



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Sofie Arvidsson

Kommersiell expropriation
- en analys av egendomsskyddet i
regeringsformen och Europakonventionen

Examensarbete
30 poäng

Lars-Göran Malmberg

Statsrätt, Folkrätt, Fastighetsrätt

Vårterminen 2008

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte	6
1.3 Metod och material	6
1.4 Disposition och avgränsningar	7
1.5 Terminologiska anmärkningar	8
2 EGENDOMSSKYDDET I RF	9
2.1 Bakgrund	9
2.1.1 1974 års RF	9
2.1.2 Sverige och Europakonventionen	10
2.1.3 Kritik efter 1994 års revision	12
2.2 Allmänt om 2 kap. 18 § RF	13
2.3 Expropriation enligt 2 kap. 18 § RF	15
2.3.1 Grundlagstolkning	15
2.3.2 Skydd till vem och mot vem?	17
2.3.3 Förhållandet enskilda emellan	17
2.3.4 Egendomsbegreppet och ingrepp i egendom	18
2.3.5 Angelägna allmänna intressen	19
2.3.6 Ersättning	22
2.3.7 Proportionalitetsprincipen	23
2.4 Sammanfattning	26
3 EGENDOMSSKYDDET I EUROPAKONVENTIONEN	28
3.1 Bakgrund	28
3.2 Allmänt om artikel 1	29
3.3 Expropriation enligt artikel 1	31
3.3.1 Skydd till vem och mot vem?	31

3.3.2	Positiva förpliktelser	31
3.3.3	Egendomsbegreppet	32
3.3.4	Berövande av egendom	34
3.3.5	Det allmännas intresse	35
3.3.6	Expropriation grundat på lag och folkrätt	37
3.3.7	Ersättning	38
3.3.8	Proportionalitetsprincipen	40
3.4	Konsekvenser av kränkning	42
3.5	Sammanfattning	43
4	ANALYS OCH DE LEGE FERENDA	45
4.1	Europakonventionen och RF	45
4.2	Angelägna allmänna intressen	46
4.3	Ersättning och proportionalitetsprincipen	48
5	AVSLUTANDE KOMMENTARER	51
	BILAGA A	52
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	53
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	56

Summary

This thesis aims to analyse the protection of property as provided in 2 chap. 18 § the Instrument of Government (regeringsformen, RF) and in the European Convention on Human Rights. The European Convention was incorporated as Swedish law in January 1995. Expropriation is necessary to provide for the social, economic and environmental needs in a society. Hence deregulation of community and state concerns expropriation with commercial purposes are more common today than before. That is why this analysis is called for.

The term *commercial expropriation* means when someone, a natural or legal person, gets its property expropriated to be used in a commercial enterprise, which in turn aims to be profitable. When possessions are being expropriated according to 2 chap. 18 § RF the deprivation has to favour an *important public interest*. What constitutes an “important public interest” is to some extent a matter exposed to political valuations. An expropriation must also be proportionate, which means that a fair balance between the interests of the community and the individual has to be struck. 2 chap. 18 § RF also provides for the right of compensation.

Article 1 of Protocol 1 to the European Convention provides that for an expropriation to be permitted, it is required that it favours a *public interest*. What constitutes a public interest is a matter to be judged by each member state, however the deprivation also has to be proportionate. The right to compensation is implicitly given in Article 1, but is a vital part of the principle of proportionality.

From my point of view it is justified to question the effectiveness and legal security in 2 chap. 18 § RF. Is the present provision sufficient to protect individual’s fundamental rights? As the Swedish system is designed, almost everything can be considered as an “important public interest” since the preparatory work provides a wide margin of appreciation. This is the reason why it is needed to reform 2 chap. 18 § RF and to define what actually constitutes a public interest.

I believe that what constitutes a public interest has to be closer defined in its preparatory work, or easier, what *does not* constitute such an interest. The European Court almost always accepts each member state’s validation of the term “public interest” and therefore it is important that RF provides a legally secure definition. It is also justified to raise the level of compensation when expropriation is made to benefit a commercial party. By raising the compensation, the former owner will be compensated for the fact that the deprivation has a lower public interest. The deprivation will therefore also be more proportionate. To conclude, I also like to state that it is of importance to change the wording of 2 chap. 18 § second paragraph RF so that it expressively is in accordance to the preparatory work.

Sammanfattning

Syftet med denna uppsats är att analysera egendomsskyddet i 2 kap. 18 § RF och i Europakonventionen som blev inkorporerad såsom svensk lag den 1 januari 1995. Expropriation är ett nödvändigt institut för att kunna tillmötesgå de sociala, ekonomiska och miljömässiga hänsyn som finns i ett samhälle. I takt med privatisering och avreglering av samhällsliga angelägenheter har expropriation med kommersiella syften blivit allt vanligare. Med *kommersiell expropriation* avses i denna uppsats när en privat eller juridisk person får egendom tvångsvis överförd till sin ägo med syfte att använda den i en kommersiell verksamhet med vinstdrivande intressen.

För att egendom skall få exproprieras enligt 2 kap. 18 § RF krävs att ett *angeläget allmänt intresse* tillgodoses. Vad som är ett angeläget allmänt intresse blir i viss utsträckning föremål för politiska värderingar. En expropriation skall även vara proportionerlig, med vilket avses att det råder balans mellan mål och medel och mellan motstående intressen. 2 kap. 18 § RF ger även rätt till ersättning.

Enligt artikel 1 första tilläggsprotokollet till Europakonventionen krävs för att egendom skall få exproprieras att berövandet tillgodoser ett *allmänt intresse*. Vad som är ett allmänt intresse lämnas i stort sett till varje enskild stat att bedöma, men berövandet skall vara proportionerligt. Rätt till ersättning ges indirekt av artikel 1 via proportionalitetsprincipen.

Det finns enligt min mening anledning att se över den svenska utformningen och tillämpningen av egendomsskyddet. Är gällande rätt tillräckligt rättssäker? Med lite god vilja går det att få de flesta egendomsberövanden att anses vara angelägna allmänna intressen. Därför är det av största betydelse med tydligare riktlinjer avseende vad som faktiskt konstituerar ett sådant.

Behov av reform föreligger. Enligt min mening bör det ske med en närmare precision i motiven till RF om vad som utgör ett angeläget allmänt intresse, eller enklare vad som *inte* är ett. Europadomstolen godtar som huvudregel staternas nationella bedömningar, avseende vad som utgör ett allmänt intresse, och det är därför viktigt att den svenska grundlagen drar upp tydligare riktlinjer för begreppet. Ersättningsnivåerna vid kommersiell expropriation bör enligt min mening vara högre än vid ett ordinärt förfarande. Att en högre ersättning utbetalas kompenserar för det lägre allmänintresset och berövandet blir på så vis mer proportionerligt. Avslutningsvis anser jag att ordalydelsen i 2 kap. 18 § andra stycket RF, avseende ersättning vid rådighetsinskränkningar, bör ändras så att den uttryckligen motsvarar motiven.

Förord

Jag vill rikta ett stort tack till Patrik Lundberg, Emelie Cedergren, Emilie Krook, Karin Bröndum och Hanna Bertelman som alla varit behjälpliga vid skrivandet av denna uppsats genom korrekturläsning, värdefulla kommentarer och sällskap. Kaffepauserna och timmarna i Juridicums bibliotek har blivit många.

Lund, juni 2008

Sofie Arvidsson

Förkortningar

Artikel 1	Artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen
AvL	Lag om kärnkraftens avveckling (1997:1320)
EG-domstolen	Europeiska gemenskapernas domstol
ET	Europarättslig tidskrift
EU	Europeiska unionen
Europadomstolen	Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och de fundamentala friheterna
Europakonventionen	Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
ExpL	Expropriationslagen (1972:719)
FBL	Fastighetsbildningslagen (1970:988)
HD	Högsta domstolen
HovR	Hovrätt
KU	Konstitutionsutskottet
MT	Miljörättslig tidskrift
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
Prop.	Proposition
RegR	Regeringsrätten
RF	Regeringsformen (1974:152)
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning

1 Inledning

1.1 Bakgrund

År 1991 beslutade två svenska kommuner, X och Y, om en gemensam detaljplan. Marken i den aktuella detaljplanen ägdes på ena sidan av X och området inom kommun Y ägdes av en enskild. Ändamålet med detaljplanen var enligt planbeskrivningen att göra det möjligt för en ideell förening att bygga en golfbana. Planen skulle enligt genomförandebeskrivningen möjliggöras genom arrende.

På en del av det planlagda området, som ägdes av X, anlade ett privat bolag en golfbana år 1995. Inledningsvis hyrde det privata bolaget marken av kommunen, men köpte den sedan. I dagsläget hyr det privata bolaget ut golfbanan till den ideella föreningen. Området är beläget i en region där golfbanor inte är en bristvara. Det privatägda området i kommun Y användes vid detaljplanens antagande som rekreationsområde.

I mitten av år 2001, nästan tio år senare, begärde det privata bolaget en fastighetsreglering hos Lantmäterimyndigheten. Rätten att genomföra detaljplanen är giltig i tio år och var således på väg att löpa ut. Den begärda fastighetsregleringen innebar att den enskilde skulle fräntas sin egendom genom ett expropriationsförfarande. Syftet med begäran från det privata bolaget var att utvidga den redan existerande golfbanan.

Lantmäterimyndigheten beslutade att marken skulle exproprieras och beslutet fastställdes senare av både Fastighetsdomstolen och Svea hovrätt. Efter erhållen ersättning för marken samt betalning av motpartens rättegångskostnader och skatt, förlorade den enskilde totalt 400 000 SEK. Högsta domstolen meddelade inte prövningstillstånd och ett klagomål har nu överlämnats till Europadomstolen.

Att få sin egendom tvångsvis uppköpt är verklighet för många av landets fastighetsägare men även en nödvändighet för att kunna skapa samhällliga nyttigheter likt en väl fungerande infrastruktur m.m. I Sverige finns det ett grundlagsstadgat egendomsskydd i 2 kap. 18 § RF. Enligt denna bestämmelse är det tillåtet att exproprieras egendom endast om det *“krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen”*.

Sedan den 1 januari 1995 är Europakonventionen svensk lag och även i konventionen finns det ett egendomsskydd. För att en expropriation skall vara tillåten enligt Europakonventionen krävs att *“Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.”*

Vilka rättigheter ger egendomsskyddet i RF och Europakonventionen samt är det förenligt med gällande rätt att exproprieras med kommersiella syften?

1.2 Syfte

Syftet med denna uppsats är att undersöka huruvida det är lagligt att expropriera egendom med kommersiella syften. Med expropriation avses när fast egendom mot ersättning tvångsvis berövas med äganderätt, nyttjanderätt eller servitutsrätt, för att tillgodose ett allmänt intresse.¹ Skydd för rätten till egendom återfinns både i 2 kap. 18 § RF och i artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen (artikel 1). Europakonventionen gäller sedan den 1 januari 1995 som svensk lag.²

Anledningen till mitt val av ämne är att statliga angelägenheter numera läggs ut på privata aktörer som i sin tur använder expropriation för genomförandet av sin verksamhet. Två exempel är utbyggnaden av 3G- och bredbandsnäten. Till följd av ökade avregleringar och privatisering av samhällseliga angelägenheter finns det enligt min mening anledning att analysera och i viss mån ifrågasätta egendomsskyddet i RF och Europakonventionen.

Egendomsskyddet i RF har varit föremål för ett antal utredningar och kritik, i synnerhet efter preciseringen av densamma i samband med Europakonventionens inkorporering. Den senaste utredningen är en pågående genomgång och översyn av RF. Senast den 31 december 2008 kommer Grundlagsberedningen att presentera sitt arbete och det skall bli intressant att följa om och vilka ändringar av det grundlagsskyddade egendomsskyddet utredningen kommer att föreslå.

Avsikten med denna uppsats är således att utreda rättsläget och att väcka tankar kring det samtida egendomsskyddet utformning och den framtida utvecklingen. Uppsatsen anlägger både ett rättsäkerhetsperspektiv ur medborgarnas synvinkel samtidigt som vikten av att ha ett effektivt och fungerande samhälle där expropriation är ett nödvändigt institut beaktas. Medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter kontra privatisering av samhällsintressen kan kortfattat anses sammanfatta problematiken med kommersiell expropriation.

1.3 Metod och material

Denna uppsats bygger på en gängse juridisk metod. Det vill säga studier av lag, förarbeten, praxis och doktrin. Vid analys av svensk grundlag har tonvikten legat på förarbeten och doktrin. Avseende Europakonventionens egendomsskydd har fokus däremot legat på praxis och doktrin, då konventionens tillämplighet till största del får sin innebörd fastlagd genom Europadomstolens avgöranden.³

¹ 1 § ExpL.

² Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

³ Sandgren, s 37 f och s 66 f.

Det finns ett digert material att tillgå, både avseende det svenska egendomsskyddet i RF och det i Europakonventionen. Det har således varit nödvändigt att begränsa dess omfattning. Avsnittet om egendomsskyddet i Europakonventionen baseras främst på, bortsett från praxis, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights* skriven av Van Dijk m.fl., *The European Convention on Human Rights* författad av Ovey och White och *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis* av Danelius. Den doktrin som använts avseende det svenska egendomsskyddet är mer omfattande och därför hänvisas till källförteckningen. Avseende svensk praxis från överrätt återges ett fåtal fall som ansetts vara av särskild betydelse för denna uppsats.

1.4 Disposition och avgränsningar

Expropriation regleras på mer än ett ställe i svensk rätt.⁴ Centralt för denna uppsats är dock egendomsskyddet i 2 kap. 18 § RF och egendomsskyddet i Europakonventionen.

Uppsatsen består huvudsakligen av tre delar. Den första behandlar det svenska egendomsskyddet i RF och den andra delen egendomsskyddet i Europakonventionen. Det tredje avsnittet är en analysdel med kommentarer de lege ferenda. Det två första delarna kommer att inledas med en bakgrund till bestämmelsernas nuvarande utformning samt en allmän beskrivning av mänskliga fri och rättigheter i Sverige och Europa. Kapitlen om RF och Europakonventionen avslutas med en respektive sammanfattning. En kommentar med hänvisningar till det inledande fallet om golfbanan avslutar denna uppsats.

Fallet som återges ovan under rubrik 1.1 är ett verkligt sådant. Dock har det inte studerats närmare utan har tjänat som inspiration till val av ämne och till skrivandet av denna uppsats. En kort diskussion avseende fallet kommer som tidigare nämnts att ges under den avslutande kommentaren.

Artikel 1 anger att var och en har rätt till respekt för sin egendom. Från denna huvudregel finns tre undantag. Berövande av egendom, nyttjanderegleringar av olika slag och skatter m.m. Denna uppsats kommer att fokusera på det första undantaget, det vill säga berövandet av egendom.

Expropriation som rättsligt institut kommer endast att behandlas marginellt och då enligt expropriationslagen (ExpL). Fokus är istället på vad som krävs för att en expropriation skall vara förenlig med svensk grundlag samt hur egendomsskyddet i RF och Europakonventionen förhåller sig till berövanden med kommersiella syften. Någon genomgång av hur egendomsskyddet i Europakonventionen har tillämpats i övriga

⁴ Expropriationslagen (1972: 719), ledningsrättslagen (1973:1144), fastighetsbildningslagen (1970:988), plan- och bygglagen (1987:246) m.fl.

konventionsanslutna stater har inte gjorts. I avsnittet med analys och kommentarer de lege ferenda har det dock varit hjälpsfullt och inspirerande att översiktligt studera expropriation i övriga nordiska länder.

Det är även värt att påpeka att egendomsskyddet är ett rättsområde präglad av politiska uppfattningar. Politik är något som försökts hålla avskilt från denna uppsats, men det är realistiskt att anta att det till alla delar inte har varit möjligt att göra en sådan uppdelning. I synnerhet då motiven till egendomsskyddet i RF anger att det till viss utsträckning blir fråga om politiska bedömningar. Denna uppsats har inte varit ämnad att utgöra ett politiskt ställningstagande i frågan, utan syftar till att i största möjliga mån utgöra en genomgång av gällande rätt samt dess förhållande till kommersiell expropriation.

1.5 Terminologiska anmärkningar

Med *kommersiell expropriation* avses i denna uppsats när juridisk eller fysisk person får egendom tvångsvis överförd till sin ägo, i syfte att använda den i en kommersiell verksamhet med vinstinbringande intressen.

Det av Europadomstolen använda begreppet *margin of appreciation* har översatts till staternas fria skön eller alternativt staternas bedömningsmarginal.

