall har ganska livligt diskuterats under den äldre regeringsformens tid, både i betänkanden och i den juridiska doktrinen. Den allmänna principen ansågs vara, att när monopolet infördes till vinning för staten eller annan – inte av exempelvis ordningsskäl, av sociala hänsyn eller på grund av ett liknande allmänt intresse – ersättning skulle utgå. Också här har alltså framträtt ett sådant krav på förmögensöverföring som här har uppfattats som en ledande princip bakom 2:18 RF. Att märka är emellertid att i förarbetena till förekommande monopol-lagstiftning,²²⁷ liksom i betänkanden som inte ledde till vidare lagstiftningsåtgärder av detta slag, ersättningen till företagarna motiverats med *billighetssynpunkter*, inte med att någon juridisk skyldighet att utge kompensation skulle föreligga.

Ståndpunkten intogs i ett betänkande av 1911 om statsmonopol för tobakstillverkning och vidhölls sedan i en mängd nya lagförslag. Samtidigt hävdade emellertid åtskilliga rättsvetenskapsmän med skärpa, att dåvarande grundlag förpliktade staten att gottgöra enskilda näringsidkare som blev lidande på

²²⁵ Jfr t ex Undén i TfR 1913 s 89 ff.

²²⁶ Se särskilt Jägerskiöld, Monopol s 11 ff m hänvisn, 93 ff.

²²⁷ Se senast prop 1943:200 s 77, 78, 96, jfr 75 f (monopol på tobaksimport).

lagstiftningen.²²⁸ Vad som speciellt återopades till stöd för en sådan princip var § 16 i 1809 års RF, som bl a talade om skydd för enskilda "gods" och för hans "välfärd". Med "gods" skulle enligt denna mening avses också en upparbetad rörelse, vare sig den byggde på koncession eller ej,²²⁹ och "välfärd" skulle omfatta bl a enskild företagares näringsfång, lika väl som den enskildes trygghet till ämbete och tjänst.²³⁰ Båda dessa tolkningar var emellertid ganska kontroversiella.²³¹ – I sammanhanget anfördes som särskilt belägg för en grundlagsenlig ersättningsrätt, att då det gällde förstärkande av egendom ersättning ansågs böra utgå också för värdet av rättigheten att använda egendomen för det syfte som monopolet avsåg – en ståndpunkt som intogs bl a av en utredning om förstärkande av enskilda järnvägar.²³² Detta torde dock lika väl kunna sägas illustrera en skillnad mellan intrång i rätt till egendom och intrång i näringsutövning.²³³ En liknande skillnad mellan skada till egendom och ren förmögenhetsskada var för övrigt vid denna tid ett väsentligt inslag också i svensk skadeståndsrätt.²³⁴

Vad angick koncessionerad näringsutövning, fann man det i allmänhet vara särskilt rimligt att kompensation utgick ifall koncession framtogs en tillståndshavare. Om någon egentlig rätt till ersättning synes det dock inte heller här ha varit fråga enligt lagstiftningens inställning, utan billighets-hänsyn blev utslagsgivande även i detta läge.²³⁵

Rättsläget beskrevs kort före tillkomsten av den nya RF så (i propositionen till 1971 års sk Rhodesialag), att för svensk rätts del den grund-satsen tillämpats att rätt till ersättning föreskrivits när "ingrepp sker i äganderätt eller näringsfrihet och ingreppet innebär ett överförande på det allmän-na av äganderätt eller begränsad sakrätt, t ex vid expropriation"; däremot hade näringsidkaren inte vare sig enligt lagregler eller enligt någon allmän rättsgrundsats rätt till ersättning för förluster på grund av generellt verkande föreskrifter om inskränkningar i yrkesutövning av det aktuella slaget.²³⁶ Uttalandet är inte helt klart, såvitt gäller överföring av näringsrätt utan förbindelse med överföring av egendom. Tydligt var emellertid avsikten inte att tolka dåvarande regeringsform, endast att ange rådande allmänna principer

228 Se särskilt redogörelser för diskussionen av Jägerskiöld, a a och Y Söderlund i SOU 1952:24 s 268 ff.

229 Se t ex Winroth i tobaksskattekommitterades betänkande I, 1911, s 361 ff, Jägerskiöld, a a s 14.

230 Se t ex Fahlbeck m fl, Medborgarrätt s 200, Sundberg i FT 1945 s 323 f, SOU 1941:20 s 94, Jägerskiöld, Monopol s 14 ff m hänvisn även till annan litteratur.

231 Se t ex Herlitz, Förvaltningsrättsliga plikter s 213, där grundlagsskydd bestrids.

232 SOU 1938:38 s 92 f.

233 Jfr Y Söderlund, a a s 269.

234 Se t ex Karlgren s 102 ff. Såvitt gäller skada vid myndighetsutövning gäller skillnaden inte längre (3:2 SKL).

235 Jfr särskilt tobaksskattekommitterades betänkande s 54 ff. Se också Herlitz, Förvaltningsrättsliga plikter s 212 f, 235.

236 Prop 1971:77 s 63.

på området. Någon grundlagsstridighet lär knappast heller ha allvarligt ifrågasatts vid de ingrepp som Rhodesialagstiftningen innebar, även om de var politiskt omstridda. Om någon förmögenhetsöverföring var ju inte fråga.

Den nu berörda diskussionen synes trots allt ha ganska begränsad betydelse för tolkningen av nuvarande grundlag på denna punkt. De formuleringar som tidigare haft intresse har ändrats. Den enskildes personliga och ekonomiska "välfärd" skall visserligen vara ett grundläggande mål för den offentliga verksamheten (1:2 RF), men om något direkt skydd är inte fråga;²³⁷ det är svårt att här finna en grund för ersättningsskyldighet mot den enskilde när en näringsrätt överförs eller inskränks. Som särskilt framgår av motiven till 1976 års grundlagsändringar har man medvetet avstått från att ta in en speciell bestämmelse om skydd för näringsfriheten i regeringsformen, varvid framhållits de lagliga inskränkningar som redan var möjliga.²³⁸ Frågan är emellertid om monopollagstiftning skulle kunna uppfattas som ett sådant expropriationsliknande förfogande som 2:18 avser.

Också när det gäller rättsläget enligt nuvarande regeringsform har man hänvisat till den nyss omtalade äldre diskussionen.²³⁹ Det kan naturligtvis sägas att om näringsrätt tidigare betraktades som den enskildes "gods", den nu kunde ses som en sorts "egendom" vid tillämpning av 2:18. Inget tyder emellertid på att detta varit avsikten bakom grundlagsregeln.²⁴⁰ Traditionellt har ju också i vart fall lagstiftaren ansett monopollagstiftning röra något annat än ingrepp i de förmögenhetsobjekt som skyddas genom expropriations- och rekvisitionslagstiftning.

Till stöd för ersättning kunde möjligen åberopas att förarbetena till 2:18 i stort sett förbigår monopolfrågan²⁴¹ och inte tar upp fallet när någon berövas koncession till förmån för någon annan. Att man uppenbarligen anser näringsrätten kunna *inskränkas* i fall av denna typ utan ersättningsskyldighet för det allmänna visar ju knappast att man ser på samma sätt på *överföring* av rätten. Den nuvarande bestämmelsen ställer på ett annat sätt än § 16 i 1809 års regeringsform förmögenhetsöverföringen i centrum. Att 2:18 torde gälla i fråga om immaterialrätt även utanför upphovsrättens område (4.11 ovan) kunde tala för ett liknande synsätt vid sådana personliga rättigheter att driva en viss näring som grundas på koncession eller liknande.

²³⁷ Jfr emellertid Petré i Äganderätt och egendomsskydd s 94.

²³⁸ SOU 1975:75 s 169, prop 1975/76:209 s 131, 137.

²³⁹ Se särskilt SOU 1975:75 s 420 ff.

²⁴⁰ Jfr också SOU 1975:75 s 430 f och prop 1975/76:209 s 124. – Här bortses från s k rörelseskada vid expropriation; även då är det dock tveksamt, om 2:18 garanterar ersättning (jfr 5.6 nedan).

²⁴¹ I genomgången av rättsreglerna i SOU 1975:75 återgavs här monopolutredningarnas uppfattning att ersättning i dessa fall borde utges endast av billighets-skäl (s 421; jfr s 430).

Kanske antyder också en parallell med skadeståndsrätten att det numera vore lättare att likställa skada på näring genom offentliga ingrepp med skada till följd av att egendom fräntas den enskilde; efter år 1972 behandlas ju situationerna på samma sätt enligt 3:2 SkL.

Ett visst stöd kan sådana tankegångar få i utländsk rätt. I norsk doktrin har hävdats att § 105 NGrL skulle gälla vid ett förbud mot en verksamhet, vilket syftar till att överföra inkomsten från denna till en annan likartad och konkurrerande verksamhet;²⁴² rättsläget synes dock oklart. I dansk rätt anses motsvarande grundlagsregel skydda näringsrättigheter.²⁴³ I Finland betraktas visserligen inte näringsrätten utan vidare som en sådan förvärvad rättighet som skyddas av grundlagen, men medför monoopolet en minskning av värdet av företagarens egendom torde ersättning komma i fråga.²⁴⁴ I Västtyskland lär en etablerad näringsutövning omfattas av grundlagens egendomsskydd.²⁴⁵ Och Europadomstolen har år 1986 sett saken på samma sätt (i fallet van Marle m fl). Men, som ofta framhållits i det föregående: utgångsläget är på alla dessa håll ett annat (se 1.2, 2.4 ovan).

Dessa argument räcker dock inte till för att man skulle kunna betrakta näringsrätten som egendom vid tillämpning av 2:18 RF. Det verkar under alla omständigheter otänkbart att en domstol med stöd av paragrafen skulle kunna underkänna en uttrycklig lagbestämmelse, som vägrar ersättning i monopolfall eller vid annan tvångsöverföring av näringsrätt. Man torde knappast heller kunna döma ut ersättning på grund av en lagstiftning, som enligt klara motivuttalanden bygger på att ingen kompensation alls skall utgå eller att den enskildes förlust bara ersätts efter en billighetsprövning. Det går inte att komma ifrån att 2:18 här på sin höjd kan tillämpas analogt. En mera generös bedömning skulle förutsätta en helt annan syn på näringsrätten än den som framträder i regeringsformen och förarbetena till 2:18.

Mera tveksamt kan det förefalla om på grundval av sådana resonemang som här har förts det allmänna kan anses ersättningsskyldigt, ifall lagstiftaren av någon anledning skulle ha underlåtit att reglera ersättningsfrågan vid överföring av en koncessionerad verksamhet och saken inte ens berörts i motiven. Troligen är det dock inte möjligt att åberopa grundlagsregeln ens i

²⁴² Castberg II s 252 f. – Andenæs har däremot hävdats att visserligen inte § 105 NGrL gav ersättning för inskränkning i näringsrätt vid monopol men däremot rimligtvis medförde ersättningsskyldighet om monoopolet orsakar nedgång i egendomsvärdet av företagsanläggningar (s 440).

²⁴³ Ross-Espersen s 648 ff, Sørensen 22.102 (vid näringstillstånd); se också F Vinding Kruse s 254 f, A Vinding Kruse i TfR 1947 s 321 ff. Jfr UfR 1980.955 (se härom Skovgaard s 139 f) och UfR 1982.109, med Zahles kommentar UfR 1984 B s 154 (där även 1980 års fall berörs).

²⁴⁴ Kastari, Sosialisoimisen perustuslaillisista edellytyksistä s 127 ff och Kansalaisvapauksen perustuslain turva s 62 ff; Hidén i Lakimies 1971 s 125.

²⁴⁵ Bonner Kommentar Art 14:75 f. – Om Europakonventionen jfr Bogdan s 20 f.

detta läge; om någon analog tillämpning av andra ersättningsprinciper blir det knappast heller tal. Om lagstiftning skulle aktualiseras av denna typ, kan i alla händelser riktas den invändningen mot ett lagförslag som helt vägrar ersättning att det stämmer mindre väl med rättsordningens inställning till överföring av ekonomiska befogenheter i övrigt.

Frågorna om vinningsmonopol har varit de mest kontroversiella, när det gäller skydd av näringsfriheten. *Partiell* överföring av näringsrätt till det allmänna synes knappast ha större intresse här. Vad angår den situation som motsvarar förstöring av egendom, nämligen när rättighet att driva viss näring *upphävs* utan att det allmänna eller annan enskild tar över samma rätt, torde det stå klart att ersättning än mindre kan bli aktuell än i överföringsfallet. En annan sak är att billighetsersättning kan komma i fråga också i detta läge.²⁴⁶

Inte heller kan det bli tal om att grundlagen skulle garantera ersättning vid *inskränkning* av näringsrätt genom olika regleringar, när detta inte sker vid annan rådighetsinskränkning (4.8 ovan). Vad som nyss sagts (i 4.12) om begränsningar i etablerade rättigheter till vatten – där ändå rätten är knuten till konkret egendom – klargör ytterligare, att lagstiftaren anses ha frihet att föreskriva ingrepp av detta slag utan att kompensation blir aktuell.²⁴⁷

4.14. Ingrepp mot fordringsrätt. I det föregående har diskuterats ingrepp i sakrätter av olika slag (jämte näringsrätt, se 4.13). Däremot har inte berörts fall där ingreppet avser en vanlig fordringsrätt. Vad som närmast har intresse är situationen när en sådan rätt överförs från enskild person till det allmänna eller annan enskild, som alltså träder i stället för den tidigare borgenären. Man kan fråga om 2:18 omfattar också denna situation: garanteras den enskilde ersättning för sin förlust?

Det bör understrykas att här bara behandlas direkta ingrepp mot en fordringsrätt. Att obligatoriska rättigheter inte skyddas vid expropriation av fastighet – och väl inte heller vid tvångsinlösen av lös sak – är välkänt och behöver inte utvecklas här.²⁴⁸ Denna senare situation, som ju inte avser överföring av rätten i fråga, skall inte behandlas i fortsättningen.

En naturlig tolkning av lagtextens uttryck "egendom" är att under detta faller också civilrättsliga fordringsrätter av olika slag. Överraskande nog ger dock auktoritativa redogörelser för det nuvarande rättsläget knappast något klart stöd för detta. I fri- och rättighetsutredningens betänkande sägs att under paragrafen bara torde falla "tvångsavhändanden av förmögenhetsrätt (äganderätt eller annan särskild rätt med ekonomiskt värde)".²⁴⁹ Rättighets-skyddsutredningen diskuterar bara ingrepp som avser fastigheter eller "lösa

²⁴⁶ Se text SOU 1940:34 s 139 ff och KF 1943:347 (ang ersättning vid statsmonopol på import av tobaksvaror). Se också Jägerskiölds redogörelse, Monopol s 40 ff.

²⁴⁷ Se ovan 4.12 vid not 224.

²⁴⁸ Jfr 1:2 ExprL, Bouvin-Hedman-Stark s 24, 38 f, Ljungman-Stjernquist II s 42.

²⁴⁹ SOU 1975:75 s 430. – Regleringar i valutapolitiskt syfte nämns a st.

saker".²⁵⁰ Enligt Petrén-Ragnemalms grundlagskommentar måste det, för att "annat sådant förfogande" skall föreligga, vara fråga om "avstående av äganderätt eller motsvarande rätt med ekonomiskt värde, såsom nyttjanderätt eller servitutsrätt",²⁵¹ medan Holmberg-Stjernquist i motsvarande sammanhang talar om "äganderätt eller annan särskild rätt med ekonomiskt värde".²⁵² I litteraturen i övrigt verkar det svårt att finna något klart uttalande om att skyddet omfattar andra förmögenhetsrätter än de anförda.²⁵³ Däremot är man som nämnt överens om att immaterialrätter faller under 2:18 (se 4.11); och enligt § 16 i 1809 års regeringsform torde även fordringsrätter ha räknats som "gods, löst eller fast".²⁵⁴

Det kan nämnas att fordringsrätter betraktas som egendom både enligt Europakonventionen²⁵⁵ och enligt de övriga nordiska ländernas regler om egendomsskydd.²⁵⁶ I civilrättsliga sammanhang anses som bekant sådana rättigheter som lös egendom, och emellanåt har man rentav talat om "äganderätt" till en fordran.²⁵⁷

Uppenbarligen talar starka positiva skäl för att överföring av fordringsrätter omfattas av egendomsskyddet. Att exempelvis bankfordringar eller fordringar enligt skuldebrev skulle kunna tas i anspråk utan kompensation vore oförenligt med grundtanken bakom 2:18 RF. Att grundlagsmotiven och grundlagskommentarerna inriktat sig på att diskutera ianspråkstagande av äganderätt och särskild rätt är trots allt något ganska naturligt, med tanke på att expropriation eller annat tvångsövertagande av fordringar mera sällan kan påkallas av det allmännas intresse på samma sätt som när ingreppet avser viss sak. Vill man från lagstiftarens sida överföra icke individualiserade förmögenhetsvärden till det allmänna, är självfallet skattevägen den mest närliggande. En expropriation utan fiskaliskt syfte är i stort sett poänglös i denna situation, fränsett när utländska betalningsmedel, fordringar eller värdepapper inlöses (jfr 2 § 3 valutalagen; se härom 5.2 nedan). Inte heller kan man gärna dra paralleller med grundlagens negativa hållning till skydd för näringsrätt o likn (4.13 ovan); en fordringsrätt är ju en mera konkret förmögenhetstillgång.

²⁵⁰ SOU 1978:34 s 167.

²⁵¹ S 85.

²⁵² S 136.

²⁵³ Jfr Roos i Om våra rättigheter I s 98.

²⁵⁴ Jfr Petrén-Sundberg § 16 not 8, Strahl i SOU 1934:18 s 336 f, Fahlbeck m fl s 199.

²⁵⁵ Danelius s 184.

²⁵⁶ Se t ex Ross-Espersen s 646 ff, Gomard, Privat pension og social forsikring s 148 ff, Sørensen 22.02, Fleischer s 10, Jansson i FJFT 1955 s 289 f.

²⁵⁷ Jfr Hessler, Sakrätt s 36, 470, Håstad, Sakrätt s 36.

Utgår man från att 2:18 gäller för penningfordringar, får rimligen fallet att det allmänna tvångsvis övertar enskildas rättigheter på grund av kontrakt bedömas på samma vis.²⁵⁸ Härvid kan emellertid ersättning för förlusten naturligtvis bara avse värdet av hans rätt med avdrag för vederlag som han enligt avtalet skall utge till medkontrahenten.

I *överföringsfallen* synes det alltså inte kunna råda någon tvekan om att 2:18 i princip är tillämplig. Vad angår lagstiftning som *tillskapar en fordran* för det allmänna mot den enskilde, rör det sig i allmänhet om en form av beskattning, vilken då får bedömas efter de principer som gäller för skattelagstiftning. I det följande avsnittet (4.15) diskuteras närmare dessa frågor.

Mindre likheter med expropriation i vanlig mening har också situationen att en fordringsrätt mot staten eller kommunen *utsläcks*, exempelvis genom en preskriptionslagstiftning som drabbar redan existerande fordringar, eller *begränsas*, såsom när en livränta inte längre värdesäkras. Även i dessa fall motsvaras emellertid den enskilde borgenärens förlust omedelbart av en vinning för gäldenären – det allmänna. Man kan fråga, om inte grundlagsregeln bör kunna återopas även i detta läge.

Också här finns det skäl att utgå från ett klart fall: den enskildes tidigare gällande fordran exempelvis på återbetalning av skatt eller tjänstepension förklaras ogiltig. Behovet av skydd framträder lika tydligt i detta läge som i överföringsfallen. Övervägande skäl talar för att jämställa åtgärden med expropriation vid tillämpning av 2:18, vilket här innebär att den enskilde i en process om kravet åtminstone i andra hand kan återopa sitt ersättningsanspråk enligt paragrafen.

Godtar man detta, är det svårt att bedöma andra ingrepp mot fordringar annorlunda, så länge de innebär att en enskild borgenär utan vidare mister sin rätt mot det allmänna, helt eller delvis. Mera komplicerad är situationen, när ett ömsesidigt förpliktande kontrakt med det allmänna upphör att gälla eller det allmännas prestationsskyldighet förändras utan att upphöra, t ex genom att en pensionsrätt omvandlas; ibland torde en ekonomisk förlust vara så svår att konstatera att förfogandet inte kan betraktas som (uppenbart) grundlagsstridigt.²⁵⁹ Också annars kan en reduktion av fordringens värde tänkas vara så obetydlig eller ha så ringa praktisk betydelse att den får godtas (jfr 5.4 och 5.5 nedan). Det är alltså fråga om en skala av ingrepp mot den enskildes fordringar, där det är tveksamt var gränsen går för det klart otillåtna. Att lagstiftningen förkortar en preskriptionstid får i alla händelser accepteras, så länge den enskilde borgenären har kvar en praktisk möjlighet att avbryta preskriptionen.²⁶⁰ Förfarandet kan visserligen kritiseras från

258 Sjä Ross-Espersen s 647.

259 Jfr om liknande frågor Strahl i SOU 1934:18 s 334 ff, 347 f.

260 Jfr prop 1979/80:119 s 85 f.

rättssäkerhetssynpunkt, särskilt om borgenärens rådrum blir kort, men är knappast oförenligt med grundlagen.

Ännu en variant är att det allmänna *utsträcker tiden för en fordrans giltighet* till sin egen fördel – preskriptionstiden förlängs t ex för vissa skattefordringar. Det står klart att man allmänt sett knappast kan göra invändningar från grundlagssynpunkt mot en sådan utsträckning i fråga om gällande fordringar; exempel på lagstiftning av detta slag ger bl a övergångsbestämmelserna till 1982 års lag om preskription av skattefordringar, liksom tidigare växel- och checklagarna.²⁶¹ Om däremot fordran mot den enskilde redan är preskriberad men nu återupplivas, stämmer detta illa med 2:18. Det kan rentav vara skäl att underkänna en lagstiftning i den mån den får dessa verkningar, närmast genom kvittning med stöd av paragrafen. Bara rent fiskala intressen torde tala för ett ingrepp av detta slag.²⁶²

Hittills har diskuterats ingrepp i rättsförhållanden mellan det allmänna och den enskilde. Det saknas emellertid skäl att se principiellt annorlunda på *förhållanden mellan enskilda*, om lagstiftningen får sådana effekter som nu angetts (jfr 3.4 ovan). Även här bör alltså tvångsövertaganden av fordringsrätter, utsläckande eller begränsning av fordringar och återupplivning av krav kunna underkännas med stöd av 2:18 i vissa flagranta fall. Detsamma bör gälla när enskilda förklaras skyldiga att utge visst belopp till andra enskilda, utan att detta grundas på något tidigare mellanhavande – t ex om en viss kategori näringsidkare skulle förpliktas betala en avgift till en organisation som inte skall tillvarata deras intressen, utan att något vederlag för avgiften kan konstateras. Om skatt blir ju inte fråga i dessa situationer. – Att märka är emellertid att ett ingrepp av detta slag kan vara avsett att kompensera en avtalskontrahent för ekonomiska nackdelar av juridisk eller faktisk natur, och då blir bedömningen något annorlunda; civilrättslig lagstiftning av denna typ skall behandlas i ett särskilt avsnitt (4.16).

Det sagda har rört civilrättsliga fordringsrätter. Vad angår *offentligrättsliga* fordringar på det allmänna, som inte direkt motsvaras av någon prestation av den enskilde, torde de inte kunna betraktas som egendom i grundlagsregelns mening innan de förfallit till betalning; vi är här alltför långt från dess egentliga område. Exempel är fordran på folkpension eller på sociala bidrag av olika slag. Om värdesäkring av sådan pension slopas, blir sålunda 2:18 knappast aktuell. Men när en fordran på visst belopp förfallit, får den bedömas som en vanlig civilrättslig fordran i det aktuella sammanhanget.

Det verkar inte heller möjligt att anlägga alldeles samma synsätt när en fordringsrätt avser *arbetsprestation*. Viss tvekan kan råda om fallet då det

²⁶¹ Se 54 och 71 §§ växellagen, 48 och 53 §§ checklagen. Jfr 4 § moratorielagen.

²⁶² Jfr t ex prop 1981/82:96 s 48. – Märk dock att det allmännas preskriberade fordran i många fall kan återopas kvittningsvis.

allmänna övertar en annans rätt till prestationen;²⁶³ även här är det dock svårt att anse "egendom" tagen i anspråk. Och 2:18 lär avgjort inte kunna åberopas, när den enskilde förpliktas att fullgöra arbetsprestation till det allmänna, t ex vid tjänsteplikt av olika slag. Sådan lagstiftning är ju sedan länge vedertagen. Att förfogandelagen omfattar också vissa ingrepp av detta slag (se framför allt 5 § 3–6 p) och föreskriver viss ersättningsskyldighet (31 och 32 §§) behöver naturligtvis inte innebära att dessa förfoganden skall anses vara av expropriativ typ.

Vad sedan angår inskränkningar i *rådigheten* över fordringar, exempelvis genom förbud att förfoga över dem, torde sådana åtgärder lika litet som andra rådighetsinskränkningar omfattas av regeringsformens regel. Genom moratorielagstiftning kan sålunda möjlighet att göra gällande fordran tillfälligt begränsas (se 1940 års moratorielag), och några betänkligheter från grundlagssynpunkt synes inte detta ha väckt.²⁶⁴ Ett annat exempel ger förbud att verkställa betalning avsedd för mottagare eller verksamhet i blockerad stat (7 § i 1971 års lag om vissa internationella sanktioner). Även vissa andra åtgärder, varigenom en fordran kan påverkas, torde vara förenliga med 2:18 åtminstone i kristider och förmodligen även annars. Här kan erinras om 1932 års lag om betalning på grund av vissa obligationer, varigenom guldvärdesklausuler tills vidare suspenderades.²⁶⁵

Som framgått har de frågor som behandlats i detta avsnitt i stort sett förbigåtts i debatten kring egendomsskyddet enligt 1974 års grundlag. Det har därför varit svårt att åberopa andra argument för tillämpningen av 2:18 RF än paralleller med ianspråkstagande av annan egendom och jämförelser med utländsk rätt. I fråga om de klara fallen av övertagande och utsläckande av fordringar synes man knappast kunna tveka; men hur långt grundlagsskyddet sträcker sig i mera komplicerade situationer är ganska osäkert. De resultat jag kommit till bör därför bedömas med en viss skepsis.

4.15. Andra tvångsöverföringar av egendom. Så långt framträder en del huvudlinjer i fråga om ersättningsrätten enligt 2:18 RF. I varje fall tvångsöverföringar av äganderätt, särskild rätt eller fordringsrätt faller under paragrafen, troligen också överföringar av vissa andra rättigheter av ekonomiskt värde. Man kan emellertid ställa frågan, om detta gäller *alla* överföringar – finns det inte vissa ingrepp av detta slag som framstår som så berättigade eller angelägna att den enskilde inte kan göra några anspråk gällande?

²⁶³ Jfr Ross-Espersen s 647 f.

²⁶⁴ Om moratorium se allmänt SOU 1971:56 s 36 ff.

²⁶⁵ Jfr härom Rodhe § 9 vid not 25 ff. Se vidare ovan 4.14 före not 258 om valutalagstiftningen.

En sådan situation råder det enighet om. När egendom förverkas till det allmänna på grund av brott, utgår ingen kompensation till den enskilde, även om staten kan tillgodogöra sig det förverkade.

Vidare står det klart att när egendom överförs eller återgår till offentliga rättssubjekt på grund av *allmänna civilrättsliga regler*, bestämmelsen i 2:18 inte blir aktuell. Staten eller kommunen kan givetvis, lika väl som enskilda personer, häva ett köp på grund av kontraktsbrott, påkalla dess ogiltighet enligt avtalsrättsliga regler eller fordra tillbaka tidigare erlagd prestation enligt principerna om *condictio indebiti* eller obehörig vinst. Egendom kan också övergå till det allmänna på grund av hävd eller liknande.

En annan speciell situation, där 2:18 inte torde kunna åberopas, är när egendom tas i anspråk väsentligen i *ägarens eget intresse*. Enligt 22 § 2 och 3 p brandlagen lämnas förluster av sådan anledning utanför ersättningsrätten, något som uppmärksammades i förarbetena till nuvarande 2:18.²⁶⁶ Synpunkten har som nämnt också åberopats när farlig egendom förstörs (eller annars omhändertas).²⁶⁷ Att ingreppet samtidigt kan vara i allmänt intresse lär inte göra det till ett expropriativt förfogande. Sannolikt får man resonera på samma sätt i andra fall av detta slag.

Svårare att bedöma är fallet när egendom tas ut av den enskilde i form av *skatt*. Det är tydligt att 2:18 inte blir direkt tillämplig i detta läge.²⁶⁸ Visserligen kan inte paragrafen anses inskränkt till ianspråkstaganden av fast egendom och lös sak (jfr 4.14 ovan). Men varken dess ordalag eller dess förarbeten ger någon som helst antydning om att beskattning skulle falla under ersättningsregeln, och andra bestämmelser i regeringsformen gäller om skatt (se utom 9 kap även bl a 2:10 2 st och 8:3). Att angripa skattelagstiftning genom en regel av det aktuella slaget synes över huvud taget vanskligt redan från teknisk synpunkt; 2:18 passar inte för denna situation.

Trots detta måste det finnas vissa gränser för det allmännas möjlighet att använda skattekonstruktionen för att överföra egendom från den enskilde. Beskattningsmakten lär inte få användas så att de i 2 kap RF skyddade rättigheterna kränks, inbegripet egendomsrätten. Överskrids det tillåtna, är det tänkbart att 2:18 skulle kunna åberopas – knappast väl direkt, om det inte är fråga om ett klart kringgående, men någon gång analogt. Själva skattelagstiftningen torde däremot inte en domstol få åsidosätta med stöd av 2:18.

²⁶⁶ Se SOU 1975:75 s 430; jfr om regeln SOU 1942:10 s 101, prop 1973:185 s 197 f.

²⁶⁷ Se ovan 4.7 vid not 103. Jfr Herlitz i FT 1943 s 303 f.

²⁶⁸ Se Holmberg-Stjernquist s 136, Mattsson i Äganderätt och egendomsskydd s 86.

En vanlig definition på skatt är ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt motprestation; vid motprestation är det fråga om avgift.²⁶⁹ Den bestämningen tar emellertid inte sikte på den aktuella gränsen mellan skatt och konfiskation – ett problem på ett annat sätt fick aktualitet enligt 1809 års regeringsform, där § 16 avsåg bl a just konfiskation.²⁷⁰ Frågan vad som här var tillåtet kom upp till bedömning i HD i de förut omtalade rättsfallen NJA 1951 s 39 I och II, där kvarlåtenskapsskatten inte ansågs utgöra något annat än en skatt och därför befanns förenlig med grundlagen.²⁷¹ – Nuvarande grundlag förbjuder däremot inte uttryckligen konfiskation. När inte grunden är brottslig gärning, får konfiskation i vanlig mening uppfattas som ett ianspråkstagande av expropriativ typ, vilket omfattas av egendoms-skyddet.²⁷²

Var går då gränsen mellan godtagbar beskattning och expropriativt förfogande? Här ger inte grundlagsmotiven någon ledning. Sannolikt får skattebegreppet avgränsas som enligt den äldre grundlagen – det finns i varje fall inte stöd för annat i regeringsformens förarbeten. Detta innebär att begreppet får en vidsträckt tolkning.²⁷³ Det torde sålunda sakna betydelse om en skatt snarare syftar till att utjämna egendomsfördelningen än att täcka statens utgifter, liksom också om den angriper förmögenheten oberoende av den skattskyldiges inkomst.

Här är läget ett annat än t ex i Västtyskland, där själva egendomen garanteras i grundlagen och därför skatter som skadar egendomens "substans" anses otillåtna.²⁷⁴ – Inte heller Europakonventionen förbjuder förmögenhetsskatter, men skatten anses inte få innebära ett alltför kraftigt ingrepp i förmögenheten; i ett omskrivet fall har skatt som maximalt uppgick till 25 % av de beskattade tillgångarnas värde ansetts tillåten.²⁷⁵

Större intresse i sammanhanget har likformighetsprincipen i beskattningen. Vid uppenbara brott mot denna princip anses det inte vara fråga om skatt i vedertagen mening. Däremot lär man knappast kunna ställa upp ett krav på

269 Prop 1973:90 s 213; Westerberg i FT 1982 s 1 m hänvisn; jfr Mattsson, a a s 76 ff.

270 Se härom Petré-Sundberg, Sveriges grundlagar § 16 not 3.

271 Se om fallet ovan 2.1 vid not 27 f.

272 Se ovan 4.1 vid not 4. Om förverkande vid brott se 4.15 före not 266.

273 Jfr om det följande Welinder, Offentlig hushållning (5 uppl 1972) s 74 f, Westerberg, Skatter s 253 ff, Mattsson, a a s 83 ff, Ross-Espersen s 674 f, 680 f, Andenæs s 428 ff, Castberg II s 248 ff. – Strömholm i SvJT 1976 s 464 ff vill synbarligen begränsa beskattningsmakten snävare, liksom Brunfelser s 63 f, 84 ff (där dock Europakonventionen åberopas).

274 Jfr om art 14 GG Bonner Kommentar Art 14:60 f, 66.

275 Yearbook 3 s 422 (Gudmundsson v Iceland); jfr Jacobs s 167, Danelius s 187.

någon sorts rättfärdig fördelning²⁷⁶ – naturligtvis ett nära nog omöjligt kriterium att hantera i dessa rättsliga sammanhang – och man kan inte heller fordra att en sådan fördelning åtminstone skall vara avsedd,²⁷⁷ något som en lagstiftare för alltid kan påstå. På sin höjd torde kunna krävas att vissa sedvanliga anspråk på en skattelag är uppfyllda: den skall ge generellt utformade regler, som går ut på lika behandling av fall av samma slag. Beskattning som bara riktas mot viss skattskyldig eller vissa enskilda skattskyldiga torde sålunda inte kunna anses som en skatt i egentlig mening utan vara att likställa med expropriation.²⁷⁸ Sannolikt gäller detsamma om en skatt är högre än skatteunderlaget – en inkomstskatt överstiger tex inkomsten. Men det är inte säkert att ens i så flagranta fall en klar grundlagsstridighet skulle kunna konstateras.²⁷⁹

Vad som händer med skattemedlen efter inbetalningen torde normalt inte spela någon roll i sammanhanget.²⁸⁰ Sålunda är den omständigheten, att det är fråga om specialdestinerad skatt, inte något skäl för att underkänna lagstiftningen (jfr 9:2 RF).²⁸¹ För frågan om tillämpning av 2:18 är det svårt att se att saken har någon betydelse. Indirekt lär alltid egendom kunna angripas skattevägen, tex genom att det allmänna använder skatteintäkter till att expropria vad de enskilda har kvar. På denna punkt utgör grundlagen knappast något skydd alls för äganderätten – man kan inte skilja mellan olika beskattningsformer med hänsyn till vad det allmänna kan tänkas göra med medlen, i vart fall inte om skatteförfattningen här lämnar olika möjligheter öppna. Att åberopa kringgående av 2:18 i sådana lägen synes inte heller motiverat.

Som synes är det ringa utrymme för att åberopa 2:18 mot en skattelagstiftning;²⁸² här ger regeringsformen inte mycket skydd av praktiskt värde för den enskilde. – Det sagda stämmer väsentligen med åsikter som nyligen framförts på flera håll i litteraturen.²⁸³

²⁷⁶ Jfr Knoph, Hensiktens betydning s 64 f. Se även Strömholm, aa s 465 f (om likhets- och rättvis principer). Kritik av Mattsson a st.

²⁷⁷ Jfr Castberg II s 249 f.

²⁷⁸ Jfr Mattsson, aa s 86 ff, Petrén i Äganderätt och egendomsskydd s 97. Se även H Strömberg, Normgivningsmakten s 30 ff (allmänt).

²⁷⁹ Jfr Mattsson, aa s 88 ff; Petrén, aa s 96.

²⁸⁰ Jfr Andenæs s 430.

²⁸¹ Se härom Welinder, Offentlig hushållning s 74, Westerberg, Skatter s 250 ff, Mattsson, aa s 90 ff; jfr från Norge Castberg II s 249 ff. Strömholm (a st) vill underkänna en skatt som innebär förmögenhetsökning för enskilda, om den framstår som en direkt tvångsöverföring.

²⁸² Jfr från tysk rätt Hesse § 12 III 1 ("die offene Flank der Eigentumsgarantie").

²⁸³ Se Äganderätt och egendomsskydd s 85 ff (Mattsson), s 96 f (Petrén).

Gränserna för beskattningsmakten när det gäller egendomsskyddet blev aktuella, då löntagarfonderna inrättades genom 1983 års lagstiftning. Medlen tas ut genom skattelagar av vanligt slag – lagarna om tillfällig vinstskatt och om vinstdelningsskatt (varjämte viss del av ATP-avgiften skall föras till fonderna). Förfarandet stämmer visserligen inte med den ståndpunkt riksdagen tidigare intagit att specialdestinerade skatter skulle avvecklas,²⁸⁴ men detta kan som sagt inte göra lagstiftningen grundlagsstridig – något som också lagrådet framhöll.²⁸⁵ Medlen kan sedan på begäran av de fem löntagarfondstyrelserna överföras till deras förvaltning, 1/5 till varje fond. Liksom allmänna pensionsfondens medel anses de vara statliga, om också förvaltade i speciell ordning (jfr 9:8 RF).²⁸⁶ Över huvud taget talas inte om löntagarfonder i lagstiftningen, utan det är fondstyrelserna i fråga – där löntagarna är tillförsäkrade majoritet – som förvaltar vissa delar av allmänna pensionsfondens medel såsom legala ställföreträdare för denna fond.²⁸⁷ Avkastningen av medlen skall användas till framtida pensionsutbetalningar genom allmänna pensionsfonden. De skall emellertid placeras på riskkapitalmarknaden i aktier, konvertibla skuldebrev m m (36 § lag om reglemente för allmänna pensionsfonden), dock med viss begränsning beträffande antalet aktier eller sammanlagda röstetalet av alla aktier i bolaget (37 §). Det är alltså fråga om en *möjlighet* att förvärva andel i företag, inte någon tvångsöverföring av en andel. En sådan rätt till aktieförvärv hade redan tidigare fjärde fondstyrelsen inom allmänna pensionsfonden haft.²⁸⁸

Mot lagstiftningen invändes, bl a av minoriteten i konstitutionsutskottet, att därigenom företagen tvingades att utan kompensation bidra till sin egen socialisering.²⁸⁹ Av det sagda framgår emellertid att varje led i den föreskrivna ordningen är konstitutionellt och, såvitt gäller fjärde fondstyrelsen, godtaget av riksdagen innan 2:18 RF fick sin nuvarande utformning. Det finns som sagt inte något förbud i regeringsformen mot att det allmänna använder skattemedel för att förvärva enskildas egendom. Frågan torde snarare vara, om *kombinationen* – en skatt för förvärv av aktier varöver löntagare bestämmer – likväl strider mot 2:18, eller åtminstone mot grunderna för denna paragraf.

I diskussionen om löntagarfonderna synes *förvaltningen* av dem ha varit ett av de viktigaste argumenten för att de skulle vara inkonstitutionella.²⁹⁰ Att man betonat detta kan också förefalla naturligt med tanke på att däri den väsentliga olikheten ligger mot den fjärde fondstyrelsens tidigare befogenheter. Frågan är dock om det är en väsentlig skillnad från grundlagssynpunkt, att en viss kategori får särskilt inflytande på förvaltningen av vissa offent-

²⁸⁴ Fi 1979/80:4y.