2 Egendomsskyddet i RF

2.1 Bakgrund

2.1.1 1974 års RF

Egendomsskyddet är idag en del av de grundläggande fri- och rättigheter i 2 kap. RF. Den första svenska bestämmelsen avseende fri- och rättigheter avseende egendomsskydd återfinns dock redan i Magnus Eriksson allmänna landslag från cirka 1350. Rättigheterna var inte närmare preciserade, men angav bland annat att kungen skulle ”[...]vara all sin allmoge trogen och trofast så att han icke skall fördärva någon, fattig eller rik, på något sätt till liv eller lemman, utan att han är lagligen försvunnen, så som lagen säger och rikets rätt; icke heller skall han på något sätt taga något gods från honom, utan enligt lag och efter laga dom [...]”⁵

Sedan dess har egendomsskyddet genomgått ett antal förändringar. Den 1 januari 1975 trädde den nu gällande 1974 års RF i kraft. Vägen fram till antagandet av densamma var dock allt annat än kort. Under en tjugofemårsperiod hade utredningar och politiska diskussioner förts kring dess utformning. Även efter antagandet fortsatte diskussionerna och egendomsskyddet i 1974 års RF har sedan dess reviderats år 1976, 1979 och 1994.⁶

Den ursprungliga versionen av egendomsskyddet i 1974 års RF var knapphändig i förhållande till hur det är utformat i dag. Det då gällande skyddet fanns i 8 kap. 1 § RF och löd enligt följande. ”*Enskild skall vara tillförsäkrad ersättning enligt grunder som bestämmes i lag för det fall att hans egendom tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande*”. Efter ändringen år 1976 förflyttades egendomsskyddet från 8 kap. RF till katalogen över de grundläggande fri- och rättigheterna i 2 kap. RF. I övrigt innebar ändringen 1976 även att utlänningar kom att omfattas av egendomsskyddet och att ordet ”enskild” byttes ut mot ”varje medborgare”.⁷

År 1979 ändrades utformningen av egendomsskyddet ännu en gång och fick följande innehåll. ”*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*”.⁸ Syftet med ändringen var inte att ändra egendomsskyddet i sak, utan att uttryckligen ange att ersättningen skall utgå enligt lag.⁹

⁵ Häthén, Kjellström, s 50.

⁶ Holmberg m.fl., s 11.

⁷ Holmberg m.fl., s 165.

⁸ Holmberg m.fl., s 166.

⁹ SOU 1993:40, del A, s 42.

Under 1980-talet fördes en debatt, främst från borgerligt håll, om att förstärka den grundlagsstadgade äganderätten. En utredning kallad ”Fri- och rättighetskommittén” som tillsattes år 1991 kom, efter att politiska överenskommelser slutits, fram till att egendomsskyddet skulle preciseras och att Europakonventionen skulle inkorporeras som lag.¹⁰ Efter Fri och rättighetskommitténs utredning blev Europakonventionen svensk lag den 1 januari 1995 och 2 kap. 18 § RF preciseras med artikel 1 som förebild. 1994 års revision har dock mött kritik. Främst med hänsyn till att ordalydelsen i 2 kap. 18 § RF kan ge rätt till ersättning i fler fall än vad motiven anger (se vidare 2.1.3). Sveriges anslutning till EU var en av de huvudsakliga anledningarna till att Europakonventionen inkorporerades såsom svensk lag.¹¹

Preciseringen följdes av ytterligare en utredning kallad ”1999 års författningsutredning” tillsatt med uppgift att se över bland annat egendomsskyddet i RF. År 2001 kom utredningen med ett delbetänkande men kunde då inte enas om några förändringar av 2 kap. 18 § RF.¹² För fyra år sedan tillsattes en kommitté med uppdraget att, nu drygt trettio år efter 1974 års RF antagande, göra en samlad översyn av RF och vid behov föreslå ändringar. Fri- och rättighetskatalogen i 2 kap. RF, däribland egendomsskyddet, är en del av denna utredning. Grundlagsberedningens översyn skall vara avslutad senast 31 december 2008.

2.1.2 Sverige och Europakonventionen

Sverige anslöt sig till Europakonvention år 1952 men erkände Europadomstolens jurisdiktion först år 1966. Att redan vid antagandet av 1974 års RF införliva Europakonventionen i svensk lagstiftning ansågs emellertid medföra alltför stora praktiska och lagtekniska svårigheter. Bland annat hänvisades till ”[...] *den brist på enhetlig juridisk terminologi som ofta utmärker konventionstexterna.*”¹³ Med anledning av motsträvigheten till Europakonventionens införlivande kan det dåvarande egendomsskyddet och 2 kap. RF som helhet, främst anses ge uttryck för svenska värderingar.¹⁴

Egendomsskyddet var ursprungligen placerat i 8 kap. RF, men förflyttades till 2 kap. RF efter lagändring år 1976.¹⁵ Hur värdefullt skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna verkligen var har kritiserats med hänsyn till att rättighetskatalogen var allmänt hållen och i princip kunde begränsas och vidgas efter riksdagens önskemål.¹⁶

¹⁰ SOU 1993:40, del A och del B.

¹¹ SOU 1993:40, del B, s 124.

¹² SOU 2001:19.

¹³ Prop. 1973:90, s 195.

¹⁴ Petré, Ragnemalm, s 41.

¹⁵ Prop. 1975/76:209, s 2.

¹⁶ Lindholm, SvJT, 1986 s 14 f.

Före Europakonventionens inkorporering som svensk lag kunde konventionen inte åberopas direkt i svenska domstolar eller hos myndigheter. Både HD och RegR bekräftade att så var fallet genom domar i början på 1970-talet.¹⁷ Även det efter att Europadomstolens jurisdiktion godkändes år 1966 tog det lång tid för Sverige att uppmärksamma Europakonventionen. Saken ställdes dock i en annan dager när Sverige i början av 1980-talet av Europadomstolen konstaterades ha kränkt konventionens rättigheter.¹⁸

De första avgörandena mot Sverige väckte liv i debatten kring Europakonventionens ställning i svensk rätt och rättstillämpning, samt att det ökade antalet anmälningar till Europadomstolen. Nergelius menar att de tidiga fällande domarna mot Sverige är ett av skälen till att Europakonventionen senare kom att inkorporeras som svensk lag. I slutet av 1980-talet avkunnades domar från svensk överrätt där påverkan av Europakonventionen fanns att skönja. Någon formell rätt för enskilda att åberopa konventionens bestämmelser i svensk domstol existerade dock inte förrän konventionen inkorporerades. Nergelius anser att, ”[...] *det är befogat att tala om en svensk tradition, åtminstone från politiskt håll, av motvilja mot att tillerkänna rättigheterna reell rättslig vikt, som i sin tur får antas ha påverkat domstolarnas hållning i lagprövningsfrågor.*”¹⁹

Sundberg, som är en av de största kritikerna, har kallat det svenska förhållningssättet till Europakonventionen fram till dess inkorporering, för en ”förträgningskultur” och menat att oförmågan till dialog varit påtaglig. Han menar att de som ville föra en debatt om vad som föregick på europeisk nivå uppfattades som kontroversiella och för att använda hans egna ord som ”otäcka revolutionärer”. Sundberg anför vidare att den tidigare motsträvigheten och oviljan till att följa den europeiska utvecklingen inte hör framtiden till.²⁰

Europakonventionens inkorporering såsom svensk lag har haft stor betydelse för egendomsskyddet i RF. Paragrafen preciserades och skydd mot inskränkningar i användningen av mark och byggnader och rätt till ersättning vid desamma grundlagsstadgades. Även allemansrätten fick ett uttryckligt grundlagsskydd.²¹ Syftet med ändringen år 1994 var att i svensk grundlag ytterligare precisera det egendomsskydd som Europakonventionen gav. Anledningarna därtill var att vid en eventuell prövning i Europadomstolen skulle denna bestämmelse beaktas.²² En bakomliggande faktor torde även vara att undvika mål inför Europadomstolen då det svenska skyddet inte skulle vara mindre omfattande än det i artikel 1.²³

¹⁷ NJA 1973 s 423, RÅ 1974 s 121.

¹⁸ Dom av den 23 september 1982, Sporrang och Lönnroth mot Sverige, dom av den 27 oktober 1987, Pudas mot Sverige m.fl.

¹⁹ Nergelius, s 609 ff.

²⁰ Sundberg, s 91 och 98 ff.

²¹ Holmberg m.fl., s 166.

²² Prop. 1993/94:117, s 57.

²³ Holmberg m.fl., s 166.

I prop. 1993/94:117, om inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättigheter, bedömde regeringen att svensk lagstiftning levde upp till de i konventionen ställda kraven. En viss reservation gjordes dock avseende artikel 6 om rätten till domstolsprövning och artikel 13 om tillgång till inhemska rättsmedel. Rättighetskatalogen i 2 kap. RF och Europakonventionen är kumulativa och det går således att åberopa den som ger bättre skydd i det enskilda fallet. I takt med utvecklingen av Europadomstolens praxis är det tänkbart att konventionen i vissa fall kommer att erbjuda den enskilde mer långtgående skydd än egendomsskyddet i RF.²⁴

Sverige har sedan år 1982, i och med *Sporrong och Lönnroth*-fallet, blivit fällt av Europadomstolen med anknytning till äganderätt ett antal gånger.²⁵ De två senaste är *Hellborg mot Sverige* och *Edvaldsson m.fl. mot Sverige*.²⁶ I fallet *Hellborg* konstaterades en kränkning av artikel 1 till följd av att ett förhandsbesked om bygglov inte fick realiseras. Europadomstolen bedömde ändock förfarandet som proportionerligt men fällde Sverige för brist på muntlig förhandling och långsam handläggning, med hänvisning till artikel 6 i Europakonventionen. Det andra fallet, *Edvaldsson m.fl.*, rörde tvångsvis uttagande av granskningsavgift på byggarbetares löner. Syftet med avgiften var bland annat att granska lönenivån på dem som inte var fackligt anslutna. Europadomstolen konstaterade att Sverige hade kränkt artikel 1 då avgiften inte ansågs proportionerlig med hänvisning till bristande information om vart pengarna användes till.

2.1.3 Kritik efter 1994 års revision

Preciseringen av rätten till ersättning 2 kap. 18 § RF mötte som tidigare nämnts kritik från både juridiskt och politiskt håll. Bengtsson anser att bestämmelsen till sin ordalydelse ger rätt till ersättning i betydligt fler fall än vad som anges i motiven, i synnerhet i förhållande till miljöbalken och ingripanden av säkerhets- eller miljöhänsyn i redan pågående verksamheter.²⁷ Bengtsson menar att den olyckliga utformningen var en konsekvens av politiska kompromisser och följderna blev att utformningen av 2 kap. 18 § RF till sin ordalydelse, i motsats till motiven som bestämt hävdade att någon utvidgning i förhållande till tidigare ersättningsbestämmelser inte var avsedd, faktiskt innebar en utvidgning av ersättningsrätten.²⁸ Bengtsson uttryckte att ”*Det förefaller som om de lagstiftande instanserna ansett att bara ett motivuttalande upprepades tillräckligt många gånger så tog det över lagtexten.*”²⁹ Han menar vidare att det inte kan anses

²⁴ Prop. 1993/94:117, s 39 f.

²⁵ Dom av den 23 september 1982, *Sporrong och Lönnroth mot Sverige*, dom av den 26 juni 2003, *Allard mot Sverige*, dom av den 28 februari 2006, *Hellborg mot Sverige* och dom av den 13 februari 2007, *Edvaldsson m.fl. mot Sverige m.fl.*

²⁶ Dom av den 28 februari 2006, *Hellborg mot Sverige* och dom av den 13 februari 2007, *Edvaldsson m.fl. mot Sverige*.

²⁷ Bengtsson (1996), s 90.

²⁸ Bengtsson, SvJT, 1994 s 920 ff och s 927 f.

²⁹ Bengtsson (1996), s 92.

överensstämma med modern rättsuppfattning att uttalanden i motiven till grundlagsbestämmelsen skall ges större vikt än dess ordalydelse. Konsekvenserna av om 2 kap. 18 § RF tolkades enligt sin ordalydelse kunde enligt Bengtsson bli allt annat än önskvärda. Som exempel nämner han om en miljöfarlig verksamhet, som saknar erforderligt tillstånd, får sin pågående verksamhet inskränkt genom myndighetsförelägganden, på så vis kan hävda rätt till ersättning till följd av att pågående markanvändning försvåras.³⁰

Bengtssons kritik fick dock inte idel medhåll. Vängby hävdade att eftersom motiven klart angav att det inte vara fråga om en utvidgning av ersättningsrätten, kunde en sådan inte heller tolkas in trots 2 kap. 18 § RF ordalydelse. Vidare anförde Vängby att det är vanligt att vid tolkning av grundlag gå till dess förarbeten. Grundlagar är ofta mer allmänt hållna än lagar och de får till följd av politiska kompromisser en mer svårtolkad utformning. Vängby ansåg således att frågan var av mer principiell betydelse och att utfallet av tillämpningen inte kunde bli någon annan än att ersättningsrätten inte hade utvidgats vid 1994 års revision.³¹

Även Michanek uttalade sig i sammanhanget, men kom inte till samma slutsats som Bengtsson. Michanek menar att lagtexten måste ses mot bakgrund av motiven, likt vid tolkning av lag. Han konstaterade vidare att Bengtsson inte redovisat någon rimlig förklaring till varför så ej skulle vara fallet även vid tolkning av grundlag. Att betala ersättning för vissa av de situationer Bengtsson målat upp skulle även enligt Michanek strida mot den internationella och EG-rättsliga Pollutor Pays Principle. Michanek kommer således till en annan slutsats än Bengtsson och menar att ersättnings omfattning är densamma som innan 1994 års revision. Dock framhåller han att formuleringen av 2 kap. 18 § RF kunde ha varit bättre.³²

2.2 Allmänt om 2 kap. 18 § RF

2 kap. 18 § RF består av tre stycken. Det första ger rätt till skydd av egendom samtidigt som det slår fast vilka ingrepp som är tillåtna. Det andra stycket ger rätt till ersättning vid ingrepp enligt första stycket. Det tredje och sista stycket anger att äganderätten får inskränkas av allemansrätten. Inskränkning i egendom till följd av allemansrätten är inte ersättningsberättigad.³³

³⁰ Bengtsson (1996), s 92.

³¹ Vängby, SvJT, 1996 s 896.

³² Michanek, MT, 1995 s 166 ff.

³³ Holmberg m.fl., s 166.

2 kapitlet 18 § RF stadgar:

Varje medborgares egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom skall vara tillförsäkrad ersättning för förlusten. Sådant ersättning skall också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen skall bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Alla skall ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits ovan.

De grundläggande fri- och rättigheter som anges i 2 kap. RF är rättsligt bindande och går att åberopa inför domstol. 2 kap. RF innehåller fyra huvudindelningar av rättigheter. Positiva opinionsfriheter, negativa opinionsfriheter, de kroppsliga fri- och rättigheterna och särskilda rättsgarantier. Utöver dessa fyra grupper finns i 2 kap. 17-20 §§ RF rättigheter, däribland egendomsskyddet, som sägs ha ett svagare grundlagsskydd än de övriga.³⁴

De förpliktelser som Europakonventionen ålägger sina medlemsstater har genom 2 kap. 23 § RF givits en särställning, då denna bestämmelse anger att ingen lag eller föreskrift får meddelas i strid med konventionen. Tidigare meddelade lagar och föreskrifter omfattas således inte. Syftet med bestämmelsen är att markera att konventionen har en särskild betydelse i svensk rätt och riktar sig främst mot lagstiftaren. Domstolar och myndigheter har dock med hänvisning till lagprövningsbestämmelsen i 11 kap. 14 § RF rätt att underlåta att tillämpa en bestämmelse som strider mot Europakonventionen. Har regering eller riksdag meddelat föreskriften måste den *uppenbart* strida mot konventionen för att kunna underkännas. Europakonventionen skall ses som ett komplement till rättighetskatalogen i 2 kap. RF.³⁵ I de fall expropriation görs av egendom tillhörande utländska medborgare är de enligt 2 kap. 22 § första stycket punkt 9 RF att likställas med svenska medborgare.

Expropriation innebär att egendom tas i anspråk för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse. Förfarandet är ett tvångsingripande och det krävs stöd i lag. Ersättning utgår normalt för denna typ av ingripande och det är

³⁴ Prop. 1993/94:117, s 8.

³⁵ Holmberg m.fl., s 183 f.

domstol som bestämmer storleken på ersättningen. Rätten till ersättning har ansetts så grundläggande och betydelsefull att den sedan 1974 års RF är grundlagsskyddad. Full ersättning garanteras inte genom bestämmelsen i RF och så kallade förväntningsvärden ersätts inte.³⁶

Lös egendom omfattas inte av ExpL, med undantag för byggnader på ofri grund. Enligt 3 kap. 1 § ExpL är det regeringen som beviljar tillstånd till expropriation men tillståndsprövningen kan överlämnas till länsstyrelsen eller om det föreligger särskilda skäl till någon annan myndighet. Överlämning till annan myndighet får endast ske i de fall expropriationsansökan inte har bestritts eller om ärendet är att anse av mindre vikt ur allmän eller enskild synpunkt. Ansökan om tillstånd lämnas alltid till regeringen oavsett vilken myndighet som slutligen har att pröva densamma. Expropriationsändamålen anges i 3 kap. ExpL. Bland annat anges att expropriation får ske för att tillgodose behovet av allmän transport, kommunikation och för att ge utrymme åt näringsverksamhet som är av större betydelse för riket m.m.³⁷

Expropriation kan ske till förmån staten eller kommun men även till förmån för enskilda. Att enskilda fysiska eller juridiska personer exproprierar är inte ovanligt och flera av expropriationsändamålen som anges i 3 kap. ExpL kan åberopas även av dem.³⁸ För att en fysisk- eller juridisk person skall få exproprieras krävs enligt 2 kap. 12 § andra stycket ExpL följande. *”Expropriation till förmån för annan än staten, kommun, landstingskommun eller kommunalförbund får ske endast om den exproprierande på betryggande sätt kan svara för att den exproprierade egendomen användes för avsett ändamål.”*

2.3 Expropriation enligt 2 kap. 18 § RF

2.3.1 Grundlagstolkning

Tolkning av grundlag sker relativt sällan i de svenska domstolarna. Istället är det oftast riksdagen som i sitt arbete som lagstiftare har anledning att tolka de svenska grundlagarna. Främst i förhållande till 2 kap. och 8 kap. RF. Lagstiftning kallas ibland för ”frusen politik” och lagarna kan på så vis anses utgöra praktiska exempel på den politik som förs och har förts i ett land. Då det oftast är politiker som tolkar grundlagen har kritiska röster höjts mot att de gör det på ett alltför icke-juridiskt sätt, i syfte att kunna genomdriva sin politik. Kritik har även framförts angående huruvida KU:s uppgift som grundlagstolkare är lämplig.³⁹

³⁶ Bengtsson (2007), s 111 och 127 f.