²⁸⁵ Prop 1983/84:50 s 145.

²⁸⁶ Prop 1983/84:50 s 71.

²⁸⁷ Jfr FiU 1983/84:20 s 117.

²⁸⁸ Jfr FiU 1983/84:20 s 117 f

²⁸⁹ FiU 1983/84:20 s 106.

²⁹⁰ Jfr även Brunfelser i SvJT 1983 s 300 not 29, ang förhållandet till Europakonventionen.

liga medel. I varje fall avser 2:18 inte att reglera sådana frågor. Överföring av rådighet kan visserligen i särskilda fall tänkas falla under paragrafen (jfr ovan 4.9), men det är då fråga om direkta överföringar av ekonomisk betydelse. Som nämnt torde 2:18 också vara tillämplig när enskildas egendom tas i anspråk för andra enskildas räkning, men det har inte påståtts att paragrafen skulle få en särskilt vid tillämpning just i detta fall.²⁹¹ Situationen lär knappast vara annorlunda än om staten skulle använda skattemedlen att gå in på aktiemarknaden. Det kan visserligen sägas att det allmännas intresse väger lätt vid sådana ingrepp till förmån för enskilda grupper, men som nämnt spelar detta som huvudregel ingen roll för innebörden av expropriationsbegreppet i 2:18.

Ett annat argument torde vara att 2:18 skulle ha *kringgåtts* genom den beskrivna lagstiftningen. Som tidigare utvecklats är det tänkbart att paragrafen tillämpas utanför sitt egentliga område just när en lagstiftning är formellt förenlig med grundlagen men reellt kringgår reglerna om ersättning vid tvångsöverföring. Inte heller i detta läge torde man dock böra fästa vikt vid om de yttersta syften, som lagstiftningen tillskrivs i den allmänna debatten, kan anses godtagbara eller ej. I stället får man ta sikte på om lagstiftningen i och för sig innebär en sådan överföring som paragrafen avser.²⁹² En förutsättning för att man skall kunna bortse från den formella konstruktionen av en lagstiftning lär vara att den materiella innebörden just av den lag som är under bedömning framträder som en expropriativ åtgärd mot otillräcklig ersättning, inte bara som en utveckling i denna riktning. Resultatet bör vara ungefär lika enkelt att konstatera som i det förut berörda exemplet med den symboliska ersättningen (jfr 2.7 ovan). Möjligen kan härvid flera lagstiftningsbeslut, som står i ett direkt samband med varandra, ses som en helhet; men längre torde man knappast böra gå. Lagprövningsrätten framträder inte minst i kringgåendesituationen som ett så långtgående steg, att ett underkännande inte rimligen bör bygga på rena antaganden om en kommande lagstiftning.

Läget kan ändras, om man sedan en rad lagstiftningsåtgärder vidtagits kan konstatera, att deras *sammanlagda* effekt är att likställa med expropriation; då skulle de framstå som ett försök att kringgå grundlagen, och det verkar inte otänkbart att tillämpa 2:18.

Just för fondernas del utgör emellertid förvärvets *frivillighet* en svårighet vid resonemanget. Lagstiftningen medför ju inte med nödvändighet en överföring; den måste kombineras med ett förvärv av ordinärt slag i konkurrens med andra aktieköpare för att det tvivelaktiga resultatet skall kunna uppnås.

Allt som allt är det många moment som skiljer lagstiftningen om löntagarfonder från en lagstiftning om expropriation och andra sådana förfoganden. Detta talar mot att man skulle kunna tillämpa 2:18 direkt eller ens analogt på dessa fall och sålunda anse löntagarfonderna strida mot grund-

²⁹¹ Jfr dock Strömholm, a a s 456 ff. Annorlunda ang ersättningsnivån, jfr 5.8 vid not 133 f.

²⁹² Jfr ovan 2.7 vid not 132 f. – Se om det följande även Bengtsson i Festskrift till Hessler s 57 f.

lagen. Än mindre sannolikt verkar det att man skulle anse uppenbar grundlagsstridighet föreligga och åsidosätta lagstiftningen med stöd av 11:14 RF, trots att lagrådet utan synbar tvekan funnit den förenlig med regeringsformen.²⁹³ Det skulle förutsätta att man, på liknande sätt som skett i norsk doktrin,²⁹⁴ skulle fästa avgörande vikt vid ett antaget syfte hos en lagstiftning att kringgå grundlagen; en annan möjlighet vore att anse lagstiftningen om löntagarfonder vara ett angrepp på den traditionella äganderätten av ett slag som skulle vara otillåtet enligt vår rättsordning, oavsett vad grundlagen säger härom.²⁹⁵ Ännu ett tänkbart argument kunde vara att Europakonventionen förbjuder en lagstiftning av det aktuella slaget på ett så klart sätt att 2:18 måste tolkas på samma vis²⁹⁶ – en synpunkt som dock torde vara inaktuell idag, sedan kommissionen godtagit fondlagstiftningen.²⁹⁷ Resonemang av denna typ skulle i så fall få kompletteras med en tolkning av 11:14 RF som innebär, att en lagstiftning mycket väl kan vara uppenbart grundlagsstridig, fast meningarna är delade inom den juridiska expertisen om den alls står i konflikt med regeringsformen.²⁹⁸

I det föregående har jag i olika sammanhang ställt mig skeptisk till dessa argument;²⁹⁹ de är enligt min mening otillräckliga för att motivera att lagstiftningen skulle åsidosättas, och för egen del delar jag avgjort lagrådets mening att den från juridisk synpunkt är godtagbar. Men jag vill lämna öppet, vilket intryck en domstol kan ta av att framstående rättsvetenskapsmän haft en motsatt uppfattning.

Också en annan situation kan tänkas vålla bekymmer. Det är visserligen fråga om *återkrav* av en förmån som något enskilt rättssubjekt fått av det allmänna; men grunden är inte vanliga civilrättsliga principer, utan i stället åberopas att den tidigare överföringen får anses oriktig enligt vissa allmänna värderingar, eller från politisk synpunkt. Åtgärden går alltså åter, fast den från början varit laglig. Förutsättning för sådana återkrav är naturligtvis lagstiftning i frågan, men vid lagstiftningen uppkommer problemet om ett sådant ianspråkstagande från enskild är förenligt med regeringsformen.

Med den tidigare uppläggningsen av löntagarfondlagstiftningen, enligt vilken fondmedlen skulle bli löntagarnas egendom, hade saken kunnat bli aktuell, ifall en ny regering velat återföra medlen till tidigare ägare eller skifta ut dem till allmänheten. Den slutliga regleringen, enligt vilken medlen är allmänna, torde tillåta ett förfarande av detta slag (jfr ovan). – Också andra situationer kan emellertid tänkas där en sådan återgång av överförd egendom kan aktua-

²⁹³ Se prop 1983/84:50 s 145.

²⁹⁴ Se Knoph, Hensiktens betydning s 51 ff, 72 f.

²⁹⁵ Jfr Strömholm i SvJT 1976 s 467 f, 689 f och även Karnell s 9 f.

²⁹⁶ Jfr Brunfelter i Äganderätt och egendomsskydd s 108 ff.

²⁹⁷ Beslut 2.12.1985; se härom Bogdan s 17, 38, 41.

²⁹⁸ Jfr Petréns yttrande i RegÅ 1980 2:69.

²⁹⁹ Jfr Mattsson, a a s 90 ff (delvis liknande mening).

liseras efter ett regeringsskifte (eller möjligen efter ett maktskifte i en kommun). Medlen kan tex ha tilldelats en stiftelse eller en organisation som tidigare maktstående av politiska eller andra ideologiska skäl velat gynna men som de nuvarande tar avstånd ifrån.

Antar man att den tidigare överföringen varit *grundlagsstridig*, verkar det inte otänkbart att en lagstiftning om återgång från enskilda kan godtas. Det gäller en tillämpning på grundlagsplanet av sådana allmänna civilrättsliga principer som förut berördes, närmast väl *condictio indebiti*, och detta är en åtgärd som klart skiljer sig från expropriation och andra sådana förfoganden. Tankegången har veterligen inte aktualiserats i något sammanhang vare sig enligt 1809 eller 1974 års regeringsform,³⁰⁰ och den har såvitt jag kan finna inte något stöd i grundlagsmotiven; men från juridisk synpunkt kan den ändå förefalla acceptabel.

Det bör emellertid understrykas att en princip av det diskuterade slaget måste tillämpas mot bakgrund av reglerna om lagprövning. Om en grundlagsstridig lag bara kan åsidosättas i uppenbara fall (11:14 RF), får man rimligen kräva att ett uppenbart fel begåtts också i fråga om den – i och för sig lagenliga – förmögenhetsöverföring som nu görs om intet. I annat fall bör den enskilde ha rätt till skydd enligt 2:18 (om han inte går att identifiera med det allmänna). Att riksdagen, som det emellanåt påstås i debatten, bör ha rätt att åter riva upp vad den en gång beslutat, skulle vara en alltför långtgående grundsats – den skulle tex leda till att man finge återkräva bidrag som enligt riksdagens beslut utgått till enskilda, i vart fall i den mån medlen alltfjämt finns i behåll. Man kan inte se på riksdagsbeslut på alldeles samma sätt som på vanliga myndighetsbeslut; den enskilde måste kunna lita också på en ostridd lagstiftning. Redan en jämförelse med den begränsade återkravsrätten vid *condictio indebiti* gör det naturligt att här betona mottagarens trygghet.³⁰¹ Om förmögenhetsöverföringen tillkommit exempelvis genom en formellt laglig beskattning, där skattemedlen varit specialdestinerade (liksom vid lagstiftningen om löntagarfonder), skulle alltså enskilda mottagare inte behöva räkna med att fräntas egendomen utan kompensation.

Det synes knappast möjligt att komma runt denna begränsning i återkravsmöjligheten genom att åberopa sådana allmänna grundsatser som likhetsprincipen. Grundlagen innehåller ju inte som kommunallagen (7 kap 1 § 1 st 5) någon bestämmelse riktad mot beslut som vilar på "orättvis grund" eller liknande, och den allmänna regeln om lika behandling är som sagt bara ett programstadgande utan direkta rättsliga konsekvenser.³⁰² Regeln i 2:18 RF synes i detta läge inte hindra ett lagligt berikande av enskilda rättssubjekt.

Möjligheten att återställa egendom till tidigare ägare utan kompensation förefaller alltså i hög grad begränsad, och där ett återställande verkligen kan

³⁰⁰ Vill man hitta en parallell, synes man få gå till Karl X Gustavs och Karl XI:s reduktion, som ju motiverades bl a med att författningsstridigt åtkommen egendom skulle återställas till kronan.

³⁰¹ Jfr om *condictio indebiti* Hult, Juridisk debatt s 42 ff.

³⁰² Jfr SOU 1975:75 s 112 f, prop 1975/76:209 s 98 f, Holmberg-Stjernquist s 46, 242 f.

bli aktuellt torde det ha ringa praktisk betydelse: vid uppenbart grundlagstridig egendomsöverföring är det naturliga att den skadelidande i stället direkt fordrar ersättning med stöd av 2:18 RF. Återställande av egendom kan dock tänkas bli aktuell när den överförda egendomen har annat än rent ekonomiskt värde; det är t ex fråga om en villafastighet.

4.16. Civilrättslig lagstiftning. Om man intar den här utvecklade ståndpunkten, att regeln i 2:18 utgör ett skydd också mot förfoganden till förmån för enskilda (3.4 ovan), uppkommer problemet vilken betydelse bestämmelsen har för civilrättslig lagstiftning om avtal av olika slag. Också detta är en fråga som har förbigåtts i förarbetena till bestämmelsen, fränsett vissa allmänt hållna uttalanden om skyddet mot enskild, vilka förut redovisats (3.3). Dessa motivuttalanden berör inte närmare situationen när lagstiftaren ingriper i avtalsförhållanden. Man kan fråga om även civilrättsliga lagar kan anses gå ut på ett sådant ingrepp att bestämmelsen blir tillämplig. Tanken torde te sig främmande för många jurister men får tas upp i detta sammanhang; att en annars otillåten förmögenhetsöverföring sker i ett kontraktsförhållande kan inte gärna på förhand utesluta tillämpning av 2:18 RF. Självfallet är det bara *tvingande* bestämmelser som här får betydelse; annars kan man inte tala om sådana tvångsingrepp som 2:18 avser.

Som framhållits i det föregående är grundlagsregeln i första hand tillämplig på tvångsöverföring av äganderätt och särskild rätt. Mindre troligt är att den kan åberopas också mot något slag av rådighetsinskränkningar, och det är likaså ovisst om den kan få större betydelse när rådighet över egendom överförs till annan (se 4.9 ovan). Att tvingande civilrättsliga regler innebär att *äganderätt* överflyttas är mindre praktiskt (jfr dock nedan om arrendators lösningsrätt). Av intresse är främst överföring av särskild rätt, fordringsrätt eller rådighet på en enskild part som lagstiftaren vill gynna. Saken torde bli aktuell framför allt vid varaktiga avtalsförhållanden; det är här sådana sociala hänsyn framträder som kan motivera att man lagstiftar om överföring i strid med vad som avtalats. Hyresgästens nyttjanderätt kanske utvidgas, eller arbetstagaren får bestämmanderätt över arbetsgivarens egendom i vissa avseenden. Också i associationsrättsliga sammanhang kan lagstiftning tänkas förekomma av denna typ. I så fall behöver den inte innebära ett ingrepp i ett avtalsförhållande.

Såvitt angår vanlig tvingande lagstiftning om kontraktsförhållanden av olika slag, faller framför allt en olikhet med de i 2:18 avsedda situationerna i ögonen. Det är inte fråga om något beslut, vare sig av lagstiftaren eller av myndighet, som *framtvingar* en överföring. Relationerna mellan parterna uppkommer genom ett avtal, och ingreppet består i att detta avtal får vissa rättsföljder som ena parten inte hade velat gå med på, om avtalsfrihet hade rått. Ibland – exempelvis vid bostadshyra – saknar parten i fråga möjlighet att genom vederlaget kompensera sig för sådana nackdelar i den utsträckning han önskar. Man kan naturligtvis säga att frivilligheten i avtalet många

gångar är en fiktion: företagaren måste ha arbetskraft, fastighetsägaren måste av ekonomiska skäl ha hyresgäster. Men det hindrar inte att frivilligheten gör situationen artskild från expropriation och liknande förfoganden, och 2:18 RF kan svårigen tillämpas direkt på normalfallet. Inget i paragrafens förarbeten ger heller något stöd för analog tillämpning i denna situation – snarare tvärtom.³⁰³

Läget blir ett annat när en lagstiftning får verkan också beträffande *redan ingångna avtal*. Som huvudregel anses sådan retroaktiv förmögenhetsrättslig lagstiftning svårförenlig med allmänna rättsgrundsatser. Enligt ett lagrådsuttalande från 1940-talet står en lagstiftning, som medger ingrepp i redan bestående rättsförhållanden, i strid med "en av de viktigaste principer på vilka vår rättsordning vilar"; och något liknande torde alltjämt vara härskande uppfattning.³⁰⁴ Men något särskilt grundlagsförbud gäller inte om retroaktiv civilrättslig lagstiftning – något som underströks bl a av fri- och rättighetsutredningen³⁰⁵ – och avsteg från principen har inte sällan skett under senare år, inte bara i krislägen³⁰⁶ utan också annars när skälen för retroaktivitet ansetts tillräckligt vägande.³⁰⁷ Grundlagens tillämplighet synes inte alls diskuterad i sammanhanget.

På det område där problemet oftast blivit aktuellt – hyres- och arrende-lagstiftningen – har man vanligen låtit nya regler gälla först från den tidpunkt till vilken avtalet tidigast kunnat sägas upp genom uppsägning efter ikraftträdandet.³⁰⁸ I sådana fall lär någon tillämpning av 2:18 inte komma i fråga. Att det någon gång kan förefalla obilligt att den missgynnade parten får välja mellan att säga upp avtalet eller att acceptera lagstiftningen torde inte vara ett tillräckligt skäl för att åberopa grundlagsbestämmelsen.

Större intresse har möjligheten att en lagstiftning i motsats till den nämnda gör de nya reglerna *omedelbart tillämpliga*. Det är då fråga om en

³⁰³ Jfr 3.3 ovan.

³⁰⁴ Prop 1943:320 s 38.

³⁰⁵ SOU 1975:75 s 158 f, 436; se även KU 1974:60, prop 1975/76:105 bil 1 s 520 (lagrådet) och allmänt Rohde, PM s 49 ff.

³⁰⁶ Det var fallet i 1943 års lagstiftning (om begränsning av dyrtidstillägg på lön och pension).

³⁰⁷ Jfr om lagstiftningsfrågan i äldre rätt NJA II 1916 s 280, Strahl i SOU 1934:18 s 340 ff, Rodhe, PM s 37 ff, samt vidare SOU 1975:75 s 158 f, 436 och även SOU 1978:34 s 155 ff. – I Norge gäller här ett särskilt grundlagsförbud mot retroaktiv lagstiftning; se om dess inverkan på kontraktsförpliktelser Andenæs s 478 ff, Fleischer i Jussens venner 1975 s 234 ff. Så ej i Danmark; jfr i detta sammanhang Gomard, Privat pension og social forsikring s 150 ff.

³⁰⁸ Se bl a prop 1968:91, bil A s 245 ff, jfr 353 f, 367, och prop 1983/84:137 s 140, prop 1970:145 s 246 ff, 419 f, 452 ff, prop 1974:150 s 505, prop 1983/84:136 s 83. Se även Rodhe, PM s 51.

sådan materiell ändring i rättsförhållandet som lagstiftaren traditionellt ansett inte böra förekomma. Lagar av denna typ kan under vissa förhållanden innebära en förändring av avtalet som framstår som en sorts förmögensöverföring, oavsett hur goda skäl som förelegat för ingreppet. Om detta varit uppfattningen på lagstiftarhåll, hade det dock varit naturligt att ta upp saken när retroaktiv civillagstiftning diskuterades. Grundlagsmotivens tystnad på denna punkt tyder närmast på att ingreppet ansetts förenligt med 2:18. I varje fall är det svårt att anse en typ av lagstiftning uppenbart grundlagsstridig, när den länge betraktats som tillåtlig (om också bara under särskilda förhållanden).

Vad först angår *överföring av särskild rätt*, är det främst tvingande arrende- och hyresregler som blir aktuella. Om dessa i något fall skulle innebära att nyttjanderättshavaren får överta ett utrymme eller område som inte omfattas av den ingångna avtalet, är det inte otänkbart att 2:18 kunde bli aktuell. Anpassas vederlaget efter den utvidgade nyttjanderätten, får emellertid kravet på ersättning i 2:18 anses uppfyllt. – Någon retroaktiv lagstiftning som går ut på sådan reglering är inte känd, och det är naturligt att fallet förbigåtts i regeringsformens förarbeten.

En annan situation där en nyttjanderätt möjligen skulle kunna sägas vara tvångsvis överförd är när nyttjanderättshavaren mot upplåtarens vilja får en rätt till *förlängning* av ett redan slutet avtal på viss tid. Även här är det lagstiftningens tillämpning på redan föreliggande avtal som får intresse. En princip om ersättning för förlusten har ansetts gälla vid tvångsförlängning av vissa servitut.³⁰⁹ Också på arrende- och hyreslagstiftningens område har frågan fått aktualitet.³¹⁰ Liksom då det gällde utvidgning av det upplåtna objektet kan någon invändning inte riktas mot regler av denna innebörd, om vederlag som uppfyller kravet i 2:18 utgår (vilket inte lär innebära något strängare krav, jfr 5.11 nedan). Så är också fallet enligt hittillsvarande lagstiftning. – På motsvarande sätt får bedömas arrendators rätt att förvärva arrendestället, när den är en tvingande följd av det ingångna arrendeavtalet. 1984 års lag i ämnet omfattar visserligen äldre avtal,³¹¹ men det vederlag arrendatorn skall erlagga anges i ett förslag till köpeavtal som jordägaren upprättat (8 §) och får antas vara adekvat.

I de nu berörda fallen kunde man göra gällande att i varje fall rätten att *bestämma* över egendomen delvis flyttas över till nyttjanderättshavaren: det är han som avgör, i vad mån ägaren får förfoga över den genom upplåtelse eller överlåtelse. Att en sådan övergång av rådigheten i civilrättsligt sammanhang skulle omfattas av 2:18 synes emellertid inte ha satts i fråga. Man kan naturligtvis säga att själva bestämmanderätten här överförs utan särskild

³⁰⁹ Prop 1946:355 s 31, 34 (egentlig ekonomisk förlust ansågs dock ej föreligga).

³¹⁰ Jfr t ex prop 1967:141 s 297 och om 46 § JP prop 1970:140 s 429 f, 453.

³¹¹ Jfr prop 1983/84:136 s 84. (Lagrådet gjorde ingen erinran.)

kompensation, men å andra sidan innebär överföringen normalt ingen egentlig vinst för nyttjanderättshavaren på upplåtarens bekostnad. Likheten med expropriation är även vid retroaktiv lagstiftning så pass avlägsen att 2:18 knappast får aktualitet.³¹² Det torde sålunda inte vara möjligt för ägaren att kräva någon sorts kompensation av vare sig det allmänna eller nyttjanderättshavaren när en lagstiftning av detta slag tillkommer (jfr 3.5 ovan); det gäller även när ersättningsfrågor av denna typ helt förbigåtts i lagtext och motiv.³¹³

Vad sedan angår *arbetsrättslig* lagstiftning, torde det stå klart att om arbetstagarna på ett företag eller fackföreningen berättigas att överta arbetsgivarens egendom med äganderätt eller med nyttjanderätt i egentlig mening, 2:18 kan bli aktuell: ersättning skall utgå enligt vad som där föreskrivs. Detta torde dock knappast få praktisk betydelse på annat sätt än att aktier eller andra andelar övertas (jfr nedan). I övrigt lär det vara överföring av *rådighet* över arbetsgivarens egendom som kommer i fråga på detta område. Här lär 2:18 alls bli tillämplig bara i speciella fall (jfr 4.9 ovan); tanken synes följande vara att rent arbetsrättsliga frågor bara skall regleras av den intetsägande regeln i 2:17.³¹⁴ Den nya lagstiftningen måste i varje fall innebära en överföring av annan typ än medbestämmandelagen behandlar. Inte ens den fackliga vetorätten enligt 39 § inträder i annat fall än när en åtgärd strider mot lag, avtal eller sedvana.³¹⁵ Att kollektivavtal som sluts enligt lagen överför bestämmanderätten i vissa avseenden saknar naturligtvis intresse i sammanhanget. Och på motsvarande sätt kan man svårligen tillämpa 2:18 på en bestämmanderätt för facket vid tolkningstvist (jfr 33-36 §§ MBL): rättens innebörd beror ju på vad avtalet mellan parterna innehåller och aktualiseras bara under speciella förutsättningar. – Här har bortsetts från den ytterligare invändningen mot tillämpning av grundlagsregeln, att redan den omständigheten att en fråga rör arbetsförhållandena kan göra en viss bestämmanderätt för arbetstagsidan till ett naturligt inslag i avtalet.

Som redan berörts i föregående avsnitt (4.15), kan en ny lagstiftning på något av de nämnda områdena eller om något kontraktsförhållande av annat slag också inverka på en *fordringsrätt*. Av allmänna civilrättsliga grundsatser har redan tidigare ansetts följa att rättsföljder som enligt lag redan inträtt på grund av ett tidigare rättsförhållande inte på detta vis rubbas av en senare

³¹² Annan mening möjligen Brunfelts s 81. Jfr den diskussion som från NGR:L:s synpunkt förts om hyresgästs bytesrätt Andenæs s 438 f.

³¹³ Att en nyttjanderätt (delvis) frångår *nyttjanderättshavaren* genom ny lagstiftning är naturligtvis också tänkbart, men knappast så praktiskt. Jfr dock situationen i NJA 1981 s 1, såvitt gäller gruset (referatet s 244 ff), där påståendet om grundlagsstridighet inte godtagits.

³¹⁴ Jfr KU 1973:26 s 51, SOU 1975:75 s 151 ff.

³¹⁵ Jfr Bergqvist-Lunning, Medbestämmande i arbetslivet s 202 ff.

lagstiftning.³¹⁶ Om också konstitutionella principer ansetts innebära det samma, är tvivelaktigt. Såvitt jag kunnat finna har inte någon grundlagsregel åberopats heller i detta sammanhang. I annan nordisk rätt talas ibland om skydd för "välförvärvade rättigheter" i denna situation,³¹⁷ men det är inte brukligt hos oss – i varje fall inte idag.³¹⁸

Efter tillkomsten av 2:18 RF blir också här den avgörande frågan, om lagstiftningen kan betraktas som ett expropriativt förfogande. Detta torde i allmänhet inte kunna anses vara fallet, om den nya regeln bara innebär att en kontrahents ansvar för vissa framtida förhållanden skärps eller lindras – han blir t ex strikt ansvarig för vissa skador, i stället för att han tidigare fått svara bara vid vållande, eller risken för vissa händelser flyttas från ena parten till den andra. Att en part får en utvidgad möjlighet att påkalla jämkning av avtalet på grund av obillighet anses också acceptabelt.³¹⁹

Mera tveksam är situationen när ansvaret för en redan existerande skuld utsläcks, helt eller delvis, eller ett ansvar för en sådan skuld utvidgas. En kristidslagstiftning om begränsning av dyrtidstillägg på lön och pension godtogs år 1943, t o m av lagrådet, med tanke på att den skulle användas endast i ekonomiska nödsituationer.³²⁰ Vid tillkomsten av jordabalkens panträttsregler har däremot en förändring av skulden i ett par fall ansetts innebära en oacceptabel materiell rättsförändring.³²¹ Därmed är emellertid inte sagt att en lagstiftning av detta slag skulle strida mot 2:18 ens under helt ordinära samhällsförhållanden. Särskilt när regleringen är ett led i en mera ingripande omvandling av rättsförhållandet mellan parterna, kan det vara svårt att bedöma den isolerat som en förmögenhetsöverföring av det slag som grundlagsbeträffelsen avser. Bara i helt renodlade fall, där de nya regler som skall gälla mera konsekvent går ut på att gynna ena parten och därvid denne befrias från en existerande skuld eller tilläggs en ny fordringsrätt, kan man över huvud taget tänka sig att anse regleringen grundlagsstridig; här kan hänvisas till de riktlinjer som antytts i ett föregående avsnitt (4.14). Lagprövning kan knappast antas bli aktuell i praktiken.

Sammanfattningsvis kan sägas, att när det gäller den nu berörda typen av civilrättsliga regler 2:18 synes kunna åberopas på sin höjd när de går ut på

³¹⁶ Jfr SOU 1960:25 s 512 f (lagberedningen).

³¹⁷ Se t ex Gomard, a a s 131, Castberg, a a s 139.

³¹⁸ I något äldre litteratur förekommer begreppet; se t ex Strahl i SOU 1934:18 s 339 ff, Rodhe, PM s 45 ff, Jägerskiöld, Om allmän förvaltningsrätt s 48 ff (alla med viss kritik mot läran i fråga).

³¹⁹ Jfr Rodhe, PM s 52, SOU 1974:83 s 199 m hänvisn.

³²⁰ Prop 1943:320, särskilt s 42. Kritik av H Sundberg, Strödda uppsatser s 165 ff. Jfr även lag 1932 om betalning på grund av vissa obligationer (hårom prop 1932:264 s 18 ff och Rodhe, PM s 55 f).

³²¹ Prop 1970:145 s 134, 135.

en direkt överföring av egendom eller särskild rätt till en medkontrahent utan att (adekvat) ersättning för förlust kan anses utgå – någon gång också då en fordringsrätt tillskapas eller utsläcks utan att motparten på annat sätt kan anses kompenserad. I övrigt finns inte något stöd för att grundlagsregeln skulle bli tillämplig vid ingrepp i föreliggande avtal. Än en gång bör erinras om att paragrafen inte handlar om något allmänt skydd för själva äganderätten. Vidare kan framhållas att bestämmelser som av sociala skäl gynnar den underlägsne parten traditionellt ses närmast som en kompensation för hans underläge i övrigt i förhållande till medkontrahenten, vilket kan påverka vad som avtalas mellan dem i andra avseenden. En strävan att på detta vis utjämna olikheter mellan skilda kategorier i samhället – med visst stöd i 1:2 RF och i förarbetena till denna paragraf³²² – kan rimligen inte motverkas genom att den underlägsne enligt 2:18 tvingas att betala särskild ersättning till sin motpart för att denne missgynnats genom den tvingande lagstiftningen. Också sådana argument talar mot att situationen anses jämförlig med de ingrepp 2:18 tas sikte på. – I än högre grad gäller det sagda naturligtvis situationer där rådigheten över en sak (eller över en rättighet) inte överförs utan bara *inskränks* enligt kontraktsrättslig lagstiftning.

Det kan nämnas att i målet James m fl Europadomstolen nyligen ansett ett allmänt intresse i Europakonventionens mening föreligga även vid civilrättslig lagstiftning om lösningsrätt för nyttjanderättshavare, motiverad av sociala skäl.

Något annorlunda kan saken ligga till vid lagstiftning som ingriper i föreliggande *associationsrättsliga* förhållanden. Om t ex lagstiftaren föreskriver rätt för vissa aktieägare att påkalla tvångsinlösen av andra aktieägars aktier eller på annat sätt överta dem, verkar det naturligt att, liksom vid andra tvångsöverföringar till enskild, 2:18 blir tillämplig på ersättningen: den skall uppnå till den nivå grundlagsregeln anger. Denna situation ligger betydligt närmare expropriationsfallet. Detta skydd för aktieägaren torde dock ha ganska begränsat värde (se 5.5 och 5.11 nedan).

På samma sätt får bedömas fallet att de ekonomiska rättigheter som är förbundna med aktieinnehavet annars överförs, t ex rätten till utdelning. Om behandlingen av rena fordringsrättigheter i dessa förhållanden kan i övrigt hänvisas till det föregående (4.14). Tidigare har också diskuterats situationen, där det enbart är den bestämmanderätt som följer med en aktie (eller annan andel) som helt eller delvis överflyttas till det allmänna, till arbetstagarorganisation eller till andra aktieägare (se 4.9).

Också ny lagstiftning om *extinktiva förvärv* kan tänkas ha expropriativ effekt och falla under 2.18. Nya regler om hävd torde sålunda kunna bedömas ungefär som nya preskriptionsregler (se 4.14 ovan): om hävdetiden

³²² Prop 1975/76:209 s 98 f. Jfr Petrén-Ragnemalm s 20 f.

förlängs med verkan även i fall där tiden redan gått ut kan detta leda till att en ägare berövas egendom utan kompensation, och då bör grundlagsregeln kunna åberopas.³²³

³²³ Jfr 55 § JP, prop 1970:145 s 140 f. – Ang lösningsrätt jfr prop 1985/86:123 s 14.

5. ERSÄTTNINGENS STORLEK

5.1. Allmänt. Som nämnt har bestämmelsen i 2:18 RF i sin senaste version av 1979 framför allt till syfte att klargöra ersättningsnivån – åtminstone att döma av motiven (se 1.3 ovan). Ser man till ordalagen, är de emellertid knappast särskilt klarläggande. Uttrycket "ersättning för förlusten" kunde tyda på full kompensation för all den ekonomiska skada ingreppet orsakar; i den mån formuleringen stämde med yrkanden från borgerliga kommittéledamöter, bör det ha varit något sådant man hade i tankarna.¹ Men sedan modifieras bestämmelsen genom tillägget att ersättning utgår "enligt grunder som bestäms i lag" – en formulering som förekom redan i 1974 års grundlagstext. Som framhållits i litteraturen kan dessa grunder givetvis vara så utformade att inte full ersättning behöver utgå.²

Man kan fråga, vad det egentligen är som garanteras i grundlagen, och vad för något som kan bestämmas i allmän lag. *Någon* mening måste ju tillägget "för förlusten" rimligen ha haft, trots lagstiftarens ovillighet att närmare förklara dess innebörd.³ Vad innebar egentligen den kompromiss som man ansåg sig ha nått vid tillfället?

Till en början måste bestämmas vad som är *förlusten*. Uttrycket får med normalt språkbruk uppfattas så att det gäller hela den försämring av den enskildes ekonomi som ingreppet medför (med vissa undantag för bl a inadekvata eller självförvållade skador, jfr 5.9 nedan). Förlust av affektionsvärden och liknande ideella värden inbegripes inte; sådan skada är ju över huvud taget inte ersättningsgill enligt svensk lagstiftning. – Det får vidare antas att man här har att använda den s k differensmetoden, som anses tillämplig vid bestämning av skadans storlek bl a enligt expropriationslagstiftningen och i olika skadeståndsrättsliga sammanhang.⁴ Man gör en jämförelse mellan det faktiska händelseförloppet – i vårt fall den skadelidandes ekonomiska situation till följd av ingreppet – och ett för den skadelidande gynnsammare, hypotetiskt förlopp, som skulle ha följt om inte något

¹ Jfr ovan 1.3 vid not 50 ff och SOU 1978:34 s 164 f.

² Se Holmberg-Stjernquist s 136 f, Petrén i Äganderätt och egendomsskydd s 98.

³ Se ovan 1.3 vid not 55 ff.

⁴ Se t ex Strahl, Fyra expropriationsrättsliga uppsatser s 167 ff, Persson s 92 ff, Rodhe § 44, Bouvin-Hedman-Stark s 132; jfr Hellner s 245 f. Se även Brunfelter s 113.

ingrepp inträffat. Skillnaden bör anses utgöra "förlust" i paragrafens mening.

Så långt borde tolkningen inte vara kontroversiell. Visserligen har differensmetoden ansetts ha begränsat praktiskt värde vid bestämning av löse-skillningen vid expropriation – den post som har största betydelsen vid tillämpning av 2:18.⁵ Men anledningen härtill torde vara att expropriationslagen gett närmare ledning för bedömningen i detta fall – tidigare ortens pris, nu marknadsvärdet. När det är fråga om att diskutera innebörden av grundlagsregeln, frigjord från preciseringarna i expropriationslagen, torde metoden ge ett användbart tankeschema – det bästa som står till buds. Något annat sätt att slå fast den ekonomiska förlusten har inte påståtts gälla i juridiska sammanhang av detta slag.

Det kan naturligtvis sägas, att denna bestämning inte ger någon riktig klarhet om förlustbegreppet. Det är möjligt att konstruera det hypotetiska händelseförloppet på olika sätt, något som kan påverka begreppets innehåll; expropriationsreglerna innebär här vissa avvikelser från skadestandsreglerna (jfr särskilt 5.5 nedan). Men det kan vi tills vidare bortse ifrån. Förlusten måste i alla händelser uppfattas som en differens av angivet slag. Och som utvecklas i fortsättningen kommer ändå förlustens omfattning inte alltid att få avgörande betydelse för ersättningens storlek.

Sedan uppkommer frågan, vad det innebär att *grunderna* för ersättning för förlusten skall *bestämmas i lag*. Flera tolkningsmöjligheter finns.

En tänkbar, men inte sannolik möjlighet är att lagen trots allt förutsätts föreskriva vad man ofta kallar för *full ersättning* för förlusten; det är detta som paragrafen skulle garantera. Gottgörelsen skulle alltså motsvara hela skillnaden mellan de båda händelseförloppen, bestämd enligt differensmetoden. Man skulle på detta sätt följa den huvudregel som gäller för bestämning av ersättning för ekonomisk skada inom skadeståndsrätten. En grundsats av ungefär detta slag torde vara avsedd med Europakonventionens hänvisning till folkrättens allmänna grundsatser, när det gäller förutsättningar för att någon skall berövas sin egendom. Dessa grundsatser anses innebära krav på "just compensation" (jfr 2.4 ovan). Som framgår av det föregående anses dock konventionsregeln tillämplig bara vid expropriation från utländska rättssubjekt, och inte ens här är dess innebörd fullt klar. I övrigt innebär konventionen inget krav på full ersättning.⁶

I den allmänna debatten, och även i vissa litteraturuttalanden,⁷ har man ibland ansett en garanti för full ersättning i den angivna meningen vara grundlagsregelns egentliga innebörd. Förarbetena till 2:18 visar emellertid

⁵ Se Hemmarck s 42 f.

⁶ Se hänvisningar i 2.4 not 55, 72–74.

⁷ Se nedan 5.1 vid not 16 ff.

att detta inte är avsikten (se nedan); det är möjligt att bestämma en lägre ersättning än nu sagts.

En tänkbar tolkning av regeln, som kanske är den mest närliggande, är att *alla typer av ekonomisk skada* skall ersättas men att de skall *beräknas* på sätt som anges i lag. Detta har något stöd av ett motivuttalande att "grunderna för beräkning av förlusten och ersättningen fastställs i vanlig lag".⁸ En annan läsning av paragrafen är att lagen kan *begränsa de typer av skada* som skall kompenseras, medan varje sådan skadepost skall tillfullo ersättas. Gränsen är naturligtvis flytande mellan dessa båda tolkningsalternativ: också regler om ersättningsberäkningen (alltså det förra alternativet) kan göra skillnad mellan vissa förlustposter. Skall t ex presumtionsregeln i 4 kap 3 § expropriationslagen, särskilt omtalad i motiven, anses som en bestämmelse hur löseskillingen skall beräknas (närmast det förra alternativet) eller betraktas som en regel vilken – in dubio – utesluter ersättning för viss typ av förväntningsskada? Om en klar regel angående ersättningsberäkningen kunde det synas vara fråga, när lagen gör en beloppsmässig begränsning eller, liksom den samtidigt omtalade förfogandelagen, hänvisar till en skälighetsbedömning; men också i det sistnämnda fallet kan man ha att skilja mellan vissa poster, något som exemplifieras bl a av förfogandelagens förarbeten och även av motivuttalanden rörande en så pass närliggande ersättningsregel som 3:5 SkL.⁹

Motiven till 2:18 pekar vid en närmare granskning knappast på något visst av de båda sist angivna tolkningsalternativen.¹⁰ Regeln skulle "i fråga om ersättningens kvalitet mera bestämt än nu" anknyta till vad som var föreskrivet i vanlig lag. Skall man fästa sig vid ordvalet, kan man till en början undra vad som avses med ersättningens "kvalitet"; vore det bara fråga om att garantera full ersättning hade det legat närmare till hands att tala om dess "kvantitet", vilket dock är ett ovanligt språkbruk i sammanhanget. Det använda uttrycket kunde såtillvida synas ta sikte på de skadetyper som skall ersättas. – Vad man snarare kan ta fasta på är emellertid att grundlagsstadgandet tydligen skall ses som en sorts bekräftelse av den ersättningsnivå som tidigare regler om ersättning vid expropriativa ingrepp inneburit. Man kan anta att det väckt bekymmer att grundlagsregeln i sin ursprungliga utformning inte innehöll några garantier i detta avseende; även om motiven som nämnt framhållit att inte ersättningen fick utgå med enbart symboliska belopp,¹¹ sade lagtexten ju ingenting om detta, och också detta motivuttalande tillät att ersättningen reducerades hur mycket som helst bara den blev mer än symbolisk. Förarbetena tyder på att det var särskilt denna lucka i

⁸ SOU 1978:34 s 209.

⁹ Se nedan 5.2 vid not 34 ff och prop 1972:5 s 373, 529 f.

¹⁰ Jfr ang det följande särskilt SOU 1978:34 s 164 ff.