³⁷ 3 kap. 2 §, 4 § ExpL.

³⁸ Sterzel m.fl., s 68.

³⁹ Bull, Smith red., s 142 f.

När riksdagen genomför sitt lagstiftningsarbete delegeras lagstiftningsfrågor till de olika utskotten. När det är grundlag som skall beredas görs denna granskning av KU. KU är politiskt sammansatt och fördelningen är baserad på riksdagens sammansättning. Angående KU som grundlagstolkare har flera uttalande gjorts i doktrin. Kritiken går i en något generaliserande sammanfattning ut på att KU:s granskning är alltför politiskt färgad då utskottets ledamöter tenderar att vara partitrogna i sina tolkningar.⁴⁰

Tolkningen av de grundläggande fri- och rättigheterna i RF skall, när enskildas intressen ställs mot det allmännas, ges en generös innebörd. Det skall således tillämpas stor försiktighet när enskildas grundläggande fri- och rättigheter inskränks.⁴¹

När det uppstår konflikt mellan grundlag och Europakonventionens bestämmelser skall den lösas med en tolkning som är konform med Europakonventionen. Angående rättighetskatalogen i 2 kap. RF och Europakonventionen, har regeringen uttalat att de kompletterar varandra och om konflikt uppstår mellan annan nationell lag och Europakonventionen skall de tolkas konventionskonformt. Om det emellertid inte finns något utrymme för en sådan tolkning är det upp till rättstillämparen att avgöra vilken som skall tillämpas.⁴²

När rättstillämparen fattar sitt beslut om tillämpning vid konflikt mellan annan lag och Europakonventionens bestämmelser angav regeringen i samband med Europakonventionens inkorporering att följande principer kan tillämpas. På svensk lag som utfärdats innan Europakonventionen blev inkorporerad (1 januari 1995) kan principen om att yngre lag går före äldre lag tillämpas, *lex posterior derogat legi priori*. En annan princip som går att applicera vid lagkonflikt är principen *lex specialis*. En tredje princip som angavs var att konventionen på grund utav sin ”speciella karaktär” skulle ges ”särskild vikt” vid konflikt med annan svensk lag.⁴³ Att en svensk lag har åsidosatts helt till förmån för en bestämmelse i Europakonventionen har förekommit endast i enstaka fall.⁴⁴

Om en föreskrift anses strida mot grundlag eller Europakonventionen blir den föremål för normprövning enligt 11 kap. 14 § RF som lyder, *Finner domstol eller annat offentligt organ att en föreskrift står i strid med bestämmelse i grundlag eller annan överordnad författning eller att stadgad ordning i något väsentligt hänseende har åsidosatts vid dess tillkomst, får föreskriften icke tillämpas. Har riksdagen eller regeringen beslutat föreskriften, skall tillämpning dock underlåtas endast om felet är uppenbart.*

⁴⁰ Bull, Smith red., s 144 ff.

⁴¹ Holmberg m.fl., s 35.

⁴² Holmberg m.fl., s 185.

⁴³ Prop. 1993/94:117, s 38

⁴⁴ Holmberg m.fl., s 185 f.

2.3.2 Skydd till vem och mot vem?

Skyddet i 2 kap. 18 § första stycket RF riktar sig till ”*varje medborgare*”. Med detta avses varje svensk fysisk- eller juridisk person. Som tidigare uppmärksammats är utländska medborgare, i fråga om expropriation och inskränkning i användandet av mark och byggnader, att likställa med svenska medborgare.⁴⁵ I doktrin har framförts att det avgörande för om ett rättssubjekt skall innefattas i rekvisitet, är huruvida det är fristående i förhållande till stat och kommun.⁴⁶ Av den anledningen borde även statliga och kommunala bolag omfattas av skyddet, då de är fristående privata rättssubjekt. Svenska kyrkan är numera skild från staten och torde även den omfattas av skyddet.⁴⁷

Rättigheterna i 2 kap. RF om grundläggande fri- och rättigheter, skyddar mot kränkningar från ”*det allmänna*”. Enligt 8 kap. 2 § tredje punkten RF skall enskildas civilrättsliga ekonomiska förhållanden regleras i lag. Dit hör bland annat rätten till fast och lös egendom och denna typ förfaranden omfattas således inte av det grundlagsskyddade egendomsskyddet. 2 kap. 18 § RF får sitt materiella innehåll genom tillämpning av lag och inte enbart genom tolkning av grundlagsbestämmelsen som sådan.⁴⁸ Expropriation kan enligt i lag angivna omständigheter även ske till förmån för enskilda intressen som lagstiftaren valt att gynna. Dessa situationer omfattas dock av egendomsskyddet i RF.⁴⁹

Med det allmänna avses domstolar, regeringen, myndigheter och andra normgivande organ i de fall när de beslutar betungande föreskrifter av offentligrättslig karaktär. Civilrättsliga beslut och ingripanden omfattas således inte. Som ett exempel anges i motiven när polis avbryter ett politiskt möte i en lokal som inte blivit godkänd för ändamålet eller när en domstol meddelar skadestånd för förtal.⁵⁰

2.3.3 Förhållandet enskilda emellan

I Europadomstolens praxis har framkommit att rättighetsskyddet i konventionen i vissa fall även gäller enskilda emellan. Det medför att staterna måste vidta åtgärder, exempelvis anta lagstiftning i de fall när skyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna inte kan anses tillräckligt omfattande.⁵¹

Det svenska fri- och rättighetsskyddet i svensk grundlag anses emellertid inte ge något sådant skydd. Anledningen därtill är att rättigheter som

⁴⁵ 2 kap. 22 § första stycket punkt 9 RF.

⁴⁶ Bengtsson (1986), s 74.

⁴⁷ SOU 1993:40, del A, s 44.

⁴⁸ Holmberg m.fl., s 81.

⁴⁹ SOU 1993:40, del A, s 46.

⁵⁰ Prop. 1975/76:209, s 140.

⁵¹ Se vidare rubrik 3.3.2.

begränsar lagstiftaren måste göras i ett format som är gällande mot densamma, det vill säga i grundlag. Avseende grundläggande fri- och rättigheter enskilda emellan är det enligt motiven tillräckligt att reglera dem i lag. Det anses inte vara praktiskt genomförbart att reglera samtliga fall, när skyddet blir aktuellt enskilda emellan, i grundlag. Att ha ett grundlagsskydd som reglerar enskildas förhållande sinsemellan anses dessutom skapa civilrättsliga konflikter, bland annat med hänsyn till egendomsskyddet.⁵²

2.3.4 Egendomsbegreppet och ingrepp i egendom

Med rekvisitet ”*egendom*” avses i 2 kap. 18 § RF både lös och fast egendom. Skyddet mot rådighetsinskränkning i användningen av egendom avser dock endast mark eller byggnad. Inför Europakonventionens inkorporerande i svensk rätt framförde några av remissinstanserna att även andra rättigheter, likt dem som omfattas av egendomsskyddet i Europakonventionen, skulle grundlagsskyddas. Så blev emellertid inte fallet. Motiveringen var att de vanligast förekommande ingreppen in i enskildas egendom, avser just ingrepp i fast och lös egendom, och det ansågs därför inte påkallat med ett grundlagsskydd i andra fall.⁵³

Ingrepp som omfattas av 2 kap. 18 § RF är ”*expropriation eller annat sådant förfogande*”. Vilka förfaranden som innefattas i begreppet är dock inte helt klart i alla avseenden. Rekvisitet avser dock i vart fall tvångsvis överförande av äganderätt eller annan särskild rätt med ekonomiskt värde. Med annan särskild rätt avses bland annat servituts- och nyttjanderätt. Även expropriation av patent och immateriella rättigheter kan anses som en annan särskild rätt. Skatt, böter, viten och exekutiva ingripanden omfattas inte av 2 kap. 18 § RF.⁵⁴

Även rätten att få använda och bruka sin mark eller byggnader omfattas av skyddet i 2 kap. 18 § RF. Exempel på inskränkningar är byggnadsförbud, beslut om naturreservat, strandskyddsförordnade m.m. Skyddet mot denna typ av inskränkningar blir gällande även för dem som innehar mark med nyttjanderätt. Rådighetsinskränkningar i mark eller byggnad som följer av avtal enskilda emellan omfattas som tidigare nämnts inte. Förbud för vissa personer att tillträda ett område omfattas inte heller av egendomsskyddet i RF.⁵⁵

När Europakonventionen blev inkorporerad som svensk lag ansågs det nödvändigt att precisera den då gällande lydelsen i 2 kap. 18 § RF. Bland annat infördes rätt till ersättning. I motsats till artikel 1 så finns det således en uttrycklig rätt till ersättning i 2 kap. 18 § RF. Emellertid ges ingen rätt till

⁵² Prop. 1975/76:209, s 85 f.

⁵³ Prop. 1993/94:117, s 15.

⁵⁴ SOU 1993:40, s 46 f.

⁵⁵ Holmberg m.fl., s 169 f.

full ersättning, men endast symbolisk ersättning är inte tillräcklig. Huvudregeln är att den drabbade skall hållas skadelös i förhållande till inskränkningens eller berövandets omfattning och art. Enligt motiven innebar införandet av ersättningsrätten i RF inte att omfattningen på ersättningsberättade ingrepp utvidgades, utan endast att ersättningsrätten blev grundlagsskyddad. Beräkningen och kvalifikationsgränserna bedöms fortsatt enligt gällande rätt.⁵⁶

2.3.5 Angelägna allmänna intressen

När Europakonventionen blev svensk lag preciserades som bekant 2 kap. 18 § RF. Bland annat infördes rekviritet ”*angelägna allmänna intressen*”. Det anger att varje medborgares rätt till egendom inte får berövas eller inskränkas annat än till förmån för ett intresse som är allmänt och dessutom angeläget. I prop. om Europakonventionens inkorporering, uttalades avseende angelägna allmänna intressen följande. ”*Den närmare innebörden av uttrycket angelägna allmänna intressen är det inte möjligt att i detalj beskriva. Det är emellertid sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till intresset av att kunna tillgodose allmänhetens berättigade krav på en god miljö och möjligheterna att kunna bevara och skydda områden som är av särskild betydelse från naturvårdssynpunkt som i första hand åsyftas, liksom intresset av att kunna ge allmänheten tillgång till naturen för rekreation och friluftsliv. Även samhällets behov av mark för anläggande av vägar och andra kommunikationsleder m.m. måste givetvis kunna tillgodoses.*”⁵⁷

Vad som angetts ovan, är olika syften som konstituerar ett allmänt angeläget intresse. I motiven ges dock utrymme för förändring beroende på politiska värderingar och hänsyn. En borgerlig regering har med allra största säkerhet inte alltid samma uppfattning som en socialdemokratisk sådan. Uttrycket angeläget allmänt intresse knyter an till artikel 1 i Europakonventionen. Artikel 1 stadgar att berövande av egendom är tillåtet endast i de fall det görs för att tillgodose ett ”*allmänt intresse*”.⁵⁸ Till sin ordalydelse får således den svenska bestämmelsen anses mer krävande än den i Europakonventionen.

Äganderätten får således bara inskränkas om det krävs för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse. För att slutligt avgöra vad begreppet innebär, skall en bedömning göras i varje enskilt fall och i enlighet med vad som anses accepterat i ett demokratiskt samhälle.⁵⁹ Angående avvägningen uttalades i motiven att, ”*Vad som är ett angeläget allmänt intresse måste till slut i viss mån bli föremål för en politisk värdering där hänsyn då måste tas*

⁵⁶ Prop. 1993/94:117, s 15 ff.

⁵⁷ Prop. 1993/94:117, s 48.

⁵⁸ Prop. 1993/94:117, s 48.

⁵⁹ Prop. 1993/94:117, s 16.

*till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle.”*⁶⁰

Efter 1994 års revision uttalades kritik även angående innebörden av ”angelägna allmänna intressen” och att det till stor del skulle bli fråga om intressen beroende av politiska värderingar.

Normprövningen i 11 kap. 14 § RF ger att föreskrift kan åsidosättas om den strider mot grundlag. Har föreskriften meddelats av regering eller riksdag kan den åsidosättas endast om felet är uppenbart. Bengtsson menade att om en föreskrift inte anses uppfylla kravet på ”angelägna allmänna intressen”, blir det trots det, ännu svårare att visa att den ”uppenbart” inte gör det. Slutsatsen blir då att lag uppenbart inte uppfyller kravet på angelägna allmänna intressen och åsidosätts endast i de fall när enbart enskilda intressen tillgodoses.⁶¹

För att närmare precisera begreppet ”angelägna allmänna intressen” och vad som därmed är acceptabelt i ett demokratiskt samhälle ger motiven inte några närmare anvisningar än dem som angivits ovan.⁶² Rekvisitet har emellertid blivit föremål för diskussioner i överrätt. I det så kallade *Barsebäck*-målet, angående avvecklingen av den svenska kärnkraften, resonerade RegR kring huruvida avstängningen av reaktorn var ett angeläget allmänt intresse.⁶³

Kort om omständigheterna i *Barsebäck*-fallet. År 1980 var det folkomröstning i Sverige avseende kärnkraftsfrågan. Riksdagen beslutade sedan att den svenska kärnkraften skulle avvecklas. Avvecklingen skulle ske i en takt som var relativ i förhållande till behovet av elektrisk kraft, sysselsättning och social välfärd. Den sista reaktorn skulle dock stängas senast år 2010. År 1997 lades ett förslag till lag om kärnkraftens avveckling och att någon tidsgräns för avvecklingen inte skulle slås fast. Samma år inhämtades Lagrådets yttrande. Avvecklingslagen (AvL) trädde senare i kraft år 1998.⁶⁴ I samband med AvL antagande beslutade regeringen att tillståndet att driva reaktorn *Barsebäck 1* skulle upphöra. Efter ansökan om rättsprövning av regeringens beslut, med motiveringen att beslutet bland annat att stred mot 2 kap. 18 § RF och artikel 1 till Europakonventionen, initierades *Barsebäck*-målet.⁶⁵

Angående angelägna allmänna intressen uttalade RegR i *Barsebäck*-målet att syftet med AvL är att “*åstadkomma en ekologiskt och ekonomiskt hållbar energiförsörjning byggd på förnybara energislag.*”⁶⁶ Detta syfte har blivit fastställt av lagstiftaren. När AvL skall prövas av myndigheter och de skall avgöra om det lagstiftaren angett de facto är ett angeläget allmänt intresse,

⁶⁰ Prop. 1993/94:117, s 48.

⁶¹ Bengtsson, SvJT, 1994 s 924.

⁶² Prop. 1993/94:117.

⁶³ RÅ 1999 ref 76.

⁶⁴ Lag (1997:1320) om kärnkraftens avveckling.

⁶⁵ Lag (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut (upphävd), RÅ 1999 ref 76.

⁶⁶ 1 § Lag (1997:1320) om kärnkraftens avveckling.

tillämpas en normprövning i enlighet med 11 kap. 14 § RF. RegR konstaterade att AvL inte ansågs strida mot angelägna allmänna intressen. Till följd av det uttalade rätten samtidigt att lagen i det avseendet därför inte heller kunde anses strida mot egendomsskyddet i Europakonventionen. Avseende starttid för avvecklingen och val av reaktor (privatägt kärnkraftverk), uttalade RegR att huruvida det förhåller sig till allmänintresset är en helt annan fråga. Den delen av bedömningen är inte en del av normprövningen, utan ingår istället i proportionalitetsbedömningen av regeringens beslut.⁶⁷

I NJA 1996 s 110 diskuterade även HD innebörden av begreppet angelägna allmänna intressen. I detta fall var det fråga om ändring av servitut, enligt fastighetsbildningslagen (FBL), mot fastighetsägarens vilja. Domstolen konstaterade att det ansågs nödgat att pröva huruvida preciseringen av 2 kap. 18 § RF, om att även inskränkningar i användningen av byggnader och mark omfattas, innebar att FBL skulle tillämpas mer restriktivt.

För att ett tvångsförfogande skall vara tillåtet krävs att det tillgodoser ett angeläget allmänt intresse. HD konstaterade angående rekvisitet följande. *”Lagen innehåller ett omfattande regelsystem som i olika hänseenden avväger dessa intressen mot varandra. Man kan säga att ett grundläggande syfte med lagen är att efter en sådan avvägning åstadkomma en så ändamålsenlig användning av den fasta egendomen som möjligt. I enlighet härmed har också i förarbetena till grundlagsändringen uttalats att även tvångsvis överföring av fast egendom vid fastighetsreglering till förmån för enskilt intresse kan tjäna angelägna allmänna intressen [...]”*⁶⁸

Vidare konstaterade domstolen i samma fall att gällande lagstiftning, vid tiden för preciseringen av 2 kap. 18 § RF, ansågs uppfylla kvalifikationskravet på vad som konstituerar ett angeläget allmänt intresse och att inga ändringar därför ansågs befogade. Tvångsöverföringen till annan enskild enligt FBL ansågs således i detta fall uppfylla det i RF ställda kravet på angeläget allmänt intresse och HD fastställde HovR dom.

De två återangivna fallen ovan kan sammanfattas enligt följande. Eftersom motiven ger en vid marginal för bedömningen av vad som utgör ett angeläget allmänt intresse, är det vanskligt för domstolarna att underkänna en bestämmelse såsom stridande mot 2 kap. 18 § RF i det avseendet. I princip tvingas de att godta gällande lagstiftning och kan endast underkänna tillämpningen av densamma om felet är ”uppenbart”. Grundlagsbestämmelsen blir av den anledningen aningens verkningslös i de fall lagstiftning tillåter ett visst ingripande i äganderätt. Det är vanskligt, om inte i princip omöjligt, att bedöma en lag som uppenbart grundlagsstridig mot motiv som har en sådan vid bedömningsmarginal som rekvisitet angelägna allmänna intressen.

⁶⁷ RÅ 1999 ref 76, stycke 5.5.3.

⁶⁸ NJA 1996 s 110, s 117.

2.3.6 Ersättning

I Sverige finns en grundlagsstadgad rätt i 2 kap. 18 § andra stycket RF till ersättning till den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvångsmässigt avstår från sin egendom. Ersättning tillfaller även den som får användningen av mark eller byggnad inskränkt på så vis att den pågående markanvändningen avsevärt försvåras eller skadas. Ersättning för ägarens förlust utgår enligt vad som stadgas i lag. Bestämmelsen nuvarande lydelse tillkom när Europakonventionen blev svensk lag, men rätten till ersättning vid expropriation fanns med redan i den ursprungliga versionen av 1974 års RF.⁶⁹

Syftet med ersättningsrätten är att den som drabbas skall hållas skadelös och att det inte är tillräckligt med symboliska ersättningar. Övrig lag angående ersättning får inte meddelas i strid med skyddet i 2 kap. 18 § RF. Grundlagen har dessutom inflytande på tolkningen av ersättningsbestämmelserna i övriga lagar i de fall oklarheter uppstår. Om regler avseende ersättning saknas i lag i någon specifik situation, kan ersättningen istället bestämmas efter 2 kap. 18 § andra stycket RF.⁷⁰

Kvalifikationsgränsen för ersättning vid rådighetsinskränkning kommer från gällande rätt på området. Ändringen i samband med Europakonventionens inkorporering innebär enligt motiven endast att ersättningsrätten vid rådighetsinskränkningar blev grundlagsskyddad, inte utvidgad, vilket diskuterats tidigare under rubrik 2.1.3.⁷¹

Någon rätt till full ersättning för förlust av egendom ges inte i grundlag. Förväntningsvärden, om marken väntas stiga i värde genom att ingreppet innebär nya möjligheter för exempelvis andra verksamheter än tidigare, ersätts inte. Ersättningen för ägarens ”förlust” behöver inte alltid vara kontant utan gottgörelse kan uppnås även på andra sätt. Som ett exempel kan nämnas att om en fastighetsägare får sin mark detaljplanerad och denne därigenom ”vinner” på planen, behöver någon kontant ersättning inte utgå.⁷²

Ersättningsprinciperna enligt ExpL skall även kortfattat nämnas. Huvudregeln är att fastighetsägaren skall erhålla ersättning i en sådan omfattning att den ställs i samma situation som om expropriationen aldrig ägt rum. Det är fastighetsägaren som skall visa vilken ekonomisk skada denne har lidit till följd av egendomsberövandet. Detta torde inte vara en alltför betungande börda, men det är värt att påpeka att den som exproprierar vanligtvis är mer insatt i värdering av fastigheter i området.⁷³

Antalet mål i överrätt avseende ersättning enligt ExpL är inte många. I ett delbetänkande av Utredningen om expropriationsersättning, framfördes att

⁶⁹ Prop. 1973:90, s 7.

⁷⁰ SOU 2007:29, s 15.

⁷¹ Prop. 1993/94:117, s 17.

⁷² Bengtsson (2007), s 128 f.

⁷³ Bengtsson (2007), s 130.

en av anledningarna kan vara att de flesta anser sig ha erhållit en rimlig ersättning och av den anledningen inte överklagar. Dock framhålls att ersättningsnivån kan vara alltför beroende av vem som förhandlar om densamma och kvaliteten på utredningen.⁷⁴

I utredningen, avseende rättssubjekten i ersättningsprocesserna i fastighetsdomstol, talar utvecklingen sitt tydliga språk. Till offentliga rättssubjekt räknades statliga myndigheter, kommuner och landsting. Till de privata rättssubjekten räknades juridiska personer (även de som ägdes av det offentliga). År 2005 var drygt 65 procent av parterna i målen om ersättning privata rättssubjekt. Det skall jämföras med att samma grupp, trettio år tidigare motsvarade 20 procent. Andelen privata aktörer måste således antas ha ökat avsevärt eller/och är missnöjet bland dem som berövas sin egendom större i dessa fall.⁷⁵

2.3.7 Proportionalitetsprincipen

Med proportionalitet avses att det skall råda balans mellan mål och medel och mellan motstående intressen. Proportionalitetsprincipen blev en del av RegR praxis först efter tre domar med anknytning till Europakonventionen meddelade år 1996. Det råder dock viss oklarhet vad svenska den proportionalitetsprincipen egentligen innebär.⁷⁶ I RÅ 1996 ref 44, angående strandskyddsdispens, konstaterade RegR att proportionalitetsprincipen som Europadomstolen konsekvent har tillämpat, nu även vunnit hävd i Sverige. Bland annat med hänvisning till propositionen om Europakonventionens inkorporering.⁷⁷

Vidare uttalade RegR att det är en grundläggande princip för egendomsberövanden att det föreligger en rimlig balans mellan vad ingreppet ger det allmänna och vad det innebär för den enskilde.⁷⁸ Kritik har riktats mot detta avgörande. Bland annat med hänvisning till RegR uttalande om att proportionalitetsprincipen är gällande i svensk rätt genom hävd. Om så vore fallet, borde inte något beaktande därav med hänvisning till Europakonventionen vara behövlig.⁷⁹

I svensk rätt finns det mer än en typ av proportionalitetsprincip. RegR anger dock i ovan angivna avgörande endast ”proportionalitetsprincipen”, som att det bara finns en och att den dessutom skulle vara en princip av grundläggande karaktär som vunnit hävd. Enligt Westerlund kan det ifrågasättas vilken princip det är som avses? RegR uttalande får enligt kritikern anses avvika från både svenska förarbeten och doktrin på området. Westerlund menar att det torde vara en instrumentell

⁷⁴ SOU 2007:29, s 125.

⁷⁵ SOU 2007:29, s 137.

⁷⁶ Sterzel, s 319.

⁷⁷ Prop. 1993/94:117.

⁷⁸ RÅ 1996 ref 44.

⁷⁹ Westerlund, MT, 1996 s 262 ff.

proportionalitetsprincip som avses i propositionen och som RegR även refererar till i sin dom. Det vill säga, hur ett ändamål eller syfte skall kunna uppnås på minst ingripande sätt. Själva syftet i sig ifrågasätts således inte, vilket är fallet med en materiell proportionalitetsprincip.⁸⁰

Att RegR uttalar, att det genom hävd nu även finns en (materiell) proportionalitetsprincip på området kan enligt Westerlund starkt ifrågasättas. Ett stöd i propositionen om Europakonventionens inkorporering torde inte vara tillräckligt.⁸¹ Westerlund anser att hans kritik avseende en svensk materiell proportionalitetsprincips existens på området är motiverad. Dock inte med samma säkerhet avseende artikel 1. Europadomstolens proportionalitetsbedömningar ger med största sannolikhet fog för att hävda en materiell proportionalitetsprincip vid ingrepp i egendom. Westerlunds invändning mot RegR i detta avseende är att de inte någonstans i domen NJA 1996 ref 44 hänvisar till Europadomstolens praxis eller för den delen till europarättslig doktrin.⁸²

I *Barsebäck*-målet beskrev RegR den svenska proportionalitetsbedömningen enligt följande. ”När det gäller att pröva villkoren för och resultatet av ingrepp från det allmännas sida mot enskilda intressen är det vanligt att anlägga tre olika aspekter.

Ändamålsenlighet (lämplighet)

Är det aktuella ingreppet ägnat att tillgodose det avsedda ändamålet?

Nödvändighet

Är ingreppet nödvändigt för att uppnå det avsedda ändamålet eller finns det mindre långtgående alternativ?

Proportionalitet i strikt mening

Står den fördel som det allmänna vinner genom ingreppet i rimlig proportion till den skada som ingreppet förorsakar den enskilde?”⁸³

Proportionalitetsprincipen har betydelse både inom gemenskapsrätten och i Europakonventionen och har därför även vunnit mark i Sverige. En helhetsbedömning görs av omständigheterna i varje enskilt fall. En betydelsefull del i proportionalitetsbedömningen enligt artikel 1 är ersättningsvillkoren.⁸⁴ RegR uttalade i *Barsebäck*-målet att när proportionalitet bedöms i strikt mening skall domstolen ta hänsyn till villkoren för ersättning, tillgång till effektiva rättsmedel och varseltiden för expropriationen eller rådighetsinskränkningen.⁸⁵

⁸⁰ Westerlund, MT, 1996 s 254 och 263 f.

⁸¹ Westerlund, MT, 1996 s 262 f.

⁸² Westerlund, MT, 1996 s 264.

⁸³ RÅ 1999 ref 76, stycke 5.5.1.

⁸⁴ Cameron, s 134.

⁸⁵ RÅ 1999 ref 76, stycke 5.5.1.

Angående proportionalitet i strikt mening konstaterade RegR i samma fall följande. ”När det gäller att bedöma om kravet på proportionalitet i strikt mening är uppfyllt måste naturligtvis beaktas att myndigheterna i många avvägningsfrågor har ett betydande handlingsutrymme och att ett underkännande av ett myndighetsingripande i sådana fall knappast kan komma i fråga i andra fall än sådana där det råder ett klart missförhållande mellan det allmänna intresset av ingripandet och den belastning som ingripandet innebär för den enskilde.”⁸⁶

För proportionalitetsprincipens genomslag i sak uttalade RegR i *Barsebäck*-målet att det var ändamålsenligheten och det uttryckliga kravet på nödvändighet som anges i 2 kap. 18 § RF som skulle prövas. Regeringen hade tagit ställning till att kärnkraften skulle avvecklas och beslutet om starttid för avvecklingen måste därför anses som ändamålsenligt. Att dessutom fastslå indragande av drifttillstånd kan inte heller det anses som ändamålsstridigt i förhållande till AvL syfte. Angående nödvändigheten får det anses som klart nödvändigt att dra in drifttillstånd som även omfattar privatägda reaktorer om kärnkraften skall kunna avvecklas. RegR fann ingen anledning till att ge nödvändighetskravet en vidare tolkning än så.⁸⁷

Angående starttiden var det angeläget att få igång ett successivt avvecklade av svenska kärnkraftsreaktorer. Avseende valet av första reaktor, var det enligt RegR inte rimligt att underlåta att stänga privatägda reaktorer innan de statligt ägda är avvecklade. Nödvändighetskravet kan av den anledningen inte anses innefatta något sådant krav, utan valet av reaktorer var en konsekvens av objektiva faktorer, avseende ålder, geografiskt läge m.m., som var förenligt med AvL syfte. Regeringens beslut ansågs således i fråga om ändamålsenlighet och nödvändighet uppfylla proportionalitetsprincipen.⁸⁸

RegR konstaterade dock att tidsfristen för driftsstoppet var alltför kort. Men samtidigt uttalade domstolen att tidsfristen bara var en del i den totala bedömningen och att endast tidsaspekten inte kunde läggas till grund för ett upphävande av regeringens beslut. Återkallelse av tillståndet i sig innebar att stora investeringar gick förlorade och ökade kostnader för ägarna. AvL ger dock rätt till ersättning för denna förlust. RegR sammanfattade med att säga att de motstående intressena främst var av ekonomisk art och ersättning för detsamma utgick enligt AvL. Sammantaget fanns det därför inte några grunder för att upphäva regeringens beslut.⁸⁹

Som detta kapitel låtit påskina har proportionalitetsprincipen fått genomslag även i svensk rätt. För förvaltningsrätten i stort innebär den dock inte några omvälvande förändringar. Vad som framkommit är snarare att proportionalitetsprincipen numera är en generell princip som skall beaktas vid myndighetsutövning mot enskilda. Det skall finnas en rimlig balans

⁸⁶ RÅ 1999 ref 76, stycke 5.5.1.

⁸⁷ RÅ 1999 ref 76, stycke 5.5.3.

⁸⁸ RÅ 1999 ref 76, stycke 5.5.3.

⁸⁹ RÅ 1999 ref 76, stycke 5.5.3.

mellan motstående intressen och dessa kan delas upp i tre aspekter, ändamålsenlighet, nödvändighet och proportionalitet i strikt mening. En bedömning skall alltid göras i varje enskilt fall.⁹⁰

2.4 Sammanfattning

Egendomsskyddet i RF är influerat av motsvarande bestämmelse i Europakonventionen. När 2 kap. 18 § RF preciserades år 1994 stod det klart att den svenska grundlagsbestämmelsen skulle ses som en svensk version av egendomsskyddet i Europakonventionen. Europakonventionens egendomsskydd ansågs, vid tiden för dess inkorporering, vara uppfyllt i den svenska regleringen.

Rättighetsskyddet i 2 kap. 18 § RF avser förhållandet mellan det allmänna och enskild och bestämmelsen omfattar både lös- och fast egendom. Dock omfattas endast fast egendom av skyddet mot rådighetsinskränkningar. För att egendom skall kunna berövas eller inskränkas krävs att det sker för att tillgodose *angelägna allmänna intressen*. Vad som är ett angeläget allmänt intresse bedöms i varje enskilt fall och blir enligt motiven i viss utsträckning föremål för politiska värderingar. Vid ett berövande skall hänsyn tas till vad som är accepterat ”[...] från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle”.⁹¹

Den som får sin egendom exproprierad eller inskränkt har en grundlagsstadgad rätt till ersättning för ingreppet. Vilken typ av ersättning eller omfattningen på densamma, varierar beroende av berövandet eller inskränkningens natur och syfte. När ersättningsrätten vid rådighetsinskränkningar grundlagsstadgades uppstod en diskussion angående tolkningen av 2 kap. 18 § RF. Enligt dess ordalydelse kan ersättning bli berättigad i fler fall än tidigare, vilket var i motsats till motiven som angav att någon utvidgning av ersättningsrätten inte skett. Någon uttrycklig rätt till ersättning finns inte i Europakonventionens egendomsskydd, men anses indirekt ingå till följd av Europadomstolens proportionalitetsbedömning.

Proportionalitetsprincipen innebär att det skall råda balans mellan mål och medel. Berövandet eller rådighetsinskränkningen skall vara rimlig i förhållande till det syftet med detsamma och vad det innebär för den enskilde. Proportionalitetsprincipen tillämpas inom både Europakonventionen, EG-rätten och svensk rätt. Vad den svenska principen avseende egendomsskyddet anses innefatta, har dock diskuterats. RegR uttalade dock i det omdebatterade *Barsebäck*-målet att den anses bestå av tre delar, nämligen ändamålsenlighet, nödvändighet och proportionalitet i strikt mening.

⁹⁰ Sterzel, s 333.

⁹¹ Prop. 1993/94:117, s 48.

Sammantaget kan det konstateras att det svenska egendomsskyddet i RF ger uttryck för innehållet i artikel 1, dock i en något försvenskad version. Problemet som uppstår vid tillämpningen av 2 kap. 18 § RF är vad som skall betraktas som ett angeläget allmänt intresse samt i vilka situationer ett kommersiellt sådant kan anses som angeläget och allmänt? Motiven anger att det vid en sådan bedömning till viss utsträckning blir fråga om en politisk värdering. Vid en kommersiell expropriation skall samma avvägning självfallet göras och är sannolikt i dessa fall mer behövliga och möjligen kontroversiella. Frågan är huruvida egendomsskyddet i RF verkligen tillgodoser de grundläggande fri- och rättigheterna eller om det borde vara annorlunda utformat för att på ett rättssäkert sätt kunna möta kommersiell expropriation?

3 Egendomsskyddet i Europakonventionen

3.1 Bakgrund

Som en reaktion på nazismens framfart och dess kränkningar av mänskligheten framarbetades efter andra världskriget, av det då nybildade Europarådet, *Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna*. Syftet med Europakonventionen var att skapa samverkan mellan stater och att främja respekten för demokrati och mänskliga fri- och rättigheter. Övergrepp mot mänskligheten, likt dem under andra världskriget skulle förhindras i framtiden. Europakonventionen bygger på FN:s deklaration om mänskliga rättigheter.⁹²

I samband med Europakonventionens tillkomst upprättades en europeisk domstol med tolkningsföreträdare av konventionens bestämmelser. En viktig del i att övervaka Europakonventionens efterlevnad var att enskilda individer skulle erhålla talerätt i denna domstol. Att överlämna bedömningen av nationella rättsregler till en internationell domstol var för många stater, inklusive Sverige, en kontroversiell fråga. Som en kompromiss inrättades kommissionen med uppgift att ta emot enskildas klagomål och syftet med densamma var att dennes bedömningar inte var offentliga. Kommissionen rapporterade vidare till domstolen, men i domstolen var den enskilde sedermera inte part. Under flera år avstod flera av Europakonventionens medlemsstater från att erkänna den enskilda klagorätten och Europadomstolens jurisdiktion.⁹³

Sedan år 1998 gör Europadomstolen ensam de bedömningar som tidigare tillföll kommissionen och domstolen. Numera är samtliga konventionsanslutna stater tvingade att underkasta sig domstolens bedömningar och att acceptera enskildas klagorätt. Europadomstolen prövar både mellanstatliga och enskilda klagomål.⁹⁴

År 1952 ratificerade Sverige Europakonventionen och år 1966 erkändes Europadomstolens behörighet.⁹⁵ I samband med Sveriges anslutning till konventionen konstaterades i prop. 1951:165 att svensk rätt ansågs vara överensstämmande med samtliga bestämmelser i konventionen och att det

⁹² Danelius, s 17.