¹¹ Prop 1975/76:209 s 124, KU 1975/76:56 s 34 f; jfr SOU 1975:75 s 155.

bestämmelsen som de borgerliga partierna – nu i majoritet i riksdagen – ville avhjälpa.¹²

Vilka gällande ersättningsregler man tog som utgångspunkt tycks framgå av den redogörelse som rättighetsskyddsutredningen lämnade i sitt betänkande.¹³ Där nämndes som sagt expropriationslagen och förslagen till förfogande- och ransoneringslagar (vid denna tid i proposition), som båda i fråga om ersättningens storlek väsentligen anslöt till tidigare principer på dessa områden. Enligt utredningen hindrade den föreslagna grundlagsregeln varken föreskrifter att ersättningen, liksom enligt presumptionsregeln i 4 kap 3 § expropriationslagen, begränsades till det värde som grundades på tillåten användning av egendomen i fråga, eller prisreglering – något som blev aktuellt just enligt förfogande- och ransoneringslagarna. När de nämnda lagförslagen föreskrev att bara "skälig ersättning" skulle utgå i vissa hänseenden, var det tydligt att ersättningen kunde beräknas så att vissa skador inte kompensades helt.¹⁴ Enligt förslagen skulle vidare ersättning inte utgå alls för vissa skadeposter – indirekta skador eller förluster, vartill bl a räknades utgifter som berodde på att ingångna avtal inte kunde uppfyllas. Inte heller den tolkningen av lagrummet, att viss ersättning måste utgå för *alla* slag av förluster, stämmer alltså med förarbetena.

I detta sammanhang kan också erinras om att enligt klara motivuttalanden till 2:18 RF den ersättning som skall utgå inte behöver vara kontant. Det godtas som kompensation för förlusten att den enskilde genom ingreppet får ekonomiska fördelar som kan anses motsvara vad han avstått.¹⁵ Att märka är att fördelarna inte behöver vara omedelbart förbundna med ingreppet utan snarare kan väntas på längre sikt och att det avgörande är en skälighetsbedömning (jfr 70 och 113 §§ byggnadslagen); denna går tydligen längre än den allmänna regeln om skälighetsuppskattning av ersättning enligt 35 kap 5 § rättegångsbalken. (Jfr härom 5.9 nedan.)

Bl a enligt en av standardkommentarerna till regeringsformen (av Petrén och Ragnemalm) skall gottgörelsen enligt 2:18 täcka hela förlusten.¹⁶ Mot bakgrund av vad som här har sagts om motiven kan detta dock knappast antas vara bokstavligt menat. Vissa förlustposter, exempelvis för förväntningsvärde på fastighet, skulle ju inte behöva ersättas, och även annars är det tydligt att den lagstiftning som förarbetena hänvisar till inte gav några garantier för att full kompensation utgick. Att en reduktion av ersättningen delvis skulle bli aktuell bara i krisförhållanden innebär inte att man vid en tolkning av 2:18 kan bortse från reglerna i fråga. Sannolikt använder kommentaren en annan terminologi än den som begagnas här. För detta talar att i

¹² Jfr redogörelsen för borgerliga motioner i SOU 1978:34 s 164 f.

¹³ SOU 1978:34 s 165 ff.

¹⁴ Se nedan 5.2 vid not 34 ff.

¹⁵ Se 1.3 vid not 41, 44 och vidare SOU 1978:34 s 168, prop 1978/79:195 s 57.

¹⁶ Petrén-Ragnemalm s 85. Så även Westerberg i FT 1985 s 252 f. Annan mening bl a Danelius s 188. Jfr Stjernquist-Holmberg s 136 f (motiven återges).

ett annat sammanhang Petrén har uttalat, att grunderna för ersättning givetvis kan vara "så utformade att det inte blir fråga om full ersättning".¹⁷

De övriga doktrinuttalanden som går ut på att bestämmelsen föreskriver full ersättning (i förut angiven mening) synes fästa väsentlig vikt vid andra rättskällor än jag här ansett avgörande; de betonar bl a remissyttranden¹⁸ och analogier med ersättningsregler på andra områden.¹⁹ Dessutom har naturligtvis Europakonventionens inställning spelat en roll också i detta sammanhang, trots den nyss berörda inskränkningen i fråga om ersättning till statens egna medborgare; i varje fall kan ersättning till den enskilde få betydelse vid den intresseavvägning konventionsregeln anses innebära.²⁰ På detta tyder bl a domen i Sporrang-Lönnroth, skadeståndsmålet, där dock beräkningssättet är oklart; den enda slutsatsen man kan dra av domen tycks vara att domstolen allmänt sett har en generös inställning i sådana fall.²¹ Under alla förhållanden torde det fordras en betydande reduktion av ersättningen för att en kränkning av konventionen skall anses föreligga; av betydelse blir här också ingreppets syfte.²² – Som förut utvecklats (2.4) kan konventionen, vad den nu än får anses innebära, endast i speciella fall antas påverka tolkningen av 2:18 RF.

Det verkar i alla händelser svårt att mot bakgrunden av det sagda anta att regeln i 2:18 RF *garanterar* något bestämt, vare sig i fråga om ersättningsgill förlust eller i fråga om ersättningens beräkning. Detta hindrar emellertid inte att man, med visst stöd av lagtexten och något bättre stöd av förarbetena, kan utgå från att ersättning för hela förlusten är *huvudregeln* och att det bara är i vissa speciella situationer som ersättningen på ena eller andra sättet begränsas. Ett sådant antagande stämmer också väl med lagrådets uttalanden bl a vid tillkomsten av lagstiftningen om handredskapsfiske: synbarligen ansågs 2:18 i princip gå ut på att all skada av någon betydelse skall ersättas.²³

Det gäller alltså att klargöra innebörden av undantagen från denna huvudprincip om full ersättning. Innebär en lagregel att reduktionen går så långt att man rimligen inte kan uppfatta den som ett sätt att beräkna "förlusten" efter vissa grunder, kan regeln anses oförenlig med 2:18.²⁴ Men redan av det sagda framgår, att det vill till mycket innan en bestämmelse av denna

¹⁷ Se Äganderätt och egendomsskydd s 98.

¹⁸ Westerberg, Röstvärdesdifferenser s 17 och i FT 1985 s 253.

¹⁹ Brunfelter-Svegfors s 82 ff, 95. Se även Brunfelter s 113 och i Byggnadsindustrin 39/84 s 23, Westerberg i FT 1985 s 253.

²⁰ Se ovan 2.4 vid not 72 ff.

²¹ Jfr nr 27 ff i domen. Se dock Brunfelter s 59 ff, där skadeståndsdomens betydelse framhåvs.

²² Se domen i James m fl nr 46 ff, 54. – Jfr även Peuckert, a a s 69.

²³ Se prop 1984/85:107 s 152 f. Se också nedan 5.4 vid not 59.

²⁴ Brunfelter-Svegfors s 96 f.

typ kan anses "uppenbart" stridande mot en så oklart avfattad paragraf med så vaga och undvikande uttalanden i förarbetena. Som utvecklats i annat sammanhang (se särskilt 2.6 ovan), skulle en mera extensiv tolkning av regeln om lagprövning i 11:14 stämma illa med vad som förekom vid dess tillkomst.

En möjlighet att komma ifrån motsägelserna i materialet kunde tänkas vara att även reglerna om begränsad compensation skulle betraktas som bestämmelser om att hela skadan ersätts, nämligen om man vid tillämpning av den nyss omtalade differensmetoden i *detta* sammanhang anser det hypotetiska händelseförloppet kunna konstrueras så att vissa vinster inte inträffade eller vissa utgifter inte uppkom. Men då är det snarast en lek med ord att tala om ersättning för "förlusten". Den utveckling man skulle bortse från är ofta både typisk och förutsebar; räknar man ändå inte med den, avviker man från grundläggande principer om skadans bestämmande på andra rättsområden. Inom expropriationsrätten synes man inte betrakta presumtionsregeln i 4 kap 3 § expropriationslagen som någon regel om full ersättning.²⁵ – Anser man likväl något sådant, lär detta bara innebära att oklarheten flyttas över till ett annat moment i grundlagsregeln, nämligen förlustbegreppet; detta skulle bestämmas efter alldeles speciella principer, som knappast stämmer med vare sig juridiskt eller lekmannamässigt betraktelsesätt. För detta kan man inte hämta stöd i de dunkla motivuttalandena. Det skulle inte heller förbättra det egendomsskydd 2:18 ger den enskilde – inget skulle hindra lagstiftaren från att ytterligare tänja ut förlustbegreppet, om så anses lämpligt. Det ändamålsenliga och rimliga både från rättssystematisk synpunkt och med tanke på den enskildes rättssäkerhet är att använda den begreppsbildning som är vedertagen inom skadestånds- och expropriationsrätten.

När man vill klargöra grundlagsregelns närmare innebörd i fråga om ersättningsnivån blir också här den naturliga metoden att analysera *gällande rätt* vid tidpunkten för 1979 års ändring i regeringsformen. På detta vis kan konstateras vad som kännetecknat de bestämmelser om reducerad ersättning som ansetts förenliga med 2:18. Man kan knappast utgå från att avsteg från en princip om full ersättning medges enbart i situationer analoga med dem som omtalas i förarbetena; ordalagen tillåter ju att grunderna för ersättningens bestämmande anges i allmän lag i vilka avseenden som helst, och inte heller motiven tyder på att varje annan möjlighet att reducera ersättningen hädanefter skulle vara utesluten. Rimligen får emellertid antas att eventuella nya regler om reducerad ersättning åtminstone bör uppvisa likheter med de särskilt omtalade fallen. Annars framstår både lagändringen och motivuttalandena som tämligen meningslösa.

Genom en analys av det angivna slaget borde man kunna nå viss klarhet om vad 2:18 *maximalt* garanterar (jfr 2.2 ovan),²⁶ däremot knappast om

²⁵ Jfr prop 1972:109 s 232 ff, 396 f.

²⁶ Jfr också Festskrift till Hessler s 43 f.

den *minsta* ersättning som kan godtas enligt grundlagen; lagstiftningen kan ju vara mera generös än 2:18 gör nödvändigt. Analysen ger alltså bara en utgångspunkt för bedömningen.

När det sedan gäller frågan, i vad mån 2:18 ger möjlighet till en ytterligare reduktion av ersättning, rör man sig på betydligt osäkrare mark. Då lagtexten talar om att grunderna för ersättningens beräkning kan bestämmas i lag tycks den direkt medge att ersättningsnivån varierar med hänsyn till förhållandena vid olika förfoganden. Det förekommer här en rad faktorer som kan tänkas inverka på bedömningen; delvis har de skyttat i den föregående redogörelsen för motiven till lagstiftningen. De faktorer som särskilt bör undersökas synes vara *egendomens art*, *reduktionens storlek*, *förlustens art* (varvid följdskador intar en speciell ställning), *ingreppets art* och *skälen för ingreppet*; ofta torde det avgörande bli en sammanvägning av dessa faktorer eller några av dem. Vidare kan det tänkas en anknytning till *skadeståndsrättsliga regler* om jämkning eller bortfall av ersättning på olika grunder. I det följande (5.3–5.9) skall sådana tänkbara skäl för nedsättning diskuteras i tur och ordning.²⁷ – Eftersom samma material ofta ger exempel på flera olika tankegångar, blir vissa upprepningar i framställningen svåra att undvika.

Dessvärre går det inte att göra mer än vissa antaganden om faktoreernas närmare innebörd och deras vikt i sammanhanget. Inte ens en noggrann analys av det juridiska materialet och av de ekonomiska realiteterna vid olika ingrepp torde ge några klara besked, hur egentligen regeringsformen ställer sig till dessa frågor. Varje försök att finna en klar och logisk princip för ersättningens beräkning enligt 2:18 försvåras av motsägelserna i lagtext och motiv och de skiftande synpunkter som framträder i lagar vartill motiven hänvisar. Här kan man inte, som då det gäller grundlagsregelns räckvidd (kap 4), få ledning av vissa någorlunda konkreta begrepp som lagtexten använder – ianspråkstagande, expropriation, egendom. Just i fråga om ersättningsnivån kan det finnas anledning att, som skett i annan nordisk rätt (1.2 ovan), tala om en allmän standard, bestämd efter en rimlighetsbedömning. Det gäller också inom regelns kärnområde – tvångsöverföringarna.

Som nyss framhållits blir det förmodligen ganska sällan fråga om uppenbar grundlagsstridighet, när lagstiftningen föreskriver en begränsad ersättningsskyldighet. Beträffande ersättningsnivån torde grundlagsregeln få praktisk betydelse i första hand vid prövningen av lagförslag om expropriativa ingripanden och i situationer där lagstiftningen inte ger klart besked – den föreskriver t ex en skälighetsbedömning. Möjligheten att en reduktion av ersättningen visserligen framgår av lagmotiven men inte av lagtexten torde inte vara så praktisk, och den skall inte närmare diskuteras i detta avsnitt.

²⁷ Ofta har resonemangen gamla traditioner på området; se sålunda Y Söderlund i SOU 1952:24 s 272 f m hänvisn till olika litteraturuttalanden.

Också i detta fall kan det finnas skäl att undersöka, om någon ledning kan hämtas från *annan nordisk rätt*. I den norska, danska och finländska grundlagen föreskrivs emellertid att full ersättning skall utges, i den finländska regeringsformen dock bara vid "expropriation" (1.2 ovan). Inte minst denna viktiga skillnad mot den svenska bestämmelsen ger den skadelidande enskilde ett betydligt bättre utgångsläge (vartill kommer den garanti för själva äganderätten som andra nordiska regler ger enligt sin lydelse). Innebörden av bestämmelsen i det aktuella hänseendet utvecklas inte som i Sverige i några relativt färska, om också vaga motivuttalanden; man får väsentligen gå till doktrinen för att få ledning i detta avseende. – Det är alltså närmast de allmänna resonemangen om ersättningens storlek i våra grannländer som har större intresse för vår del, medan det är naturligt om lösningarna i detaljfrågor skiljer sig från de svenska.

Vad angår *Norge* är vidare att märka att som nämnt grundlagsregeln fyller en något annorlunda uppgift än 2:18 – den uttrycker en allmän ersättningsprincip, som lagstiftaren hänvisar till i olika speciella lagar, samtidigt som den fungerar som ett skydd för rätten till compensation också i förhållande till lagstiftaren. Också genom denna dubbla funktion får regeln en något avvikande karaktär.

Av intresse är att även föreskriften om "full erstatning" visat sig medföra vissa tolkningsproblem för Norges del. Trots formuleringen anses lagstiftaren ha åtskillig frihet att precisera hur ersättningen skall utmätas, om också grundsatsen att det lagliga omsättningsvärdet utgår vid expropriation anses väsentlig i sammanhanget.²⁸ Den har ansetts innebära att även värden som samhället skapar för den enskilde i princip är ersättningsgilla, om hans egendom exproprieras.²⁹ Detta framgår särskilt av den omskrivna plenumdomen NRt 1976 s 1, där Høyesterett ingående behandlade förhållandet mellan grundlovens regel och de bestämmelser om ersättningens utmätning som fanns i 1973 års lov om erstatning ved expropriasjon av fast eiendom. Härvid synes man ha tolkat reglerna i denna lag mycket fritt med ledning av § 105, dock utan att uttryckligt underkänna lagen; i realiteten anses dock på sina håll de aktuella lagreglerna ha åsidosatts av domstolen.³⁰ Bestämmelserna har senare ändrats i generösare riktning under den borgerliga regimen genom lov om vederlag ved oreigning av fast eiendom, av 1984; vid värderingen skall man emellertid i viss utsträckning bortse från värdeändringar till följd av planer och investeringar från den exproprierandes sida, och det är därför alltså inte fråga om någon princip om full ersättning för all förlust.³¹

²⁸ Se NRt 1976 s 1. Jfr Fleischer i Jussens venner 1982:2 s 45.

²⁹ Jfr Andenæs s 448 f. – Se allmänt om frågan även Stordrange s 30 ff.

³⁰ Jfr Andenæs s 453 f. Domen har mycket utförligt behandlats av Fleischer s 224 ff.

³¹ Se §§ 5 och 6 i lagen (kommenterade i Stordrange s 44 ff, 93 ff).

I Danmark synes konflikter mellan grundlovens regel om full ersättning och ersättningsbestämmelser i enskilda lagar inte ha fått samma betydelse.³² Också här framträder grundlagsbestämmelsen som en allmän ersättningsprincip, men den speciallagstiftning som förekommer om ersättningens storlek lär i regel ha tätt sig förenlig därmed. – *Finländsk* rätt synes ge ringa ledning i det aktuella avseendet.

Vid bedömningen av annan nordisk rätt bör observeras att resonemangen om ersättningsnivån delvis berör också rådighetsinskränkningarna, som ju i större eller mindre omfattning anses gå in under bestämmelserna om egendomsskydd. För Sveriges del står det klart att i den mån 2:18 möjligen kan få aktualitet i sådana sammanhang man knappast kan anta att ersättningsgarantin har samma innehåll. Frågorna om ersättningens storlek i sådana fall skall beröras då och då i det följande. I första hand tar emellertid den följande diskussionen sikte på ingrepp där, enligt vad som förut utvecklats (kap 4), 2:18 RF får anses tillämplig.

5.2. Innan de olika faktorer som påverkar ersättningsnivån närmare behandlas finns det skäl att i korthet erinra om det närmare innehållet av de regler om reduktion av ersättningen som enligt förarbetena skulle vara förenliga med 2:18 RF.

Enligt 4 kap 3 § *expropriationslagen* ersätts inte värdeökning av exproprierad mark under de senaste 10 åren, om den berott på förväntningar om ändring i markens tillåtna användningssätt, varvid bevisbördan ligger på fastighetsägaren. En del värdeökningar slipper sålunda det allmänna att ersätta oavsett orsaken, på grund av ägarens bevisvärigheter. Syftet med regeln var att hålla markvärdena nere inför väntad exploatering av marken, något som bli skulle motverka höga boendekostnader efter det att marken bebyggts och att hindra spekulationsvinster. Ofta är det fråga om värden som det allmänna själv skapar genom sin planering.

Visst undantag rörande egna hem o likn ("villagarantin") görs i sammanhanget; här utgår under alla förhållanden ersättning för återanskaffningsvärdet, däremot inte heller i detta fall för eventuella förväntningsvärden därutöver. Om man kan se bestämmelsen som ett stöd för att generösare kompensation skall utgå för personlig egendom är tveksamt: den omfattar tex inte rättigheter som bostadsarrande, hyresrätt eller bostadsrätt (där dock ersättningsfrågan mindre ofta blir aktuell), och här som annars kan lagstiftaren ha varit mera frikostig än grundlagen tvingar honom till. Troligen har en sådan generositet ansetts politiskt motiverad.³³

Förfogandelagen föreskriver i 29 § en skälighetsbedömning, när ersättning bestäms för egendom som tas i anspråk med äganderätt. Härvid skall ersättningen begränsas till nödvändiga kostnader för framställning eller återanskaffning (såvitt gäller ingrepp mot återförsäljare, kostnader för återanskaffning och återförsäljning). I nödvändiga kostnader anses ingå bli

³² Jfr von Eyben i Dansk miljøret IV s 66 ff, Ross-Espersen s 696 ff, Sørensen 22.08.

³³ Jfr prop 1971:122 s 185 ff, 257 f, 264.

förrättning av nedlagt kapital, vilket skall täcka vad som brukar betecknas som företag- eller handelsvinst. Enligt motiven skall vidare kostnaden bestämmas till vad den skulle ha varit i företag med rimlig grad av rationalisering – har kostnaden varit högre än så för den enskilde företagaren, får han stå risken själv. Indirekta skador och förluster, t ex när ingreppet medför inskränkning av driften eller utgifter beroende på att ingångna avtal inte kan hållas, skulle däremot inte ersättas. Ersättningen antas motsvara vad som skulle ha erhållits vid en frivillig försäljning under prisreglering – ett tillstånd som förmodas råda under den tid de särskilda lagarna är i kraft.³⁴

I motiven (tillkomna ungefär samtidigt som den senaste ändringen i 2:18 RF) har man framställt detta som "full ersättning" för förlusten, vilket innebär att det citerade uttrycket används på ett ganska ovanligt sätt.³⁵ Bl a räknas tydligen inte indirekta skador som förlust. Uttalandena, som lagrådet lämnade utan erinran, kan sammanställas med de pågående försöken att förbättra ersättningsgarantin i 2:18 (1.3 ovan). De förefaller inspirerade av en del liknande motivuttalanden vid tillkomsten av 1954 års förfogandelag; dessa tycks dock ta sikte bara på principen att ägaren får finna sig i den allmänna värdesänkning som prisreglering medför, och det medgavs att lagstiftningen inte innebär att ägaren försattes i samma läge som om åtgärden inte vidtagits.³⁶ Om full ersättning är vad förfogandelagen ger, minskar onekligen en regel om sådan ersättning i värde för den enskilde. – Att märka är att uttalandena i 1978 års proposition gjordes från en borgerlig regerings sida. Själva ersättningsregeln infördes emellertid i sina huvuddrag redan 1939.³⁷

Tas egendom i anspråk med nyttjanderätt utgår också skäligen ersättning, nu för förlorad avkastning, vissa direkta kostnader i anledning av ingreppet samt skada och avsevärd försämring av egendomen. Mera ordinarie slitage gottgörs tydligen inte, inte heller annan mindre försämring som beror på nyttjandet. (Se 30 §.) Också detta innebär ett visst avsteg från principen om ersättning för all skada. Därtill kommer att inte heller här indirekta förluster ersätts, t ex när företagaren inte kan använda ineliggande lager av råvaror eller halvfabrikat till följd av förfogandet.³⁸

Enligt 33 § skall, i den mån det är lämpligt och möjligt, ersättningen på förhand bestämmas genom taxa, vilken kan frångås bara om riksvärderingsnämnden på grund av särskilda omständigheter finner taxepriiset vara obilligt – alltså en stark schablonisering av ersättningen, vilken naturligtvis också den kan leda till en inte obetydlig reduktion av det belopp som motsvarar den verkliga skadan.

³⁴ Prop 1977/78:72 s 99 f.

³⁵ Prop 1977/78:72 s 99 f (jfr s 155); jfr Bengtsson i Festskrift till Jan Hellner s 82 f.

³⁶ Prop 1954:20 s 101 ff, ALU 1954:19 s 82. Tankegången har närmare utretts av Brunfelte-Svegfors s 74 ff.

³⁷ Jfr härom prop 1939:284 s 28 f, 35, 63, 68; FLU 1939:36 s 16 f.

³⁸ Prop 1977/78:72 s 100.

Ransoneringslagens bestämmelser om inlösen eller avstående av förnödenhet är uppbyggda på liknande sätt som förfogandelagens regler (18–24 §§), och hänvisning har skett till förfogandelagens motiv i fråga om ersättningens storlek.³⁹ Bestämmelser om taxa saknas dock.

I sammanhanget bör vidare nämnas *valutalagen*, vars existens dock bara antyds av fri- och rättighetsutredningen⁴⁰ och inte berörs i motiven till 1979 års grundlagsändring. Regeringen kan enligt 2 § 3 p föreskriva att utländska betalningsmedel, utländska fordringar och utländska värdepapper skall erbjudas riksbanken eller valutabank mot inlösen i svenskt mynt, något som tydligen kan leda till att inte verkliga värdet ersätts (se 4 § 2 st).⁴¹ Regeln kan bli tillämplig inte bara vid krig och krigsfara utan också annars, om detta provas nödvändigt för att nå "de centrala mål som fastställts för den ekonomiska politiken" (se 1 § 3 st). Det får antas att även den nu omtalade ersättningsregeln – som ju är tillämplig under mera speciella förhållanden – ansetts förenlig med 2:18.

Brandlagens regler om ersättning när privat egendom tas i anspråk för räddningstjänst omtalas bara i förbigående i förarbetena till 2:18⁴² och har därför inte så stort intresse i sammanhanget. Enligt motiven till brandlagen innebär reglerna att "skälig" ersättning skall utges.⁴³

I förarbetena berörs också den allttjämt gällande *lagen av 1932 om skyldighet i vissa fall att tillhandahålla förnödenheter m m för ordningsmaktens behov*.⁴⁴ Här föreskrivs att "full ersättning" skall utgå för förnödenheter, transportmedel, utrymmen m m som enligt länsstyrelsens beslut skall tillhandahållas med äganderätt eller nyttjanderätt. I motiven har betonats att ersättning skulle avse det verkliga värdet, jämte skada eller intrång; regeln om full ersättning infördes just för att klargöra detta.⁴⁵

Motiven till 2:18 nämner däremot inte patentlagstiftningen, som ju ger vissa regler om nedsatt expropriationsersättning.⁴⁶ Möjligen har reglerna i fråga inte varit aktuella i sammanhanget; med tanke på den omsorg varmed materialet genomgått är det dock troligare att även dessa har ansetts förenliga med bestämmelsen om egendomsskydd (jfr 4.11 ovan).

Vid den följande diskussionen av möjligheten att bestämma en reducerad ersättning finns det skäl att i åtskilliga sammanhang återkomma till de nu behandlade lagarna.

³⁹ Prop 1977/78:75 s 80 f.

⁴⁰ Se SOU 1975:75 s 430 ("valutapolitiskt syfte").

⁴¹ Jfr härom prop 1939:290 s 18, 70, 73; Fahlbeck m fl, Medborgarrätt s 220 f; Rosenberg s 33 ff, 42 f.

⁴² SOU 1978:34 s 167; jfr även SOU 1975:75 s 429 f.

⁴³ SOU 1971:50 s 201 f, jfr nedan 5.5 vid not 101 f.

⁴⁴ Lagen omtalad SOU 1975:75 s 428.

⁴⁵ NJA II 1932 s 784 f; jfr Jägerskiöld, Monopol s 34 med not 58.

⁴⁶ Se ovan 4.11 vid not 200 ff.

5.3. Vad först angår betydelsen av *egendomens art* för reduktionsmöjligheten, gäller ju presumtionsregeln i expropriationslagen bara fastigheter. Regeln kan här bli tillämplig i de allra flesta inlösenfall. Sannolikt skulle en liknande reduktion av den del av ersättningen som motsvarar förväntningsvärden vara möjlig i fråga om lös egendom. Praktisk betydelse kunde en sådan princip få framför allt om aktier skulle inlösas av det allmänna eller annars genom myndighetsbeslut. Man kan under inga förhållanden anse det nödvändigt enligt regeringsformen att begränsa principen till fastigheter. En annan sak är att skälen för nedsättning här kan få speciell tyngd.

Förfogandelagens regler avser både fast och lös egendom; i det förra fallet kan dock egendomen endast tas i anspråk med nyttjanderätt (5 §), något som kan förmodas bero på att omhändertagandet här förutsatts bli temporärt. Situationen att ersättning skulle bestämmas med ledning av prisreglering passar inte så bra vid expropriation av fastigheter; det kan dock framhållas att maximalpriser på fast egendom i Danmark och Norge ansetts få inverka på expropriationsersättningen.⁴⁷ I varje fall ger inte heller förfogandelagens bestämmelser något stöd för att man skulle göra en principiell skillnad mellan fast och lös egendom.

Denna olikhet utgör alltså knappast någon faktor av betydelse i sammanhanget. Däremot är det möjligt att bagatellartade skador lättare kan lämnas utanför, om det bara är *särskild rätt* som tas i anspråk (jfr 5.4 nedan). Klara exempel på ett sådant resonemang förekommer visserligen bara vid sådan kristidslagstiftning som förfogandelagen,⁴⁸ men det bör framhållas att full ersättning inte heller torde garanteras när annans egendom blir nyttjad med stöd av brandlagen.⁴⁹ Skillnaden ter sig inte riktigt konsekvent och inte heller alldeles rimlig. Sannolikt är det rättstekniska skäl som här blivit avgörande, bl a svårigheten att urskilja smärre slitageskador och andra mindre förluster på grund av nyttjandet.⁵⁰ Man bör knappast fästa någon principiell vikt vid denna olikhet.

Det är vidare tänkbart att reduktion inte skulle vara tillåten beträffande *personlig* egendom, något som skulle stämma rätt väl med det nyss berörda undantaget från presumtionsregeln i fråga om egen bostadsfastighet ("villagarantin"). Den regeln synes dock vara en ganska naturlig följd av presumtionsregelns konstruktion: här är det ju typiskt sett inga förväntningsvärden som blir aktuella. Om ägaren åberopar att en villafastighet skulle kunna exploateras på annat vis, t ex genom att en kontorsbyggnad uppförs på tomten, torde presumtionsregeln i och för sig kunna tillämpas vid värde-

⁴⁷ Se von Eyben i Dansk miljøret IV s 75, Poul Andersen s 763; jfr Andenæs i Lov og rett 1975 s 269 ff.

⁴⁸ Se ovan 5.2 efter not 37.

⁴⁹ Se nedan 5.5 vid not 101.

⁵⁰ Se nedan 5.4 efter not 56.

ringen. Som förut framhölls täcker vidare villagarantin inte alla fall där bostad tas in anspråk.⁵¹ Det är alltså svårt att konstatera någon konsekvent särbehandling av personlig egendom ens i fråga om fastigheter, och 2:18 kan knappast antas bygga på en sådan olikhet.

I fråga om personlig *lös* egendom torde det huvudsakligen vara motorfordon och fritidsbåtar som kan tas in anspråk, närmast då enligt förfogandelagen och kanske brandlagen. Att någon särbehandling skulle vara avsedd är även här svårt att konstatera. Men naturligtvis får indirekta skador mindre betydelse i dessa fall.

I litteraturen har tagits upp tanken att föreskriften i 1:2 RF, att den enskildes ekonomiska välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten, skulle innebära att varje enskild skulle åtnjuta ett visst mått av ekonomiskt skydd för sig personligen, dock bara för en relativt begränsad sfär runt den enskildes person.⁵² Sannolikt är emellertid detta område så snävt att ett eventuellt skydd saknar praktisk betydelse i fråga om ersättningsnivån; det är för övrigt ovisst i vad mån paragrafen kan tillmätas någon betydelse när det gäller tillåtligheten av viss lagstiftning. Att låta den väga med i ett sådant sammanhang verkar kanske rimligt, men i detta fall väger den nog inte tungt.

I det föregående har *fordringsrätt* ansetts falla under 2:18 (se 4.14 ovan). Det finns inget stöd för att man skulle anse några speciella regler gälla för ersättningens storlek i detta fall.

Även om egendomens art kan ha en viss begränsad betydelse för möjligheten att reducera ersättningen, är det alltså svårt att konstatera vad som närmare kan gälla i detta avseende. I jämförelse med andra faktorer som här skall behandlas har troligen egendomens art inte så stor vikt.

5.4. Nästa fråga blir, vilken betydelse *reduktionens storlek* kan ha för frågan om en reduktionsregel är förenlig med 2:18 RF. Det kunde synas naturligt att denna faktor fick väsentlig betydelse i sammanhanget.

Som nämnt ansågs redan vid regeringsformens tillkomst en enbart symbolisk ersättning inte vara förenlig med den ursprungliga bestämmelsen om egendomsskydd. Detta framgick inte av bestämmelsens ordalag utan torde snarare ha berott på en mera generell princip, att det inte är möjligt att på detta sätt kringgå grundlagen genom lagregler som i realiteten innebär ett klart avsteg från dess syfte.⁵³ Grundsatsen, att regler som bara föreskriver en symbolisk ersättning inte kan accepteras vid expropriativa förfoganden, måste rimligen antas gälla också idag. Det vore naturligt om principen hade skärpts efter 1979 års lagändring.

⁵¹ Se ovan 5.2 vid not 33.

⁵² Petrén i Äganderätt och egendomsskydd s 94.

⁵³ Se ovan 1.3 vid not 50 f, 2.7 vid not 129 ff.

Det är emellertid omöjligt att säga vilken nivå ersättningen skall nå för att inte regeln skall anses som ett otillbörligt avsteg från 2:18. Den diskussion som förekommit rörande PBL-förslagets procentregler (se 4.8 ovan) avser rådighetsinskränkningar, inte överföring av egendom. Det saknar visserligen inte intresse att lagrådet här har funnit en reduktion av ersättningen som uppgår till 20 % av fastighetsvärdet förenlig med regeringsformen därför att den rört en rådighetsinskränkning, samtidigt som man ifrågasatt om den gick att förena med rättsordningen i övrigt; en sådan nedsättning skulle stå i mindre god överensstämmelse med hittills tillämpade ersättningsprinciper, medan däremot 10 % från denna synpunkt kunde vara godtagbart.⁵⁴ Möjligen kunde sägas att en 20-procentig reduktion så mycket mindre kan accepteras, när det allmänna som i överföringsfallet *vunnit* på ingreppet. Det är emellertid *en* sak att kritisera en lagregel för att den dåligt stämmer med gällande rätt, en annan att anse den grundlagsstridig. Lagrådet är skyldigt att också ta upp den förra frågan enligt 8:18 p 1 RF, men självfallet måste olika måttstockar användas.⁵⁵

Att märka är vidare att regeln i 4 kap 3 § expropriationslagen ibland kan medföra en mycket betydande avvikelse från det verkliga värdet på en fastighet, som när det är fråga om mark som saknar varje ekonomiskt värde, om den inte får exploateras för bebyggelse (t ex klippmark vid kusten). Det verkar klart att man i varje fall inte kan se reduktionens omfattning som det ensamt avgörande kriteriet; en mycket kraftig nedsättning av ersättningen kan i och för sig göra en lagregel oacceptabel, men i allmänhet torde också beaktas bl a sådana faktorer som förlustens art och skälen för reduktionen (jfr 5.5, 5.6 och 5.8).

En tänkbar princip kunde vara att i varje fall *oväsentliga* ingrepp generellt kunde ske utan ersättning. Från ägarsynpunkt ter sig nog detta som en riskabel grundsats: äganderätten kunde urholkas genom att flera ingrepp företas, som var för sig är av mindre betydelse men vilkas sammanlagda effekt kan bli allvarig.⁵⁶ Såvitt angår klara överföringar av äganderätt eller fordringsrätt till annan, ger materialet knappast något egentligt belägg för att en sådan väsentlighetsprincip skulle vara godtagen. Ordalagen i 2:18 ("för förlusten") tyder i varje fall inte på något sådant, hur de än får uppfattas i övrigt. Värdet av exproprierad egendom skall enligt gällande lagstiftning ersättas även om det är ringa, och motiven till 2:18 ger inte stöd för att ersättningsgarantin skulle ha något annat innehåll. – Däremot skall som nämnt bara *avsevärd* försämring av egendomen ersättas när den tas i anspråk med nyttjanderätt enligt förfogandelagen (5.2 ovan). Som nyss påpekades kan här rättstekniska skäl ligga bakom kravet på mera kvalificerad skada,

⁵⁴ Prop 1985/86:1 s 217 ff.

⁵⁵ Jfr ovan 2.1 vid not 23 ff. – Jfr här även NJA 1981 s 351 I och II.

⁵⁶ Jfr Skogh i SvJT 1985 s 100, Brunfelter s 77.

särskilt svårigheten att avgränsa slitageskada som överstiger det tillåtna. Visst slitage måste ju bli en minuspost, när man beräknar ersättning för förlorad avkastning enligt 30 § förfogandelagen med hjälp av en differensmetod. – En annan möjlighet är att ersättningen ansetts gälla en sådan följdskada som inte omfattas av ersättningsgarantin och därför inte behöver gottgöras fullt ut (se 5.6 nedan).

Lagrådet har reagerat också i vissa fall där avsteg från 2:18 föreslagits vid relativt obetydliga ingrepp av expropriationstyp, varvid man dock i stället för att åberopa grundlagsregeln hänvisat till allmänna ersättningsprinciper.⁵⁷ Möjligen kunde diskussionen om den tidigare berörda lagstiftningen om utvidgad rätt till handredskapsfiske tyda på en annan inställning. Lagrådet (en annan avdelning än den som sysslade med PBL-förslaget) godtog i sitt yttrande en viss tröskel för ersättningsskyldigheten ("skada av någon betydelse").⁵⁸ Att märka är dock att lagrådet *dels* inte ansåg 2:18 klart tillämplig på lagstiftningen, *dels* grundade ståndpunkten på ett ganska speciellt resonemang, som inte gällde själva värdet av fiskerätten.

Till stöd för en sådan tröskelregel åberopade lagrådet paralleller från 4 kap 2 § expropriationslagen.⁵⁹ Emellertid avser detta lagrum en annan typ av skada. Regeln tar sikte på inverkan av expropriationsföretaget; i detta sammanhang har endast negativ inverkan vid rättighetsexpropriation egentligt intresse. Här skall miljöskadelagens ersättningsprinciper gälla. Som framgår av det följande (5.6) är detta en situation som bör hållas isär från den minskning i marknadsvärdet som själva ingreppet medför (jfr 4 kap 1 § första meningen); där är huvudregeln full ersättning. I fiskefallet blev den senare skadetyper aktuella åtminstone i normalsituationen; några särskilda störningar på fiske- rättshavarens mark blir väl, typiskt sett, knappast fråga om, och de torde i vart fall inte ha åsyftats med uttalandet. Hade man följt expropriationsregler, borde under sådana omständigheter inte någon tröskelprincip ha förordats. – Men eftersom principen i 2:18 RF inte direkt tillämpades, kan regleringen knappast ses som ett klart avsteg från en grundsats om full ersättning enligt grundlagsregeln – om nu någon sådan grundsats alls antagits gälla. Man bör nog inte lägga in för mycket i lagrådets argumentation på denna punkt.

Är det däremot fråga om skada genom det företag som ingreppet syftar till, eller en följdskada till själva ingreppet, torde ett undantag för oväsentlig förlust eller liknande vara tillåtet.⁶⁰ I den mån grundlagsregeln skulle omfatta

⁵⁷ Prop 1982/83:114 s 7 f, jfr s 9. Se även prop 1946:355 s 30, där dock en väsentlighetsregel blev resultatet (s 34).

⁵⁸ Prop 1984/85:107 s 154, 158.

⁵⁹ Prop 1984/85:107 s 154 f. – Liknande invändning har Lars Andersson riktat mot resonemanget i en debattartikel i SvD 3.3.1985; hans uppfattning om ersättningsnivån enligt 2:18 stämmer dock inte med den här framförda.

⁶⁰ Se nedan 5.6.

vissa rådighetsinskränkningar – något som här ansetts osannolikt⁶¹ – står det vidare klart att man får godta en sådan begränsning av ersättningsrätten, vilken ju stämmer väl med gällande ersättningsregler utanför tvångsöverföringarnas område.⁶² Regeln om ersättning för förlusten i 2:18 framstår vid dessa ingrepp på sin höjd som en allmän princip, vars närmare innehåll framgår av den enskilda lagens innebörd och tillämpningsområde. Resonemanget är känt från norsk och dansk rätt, fast det där oftast brukar gälla grundlagsregelns räckvidd, inte så mycket ersättningsnivån.⁶³

Av det sagda framgår, att det närmast är i fråga om värdet av överförd egendom som man kan kräva att även smärre förluster ersätts (jfr 5.5 nedan). Och inte ens då lär det finnas tillräcklig grund för en domstol att åsidosätta en lagregel som utesluter ersättning för oväsentlig förlust eller liknande. Däremot är det naturligt att – med stöd av 2:18 – tolka en sådan lagbestämmelse restriktivt i konkreta fall av denna typ. Den skulle t ex tillämpas endast vid överföringar utan bevislig ekonomisk betydelse.