⁹³ Danelius, s 19 f.

⁹⁴ Danelius, s 22 f.

⁹⁵ Petré, Ragnemalm, s 40.

av den anledningen inte fanns fog för några reservationer.⁹⁶ Den 1 januari 1995 blev Europakonventionen inkorporerad som svensk lag.⁹⁷

När Europakonventionen tillkom var egendomsskyddet, och är fortfarande, en kontroversiell och politiskt känslig fråga. Av den anledningen fanns det ingen reglering avseende egendomsskydd i ursprungliga versionen av konventionen. Det tillkom istället två år senare år 1952 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen.⁹⁸ Tilläggsprotokollet ratificerades av Sverige år 1953. Även denna gång konstaterades att Europakonventionens bestämmelser stämde överens med den svenska rättsordningen.⁹⁹

Mål i Europadomstolen med anslutning till artikel 1 var ovanliga fram till slutet på 1970-talet. Det första målet att avgöras var *Marckx mot Belgien* från år 1979. Efter *Marckx*-fallet har Europadomstolen utvecklat omfattningen och innebörden av egendomsskyddet i artikel 1. Bland annat har konstaterats vad som kan anses utgöra ”egendom” och ett ”berövande” av densamma samt huruvida ett ingrepp eller berövande är proportionerligt.¹⁰⁰

Kort om förhållandet mellan EU och Europakonventionen. EU är inte part i Europakonventionen och dess bestämmelser är därav inte bindande för EU:s medlemsstater. Dock har EU:s medlemsstater indirekt bundit sig till att följa Europakonventionens bestämmelser till följd av innehållet i EU:s rättsregler.¹⁰¹ EG-domstolen använder inte sällan begreppet ”grundläggande rättsprinciper” och det begreppet anses även innefatta principer från folkrätten. I målet *Internationale Handelsgesellschaft* från EG-domstolen, uttalade domstolen att respekten för grundläggande fri- och rättigheter var en integrerad del av gemenskapsrättens allmänna rättsprinciper.¹⁰²

3.2 Allmänt om artikel 1

Artikel 1 består av tre separata regler. Den första regeln, som återfinns i första stycket första meningen, ger en allmän rätt till respekt för egendom. Den andra regeln, i första stycket andra meningen, stadgar att egendom enbart kan frånhändas någon för att gynna allmänna intressen. Ett egendomsberövande skall vara i enlighet med lag och i folkrätten angivna grundsatser. Den tredje regeln finns i andra stycket och ger staterna rätt att kontrollera användningen av egendom inom sitt lands gränser. Reglerna är

⁹⁶ Prop. 1951:165, s 11.

⁹⁷ Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁹⁸ Algotsson, s 48.

⁹⁹ Prop. 1953:32, s 5.

¹⁰⁰ Sterzel m.fl., s 33 f.

¹⁰¹ Danelius, s 21.

¹⁰² Mål 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH mot Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*.

skilda, men hänger ändå samman. Första regeln ger en generell och självständig rättighet till respekt för egendom, som andra och tredje regeln sedan begränsar. De två senare reglerna skall tolkas i ljuset av den första.¹⁰³

Artikel 1 stadgar:

Varje fysisk eller juridisk person skall ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.

Ovanstående bestämmelser inskränker dock inte en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.¹⁰⁴

Syftet med artikel 1 är att skydda enskilda och juridiska personer från godtyckliga ingripanden i deras egendom. Huvudregeln i artikel 1 är att varje juridisk och enskild person har rätt till respekt för sin egendom. Denna rätt är inte absolut, utan får inskränkas i enlighet med i artikeln angivna förutsättningar. Första gången Europadomstolen tillämpade artikel 1 var i fallet *Marckx mot Belgien*. I detta mål drog domstolen upp generella ramar för omfattningen av artikel 1. Bland annat konstaterade domstolen att artikel 1 endast kan tillämpas på redan existerande rätt till egendom och inte på förväntad rätt att förvärva egendom.¹⁰⁵

Med *egendom* avses i artikel 1 både fast och lös egendom, men även andra rättigheter såsom hyresrätter, immateriella rättigheter och fodringar.¹⁰⁶ Så snart Europadomstolen har konstaterat att den sökande har ett intresse som kan betraktas som egendom, görs en bedömning av huruvida rätten till denna blivit kränkt. Berövande av eller ingrepp i egendom tillåts endast om de är i det allmännas intresse och är proportionerliga.¹⁰⁷

Vad som är att betrakta som ett *allmänt intresse* bedöms i första hand av staterna själva. Europadomstolen prövar dock huruvida staten har brukat sitt fria skön på ett proportionerligt sätt. Ett ingrepp eller ett berövande av egendom skall vara rimligt i förhållande till det syfte som skall uppnås med detsamma. En väsentlig del i proportionalitetsbedömningen är huruvida det har utgått ersättning för ingreppet och hur omfattande den är.¹⁰⁸

¹⁰³ Ovey, White, s 346.

¹⁰⁴ För originaltext på engelska, se bilaga A.

¹⁰⁵ Dom av den 13 juni 1979, *Marckx mot Belgien*.

¹⁰⁶ Danelius (2007), s 454.

¹⁰⁷ Ovey, White, s 347.

¹⁰⁸ Danelius, s 457 f.

För att en enskild skall få rätt att klaga till Europadomstolen krävs att klaganden själv har fått sina rättigheter enligt konventionen kränkta. Enskilda personer, icke-statliga organisationer och grupper av enskilda personer har klagorätt, förutsatt att deras stat är anslutna till konventionen. Statliga myndigheter får således inte klaga till Europadomstolen.¹⁰⁹ Nationella rättsmedel måste ha uttömts innan Europadomstolen kan ta upp ett mål till prövning. Klagomål får inte framföras anonymt och får heller inte avse en sak som tidigare har prövats av Europadomstolen (efter klagomål från samma person). Undantag från denna regel är om det har framkommit nytt relevant material som kan läggas till grund för prövningen. Uppfyller inte klagomålet ovan nämnda krav har domstolen när som helst under förfarandet rätt att avvisa detsamma.¹¹⁰

3.3 Expropriation enligt artikel 1

3.3.1 Skydd till vem och mot vem?

I artikel 1 åtnjuter *envar fysisk eller juridisk person* skydd för sin egendom. Artikelns utformning medför att inte endast enskilda individer kan framföra klagomål utan även juridiska organisationer och sammanslutningar. Att även juridiska personer gavs denna rätt vid artikelns tillkomst får anses som naturligt. Äganderätten blir ofta aktualiserad vid ekonomisk verksamhet av olika slag, vari företag får anses som en väsentlig del, och därför åtnjuter även de skydd enligt artikel 1.¹¹¹

Mot vem, är enligt artikel 1, ett skydd mot ingrepp från staten. Men det är intressant att hålla i minnet att de positiva förpliktelserna som egendomsskyddet ger är att artikeln även indirekt skyddar mot kränkningar enskilda emellan.¹¹²

3.3.2 Positiva förpliktelser

Flertalet av Europakonventionens bestämmelser anger förbud för stat att agera på ett visst sätt, med undantag för de fall när bestämmelserna tillåter begränsningar av rättigheten. Denna utformning medför att staterna inte får handla på ett visst sätt, det vill säga att de har en negativ skyldighet att inte agera. Men i den negativa förpliktelsen ligger även en positiv förpliktelse för staterna att tillse att medborgarna inte heller får sina fri- och rättigheter inskränkta enskilda emellan.¹¹³

¹⁰⁹ Artikel 34 Europakonventionen.

¹¹⁰ Artikel 35 Europakonventionen.

¹¹¹ Åhman (2000), s 146 f.

¹¹² Se vidare 3.3.2.

¹¹³ Danelius, s 50 f.

En positiv förpliktelse kan innebära att en stat skall anta lagstiftning som skyddar enskilda eller att inrätta kontrollorgan för att tillse att bestämmelserna i Europakonventionen efterlevs. Rätten till yttrandefrihet i artikel 10 i Europakonventionen innebär, utöver att staten inte får inskränka åsiktsfriheten, även en förpliktelse för staten att hindra enskild från att inskränka denna rätt för annan enskild. Exempelvis skydda enskilda mot att någon hindrar deras utgivning av en tidskrift.¹¹⁴

Det har i praxis inte framkommit särskilt många uttalanden avseende staters positiva förpliktelser avseende egendomsskyddet. I fallet *Gustafsson mot Sverige* uttalade Europadomstolen dock att ”*the State may be responsible under Article 1 (P1-1) for interferences with peaceful enjoyment of possessions resulting from transactions between private individuals*”.¹¹⁵ Det vill säga att det föreligger positiva förpliktelser även inom äganderätten.

I ett annat svenskt fall *Evaldsson m.fl mot Sverige*, konstaterade Europadomstolen att det i vissa situationer är särskilt betydelsefullt att staten skyddar enskilda från ingrepp i sin egendom. I synnerhet i förhållande till stora och inflytelserika företag och organisationer.¹¹⁶ Det får sammanfattningsvis konstateras att det föreligger positiva förpliktelser för Europakonventionens medlemsstater även enligt artikel 1. I synnerhet när den enskilde får sin egendom inskränkt eller berövad av ett större företag eller organisation.

3.3.3 Egendomsbegreppet

Europadomstolen har uttalat att begreppet *egendom* skall ges en vid tolkning och att innebörden av begreppet inte är begränsat till fysisk sådan. Utöver fast och lös egendom kan även immateriella rättigheter, fodringar och panträtter omfattas av egendomsbegreppet.¹¹⁷

I *Gasus Dosier – und Fördertechnik GmbH mot Nederländerna* uttalade Europadomstolen angående egendomsbegreppet följande. ”*The Court recalls that the notion "possessions" (in French: biens) in Article 1 of Protocol No. 1 (P1-1) has an autonomous meaning which is certainly not limited to ownership of physical goods: certain other rights and interests constituting assets can also be regarded as "property rights", and thus as "possessions", for the purposes of this provision (P1-1).*”¹¹⁸

För att något skall betraktas som egendom enligt artikel 1 krävs att det är av ekonomiskt värde.¹¹⁹ I målen *Tre Traktörer mot Sverige*

¹¹⁴ Danelius, s 50 f.

¹¹⁵ Dom av den 25 april 1996, *Gustafsson mot Sverige*, stycke 60.

¹¹⁶ Dom av den 13 februari 2007, *Evaldsson m.fl. mot Sverige*.

¹¹⁷ Danelius, s 454.

¹¹⁸ Dom av den 23 februari 1995, *Gasus Dosier – und Fördertechnik GmbH mot Nederländerna*, stycke 53.

¹¹⁹ Ovey, White, s 350.

(serveringstillstånd) och *Fredin mot Sverige* (exploatering av gruvtäkt) mot Sverige ansågs även återkallande av tillstånd, tillhörande näringsverksamheter, såsom ingrepp i egendom.¹²⁰ Angående tillstånd bör det dock nämnas, att om innehavaren inte uppfyller villkoren i detsamma eller om giltighetstiden har löpt ut, är det inte att anse som ett ingrepp i egendom.¹²¹

För att kunna hävda rätt till egendom enligt artikel 1 krävs att det redan existerar en sådan rätt och att den innehas av den klagande. Undantag görs dock när den klagande kan anses ha legitima skäl att förvänta sig att erhålla egendom genom rättsliga anspråk. I fallet *Gratzinger and Gratzingerova mot Tjekiën* konstaterade Europadomstolen att ”*the Court points out that the Convention institutions have consistently held that “possessions” within the meaning of Article 1 of Protocol No. 1 can be either “existing possessions” [...] or assets, including claims, in respect of which an applicant can argue that he has at least a “legitimate expectation” that they will be realised*”¹²²

Antalet typer av rättsliga anspråk som har ansetts utgöra egendom är många. Fallen är ofta komplicerade och av den anledningen är det vanskligt att ange några generella kvalifikationer. Klart är dock att ett legitimt skäl till förväntad egendom måste grunda sig på någon form av rättsligt anspråk.¹²³ Angående ”legitima förväntningar” uttalade Europadomstolen i *Pressos Compania Naviera S.A. and Others mot Belgien* att eftersom den belgiska lagstiftningen gav rätt till skadestånd i detta fall, utgjorde det rättsliga anspråket till detsamma en legitimt förväntad tillgång, som var att betrakta såsom egendom.¹²⁴ I ett tidigare fall bedömdes en likvärdig situation annorlunda varpå det är vanskligt att veta var gränsen går.¹²⁵ Förmodligen krävs att det rättsliga anspråket är tillräckligt etablerat i nationell lagstiftning och att det därav föreligger legitima skäl till förväntningar på att erhålla något som kan konstituera egendom.¹²⁶

I senare fall från Europadomstolen har det antytts att det föreligger en koppling mellan egendomsskyddet i artikel 1 och artikel 6(1) i Europakonventionen. I målet *Yagtzilar mot Grekland* hade en olivgård exproprierats utan ersättning. Den tidigare ägaren klagade 1933, men dennes talan ogiltigförklarades av nationell domstol 1995 med motiveringen att klagorätten gått ut 1971. Europadomstolen konstaterade att artikel 6 blivit kränkt grundat på tidsutdräkten. Det faktum att staten motiverat

¹²⁰ Dom av den 7 juli 1989, *Tre Traktörer mot Sverige* och dom av den 18 februari 1991, *Fredin mot Sverige*.

¹²¹ Danelius, s 454.

¹²² Dom av den 10 juli 2002, *Gratzinger and Gratzingerova mot Tjekiën*, stycke 69.

¹²³ Ovey, White, s 355.

¹²⁴ Dom av den 20 november 1995, *Pressos Compania Naviera S.A. and Others mot Belgien*.

¹²⁵ Dom av den 9 december 1994, *Stran Greek refineries and Stratis Andreadis mot Grekland*.

¹²⁶ Ovey, White, s 356 ff.

ogiltigförklarandet väldigt sent, gjorde även att den klagandes rätt till sin egendom blivit kränkt och att artikel 1 blev tillämplig.¹²⁷

3.3.4 Berövande av egendom

Bedömningen av huruvida någon berövats sin egendom, kommer an på hur och om ägarens respekt för sin egendom har blivit påverkad. Ett berövande kan föreligga oavsett om det handlar om ett formellt eller reellt sådant. I *Sporrong and Lönnroth mot Sverige* konstaterade Europadomstolen att ” *In the absence of a formal expropriation, that is to say a transfer of ownership, the Court considers that it must look behind the appearances and investigate the realities of the situation complained of. [...] Since the Convention is intended to guarantee rights that are "practical and effective" [...], it has to be ascertained whether that situation amounted to a de facto expropriation, as was argued by the applicants.*”¹²⁸

För att ett berövande av egendom skall anses förenligt med artikel 1 krävs att förfarandet har skett i enlighet med nationell lag, allmänna folkrättsliga principer och att berövandet är i det allmännas intresse.¹²⁹ I *Pressos Compania Naviera and Others mot Belgien* betraktades retroaktiv lagstiftning, som hindrade de klagande från möjligheten att stämma motparten, såsom ett berövande.¹³⁰ Att egendom förstörs är ett tydligt exempel på berövande av egendom. Tillfälliga berövanden av egendom, exempelvis konfiskation av egendom i brottmål, omfattas inte av artikel 1.¹³¹

Med *de facto* expropriation menas att en enskild får sin egendom tagen i anspråk men att den enskilde fortfarande är ägare. För att ett sådant ingrepp skall anses likvärdigt med en expropriation görs en bedömning av till vilken grad ägarens rätt att till respekt för sin egendom har begränsats.¹³² I fallet *Papamichalopoulos and Others mot Grekland* tog den grekiska staten mark i anspråk för den grekiska flottans räkning. Av domstolsavgörande framkom att den aktuella marken inte kunde tas i anspråk, men trots det byggdes bland annat en flottbas på området. Europadomstolen konstaterade att de klagande var rättmätiga ägare av marken, men att den hade blivit *de facto* exproprierad och därav förelåg en kränkning av artikel 1.¹³³

Rätten till respekt för egendom, som föreskrivs i artikel 1 första stycket, innebär att i de fall när varken ett berövande eller någon annan åtgärd kan anses kränka egendomsskyddet, så kan rätten till respekt för egendom bli

¹²⁷ Dom av den 6 december 2001, *Yagtzilar mot Grekland*.

¹²⁸ Dom av den 23 september 1982, *Sporrong och Lönnroth mot Sverige*, stycke 63.

¹²⁹ Ovey, White, s 361.

¹³⁰ Dom av den 20 november 1995, *Pressos Compania Naviera S.A. and Others mot Belgien*.

¹³¹ Ovey, White, s 359 f.

¹³² Cameron, s 133.

¹³³ Dom av den 24 juni 1993, *Papamichalopoulos and Others mot Grekland*.

tillämplig. Det var vad som skedde i det svenska *Sporrong och Lönnroth-fallet*.¹³⁴

I fallet *Sporrong och Lönnroth mot Sverige* hade fastigheter i Stockholm belagts med expropriationstillstånd och byggnadsförbud. Dessa hade varit gällande i flera år. Expropriationen genomfördes dock aldrig och därav var kommunens handlande inte att anse såsom ett berövande av egendom. Europadomstolen konstaterade att syftet med expropriationstillståndet och byggnadsförbudet, som varit gällande under en mycket lång tid, var oproportionerlig i förhållande till den börda som lagts på fastighetsägarna. Att besluten inte kunde överklagas var också en del i den bristande proportionaliteten. Kränkning av artikel 1 med hänvisning till bristande respekt för egendom ansågs därför föreligga.¹³⁵

Slutsatsen som kan dras av fallet är att det är av största vikt att myndigheter agerar skyndsamt vid ingripande som har betydande inverkan på den enskildes förhållanden. En alltför långsam handläggning kan även innebära att rätten till respekt för egendom kränks.

3.3.5 Det allmännas intresse

För att en expropriation skall vara tillåten krävs att den görs i det allmännas intresse och i enlighet med lag och folkrättens allmänna grundsatser. Rekvisitetet *allmänt intresse* i artikel 1 kan till sin ordalydelse anses mindre krävande än det i RF som anger att ett *angeläget allmänt intresse* skall föreligga. Europadomstolen har givit staterna en vid marginal avseende bedömningen av vad som är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle och därmed anses ligga i det allmännas intresse. Europadomstolen prövar dock huruvida bedömningen inom staternas fria skön, har gjorts på ett proportionerligt och rimligt sätt.¹³⁶

För att avgöra om en expropriation är i det allmännas intresse gör Europadomstolen en bedömning utifrån tre olika aspekter. För det första om berövandet var ett allmänt intresse. För det andra undersöks huruvida ingreppet är proportionerligt. Som ett tredje moment undersöks om det finns nationellt lagstöd för berövandet.¹³⁷

I fallet *James and Others mot Förenade Konungariket* uttalade Europadomstolen att bedömningen av innebörden i begreppet allmännas intresse får anses ligga inom den enskilda statens fria skön. De konstaterade även att lagar avseende expropriation vanligtvis består av nationella ekonomiska, politiska och sociala ställningstaganden som varierar mellan de anslutna staterna och att expropriationslagarna av den anledningen normalt får anses leva upp till kravet på allmännas intresse. Den enskilda staten får

¹³⁴ Danelius, s 456 f.

¹³⁵ Dom av den 23 september 1982, *Sporrong och Lönnroth mot Sverige*.

¹³⁶ Cameron, s 134.

¹³⁷ Van Dijk, s 878 f.

anses som mer lämplig att bedöma vad som är i det allmännas intresse i deras samhälle än en domare i Europadomstolen. Det gäller dock förutsatt att den nationella lagstiftningen inte uppfattas som orimlig.¹³⁸

Kan en expropriation som tillåter enskilda, det vill säga andra än staten, att expropriera anses vara i det allmännas intresse? Europadomstolen uttalande avseende det följande i fallet *James and Others mot Förenade Konungariket*. ”*The Court agrees with the applicants that a deprivation of property effected for no reason other than to confer a private benefit on a private party cannot be "in the public interest". Nonetheless, the compulsory transfer of property from one individual to another may, depending upon the circumstances, constitute a legitimate means for promoting the public interest*”¹³⁹

Detta uttalande av Europadomstolen får anses som centralt för bedömningen av den situation med golfbanan som målades upp i inledningen av denna uppsats. Privata överföringar av egendom kan vara i enlighet med artikel 1 förutsatt att de innebär att ett allmänt intresse tillgodoses, vilket är beroende av omständigheterna i det enskilda fallet.

Vidare uttalade Europadomstolen i fallet *James ant Others mot Förenade Konungariket*, angående hur många som skall gagnas av ett berövande för att det skall anses tillgodose ett allmänt intresse, följande. “*Neither can it be read into the English expression "in the public interest" that the transferred property should be put into use for the general public or that the community generally, or even a substantial proportion of it, should directly benefit from the taking. The taking of property in pursuance of a policy calculated to enhance social justice within the community can properly be described as being "in the public interest". In particular, the fairness of a system of law governing the contractual or property rights of private parties is a matter of public concern and therefore legislative measures intended to bring about such fairness are capable of being "in the public interest", even if they involve the compulsory transfer of property from one individual to another.*”¹⁴⁰

Att expropriera egendom för att tillgodose ett ekonomiskt, socialt eller annat ändamål kan således vara i det allmännas intresse trots att ingreppet inte gynnar samhället i stort, utan bara en begränsad del. Hittills har Europadomstolen inte i ett enda fall underkänt ett ingrepp i egendom enbart på grunden att det inte har ansetts ligga i det allmännas intresse.¹⁴¹

I fallet *Håkansson och Sturesson mot Sverige* hade de klagande blivit berövade en jordbruksfastighet som de köpt men vartill de vägrades förvärvstillstånd. Till följd av att tillstånd vägrats, såldes fastigheten på exekutiv auktion. Europadomstolen konstaterade att den lagstiftning som

¹³⁸ Dom av den 21 februari 1986, *James and Others mot Förenade Konungariket*.

¹³⁹ Dom av den 21 februari 1986, *James and Others mot Förenade Konungariket*, stycke 40.

¹⁴⁰ Dom av den 21 februari 1986, *James and Others mot Förenade Konungariket*, stycke 41.

¹⁴¹ Van Dijk, s 880.

tillämpats hade till syfte att främja ett effektivt och välfungerande jordbruk och att lagen av den anledningen var i det allmännas intresse.¹⁴²

3.3.6 Expropriation grundat på lag och folkrätt

För att en expropriation skall vara tillåten enligt artikel 1 i tilläggsprotokollet skall förfarandet ske under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. För att rekvisitet ”lag” skall anses som uppfyllt krävs ur rättssäkerhetssynpunkt, utöver att ingreppet skall grundas på lag, även att den nationella lagstiftningen är tillgänglig och förutsägbar.¹⁴³ Då berövandet skall grunda sig på nationell lag, ger det för EU:s medlemsstater att ingreppet även skall vara förenligt med gemenskapsrätten.¹⁴⁴

I fallet *James and Others mot Förenade Konungariket* uttalade Europadomstolen avseende laglighetskravet följande. “*The Court has consistently held that the terms "law" or "lawful" in the Convention "[do] not merely refer back to domestic law but also [relate] to the quality of the law, requiring it to be compatible with the rule of law*”¹⁴⁵ Därav kan konstateras att den nationella lag som ligger till grund för berövandet måste vara tillräckligt precis och förutsägbar. Den processuella delen av berövandet skall även vara fri från godtycklighet.¹⁴⁶

I fallet *Heinrich mot Frankrike*, där den franska staten exproprierade mark till underpris, konstaterade Europadomstolen att eftersom det inte fanns några möjligheter att få expropriationsbeslutet prövat ansågs det föreligga en kränkning av artikel 1 till följd av brister i laglighetskravet.¹⁴⁷

I det svenska målet *Allard mot Sverige*, ägdes en fastighet tillsammans av flera familjemedlemmar och utan godkännande från övriga ägare placerade en av ägarna ett hus på marken. Efter ett nationellt domstolsbeslut om uppdelande av fastigheten fanns ett rivningsbeslut på huset. Huset revs och ägaren av detsamma hävdade kränkning av sina rättigheter enligt artikel 1. Europadomstolen uttalade att ett berövande av detta slag kan anses vara i det allmännas intresse, trots att det inte gagnar befolkningen i stort. Det finns ett samhälleligt intresse av att ha lagstiftning avseende samägande. Emellertid ansåg Europadomstolen att tillämpningen av den nationella lagen gav att berövandet gick längre än vad som kunde anses motiverat för att tillgodose ett allmänt intresse.¹⁴⁸

¹⁴² Dom av den 21 februari 1990, Håkansson och Sturesson mot Sverige.

¹⁴³ Danelius, s 469.

¹⁴⁴ Ovey, White, s 371.

¹⁴⁵ Dom av den 21 februari 1986, James and Others mot Förenade Konungariket, stycke 67.

¹⁴⁶ Ovey, och White, s 361.

¹⁴⁷ Dom av den 22 september 1994, Heinrich mot Frankrike.

¹⁴⁸ Dom av den 24 juni 2003, Allard mot Sverige.

Att ingrepp i egendom skall ske enligt förutsättningar i folkrättens allmänna grundsatser, får endast genomslag i de fall när egendom tas från utländska medborgare. Syftet är att skydda dem från godtyckliga expropriationer samt att tillse att de erhåller ersättning när deras egendom tas i anspråk. En stats egna medborgare kan inte yrka att ett berövande av egendom står i strid med folkrättens allmänna grundsatser.¹⁴⁹ Utländska medborgare är vid expropriation i Sverige enligt 2 kap. 22 § RF att likställas med landets egna medborgare.

3.3.7 Ersättning

Artikel 1 anger ingen uttrycklig rätt till ersättning vid berövande av egendom, men indirekt till utländska ägare (genom folkrättsrekvisitet). Dock anses ersättningen ingå som en del i bedömningen av huruvida berövandet är proportionerligt. Att ersättning över huvud taget inte utgår vid ett berövande, anses endast i undantagsfall som förenligt med Europakonventionens egendomsskydd.¹⁵⁰

I *Lithgow and Others mot Förenade Konungariket* konstaterade Europadomstolen angående ersättning följande. “*The Commission, with whom both the Government and the applicants agreed, read Article 1 (P1-1) as in general impliedly requiring the payment of compensation as a necessary condition for the taking of property of anyone within the jurisdiction of a Contracting State.*

Like the Commission, the Court observes that under the legal systems of the Contracting States, the taking of property in the public interest without payment of compensation is treated as justifiable only in exceptional circumstances not relevant for present purposes. As far as Article 1 (P1-1) is concerned, the protection of the right of property it affords would be largely illusory and ineffective in the absence of any equivalent principle.”¹⁵¹

För att ett berövande skall anses proportionerligt krävs i princip alltid att ersättning erläggs, trots att ingen sådan uttrycklig rätt anges i artikel 1. Det krävs dock inte alltid full ersättning för att berövandet skall anses som proportionerligt. När Europadomstolen bedömer huruvida ersättningen är skälig sker ingen detaljerad värdering, utan det rör sig om en mer generell uppskattning av värdet av egendomen.¹⁵² I fallet *Papachelas mot Grekland* fann Europadomstolen att det fanns en mindre avvikelse mellan ersättningen och den värdering av egendomen som gjorts av en expert. Denna mindre avvikelse utgjorde inte en kränkning av artikel 1.¹⁵³

¹⁴⁹ Ovey, White, s 362.

¹⁵⁰ Danelius, s 49.

¹⁵¹ Dom av den 8 juli 1986, *Lithgow and Others mot Förenade Konungariket*.

¹⁵² Danelius, s 459.

¹⁵³ Dom av den 25 mars 1999, *Papachelas mot Grekland*.

I fallet *Lallement mot Frankrike* utgick ersättning överstigande markens värde. Anledningen därtill var att marken som exproprierades var en del av klagandens verksamhet som mjölkbonde. Utan den berövade marken kunde denne inte klara sin försörjning. Den ersättning som betalats av den grekiska staten, och som motsvarade markens värde, ansågs inte vara proportionerlig i förhållande till ingreppet och en kränkning av artikel 1 ansågs därför föreligga.¹⁵⁴

Att Europadomstolen tagit denna ställning ger enskilda ytterligare trygghet vid berövande av egendom. Att vara garanterad en rimlig ersättning vid ett ingrepp, sänder dessutom signaler till de konventionsanslutna staterna att agera och faktiskt utbetala ersättning i rimlig tid och i en skälig omfattning.

Hur ersättningen beräknas kan variera från fall till fall, men att en individuell bedömning i varje enskilt fall är emellertid inte alltid för handen. I fallet *Lithgow and Others mot Förenade Konungariket* konstaterade Europadomstolen att större nationella omstruktureringar kan vara en befogad anledning till att de ersättningar som utbetalas är schablonmässiga. Hur uträkningen görs i dessa situationer faller inom staternas fria skön, förutsatt att de är rimliga.¹⁵⁵

Att ersättningen försenas, i synnerhet om det föreligger kraftig inflation i staten, tillåts inte eftersom det innebär en alltför tung börda på den enskilde. I flertalet fall mot Turkiet konstaterades kränkning av egendomsskyddet då staten värderade markens värde vid tillfället för berövandet då inflationen låg på cirka 70 procent. Ingen hänsyn till inflationen togs vid den slutgiltiga bedömningen av ersättningen och Turkiet ansågs därav ha kränkt artikel 1.¹⁵⁶

I fallet *Guillemin mot Frankrike* exproprierades en fastighet för bebyggelse. Expropriationsbeslutet upphävdes efter att det konstaterats att det saknades laglig grund för berövandet. Klaganden fick trots det inte tillbaka sin egendom då byggnader redan uppförts på marken. Skadestånd söktes och fjorton år senare när saken prövades av Europadomstolen hade något nationellt beslut i skadestandsfrågan ännu inte fattats. Då ersättningen var orimligt försenad konstaterade domstolen att det förelåg en kränkning av artikel 1.¹⁵⁷

I det belgiska fallet *Pressos Compania Naviera S.A. and Others mot Belgien*, som nämnts tidigare avseende egendomsbegreppet, hade belgisk domstol utdömt ansvar för felaktig lotsning. Domen betydde att skadeståndskrav kunde riktas mot staten eftersom de var ansvariga för en stor del av verksamheten. Den belgiska staten antog då lagstiftning med retroaktiv verkan som friskrev staten från ansvar. Europadomstolen konstaterade att de klagande hade rimlig anledning att förvänta sig

¹⁵⁴ Dom av den 11 april 2002, *Lallement mot Frankrike*.

¹⁵⁵ Dom av den 8 juli 1986, *Lithgow and Others mot Förenade Konungariket*, stycke 120.

¹⁵⁶ Ovey, White, s 364.

¹⁵⁷ Dom av den 2 september 1998, *Guillemin mot Frankrike*.

ersättning och till följd av att någon sådan inte utbetalats hade egendomsskyddet blivit kränkt.¹⁵⁸

3.3.8 Proportionalitetsprincipen

Europadomstolen har slagit fast att en kränkning av artikel 1 kan föreligga om proportion inte råder mellan ingreppet i den enskildas egendom och den nytta det medför i det allmännas intresse. Berövande av egendom utan att erhålla ersättning har av domstolen bedömts som ett oproportionerligt ingrepp. Enligt Europadomstolen ligger rätten till ersättning implicit i artikel 1, men storleken på densamma är upp till varje stat att avgöra.¹⁵⁹

Även avseende proportionalitet har de enskilda staterna givits en relativt vid marginal att bedöma vad som är proportionerligt i förhållandet mellan ingreppet och syftet med detsamma. Vid bedömningen av proportionalitet har Europadomstolen dock varit benägen att gå längre i sin bedömning i jämförelse med avgörandet av innebörden av rekvisitet allmännas intresse.¹⁶⁰

Som tidigare nämnts består artikel 1 av tre separata delar. Den första ger rätt till respekt för egendom och är en självständig rättighet. De två följande skall tolkas i ljuset av den första och anger att egendom endast kan berövas i ett allmänt intresse och enligt lag och folkrätt. Den tredje ger att staterna har rätt att själva kontrollera användningen av egendom inom dess territorium.

Rätten till respekt för egendom är således en självständig rättighet och i det svenska fallet *Sporrong och Lönnroth mot Sverige* uttalade Europadomstolen avseende proportionalitetsprincipen att *"the Court must determine whether a fair balance was struck between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individual's fundamental rights"*¹⁶¹ Sporrong och Lönnroths fastigheter i centrala Stockholm var under flera år belagda med byggnadsförbud och expropriationstillstånd hade beviljats. Dock utfördes aldrig någon expropriation, varför det inte förelåg ett faktiskt berövande av egendom. Byggnadsförbuden kunde visserligen anses som en inskränkning av egendom och därav utgöra en kränkning av artikel 1, men detsamma kunde inte göras gällande avseende expropriationstillstånden. Europadomstolen konstaterade att byggnadsförbuden och expropriationstillstånden tillsammans inneburit en alltför tung börda på de klagande. Brist på proportionalitet mellan de motstående intressena medförde en kränkning av respekten för egendom.¹⁶²

¹⁵⁸ Dom av den 20 november 1995, *Pressos Compania Naviera S.A. and Others mot Belgien*.

¹⁵⁹ Cameron, s 135.

¹⁶⁰ Van Dijk, s 881.

¹⁶¹ Dom av den 23 september 1982, *Sporrong och Lönnroth mot Sverige*, stycke 69.

¹⁶² Danelius, s 480 f.

I *Platakou mot Grekland* uttalade domstolen att ersättning för ett berövande är en väsentlig del i bedömningen av huruvida ett ingrepp är proportionerligt. Ersättningens omfattning skall ha en rimlig koppling till det reella värdet för egendomen.¹⁶³ Legitima allmänna intressen kan bidra till att ersättningen inte motsvarar marknadsvärdet, men att ersättning totalt uteblir betraktas som motiverat endast i ett mycket begränsat antal situationer.¹⁶⁴

Fallet *Holy Monasteries mot Grekland*, avsåg expropriation av fast egendom från den grekiska kyrkan, efter år 1974 då Grekland blev en republik. Ingen ersättning betalades av den grekiska staten. Europadomstolen konstaterade att det nära samröret mellan den grekiska staten och kyrkan inte utgjorde skäl nog för att betalning skulle utebli helt och uttalade följande. ”*Compensation terms under the relevant legislation are material to the assessment whether the contested measure respects the requisite fair balance and, notably, whether it does not impose a disproportionate burden on the applicants. In this connection, the taking of property without payment of an amount reasonably related to its value will normally constitute a disproportionate interference and a total lack of compensation can be considered justifiable under Article 1 (P1-1) only in exceptional circumstances.*”¹⁶⁵ Domstolen motiverade på detta sätt att en kränkning av artikel 1 förelåg.