Ett väsentlighetskrav kunde vid större ersättningar tänkas innebära att i alla händelser en oväsentlig *reduktion* av ersättningsbeloppet skulle vara möjlig, exempelvis som ett led i en schabloniserad skadereglering.⁶⁴ Man kunde tycka att det alltid borde gå att föreskriva en mindre nedsättning av detta slag; en sådan föreskrift kan sägas i sak ungefär motsvara de regler om skälig ersättning som redan nu förekommer här och var i lagstiftningen.⁶⁵ En grundsats, att den enskilde vid expropriativa ingrepp alltid skall stå en bestämd självrisk med visst belopp eller viss andel av egendomens värde, stämmer emellertid mindre väl med 2:18, om den inte kan motiveras med förlustens art eller ingreppets speciella syfte. (Jfr närmare 5.5 och 5.8 nedan.)

En närliggande fråga är, om man vid tillämpningen av 5:18 kan ta hänsyn till hur pass hårt ett ingrepp drabbar en skadelidande. Vad som för den ene ägaren framstår som oväsentligt kan för den andre utgöra ett allvarligt hot mot hans ekonomi. Kan med andra ord *sociala* skäl påverka ersättningsgarnas storlek? Att 2:18 inte antyder något sådant är nog inte en avgörande invändning; att ge uttryck för sociala överväganden i en generell regel av detta slag kan knappast ha tett sig naturligt. Inte heller torde likhets-

⁶¹ Se ovan 4.8 vid not 155 ff.

⁶² Se ovan 4.8 vid not 144 ff.

⁶³ Jfr ovan 1.2 vid not 13 ff, 21, Andenæs i Lov og rett 1975 s 253, och från rättspraxis bl a NRt 1979 s 971, NRt 1980 s 94 samt även Fleischer s 81; från Danmark Illum, Servitutter s 61 f, Ross-Espersen s 686 ff, Poul Andersen s 762 f.

⁶⁴ Jfr NJA 1977 s 474, ang ords- och allmänvanlighet vid ersättning enligt väglagen för störningar genom vägtrafik – alltså skada genom expropriationsföretaget, men inte genom inlösen.

⁶⁵ Se ovan 5.2 vid not 34 ff, nedan 5.10 vid not 160 ff.

principen utgöra något hinder mot att sådana synpunkter skulle inverka i sammanhanget. Det är ju här fråga om kända rättspolitiska tankegångar, som aktualiseras inte bara i skadeståndsrätten – t ex i vissa jämningsregler⁶⁶ – utan också enligt åtskillig lagstiftning om ersättning för förstörelse av egendom o likn (se närmare 4.7 ovan). Man kan också åberopa den nyss berörda målsättningsparagrafen i 1:2 RF; ett ingrepp mot otillräcklig ersättning kan ibland framstå som ett väsentligt hot mot den enskildes ekonomiska och sociala välfärd. Av sådana skäl kan man tänka sig att en oförmånlig ersättningsregel, som i huvudsak drabbar en viss kategori personer vilka typiskt sett är ekonomiskt illa ställda, anses generellt otillåten eller åtminstone underkänns när den i ett visst fall skulle slå alltför hårt. Man skulle alltså kunna kräva att regeln i situationer av denna typ ger utrymme för billighetssynpunkter.

Det är emellertid svårt att finna något stöd för resonemang av denna typ i lagstiftningen om egentliga expropriativa ingrepp. "Villagarantin" i expropriationslagen bygger som sagt knappast på några sociala hänsyn. I förarbetena till 2:18 RF framträder inte heller sådana synpunkter – något som i och för sig kan verka anmärkningsvärt, med tanke på att de spelade så stor roll för annan lagstiftning tillkommen under samma period. Det förefaller som om den principiella skepsis mot egendomsskyddet, vilken är så påtaglig i grundlagsmotiven (se ovan 2.3), har tagit över önskemålet att skydda enskilda utan större ekonomiska tillgångar.

Tanken att låta billighetsskäl, generellt eller i det enskilda fallet, påverka möjligheten att reducera ersättningen stämmer bättre med Europakonventionens egendomsskydd, som detta för närvarande uppfattas. Skall man finna en rimlig balans mellan båda sidors intressen, går det knappast att bortse från den enskildes ersättningsbehov.⁶⁷ Något klart belägg för ett sådant synsätt har jag dock inte kunnat finna i Europadomstolens eller kommissionens praxis.

Allt som allt är det väl knappast uteslutet att åtminstone vid tillämpning av en skälighetsprincip⁶⁸ beakta sociala synpunkter av det angivna slaget. Men det finns inget stöd för att de skulle få spela någon större roll i sammanhanget.

Inte heller reduktionens storlek tycks alltså bli ensamt avgörande för tillämpningen av 2:18. Men onekligen är det en viktig faktor vid gränsdragningen.

5.5. Förlustens art: ersättning för värdet. Vad sedan angår typen av förlust som garanteras ersatt enligt 2:18, blir frågan till en början om vissa förlust-

⁶⁶ Se t ex 2:2, 2:3, 4:1, 6:1 3 st, 6:2 SkL.

⁶⁷ Jfr kommissionen i Lithgow v U.K. nr 372, 375 f; Gillow v U.K. nr 154 ff.

⁶⁸ Se härom nedan 5.10.

poster får beräknas på något särskilt sätt, vilket ger mindre än full kompensation för skadan. Enligt förarbetena godtas ju presumtionsregelns och förfogandelagstiftningens speciella beräkningssätt; men ger dessa uttryck för en mera generell princip av innebörd att man endast får använda metoder av detta slag, om en nedsättning skall godtas enligt grundlagen? Inte bara reduktion av ersättningen vid andra förlusttyper utan också andra reduktionsmetoder skulle i så fall strida mot paragrafen. (Här bortses då från en skälighetsprövning av ersättningsfrågan; se härom 5.10.)

Det finns anledning att skilja mellan ersättning för värdet av själva den egendom som tas i anspråk (motsvarande löseskillingen vid expropriation) å ena sidan, ersättning för annan skada (här kallad följdskada) å andra sidan. Den senare frågan behandlas i följande avsnitt (5.6). Till en början blir alltså problemet hur "värdet" skall ersättas. Även om uttrycket inte används i 2:18, utgör mistat värde naturligtvis en förlust enligt paragrafen.

Som bekant utgör värdet ett mycket svårbestämbart begrepp, som vållat svårigheter inom ersättningsrätten över huvud taget.⁶⁹ Lagstiftaren får redan av detta skäl antas ha en ganska vid marginal för att föreskriva olika beräkningssätt.

I litteraturen har beträffande värdering av egendom i allmänhet inom ersättningsrätten diskuterats motsättningen mellan subjektivt värde, där ägarens särskilda förhållanden beaktas, och objektivt värde, bestämt oavsett vem som äger egendomen.⁷⁰ I detta sammanhang behöver man knappast uppehålla sig längre vid denna diskussion. Det torde stå klart, att vad 2:18 *garanterar* bara är ersättning för det objektiva värdet. De förut återgivna motiven (5.2), som ju hänvisar bl a till expropriationslagens regler om löseskillning⁷¹ och förfogandelagens bestämning av det skäligen värdet, lämnar knappast något utrymme för tvekan på denna punkt. En annan sak är att inte sällan ersättning utgår också för subjektivt värde.

Vad beträffar den nedsättning av ersättningen för vissa *förväntningsvärden* som presumtionsregeln innebär, kan det synas naturligt att acceptera regler av samma slag också i andra motsvarande fall. I litteraturen har sagts att den enskilde aldrig kan räkna med att få sådana värden ersatta enligt grundlagen,⁷² och förmodligen är det en riktig bedömning. Om värdet skapats

⁶⁹ Se t ex Persson s 283 ff; Hernmarck s 100 ff; Hellner s 282 ff m hänvisn.

⁷⁰ Se Hellner s 281 ff m hänvisn och Persson kap 5-8.

⁷¹ Jfr Bouvin-Hedman-Stark s 153 f.

⁷² Se Petré i Äganderätt och egendomsskydd s 98.

genom expropriationsföretaget spelar ingen roll. Kompensation skulle alltså på sin höjd vara garanterad för värdet vid *tillåten* användning.⁷³

En regel som föreskriver att ersättningen skall omfatta åtminstone denna förlustpost men inte behöver täcka andra poster kan synas vara ett bräckligt skydd för ägaren. Särskilt bör framhållas att ingen grundlagsregel förbjuder att lagstiftaren först generellt begränsar rätten att råda över egendom av visst slag och sedan ger regler om kompensation bara för tillåtet bruk av egendomen. På detta vis kan ersättningsmöjligheten väsentligt inskränkas. Ungefär så gick det ju också till, när presumtionsregeln gjordes tillämplig också på områden avsedda för glesbebyggelse: endast ett år före 1973 års lagstiftning härom infördes ett generellt krav på byggnadslov i sådana fall. Man kan inte gärna ställa en ägare bättre efter expropriation än om han fått behålla sin mark.⁷⁴ – Här kan också nämnas 1974 års lagstiftning om koncession för torvtäkt (4.6 ovan); torven ansågs sakna värde för fastighetsägaren, men på sikt torde detta bara kunna motiveras just genom att koncessionstvång för täkt genomfördes.⁷⁵

Förutsättningen för att man skall godta metoden att kombinera rådighetsinskränkningar och ersättningsregler på det angivna sättet får emellertid antas vara att det inte är fråga om ett rent *kringgående* av bestämmelsen i 2:18. Som tidigare utvecklats (2.6) kan något sådant inte anses förenligt med RF. Det blir då fråga närmast om vad som i andra sammanhang rubriceras som maktnissbruk – *détournement de pouvoir* – som inte torde kunna tolereras heller när det kommer från lagstiftarens sida.⁷⁶ I norsk doktrin har framhållits att en användningsreglering, som getts särskilt i avsikt att reducera ersättningen vid expropriation, knappast kan stå sig.⁷⁷

För att inte kombinationen skall ses som ett otillåtet kringgående, torde man alltså böra kräva att rådighetsinskränkningen har ett rimligt *självständigt* ändamål, som fallet var just när byggnadskontrollen skärptes för glesbebyggelsens del. Den får inte bara syfta till att ta bort rätten till gottgörelse.

Ett sådant krav kan synas föga besvärande för statsmakterna, eftersom i de allra flesta fall man kan åberopa åtminstone något motiv till att

⁷³ I SOU 1978:34 s 168 godtas värdet vid "tillåten" användning. Jfr Roos i Om våra rättigheter I s 99 (ersättning får inte "överstiga" egendomens värde vid tillåten användning; sannolikt menas "understiga"). Jfr om norsk rätt Stordrange s 45 f, 70 ff.

⁷⁴ Jfr Fleischer s 176 ff. Se även NJA 1957 s 736 (inverkan av stadsplan) och allmänt om dessa frågor Almgren i Svensk rätt i omvandling s 1 ff.

⁷⁵ Jfr prop 1974:146 s 171 f, 181.

⁷⁶ Jfr Sundberg, Allmän förvaltningsrätt s 182 ff och Kommunalrätt s 279, Rietz i FT 1957 s 258 f.

⁷⁷ Andenæs s 434; jfr Knoph, Hensiktens betydning s 73.

kontrollera användningen som kan verka godtagbart.⁷⁸ Visserligen är det nödvändigt att göra en objektiv prövning av syftet med kontrollen: frågan blir om regeln verkligen kan antas tillgodose ett allmänt intresse. Men kraven torde inte kunna ställas så värst högt i detta fall. Ofta kan det ju finnas anledning att ingripa på två sätt mot vissa otillfredsställande förhållanden i fråga om egendom: dels genom rådighetsinskränkningar, dels genom ökade möjligheter till inlösen. Att lagstiftaren använder båda vägarna, behöver inte innebära att det föreläggat något grundlagsstridigt syfte. Det kan framhållas att enligt motiven till 2:18 presumtionsregeln tycks ha ansetts generellt godtagbar,⁷⁹ också när inte marken på något sätt kunde antas ha varit aktuell för tätbebyggelse; redan ett krav på byggnadslov ute i obygd kunde vara nog för att ersättningen skulle kunna reduceras. Med tanke härpå torde man kunna acceptera de allra flesta rådighetsinskränkningar i sammanhanget. Av betydelse bör bli bl a om en motsvarande inskränkning redan förekommer i en liknande situation; detta talar mot att en ny regel av samma slag borde ses enbart som ett led i en strävan att reducera ersättningen för den enskilde.

Också en annan närliggande invändning bör tas upp i detta sammanhang. En rådighetsinskränkning kan, som i de nyss berörda fallen, innebära att den enskilde allttjämt har vissa *möjligheter* att utnyttja sin fastighet på visst sätt. Att han inte *med säkerhet* kan räkna på detta behöver ju inte innebära att egendomen i den öppna marknaden saknar varje förväntningsvärde – chanserna kanske i själva verket är mycket goda för att ägarens planer skall kunna genomföras. En beräkning av ersättning enligt presumtionsregeln, liksom enligt andra regler som bara medger ersättning för värdet vid tillåten markanvändning, kan sägas gå ut på att man får räkna med maximala svårigheter för den enskilde, när man bedömer vad som skulle ha hänt om inte det allmänna inlöst egendomen. Naturligtvis kan detta vara mindre realistiskt. Bedömningen skiljer sig också från vad som gäller inom skadeståndsrätten, där man beräknar ersättning efter värden som bygger på den *sannolika* utvecklingen – inte på den osannolikt ogynnsamma.⁸⁰ Man kan fråga, om det är rimligt att acceptera regler som på detta vis går ifrån den skadeståndsrättsliga bedömningen. Som förut framhållits kan skadeståndsrättsliga principer antas fylla ut grundlagens regel.

Synbarligen har emellertid lagstiftaren genom de förut återgivna motivut-talandena godtagit lagregler som utgår från en osannolikt dålig utveckling, och detta även när de förekommer utanför expropriationslagens område. Presumtionsregelns betraktelsesätt bör därför kunna användas också i situa-

⁷⁸ Jfr Anders Vinding Kruse i TFR 1947 s 295.

⁷⁹ SOU 1978:34 s 168, jfr s 166.

⁸⁰ Se om en liknande situation Bengtsson, Skadestånd vid myndighetsutövning II s 82 f m hänvisn, 91 ff.

tioner av annat slag, utan att det blir fråga om något grundlagsstridigt avsteg från regeln om ersättning för "förlusten". Sålunda kan begränsningsmetoden med all sannolikhet föreskrivas också beträffande förväntningsvärden hos lös egendom, t ex aktier (jfr 5.3 ovan).

Om man fordrar en fullständig parallell med presumtionsregeln skulle det innebära, att staten kan tvångsinlösa aktier med bortseende från den del av deras marknadsvärde som beror på förväntningar om sådana ändringar i företagets verksamhet som vid tillfället inte var tillåtna (en komplicerad värderingsregel, som dock är i vart fall teoretiskt tänkbar).

Det nu antydda betraktelsesättet innebär också att så snart utnyttjande av vissa naturtillgångar kräver tillstånd, lagstiftaren kan vägra markägaren ersättning för den förlust han gör genom att annan än han får ta tillgångarna i anspråk. Gottgörelsen omfattar bara det värde dessa kan ha i icke utnyttjat skick. Ett sådant resonemang torde bl a ligga bakom gruv- och mineralagarnas ersättningsregler – tillgångarna saknar i sig värde för markägaren, så länge de är del av hans fastighet.⁸¹ Däremot är han enligt denna lagstiftning berättigad till ersättning för att mark tas i anspråk för exempelvis malmbrytning; här blir vanliga expropriationsregler tillämpliga (jfr 4 kap 4 § gruvlagen, 27 § minerallagen).

Också i fråga om prisreglering ger motiven till 2:18 en direkt ledning. Det står klart att sådan reglering i princip får påverka värdet; motiven hänvisar här till förfogandelagens ståndpunkt (se 5.2 ovan). Endast det tillåtna värdet enligt prisregleringslagstiftningen skulle alltså kompenseras. Emellertid torde man på motsvarande sätt som vid rådighetsinskränkning böra bortse från en reglering som tillkommit väsentligen för att förbereda en statlig eller kommunal tvångsinlösen.⁸² Situationen, som diskuterats i norsk litteratur, torde inte vara alldeles opraktisk.⁸³

Så långt kommer man genom en direkt parallell med expropriations- och förfogandelagens regler. I fråga om både fast och lös egendom kan vidare diskuteras, om parallellen behöver vara så fullständig som nu har angetts. Måste man ersätta just samma värden som ersattes 1979 och använda just samma reduktionsmetoder som gällde då? Ordalagen ("enligt grunder som anges i lag") gör ingalunda detta nödvändigt. Sannolikt medger 2:18 att i vissa fall även andra förväntningsvärden lämnas utanför compensationen.⁸⁴

⁸¹ Jfr ovan 4.6 vid not 71 ff och vidare NJA II 1939 s 285, prop 1974:32 s 129 f, 292.

⁸² Så Andenæs s 387 och i Lov og rett 1975 s 271 f.

⁸³ Jfr Andenæs i Lov og rett 1975 s 269 ff, om sambandet mellan prisreglering och den norska lagen av 1973 om expropriationsersättning. Se om prisreglering också Fleischer s 352 ff och NRt 1976 s 1 samt numera Andenæs s 454 f.

⁸⁴ Jfr Petré, Äganderätt och egendomsskydd s 98. – Jfr här lagrådets uttalande, berört vid not 38, som kunde tyda på att det är tillräckligt om ersättning utgår, oavsett om den är adekvat. Uttalandet avsåg dock en ganska speciell situation.

Det kunde rentav tänkas att ersättningen finge begränsas till värdet vid *aktuell* användning (även om en annan användning varit tillåten). Generellt lär dock detta knappast vara möjligt. Skall t ex ägaren till en tomt, som enligt detaljplan får bebyggas, nöja sig med tomtens värde i obebyggt skick hur framskridna än bebyggelseplanerna är? Kanske bör det krävas att enligt ett betraktelsesätt som förekom i lagstiftningen redan vid tillkomsten av 2:18 ägaren själv fick stå risken för att han inte utnyttjat sin egendom på bästa sätt (jfr vad som i det följande sägs om olika metoder att beräkna egendomens värde). Hur gränsen skall dras är under alla förhållanden mycket osäkert; detta kan variera vid olika typer av förfoganden.

Av viss betydelse torde vara om det gäller ett klart expropriativt ingrepp eller om fallet ligger inom en sådan "gråzon" som lagrådet talade om vid behandlingen av lagstiftningen om handelskapsfiske.⁸⁵ Just i detta senare fall har ju alla förväntningsvärden hållits utanför ersättningen (dock emot lagrådets mening). Att märka är att därvid även lagstiftningens inverkan på den berörda fastighetens marknadsvärde synes ha betraktats som jämställd med förlust av förväntningsvärde.⁸⁶ Ett sådant betraktelsesätt framstår emellertid som omotiverat: på samma sätt som en fastighetsägare enligt 2:18 är berättigad till ersättning för en servitutsrätt som han mister (4.10 ovan), bör han i princip kunna kräva kompensation enligt grundlagsregeln, om en till fastigheten knuten fiskerätt (delvis) överförs på någon annan. Som motive-ring för lagstiftningens ståndpunkt är resonemanget otillräckligt; däremot kan det möjligen från andra synpunkter verka försvarligt (se 4.5 ovan).

Ett stöd för en reduktionsmöjlighet torde kunna hämtas i förfogande- och ransoneringslagarna. Där inskränks ju ersättningen på andra grunder än i expropriationslagen: vissa indirekta skador faller utanför, viss standardisering sker av ersättningsgill förlust, viss försämring av nyttjad egendom lämnas utan gottgörelse, och därtill kommer en allmän skälighetsbedömning av ersättningen. Reduktionen avser emellertid till stor del följdskador till förfogandet, inte den övertagna sakens eller rättighetens värde (se härom 5.6 nedan). Den kan vidare synas naturlig med tanke på lagarnas karaktär av kristidsförfattningar. Delvis utgör reduktionen en konsekvens av de speciella marknadsförhållanden i kristider, men detta kan inte vara enda motiveringen – det är tydligt att också det starka allmänna intresset kommer in i bilden, när det gäller ersättningsnivån. Denna synpunkt skall närmare behandlas i ett senare avsnitt (se 5.8 nedan).⁸⁷

Vad sedan gäller lagstiftning som inte är särskilt avsedd för krisförhållanden, förekommer en rad olika sätt att bestämma egendoms värde, alla präg-

⁸⁵ Se ovan 4.5 vid not 60.

⁸⁶ Se prop 1984/85:107 s 164 f (jfr lagrådet s 154).

⁸⁷ Resonemanget stämmer väl med Europakonventionens synsätt. Se ovan 2.4 vid not 72; jfr kommissionen i Lithgow v U K nr 360.

lade av den speciella situation där de skall användas. Redan på skadeståndsrättens område är flera beräkningssätt möjliga.⁸⁸ Man kunde göra gällande att i och med att en metod i något sammanhang har godtagits av rättsordningen som ett korrekt sätt att slå fast det verkliga värdet den också skulle vara förenlig med 2:18; den skulle ge ett uttryck för vad "förlusten" i paragrafens mening uppgår till.

En sådan ståndpunkt kan naturligtvis förefalla riskabel från den enskildes synpunkt. Värderingsreglerna fyller en mängd olika funktioner, och det är långtifrån alltid som de alls avser att ge honom kompensation för en skada. De kan syfta till att slå fast ett visst minimivärde hos hans egendom, till ledning exempelvis för taxering eller belåning. Att lägga sådana värden till grund för en ersättning vid tvångsöverföring kan leda till föga rimliga resultat. Det verkar naturligt att ha någon sorts spärr i detta avseende.

Lämpligen bör man då ta fasta på att dessa värderingsregler i allmänhet bygger på ett hypotetiskt resonemang av differensmetodens typ (5.1 ovan) men med ett annorlunda konstruerat händelseförlopp: man ställer frågan, vilket pris som egendomen skulle ha betingat eller vilken kostnad ägaren skulle ha haft i en viss situation. Presumptionsregeln bygger visserligen som sagt på att fastighetens ägare skulle antas ha haft otur, ibland av mindre sannolikt slag (jfr ovan); men det innebär knappast att lagstiftaren generellt skulle ha rätt att bestämma värdet med ledning av hur avlägsna eller opraktiska möjligheter som helst. Han får naturligtvis inte hänvisa till att egendom i händelse av krig eller liknande katastrofsituationer skulle få ett mycket ringa värde, inte heller till att ett företag i ett visst läge skulle kunna slås ut, tex om det dyker upp en övermäktig konkurrent på marknaden. För att en värderingsmetod skall godtas vid tillämpning av 2:18 bör det vara en förutsättning att detta hypotetiska förlopp är någorlunda närliggande.

Tydligen får man här skilja mellan olika värderingsregler. Något hinder torde inte föreligga att föreskriva metoder som i andra sammanhang används just för att ge en skadelidande kompensation för skadan. Reglerna i 37 och 38 §§ försäkringsavtalslagen borde inte vara uteslutna som mönster, fast de fyller en mera speciell funktion. Troligen kan man också begagna sig av det ursprungliga anskaffningsvärdet,⁸⁹ ökat med värdet av senare förbättring av egendomen – i vart fall om en uppräknings också sker med hänsyn till penningvärdets försämringar. I båda fallen torde resonemanget bygga på vissa hypotetiska händelseförlopp som mycket väl kan tänkas inträffa.

Mera diskutabel är hänvisningen till vad som uppenbarligen avsetts som *minimivärden*, föreskrivna också i ägarens intresse. Värderingsreglerna i 14

⁸⁸ Jfr Hellner s 308 ff.

⁸⁹ Se Petrén i Äganderätt och egendomsskydd s 98 (som ej talar om uppräknings av värdet).

och 15 §§ bokföringslagen bör väl kunna accepteras,⁹⁰ även om de skulle leda till resultat som understiger marknadsvärdet. Vad aktievärdering beträffar, torde inte bara omsättningsvärdet utan också det matematiska värdet – som ibland kan vara högre⁹¹ men utesluter framför allt förväntningsvärden – och avkastningsvärdet vara godtagbara i detta sammanhang. Invändningar kan däremot göras mot att endast det belopp skall ersättas som kan påräknas vid en realisation av ett företags egendom i samband med likvidation ("slaktvärdet"); en sådan regel torde i många fall medföra en betydande undervärdering. Här är det tänkta händelseförloppet typiskt sett så pass osannolikt att det nog inte bör läggas till grund för grundlagsregelns tillämpning.⁹²

Andra minimivärden förekommer i skattelagstiftningen, framför allt taxeringsvärdet på fast egendom. Numera bestäms dessa värden med utgångspunkt i 75 % av marknadsvärdet.⁹³ Även om det gäller en förhållandevis färsk taxering torde därför det verkliga värdet kunna i så hög grad överstiga taxeringsvärdet att en hänvisning till taxeringen är svår att förena med 2:18.⁹⁴ Att ägaren skulle få nöja sig med detta pris vid en försäljning ter sig alldeles orealistiskt. Visserligen kan i en del enskilda fall en kompensation efter taxeringsvärdet synas rimlig, men en generell reglering efter dessa linjer torde knappast kunna accepteras i sammanhanget. I varje fall kan man inte godta att taxeringsvärdet blir avgörande också när fastighetens värde på grund av de faktiska förhållandena på denna väsentligt ökat efter taxeringen – en obebyggd tomt har t ex numera bebyggts.

Det sagda innebär att en lagstiftning, som föreskriver ersättning efter vissa oförmånliga värderingsprinciper, kan kritiseras som dåligt överensstämmande med 2:18 också om principerna har förebild i annan lagstiftning. Men därmed är inte sagt att avvikelser från grundlagsregeln skulle vara så uppenbara att man vid *lagprövning* skulle kunna underkänna bestämmelsen. Inte någon av värderingsmetoderna utesluts av paragrafens ordalag, och flertalet avviker knappast så markant från tankegången bakom bestämmelsen att ett uppenbart fel kan anses begånget. Man kan dock känna stark tvekan inför en regel om ersättning efter taxeringsprinciper utan några modifikationer för fall där dessa leder till en uppenbar undervärdering. Det finns också en risk att en så kraftig reduktion anses strida mot Europakonventionen – det visar den senaste utvecklingen på området.⁹⁵

⁹⁰ Se Petrén a st.

⁹¹ Jfr situationen i NRt 1979 s 572 (inlösen av bankaktier).

⁹² Jfr Andenæs i NOU 1976:52 s 272 ff om skäl för och emot olika värderingsmetoder vid ingrepp av dessa slag. (Märk åter den generösare inställningen i NGrL!)

⁹³ Se 5 kap 2 § fastighetstaxeringslagen.

⁹⁴ Jfr Opsahl i Expropriationsvederlaget s 39.

⁹⁵ Jfr ovan 2.4 vid not 72 ff, 5.1 vid not 20 ff.

Vid prövningen, om ett *lagförslag* med detta innehåll skall godtas, torde det under alla omständigheter få väsentlig betydelse om en ersättningsregel i vissa, inte helt opraktiska situationer kan leda till grundlagsstridiga resultat. Detta bör vara ett skäl exempelvis för lagrådet att avstyrka lagstiftningen.

Ett beräkningssätt, som också förefaller i hög grad tvivelaktigt i sammanhanget, är att föreskriva att bara viss *andel* av den ianspråkstagna egendomens verkliga värde skall ersättas. Man kan då inte ens åberopa en anknytning till annars vedertagna värderingsmetoder. Att regler om viss procentuell nedsättning av ersättningen godtagits av lagrådet vid granskning av PBL-förslaget sammanhänger som sagt med att det här har gällt rådighetsinskränkningar, inte ett expropriativt ingrepp.⁹⁶ Även om en så kritisk författare som Gustaf Petrén synes godta metoden också vid expropriativa förfoganden⁹⁷, verkar den svår att motivera i detta läge, vare sig systematiskt eller från ändamålssynpunkter, utom med en önskan att överföra förmögenhet från den enskilde till det allmänna (eller andra enskilda). Det går knappast att finna ett tänkt händelseförlopp, där egendom skulle visa sig ha ett lägre värde bestämt på detta vis; det hypotetiska resonemanget saknar varje underlag i verkligheten. Regler som direkt vägrar full kompensation för det aktuella värdet utan att det kunnat motiveras med ingreppets speciella syfte saknas i gällande rätt, såvitt angår expropriation och andra sådana ingrepp. Att låta en förmögenhetsöverföring vara ett mål i sig själv förefaller inte tillåtet i sådana sammanhang; vill det allmänna åstadkomma något sådant är skattevägen den naturliga.

Det finns alltså goda skäl att anse en lagregel av denna typ vara oförenlig med det skyddssyfte som trots allt ligger bakom 2:18 RF. Att metoden att ersätta viss andel av värdet är förhållandevis enkel att tillämpa, om ändå en reduktion skall ske, torde inte vara tillräcklig grund för att godta den. I detta läge borde det vara möjligt att med stöd av 11:14 bortse från en reduktionsregel som leder till att enskilda drabbas av betydande förlust redan genom att egendomen tas ifrån dem – såvida det inte är möjligt att tolkningsvis förse regeln med reservationer som möjliggör en tillämpning förenlig med 2:18.⁹⁸

Det är tänkbart att redan diskussionen om en lagstiftning av expropriativ typ medför att den berörda egendomen sjunker i värde, något som kan bli aktuellt bl a i fråga om aktier.⁹⁹ Ett sådant förhållande torde inte ge grundlagsenlig rätt till det ursprungliga värdet, om egendomen inlöses.

⁹⁶ Se prop 1985/86: 1, bil s 216 ff.

⁹⁷ Petrén, a a s 98.

⁹⁸ Jfr ovan 2.6 vid not 118 f. Om Europaorganens inställning se hänvisn not 95 ovan.

⁹⁹ Jfr NRt 1979 s 572 (ej ersättning för sådan förlust).

Delvis liknande synpunkter kan anläggas på en lagstiftning som överför *fordringsrätt* mot otillräcklig kompensation (eller tillskapar eller, helt eller delvis, utsläcker en fordran under omständigheter som gör 2:18 tillämplig; jfr 4.14 ovan). Här torde dock lagstiftaren ha mindre frihet i fråga om beräkningen av värdet; det enda godtagbara skälet att i detta sammanhang värdera en fordran som inte är osäker lägre än sitt nominella värde torde vara att lagstiftningen innebär en mera omfattande omgestaltung av rättsförhållandet mellan borgenär och gäldenär, där möjligen den skadelidande enskilde på annat sätt kan anses kompenserad. (Här bortses från tvångsövertaganden av utländska fordringar i krislägen, jfr 2 § 3 p valutalagen.) Om värdesäkringen av en civilrättslig livränta eller annan fordran tas bort kan väl detta bara undantagsvis, i tider av stark inflation, aktualisera grundlagsskyddet.¹⁰⁰ Men att annars överföra abstrakta förmögenhetsvärden av denna typ mot klart otillräcklig kompensation måste anses oförenligt med 2:18 på samma sätt som när det gällde reduktion med viss andel av värdet (jfr ovan). Är differensen tillräckligt stor kan grundlagsstridigheten betraktas som uppenbar. Var gränsen går kan inte anges närmare.

Vad som nu har sagts har främst gällt tvångsöverföring av egendom. Hur *nyttjande* av rekviderad eller annars ianspråktagen egendom skall värderas är också tveksamt. Förfogandelagen föreskriver här att "skälig ersättning" skall utgå för förlorad avkastning eller nytta (30 §). Brandlagen talar i liknande sammanhang om rätt till "ersättning" (utan hänvisning till någon skälighetsbedömning, se 19 §). Motiven anger emellertid att skälig ersättning skall utgå i detta fall, och någon motsättning till lagtexten kan knappast inläsas i formuleringarna.¹⁰¹ Under alla omständigheter är uttrycket "skälig ersättning" mångtydigt, och lagstiftaren torde inte alltid ha varit klar över nyanserna (jfr 5.10 nedan). Situationen kompliceras också av att ägarens skada här kan tänkas både väsentligt understiga och väsentligt överstiga det allmännas nytta av sakens begagnande. Avgörande blir dock en värdering av skadan; en ersättning bestämd enligt principerna om obehörig vinst lär knappast kunna bli aktuell i detta sammanhang, fast detta kommer i fråga inom civilrätten.¹⁰² Sannolikt får man också när bruksrätt tas i anspråk godta olika värderingsnormer, förutsatt att inte ersättningen därigenom kommer att klart understiga ägarens förlust. Även här bör man pröva, om de bygger på ett någorlunda närliggande hypotetiskt händelseförlopp.

¹⁰⁰ Jfr Gomard, *Privat pension og social forsikring* s 158. Jfr om guldvärdesklausul ovan 4.14 vid not 265.

¹⁰¹ Se SOU 1971:50 s 201 f, där det först redogörs för dåvarande regler om "skälig ersättning" för nyttjandet och sedan sägs att skada och förlust bör ersättas till "fulla värdet" och nyttjandet med "skäligt belopp" som tidigare. Prop 1973:185 s 195 f synes godta utredningens ståndpunkt.

¹⁰² Jfr Hellner s 316 m hänvisn.

Vad angår tillfällig indragning av medel till staten, har lagrådet i ett fall ansett tillräckligt att ränta utgår på deponerat belopp, om åtgärden ansågs som expropriation – och detta trots att räntan klart understeg marknadsräntan.¹⁰³ Uttalandet ger stöd för att kravet på adekvat kompensation inte är strängt i nyttjandefallet.

Inte heller då det gäller värdet av överförd egendom går det alltså att finna några klara gränser för det tillåtna. Man får göra en avvägning mot andra faktorer som påverkar bedömningen.

5.6. Förlustens art; ersättning för följdskador. Vad som har sagts i föregående avsnitt (5.5) har avsett ersättning för själva den överförda egendomen eller rättigheten motsvarande löseskilling vid expropriation. Ett ingrepp kan emellertid också medföra *följdskador* av olika slag. Utom skada genom själva expropriationsföretaget kan nämnas fysisk skada på egendom som tas i anspråk med nyttjanderätt, avbräck i rörelse som ägaren bedriver på sin inlösta fastighet, flyttningskostnader, värdeminskning på annan egendom som tillhör den skadelidande, skadestånd till tredje man på grund av svårigheter att fullgöra skyldigheter mot denne etc.

En viss särställning intar sådan ersättning som avser inte själva *ianspråkstagandet* av egendomen utan *inverkan av den verksamhet som ingreppet avser* – motsvarande sådan företagsskada på restfastighet som behandlas i 4 kap 2 § expropriationslagen. Det är här fråga om kompensation av ett speciellt slag, som närmast liknar skadestånd. Det nämnda lagrummet anknyter sålunda till miljöskyddslagens dåvarande skadestandsregel i 30 § (nu 1 § 3 st miljöskadelagen) och föreskriver i enlighet härmed att ersättning inte utgår för oväsentliga, ortsvanliga och allmänvanliga skador.¹⁰⁴ Denna regel gällde vid 1979 års grundlagsändring – för övrigt redan vid RF:s tillkomst – och innefattas i motivens hänvisning till reglerna i expropriationslagen.¹⁰⁵ Bestämmelsen tillåter inte bara bortfall utan även reduktion av ersättningen, till den del skadan skäligen får tålas av den skadelidande (jfr NJA 1977 s 424).

Det är tydligt att en sådan reduktion är tillåten trots formuleringen "ersättning för förlusten". Att saken inte uttryckligen påpekats, när man diskuterat möjliga begränsningssätt, kan ha berott just på att skadan inte har samband med själva ingreppet i fastigheten och att ersättningen därför inte framstått som en typisk expropriationsersättning. Regeln tycks i själva verket aldrig ha varit kontroversiell från grundlagssynpunkt utan torde ha uppfattats som en naturlig konsekvens av miljöskyddslagens reglering. Det kan nämnas att motsvarande poster lär falla utanför också den danska grundlags-

¹⁰³ Prop 1983/84:200 s 38.

¹⁰⁴ Se härom Bouvin-Hedman-Stark s 169 ff.

¹⁰⁵ Se SOU 1978:34 s 166.

garantin, som ju annars är generös.¹⁰⁶ Bestämmelsen kan tänkas utgöra ett stöd för att man också i andra situationer skall kunna nedsätta ersättningen för en förlust, som beror på användning av den egendom eller rättighet varifrån den skadelidande avstått; ett liknande fall har nämnts på tal om handredskapsfiske.¹⁰⁷ Också annars kan regeln tänkas bli återopad i fall, där den skadelidande enligt skadeståndsrättsliga normer ansetts böra bära risken för denna typ av skada (jfr nedan 5.9).

När det gäller andra typer av följdskador än den angivna, utgår däremot ersättning enligt expropriationslagen (4 kap 1 § 1 st), och det kan verka naturligt att anse dem inbegripna i den förlust som 2:18 talar om. Det är ju i dessa fall fråga om en förlust genom själva ingreppet – inte genom den verksamhet som motiverat tvångsöverföringen.

Trots detta torde lagstiftaren ha vissa möjligheter att föreskriva minskning också av sådana ersättningsposter som rörelseskada av olika slag, när grunden för ersättningens bestämmande skall anges i lagen. Det kan till en början konstateras att paragrafens ordalag inte hindrar lagregler av denna typ. Vad angår motiven i 2:18 antyder de visserligen inte någon sådan reduktionsmöjlighet för expropriationsersättningens del; skillnaden mellan ersättning för egendomens värde och för övrig skada förbigås i sammanhanget, och uttalandena om anknytning till gällande lagstiftning kunde tyda på att man ville ansluta till dåvarande grundsatser om ersättning också i det senare avseendet. För övrigt kan också marknadsvärdet av egendom till någon del bero på om ägaren får stå risken själv för olika förluster i händelse av expropriation, i varje fall om risken för ett sådant ingrepp ter sig påtaglig. – Å andra sidan ger förfogande- och ransoneringslagarna exempel på att ersättning för följdskador av olika slag begränsas. Samtidigt som lagstiftaren har föreskrivit "skäligen ersättning för nödvändiga kostnader" har han genom ett speciellt beräkningssätt försökt hålla bl a indirekt skada utanför ersättningsrätten. Härvid har det rentav – i en proposition från den borgerliga regeringen – sagts att "full ersättning" ändå skulle anses utgå (se 5.2 ovan).¹⁰⁸ I den mån man kan ta fasta på detta kanske något obetänksamma motivuttalande, talar det onekligen emot att följdskador skulle inbegripas i ersättningsgarantin.

Också här uppkommer frågan, i vad mån begränsningar av detta slag skall vara möjliga utanför sådana krisförhållanden som denna lagstiftning tar

¹⁰⁶ Jfr Ross-Espersen s 694.

¹⁰⁷ Se ovan 5.4 vid not 58 f.