Ersättning utöver marknadsvärdet på egendom kan vara ett krav för att ett ingrepp skall anses proportionerligt. I fallet *Lallement mot Frankrike* förlorade en mjölkbonde sextio procent av sin totala egendom till förmån för byggande av väg. Den klagande fick full ersättning för den berövade marken, men yrkade även att han utöver markens värde hade rätt till kompensation för den förlorade möjligheten att driva sin mjölkgård i samma omfattning som tidigare. På grund av den starka kopplingen mellan egendomen och mjölkproduktionen konstaterade Europadomstolen att en kränkning förelåg med hänvisning till bristande proportionalitet.¹⁶⁶

I fallet *Håkansson och Sturesson mot Sverige*, som tidigare kommenterats avseende det allmännas intresse, förklarade Europadomstolen att det i detta fall förelåg proportionalitet. Klaganden hade betalat ett pris överstigande marknadsvärdet vid köp av en jordbruksfastighet och i synnerhet i förhållande till vad de erhöll genom den exekutiva försäljningen. Europadomstolen konstaterade att en köpare själv får stå den risk det innebär att betala ett överpris och att det därför inte förelåg någon kränkning av artikel 1.¹⁶⁷

¹⁶³ Dom av den 11 januari 2001, *Platakou mot Grekland*.

¹⁶⁴ Van Dijk, s 881 ff.

¹⁶⁵ Dom av den 9 december 1994, *Holy Monasteries mot Grekland*, stycke 71.

¹⁶⁶ Dom av den 11 april 2002, *Lallement mot Frankrike*.

¹⁶⁷ Dom av den 21 februari 1990, *Håkansson och Sturesson mot Sverige*.

3.4 Konsekvenser av kränkning

Europadomstolen prövar de flesta fall i två led. För det första prövas om en kränkning av Europakonventionen föreligger och för det andra om skälig gottgörelse har utgått för berövandet.¹⁶⁸ Rätten till skadestånd anges uttryckligen vid kränkning av vissa konventionsrättigheter, dock inte för egendomsskyddet i artikel 1.¹⁶⁹

Det primära ansvaret för att upprätthålla efterlevnaden av Europakonventionen ligger på de enskilda staterna och avseende gottgörelse för kränkningar skall även den i första hand ske på nationell nivå.¹⁷⁰ Europadomstolens roll som kontrollorgan av Europakonventionens efterlevnad är således subsidiär i förhållande till den nationella ansvaret. I de länder som antagit konventionen som lag förstärks den subsidiära funktionen ytterligare.¹⁷¹

Artikel 13 i Europakonventionen stadgar att den som fått sina rättigheter enligt konventionen kränkta har rätt till effektiva rättsmedel inför nationella myndigheter. Artikel 13 lyder enligt följande. *Var och en, vars i denna konvention angivna fri- och rättigheter kränkts, skall ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet och detta även om kränkningen utförts av någon i offentlig ställning.*

För att artikel 13 skall bli tillämplig räcker att den klagande anger sig ha blivit kränkt enligt Europakonventionen, en kränkning behöver således inte först ha blivit konstaterad.¹⁷² I fallet *Kraususki mot Polen* konstaterade Europadomstolen att för ett rättsmedel skall betraktas som effektivt krävs att det är det både i praktiken och i teorin. Hur omfattande en stats ansvar är beror på omständigheterna i varje enskilt fall.¹⁷³

För att varje enskild stats ansvar för effektiva rättsmedel inte skall bli alltför betungande, eftersom den påstådda kränkningen kan vara påhittad, konstaterade Europadomstolen att endast den som har goda grunder att anse sig kränkt har tillgång till effektiva rättsmedel. Vad som är goda grunder har ännu inte utvecklats närmare av Europadomstolen.¹⁷⁴

Det upp till varje enskild stat som varit part i en process, att avgöra hur de vill agera för att efterleva Europadomstolens domar. Att staterna givits denna frihet att välja hur domar skall realiseras hänger samman med att staterna i och med artikel 1 har förbundigt sig att respektera mänskliga rättigheter. Om det inte föreligger några nationella rättsmedel eller om

¹⁶⁸ Crafoord, ET, 2001 s 519.

¹⁶⁹ Artikel 5.5 och artikel 3 i tilläggsprotokoll 7 till Europakonventionen.

¹⁷⁰ Artikel 1 och artikel 13 Europakonventionen.

¹⁷¹ Crafoord, ET, 2001 s 523.

¹⁷² Ovey, White, s 460.

¹⁷³ Dom av den 14 juni 2005, *Krasuski mot Polen*, stycke 65.

¹⁷⁴ Danelius, s 428.

gottgörelse bara getts delvis, kan Europadomstolen utdöma skälig sådan i enlighet med artikel 41 i Europakonventionen.¹⁷⁵

Artikel 41 stadgar, *Om domstolen finner att en kränkning av konventionen eller protokollen till denna har skett och om den berörda höga fördragsslutande partens nationella rätt endast till en del medger att gottgörelse lämnas, skall domstolen, om så anses nödvändigt, tillerkänna den förfördelade parten skälig gottgörelse.*

Praxis rörande artikel 41 har kritiserats för brist på tydlighet avseende när och hur mycket den skadelidande skall tilldelas. Gottgörelse ges endast till den som kan visa att skadorna uppkommit till följd av den åberopade kränkningen.¹⁷⁶ I fallet *Kingsley mot Förenade Konungariket* konstaterades att kränkning av artikel 6 förelåg eftersom domstolen som fråntagit klaganden sin kasinolicens, inte varit självständig. Europadomstolen uttalade vidare att även en självständig domstol hade kunnat komma till samma beslut. Bristen i domstolens sammansättning gick därför att sammankoppla med den ekonomiska skada som uppkommit till följd av den indragna licensen. Därav utgick ingen gottgörelse enligt artikel 41.¹⁷⁷

3.5 Sammanfattning

Europakonventionens bestämmelser anger en minimistandard för de grundläggande fri- och rättigheter de konventionsanslutna staterna förbundet sig att upprätthålla. Definitionen av *egendom* i Europakonventionen är mer omfattande än den i RF. Egendomsbegreppet i artikel 1 skall ges en vid innebörd och är inte begränsad till fysisk egendom. Utöver fast och lös egendom omfattas immateriella rättigheter, fodringar m.m.

För att egendom skall få berövas eller inskränkas krävs att det gynnar ett allmänt intresse. Begreppet *allmänt intresse* innebär inte nödvändigtvis att egendomen kommer en stor del av samhället till gagn. I *James and Others mot Förenade Konungariket* konstaterade Europadomstolen att egendomsberövande som görs enbart till förmån för en enskild, aldrig är i det allmännas intresse. Dock kan en sådan överföring, beroende på omständigheterna gagna det allmännas intresse och anses då vara konventionsenligt.

För att kunna hävda rätt till egendom krävs att rätten redan existerar och att klaganden innehar densamma. Legitima förväntningar på att erhålla någon form av egendom, kan under vissa omständigheter konstituera rätt att klaga.

¹⁷⁵ Ovey, White, s 491.

¹⁷⁶ Ovey, White, s 491 f.

¹⁷⁷ Dom av den 28 maj 2002, *Kingsley mot Förenade Konungariket*.

Huruvida en handling skall betraktas som berövande eller ingrepp, är beroende på hur och om den ursprungliga ägarens respekt för egendom har påverkats eller inte. En kränkning av respekt för egendom kan vara formell eller reell. I det svenska *Sporrong och Lönnroth*-fallet konstaterade Europadomstolen att en de facto expropriation av fastigheterna förelåg genom långvariga byggnadsförbud och expropriationstillstånd som aldrig realiserades. Det konstituerade en kränkning av rätten till respekt för egendom.

Förutom ovan sagda, krävs att ett berövande eller ingrepp i egendomen är proportionerligt. Avseende proportionalitetsbedömningen har de enskilda staterna givits en relativt vid marginal att bedöma vad som är rimligt i förhållandet mellan ingreppet och dess påverkan på den enskilde. Om ersättning utgått eller inte samt omfattningen av densamma, är en central del i Europadomstolens proportionalitetsbedömning. Rätten till ersättning anses implicit omfattas i artikel 1.

Ansvar för att Europakonventionens bestämmelser efterlevs på nationell nivå upprätthålls primärt av varje enskild stat. Detsamma gäller även gottgörelse vid kränkning av konventionens rättigheter. Det är upp till medlemsstaterna att själva avgöra vad som är en skälig gottgörelse och hur de skall agera för att realisera Europadomstolens domar. Emellertid kan Europadomstolen, om det inte finns några nationella rättsmedel att tillgå eller om endast delvis kompensation givits, utdöma skälig gottgörelse. För att gottgörelse skall kunna utdömas av Europadomstolen krävs att skadorna som skall ersättas har varit en konsekvens av den åberopade kränkningen.

4 Analys och de lege ferenda

4.1 Europakonventionen och RF

Det svenska egendomsskyddet i RF får i två hänseenden anses mer långtgående än det som omfattas av Europakonventionens. För det första krävs för att en expropriation skall vara tillåten enligt RF att den tillgodoser ett *angeläget allmänt intresse*. Artikel 1 kräver att det skall vara ett *allmänt intresse*. Strikt sett till sin ordalydelse får således det svenska egendomsskyddet anses ge ett starkare skydd. För det andra så ger RF, i motsats till Europakonventionen, en uttrycklig rätt till ersättning. Artikel 1 anses dock indirekt ge rätt till ersättning, då huruvida sådan utgått och storleken på densamma är av väsentlig betydelse för Europadomstolens proportionalitetsbedömning.¹⁷⁸

Inledningen på 2 kap. 18 § första stycket RF ”*Varje medborgares egendom är tryggad [...]*” är ingen självständig rättighet. Det skall jämföras med artikel 1 som ger att ”*Varje fysisk eller juridisk person skall ha rätt till respekt för sin egendom*”, vilket utgör en självständig rättighet. I fallet *Sporrong och Lönnroth mot Sverige* konstaterade Europadomstolen att klagandens rätt till respekt för sin egendom hade kränkts till följd av långvariga byggnadsförbud och expropriationstillstånd som aldrig förverkligades. 2 kap. 18 § RF syftar således inte till att ge ett allmänt skydd för egendom, utan den första satsen anger istället syftet med skyddet såsom det senare anges i paragrafen. Som symbolvärde och för att öka ansvarstagandet för upprätthållandet av mänskliga rättigheter i vårt land borde även i det svenska grundlagsskyddet ges en självständig rätt till respekt för egendom.

Vid en konflikt mellan Europakonventionen och annan svensk lag har i förarbetena tolkningsprinciper angivits som lösning. *Lex posterior derogat legi priori*, *lex specialis* och en tredje princip som ger att konventionen till följd av sin ”speciella karaktär” skall ges ”särskild vikt” vid konflikt med annan svensk lag.¹⁷⁹ I Norge har man emellertid gått ett steg längre och lagstiftat att vid eventuell konflikt mellan annan nationell lag och Europakonventionen, skall konventionen ges företräde.¹⁸⁰ För att kunna upprätthålla de mänskliga fri- och rättigheterna, samt för den svenska staten att i största möjliga mån undvika mål i Europadomstolen, hade det enligt min mening varit en önskvärd lösning även för Sverige.

¹⁷⁸ Dom av den 9 december 1994, Holy Monasteries mot Grekland, stycke 71.

¹⁷⁹ Holmberg m.fl., s 185.

¹⁸⁰ Danelius, s 34.

Det skall tilläggas att den praxis som utvecklas ur artikel 1 vidgas och det är inte osannolikt att Europakonventionen kommer att erbjuda ett mer långtgående egendomsskydd i vissa avseenden. Det grundlagsstadgade egendomsskyddet i RF och skyddet i Europakonventionen är kumulativt och det är således möjligt för den enskilde att åberopa den bestämmelse som ger bättre skydd.¹⁸¹

De två senaste äganderättsdomarna från Europadomstolen mot Sverige, *Hellborg mot Sverige* och *Edvaldsson m.fl. mot Sverige*, har enligt Åhman inte fått någon anmärkningsvärd rättslig inverkan, mer en rättspolitisk sådan. Hon menar att *Edvaldsson*-fallet visar att kränkningar av äganderätten i artikel 1, kan aktualiseras i flera situationer rörande enskildas ekonomiska intressen och inte enbart i de mer traditionellt betonade fastighetsmålen. Åhman menar även, att de båda domarna dessutom bidragit till att de som redan är kritiska till det svenska egendomsskyddet, åter fått vatten på sin kvarn.¹⁸²

4.2 Angelägna allmänna intressen

Äganderätten är ett politiskt laddat område och det kan vara vanskligt att göra en rent strikt rättslig bedömning. I synnerhet då motiven ger att innebörden av begreppet *angelägna allmänna intressen* till viss mån blir föremål för politiska värderingar.¹⁸³ När bedömningen av vad som utgör ett angeläget allmänt intresse överlämnas till politiska värderingar, kan det enligt min mening få en negativ inverkan på rättssäkerheten.

2 kap. 18 § RF ger en ram för vilken typ av lagstiftning som kan antas på området. Det är i detta avseende inte rättssäkert att ha ett rekvisit med vid bedömningsmarginal då utrymmet för antagandet av ny lagstiftning blir alltför omfattande. En alltför detaljerad reglering av vad rekvisitet innebär är enligt min mening inte heller en önskvärd lösning då 2 kap. 18 § RF även skall kunna möta framtidens ekonomiska, social och politiska förändringar och hänsyn. Det skall emellertid sägas att det med den nuvarande formuleringen i princip går att anpassa tolkningen av grundlagsbestämmelsen så att den uppfyller och ger det ändamål som eftersträvas. Ibland används en bokstavstolkning och i andra fall principiella tolkningsmetoder av grundlagen, beroende på vilken metod som är ”lämpligast”.¹⁸⁴

Lagrådet, som utför en så kallad *legal preview*, har kritiserat rekvisitet *angelägna allmänna intressen* såsom svårbedömt. Det är vanskligt att avgöra huruvida en bestämmelse kan anses utgöra ett sådant intresse, i synnerhet då motiven anger att det i viss utsträckning blir fråga om en

¹⁸¹ Prop. 1993/94:117, s 39 f.

¹⁸² Åhman, ET, 2008 s 236.

¹⁸³ Prop. 1993/94:117, s 48.

¹⁸⁴ Algotsson, s 120.

politisk bedömning. Lagrådet har ifrågasatt hur, och i vilken omfattning de skall påtala begreppets innebörd och tillämpning.¹⁸⁵ Äganderätten är en svag rättighet i jämförelse med flera av de övriga fri- och rättigheter i 2 kap. RF. Utöver rekvisitet angelägna allmänna intressen är det inte mycket som står i vägen för att anta eller ändra lagstiftningen på området. Lagrådets konstaterande angående rekvisitet, ger enligt min mening ytterligare antydningar på att rekvisitet inte utgör ett skydd för att anta olämplig lagstiftning i framtiden.

Lavin skriver i en artikel angående Lagrådets funktion att rådets inflytande är alltför svagt. Lagrådet har en rådgivande funktion och departementen är inte på något vis tvingade att följa Lagrådets rekommendationer, inte ens i de fall när ett lagförslag bedöms som grundlagsstridigt.¹⁸⁶ Uttalandet avser visserligen lagstiftningsprocessen mer generellt, men ger ändå en fingervisning om fara för underminering av grundlag i Sverige, till förmån för politiska kraftmätningar.

Ett tydliggörande av vad som är ett angeläget allmänt intresse i motiven torde vara den lämpligaste lösningen, eller enklare, att ange vad som *inte* är ett sådant. Att genom praxis precisera begreppet verkar föga troligt då domstolarna har att bedöma rekvisitet utifrån RF:s motiv som anger att begreppet inte är möjligt att beskriva i detalj. Istället skall vad som är ett angeläget allmänt intresse bli föremål för politiska värderingar och vad som är accepterat i ett modernt och demokratiskt samhälle.¹⁸⁷

En så kallad *legal review* görs genom normprövningen i 11 kap. 14 § RF och riktar sig till domstolar och andra offentliga organ. Har regering eller riksdag meddelat författningen som normprövas, kan den åsidosättas endast om felet är *uppenbart*. Eftersom motiven uttalar en vid bedömningsmarginal av rekvisitet ”angeläget allmänt intresse” torde det i princip vara omöjligt att underkänna en lag med hänvisning till just detta rekvisit. Domstolarna har till följd av motivuttalandet svårt att definiera omfattningen av ”angelägna allmänna intressen” och det är enligt min mening även av denna anledning behövligt att närmare precisera rekvisitet i motiven.

Bengtsson har anfört att för en bestämmelse *uppenbart* skall anses strida mot grundlag krävs, avseende rekvisitet *angelägna allmänna intressen*, i princip att det endast är enskilda intressen som tillgodoses.¹⁸⁸ Värt att notera är att om Europakonventionen inte inkorporerats som svensk lag och 2 kap. 23 § RF inte slagit fast att föreskrift i strid med Europakonventionen inte får meddelas, hade konventionen aldrig blivit föremål för normprövningen och rekvisitet ”uppenbart” i 11 kap. 14 § RF. Svenska lagar skall visserligen vid konflikt med Europakonventionen tolkas efter principerna *lex specialis*, *lex posterior derogat legi priori* samt att dess ”speciella karaktär” skall ges ”särskild vikt”, men rent teoretiskt försvårar

¹⁸⁵ Lavin, s 60.