¹⁰⁸ Man kan sätta i fråga, om det inte är ett försök att konstruera en samordning mellan den nya förfogandelagstiftningen och den ändring i 2:18 som vid denna tidpunkt var på väg – ett försök som inte ter sig alldeles lyckat. Märk att man strukit det modifierande uttalande som gjordes om begreppet full ersättning då tidigare förfogandelag tillkom (ALU 1954:19 s 82).

sikte på (jfr 5.8 nedan). I grundlagsmotiven har nämnts att vid prissättning samordning skall ske med prisregleringslagstiftningen, men däremot sägs inget om att begränsningen till direkt skada skulle på något sätt bero på den speciella situation där lagen är tillämplig.¹⁰⁹ För en möjlighet att även under normala samhällsförhållanden reducera ersättningen just för följdskador kan tala, att man här – liksom vid skada genom expropriationsföretaget – snarare är inne på skadeståndsrättens än på den typiska expropriationsrättens område. Både rättsstridiga och rättsenliga ingrepp från det allmännas sida kan orsaka skada av olika slag för den enskilde utan att någon egendom tas ifrån honom; bl a kan han mista inkomst genom rådighetsinskränkningar och intrång i hans näring. Förlusten kan bli alldeles densamma som om egendomen överförs till annan. Ändå garanterar regeringsformen ingen kompensation alls i något läge, hur stor än skadan är. Tvärtom tillåter som nämnt bl a 3 kap SkL en betydande reduktion i vissa fall (2.5 ovan). Av särskilt intresse är här 3:5 SkL, som tar sikte just på avbräck i rörelse – typiskt sett följdskador av ungefär samma slag som de aktuella. Enligt motiven till PBL behandlas också personlig skada på samma vis som minskat marknadsvärde genom rådighetsinskränkning, när det gäller frågan om ersättningsgill skada föreligger.¹¹⁰ – Om själva förmögenhetsöverföringen tillmättes den vikt för innebörden av 2:18 som här har skett (jfr 4.1 och 4.8 ovan), kan det vidare synas naturligt att det i första hand är en utjämning av denna som paragrafen anses tillförsäkra den enskilde. Det är där kärnan i skyddet torde ligga.

En del argument kan alltså åberopas för att 2:18 i första hand skulle avse att tillförsäkra den enskilde det ekonomiska värdet av själva objektet för förfogandet. Man tycks i betydligt mindre grad ha tänkt på att trygga hans rätt till ersättning för att han mister den vinst han i olika sammanhang kan få av egendomen eller annars lider allehanda förmögenhetsförluster i anledning av ingreppet. Det är svårt att finna något egentligt stöd för en sådan vidsträckt tolkning av grundlagsgarantin som att dessa poster måste ersättas – såvida man inte läser orden "för förlusten" isolerat, men det är svårförenligt med normal lagtolkningsteknik. – En annan sak är att starka billighetsskäl ofta talar för att också ersätta följdskador, som ju kan bli mycket betydande. Detta är något som lagstiftaren får beakta vid utformningen av enskilda ersättningsregler; däremot är det knappast tillräckligt skäl för att allmänt sett en viss reduktion av gottgörelsen för följdskador skulle betraktas som grundlagsstridig.

Det kan framhållas att liknande synpunkter framträder också i västtysk rätt, trots det annars långtgående egendomsskyddet: grundlagsgarantin anses gälla

¹⁰⁹ SOU 1978:34 s 167, 168; prop 1978/79:195 s 57.

¹¹⁰ Prop 1985/86:1 s 378 (jfr prop 1972:111, bil 2 s 336).

förlust av egendom, men bara i begränsad omfattning följdskador.¹¹¹ Även i Danmark synes dessa skador bli bedömda enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler.¹¹²

Av sådana skäl verkar det troligt att de grunder för ersättningens beräkning som lagstiftningen skall innehålla i viss utsträckning får göra en skillnad mellan löseskilling för egendom och ersättning för övrig skada. I det senare fallet skulle det vara större utrymme för att reducera kompensationen utan att lagstiftningen kommer i klar konflikt med grundlagen.

Det är oklart hur långt lagstiftaren här kan gå. Redan när det gäller ersättning för den överförda egendomens värde finns tydligen vissa reduktionsmöjligheter (se 5.5 ovan), och i fråga om följdskador skulle dessa alltså vara större. Att bygga på det ganska obestämda begreppet "indirekt skada" torde inte ge någon närmare ledning.¹¹³ Man får troligen skilja mellan olika skadetyper.

I fråga om *skada på egendom som tas i anspråk med nyttjanderätt* berättigar förfogandelagen till ersättning (30 §), liksom också brandlagen (19 § 2 st); eventuellt omfattar även 2:18 sådan gottgörelse.¹¹⁴ Det finns emellertid också möjligheten att denna setts som en naturlig följd av allmänna ersättningsprinciper vid rekvisition och liknande ingrepp men inte omfattats av grundlagsgarantin.¹¹⁵ Frågan är alltså något tveksam.

Vissa *utgifter*, som är en oundviklig följd av ingreppet, torde i alla händelser stå i så nära sammanhang med ianspråkstagandet att de rimligen bör omfattas av 2:18. Exempel ger kostnader för flyttning från en inlöst fastighet – en nödvändig kostnad (jfr förfogandelagens uttryck) som det stämmer väl med grundlagens syfte att garantera.

Mindre troligt synes det däremot att *utebliven vinst* till följd av ingreppet måste ersättas. Det torde på sin höjd finnas skäl att anse garantin i 2:18 gälla rimlig förräntning av det kapital som nedlagts i den överförda egendomen, även detta efter förfogandelagens mönster; och det är tvivelaktigt om det kan anses grundlagstridigt ens att vägra ersättning för förräntningen. Som framgår av fortsättningen (5.9) kan också skadeståndsrätten, bl a 3:5 SkL, ge stöd för att företagaren själv får stå vissa risker av detta slag.

Garantin omfattar knappast heller den *värdeminskning på annan egendom* än den inlösta som blir följden av ingreppet, eller de *skadeståndsutgifter till*

¹¹¹ Se Bonner Kommentar art 14:296 ff.

¹¹² Ross-Espersen s 694 m hänvisn.

¹¹³ Se om sådana frågor i skadeståndsrätten A Vinding Kruse i Festskrift till Hellner s 791 ff.

¹¹⁴ Märk dock att måttligt slitage inte lär ersättas enligt 30 § FörfL.

¹¹⁵ Prop 1977/78:72 s 100, särskilt uttalandet om jämkning vid (ej ringa) medvållande, tycks närmast anknyta till allmänna ersättningsgrundsatser (i den mån någon teoretisk standpunkt alls kan utläsas av uttalandet).

tredje man som kan uppkomma. I båda fallen torde förlusten anses som ett typiskt fall av indirekt skada.

En särskild fråga är vilken betydelse ett *vållande* på det allmännas sida här kan få för ersättningen. Problemet aktualiseras just vid följdskador, där själva ingreppet kan vara rättsenligt men sedan medföra ytterligare förluster på grund av fel från myndighetens sida. Egendom som rekviderats med nyttjanderätt används t ex på ett oaktsamt sätt, med påföljd att den skadas eller förslits till övermått. Att ersättning i varje fall utgår enligt huvudregeln i SkL (3:2) är en sak för sig; det innebär inte att exempelvis en lagstiftning som föreskriver undantag från SkL:s regel skulle vara grundlagsstridig. Frågan berörs inte i motiven till 2:18 RF. Det kan erinras om att en skadeståndsskyldighet för det allmänna i sådana fall infördes först med SkL år 1972, medan enligt äldre rätt ersättningskyldighet inte ansågs föreligga vid ren förmögenhetsskada och betraktades som tveksam vid sakskada.¹¹⁶ I speciella situationer, bl a i rekvisitionsfall, kunde man dock grunda skadeståndsansvar för det allmänna på paralleller med kontraktsrätten, närmast hyresrättsliga principer.¹¹⁷ Det sagda tyder på att ersättning i sådana fall inte ansågs som självklar ens vid vållande. Konstitutionella skäl har inte anförts för den ändring av rättsläget som SkL medförde. Något klart stöd för att grundlagsgarantin skulle ha större räckvidd vid vållande från det allmännas sida kan inte anses föreligga, hur rimlig en sådan princip än kan tyckas.

Som framgår är rättsläget också i fråga om följdskador i stora delar oklart. Man kan sällan tala om någon uppenbar grundlagsstridighet, ifall ersättning nedsätts i situationer som de angivna. En sådan reduktion torde ofta te sig obillig och kan ibland sägas strida mot grunderna mot 2:18, men den lär inte klart avvika från paragrafen. Vägrar en lagstiftning helt och hållet ersättning för exempelvis skada på egendom, som tagits i anspråk med nyttjanderätt, eller för flyttningskostnader, kan det dock te sig tveksamt om en sådan regel kan godtas. – Ifall det saknas lagregler och klara motivuttalanden om hur följdskador skall behandlas, är det naturligt att ge full ersättning åtminstone i de sist berörda fallen och kanske även i andra lägen. Men grunden torde då vara främst analogier med expropriations- eller skadeståndsregler, vilka får ytterligare stöd av regeringsformens bestämmelse. (Jfr nedan 6.2.)

5.7. I fråga om *ingreppets art* är naturligtvis olikheten mellan överföring av rättigheter och rådighetsinskränkning viktigast. Som flera gånger framhållits torde 2:18 RF inte garantera någon viss ersättningsnivå i det senare fallet.

¹¹⁶ Jfr Bengtsson, Skadestånd vid myndighetsutövning I s 10 f m hänvisn.

¹¹⁷ Jfr SOU 1958:43 s 139, NJA 1918 s 229, NJA 1949 s 732, SvJT 1944 rf s 51.

Vid sidan härav har skillnaden mellan *speciella* och *generella* ingrepp särskilt intresse. Vi har sett hur den i vissa gränsfall kan tänkas få betydelse för förutsättningarna för ersättning;¹¹⁸ i detta hänseende är det tänkbart att den i någon mån påverkar tolkningen av 2:18. Det ligger nära till hands att skillnaden också skulle inverka på *ersättningens storlek* enligt paragrafen, såtillvida som man skulle godta en mera långtgående reduktion om ett förfogande avser *all* egendom som träffas av en lagstiftning; här framträder den förut berörda likhetstanken. Egentligen borde det vara lättare att låta sådana resonemang få betydelse i detta fall, där lagstiftaren bara binds av regeln att förlusten skall ersättas enligt grunder som anges i lag.

Motiven till 2:18 ger knappast stöd för en sådan skillnad mellan ingrepp av olika slag. De exempel som ges på reducerad ersättning rör speciella ingrepp (frånsett ersättning enligt ransoneringslagen, som dock inte närmare berörs).¹¹⁹ Å andra sidan kan sägas att det hittills väsentligen är sådana fall av tvångsöverföring av egendom som haft betydelse – däremot kan rådhetsinskränkningar ofta vara generella, men dem tar ju förarbetena som nämnt inte sikte på. Situationen, att det allmänna med tvång överför *all* egendom eller *alla* rättigheter av visst slag, synes inte ha närmare uppmärksamats vid grundlagens tillkomst.¹²⁰ Ett exempel på detta kan möjligen sägas vara 1985 års lagstiftning om handelskapsfiske, fast den ju inte rört allt enskilt vatten (jfr 4.5 ovan). Här kan också nämnas den förut berörda lagändring, varigenom koncessionstvång införts för torvtäkt.¹²¹ I intetdera fallet har emellertid lagstiftaren – eller ens lagrådet – ansett 2:18 alls vara tillämplig,¹²² och motsättningen mellan generella och speciella ingrepp i detta läge har därför inte kommit upp.

Det typiska fallet av generell tvångsöverföring av egendom torde vara socialisering av vissa typer av näringsverksamhet. Det är tänkbart att det enskilda företags ägare i sådana sammanhang kunde få vidkännas mera kännbara minskningar i compensationen än om motsvarande ingrepp bara drabbade vissa verksamheter av det aktuella slaget. Här kan erinras om att vid monopol man som nämnt ansett det tillräckligt med en billighets-

¹¹⁸ Se ovan 4.8 vid not 144 ff.

¹¹⁹ Se ovan 5.2 vid not 39.

¹²⁰ Jfr ovan 1.3 vid not 43, 48, 54. Jfr om frågan även Brunfelter-Svegfors s 76, där skillnaden mellan generella ekonomiska ingrepp (som prisreglering) och speciella ingrepp betonas.

¹²¹ Se ovan 4.6 vid not 75 ff. – Jfr 1938 och 1974 års gruvlagstiftning (omtalad 4.6 vid not 72 f); 1974 års gruvlag berörs i SOU 1975:75 s 432.

¹²² Den ursprungliga torvtäktslagstiftningen infördes dock utan lagrådets hörande (ovan 4.6 vid not 76).

ersättning.¹²³ Parallellen har dock begränsat värde; det är ju inte egendom i vanlig mening som överförs i monopolfallen.

Sammanfattningsvis kan knappast antas att olikheten mellan generella och speciella ingrepp spelar någon avgörande roll för ersättningsnivån i sådana situationer som här har berörts. Viktigare lär vara reduktionens storlek och även skälen för ingreppet (jfr 5.8 nedan). Men därmed är inte sagt att likhetssynpunkter allmänt sett skulle sakna betydelse för tolkningen av 2:18. Som förut utvecklats är det här fråga om tankegångar med stöd både i grundlagen och i allmänna rättsprinciper på olika områden, och de är också fränsett detta till stor del oberoende av politiska värderingar. Man kan väl inte underkänna en ersättningsregel enbart på den grunden att den utan rationella skäl behandlar skilda privata rättssubjekt på olika sätt i fråga om ersättningsnivån; ett sådant förhållande måste emellertid rimligen väga med vid prövningen, om en reducerad ersättning av andra orsaker kan anses grundlagsstridig.¹²⁴ Det är t ex fråga om en kraftig reduktion bara för vissa ägarkategorier utan att den beror på beskaffenheten av egendomen eller egendomens aktuella värde för deras vidkommande.

5.8. Enligt det föregående resonemanget skulle möjligheten att lagstifta om en ersättning med lägre belopp än den faktiska förlusten ofta påverkas av *skälen för ingreppet*; dessa får vägas mot de övriga faktorer som här har diskuterats.

Att den som ingreppet riktar sig mot får bära en del av förlusten förefaller naturligtvis allmänt sett mindre stötande, ju angelägnare ingreppet framstått. Det gäller i särskild grad när det allmänna ingripit på grund av speciella förhållanden i verksamheten; men då brukar ju 2:18 inte alls vara tillämplig (4.7 ovan). – Detta synsätt avviker i viss mån från det som anlagts i fråga om förutsättningarna för att 2:18 alls skall gälla; eftersom ordalagen i paragrafen här hänvisar bara till ingreppets art ("expropriation eller annat sådant förfogande") synes orsaken till ingreppet få mindre betydelse. (Jfr 1.4 ovan.) Däremot anses Europakonventionens reglering delvis ge uttryck för sådana tankegångar (se 2.4 ovan).

Framför allt framträder i materialet en synpunkt som berörts i flera tidigare sammanhang: om en lagstiftning är avsedd för *krisförhållanden* får den enskilde acceptera vissa uppoffringar i allmänt intresse. Resonemanget, som återkommer i dansk doktrin,¹²⁵ kan verka ganska självklart. Som framgått innebär förfogande- och ransoneringslagarna vissa klara avvikelser från huvudregeln om full kompensation. Det kan diskuteras, om denna lagstift-

¹²³ Jfr ovan 4.13 vid not 227 ff.

¹²⁴ Jfr lagrådet i NJA II 1950 s 232 (som dock utgår från äldre principer) och Brunfelter s 73 ff. – Jfr ang läget i Norge Stordrange s 72 f.

¹²⁵ Se Ross-Espersen s 673 m hänvisn.

ning allmänt sett markerar gränsen för vad som är tillåtet enligt 2:18, eller om en lagstiftare rentav kan gå ännu längre i att reducera ersättningen. Onekligen markeras det allmänna intresset mycket starkt i de nämnda lagarna: förfogandelagen betonar sålunda totalförsvarets eller folkförsörjningens "ofrånkomliga behov" av egendomen, vilket utgör en förutsättning för förfogandet (4 §), och ransoneringslagen kräver att förfogandet är "oundgängligen nödvändigt" (13 §). Detta kunde tyda på att lagarna ansetts angå vissa ytterlighetsfall. Å andra sidan har man vid deras tillkomst ansträngt sig att förena dessa regler med tänkt princip om full ersättning.¹²⁶ Även om det resonemang som då fördes knappast är hållbart – i vart fall inte i fråga om följdskador – tyder det på att situationen inte ansetts alltför olik expropriationsfallet. Ingenting vare sig i grundlagstexten eller i de aktuella grundlagsmotiven ger stöd för att reduktionen setts som en följd just av nödläget. I stället har prisregleringen betonats. Frågan hur långt reduktionen kan gå i krissituationer måste trots allt anses ganska tveksam.

Det är tänkbart att man även annars bör ha en särskild tolerans för regler som syftar till reduktion av ersättningen, när ingrepp skall ske under *speciella samhällsförhållanden* – t ex vid naturkatastrofer eller sammanbrott för statens ekonomi. Det tycks väl förenligt med tanken bakom 2:18, om medborgarna även då får bära vissa risker i samhällets intresse. Ett exempel ger 1 § 3 st valutalagen, där det tydligt förutsätts en lagstiftning i ekonomiskt krisläge som bl a föreskriver inlösen av utländsk valuta till lägre värde än det verkliga (se 4 § 2 st).¹²⁷

Vad sedan angår lagstiftning som är tänkt för *mera ordinära förhållanden*, är det osäkert vilka skäl för ingreppet som kan motivera en långtgående reduktion av ersättningen. En synpunkt av intresse i detta sammanhang är att man vill hindra att till följd av ingreppet eller i samband därmed det uppkommer övervärden, eventuellt av spekulativt slag, på fastigheten i fråga. Expropriationslagens presumptionsregel har ju ansetts förenlig också med den nya formuleringen av 1979. Detta gäller emellertid också när den inanspråkstagna marken inte alls har varit aktuell för exploatering. Man kan uppenbarligen inte säga att det allmänna skapar förväntningsvärdet, när mark som i och för sig skulle ha varit attraktiv för sommarstugebebyggelse tas i anspråk t ex som militärt skjutfält. Inte heller är det så träffande att tala om spekulationsvärden, när ägaren eller hans släkt sedan lång tid brukar fastigheten, till synes utan tanke på försäljning – ett praktiskt fall just i denna situation. Argumenten bakom presumptionsregeln är då knappast vägande. Även om lagstiftaren inte nödvändigtvis behöver ha haft också dessa situationer i sikte när regeln godtog vid grundlagsändringen, talar det

¹²⁶ Se ovan 5.2 vid not 34 ff. Jfr om samma problem 1.3 vid not 35 f.

¹²⁷ Jfr prop 1959:129 s 37 ang 1 § 3 st.

sagda mot att man skulle fästa avgörande vikt vid skälen för denna regel, där motsvarande nedsättning blir aktuell i andra sammanhang.

I det föregående (5.5) har diskuterats en rad olika metoder att fastställa värdet av den egendom som tas i anspråk. Som där framhållits kan det inte ens vid normala samhällsförhållanden anses uteslutet att föreskriva vissa värderingsmetoder som leder till reducerad ersättning.¹²⁸ Sannolikt kan man dock inte helt bortse från orsaken till ett övertagande, när detta sker till ett sådant lägre värde. Ett ingrepp med konsekvenser av detta slag bör åtminstone vara betingat av något som rimligen kan betraktas som ett *allmänt* intresse – det förbehållet torde få inläsas i hänvisningen till expropriationsbegreppet i 2:18 och i regelns motiv, även om det bara kommit till uttryck genom de exempel som där anges. Man bör här kunna acceptera förfoganden av ett slag som redan förekommer i nuvarande lagar och med ett ändamål som är accepterat i sådana sammanhang, t ex i inlösenfall eller i fastighetsbildningslagstiftning i övrigt.

Mera tveksamt är hur man skall se på andra intressen av allmän natur, som inte tidigare ansetts motivera tvångsöverföring av egendom – exempelvis att motverka segregation av befolkningen i en kommun eller förbättra hyresförhållandena i privata fastigheter. Kan man också vid överföring på sådana grunder föreskriva en reducerad ersättning för ägarens förlust? Det naturliga torde vara att i dessa fall åtminstone kräva att reduktionen står i ett *visst samband med ingreppets syfte* – inte bara så att det skall bli billigare att ingripa utan så att en högre ersättning strider mot en väsentlig tanke bakom lagstiftningen. Detta var fallet med åtminstone den ursprungliga presumptionsregeln, som var ett naturligt led i en strävan att effektivisera den kommunala markpolitiken; det gäller också ersättningsreglerna i förfogande- och ransoneringslagstiftningen, som är ett naturligt led i det allmännas försök att klara krisförhållandena. Detsamma kan sägas om reglerna om expropriation av försvarsuppfinning, där försvarets behov påkallat att landets intresse inte konkurreras ut av stormakter.¹²⁹

Är det däremot rent fiskala eller fördelningspolitiska hänsyn som ligger bakom regeln om ingrepp mot nedsatt compensation, torde det allmänna också i detta läge böra tillgripa beskattning. En expropriationsregel med denna innebörd synes då stämma illa med 2:18 RF.

Den antydda gränsdragningen är onekligen ganska oklar, och det är över huvud taget svårt att säga hur långt möjligheterna går från den nu aktuella synpunkten att lagstifta om reducerad compensation. Även om resonemang av denna typ förekommer vid Europakonventionens tolkning,¹³⁰ ger de ringa ledning för vår del. Om uppenbar grundlagsstridighet just på grund av

¹²⁸ Jfr Petrén i Äganderätt och egendomsskydd s 98.

¹²⁹ Jfr ovan 4.11 vid not 201 ff.

¹³⁰ Jfr domarna i James m fl (nr 54), Lithgow m fl (se även kommissionen nr 374 ff).

ingreppets syfte kan nog bara bli tal i mycket flagranta fall, där syftet utan någon som helst tvekan varit sådant att skattelagstiftning borde ha använts och reduktionen dessutom är betydande.¹³¹ Men också andra av de faktorer som nämnts i det föregående, t ex att ingreppet sker mot vissa enstaka fastigheter,¹³² kan tänkas medverka till att 2:18 anses överträdd.

Utanför tvångsöverföringarnas område torde det normalt vara klart att ingreppet påkallas av ett allmänt intresse – t ex vid rådighetsinskränkningar som motiveras av miljöskäl eller vid förstöring av farlig egendom. I den mån 2:18 får aktualitet i detta läge (vilket som sagt knappast är troligt) måste ersättningsfrågan rimligen påverkas av det allmänna intressets styrka.

En särskild fråga är om den omständigheten, att ingreppet sker *till förmån för enskild*, kan påverka tolkningen av 2:18 så att högre ersättning utgår. I och för sig torde detta inte vara meningen; som nämnt utvecklade lagstiftaren i olika sammanhang att skyddet snarare borde vara mindre för ägaren i detta fall än vid expropriation för det allmännas räkning.¹³³ Resonemangen ter sig dock föga övertygande, såvitt gäller lagstiftning och myndighetsbeslut om tvångsöverföringar av olika slag, och det finns knappast något stöd för att de skulle avse också ersättningens storlek. Bl a förarbetena till 1983 års vattenlag ger exempel på den rakt motsatta ståndpunkten, vilken också återspeglas i lagens regler om ersättning vid omprövning av tillstånd (9:14, 9:15).¹³⁴ Troligen kan man i vissa fall beakta, att ett ingrepp närmast sker för att tillgodose en viss kategori av enskilda, och därför i mindre grad tolerera en nedsättning av ersättningen.

Sammanfattningsvis kan sägas att ingreppets syfte aldrig torde spela någon avgörande roll för den garanterade ersättningens storlek men i åtskilliga fall bör väga med vid bedömningen om grundlagens krav är uppfyllt – framför allt vid kristidslagstiftning men också annars. Detta komplicerar ytterligare tillämpningen av ersättningsregeln i 2:18.

5.9. Skadeståndsrättsliga nedsättningsregler. Bestämmelsen i 2:18 föreskriver att grunderna för ersättningens bestämmande skall ges i lag. Regeln berör inte sådana oskrivna allmänna ersättningsprinciper som hämtas från skadeståndsrätten, t ex om kausalitet eller medverkan av den skadelidande (där man på sin höjd kan tänka sig en analog tillämpning av 6:1 SkL). När det talas om ersättning "för förlusten" ligger det emellertid nära till hands att uppfatta detta som en hänvisning till skadeståndsrättsliga principer, som

¹³¹ Som framhållits lär emellertid en del reduktionsmetoder i sig vara oacceptabla, oavsett skälen för reduktionen – t ex ersättning med viss andel av värdet (jfr 5.5 vid not 96 ff).

¹³² Se ovan 5.7 vid not 124.

¹³³ Jfr ovan 3.3 vid not 19 ff.

¹³⁴ Se prop 1981/82:130 s 115 f, 122 f.

skulle fylla ut grundlagsregeln i fråga om ersättningens storlek. Som tidigare utvecklats (2.5) får man anta att sådana principer i stor utsträckning kan tillämpas i sammanhanget. Ett klart avsteg från dem kan rentav tänkas göra en lagregel grundlagsstridig, om den faller inom paragrafens område. Om däremot det förekommer nedsättning på viss grund inom skadeståndsrätten, kunde det vara tillåtet att av liknande skäl reducera ersättningen vid expropriation och andra sådana ingrepp. – Att dra gränsen på alldeles samma sätt verkar dock knappast befogat: genom att ersättningen grundas på ett avsiktligt lagligt ingrepp i samhällets intresse får situationen enligt 2:18 en särprägel i förhållande till skadeståndsrätten.

Vissa grunder för reduktion av skadeståndet har nära samband med skadebegreppet och därmed också med beräkningen av förlusten. Både kravet på *logisk kausalitet* och kravet på *adekvat kausalitet* måste rimligen kunna upprätthållas också vid expropriativa ingrepp; här brukar man i allmänhet hänvisa till skadeståndsrättsliga grundsatser när det gäller frågor av detta slag.¹³⁵ Om principerna är alldeles desamma vid expropriation är visserligen oklart, men för innebörden av 2:18 lär eventuella mindre skillnader sakna betydelse.

En annan skadeståndsrättslig princip, som i viss mån berörts i grundlagsregelns förarbeten, gäller *avräkning av nytta mot skada* (*compensatio lucri cum damno*). Som tidigare omtalats framhöll man vid tillkomsten av grundlagsregeln om egendomsskydd och vid 1979 års ändring i denna att regeln inte innebar att ersättning nödvändigtvis måste utgå kontant; om ett expropriativt ingripande "medför också reella fördelar just för den drabbade och därför ingen förmögenhetsminskning uppkommer för denne", behöver lagen inte föreskriva någon sådan ersättning.¹³⁶ Att avräkningsprincipen i fråga, vilken i stor utsträckning anses gälla också vid expropriation och andra liknande tvångsförvärv,¹³⁷ också kan leda till att ingen ersättning utgår är ganska naturligt; det är en konsekvens av differensmetoden (5.1 ovan). Man kan emellertid fråga hur långt lagstiftaren kan gå i det aktuella avseendet utan att komma i konflikt med 2:18 RF.

Till stöd för att grundsatsen att ersättning inte behövde utgå kontant redan gällde vid expropriativa ingrepp återopas i bestämmelsens motiv till en början vissa lagrum i byggnadslagen, enligt vilka kommunen vederlagsfritt kan överta mark för allmänt ändamål. I 70 § behandlas fallet där stadsplan läggs över område i en ägares hand; marken i fråga kan då enligt förordnande av regeringen övertas utan ersättning, "i den mån det med hänsyn till den

¹³⁵ Se Bouvin-Hedman-Stark s 159 f, Ljungman-Stjernquist II s 34 f m hänvisn, Hernmarck s 38.

¹³⁶ Se ovan 1.3 vid not 41, 44, 54; jfr särskilt SOU 1978:34 s 166, 168, prop 1978/79:195 s 57.

¹³⁷ Se härom Seve Ljungman i Teori och praxis s 219 ff m hänvisn; jfr för skadeståndsrättens del Hellner s 275, Karlgren s 206 f.

nytta ägaren kan förväntas få av planen och övriga omständigheter prövas skäligt". En liknande regel ges i fråga om byggnadsplan i 113 §, där beslutet meddelas av länsstyrelsen. Båda bestämmelserna tar sikte på ersättning till markexploatörer.¹³⁸ Bland övriga omtalade lagrum kan nämnas 112 § samma lag, som föreskriver att obebyggd mark på fastighet där nybyggnad sker (eller fastighet tillhörig samma ägare) får avstås utan ersättning, om den enligt byggnadsplan är avsedd till väg eller likn och till följd av nybyggnaden erfordras för samfärdseln inom området; synbarligen är det samma tanke som ligger bakom denna regel.¹³⁹ – I PBL:s kapitel om genomförande av detaljplan förekommer en bestämmelse av samma typ som 70 § (se 6 kap 19 §). Den kräver dock inte uttryckligen att området är i en ägares hand.¹⁴⁰

Alla dessa regler gäller alltså en uppskattad nytta, som inte behöver föreligga omedelbart efter ingreppet utan kan väntas uppkomma så småningom. För förordnande enligt 70 § anses emellertid nödvändigt, utom att området skall lämpa sig för exploatering, att sådan kan antas komma till stånd inom rimlig tid.¹⁴¹ Vad som närmare kan begäras är oklart. Vid skälighetsbedömningen skall vidare beaktas synpunkten att inte orättvisa skall uppkomma mellan olika markägare – ett allmänt bekymmer vid avräkning av nytta mot skada i sådana fall.¹⁴²

Som exempel på icke kontant ersättning nämns dessutom i grundlagsmotiven bestämmelsen om delexpropriation i 4 kap 1 § 1 st expropriationslagen. Här sker en avräkning av nyttan genom expropriationen utan att det hänvisas till en skälighetsbedömning.¹⁴³ – I motiven berörs också den förut behandlade bestämmelsen om företagsinverkan i 4 kap 2 § samma lag, som vid delexpropriation kan leda till att ingen ersättning utgår – nyttan genom företaget överstiger skadan.¹⁴⁴

Särskilt med tanke på att motiven till 2:18 godtar en skälighetsregel med dessa konsekvenser kan skyddet för den enskilde tyckas bristfälligt på denna punkt. Det ligger emellertid i jämförelsens natur att särskilt en framtida nytta får beräknas efter en fri uppskattning (jfr även 35 kap 5 § RB), och man kan med visst fog anta att hänvisningen till skäligheten inte har någon annan innebörd än detta.¹⁴⁵ I varje fall finns inget stöd för att man vid tillämpning av de nämnda lagrummen skall godta en nytta som tillräcklig kompensation, fast den kan väntas understiga den avstådda markens värde.

¹³⁸ Se härom Bexelius-Nordenstam-Körlof s 246 ff, 295 ff.

¹³⁹ Se härom Bexelius-Nordenstam-Körlof s 292 ff.

¹⁴⁰ Se här prop 1985/86:1 s 216 f, 652.

¹⁴¹ Se Bexelius-Nordenstam-Körlof s 246. Jfr SOU 1945:15 s 383.

¹⁴² Se Bexelius-Nordenstam-Körlof s 249. Jfr SOU 1945:15 s 390.

¹⁴³ Se prop 1971:122 s 189 f (åberopat i prop 1973:90 s 236) och Bouvin-Hedman-Stark s 155 f.

¹⁴⁴ Se Bouvin-Hedman-Stark s 171 f, prop 1971:122 s 190 f.

¹⁴⁵ Jfr SOU 1945:15 s 387, 390 och allmänt Bengtsson i Festskrift till Hellner s 82 ff.

Inte heller grundlagsmotiven synes acceptera att ingreppet resulterar i en förmögenhetsminskning för den enskilde. Det är alltså knappast godtagbart om lagstiftaren åberopar värdet av avlägsna och osäkra fördelar för den enskilde som adekvat kompensation för den egendom som avstås.

Det bör vidare betonas att det återgivna uttalandet i motiven till 2:18 talar om fördelar "just för den drabbade", något som kan sägas känneteckna också de åberopade reglerna i byggnads- och expropriationslagstiftningen. Det tycks alltså inte duga att hänvisa till en nytta som kan sägas tillkomma fastighetsägarna i *allmänhet* inom området, oavsett om deras mark avstås eller ej; på denna punkt kan visserligen uttalanden i motiven till regeln i 4 kap 1 och 2 §§ expropriationslagen vålla någon tvekan,¹⁴⁶ men i alla händelser får man anta att nyttan måste vara någorlunda konkretiserad. En synpunkt som spelat en roll i exploatörsfallen¹⁴⁷ och torde kunna påverka skälighetsbedömningen är vidare, om ingreppet på ena eller andra viset föranletts av den enskilde markägaren (som när exploatören fått till stånd en detaljplanering) eller om det helt tillkommit på det allmännas initiativ; i det senare fallet får man rimligen skärpa kravet på en påtaglig nytta för den enskilde. Annars kan regeln tänkas bli missbrukad.

Vid bedömningen vad som är godtagbar kompensation för förlusten får en domstol i övrigt beakta andra faktorer som här har behandlats, såsom förlustpostens och ingreppets art samt skälen för ingreppet (5.5–5.8 ovan). Möjligheten till lagprövning torde vara ungefär densamma som vid övriga skälighetsregler om ersättningsnivån (se härom 5.10 nedan).

Vad angår andra skadeståndsrättsliga principer är här av intresse vissa regler om reduktion av ersättningen på grund av den skadelidandes förhållanden – inte bara medvållande utan också andra omständigheter som anses motivera att han själv bär en viss risk. Frågan blir i vad mån det är tillåtet att föreskriva nedsättning av ersättningen på sådana grunder.

Vad först angår regler om *medvållande* får dessa inte så stor aktualitet i sammanhanget, eftersom ju ingrepp som påkallas av den skadelidandes klandervärda förhållanden vanligen faller utom området för 2:18; det är t ex fråga om förstöring av farlig egendom (4.7) eller förverkande av egendom (4.15). Om medverkan till själva *ingreppet* blir alltså sällan fråga. Däremot kan det tänkas att den enskilde är medvållande till *förlusten*, exempelvis genom att han försummat att vidta åtgärder för att begränsa sin skada till följd av ingreppet.

Under alla omständigheter bör lagen kunna föreskriva reduktion av ersättning på grund av *uppsållig* medverkan från den enskildes sida; expropriationslagen innehåller en sådan bestämmelse (4 kap 5 §). Här torde det mind-

¹⁴⁶ Se hänvisningar not 144 ovan. Jfr dock § 9 i den norska lov om vederlag ved oreigning av fast eiendom och, ang 70 § BL, SOU 1945:15 s 390.

¹⁴⁷ Jfr Bexelius-Nordenstam-Körlof s 246.

re vara fråga om någon jämkning av ersättning än en uppdelning mellan den självförvållade delen av skadan och den del som ingreppet kan anses ha orsakat. – Mera tveksamt kan läget synas vara vid *oaktsam* medverkan till förlusten – närmast genom försumlighet att minska följdskador. Som förut framhållits (5.6) torde ersättningsskyldigheten för sådana skador delvis falla utanför garantin i 2:18, men även i övrigt bör det vara möjligt att föreskriva nedsättning av ersättningen för självförvållad följdskada, i överensstämmelse med allmänna skadeståndsprinciper. I den mån 2:18 kan anses gälla t ex kostnad för flyttning från inlöst fastighet behöver ersättningen alltså inte omfatta även utgifter som den enskilde oaktsamt dragit på sig i sammanhanget. Också i fråga om skada på nyttjad egendom som tagits i anspråk lär jämkning på grund av medvållande vara möjlig: ägaren försummar t ex att varna för vissa risker för egendomen vid dess användning. Förfogandelagens motiv tyder på att ägaren helt eller delvis kan gå miste om ersättning, om han medverkat till sådan skada genom (icke ringa) vållande,¹⁴⁸ en regel som tycks ha tätt sig ganska självklar för lagstiftaren i detta läge; man kan anta att den även i andra nyttjandesituationer är förenlig med 2:18.

Också på andra grunder kan en skadelidande helt eller delvis gå miste om skadestånd på grund av egna förhållanden. Ett sådant fall är när han anses bära *en viss risk själv* för dyrbar eller särskilt känslig egendom, ett resonemang som är vanligt i annan nordisk rätt och inte heller lär vara främmande för svenska jurister.¹⁴⁹ Vid myndighetsingrepp lär en praktisk situation vara när en näringsverksamhet, som skadas genom ingreppet, är särskilt sårbar från ekonomisk synpunkt. Även då är det ofta fråga om reduktion av ersättning för följdskador. Visserligen torde speciella förluster av sådan anledning ofta vara ersättningsgilla enligt expropriationslagen (om man inte skall se exploatörens förväntningar som ett exempel på en förlustrisk av detta slag, jfr 4 kap 3 § samma lag); men resonemanget är välkänt också från tillämpningen av miljöskyddslagens regler om strikt ansvar, vilket inte alltid omfattar immissionskänslig egendom.¹⁵⁰ Av stort intresse är här också den flera gånger berörda bestämmelsen i 3 kap 5 § skadeståndslagen, där en skälighetsbedömning av ersättningen föreskrivs när ren förmögenhetsskada vållas genom intrång i näringsverksamhet genom myndighetsutövning. Regeln torde vara tillämplig även i vissa fall av felaktigt ianspråkstagande, bl a när en nyttjanderätt temporärt övertas av det allmän-

¹⁴⁸ Prop 1977/78:72 s 100 ("Det kan t o m tänkas fall då ägaren får gottgörelse även om någon ringare grad av vållande ligger honom själv till last."). – Liknande uttalande i prop 1954:20 s 156. – Jfr från Norge NRT 1979 s 971.

¹⁴⁹ Jfr om denna fråga Bengtsson, Om jämkning av skadestånd s 200 ff m hänvisningar. Se även prop 1972:5 s 373.

¹⁵⁰ Jfr prop 1969:28 s 240, SOU 1983:7 s 54, 265; se även Bengtsson i Festskrift till Jan Hellner s 93 ff.

na¹⁵¹ – låt vara att nedsättning av skadeståndet knappast är så naturligt i detta fall. Det vore ganska säreget, om ersättningen skall kunna nedsättas när grunden är ett *fel* från det allmännas sida, men inte när det är fråga om ett *rättssenligt* ingripande. Regeln kan i alla händelser åberopas som ett ytterligare stöd för att lagstiftaren kan låta företagare stå vissa risker för kostnader och utebliven vinst till följd av ett ingrepp.¹⁵²

Att en ägare själv får svara för skador genom ingrepp, som görs i hans eget intresse, är en grundsats som förut berörts.¹⁵³

En jämningsregel av speciell typ, som också beror på förhållanden på den skadelidandes sida, förekommer i 3:6 SkL. Det verkar inte uteslutet att ge en liknande regel om sakskada till följd av expropriativa ingrepp, närmast väl när nyttjad egendom skadas vid användningen (jfr 5.6 ovan). Ersättning skulle alltså kunna falla bort eller jämkas, i den mån den täcks av sakförsäkring (eller, möjligen, skulle ha täckts av försäkring som ägaren borde ha tecknat). Visserligen förutsätter SkL:s motiv att ersättningen överstigit vad som varit möjligt att täcka genom ansvarsförsäkring i motsvarande sammanhang,¹⁵⁴ men denna begränsning i jämningsmöjligheterna torde man knappast vara bunden av vid tillämpning av 2:18 RF.

Man kan knappast anse det klart grundlagsstridigt ens om ersättning helt vägras i sådana fall, åtminstone när försäkring föreligger. Även om något sådant mindre ofta blir aktuellt vid tillämpning av 3:6 SkL,¹⁵⁵ stämmer det ganska väl med den välbekanta regeln om försäkringsgivares regressrätt i 25 § FAL. Har lagstiftaren godtagit bortfall av bl a statens ansvar i där avsedda fall – låt vara enligt en dispositiv regel – vore det underligt om det skulle anses förbjudet vid skador av det aktuella slaget. Det bör framhållas att skada på nyttjad egendom självfallet inte behöver vara någon avsedd eller nödvändig följd av ingreppet. Om uppsåt blir då inte fråga, sällan ens om grov vårdslöshet i regressregelns mening.¹⁵⁶ – En parallell med FAL:s regel kunde tyda på att motsvarande resonemang är möjligt också när *ren* förmögenhets-skada genom ingreppet omfattas av försäkring (ett mindre vanligt fall).

Övriga jämningsregler i SkL har begränsat intresse för vår del bl a genom att de fäster avgörande vikt vid *den skadeståndsskyldiges* intresse (se t ex 6:2 SkL). De passar därför illa på situationen enligt 2:18. Det kan naturligtvis tänkas att vid inlösen eller annan överföring till enskild person denne kan ha svårt att utge ersättning. Men eftersom det i allmänhet gäller egendomsöverföring på hans initiativ och till hans förmån, är situationen alltför skild från den som avses i jämningsreglerna i fråga.

¹⁵¹ Jfr prop 1972:5 s 529 f, 636 f; Bengtsson, Skadestånd vid myndighetsutövning II s 131. Se även nedan 6.2 vid not 14 f.

¹⁵² Jfr även Herlitz, Förvaltningsrättsliga plikter s 210 f.

¹⁵³ Se ovan 4.7 vid not 103.

¹⁵⁴ Se prop 1972:5 s 537 f.

¹⁵⁵ Se Nordenson-Bengtsson-Strömbäck, Skadestånd s 148 ff.

¹⁵⁶ Jfr Hellner, Försäkringsrätt s 183 ff, 281 m hänvisn.

Onekligen är det en ganska heterogen samling regler som på detta sätt exemplifierar skadeståndsrättsliga resonemang om företagares och andra skadelidandes egenrisk. Synpunkten om paralleller med skadeståndsrätten återkommer emellertid i så många sammanhang att den rimligen får beaktas vid tillämpning av 2:18. Särskilt då det gäller följdskador ger materialet stöd för att ersättningen kan reduceras, i den mån den alls omfattas av grundlagsregeln (jfr 5.6 ovan); och även i andra fall framstår åtminstone en viss standardisering av ersättningarna som försvarlig enligt paragrafen.

5.10. En reduktionsmetod av praktisk betydelse är slutligen att föreskriva en *skälighetsbedömning* av ersättningen. I och för sig torde en viss skälighetsprövning vara förenlig med paragrafen. Det avgörande är vad prövningen närmare skall gå ut på.

Bestämmelser som bara hänvisar till skäligheten kan synas ge den skadelidande dåliga garantier: åtskilliga reducerande faktorer kan inverka. Här kan erinras om skadeståndslagens skälighetsregler, som i vissa fall t o m tillåter att domstolen nedsätter skadeståndet till noll (se t ex 2 kap 2 och 3 §§). Också en del av de skadeståndsrättsliga reduktionsregler som berördes i föregående avsnitt (5.9) kan innebära att ersättningen till väsentlig del faller bort. Om några sådana skälighetsregler är dock inte fråga vid ingrepp av expropriativ typ.¹⁵⁷ Ibland kan bedömningen bara gå ut på en uppskattning efter skälighet av en svårberäknad skada (jfr 35 kap 5 § rättegångsbalken), och regler av detta slag kan naturligtvis inte möta några invändningar från den enskildes synpunkt. Som framgår av det föregående har man vidare i flera sammanhang förordat uttrycket "skälig ersättning" under förarbetena till grundlagen med sikte på att ersättningen som huvudregel skall motsvara hela förlusten, om också den i särskilda fall kunde nedsättas – man tänkte här främst på kristidslagstiftning av det förut berörda slaget.¹⁵⁸ Vid regeringsformens tillkomst framfördes rentav från borgerligt håll krav på att "skälig ersättning" skulle föreskrivas som en sorts garanti för att adekvat ersättning skulle utgå; år 1979 överenskom man dock som nämnt med socialdemokraterna om en annan formulering.¹⁵⁹

Också i enskilda lagar förekommer skälighetsregler, som härrör från tiden före grundlagsregelns tillkomst och – får man anta – ansetts förenliga med denna. Förut har berörts 78 § patentlagen, som dock tillämpas bara vid krig eller krigsfara, och lagstiftningen angående expropriation av försvarsuppfinningar, som däremot gäller även utanför krisförhållanden.¹⁶⁰ – Senare

¹⁵⁷ Se närmare om olika skälighetsregler Bengtsson i Festskrift till Hellner s 79 ff. Jfr även Hemmarck s 31 f.

¹⁵⁸ Se ovan 1.3 vid not 35 f.

¹⁵⁹ Se ovan 1.3 vid not 50 ff.

¹⁶⁰ Se ovan 4.11 vid not 201 ff.

har, på förslag av en borgerlig regering, en princip om ersättning efter skälighet fastslagit vid ianspråkstagande av vatten.¹⁶¹ Det förefaller som om meningen med dessa regler är att den skäligen kompensationen i allmänhet, fast inte alltid, skulle motsvara fulla skadan.

Utanför det egentliga området för 2:18, tex i fråga om förstöring av (farlig) egendom och rådhetsinskränkningar av olika slag, kan man vidare finna åtskilliga exempel på skälighetsregler i lagstiftningen. Ibland går de ut på en billighetsprövning som främst tar sikte på ersättningsbehovet, ibland inverkar andra faktorer.¹⁶² Dessa regler har emellertid begränsad betydelse i sammanhanget. Om tvångsöverföring är ju inte fråga; reglerna måste bedömas med utgångspunkt i att lagstiftaren ansett sig ha full frihet att ge de lösningar som befunnits rimliga i det enskilda fallet. Man kan knappast åberopa dessa regler till stöd för att man vid tillämpning av 2:18 exempelvis skulle ta hänsyn till ingreppets hårda verkningar för den enskilde skadelidande (jfr 5.4 ovan).

Under alla omständigheter bör det framgå av det sagda, att en skälighetsbedömning är förenlig med 2:18 också när lagstiftningen skall tillämpas under ordinära samhällsförhållanden. Det innebär att någon lagprövning i vanlig mening inte blir aktuell vid bestämmelser, som inskränker sig till att föreskriva att skälig ersättning skall utgå eller liknande – däremot åtminstone undantagsvis, om lagtexten preciserar skälighetsbedömningen på ett sätt som är oförenligt med 2:18 RF. Vad som annars kommer i fråga är att låta prövningen av vad som är skäligt påverkas också av de hänsyn som ligger bakom grundlagsregeln,¹⁶³ något som kan tänkas innebära avsteg från uttalanden i en skälighetsbestämmelses förarbeten.

Vad angår den närmare innebörden av denna prövning kan här hänvisas till den föregående diskussionen av olika faktorer som kan inverka på ersättningen (5.3-5.9). Som framgått kan man på ett flertal skilda grunder reducera ersättningen. Det innebär dock inte att ersättningen alltid blir godtagbar, om de här angivna synpunkterna får påverka bedömningen. Den avgörande frågan måste bli om resultatet av sammanvägningen kan anses förenligt med regeln i 2:18. Det är tydligt att man främst i fråga om den ianspråkstagna egendomens värde bör vara försiktig med att tillåta en skälighetsreduktion; det gäller också när de faktorer som skall spela in inte preciserats i den aktuella lagen eller dess förarbeten utan lagstiftaren gett domstolen en allmän fullmakt att skönmässigt bestämma ersättningen.¹⁶⁴ I fråga

¹⁶¹ Se ovan 4.12 vid not 215 ff.

¹⁶² Se ovan 4.7 vid not 95 ff, 4.8 vid not 144 ff och SOU 1975:75 s 428 f.

¹⁶³ Jfr nedan 6.2.

¹⁶⁴ Jfr Bengtsson, a a s 82 ff, 103 ff och om ett lagförslag med sådant innehåll i ett särskilt fall prop 1982/83:111 s 4 f, 7 ff; lagrådet avstyrkte regeln.

om följdskador av olika slag är möjligheterna betydligt större att föreskriva en nedsättning till belopp som anses rimligt.¹⁶⁵

5.11. Resultatet av denna genomgång blir alltså att den tillåtna ersättningsnivån torde bero av en rad faktorer av olika slag, vilkas inbördes vikt är oklar. Lagtexten ger ingen ledning i frågan, vad som enligt 2:18 är godtagbara grunder för ersättningsbestämmande. Motiven hänvisar till vissa särskilda lagar på området, men inte heller denna hänvisning gör det tydligt vilka regler som kan accepteras. Marginalen måste bli vid för lagstiftaren att föreskriva olika begränsningar. I speciella fall kan man väl tänka sig att en ersättningsbestämmelse ter sig så klart otillåten från *en* av de aspekter som här har anlagts, att den redan av denna anledning skulle kunna underkännas. Men vanligare torde bli att man får väga flera av de berörda faktorerna mot varandra för att kunna konstatera, om lagstiftningen kan godtas. Härigenom blir gränsdragningen i hög grad komplicerad och osäker, och det minskar som sagt betydelsen av lagprövning i dessa sammanhang.] *†*

En faktor av särskild betydelse är tydligen om det gäller *kristidslagstiftning* av den typ som förfogande- och ransoneringslagarna representerar. Det framgår av det sagda, att så länge inte ersättningen är enbart symbolisk, en regel om reducerad kompensation här sällan kan betecknas som uppenbart grundlagsstridig. Men det står klart att om kompensationen till ägaren även under en kristid framstår som helt otillräcklig och ställer honom betydligt sämre än ägare som undgår ingrepp, regeln står i mindre god överensstämmelse med 2:18. Den närmare bedömningen beror av andra faktorer som här har behandlats.)

Vid *tvångsöverföringar i andra sammanhang* verkar det tveksamt om den enskilde kan vara säker på ersättning ens för det överförda värdet enligt expropriationslagens normer – alltså för ett värde bestämt med hänsyn till den tillåtna användningen. Som framgått kan grunden för beräkningen av ersättningen innebära att man skall utgå från något annat värde, om detta kan aktualiseras vid ett någorlunda närliggande händelseförlopp (5.5).¹⁶⁶ En förutsättning för att en sådan längre gående reduktion skall godtas kan tänkas vara att den inte kommer att träffa vissa enskilda alltför hårt i jämförelse med andra av samma kategori (5.7), men vad som närmare gäller här är ovisst. Troligen spelar också tyngden av det allmänna intresset en viss roll även i dessa fall (5.8). Åtminstone vid en lagprövning torde man få godta flertalet beräkningsmetoder vilka redan förekommer i lagstiftningen. Högst tveklaktigt är däremot om man i sådana sammanhang kan acceptera en regel om ersättning med en bestämd andel av verkliga värdet, när det är fråga om egentliga tvångsöverföringar. På samma sätt är det tveksamt om

¹⁶⁵ Jfr om norsk rätt Andenæs i Lov og rett 1975 s 253.

¹⁶⁶ Se särskilt efter not 88.

andra beräkningssätt kan accepteras, när de leder till att en stor del av förlusten lämnas utan kompensation (jfr 5.4). Vad som här kan tillåtas är dock helt ovisst, frånsett att symboliska ersättningar naturligtvis inte godtas heller i detta fall.

Vad angår ersättning för *följdskador* till en tvångsöverföring, lär reduktionsmöjligheten vara större än i fråga om gottgörelse för själva egendomens värde (5.6 ovan). Bara vissa nödvändiga kostnader och kanske vissa skador på nyttjad egendom torde omfattas av ersättningsgarantin, om också även här en viss reduktion torde få accepteras. Skador genom expropriationsföretaget eller motsvarande lär helt falla utom 2:18.

Det står vidare klart att *skälighetsregler* om ersättning vid expropriativa ingrepp i allmänhet kan godtas (5.10). Frågan blir snarare hur skälighetsbedömningen skall närmare utföras för att bli förenlig med 2:18. Detta kan sällan anges i lagtexten utan får beskrivas i motiven. I så fall blir det normalt inte fråga om lagprövning, när skälighetsbedömningen strider mot 2:18, utan bara om avsteg från lagstiftningens förarbeten: man bestämmer vad som är skäligt på annat sätt än lagstiftaren tänkt sig. Uppenbarligen möter inga hinder mot en skälighetsbedömning som går ut på en ungefärlig uppskattning av en svårberäknad skada. I viss utsträckning får också accepteras en bedömning som innebär en reduktion av ersättningen. Här får man göra en sammanvägning av de olika faktorer som berörs i detta avsnitt.

I den mån grundlagsregeln alls skall anses tillämplig *utanför* tvångsöverföringarnas område – exempelvis vid rådhetsinskränkningar (4.8) eller förstöring av egendom (4.7) – är det vidare tydligt att lagstiftaren har stora möjligheter att föreskriva reduktion av ersättningen. Lagregler härom torde över huvud taget inte kunna anses uppenbart stridande mot 2:18. De här framförda resonemangen torde på sin höjd bli av intresse vid skälighetsbedömningar av ersättningens storlek i sådana sammanhang – möjligen också vid prövning av lagförslag om ersättning som understiger förlusten.

Slutligen bör en gång betonas det osäkra i de synpunkter som här har utvecklats angående ersättningsnivån enligt grundlagsregeln. Liksom annars, när prövningen går ut på att sammanväga åtskilliga faktorer av skilda slag, är det omöjligt att med någon visshet förutsäga hur en domstol skulle bedöma saken. Man får här också beakta oklarheten om den ersättningsnivå som godtas enligt Europakonventionen; en skärpt hållning av Europadomstolen kan tänkas motivera också en något strängare tolkning av grundlagen.¹⁶⁷ De senaste domarna (i målen *James m fl* och *Lithgow m fl*) ger dock knappast anledning till något sådant.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Jfr ovan 2.4 vid not 75 f, 79.

¹⁶⁸ Jfr ovan 2.4 efter not 60 och vid not 73 f.

6. GRUNDLAGSREGELN I ENSKILDA TVISTER

6.1. Mot bakgrunden av det sagda skall nu i korthet behandlas betydelsen av 2:18 RF i enskilda tvister om ersättningsskyldighet för det allmänna. På detaljfrågor finns inte anledning att gå in i detta sammanhang; de tas upp i den planerade andra del av arbetet som behandlar principerna för ersättning vid offentliga ingrepp. Här diskuteras bara vissa allmänna riktlinjer för en tillämpning av grundlagsbestämmelsen i konkreta fall. Delvis blir det fråga om en sammanfattning av synpunkter som tidigare utvecklats på tal om enskilda situationer.

Diskussionen om grundlagsregelns tillämpning försvåras i hög grad av det förhållandet att ersättningsnivån enligt regeln visat sig så svår att bestämma (se kap 5 ovan). Det är osäkert vilka avsteg som kan göras från principien om full ersättning för förlusten. Till detta kommer att ersättningen förmodligen får bestämmas på olika sätt, när man med stöd av 11:14 RF går emot en uttrycklig lagregel, när man går emot motiven till en lagstiftning och när lagstiftaren inte ens i lagens förarbeten har uttalat sig i ersättningsfrågan (jfr ovan 2.8). Likaså måste det spela en roll hur reglerna om det aktuella ingreppet i övrigt är utformade.

I det föregående har viss vikt tillmätts också Europakonventionens bestämmelse om äganderättsskydd – särskilt dess tolkning av Europadomstolen och kommissionen – när det gäller att slå fast vad grundlagsregeln i tveksamma fall innebär. Troligen får konventionsbestämmelsen en närmast indirekt betydelse i enskilda tvister: man beaktar grundlagsskyddet, som i sin tur kan påverkas av gällande uppfattning om konventionens innebörd. (Se 2.4 ovan.) I fortsättningen skall inte denna inverkan särskilt beröras.

6.2. Det kan vara lämpligt att som utgångspunkt behandla fallet där *lagstiftaren inte löst ersättningsfrågan*. Detta kan ha flera orsaker. En möjlighet är att problemet har förbisetts eller att ersättningsgrundande ingrepp inte tett sig som en praktisk eventualitet. Situationen torde inte bli så vanlig, särskilt inte när lagförslaget granskats av lagrådet med dess speciella uppgift att bevaka grundlagsaspekterna. En annan möjlighet är att det visserligen förekommer en ersättningsregel i lagen, men att lagtext och motiv i något avseende lämnar öppet hur den bör tolkas med hänsyn till förutsättningarna för ersättning eller ersättningsnivån; detta kan bli aktuellt bl a vid vissa

regler som hänvisar till skälighet (jfr 5.10 ovan) eller vid undantag för oväsentliga ingrepp el likn (jfr 5.4 ovan). Vidare kanske ingreppet inte alls bygger på några uttryckliga lagbestämmelser utan på icke lagfästa rättsgrundsatser, såsom i vissa nödsituationer. Slutligen bör observeras fallet att en myndighet ingriper felaktigt mot den enskildes egendom men utan att oaktsamhet kan läggas någon till last – en tjänsteman handlar i god tro. Då kan ju inte SkL åberopas till stöd för ersättning, men det är troligt att ersättning ändå kan utgå i vissa lägen med stöd av grundlagsregeln.

Frågan blir då vilken roll 2:18 kan spela för ersättningsskyldigheten i sådana sammanhang. I annan nordisk rätt anses motsvarande regler kunna grunda ersättningsskyldighet i fall av denna typ.¹

Enligt vad som tidigare utvecklats blir bestämmelsen i alla händelser aktuell när äganderätt eller särskild rätt överförs till det allmänna eller till någon enskild. Detta är det någorlunda säkra området för ersättningsgarantin; utanför finns en rad tveksamma situationer, där det dock inte synes utesluttet att den kan åberopas. (Se närmare kap 4.)

Man kan till en början fråga, om i det nu diskuterade fallet, där lagstiftaren inte tagit ställning till den aktuella ersättningsfrågan, en domstol alls behöver åberopa 2:18 som stöd för att ge den enskilde kompensation för sin förlust. Det finns visserligen knappast skäl att fästa så stor vikt vid det argument som framförts i dansk litteratur, att en konsekvens av att ersättningsskyldighet vilar på grundlagen blir att den myndighet som gjort ingreppet får anses ha handlat grundlagsstridigt.² Att regeringsformens regel utgör ett argument för ersättning behöver inte nödvändigtvis innebära att regeringsformen direkt överträtts, om det nu skulle anses känsligt att konstatera detta. Men ändå kan man göra gällande, att 2:18 inte är avsedd att åberopas i vanliga civilrättsliga sammanhang. Varken motiven till paragrafen eller förarbetena till de allmänna reglerna om rättighetsskydd³ tyder på annat än att domstolar och myndigheter normalt har att tillämpa allmän lag och, när denna inte ger ledning, allmänna rättsgrundsatser. De senare kan visserligen tänkas bli klargjorda genom regeringsformens regler, men eftersom just 2:18 i sin tur kan sägas hänvisa till de allmänna ersättningsprinciper som gällde vid regelns tillkomst,⁴ och för övrigt alltså gäller, ger paragrafen inte mycket besked i sammanhanget. Över huvud taget torde det

¹ Se från Danmark Bent Christensen i TfR 1970 s 137 ff och i Dansk miljøret, I s 153 f, Pontoppidan i Juristen 1984 s 156 ff; om Norge se ovan 1.2 vid not 14 ff.

² Skovgaard s 69. Jfr Christensen och Gomard i UfR 1984 B s 148 f, Pontoppidan a st.

³ Jfr SOU 1975:75 s 101 ff.

⁴ Se ovan 1.3 vid not 52 ff.

övervägande flertalet grundlagsregler vara skrivna för lagstiftaren, inte för rättstillämpningen.⁵

Tidigare har visserligen ganska ofta sagts att i svensk rätt det inte skulle finnas några allmänna rättsgrundsatser, som kunde medföra ersättningsrätt när äganderätten begränsas genom lagenliga statliga åtgärder utan att rätten övergår till annan.⁶ Men uttalandena, – bl a av författningsutredningen år 1963 – utgår synbarligen från ett äldre rättsläge. De måste dessutom i varje fall kompletteras med hänsyn till överföring av särskilda rättigheter till fastighet, förmodligen också andra överföringsfall. Och frågan är om inte de bara ger uttryck för en huvudregel med vissa undantag: i speciella situationer kan mycket väl sådana grundsatser vara tillämpliga. Här bör det ha viss betydelse att vi numera fått en grundlagsregel som direkt tar sikte på ersättningsfrågan vid ingrepp i enskild egendom.

Det naturliga tycks vara att, om ingen lagstiftning ger ledning för bedömningen av ett ersättningskrav, man i första hand söker hjälp av analogier från andra liknande ingreppsfall. Åtskilligt bör krävas för att man på detta vis skall kunna anta en ersättningsgrundsats. Ibland kan emellertid även 2:18 ge ett väsentligt stöd för ett sådant antagande. När paragrafen är direkt tillämplig på ingreppet utgör den ett avgörande skäl för att anse den enskilde berättigad till compensation enligt allmänna rättsprinciper. Dessa kan ju inte gärna antas stå i strid mot grundlagen. Och även i vissa oklara gränsområden, där paragrafen inte skulle ha kunnat rubba en ståndpunkt som lagstiftaren intagit i ersättningsfrågan, bör den i brist på lagstiftning av motsatt innehåll kunna leda till att compensation utdöms.

En fråga blir då om en grundsats om full ersättning för förlusten skall tillämpas i sådana fall. Analogiserar man med ersättningsregler i närliggande situationer, blir principen inte riktigt så generös.

Såvitt gäller *överföring av fast egendom* (eller *särskild rätt* därtill) kommer framför allt en tillämpning av expropriationsgrundsatser i fråga. Inte minst genom den hänvisning förarbetena till 2:18 ger till expropriationslagens regler⁷ framstår dessa som ett naturligt mönster. Man får då utan vidare upplysning om hur ersättningen skall beräknas: förväntningsvärden av det slag som avses i 4 kap 3 § skall inte kompenseras, och härvid läggs bevisbördan på den enskilde, men i övrigt ersätts åtminstone i princip hela skadan.

Vad angår fallet när *lös sak tas i anspråk*, finns inte någon närliggande förebild av expropriationslagens typ. Beror ingreppet på sådana krisförhållanden som avses i förfogande- och ransoneringslagarna, kan det verka rimligt att tillämpa grundsatser hämtade från dessa lagar, när ersättningen skall

⁵ Jfr ADD 1984 nr 79.

⁶ SOU 1963:17 s 189. Se vidare nedan 6.2 not 8.

⁷ Se ovan 5.1 vid not 13 f, 5.2 vid not 33.

bestämmas. I övriga fall – t ex i icke lagreglerade nödsituationer – ligger det kanske närmast till hands att döma ut full kompensation åtminstone för den överförda rättens värde. Analogier med expropriationslagstiftningen är också tänkbara, när förhållandena liknar dem som behandlas där. På liknande sätt får man förmodligen se på överföringar av *andra rättigheter*, t ex ford-ringsrätt, immaterialrätt och rätt till vatten – i den mån de enligt det förut anförda omfattas av 2:18.

Kommer man utanför området för tvångsöverföring av rättigheter, kan inte några sådana analogier åberopas. I den mån ersättning alls kan bli aktuell vid *rådighetsinskränkningar* kunde man överväga att i stället hänvisa till den allmänna princip som framträder bl a i byggnadslagstiftningen och i naturvårdslagen: ersättning skall utgå för mera långtgående ingrepp i pågående tillåten användning av egendomen i fråga, i varje fall när det är fråga om ett speciellt ingrepp – det drabbar alltså bara viss fastighet eller vissa fastigheter, inte alla fastigheter av visst slag. – Detta strider emellertid som sagt mot den traditionella inställningen vid sådana ingrepp⁸ och går emot vissa äldre rättsfall (se särskilt NJA 1945 s 231).⁹ I detta läge kan 2:18 inte sägas utgöra något klart stöd för ersättning; som förut utvecklats talar ordalagen närmast emot ersättning i dessa fall, och förarbetena bestyrker ytterligare denna tolkning.¹⁰ Utrymmet för att utdöma kompensation med hjälp av analogier och allmänna rättsgrundsatser lär därför inte vara stort i denna situation. Sannolikt måste fallet vara mycket likt de lagregle-rade för att det ens skall komma i fråga att kompensera den enskilde för inskränkningen. Utgångsläget är här ett helt annat än exempelvis i Norge och Danmark.¹¹ – Det sagda rör dock inte vissa gränsfall till tvångsöver-föringarna, t ex när en rätt av ekonomiskt värde förs över *till allmänheten* (jfr 4.5 ovan). Här är det lättare att göra en analogi.

Vad gäller *överföring av näringsrätt* till det allmänna, närmast genom monopollagstiftning, har inte heller här någon ersättningsrätt ansetts föreligga utan föreskrift i lag.¹² Att ersättning utgått vid monopol har ju brukat motiveras med billighetsskäl, inte med att någon verklig rätt till kompensation skulle föreligga. Motiven till 2:18 ger inte något stöd för att denna överföring, som ju inte avser egendom i traditionell mening, skulle

⁸ Jfr M Heuman i prop 1940:76 U s 16, Y Söderlund i SOU 1952:24 s 268, 272 f, Jägerskiöld, Monopol s 81, Herlitz, Förvaltningsrättsliga plikter s 213, jfr s 183 f m hänvisn (delvis avvikande mening Staedler i StvT 1944 s 100), SOU 1963:17 s 187, Ljungman-Stjernquist II s 17, Brunfelte-Svegfors s 90 ff, Brunfelte i NJMF 1975 s 134.

⁹ Se härom Karlgren s 179.

¹⁰ Se bl a ovan 1.3 vid not 43, 48, 4.8 vid not 155 ff.

¹¹ Jfr ovan 4.8 vid not 122 ff.

¹² Jfr härom ovan 4.13 vid not 227 ff.

anses som ett expropriationsliknande förfogande. Det ter sig mycket tveivelaktigt om man utan lagstöd kan döma ut ersättning i detta läge – ens i det högst osannolika fallet att lagstiftaren skulle ha förbigått ersättningsfrågan i motiven till monopollagstiftningen.¹³

Därmed har endast huvudlinjerna i bedömningen antytts. Detaljerna, inbegräppet möjligheterna till vissa avvikelser från de mönsterbildande lagarna, skall tas upp i arbetets andra del.

En särskild fråga som redan här bör beröras är den inverkan *skadeståndslagens* regler kan ha i sammanhanget. Till en början kan man diskutera vilken betydelse den förut berörda bestämmelsen i 3:5 SkL bör få för ersättningsnivån vid expropriationsliknande ingrepp. I den mån paragrafen i något fall är tillämplig på ianspråkstagande vid myndighetsutövning kan den ju leda till ett mera ofördelaktigt resultat för den enskilde än en analogi från expropriationslagen, och detta trots att ansvaret grundas på vållande (3:2 SkL). Detta behöver dock inte medföra nämnvärda komplikationer, om man i skadeståndsrättsliga sammanhang anser sig kunna beakta förhållandet. Eftersom 3:5 föreskriver en skälighetsbedömning, bör bestämmelsen kunna tillämpas så att den vid felaktiga expropriationsliknande ingrepp aldrig leder till ofördelaktigare resultat än den lagstiftning som närmast skulle ha gällt om motsvarande ingrepp varit rättsenligt (expropriationslagen, förfogandelagen etc). Motiven ger visserligen inte något egentligt stöd för en sådan bedömning men motsäger den inte heller, och någon refererad rättspraxis har än så länge inte förekommit angående paragrafens tillämpning.¹⁴ På samma sätt bör andra bestämmelser i SkL om reducerad ersättning tillämpas, om de i något fall skulle få aktualitet vid ianspråkstagande av egendom; detta är tänkbart, fast inte så värst praktiskt, beträffande 3:4, 3:6, 6:1 och 6:2.¹⁵

En annan komplikation medför bestämmelsen i 3:7 SkL, som bl a hindrar att en skadeståndstalan förs som grundas på fel i regerings- eller riksdagsbeslut (såvida inte beslutet sedermera ändrats). Bestämmelsen är dock inte direkt tillämplig. Grunden för en skadeståndstalan som analogivis vilar på expropriationslagen (eller kanske förfogande- och ransoneringslagarna) är ju ett ingrepp, som varit rättsenligt enligt gällande lagstiftning. Regeln i 3:7 avser däremot att hindra processer om ett civilrättsligt ansvar för *felaktiga* regerings- eller riksdagsbeslut; ett ansvar skall (frånsett ändringsfallet) göras gällande endast på sätt grundlagen föreskriver. Detta är en annan situation än när ett lagligt beslut får konsekvenser i ett enskilt fall som lagen inte tar ställning till. Det saknas anledning att utsträcka bestämmelsen om rättegångshinder i 3:7 till att gälla också i ett sådant läge. Tendensen är tvärtom

¹³ Jfr ovan 4.13 efter not 245.

¹⁴ Denna synpunkt har förbigåtts i Bengtsson, Skadestånd vid myndighetsutövning II, avsnitt 10.8–10.11; en orsak är att framställningen tillkom före 1979 års ändringar i 2:18.

¹⁵ Också här får mina tidigare kommentarer till paragraferna (a a § 9, 10.6, 10.7 och arbetet Om jämkning av skadestånd) kompletteras med det nu sagda.

att tolka paragrafen restriktivt,¹⁶ och detta ter sig alldeles särskilt befogat när det är fråga om att genomdriva en grundlagsregel.

Därmed har antytts några drag i de allmänna rättsprinciper som kunde tänkas bli tillämpliga i situationen, när ersättning för ett expropriativt ingrepp *inte motsägs* av lagstiftarens ställningstagande. Mot denna bakgrund får man diskutera fallen *lagprövning* och *avvikelse från lagmotiv*. Det är naturligt att man då får se annorlunda på ersättningsfrågan; möjligheterna till kompensation blir betydligt mindre.

6.3. Lagprövning kan bli aktuell antingen när lagen direkt utesluter ersättning på grund av ingreppet eller när ersättningen begränsas på visst sätt, som strider mot 2:18. Vilka situationer som här kan komma i fråga har diskuterats i det föregående (särskilt kap 4 och 5).

Som redan framhållits lär det endast vara i sällsynta undantagsfall som man med stöd av 2:18 kan avvika från en uttrycklig lagbestämmelse.¹⁷ I synnerhet är möjligheten begränsad när lagstiftaren – kanske i anledning av invändningar av lagrådet eller av en riksdagsminoritet – uttryckligen förklarat att lagen bör anses förenlig med grundlagen. Det är alltså fråga om ett medvetet ställningstagande från detta håll, antingen uttalandet gjorts av ett riksdagsutskott eller av regeringen i en proposition, utan invändningar från riksdagens sida. Förarbetena till 11:14 RF visar att man i detta läge velat ge mycket litet utrymme för att åsidosätta riksdagens vilja (jfr 2.7 ovan). – Något större är väl möjligheterna till avvikelse, om den kritiska lagbestämelsen fått en mera vittgående formulering än vad som egentligen varit avsett, t ex genom en ändring i sista stund vid riksdagsbehandlingen, eller om det annars förekommit misstag eller förbiseenden vid dess tillkomst. Regeln kanske bygger på ett missförstånd av gällande rätt, som ger den en annan innebörd än vad som åsyftats; detta kan bli aktuellt om man tillämpar 2:18 på alltför ingripande övergångsregler till civilrättslig lagstiftning (något som dock är ganska diskutabelt, jfr 4.16 ovan). Ett annat exempel är ett misstag rörande arten av de skador ett ingrepp kan tänkas medföra.

Situationen, att lagstiftaren på detta vis handlat under felaktiga förutsättningar, är inte enbart teoretisk: det kan nämnas att frågan kom upp i NJA 1981 s 1 (skattefjällsmålet) där det – åtminstone enligt minoritetens ståndpunkt – *efter* tillkomsten av 2:15 RF framkommit att paragrafen var svår att förena med vissa äldre lagbestämmelser.¹⁸

¹⁶ Jfr NJA 1984 s 207, Bengtsson, a a s 156 f och i SvJT 1985 s 664 f.

¹⁷ Se ovan 2.7 vid not 107 ff.

¹⁸ Jfr referatet s 249 ff; majoriteten ansåg grundlagen och den andra lagen (rennäringslagen) förenliga.

Även när lagstiftaren inte synes ha uppmärksammat att en konflikt med grundlagen blir aktuell, måste man emellertid ställa upp stränga krav för att under normala samhällsförhållanden en uttrycklig lagregel skulle få åsidosättas. Som förut framhållits kan det ligga närmare till hands att i sådana sammanhang försöka tolka denna regel så att den går att förena med grundlagen.¹⁹ Då blir det ofta fråga om den konflikt som senare (i 6.4) skall beröras: man avviker inte från lagtexten men från dess motiv. För detta krävs inte att förutsättningarna i 11:14 RF är uppfyllda.

Bestämmelsen i 2:18 täcker som sagt klart bara fall där en rättighet överförs från en enskild till staten, kommun eller annan enskild. Hur det ligger till med överföringar till allmänheten är i viss mån tveksamt (4.5), likaså läget när fordringsrätter utsläcks, helt eller delvis (4.14) samt vid vissa överföringar av rådighet (4.9), immaterialrätt (4.11) och rätt till vatten (4.12). Frånsett kringgåendesituationer torde däremot inte en ren rådighetsinskränkning kunna anses falla inom området för 2:18 på ett så uppenbart sätt som lagprövningsregeln fordrar, hur betungande ingreppet än ter sig i det enskilda fallet. Inte heller en hänvisning till Europakonventionens regler – hur dessa nu skall uppfattas – motiverar i och för sig att principen i 11:14 RF åsidosätts på detta vis: det är ju avvikelserna från grundlagen som blir avgörande, om också konventionen i speciella fall kan påverka dess tolkning. – Man bör alltså inte i detta sammanhang kunna åberopa att ett rådighetsinskränkande ingrepp *indirekt* medfört vinst för det allmänna eller för någon enskild som statsmakterna vill gynna. Än mindre kan monopol-lagstiftning eller andra ingrepp i näringsrätt innebära klara avsteg från 2:18 ens när de avser vissa koncessionerade verksamheter (se 4.13). Lagstiftning om rådighetsinskränkningar och möjligen även om överföring av näringsrätt kan tänkas undantagsvis strida mot en väsentlig tanke bakom 2:18 och därför möta invändningar t ex vid en lagrådsgranskning av lagförslaget; lagrådet kan rentav vara skyldigt att påtala sådana konflikter med regeringsformens grunder.²⁰ Men om lagstiftningen ändå genomförs, saknas tillräcklig grund för att åsidosätta den.

Det är alltså på ett begränsat område som man över huvud taget har anledning att ställa frågan, om en lagregel fyller kravet på *ersättning för förlusten* i 2:18 RF. Av den föregående framställningen framgår vidare att det inte är ofta som ersättningen kan anses uppenbarligen understiga vad grundlagsregeln fordrar. Främst kommer här i fråga fall där ersättning vägras helt för ett expropriativt ingrepp eller en annan överföring av detta slag, eller där ersättningen inte kan anses som mer än symbolisk. När lagen föreskriver att viss reducerad ersättning skall utgå, får man många gånger godta regleringen; den kanske kan stämma illa med syftet med 2:18, men om

¹⁹ Se ovan 2.6 vid not 118 f.

²⁰ Jfr Bengtsson i FT 1984 s 196 ff.

uppenbar grundlagsstridighet blir det inte fråga. Vilka faktorer som här bestämmer gränsdragningen har behandlats i det föregående (kap 5). Här bör bara än en gång understrykas att området för det tillåtna är oklart och kontroversiellt.

Frågan blir sedan hur *ersättningsnivån* skall bestämmas i de undantags-situationer där en begränsande lagbestämmelse anses uppenbart stridande mot 2:18 och därför enligt 11:14 RF inte skall tillämpas. När lagen direkt föreskriver att inte någon gottgörelse skall utgå i fall som det aktuella, verkar det klart att man vid lagprövning inte bör döma ut mer än ett minimum av vad 2:18 kan anses föreskriva. Det skulle strida helt mot tanken bakom den restriktiva lagprövningsbestämmelsen att låta överträdelse av 2:18 medföra att ersättning för *all* uppkommen förlust utan vidare döms ut, hur motiverad en sådan princip kanske förefaller bl a från preventions-synpunkt.

Också i detta sammanhang får det naturligtvis betydelse att innebörden av grundlagsregeln är så oklar. Det kunde vara naturligt att även här falla tillbaka på expropriationsprinciper, men som framgått av det föregående är det inte säkert att 2:18 garanterar ens ersättning för själva värdet av egendomen i fråga i enlighet med bestämmelserna i expropriationslagen (jfr 5.5). Att slå fast ett lämpligt belopp att döma ut i lagprövningsfallet är mycket svårt. En möjlighet kunde vara att låta ersättning utgå efter en skälighets-prövning, varvid dock ett riktmärke skulle vara ersättning för egendomens värde bestämt med hänsyn till dess tillåtna användning;²¹ dessutom verkar det rimligt att i varje fall ersätta kostnader som nedlagts för att ändra användningen på tillåtet sätt, liksom nödvändiga kostnader i anledning av ingreppet (jfr 5.6 ovan). Liksom andra skälighetsregler kan också denna ge domstolarna bekymmer, när den skall tillämpas; men detta lär så sällan bli aktuellt att sådana invändningar knappast bör ha någon större tyngd.

Vid skälighetsbedömningen bör hänsyn tas inte bara till ingreppets art och orsaker utan också bl a till de inlösenbelopp som den enskilde i andra sammanhang kan få nöja sig med; utom expropriationslagstiftningen lär här också kunna inverka andra lösenbestämmelser angående liknande egendom. Från kristidsregler torde dock böra bortses under normala samhällsförhållanden. – Fordringsrätter som fräntas den enskilde torde böra ersättas med nominella värdet, om inte fordringen är osäker. Utsläcks en fordran på ett uppenbart grundlagsstridigt sätt, bör borgenären det oaktat kunna göra den gällande.²²

Vad angår situationen då en *begränsad* ersättning föreskrivits i den grundlagsstridiga lagregeln, ligger det också nära till hands att vid en tillämpning

²¹ Jfr Roos i Om våra rättigheter I s 99 och även Petré i Äganderätt och egendoms-skydd s 98.

²² Jfr ovan 5.5 vid not 100.

av 11:14 begagna sig av en skälighetsregel av det slag som nyss angetts. Vid prövningen finns dock anledning att beakta, att lagstiftaren i varje fall inte tagit avstånd från varje gottgörelse till den enskilde; detta talar för en något generösare bedömning i detta läge. Så kan det också vara skäl att se saken, om lagstiftaren på sätt som förut berörts (5.5) försöker *kringgå* grundlagens ersättningsbestämmelse med hjälp av en rådighetsinskränkning.

Vad som här sagts rör närmast lagstiftning till förmån för det allmänna. Det bör emellertid också gälla när en ersättningsregel gynnar vissa enskilda, i den mån uppenbar grundlagsstridighet kan konstateras. Frågan vem ersättningskravet bör riktas mot har behandlats tidigare (3.5).

Det sagda är bara förslag som bygger på vissa allmänna tankegångar bakom gällande rätt. Något egentligt stöd i sedvanliga rättskällor är svårt att finna. Vilket resultat en domstol skulle komma till är oviss.

Regeln i 3:7 SkL kan inte gärna utgöra hinder för en ersättningstalan i samband med lagprövning, fast grunden är uppenbart fel av riksdag eller regering. Inte heller här är det ju fråga om en talan enligt SkL utan på grund av 2:18 RF, och en analog tillämpning av SkL:s regel om rättegångshinder torde inte vara möjlig när talan vilar på grundlagen.

6.4. Ett mellanfall, som också berörts förut (2.8), är när den lag som är svårförenlig med 2:18 saknar bestämmelser om ersättning för ingreppet men *motiven* förklarar att någon ersättning inte skall utgå, eller att den skall beräknas på visst sätt som inte uppfyller grundlagens krav.

Av viss betydelse blir här vilken typ av motivuttalande det gäller. Har uttalandet gjorts i ett betänkande eller i en departementspromemoria utan att saken förts på tal under lagförslagets fortsatta behandling, möter det mindre svårigheter att avvika från uttalandet än när frågan aktualiserats i propositionen eller vid riksdagsbehandlingen. Om lagrådet yttrat att ersättning inte kommer i fråga, måste detta naturligtvis väga tungt; det är inte lätt att mot lagrådets mening göra gällande att 2:18 måste tillämpas. Också annars får man ta hänsyn till om frågan alls kan ha kommit upp vid lagrådsföredragning och i vad mån lagrådet då reagerat. Under alla förhållande får det anses lättare att åsidosätta ett sådant uttalande, vem som än gjort det, än en uttrycklig lagbestämmelse. Något absolut krav på uppenbart fel kan inte gälla i det förra fallet. Som förut utvecklats bör man ändå visa återhållsamhet, när det blir fråga om avvikelser av det aktuella slaget.²³

Ett avsteg från motiven bör aktualiseras främst när situationen klart faller inom området för 2:18 – alltså vid tvångsöverföring av rättigheter till egen- dom. Ett exempel på detta kunde möjligen vara när koncession för torvtäkt ges till någon annan än fastighetsägaren; situationen har berörts tidigare

²³ Se ovan 2.8 vid not 141 ff.

(4.6 ovan).²⁴ Ett annat tänkbart fall är när förarbetena till en lagregel om skälig ersättning i överföringsfall anger en skälighetsbedömning som är klart ogynnsammare för den enskilde än 2:18 får anses föreskriva (se 5.10 ovan). – Såvitt angår rådighetsinskränkningar, bör däremot normalt synpunkter som regering och riksdag har ställt sig bakom slå igenom; även om de strider bakom huvudtankarna bakom 2:18, kan ju klara uttalanden vid grundlagsregelns tillkomst återopas mot att ersättningsgarantin skall omfattas dessa fall.²⁵

När ett avsteg övervägs kan det vara naturligt för en domstol att – liksom då lagprövning kommer i fråga – försöka undvika en direkt konflikt med lagstiftarens uttalanden genom att tolka in begränsningar i motivuttalandet, t ex att det inte kan antas avse fall där grundlagen garanterar ersättning. I själva verket är detta en naturlig tolkning: lagstiftaren kan inte antas vilja gå emot en bestämmelse i regeringsformen, om inte något sådant är en ofrånkomlig konsekvens av hans uttalanden. – Detta är emellertid närmast en fråga om motivering av domstolens avvikande bedömning. Är motivuttalandet otvetydigt, får domstolen direkt ta avstånd från det.

Vad beträffar ersättningsnivån ligger det närmast till hands att också här hålla sig till ett minimum av vad 2:18 kan anses föreskriva, av ungefär samma skäl som i lagprövningsfallet (6.3). Lämpligen bör tillämpas en skälighetsregel av den typ som nyss diskuterades,²⁶ kanske med en något generösare bedömning av frågan om ersättning för följdskador.

På motsvarande sätt som vid lagprövning bör de nu antydda riktlinjerna gälla också vid ingrepp till förmån för enskilda.

Inte heller i den nu berörda situationen, där talan förs på grund av ett rättsenligt ingrepp som enligt lagmotiven inte skall grunda (full) ersättning, synes det komma i fråga att anse 3:7 SkL utgöra rättegångshinder. Skälen är desamma som anfördes på tal om lagprövning.²⁷

²⁴ Jfr även om ersättningsfrågan 5.5 vid not 81.

²⁵ Ovan 4.8 efter not 159.

²⁶ Se ovan 6.3 vid not 21 f.

²⁷ Se ovan 6.3, slutet.

7. AVSLUTANDE ANMÄRKNINGAR

7.1. Slutligen skall några resultat av undersökningen i denna första del sammanfattas från andra synpunkter än de tidigare. Närmast blir det fråga om vissa slutsatser de lege ferenda, vilka visserligen har begränsad betydelse för de problem jag vill behandla i andra delen men ändå kan vara naturliga att föra fram på detta stadium av framställningen.

Inledningsvis (i 1.4) har framhållits några drag varigenom bestämmelsen i 2.18 förmånligt skiljer sig från vissa motsvarande regler i främmande grundlagar. Men det innebär inte att den uppfyller alla anspråk man kan ställa på en central grundlagsbestämmelse av detta slag.

Som jag redan har antytt (1.5) bör det vara ett väsentligt mål, när man utformar regler om egendomsskyddet, att de är så pass *klara* att de i minsta möjliga utsträckning ger upphov till vare sig osäkerhet om möjligheten att lagstifta eller juridiska tvister i enskilda fall. Man kan visserligen säga att en sådan "elastisk" tolkning som förordats utomlands¹ kan ha sina fördelar. En stel gränsdragning kan i särskilda situationer te sig föga rimlig, den förhindrar en anpassning efter ändrade samhällsförhållanden, och den kan rentav inbjuda till att ge lagregler som formellt håller sig utanför grundlagsbestämmelsens räckvidd, fast resultaten i realiteten blir detsamma som vid ett expropriativt ingrepp. Sådana argument får beaktas när gränsen dras: olyckliga konsekvenser av detta slag bör självfallet undvikas. Men också andra hänsyn måste inverka, när grundlagsskyddet skall utformas.²

Till en början är det *från den enskildes synpunkt* väsentligt med en bestämd avgränsning av lagstiftningsmöjligheten. Endast därigenom ger bestämmelsen det rättighetsskydd som – trots lagstiftarens svårigheter att erkänna det – måste antas vara avsett. En avvägning av olika faktorer, som skulle ge en smidig och elastisk gräns, leder alltid till osäkra resultat. Än svårare att förutse blir bedömningen om lagstiftaren skall kunna åberopa att "med ett modernt synsätt" eller liknande skyddet inte kan ha den traditionella innebörden. Möjligheten till skydd är ändå alldeles tillräckligt flytande med den föga preciserade lagprövningsregeln i 11:14 (jfr 2.6 ovan). Blir skydds-

¹ Se ovan 1.5 not 110.

² Delvis liknande synpunkter som de följande har jag framfört (i korthet) i Festskrift till Hessler s 62 ff.

regeln i 2:18 alltför vag och obestämd, och alltför beroende av tillfälliga opinioner som kan påstås vara tecken på ändrad rättsuppfattning, går det sällan att med någon säkerhet räkna med att lagen ger en garanti för ersättning. Om det är meningen att man skall ge en viss trygghet för rätten till egendom, lär det vara bättre från medborgarnas synpunkt med en regel som ger ett klart, om också ofullkomligt, skydd än med en bestämmelse, som kan fresta optimistiska lagstiftare att flytta fram sina positioner och för sådana fall bara ger vissa förhoppningar om en välvillig bedömning av domstolarna.

Också från allmän synpunkt innebär en elastisk regel vissa väsentliga nackdelar. Har en nyckelbestämmelse av denna typ ett lösligt innehåll, som ger utrymme för varierande tolkningar, är risken självfallet stor för politiska strider om dess tillämpning. Att lagprövning skulle bli ett vanligt inslag i det politiska livet vore enligt min mening, som har gott stöd i lagstiftarens ståndpunkt, i hög grad olyckligt. Det finns inget skäl att sträva mot en "utveckling" i rättspraxis rörande egendomsskyddet, såsom förordas på en del håll.³ En välkänd invändning mot en sådan aktivitet från domstolarnas sida är risken för att de politiseras; en annan att subtila juridiska analyser knappast är det bästa sättet att komma till rätta med väsentliga politiska problem – här är förnuftiga och praktiska kompromisser ett avgjort bättre medel. Skall det bli en sådan utveckling som man hoppas på, tydligen i riktning mot ett förstärkt egendomsskydd, bör den ske genom riksdagsbeslut.

Från statsmakternas sida måste det rimligen också vara en nackdel med en regel som uppmuntrar till politiska processer, där redan ett bakslag för det allmänna i någon instans kan vara en belastning; detsamma gäller en domsmotivering, som går ut på att en lag strider mot RF, fast inte på ett uppenbart sätt.⁴ Man kan inte heller hävda att en regel med ungefär samma begränsade tillämpningsområde som 2:18 skulle lägga ett alltför besvärande band på lagstiftningen. Det finns under alla förhållanden stora möjligheter till ingrepp i det allmännas intresse, utan att statens och kommunernas resurser överansträngs. Skulle med ändrade samhällsförhållanden utrymmet för sådana åtgärder bli alltför trångt, är det naturliga tillvägagångssättet att åstadkomma en grundlagsändring; en reform som inte tål att bli belyst i ett sådant sammanhang förtjänar knappast att underlättas.

Kravet på klarhet är alltså enligt min mening en väsentlig synpunkt i detta fall. Man kan tillägga att reglerna också bör vara *konsekventa*. Inte minst i fråga om en så kontroversiell bestämmelse som denna är det viktigt

³ Se t ex Brunfelter s 79 ff. – Jag saknar alltså någon som helst sympati för den emellanåt framförda tanken att domstolsprocesser borde bli ett normalt vapen mot misshagliga riksdagsbeslut, vilket kunde utnyttjas bl a för att påverka den allmänna opinionen. Jfr ovan 2.6 vid not 93 ff, 120.

⁴ Jfr NJA 1981 s 1 (där dock denna typ av motivering bara återfinns i skiljaktigheten). Jfr de allmänna synpunkterna i prop 1973:90 s 395.

att inte medborgarna behandlas olika, beroende på de närmare omständigheter varunder ett ingrepp kan ske. En grundlag bör inte tillåta att invändningar av denna typ riktas mot dess innebörd.

Vad gäller reglernas materiella innehåll, kan naturligtvis önskemålen variera efter politisk eller samhällsekonomisk uppfattning. Man borde emellertid under alla förhållanden kunna begära, att när väl lagstiftaren beslutat ge en regel till skydd för egendom, den också fyller den avsedda funktionen: skyddet skall vara *effektivt*, inte enkelt kunna kringgåas av regering och riksdagsmajoritet.

Fyller då 2:18 RF hjälpligt dessa krav?

Att inte gränsdragningen är så *klar* som man kunde önska torde ha framgått av den föregående framställningen. Hänvisningen till expropriationsbegreppet är visserligen en teknisk fördel, eller borde vara det.⁵ Men den har inte hindrat att bestämmelsen i 2:18 i vissa praktiska situationer ger bara ett osäkert besked om hur långt möjligheten går för ersättningsfria ingrepp. Än svårare är det att klargöra hur pass stor ersättning som garanteras. Att väga en rad faktorer mot varandra, på sätt som här utvecklats, är svårförenligt med vanliga rättssäkerhetskrav. Det är inte rimligt om tolkningen på sådana viktiga punkter kan vara så beroende av tolkarens värderingar som diskussionen kan tyda på. Utom meningsskiljaktigheterna i doktrinen kan framhållas konstitutionsutskottets svårigheter att komma till rätta med regelns innehåll (jfr 2.1 ovan). – Till detta kommer ovissheten om vad som är uppenbart grundlagsstridigt enligt 11:14; men den regeln är nog inte mycket att göra åt.

Vidare är det tydligt att regeln kan kallas för *konsekvent* bara om man fäster avgörande vikt vid hur ingreppet ter sig från det allmännas sida. Man kan finna en klar linje i fråga om regelns räckvidd, under förutsättning att förekomsten av vinning för visst offentligt eller enskilt rättssubjekt blir det utslagsgivande. Men regeln avser ju rättighetsskydd för den enskilde, och från hans synpunkt har det ringa betydelse om det allmänna har större eller mindre ekonomisk fördel av en åtgärd (låt vara att ingreppet kan uppfattas som särskilt orättvist, om någon annan får dra sådan nytta av egendom som han går miste om). För honom lär normalt det viktiga vara att egendom minskar i värde; vare sig det sker på ena eller andra viset, ter det sig foljdriktigt att ersättning skall utgå. Anlägger man sådana aspekter, håller regeln tydligen inte måttet: bl a vid ingrepp till förmån för allmänheten (4.5), vid förstörelse av egendom (4.7), vid långtgående rådighetsinskränkningar (4.8), vid vissa ingrepp i immaterialrätt (4.10) och vid monopollagstiftning (4.13) kan den enskilde stå utan ersättning, även när han inte på något sätt gett upphov till ingreppet. Och i fråga om ersättningens storlek finns goda möjligheter till variationer, bara ersättningen inte går ned till en rent symbo-

⁵ Jfr ovan 1.4 vid not 59.

lisk nivå (5.11). Att olikheterna kan bygga på rimliga sakskaal är något som en skadelidande inte har så lätt att inse.

Det sagda innebär också att regeln inte på något *effektivt* sätt tillvaratar enskildas skydd. Man kan tänka sig även andra situationer, där lagstiftare och myndigheter kan ta från dem egendom utan (adekvat) kompensation, t ex genom överföringar till allmänheten under beteckningen allemansrätt (jfr 4.5) eller genom skattelagstiftning, vars egentliga syfte är att flytta medel från vissa företag eller privatpersoner till staten eller kommun, eller till organisationer eller andra grupper som staten vill gynna. Också genom civilrättslig lagstiftning torde man kunna genomföra en del överföringar av detta slag (jfr 4.16 ovan). Endast i mycket flagranta fall lär en sådan ordning kunna anses så klart kringgå grundlagen att den kan underkännas, närmast genom att den enskilde får ett motsvarande ersättningsanspråk. I detta sammanhang bör erinras om att regeringsformen i motsats till t ex den danska eller finländska grundlagen inte kräver att ingrepp mot egendom grundas på något vägande allmänt eller enskilt intresse. Risker för godtyckliga eller svagt motiverade ingrepp är inte utesluten.

Sådana brister från skyddssynpunkt kan, oavsett politiska värderingar, synas något betänkliga. Principiellt är det olyckligt om en lagstiftning av regeringsformens dignitet uppvisar luckor som kan utnyttjas på relativt enkelt vis – det bidrar inte till respekten för grundlagen. Ur nationell synvinkel framstår det som en obehaglig, om också inte särskilt överhängande möjlighet att Europadomstolen skärper sin praxis i fråga om Europakonventionens tolkning i sådan grad att viss svensk lagstiftning underkänns (jfr 2.4 ovan). För närvarande är rättsläget på detta område så pass oklart att det knappast får större betydelse vid tolkningen av 2:18; i det föregående har bara i särskilda fall hänsyn till konventionen fått inverka på slutsatserna. Men man vet inte vart domstolens praxis är på väg. Den allmänna politiska tendensen i Europa tycks gynna den privata äganderätten, och det kan tänkas att en sådan inställning också kommer till uttryck i domstolens avgöranden. Det kan därför vara en fördel med regler som med en viss säkerhetsmarginal håller sig inom det tillåtna. Under alla omständigheter synes det oacceptabelt att svenska medborgares egendomsskydd skall bero av en så svårberäknelig faktor som denna avlägsna domstols bedömningar. Det bör vara regeringsformen som avgör vilka garantier som gäller för skyddet.

Bestämmelsen i 2:18 kan möjligen kritiseras från ännu en synpunkt. Den ger knappast *en riktig bild av det faktiska rättsläget enligt svensk lagstiftning*. De principer som iakttas när allmän lag stiftas är som förut framhållits långt generösare än vad som följer av grundlagsregeln; bl a brukar betungande rådighetsinskränkningar regelbundet medföra ersättningsskyldighet (4.8) liksom förstörelse av egendom (4.7). Senaste diskussionen om PBL-förslaget visar klart att ersättning ter sig naturlig inte bara för lagrådet utan också för regering (och riksdag?) åtminstone vid mera ingripande

användningsreglering.⁶ Det verkar önskvärt att denna principiella inställning kom till uttryck i bestämmelsen. Det är väl inte fråga om någon mera allvarlig brist hos denna; gränsen är svår att formulera (jfr 4.1 ovan), och det kan också tyckas rimligt att lagstiftaren har en viss marginal för regleringen med hänsyn till den enskilda konflikttypens särdrag. Men med en annan avfattning skulle onekligen grundlagsregeln kunna ge bättre information om rättsläget, och den kunde då också bli mera användbar som en allmän rättsprincip, liksom dess danska och norska motsvarigheter (jfr 6.2 ovan).

Även om man försöker anlägga rent juridiska synpunkter på grundlagsregeln är det alltså svårt att finna den riktigt tillfredsställande. För dem som värderar den privata äganderätten högt, torde den te sig alldeles otillräcklig. Av det föregående bör ha framgått att den optimism man visade på borgerligt håll efter 1979 års grundlagsändringar knappast var motiverad. Åtskilliga krav på revidering har från denna sida framförts i debatten, dock utan att närmare preciseras; ett påtagligt drag är i varje fall den höga uppskattningen av Europakonventionens bestämmelse om egendomsskydd. – Önskar man å andra sidan *inskränka* den privata äganderätten till mark och produktionsmedel, motiverar detta i och för sig knappast någon ändring i paragrafen; som framgått ger den i och för sig vissa möjligheter till en sådan utveckling – låt vara att en mera genomgripande omvandling knappast går att genomföra på en gång utan måste ske successivt. Bl a med hänsyn till den möjliga utvecklingen på Europakonventionens område lär emellertid knappast dessa möjligheter kunna utnyttjas till fullo. Inte heller med denna inställning borde det därför finnas skäl att ställa sig negativ till en viss jämkning av grundlagsregelns avfattning, förutsatt att detta inte medför att vår lagstiftning i övrigt behöver ändras. Eftersom denna som sagt ofta är generösare än 2:18 påkallar, skulle det inte vara någon nämnvärd uppooffring att låta något av samma generositet komma till uttryck i 2:18.

7.2. När detta skrivs (våren 1986) framstår en utredning om ny ändring i 2:18 knappast som aktuell. Man får emellertid räkna med att regeln förr eller senare kommer att tas upp till översyn på nytt, på initiativ av någon regering eller riksdagsmajoritet. Vilka ändringar kan då komma i fråga, om man vill göra bestämmelsen klarare, mera konsekvent, bättre upplysande och eventuellt mera effektiv som skydd för äganderätten (något som dock ingalunda torde vara ett nödvändigt led i en översyn)?

Från början bör den tanken avvisas, att man skulle nöja sig med att hänvisa till Europakonventionens regel eller ta upp en direkt motsvarighet till denna i grundlagen.⁷ Artikeln i fråga, som ju också den är en kompromissprodukt, är ännu oklarare och inkonsekventare än 2:18 RF; dess tillämpning

⁶ Jfr prop 1985/76:1 s 372 ff och pressmeddelande ang kompromiss i bostadsutskottet.

⁷ Så t ex Brunfelser s 102 ff och i Sporrang-Lönnroth. En handbok s 263 f.

kunde väntas medföra en mängd tvister vid svenska domstolar, och från rättssäkerhetssynpunkt kan inte godtas en formulering som lämnar ett så stort spelrum för bedömarens värderingar. Dess informativa värde är ringa, och man kan betvivla att den vaga regeln i realiteten skulle ge ägarna den trygghet de önskar. Det obestämda egendomsbegreppet, den intresseavvägning som regeln anses gå ut på och oklarheten i fråga om ersättningsrätten gör bestämmelsen oanvändbar som rättesnöre för vare sig lagstiftaren eller den enskilde. Till detta kommer att den förordade lagstiftningstekniken skulle göra det svenska rättsläget beroende av utvecklingen i Strasbourg, som vi i Sverige har svårt att påverka och inte heller har så stora möjligheter att förutsäga. Visserligen torde man på en del håll ha långt större förtroende för Europadomstolen än för svenska domstolar;⁸ men om den inställningen är allmänt utbredd är ovisst, och att lämna avgörandet till utdragna processer inför Europaorganen tycks i alla händelser vara ett högt pris att betala för att man skall lugna svenska ägare. – Skall 2:18 omformuleras bör det alltså göras på annat vis.

Från *en* synpunkt kunde möjligen Europakonventionens regel synas värd att ta efter: den understryker liksom flera jämförbara grundlagar,⁹ men i motsats till 2:18, att ingrepp i den enskildes egendom förutsätter att ett (vägande) allmänt intresse talar för åtgärden. Sporrong-Lönnrothsdomen uttrycker en liknande tanke.¹⁰ På grund av grundlagsregelns tystnad på denna punkt finns det en risk att expropriation sker på otillräckliga grunder eller för ändamål av ringa allmänt intresse, t ex för att tillgodose enskilda gruppintressen (jfr 1.4 ovan). Risken ökar genom att beslutet fattas av en politisk instans som regeringen. Av sådana skäl kunde det övervägas att ta in en bestämmelse om expropriationsgrunden i 2:18, av liknande typ som konventionsregeln. Ingrepp skulle t ex bara få göras för att tillgodose ett vägande allmänt intresse.

Frågan är dock hur stor vinsten skulle vara med en föreskrift av denna typ. Vad som är ett viktigt allmänt intresse måste ändå i viss mån bli beroende av politiska värderingar, och det är mycket svårt att mot en lagstiftning av riksdagen om ingrepp i egendom invända att den vid en juridisk bedömning av allmänintresset inte kan anses bygga på tillräckligt starka skäl. Inte heller kan bestämmelsen åberopas mot ett expropriationstillstånd meddelat av regeringen – i vart fall inte så länge dess beslut är undantagna

⁸ Det gäller bl a rättsvetenskapsmän och advokater som engagerat sig i frågan. Se särskilt åtskilliga skrifter från Institutet för offentlig och internationell rätt.

⁹ Detta gäller mer eller mindre alla i 1.2 berörda grundlagar.

¹⁰ Se nr 69 i domen. Jfr domen i Janes m fl nr 46 ff (där bl a ingrepp till förmån för enskilda diskuteras) och Bogdan s 27 ff.

från domstolarnas prövningsmöjlighet, också när det gäller skadeståndsskyldighet för det allmänna (jfr 3:7 SkL).¹¹

Effektiviteten i en sådan regel är alltså diskutabel. Den träffar huvudsakligen fall där lagstiftaren obehörigen söker tillvarata vissa enskilda personers intressen utan att detta kan motiveras av några som helst samhälleliga hänsyn, och det är svårt att se i vilken situation den i praktiken skulle kunna användas av domstolarna. Så flagranta avsteg från de hittills tillämpade principerna för expropriativa ingrepp är – i vart fall för närvarande – knappast sannolika. I den mån det gäller att värna den enskilde mot myndigheters godtycke vid expropriationstillstånd och liknande beslut är det naturligtvis ett problem som når långt utanför området för 2:18; redan programstadgandena i 1:2 och 1:9 riktar sig mot sådana missförhållanden.

Att märka är också att den enskilde framför allt lär behöva garantier för att vissa *ersättningsfria* ingrepp verkligen sker på grund av ett vägande allmänintresse. Skulle ett krav på detta intas i grundlagen bara när det gäller expropriation och andra sådana förfoganden, kan det ge anledning till omotiverade motsatsslut. Egentligen skulle det alltså vara skäl att ge en motsvarande föreskrift också för rådighetsinskränkningar. Men för många ingrepp av det slaget kan man inte gärna ha så höga krav. Det är inte lätt att ge en regel om allmänintresset som passar alla fall, om man inte hänvisar till en obestämd intresseavvägning.

Mot den diskuterade regeln kan ytterligare invändas att den inte skulle skapa någon ökad klarhet om grundlagsskyddet. Tvärtom kunde den ge upphov till åtskilliga konflikter, när den enskilde inte vill godta att en lagstiftning eller ett myndighetsbeslut gör intrång i hans äganderätt. Inte ens i motiven torde det gå att klargöra, hur det allmänintresse skall vara beskaffat som utgör tillräcklig grund för ett ingrepp.

Ett tillägg till 2:18 av denna typ skulle alltså huvudsakligen göra tjänst som ett särskilt programstadgande för äganderättens del, vilket kunde tänkas få gynnsam psykologisk verkan i vissa fall men lätt kan missförstås och i de särskilda lagstiftningssituationerna visa sig föga verksamt. Från skyddssynpunkt skulle det få marginell betydelse. Som jag ser saken, finns det knappast tillräckliga skäl för ett sådant tillägg. Anses det ändå värt att göra, är det dock inte svårt att förena med 2:18 i nuvarande utformning. Man kan avslutningsvis införa i paragrafen, att ingrepp av den aktuella typen endast får ske på grund av ett allmänt intresse av vikt, eller liknande. Sedan får i motiven utvecklas, vad detta närmare innebär i olika ingreppsfall – så gott det nu går.

¹¹ Här lär dock övervägas en regel om rätt till domstolsprövning, vilket bl a aktualiserats av uttalandena i Sporrong-Lönnrothsdomen ang art 6 i Europakonventionen (nr 78 ff). Planerna har inte konkretiserats, när detta skrivs.

7.3. Det kunde vara närliggande att såtillvida följa Europakonventionen (också här med förebild i andra nordiska grundlagar) att man i 2:18 åtminstone nämnde syftet att *skydda privat egendom* (eller möjligen privat äganderätt; det förra alternativet är dock att föredra, om man klart vill markera att även t ex arrendatorers och hyresgästers rättigheter skyddas).

Inte heller en sådan teknik verkar emellertid så lämplig. Att egendomen eller äganderätten skyddas kan uppenbarligen inte innebära att den enskilde garanteras fullständig handlingsfrihet beträffande sin egendom. Skall det vara någon mening i en bestämmelse av detta slag, måste skyddet gälla vissa centrala befogenheter rörande egendomen, men vad detta skulle innebära kan inte klargöras i en grundlagsregel. Inte heller kan meningen med regeln vara, att lagstiftaren skulle hindras att företa vissa ingrepp t o m om ersättning utgår till ägaren. Även om man vill skydda också ideella ägarintressen av typen affektionsvärde, kan aldrig möjligheten till expropriation uteslutas. Vidare måste vissa rådighetsinskränkningar kunna ske utan ersättning eller mot reducerad ersättning, om alls modern plan-, miljö- och naturvårdslagstiftning skall fungera, och det saknas skäl att här diskutera mera omvälvande ändringar på dessa områden. Skyddet måste alltså förses med betydande reservationer: även grundlagsregeln skulle ge utrymme för en avvägning mellan det allmännas och den enskildes intressen. Och därvid hamnar man i besvärliga gränsdragningsproblem, som knappast avhjälpas med sådana utförligare tillägg till regeln om egendomsskydd som förekommer i den västtyska grundlagen (1.3 ovan). Begrepp som egendom och äganderätt är så oklara, föränderliga och kontroversiella, att ett direkt föreskrivet skydd för dem kan befaras inbjuda till ändlösa juridiska diskussioner och politiska tvister. Domstolarna kunde tvingas ta ställning till grundlagstolknings- och lagprövningsfrågor i en hittills okänd omfattning.

Någon klarhet om lagstiftningsmöjligheterna når man alltså inte genom att direkt ange egendomen som skyddad. Genom det utrymme regeln lämnar för olika tolkningar lär den sällan kunna anses uppenbart åsidosatt genom allmän lag. Skyddet blir alltså inte heller särskilt effektivt.

Ett tänkbart argument för en regel om att privat egendom är skyddad är att den i varje fall skulle ge en viss garanti mot sådan *skattelagstiftning* som utgör ett allvarligt hot mot den privata äganderätten – om man nu önskar detta. Genom en vanlig ersättningsregel kommer man inte långt i detta hänseende (jfr 4.15 ovan).

Metoden har emellertid ansetts otillräcklig i Västtyskland, där grundlagen som sagt direkt skyddar den privata egendomen; det går bara att komma åt vissa flagranta fall av konfiskatorisk beskattning.¹² Uppenbarligen är det svårt att dra gränsen mellan tillåtna och förbjudna skattelagar genom en bestämmelse av västtysk typ. Meningen kan ju knappast vara att förbjuda

¹² Jfr Hesse 12 II 1; Bonner Kommentar Art 14:64.

förmögenhetsskatter generellt, utan bara mycket betungande skatter av denna typ skulle beröras. Under särskilda förhållanden – t ex kristider – kan det te sig nödvändigt också med en mera långtgående beskattning av detta slag. Skulle en regel om egendomsskydd ge ledning för sådana avvägningar, måste den förses med utförliga kommentarer i motiven. Och man kan då sätta i fråga, om det inte i både klarhetens och effektivitetens intresse finns anledning att i stället ta in en särskild regel som tar sikte på skattesituationen – i så fall lämpligen i 8 eller 9 kap. Problemen vid beskattning och vid expropriation är så olika att de inte gärna kan lösas genom samma formel. Har lagstiftaren ambitionen att täcka ett flertal artskilda fall med bestämmelsen om egendomsskydd blir resultatet lätt att han inte på någon punkt uppnår någon verksam garanti mot de förfaranden han vill förhindra.

Det förefaller alltså som om det vore svårt att råda bot på påstådda svagheter hos grundlagsregeln genom att allmänt ange egendomen som skyddsobjekt. Vill man utvidga skyddet, bör detta ske genom mera preciserade stadganden. I så fall talar starka skäl för att i stora drag konstruera bestämmelsen i 2:18 på samma sätt som nu: det avgörande skall vara vilka ingrepp som bara får göras mot tillfredsställande kompensation till den enskilde. Sedan kan regeln eventuellt kompletteras med en särskild bestämmelse mot beskattning av viss typ.

I den mån nuvarande formuleringar i 2:18 är otydliga eller annars otillfredsställande, bör emellertid övervägas att jämka dem.

7.4. Vad gäller *förutsättningarna* för att ersättning skall utgå blir en första fråga, vad som skall anges som föremål för de ingrepp bestämmelsen avser. I 2:18 talas om "egendom", och det verkar naturligt att i detta uttryck intolka även immaterialrättigheter – såväl upphovsrätt, dessutom behandlad i 2:19, som patent-, varumärkes- och mönsterrätt. Också civila fordringsrätter av olika slag får rimligen uppfattas som "egendom" (se 4.14 ovan). Sådana befogenheter som rätt att endast *råda* över egendom och att *driva viss näring* kan däremot inte anses klart inbegripna i formuleringen. Vad som avses är egentligen alla förmögenhetsrättigheter; men om rådighet hör dit är tvivelaktigt, och det är osannolikt att näringsrätt ingår under egendomsbegreppet. Det är svårt att finna något uttryck som täcker också ingrepp i dessa rättigheter men inte allehanda andra ekonomiska ingrepp, om man nu anser en sådan avgränsning lämplig – något som kan vara en kontroversiell fråga. Att tala om "välförvärvade rättigheter" eller liknande är något som idag är ganska främmande för svenska jurister; det skapar knappast klarhet om rättsläget.¹³ – En möjlighet är att "egendom" skulle anses omfatta också sådan bestämmanderätt som tillkommer någon personligen och har ett konstaterbart

¹³ Jfr ovan 4.16 vid not 317 f. – Ang näringsrätt jfr ovan 4.13 efter not 245.

ekonomiskt värde; i så fall bör denna avsikt noga klargöras i motiven. I vad mån detta är lämpligt skall jag inte ta ställning till här.

Egendomsbegreppet torde under alla förhållanden vara ett nära nog oundvikligt inslag i grundlagsregeln.

Vad sedan angår de *åtgärder* ersättningsregeln riktar sig mot, talar paragrafen om att egendom "tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande". Vad som är ianspråkstagande är i viss mån tveksamt. I det föregående har hävdats att det är *överföringen* av rättigheter som är det viktigaste i sammanhanget – något som framför allt hänvisningen till expropriationsbegreppet kan tyda på (4.1 ovan). Vill man hålla fast vid denna linje, kan det finnas skäl att klargöra läget genom att i stället använda uttrycket att egendom "överförs". För tydlighetens skull bör då kanske tilläggas att överföringen skall ske "till det allmänna eller annan", vilket ju motsvarar vad som nu gäller (jfr avsnitt 3 ovan). Man slipper då i fortsättningen diskussioner om möjligen överföringar till exempelvis facket, andra aktieägare eller allmänheten faller utanför skyddet.

Uttrycket "expropriation eller annat sådant förfogande" kan knappast anses omfatta beskattning eller liknande – inte ens i sådana extrema fall att åtgärden får betraktas som konfiskation. Alla sorters beskattning torde visserligen inte kunna godtas enligt 2:18 (se 4.15 ovan), men detta framgår knappast av paragrafen eller av regeringsformen i övrigt utan följer närmast av en analog tillämpning av 2:18 i vissa särpräglade kringgåendefall. Att formulera om det citerade uttrycket på lämpligt sätt torde knappast kunna avhjälpa denna brist. Över huvud taget passar en ersättningsregel mindre väl som skydd mot beskattning av visst slag. Den tänkbara utvägen synes som sagt vara att ge en särskild grundlagsbestämmelse om gränserna för beskattningsmöjligheten (jfr 7.3). Vissa svårigheter kan uppkomma när det gäller att samordna en sådan regel med ersättningsbestämmelsen i 2:18. Jag skall här inte gå in på hur ett sådant ganska speciellt skydd kan utformas utan håller mig till bestämmelsen om egendomsskydd.

Närmare samband med huvudfrågorna enligt 2:18 har det tekniska problemet, hur man skall skydda ägaren mot *mycket ingripande rådhetsinskränkningar* och mot *förstöring av hans egendom i allmänt intresse*, ifall ett sådant skydd skulle ingå i reformplanerna. Som framgått utgår vanligen ersättning i sådana situationer, och en regel som klargör detta skulle på ett lämpligt sätt belysa grundlagsbestämmelsens innebörd. Också andra argument för ett grundlagsskydd vid dessa ingrepp har berörts i det föregående (4.7, 4.8). Samtidigt får observeras att man genom en utvidgning av skyddet skulle gå ifrån den klara gränsdragning mellan överföringar och andra ingrepp som 2:18 innebär. Den nackdelen ser jag för min del som besvärande; den får emellertid vägas mot de fördelar en utvidgning av skyddet kanske anses innebära.

Att försöka jämställa de angivna företeelserna med expropriation genom en enkel omformulering av "expropriation eller annat sådant förfogande" – t ex genom att i stället tala om "liknande" eller "jämförbart" förfogande – lär inte ha någon större effekt för egendomsskyddet; även om syftet med ändringen skulle utvecklas i motiven, blir lagtexten alltför otydlig, något som skulle inskränka möjligheten att hindra överträdelser i sista hand genom lagprövning. För det angivna syftet verkar det nödvändigt att göra ett tillägg till 2:18, där det uttryckligen sägs att sådana mera omfattande ingrepp skall likställas med expropriation. Förslagsvis kunde detta gälla ingrepp som utan att ha expropriativ natur medför att egendomen *väsentligen mister sitt värde för den enskilde*, något som täcker även ingrepp vilka drabbar en nyttjanderätts- eller servitutshavare. Detta skulle stämma väl med nu gällande ersättningsregler, och även det norska egendomsskyddet kan sägas ha i stort sett denna innebörd.¹⁴ – Önskas en för enskilda ännu något gynnsammare formulering, kan "väsentligen" utbytas mot "i väsentlig mån". En sådan ersättningsgaranti torde dock gå för långt bl a vid vissa generella ingrepp av typen strandskydd.

Såttillvida är visserligen också en formulering av denna typ oklar som den hänvisar till ett väsentlighetskriterium, men detta ter sig nästan oundvikligt om ett tillägg skall göras. I varje fall verkar det svårt att finna någon mera preciserad gräns för de rådighetsinskränkningar som ersättningsgarantin skulle omfatta. Var gränsen närmare går får klargöras i förarbetena.

En sådan bestämmelse torde emellertid i åtminstone ett avseende vara alltför vittgående. Som framgått av det föregående kan rådighetsinskränkning och förstöring av egendom bero på förhållanden på den skadelidandes sida – t ex egendomens eller verksamhetens farlighet för omgivningen – som motiverar ett ingrepp utan ersättning eller i vart fall utan full kompensation. Det kan t ex inte gärna godtas att enligt grundlagsregeln staten utan vidare skulle få svara för hela förlusten när matvaror förstörs som hälsofarliga, än mindre när en miljöfarlig verksamhet får upphöra på grund av riskerna för omgivningen. Också i dessa fall motsvarar emellertid den ekonomiska effekten ofta ett expropriativt ingrepp. Det går nog inte heller att låta ersättningsregeln gälla så snart den enskilde drabbas oförskyllt. Att livsmedel är hälsofarliga behöver t ex inte bero på ägarens vållande, men att garantera att hans förluster till följd av ingreppet helt gottgörs synes knappast kunna komma i fråga. – Å andra sidan blir ersättningsregeln från skyddssynpunkt alltför begränsad, om den undantar fall där ingreppet orsakats av särskilda förhållanden på den skadelidandes sida. Dit hör ju åtskilliga ingrepp i planerings-syfte som beror på fastighetsförhållandena, t ex när bebyggelse förbjuds på lämplig parkmark. Vill man alls täcka rådighetsinskränkningar med regeln, måste rimligen fall av dessa slag tas med.

¹⁴ Jfr ovan 4.7 vid not 90 f, 4.8 vid not 122 ff.

Av sådana skäl kunde man diskutera lösningen att från ersättningsgarantin undanta ingrepp mot egendom på grund av *missförhållanden* på den enskildes sida. Visserligen kan man sätta i fråga, om uttrycket har den pregnans som är önskvärd hos ett grundlagsstadgande. Vad som utgör ett missförhållande kan dessutom vara kontroversiellt – hur skall man t ex se på en verksamhet, driven av ett företag eller en organisation vars syfte framstår som förkastligt eller åtminstone olämpligt med riksdagsmajoritetens ideologiska värderingar? Även om formuleringen kan innebära en viss förbättring genom att ersättningsgarantin genomförs mera konsekvent vid långtgående ingrepp, lär den sålunda inte förebygga tvister på området. Också på denna punkt är det nödvändigt att i motivuttalanden klarlägga hur bestämmelsen skall tillämpas, och här kanske det inte är så lätt att nå någon enighet mellan olika partier och intressegrupper; att lagstifta genom motiv är föga tilltalande. Men det verkar svårt att finna någon lämpligare avgränsning av ersättningsregeln, om man alls vill ge ett skydd vid förstöring av egendom.

Den nu diskuterade tillägsregeln omfattar inte ingrepp mot *näringsrätt*, som ju enligt vad som nyss framhölls svårligen kan betraktas som egendom av något slag med RF:s synsätt. Vill man täcka också monopolfall eller liknande skulle det behövas ännu ett tillägg till paragrafen, som avser fall där verksamhet överförs på det allmänna eller annan; även i detta läge skulle den enskilde vara garanterad ersättning. Undantag måste emellertid göras i varje fall för missförhållanden på den enskildes sida.

Ett sådant tillägg kan förefalla diskutabelt från flera synpunkter. Till en början går man klart utanför ramen för 2:18; om egendomsskydd i egentlig mening är inte fråga. Tillägget skulle avvika från den ståndpunkt som lagstiftaren intog vid ändringarna i regeringsformens rättighetsregler på 1970-talet, där ett skydd för näringsfrihet i det aktuella avseendet inte ansågs påkallat.¹⁵ Det är vidare att märka, att en inskränkning av rätten att driva vissa slag av kvalificerad näringsverksamhet till yrkesutövare med särskild kompetens kan vara så angelägen, att många torde anse en garanti till övriga näringsidkare av samma slag vara olämplig. Det är därför ett vittgående steg att låta grundlagsskyddet inbegripa överföring av befogenheter som följer av den allmänna näringsfriheten; bara när en koncession upphör i förtid och rätten att driva verksamheten överförs på annan torde ett skydd framstå som så viktigt att det skulle kunna jämföras med egendomsskyddet. Om det finns tillräckliga skäl att komplicera regeln på detta vis synes i varje fall tveksamt.

Att egendomsskyddet alltså måste omfatta också ingrepp till förmån för *andra enskilda* är som sagt klart; annars skulle det mista en stor del av sitt värde. En särskild fråga är emellertid, om det allmänna skall vara skyldigt att utge ersättning även när det är en enskild som vunnit på förfogandet (se 3.5

¹⁵ Se ovan 4.13 vid not 240 (jfr däremot efter not 245 om Europakonventionen).

ovan). Något sådant är dock svårt att reglera i grundlagen. Möjligen hör en regel av detta slag hemma i SkL, ifall man överväger att i övrigt mjuka upp restriktionerna för skadeståndstalan mot staten,¹⁶ men då kan den inte gärna avse rättsenliga ingrepp.

7.5. Vad sedan angår ersättningsnivån, beror denna naturligtvis på vilka ingrepp som enligt grundlagsregeln skall ersättas. Som framgår av det föregående kan man tänka sig en mängd sätt att precisera och utvidga tillämpningsområdet för 2:18. Skall lagrummet t ex reglera också vissa rådhetsinskränkningar, måste det te sig särskilt tveksamt om full kompensation för ingreppen verkligen bör ges. Enligt traditionell uppfattning bör det finnas möjlighet att begränsa ersättningen på olika sätt i dessa situationer.¹⁷

I det föregående (särskilt kap 5) har utvecklats vilken oklarhet som råder beträffande garantin för tillfredsställande ersättning när egendom tas i anspråk. Bestämmelsens formulering "ersättning för förlusten" tyder på kompensation för all skada, men detta motsägs av att grunderna för ersättningens beräkning skall regleras i lag, liksom av motivens utläggning av denna princip (se 1.3, 5.1 ovan). Det finns goda skäl att försöka avhjälpa denna motsägelse, hur man än ser på ersättningsfrågan från materiell synpunkt. Det är här fråga om den viktigaste bristen hos bestämmelsen, rättstekniskt sett. Regeln ger dålig ledning för lagstiftaren, ringa trygghet för den enskilde och ingen information alls för den intresserade.

En enkel lösning vore naturligtvis att, liksom i våra grannländer, föreskriva *full ersättning* i dessa situationer. Den vägen torde man emellertid knappast kunna gå, om man inte är beredd att ändra bl a expropriations-, förfogande- och ransoneringslagarna på väsentliga punkter; som framgått är de f n oförenliga med uttrycket (5.2 ovan). Detsamma gäller för övrigt en del regler mera i utkanten av grundlagsregelns område, som beträffande expropriation av patent i vissa fall och ianspråkstagande av vatten.¹⁸ – Lagändringar av detta slag torde vara vanskliga att åstadkomma inom ramen för en sådan kompromiss mellan de stora politiska partierna, som mera väsentliga grundlagsreformer brukar förutsätta. Sakligt sett måste ändringen te sig diskutabel i varje fall på kristidslagstiftningens område, oavsett vilken inställning man annars har till äganderätten. Är dessutom avsikten att föra in sådana ingrepp som vissa mycket ingripande rådhetsinskränkningar, vissa fall av förstöring av egendom och kanske rentav ingrepp i näringsrätt under paragrafen, framstår det som ännu svårare att för framtiden garantera full ersättning. Av betydelse är vidare att enligt erfarenheterna från Norge och

¹⁶ Jfr härom Lysén i FT 1983 s 140 f, 152 ff, Bengtsson i SvJT 1985 s 664 f.

¹⁷ Jfr ovan 4.8 vid not 144 ff.

¹⁸ Se ovan 4.11 vid not 200 ff, 4.12 vid not 215 ff. Se också 5.1 vid not 8 f (valutalagen).

Danmark inte heller sådana uttryck som "full ersättning" är alldeles lättolkade.¹⁹ Tvister på området blir ingalunda uteslutna genom att bestämmelsen ändras på detta sätt. Som nämnt kan inte heller Europakonventionen anses påkalla någon garanti för full ersättning (2.4 ovan). Det förefaller så pass realistiskt att tänka sig en grundlagsändring av detta slag, i varje fall inom överskådlig tid, att jag saknar skäl att närmare gå in på utformningen av en sådan ersättningsregel.

Vill man bevara möjligheten att i vissa situationer reducera ersättningen, tycks det nära nog nödvändigt att ha kvar en bestämmelse om att grunder för ersättningens beräkning skall bestämmas i lag. Den utgör i och för sig en garanti för att riksdagen har kontroll över ersättningsregeln och att eventuella ändringar i denna belyses i offentlig debatt. Redan detta är en viktig del av egendomsskyddet.

I så fall är det naturligt att inrikta sig på att jämka uttrycket "ersättning för förlusten" för att undgå den antydda motsägelser. Man får ge upp ansträngningarna att ange en bestämd miniminivå för ersättningarna; det går inte att slå fast den i grundlagen, om man medger att ersättningen reduceras i vissa fall.

Möjligen skulle motsättningen kunna undvikas utan några större komplikationer genom att orden "för förlusten" utbyttes mot exempelvis "för uppkommen förlust", vilket inte ger riktigt samma intryck som den bestämda formen av att all skada gottgörs. Men det är inte någon större förbättring av lagtexten, och dessutom skulle detta troligen ses som en viss försvagning av den skyddseffekt som avsågs med 1979 års omformulering av paragrafen.

Vill man på något sätt antyda att ersättningen inte får beräknas enligt hur ogynnsamma grunder som helst, är ett tänkbart alternativ att använda uttrycket "skälig ersättning", som ju diskuterats i olika sammanhang före 1979 års grundlagsändring och länge förordats på ägarvänligt håll (jfr ovan 1.3). Det kan visserligen sägas att grundlagstexten därigenom inte blir så mycket klarare; den anknyter till en bedömning, som i och för sig inte behöver vara förmånlig för vissa kategorier av ägare. Men samtidigt utesluts lagregler om sådan ersättning som inte från någon synpunkt kan anses adekvat. Utrymmet för lagprövning blir begränsat också med denna avfattning av paragrafen, men knappast mindre än nu. Använder man här en skälighetsregel, skulle det i alla händelser bli möjligt att – på sätt som nyss diskuterats – utvidga regelns räckvidd till andra ingrepp än överföring av egendom. Detta borde framstå som en fördel för den som vill förstärka egendomsskyddet. Regeln skulle för övrigt också stämma väl överens med den intresseavvägning som Europakonventionens bestämmelse anses föreskriva (2.4 ovan), om det anses vara en vinst.

¹⁹ Jfr ovan 5.1 vid not 28 ff.

Allt som allt torde ändringen innebära en viss förbättring av den nuvarande lagtexten främst från teknisk synpunkt: regeln skulle i denna version åtminstone hänga ihop, fast den inte ger så mycket effektivare skydd än den nuvarande lydelsen. Också här gäller emellertid att bestämmelsens innebörd får ingående behandlas i motiven; då kan den te sig acceptabel både rätts-tekniskt och i sak. Men någon helt lyckad lösning är det inte.

7.6. Om man trots alla betänkligheter genomför dessa uppslag, skulle resultatet bli en regel av ungefär följande innehåll:

Varje medborgare skall vara tillförsäkrad skälig ersättning för sin förlust enligt grunder som bestäms i lag, om egendom överförs till det allmänna eller annan genom expropriation eller annat sådant förfogande.

Detsamma gäller vid andra ingrepp mot en enskild medborgare, vilka inte beror på missförhållande på hans sida, om genom ingreppet egendom väsentligen mister sitt värde för honom (eller om hans särskilda befogenhet att utöva näringsverksamhet därigenom överförs till det allmänna eller annan).

(Ingrepp som avses i första och andra styckena får göras endast på grund av ett allmänt intresse av vikt.)

Som framgår av det föregående, är jag särskilt skeptisk i fråga om de tillägg som gjorts inom parentes. De är här medtagna endast för att summera den tidigare diskussionen.

Det bör framhållas att en sådan regel, med eller utan tilläggen inom parentes, inte är helt lättolkad. Bl a överger man den relativt enkla och tydliga skillnaden mellan överföringsfall och andra ingrepp. Från klarhetens synpunkt är som sagt inte mycket vunnet. Formuleringen har knappast den kvalitet som man kan begära hos en grundlagsregel. Det är principiellt sett en diskutabel metod att låta motiven få en så väsentlig betydelse för grundlagsskyddets innebörd. Däremot är bestämmelsen mera konsekvent än den nuvarande, och den ger ett skydd som bättre stämmer med den nuvarande lagstiftningen; därigenom kan det också sägas bli mera upplysande. Det kan synas tveksamt, om dessa fördelar överväger nackdelarna med den skisserade formuleringen. Diskussionen i detta avslutande avsnitt bör i varje fall ha klargjort svårigheterna att finna en avfattning av bestämmelsen som är godtagbar från alla synpunkter.

Med detta har jag som sagt inte velat ta ställning till frågan, om en sådan avgränsning av egendomsskyddet materiellt sett är lämplig. Delvis beror detta på samhällsekonomiska överväganden som ligger utanför min kompetens, delvis på politiska värderingar som jag velat undvika att gå in på. Vilka de realistiska möjligheterna är till en kompromisslösning av det diskuterade slaget kan jag inte heller avgöra. Jag har bara försökt ge några uppslag hur en sådan kompromiss tekniskt sett skulle kunna utformas.

CITERADE RÄTTSFALL

Nytt juridiskt arkiv I (NJA)

1918	s 229	177
1945	s 231	195
1949	s 732	177
1951	s 39	35, 51, 134
1957	s 736	165
1961	s 253	51
1964	s 471	54
1971	s 535	60
1973	s 423	43
1977	s 393	22
	s 474	162, 173
1978	s 125	71
1981	s 1	37, 54, 117, 197, 203
	s 351	160
	s 1205	44, 47
1983	s 479	62
1984	s 207	197
	s 868	54
	s 903	44

Regeringsrättens årsbok (RegÅ)

1974:61	43, 44
1980 2:69	32, 54, 58
1981 2:14	54

Arbetsdomstolens domar (ADD)

1972:5	44
1984:79	194

Svensk juristtidning (SvJT)

1944 rf s 51	177
--------------	-----

Norsk retstidende (NRt)

1918	s 401	7, 38
1970	s 67	7, 103
1973	s 705	8, 103, 107
1976	s 1	7, 39, 52, 55, 154, 167
	s 117	8, 103
1978	s 442	7, 103
1979	s 572	112, 169, 171
	s 971	7, 103, 186
1980	s 94	103, 104, 162

Ugeskrift for retsvæsen (UfR)

1952	.797 H	52
1962	.276 H	104
1965	.293 H	104
1972	.189	93
	.192	93
1980	.955	127
1982	.109	127

SAKREGISTER

(Ämnen som direkt går att finna med ledning av innehållsförteckningen har i allmänhet inte angetts här. – Kursiverad sida anger mera utförlig behandling.)

adekvans 183
affektionsvärde 17, 209
aktie, ersättnings storlek 158, 166
– tvångsinlösen 145, 167
aktiemajoritet 112
aktuell användning 168
allmansrätt, allmänt 86, 93
– "kulturell" 117, 120
– utvidgning 70, 87, 195, 205
allmän farled 115, 122
allmän flottled 122
allmän hamn 122
allmänna pensionsfonden 136
allmänt fiskeintresse 122
allmänt intresse, vid expropriation 16, 17, 122, 179, 180, 209
allmänt vatten, fiske på 88
allmänvanlighet 173
andel av värdet, ersättning med 170, 181
anläggningslagen 65
anskaffningsvärde 169
arbetsprestation, rätt till 131
arbetstagare, grundlagsskydd 39, 67
– ingrepp till förmån för 74, 113, 140, 143
arrendator, lösningsrätt 140, 142
arrenderätt 84, 141, 155, 209
atomanläggning 84, 85, 107
atomenergilagstiftning 107
ATP-avgift 136
"atypisk byrde" 80
avgift 131, 134
avgäld 94
avkastning, förlorad 155
avkastningsvärde 169
avlivning, av djur 98
avräkning av nytta 12, 150, 183
bagatellskador 158, 160

- bankfordran 129
- befästning 85
- belåningsvärde 169
- besittning, återställande 70
- beskattning 130, 133, 181, 209, 211
- bevattning 122
- bisjukdom 98
- blockerad stat 132
- bokfört värde 170
- bostadsarrende 155
- bostadsförvaltningslagen 111
- bostadsrätt 155
- bostadssaneringslagen 111
- brand, ingrepp mot 99, 133
- brandlagen, ersättningens storlek 157, 158, 172, 176
- byggnadsförbud 77, 110, 212
- byggnadslov 165, 166
- byggnadsminneslagen 106, 111
- byggnadsplan 183, 184
- byggrätt, upphävande 102, 109
- båtplats 115

- charter 116
- checklagen 131
- compensatio lucri cum damno 12, 150, 183
- condictio indebiti 133, 139

- delexpropriation 12, 173, 184
- departementspromemoria 200
- detaljplan 168, 183, 184
- se även byggnadsplan, stadsplan
- détournement de pouvoir 165
- differensmetoden 147, 152, 169, 183
- djurskyddslagen 99
- driftsomställning 155
- dyrtidstillägg 141, 144

- egendom, begrepp 111, 115, 126, 129, 210
- egenrisk 186
- egnahem 155
- ekonomisk demokrati 24, 113
- elektrisk kraft, rätt till 115
- enskild järnväg 125
- epizootilag 98, 100
- Europadomstolen 42, 56, 82, 93, 192, 205, 207
- Europakonventionen, allmänt 5, 2.4, 4.2, 108, 179, 192, 206
- exploateringsförbud 106

- exploateringssamverkan 23
- expropriation, begrepp 16, 73, 107, 211
- exstinktivt förvärv 146
- fackliga friheter, skydd för 18, 64, 67
- facklig organisation, överföring till 70, 71, 111, 113, 143, 211
- fallhöjd, förlust av 122
- fastighetsbildningslagen 65, 116, 180
- fastighetsskatt 170
- felaktiga ingrepp 6, 48, 196
- fiskala hänsyn 171, 181
- fiskerättshavare 4.5, 115
- flygplats 85
- flyttningskostnad 173, 176, 177, 186
- folkpension 131
- fondstyrelse 136
- fordringsrätt, ersättning för 4.14, 172, 195, 199
- fotografirätt 65, 117, 210
- friluftsgård 87
- friluftsliv, ingrepp för 87
- fri- och rättighetsutredningen 13, 67
- full ersättning 12, 13, 148, 155, 174, 214
- fördelningspolitik 21, 181
- företagarvinst 156
- företagsskada 88, 173
- förfogandelagen, allmänt 17, 66, 70, 132, 179
 - ersättningens storlek 150, 155, 160, 168, 174, 176, 181
- förlust 147, 168, 182, 214
- förlängning, av nyttjanderätt 142
- förmögenhetsskatt 134, 209
- förmögenhetsöverföring, rekvisit för 2:18 RF 79
- förräntning av kapital 155
- förstöring av egendom 4.7, 182, 211, 212
- försvarsuppfinning 118, 181, 188
- försäkring, jämkning vid 187
- försäkringsavtalslagen, värderingsregler 169
- försämring av egendom 156
- förverkande av egendom 77, 133, 185
- förväntningsvärde 150, 164, 166, 194
- generell reglering 27, 106, 178
- gods, enskild 125
- grustäkt 96, 101, 106, 143
- gruvlagstiftning 94, 167, 178
- "gråzon" 32, 91, 102, 168
- guldvärdesklausul 32, 172
- handelsvinst 156

hundredskapsfiske, allmänt om lagstiftningen 46, 55, 89, 115

– ersättningens storlek 161, 168, 174, 178

hund, tillsyn 99

hundskattelagen 99

hypotetiskt händelseförlopp 147, 148, 152, 169, 172

hyresgäst, ingrepp till förmån för 74, 111, 113, 140, 181

hyresrätt 84, 140, 141, 155, 209

hälsoskydd, ingrepp för 86

hälsovårdens intresse, ersättning vid ingripanden 98

hävd 133, 146

identifikation, med det allmänna 70

immunitet 62

indirekt skada 150, 155, 176

inkomstförlust 91

inkomstskatt 135

inlösen, rätt att påkalla 77, 105

inmutning 94

internationella sanktioner, lag om 132

jakt 90

jordbruksmark, skötsel av 77, 111

jordägarandel, i gruva 94

"just compensation" 42, 148

jämkning, av ersättning 185, 187

kausalitet 182, 183

kollektivavtal 143

kommissionen för de mänskliga rättigheterna 42, 44, 56, 82, 93, 96, 138, 192

kommun, egendomsskydd? 74, 75

kommunägt bolag 70, 75

kompromiss, om grundlagen 14, 31, 214

koncession 94, 105, 109, 124, 198, 212

konfiskation 57, 77, 134, 209

konstitutionsutskottet 33

kontant ersättning? 12, 13, 150, 183

kontraktsbrott, ansvar för 109

kontraktsfordran 130

kringgående, av grundlag 57, 137, 165, 198, 200

krislagstiftning, särställning? 168, 173, 179, 190, 194, 214

kulturminnesvård, ingrepp för 26, 86, 108, 111

kungsådra 121, 122

kvarlåtenskapsskatt 35, 134

kyrklig församling 74

kärnkraft, se atomenergi

köttbesiktning 98

- lagprövning, allmänt 34, 50
 - påföljd 59, 6.3
 - vid sidan av RF? 56
- lagrådet, allmänt 32, 34, 54, 55, 56, 200
- landsting 74
- leasing 116
- ledningsrätt 84
- lertäkt 96
- licens 120
 - se även tvångslicens
- likhetsprincip 22, 134, 139, 162, 178
- likvidation 170
- livränta 130, 172
- livsmedelslagstiftning 96, 98, 212
- lokala kyrkan 74
- lön 144
- löntagarfonder, allmänt 3, 25, 33, 43, 64, 69, 70, 74, 136, 138
 - egendomsskydd för? 74, 138
- lösningssrätt, vid godtrosförvärv 146

- maktmissbruk 165
- markanvändning, försvårad 103, 106, 195
- markexploatör 183
- marknadsvärde 20, 91, 164, 168, 174
- "markvinstmotivet" 21
- matematiskt värde (aktie) 170
- materialgård 85
- medbestämmandelagen 143
- medvållande 176, 185
- miljöskadelagen 48, 161, 173, 186
- miljöskydd, ingrepp för 26, 101, 108, 122, 182, 209, 212
- miljöskyddslagen 106, 173, 186
- minerallagstiftning 59, 94, 167
- monopol 124, 178, 195, 198, 212
- moratorium 131, 132
- motionsstig 87
- motiv, avvikelse från 60, 6.4
- mulbetesservitut 65
- mönsterrätt 117, 198, 210

- nationalisering 76
- naturkatastrof 180
- naturreservat 100, 111
- naturrätt 16
- naturvård, ingrepp för 26, 86, 106, 108, 209
- naturvårdsområde 115
- negativt servitut 84, 86, 101, 106

- nominellt värde, av fordran 171, 199
- nyprovning, enligt vattenlagen 122
- nyttjad egendom, skada på 176, 177, 186
- nyttjande, värdering 172
- nyttjanderätt, egendomsskydd 84
 - lös egendom 115, 156, 160, 172
 - se även arrenderätt, hyresrätt
- näringsfrihet 124
- näringsverksamhet, intrång i 49, 125, 175, 186, 196
 - se även rörelseskada
- nöd 70, 99, 100, 193, 195

- obehörig vinst 133, 172
- objektivt värde 164
- obligatorisk rättighet, skydd vid inlösen 128
- ockupation 70
- "omfördelningsmotivet" 22
- omprovning, enligt vattenlagen 122, 182
- omtolkning, i stället för lagprovning 55
- ordningsmakten, förnödenheter för 157
- ordre public 62
- organisation, återkrav mot 139
- ortsvanlighet 173
- orättvis grund 139

- panträtt 144
- patenträtt 117, 157, 188, 195, 198, 210, 214
- pension 130, 141, 144
- personlig egendom 17, 158
- plan- och bygglagen 37, 54, 85, 101, 109, 205
- politiska värderingar 4
- presumptionsregeln 149, 150, 155, 158, 160, 164, 166, 180
- preskription, förkortad 130
 - förlängd 131
- prisreglering 155, 158, 167, 175, 178
- procentuell nedsättning, av ersättningen 160, 170, 181

- ransoneringslagen, allmänt 17, 178, 179
 - ersättningens storlek 150, 157, 168, 174, 181
- reduktionen (1600-talet) 139
- regeringsbeslut, ersättningstalan vid 72, 109, 196, 200, 201, 208
- remissyttrande 32
- rennäringslagen 115, 117, 197
- resning 53
- restfastighet 173
- retroaktiv civillagstiftning 141
- Rhodesialagen 125

riksdagsbeslut, ersättningstalan vid 72, 196, 200
 riksvärderingsnämnden 156
 rivning av byggnad 98
 ränta 172
 rättegångshinder, vid ersättningstalan 72, 109, 196, 200, 201
 rättsenliga ingrepp (skadestånd) 48, 196
 rättsteknisk basprincip 49, 56
 rörelseskada 126, 173, 174, 175
 rösträtt, aktie 114
 röstvärdesdifferenser 113

sakägare 115
 salmonella 98
 samlingslokal, upplåtelse 67
 schablonisering, av ersättning 156, 162
 schaktningsarbete 85
 Schweiz, egendomsskydd 105
 segregation, motverkande av 181
 servitut 65, 84, 92, 100, 116, 212
 självrisk 162
 – se även egenrisk
 skadestånd, ersättning för 176
 skatt, begrepp 134
 – se även beskattning
 skattefordran 131
 skjutfält 180
 skogsfångsservitut 65
 skuldebrev 129
 skyddsområde 85
 slaktvärde 170
 slitage 156, 158, 161, 176, 177
 slumrande värde 91
 smittskyddslagstiftning 96, 98
 sociala hänsyn 80, 145, 162
 socialbidrag 131
 socialisering 76, 178
 Sozialbindung 10, 104
 specialdestination, skatt 135, 139
 speciella ingrepp 27, 106, 178, 195
 spekulationsvinst 21, 155, 180
 Sporrang-Lönnrothsfallet 42, 46, 102, 151, 207, 208
 stadsplan 106, 183
 statligt bolag 70, 75
 stiftelse, allmännyttig 75
 – återkrav mot 139
 strandskydd 87, 100, 212
 styrelsemajoritet 111, 112, 113

stängselgenombrott 87
 subjektivt värde 164
 subsidiärt ansvar, för det allmänna 73
 substansvärde (aktie) 170
 svenska kyrkan 74
 symbolisk ersättning 13, 14, 15, 58, 137, 159, 198
 säkerhetsområde 85

taxa 156
 taxeringsvärde 169, 170
 Tingstenska kommittén 11
 tjänstepension 130
 tjänsteplikt 132
 tobaksmonopol 124
 tolkningsmetod 30
 torka 121
 torrläggning 122
 torvtäkt 59, 95, 165, 178, 200
 trafiksäkerhet, ingrepp för 86
 transformationsteorin 43
 tröskelregel 161
 tvångslicens 117, 118

uppenbar grundlagsstridighet, allmänt 51, 53
 upphovsrätt 18, 65, 117, 195, 198, 210
 uppsägning, vid nylagstiftning 141
 utebliven vinst 176
 utdelning, rätt till 145
 utländska betalningsmedel 129, 157
 utmål 84
 utskott 33
 utsläckande av fordran 130, 199

valutalagen 129, 157, 172, 180
 varumärkesrätt 117, 195, 198, 210
 vatten, rätt till 120, 195, 198, 214
 vattenbrist 121, 188
 vattenlagen, inlösen 66
 vattenskyddsområde 85
 veterinära införsselförordningen 99
 villagarantin 154, 159, 163
 villkorslagen 107
 vinning, rekvisit för 2:18 RF 79, 97, 108, 112, 114, 198
 vinstdelningsskatt 136
 vinstskatt 136
 vållande hos det allmänna, betydelse 177
 väglagen, inlösen 162

vägrätt 84
välfärd, grundlagsgaranti 18, 125, 126, 159, 163
välförvärvad rättighet 145, 210
värde, begrepp 164
värdeminskning 173, 176
värdesäkring 130, 131
värdeutjämningsexpropriation 23
värdeökning, se presumtionsregeln
väsentlighetskrav, för ersättning 160
– se även bagatellskador
växellagen 131
växtskyddslagen 99

yrkesfiskare 115

återanskaffning 155
återkrav, av förmån 139

äganderätt, begrepp 16, 209
ämbete, rätt till 125

Österrike, egendomsskydd 10, 105

INSTITUTET FÖR RÄTTSVETENSKAPLIG FORSKNING (IFRF)

- I *Hjalmar Karlgren*, Skadeståndsrätt. 252 s. 5:e uppl. 1972
- II *Håkan Nial*, Internationell förmögenhetsrätt. 159 s. 2:a uppl. 1953. *Slut*
- III *Lars Welamson*, Om anslutningsvad och reformatio in pejus. 201 s. 1953. *Slut*
- IV *Karl Olivecrona*, Rättegången i brottmål enligt RB. 379 s. 3:e uppl. 1968
- V *Gunnar Lagergren*, Delivery of the goods and transfer of property and risk in the law on sale. 151 s. 1954. *Slut*
- VI *Hjalmar Karlgren*, Avtalsrättsliga spørsmål. 214 s. 2:a uppl. 1954. *Slut*
- VII *Håkan Nial*, Handelsbolag och enkla bolag. 436 s. 2:a uppl. 1983
- VIII *Per Olof Ekelöf*, Processuella grundbegrepp och allmänna processprinciper. 292 s. 1956. *Slut*
- IX *Lars Welamson*, Domvillobesvär av tredje man. 252 s. 1956. *Slut*
- X *Hans Thornstedt*, Om rättsvillfarelse. 323 s. 1956. *Slut*
- XI *Knut Rodhe*, Obligationsrätt. 838 s. 1956. *Slut*
- XII *Tore Strömberg*, Åtalspreskription. 252 s. 1956. *Slut*
- XIII *Per Olof Bolding*, Skiljeförfarande och rättegång. 251 s. 1956. *Slut*
- XIV *Åke Malmström*, Föräldrarätt. 192 s. 3:e tr. 1969. *Slut*
- XV *Per Olof Ekelöf*, Rättegång I. 165 s. 6:e uppl. 1980
- XVI *Nils Regner*, Svensk juridisk litteratur. 642 s. 1957. *Slut*
- XVII *Nils Herlitz*, Nordisk offentlig rätt I. 111 s. 1958. *Slut*
- XVIII *Nils Herlitz*, Nordisk offentlig rätt II. 222 s. 1958. *Slut*
- XIX *Per Olof Ekelöf*, Rättegång II. 185 s. 6:e uppl. 1980
- XX *Hjalmar Karlgren*, Säkerhetsöverlåtelse. 238 s. 1959. *Slut*
- XXI *Folke Schmidt*, Tjänsteavtalet. Nyskriven uppl. 1968. 229 s. 2:a tr. 1970. *Slut*
- XXII *Ivar Agge*, Straffrättens allmänna del I. 176 s. 4:e uppl. 1970. *Slut*
- XXIII *Hjalmar Karlgren*, Kutym och rättsregel. 112 s. 1960. *Slut*
- XXIV *Karl Olivecrona*, Rätt och dom. 352 s. 2:a uppl. 1966
- XXV *Lennart Vahlén*, Avtal och tolkning. 329 s. 2:a tr. 1966. *Slut*
- XXVI *Ole Westerberg*, Skatter, avgifter och pålagor. 363 s. 1961. *Slut*
- XXVII *Per Olof Ekelöf*, Rättegång III. 190 s. 4:e uppl. 1980
- XXVIII *Seve Ljungman – Per Stjernquist*, Den rättsliga kontrollen över mark och vatten I. 202 s. 5:e uppl. 1970. *Slut*
- XXIX *Kurt Grönfors*, Ställningsfullmakt och bulvanskap. 397 s. 1961. *Slut*

- XXX *Ivar Agge, Straffrättens allmänna del II. 186 s. 3:e tr. 1970. Slut*
- XXXI *Sigurd Dennemark, Om svensk domstols behörighet i internationellt förmögenhetsrättsliga mål. 376 s. 1961. Slut*
- XXXII *Lars Welamson, Konkursrätt. 846 s. 1961*
- XXXIII *Hilding Eek, Internationell privaträtt. 279 s. 2:a uppl. 1967. Slut*
- XXXIV *Seve Ljungman – Per Stjernquist, Den rättsliga kontrollen över mark och vatten II. 152 s. 3:e uppl. 1970. Slut*
- XXXV *Per Olof Bolding, Skiljedom. 252 s. 1962*
- XXXVI *Nils Herlitz, Nordisk offentlig rätt III. 831 s. 1963. Slut*
- XXXVII *Folke Schmidt, Äktenskapsrätt. 208 s. 5:e uppl. 2:a tr. 1976*
- XXXVIII *Per Olof Ekelöf, Rättegång IV. 208 s. 5:e uppl. 1982*
- XXXIX *Axel Adlercreutz, Arbetstagarbegreppet. 499 s. 1964*
- XL *Ivar Agge, Straffrättens allmänna del III. 119 s. 3:e tr. 1970. Slut*
- XLI *Lars Welamson, Konkurs. 207 s. 7:e uppl. 1979*
- XLII *Hjalmar Karlgren, Passivitet. 247 s. 1965. Slut*
- XLIII *Peter Westerlind, Studier över tomträttsinstitutet I. 529 s. 1965*
- XLIV *Lennart Vahlén, Fastighetsköp. 250 s. 2:a uppl. 3:e tr. 1971 a.*
- XLV *Åke Hassler, Skiljeförfarande. 218 s. 1966. Slut*
- XLVI *Per Olof Ekelöf, Rättegång V. 202 s. 5:e uppl. 1979*
- XLVII *Knut Rodhe, Lärobok i obligationsrätt. 321 s. 6:e uppl. 1986*
- XLVIII *Bertil Bengtsson, Hävningsrätt. 675 s. 1967*
- XLIX *Nils Börje Lihné, Lagsökning. 377 s. 1968*
- L *Kurt Grönfors, Successiva transporter. 332 s. 1968*
- LI *Hilding Eek, Folkrätten. 488 s. 3:e uppl. 1980*
- LII *Nils Regner, Rättspraxis i litteraturen. 407 s. 1969. Slut*
- LIII *Ole Westerberg, Förfarandet i förvaltningen. 151 s. 1969. Slut*
- LIV *Nils Herlitz, Elements of Nordic Public Law. 287 s. 1969. Slut*
- LV *Jacob W. F. Sundberg, Familjerätt i omvandling. 244 s. 1969*
- LVI *Fredrik Sterzel, Riksdagens kontrollmakt. 260 s. 1970*
- LVII *Hjalmar Karlgren, Produktansvaret. 197 s. 1971*
- LVIII *E. G. Westman, Kommunal förvaltning genom avtal. 119 s. 1971. Slut*
- LIX *Bertil Bengtsson, Särskilda avtalstyper I. 188 s. 2:a uppl. 2:a tr. 1979*
- LX *Anders Agell, Växel, check och materiell fordran. 262 s. 1971*
- LXI *Nils Regner, Svensk juridisk litteratur II. 398 s. 1971*
- LXII *Ole Westerberg, Allmän förvaltningsrätt. Utges på annat förlag*
- LXIII *Åke Hassler, Specialprocess. 155 s. 1972*
- LXIV *Folke Schmidt, Arbetsrätt I. 284 s. 1972. Slut*
- LXV *Hilding Eek, Lagkonflikter i tvistemål. 307 s. 1972*
- LXVI *Åke Lögdberg, Personlighetsrätt. 176 s. 1972*
- LXVII *Holger Wiklund, God advokatsed. 641 s. 1973. Slut*
- LXVIII *Halvar Lech, Skadeersättning för personskada. 254 s. 1973*
- LXIX *Henrik Hessler, Allmän sakrätt. 590 s. 1973*
- LXX *Folke Schmidt, Arbetsrätt II. 270 s. 2:a uppl. 1975. Slut*

- LXXI *Hans Ragnemalm*, Extraordinära rättsmedel i förvaltningsprocessen. 293 s. 1973
- LXXII *Nils Börje Lihné*, Betalningsföreläggande. 329 s. 1973
- LXXIII *Folke Schmidt*, Allmänna och privata pensioner. 239 s. 1974
- LXXIV *Bertil Bengtsson*, Nyttjanderätt till fast egendom. 226 s. 2:a uppl. 1976. *Slut*
- LXXV *Lars Welamson*, Rättegång VI. 265 s. 2:a uppl. 1978
- LXXVI *Per Henrik Lindblom*, Processhinder. 292 s. 1974
- LXXVII *Carl Martin Roos*, Grupplivskyddet. 277 s. 1974
- LXXVIII *Nils Jareborg*, Begrepp och brottsbeskrivning. 293 s. 1974
- LXXIX *Per Olof Ekelöf*, Supplement till Rättegång I–V. 59 s. 3:e uppl. 1979
- LXXX *Håkan Nial*, Svensk associationsrätt. 326 s. 3:e uppl. 1985
- LXXXI *Gösta Walin*, Separationsrätt. 222 s. 1975
- LXXXII *Nils Jareborg*, Förmögenhetsbrotten. 393 s. 1975
- LXXXIII *Bertil Bengtsson*, Skadestånd vid myndighetsutövning I. 439 s. 1976
- LXXXIV *Hjalmar Karlgren*, Prestation och "fara" i köprätten. 196 s. 1976
- LXXXV *Gillis Erenius*, Criminal Negligence and Individuality. 282 s. 1976
- LXXXVI *Ivar Strahl*, Allmän straffrätt i vad angår brotten. 450 s. 1976
- LXXXVII *Fritjof Lejman*, Den nya hyresrätten efter hyresregleringens avskaffande. 466 s. 1976
- LXXXVIII *Jan Sandström*, Hembud och lösningsrätt vid övergång av aktie. 352 s. 1976
- LXXXIX *Folke Schmidt*, Facklig arbetsrätt. 276 s. 2:a uppl. 1979
- XC *Nils Mattsson*, Aktiebolagens finansieringsformer. 244 s. 1977
- XCI *Gustaf Lindencrona*, Arbetstagare och aktieägare i aktiebolagsstyrelser. 168 s. 1978
- XCII *Nils Jareborg*, Brotten II. 305 s. 2:a uppl. 1986
- XCIII *Bertil Bengtsson*, Skadestånd vid myndighetsutövning II. 319 s. 1978
- XCIV *Folke Schmidt*, Löntagarrätt. 270 s. 1978
- XCV *Hilding Eek*, Lagkonflikter i tvistemål II. 114 s. 1978
- XCVI *Stig Strömholm*, Idéer och tillämpningar. 344 s. 1978
- XCVII *Gustaf Lagerbielke*, Om mened. 264 s. 1979
- XCVIII *Bertil Bengtsson – Anders Victorin*, Hyra och annan nyttjanderätt till fast egendom. 285 s. 2:a uppl. 1985
- XCIX *Nils Jareborg*, Brotten I. 367 s. 2:a uppl. 1984
- C *Nils Regner*, Svensk juridisk litteratur III. 264 s. 1980
- CI *Torgny Håstad*, Studier i sakrätt. 190 s. 1980
- CII *Lars Gorton*, Rembursrätt. 480 s. 1980
- CIII *Anders Victorin*, Kollektiv hyresrätt. 403 s. 1980
- CIV *Anna Christensen*, Avstängning vid arbetslöshetsersättning. 464 s. 1980
- CV *Gösta Walin*, Materiell konkursrätt. 234 s. 1980

- CVI *Lars Heuman*, Reklamationsnämnder och försäkringsnämnder. 884 s. 1980
- CVII *Henrik Hessler*, Obehöriga förfaranden med värdepapper. 296 s. 1981
- CVIII *Stig Strömholm (editor)*, An Introduction to Swedish Law. 436 s. 1981
- CIX *Stig Strömholm*, Rätt, rättskällor och rättstillämpning. 476 s. 2:a uppl. 1984
- CX *Nils Regner – Nils-Olof Berggren – Ove Lindh*, Rättspraxis i litteraturen, Nytt Juridiskt Arkiv 1930–1980. 597 s. 1982
- CXI *Hjalmar Karlgren*, Obehörig vinst och värdeersättning. 123 s. 1982
- CXII *Bertil Bengtsson*, Om jämkning av skadestånd. 337 s. 1982
- CXIII *Torgny Håstad*, Sakrätt avseende lös egendom. 354 s. 3:e uppl. 1986
- CXIV *Nils Jareborg*, Brotten III. 274 s. 1982
- CXV *Jan Ramberg*, Spedition och fraktavtal. 240 s. 1982
- CXVI *Madeleine Löfmarck*, Gälldenärsbrotten. 374 s. 1982
- CXVII *Fredrik Sterzel*, Parlamentarismen i författningen. 216 s. 1983
- CXVIII *Torkel Gregow*, Utsökningsrätt. 293 s. 1983
- CXIX *Michael Bogdan*, Internationell konkurs- och ackordsrätt. 434 s. 1984
- CXX *Nils Regner, Hans Regner, Göran Regner*, Svensk juridisk litteratur IV. 436 s. 1984
- CXXI *Gösta Walin*, Borgen och tredjemanspant. 398 s. 1984
- CXXII *Gertrud Lennander*, Återvinning i konkurs. 435 s. 1985
- CXXIII *Ulf Peyron*, Det upphovsrättsliga anställningsförhållandet. 280 s. 1985
- CXXIV *Knut Rodhe*, Handbok i sakrätt. 685 s. 1985
- CXXV *Suzanne Wennberg*, Försök till brott. 373 s. 1985
- CXXVI *Lotta Westerhäll*, Sjukpenninggrundande inkomst. 268 s. 1986
- CXXVII *Carl Hemström*, Gemensamhetsanläggningar. 268 s. 1986
- CXXVIII *Bertil Bengtsson*, Ersättning vid offentliga ingrepp I. Egen-domsskyddet enligt regeringsformen. 227 s. 1986

HÖGSTA DOMSTOLENS KANSLI
BIBLIOTEKET

BERTIL BENGTTSSON

ERSÄTTNING VID OFFENTLIGA INGREPP

1

Denna bok behandlar skyddet för den enskildes egendom och rätten till ersättning vid lagenliga ingrepp mot egendom, tex expropriation och andra sådana förfoganden, mot bakgrund av den aktuella grundlagsbestämmelsen och dess förarbeten, de olika lagarna om offentliga ingrepp och även Europakonventionens regel om egendomsskydd. Boken utgör första delen av en samlad framställning om ersättning vid offentliga ingrepp. Dessa frågor har kommit i blickpunkten i samband med vissa lagförslag, som påståtts utgöra allvarliga angrepp på den privata äganderätten – först den omdiskuterade frågan om löntagarfonder, sedan bl a 1985 års lagstiftning om handredskapsfiske på ostkusten och plan- och bygglagen.

Författaren presenterar den hittills mest omfattande undersökningen av den omdebatterade bestämmelsen i 2 kap 18 § RF och behandlar frågan om innebörden av de allmänna garantierna för den enskildes rätt till sin egendom.

Vidare behandlas förutsättningarna för att kunna få ersättning och ersättnings storlek. Det visar sig att med en strikt juridisk tolkning egendomsskyddet är begränsat i några viktiga avseenden och dessutom har tekniska svagheter.

Europadomstolens roll och utländsk lagstiftning behandlas också.

En bok, inte bara för jurister, utan även för politiker och personer intresserade av samhällsdebatten.

Bertil Bengtsson är justitieråd och har varit professor i civilrätt.

NORSTEDTS

ISBN 91-1-867111-X

29000