¹⁸⁶ Lavin, FT, 2003 s 59-64.

¹⁸⁷ Prop. 1993/94:117, s 48.

¹⁸⁸ Bengtsson, SvJT, 1994 s 924.

utformningen av 2 kap. 23 § RF istället upprätthållandet av Europakonventionen.¹⁸⁹

Enligt Europakonventionen är det inte tillåtet med egendomsberövanden enbart för att gynna annan enskilds privata intressen. Det kan dock vara tillåtet om överföringen innebär att ett allmänt intresse tillgodoses därmed.¹⁹⁰ Vad som utgör ett *allmänt intresse* bedöms på nationell statlig nivå och vanligtvis godtar Europadomstolen staternas bedömning då den ansett att respektive stat är bäst lämpad att göra dess avvägningar. Ett berövande skall emellertid alltid vara rimligt och proportionerligt. Ur rättssäkerhetssynpunkt, och då Europakonventionen utgör en rättslig miniminivå, är det önskvärt att Europadomstolen närmare granskar innebörden av vad som konstituerar ett allmänt intresse och drar upp riktlinjer för detsamma. Kanske enklast, likt resonemanget ovan, genom att avgöra vad som *inte* utgör ett allmänt intresse.

Antalet privata exproprierande ökar och det finns därför enligt min mening, ur rättssäkerhetssynpunkt, behov av att klargöra vilka ingrepp som är tillåtna och vilka som inte är det. Mitt resonemang i detta avseende kan sammanfattas enligt följande. Europadomstolen godtar i princip alltid nationella bedömningar av vad som utgör ett allmänt intresse och Europakonventionen är en rättslig minimistandard. Därför är det av stor vikt att det *nationella* egendomsskyddet är utformat på ett sätt som tillgodoser enskildas rättigheter och som på ett rättssäkert sätt kan möta kommersiella expropriationer. En precisering i motiven av rekvisitet angelägna allmänna intressen är därför nödvändig! Min förhoppning är att något liknande föreslås av den pågående Grundlagsberedningen.

4.3 Ersättning och proportionalitetsprincipen

År 2001 publicerades ett delbetänkande om vissa grundlagsfrågor och 2 kap. 18 § RF ingick som en del i denna utredning. Avseende ersättningen vid rådhetsinskränkningar i paragrafens andra stycke sades att formuleringen måste ändras så att den motsvarar motiven. Någon utvidgning av gällande rätt, vid tillfället för 1994 års revision, var enligt motiven inte avsedd. Dock anger ordalydelsen i 2 kap. 18 § andra stycket RF att ersättning kan vara berättigad i större utsträckning än tidigare, främst i förhållande till ingripande mot verksamheter som hotar säkerhet eller miljö.¹⁹¹

Trots sitt uppdrag lyckades utredningen inte enas om en ändring av 2 kap. 18 § RF ordalydelse. Motiveringen till att inget förslag kunde presenteras var att de inte lyckats enas till följd av att ingen tillräcklig politisk majoritet kunnat ställa sig bakom någon av de tänkbara ändringarna. Utredningen

¹⁸⁹ Österdahl, SvJT, 2007 s 882 f.

¹⁹⁰ Dom av den 21 februari 1986, James and Others mot Förenade Konungariket.

¹⁹¹ SOU 2001:19, s 106 f.

avslutade med att beklaga att de i detta avseende hade misslyckats med sitt uppdrag.¹⁹² Senast den 31 december år 2008 kommer Grundlagsberedningen att presentera sin översyn av RF. Det skall bli intressant att se hur de behandlar ersättning vid rådighetsinskränkningar och om någon ändring av ordalydelsen kommer att föreslås, samt hur den i sådana fall kommer att formuleras. Enligt min mening bör ordalydelsen i 2 kap. 18 § RF överensstämma med motiven och det är av den anledning nödvändigt att andra stycket omformuleras.

Att utge en högre ersättning vid kommersiella expropriationer kan enligt min mening anses vara förenligt med proportionalitetsprincipen och den intresseavvägning som görs. Sker expropriationen till förmån för en privat näringsidkare med vinstindrivande syften och det allmänna intresset kan anses mindre starkt, vägs ett sådant lägre intresse upp av en högre ersättning. Rimligheten i ingreppet torde på detta sätt bli större.

Möjligheten att helt förbjuda expropriationer med kommersiella syften ser jag inte som en önskvärd lösning. Samhället är i och kommer att ha behov av flertalet samhällsnödvändigheter även i framtiden och både staten och näringslivet kan vinna på att samarbeta. Dock bör större försiktighet tillämpas vid godkännandet av dylika expropriationer, så att syftet att tillgodose angelägna allmänna intressen alltid är uppfyllt och att enskildas grundläggande fri- och rättigheter inte kränks genom oproportionerligt låga ersättningar.

I *Lithgow and Others mot Förenade Konungariket* konstaterade Europadomstolen att ersättning endast i undantagsfall inte är nödvändig för att ett egendomsberövande skall anses konventionsenligt. Det skall dessutom råda balans mellan det allmännas och den enskildes intressen.¹⁹³ För att ett berövande av egendom skall anses rimligt och proportionerligt, när den exproprierande har kommersiella syften och det allmänna intresset därför kan anses lägre, bör det som tidigare påpekats återspeglas i nivån på ersättningen. En sådan utveckling av ersättningsnivåerna torde enligt min mening vara förenlig med Europadomstolens praxis och framförallt proportionalitetsprincipen.

Nivåerna på ersättning är i dagsläget ett sätt för företagare att ”fynda” lämpligt lokaliserad mark till förmån för sina verksamheter. Bonde har ifrågasatt om ersättningsnivåerna i expropriationslagstiftningen rent av skulle kunna anses som grundlagsstridig med hänvisning till 2 kap. 18 § RF. Han menar att Europakonventionens egendomsskydd strävar efter proportionalitet mellan den enskildes och det allmännas intressen, vilket till stor del kommer an på ersättningen för berövandet. Samröre mellan intresseavvägningen och ersättningen torde därav föreligga. Bonde uttrycker det som ”*Man torde med fog kunna hävda att ju högre ersättning desto större legitimitet för tvångsförfogande.*” Vidare anför han att det kanske är en överdrift att påstå att det strider mot grundlag och Europakonventionen,

¹⁹² SOU 2001:19, s 111.

¹⁹³ Dom av den 8 juli 1986, *Lithgow and Others mot Förenade Konungariket*, stycke 120.

men samtidigt menar han att för att undvika denna osäkerhet borde expropriationslagstiftningens ersättningsbestämmelser vid kommersiell expropriation reformeras.¹⁹⁴

Egendomsskyddet i RF får ses som en konsekvens av en långvarig politisk maktkamp och utformningen har därför inte blivit alltför lyckosam. Det grundlagsstadgade egendomsskyddet har blivit föremål för inte mindre än sju kommittéer och är för närvarande föremål för en översyn av Grundlagsberedningen. Förekomsten av politisk oenighet och varierande ambitioner avseende egendomsskyddet har varit påtaglig.¹⁹⁵ Det är enligt min mening tid att ge det grundlagsstadgade egendomsskyddet en rättssäker utformning och att försöka reparera vad den politiska osämjan har orsakat 2 kap. 18 § RF, i synnerhet i förhållande till kommersiell expropriation.

¹⁹⁴ Bonde, SvJT, 2003 s 978.

¹⁹⁵ Sterzel m.fl., s 45 ff.

5 Avslutande kommentarer

Syftet med denna uppsats har huvudsakligen varit att undersöka och analysera egendomsskyddet i RF och i Europakonventionen. En väsentlig del i det har varit att utreda hur egendomsskyddet förhåller sig till enskilda eller juridiska personer som exproprierar med kommersiella syften.

I inledningen till denna uppsats återgavs ett svenskt fall avseende expropriation för utbyggnad av en golfbana. Syftet med detsamma var att det skulle tjäna som inspiration till läsaren, men även att visa på en konkret situation när frågeställningen för denna uppsats blir aktuell. Expropriationen var i fallet med golfbanan tillåten enligt svenska myndigheter, men har ännu inte prövats av Europadomstolen. Bestämmelserna i RF och Europakonventionen är kumulativa och den enskilde kan åberopa den bestämmelse som ger bättre skydd. Artikel 1 får sitt materiella innehåll genom praxis som Sverige skall respektera. Om Europadomstolen bedömer golfbanefallet utgöra en kränkning av artikel 1 är Sverige tvingade att följa detta avgörande och kompensera den kränkte.

Det skall dock framföras att Europadomstolen som huvudregel godtar den nationella bedömningen av vad som är ett allmänt intresse. Sverige ansåg ju till och med att rekvisitet *angelägna allmänna intressen* var uppfyllt. Europadomstolens proportionalitetsbedömning färgas även den av huruvida den enskilda staten finner ett ingrepp proportionerligt eller ej, men dock inte i samma utsträckning som vid bedömningen av ett allmänt intresse. Möjligheten till att en kränkning av egendomsskyddet konstateras i golfbanefallet ligger enligt min mening med hänvisning till bristande proportionalitet mellan de motstående intressena.

Att fastställa vad som konstituerar gällande rätt är vanskligt och det är i flera fall omöjligt att ge entydiga svar. Det är om möjligt ännu svårare att göra det i ett område som egendomsskyddet där det finns en vid bedömningsmarginal. Främst med hänsyn till rekvisitet *angelägna allmänna intressen* i RF och *allmänt intresse* i Europakonventionen, där värderingar till syvende och sist blir avgörande. Syftet med denna uppsats har inte varit att göra ett politiskt inlägg, utan att peka på de rättsliga problem som uppstår vid kommersiell expropriation.

Äganderätten är något mycket grundläggande i en demokrati och det är därför av största vikt att den respekteras. Av stor vikt i en demokrati är även social välfärd, infrastruktur och god nationalekonomi. Därför är det betydelsefullt att dessa intressen kan fungera väl tillsammans och att lagstiftningen står redo att möta kommersiell expropriation, utan att enskildas rättssäkerhet äventyras och ett samhällsnödvändigt institut missbrukas.

Bilaga A

Originaltext av artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen:

Article 1

Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law.

The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties.

Käll- och litteraturförteckning

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1993/94:117, Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.

Prop. 1975/76:209, Om ändring i regeringsformen.

Prop. 1973:90, Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.

Prop. 1953:32, Ratifikation av tilläggsprotokoll till Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Prop. 1951:165, Godkännande av Sveriges anslutning till Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Statens offentliga utredningar

SOU 2007:29, Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser?

SOU 2001:19, Vissa grundlagsfrågor.

SOU 1993:40, Fri- och rättighetsfrågor - Regeringsformen, Del A.

SOU 1993:40, Fri- och rättighetsfrågor -Inkorporering av Europakonventionen, Del B.

Litteratur

Algotsson Karl-Göran, *Äganderätt och demokrati*, SNS Förlag, 2001.

Bengtsson Bertil, *Speciell fastighetsrätt, Miljöbalken*, nionde upplagan, Iustus Förlag AB, 2007.

Bengtsson Bertil, *Grundlagen och fastighetsrätten*, Nerenius & Santérus Förlag AB, 1996.

Bengtsson Bertil, *Ersättning vid offentliga ingrepp 1, Egendomsskyddet enligt regeringsformen*, Norstedts Förlag AB, 1986.

Bouvin Åke, Stark Hans, *Expropriationslagen, En kommentar*, andra upplagan, Norstedts Förlag AB, 1989.

Cameron Iain, *An introduction to the European Convention of Human Rights*, femte upplagan, Iustus förlag AB, 2006.

Danelius Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, tredje upplagan, Norstedts Juridik AB, 2007.

Holmberg Erik, Stjernqvist Nils, Isberg Magnus, Eliasson Marianne, Regner Göran, *Grundlagarna, regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*, andra upplagan, Norstedts Juridik AB, 2006.

Häthén Christian, Kjellström Anders, *Sveriges gamla lagar och andra historiska rättskällor i urval*, Liber Förlag, 1986.

Lavin Rune, *Lagrådet och den offentliga rätten 1999-2001*, Juristförlaget i Lund, 2001.

Nergelius Joakim, *Konstitutionellt rättighetskydd, Svensk rätt i ett komparativt perspektiv*, Fritzes Förlag AB, 1996.

Ovey Clare, White Robin C.A., *The European Convention on Human Rights*, fjärde upplagan, Oxford University Press, 2006.

Petrén Gustaf, Ragnemalm Hans, *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*, tolfte upplagan, Liber Förlag, 1980.

Sandgren Claes, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare, ämne, material, metod och argumentation*, andra upplagan, Norstedts Juridik AB, 2007.

Smith Eivind (red.), *Grundlagens makt, Konstitutionen som politiskt redskap och som rättslig norm*, SNS Förlag, 2002.

Sterzel Fredrik, Åhman Karin, Lönnberg Ulf, *Äganderätten, ansvar, skydd, En översikt, Ägarfrämjandet*, 2004.

Sterzel Fredrik, *Fågelperspektiv på rättsordningen, Proportionalitetsprincipen*, Vänbok till Staffan Westerlund, Iustus Förlag AB, 2001.

Sundberg Jakob W.F., *Från Ekelöf till Europa, Om doktrinen, det offentliga samtalet och Europakonventionen*, Häggglunds Förlag, 2004.

Van Dijk Pieter, Van Hoof Godefridus Josephus Henricus, *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, fjärde upplagan, Intersentia, 2006.

Åhman Karin, *Egendomsskyddet, äganderätten enligt artikel 1 första tilläggsprotokollet till den Europeiska konventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna*, Iustus Förlag AB, 2000.

Artiklar

Bengtsson Bertil, *En problematisk grundlagsändring*, Svensk Juristtidning, 1994 s 920- 934.

Bonde Fredrik, *Expropriation med kommersiella förtecken – några ersättningsfrågor*, Svensk Juristtidning, 2003 s 970- 980.

Crafoord Clarence, *Inhemsk gottgörelse för kränkningar av Europakonventionen*, Europarättslig tidskrift, 2001 häfte 4 s 519- 547.

Lavin Rune, *Lagrådets ställning och betydelse*, Förvaltningsrättslig Tidskrift, 2003 s 59- 64.

Lindholm Rolf, *Mänskliga rättigheter i Sverige, Rätten till domstolsprövning*, Svensk Juristtidning, 1986 s 14- 22.

Michanek Gabriel, *Markägare- Med rätt att döda?*, Miljörättslig tidskrift, 1995 s 155- 184.

Vängby Staffan, *Till frågan om 2 kap. 18 § andra stycket regeringsformen*, Svensk Juristtidning, 1996 s 892-898.

Westerlund Staffan, *Proportionalitetsprincipen, verklighet, missförstånd eller nydaning?*, Miljörättslig tidskrift, 1996 s 248- 297.

Åhman Karin, *Europakonventionen, äganderätten och Sverige- två nya rättsfall...igen*, Europarättslig tidskrift, 2008 s 221- 236.

Österdahl Inger, *Normprövning ur ett EKMR-perspektiv*, Svensk Juristtidning, 2007 s 882- 896.

Övrigt

Domar från Europadomstolen har hämtats på, <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case-Law/HUDOC/HUDOC+database/>.

Rättsfallsförteckning

Sverige

Nytt Juridiskt Arkiv

NJA 2001 ref 72

NJA 1996 s 110

NJA 1973 s 423

Regeringsrättens årsbok

RÅ 1999 ref 76

RÅ 1996 ref 44

RÅ 1974 s 121

Europadomstolen

Dom av den 13 februari 2007, Edvaldsson m.fl. mot Sverige

Dom av den 28 februari 2006, Hellborg mot Sverige

Dom av den 14 juni 2005, Krasuski mot Polen

Dom av den 24 juni 2003, Allard mot Sverige

Dom av den 11 april 2002, Lallement mot Frankrike

Dom av den 28 maj 2002, Kinsley mot Förenade Konungariket

Dom av den 10 juli 2002, Gratzinger and Gratzingerova mot Tjeckien

Dom av den 11 januari 2001, Platakou mot Grekland

Dom av den 6 december 2001, Yagtzilar mot Grekland

Dom av den 25 mars 1999, Papachelas mot Grekland

Dom av den 2 september 1998, Guillemin mot Frankrike

Dom av den 25 april 1996, Gustafsson mot Sverige

Dom av den 23 februari 1995, Gasus Dosier- und Fördertechnik GmbH mot Nederländerna

Dom av den 20 november 1995, Pressos Compania Naviera S.A. and Others mot Belgien

Dom av den 22 september 1994, Hentrich mot Frankrike

Dom av den 9 december 1994, Holy Monasteries mot Grekland

Dom av den 9 december 1994, Stran Greek refineries and Stratis Andreadis mot Grekland

Dom av den 24 juni 1993, Papamichalopoulos and Others mot Grekland

Dom av den 18 februari 1991, Fredin mot Sverige

Dom av den 21 februari 1990, Håkansson och Sturesson mot Sverige

Dom av den 7 juli 1989, Tre Traktörer mot Sverige

Dom av den 27 oktober 1987, Pudas mot Sverige.

Dom av den 21 februari 1986, James and Others mot Förenade Konungariket

Dom av den 8 juli 1986, Lithgow and Others mot Förenade Konungariket

Dom av den 23 september 1982, Sporrang och Lönnroth mot Sverige

Dom av den 13 juni 1979, Marckx mot Belgien

EG-domstolen

Mål 11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH mot Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel