



INTERNATIONELLA
HANDELSHÖGSKOLAN
HÖGSKOLAN I JÖNKÖPING

Angelägna allmänna intressen

En begränsning av möjligheten att genomföra kommersiell
expropriation?

Masteruppsats i affärsjuridik (civilrätt)

Författare: Jessica Green

Handledare: Anna Sellin

Framläggningsdatum 2012-05-14

Jönköping maj 2012

Masteruppsats i affärsjuridik (civilrätt)

Titel:	Angelägna allmänna intressen – En begränsning av möjligheten att genomföra kommersiell expropriation?
Författare:	Jessica Green
Handledare:	Anna Sellin
Datum:	2012-05-14
Ämnesord	Egendomsskydd, äganderätt, angelägna allmänna intressen, kommersiell expropriation

Sammanfattning

Kommersiell expropriation, varigenom fast egendom tvångsvis förvärvas, är ett relativt nytt fenomen som innebär att privata aktörer genomför expropriationer. Dessa expropriationer sker enligt samma regler som gäller för det allmänna. Kommersiella expropriationer har fått utstå kritik, i första hand på grund av ersättningsreglerna men även på grund av frågan om dess tillåtlighet.

För att ingrepp i egendomsskyddet ska få lov att företas måste det enligt RF 2 kap. 15 § finnas ett angeläget allmänt intresse. Det finns ingen definition av vad ett angeläget allmänt intresse utgör, utan det har ansetts tillräckligt att införa en icke uttömmande lista i lagmotiven. Det i sin tur har lett till att en vid bedömningsmarginal skapats när det kommer till att avgöra vad som utgör angelägna allmänna intressen. Det anförda påverkar domstolarna som har svårt att underkänna ingrepp på grund av kravets vaga innebörd.

Kommersiella expropriationer är inte undantagna från svårigheten att fastställa innebörden av angelägna allmänna intressen. Det som gör frågan om kommersiella expropriationer kontroversiell är det faktum att det sker enligt samma regler som gäller för det allmänna, trots att de privata aktörerna drivs av vinstintressen. Problemet är att kravet inte fungerar som en begränsning av möjligheterna att vidta ingrepp i egendomsskyddet. Nödvändigheten med att ha ett innehållslöst krav som begränsning av möjligheterna att vidta ingrepp kan ifrågasättas. Likaså kan möjligheten att få in allt eller inget under kravet påverka rättssäkerheten på ett negativt sätt, eftersom det blir svårt att förutse vilka anledningar som kan berättiga expropriation.

För att kravet ska fungera som en begränsning måste dess innebörd förtydligas. Som ett första steg förespråkas ett förtydligande i motiven. Det skulle i sin tur öppna upp för domstolarna att bedöma om kravet är uppfyllt.

Master Thesis in Commercial and Tax Law

Title:	Important public interests– A limitation of the possibility of carrying out commercial expropriation?
Author:	Jessica Green
Tutor:	Anna Sellin
Date:	2012-05-14
Subject terms	Property protection, proprietorship, important public interests, commercial expropriation

Abstract

Commercial expropriation occurs when real property is compulsory acquired by a private operator. This phenomenon is relatively new and has been criticized not only because of the rules concerning compensation, but also from the point of view of permissibility.

An intervention in the protection of property must fulfill the requirement of important public interest set out in RF 2 kap. 15 § in order for it to be allowed. There is no definition regarding what constitutes an important public interest, the only thing that exist is a non-exhaustive list in the preparatory work. This in turn has led to the creation of a broad discretion when it comes to determining what constitutes important public interests. The broad discretion is making it difficult for the courts to reject interventions due to the vague meaning of the requirement.

Commercial expropriations are not exempted from the difficulty of determining the meaning of important public interests. What makes commercial expropriation controversial is the fact that it occurs under the same rules that govern community expropriation, although private operators are driven by profit motives. The problem is the fact that the requirement does not limit the possibilities of making interventions in the protection of property. The necessity of having a requirement without meaning that should limit the possibilities of making interventions can be questioned. The possibility of making all or nothing fit under the requirement can affect legal certainty in a negative way, because it becomes difficult to predict the reasons that may justify expropriation.

In order for the requirement to work as a limitation, there must be a clarification concerning its meaning. A first step in that direction is to introduce a clarification in the preparatory work which would render the courts able to determine if the requirement is fulfilled.

Innehåll

Förkortningslista.....	iii
1 Inledningskapitel	1
1.1 Bakgrund.....	1
1.2 Syfte och avgränsning.....	3
1.3 Metod och material.....	4
1.4 Terminologi	6
1.5 Tidigare forskning.....	6
1.6 Disposition.....	7
2 Egendomsskyddet.....	8
2.1 Historisk utveckling.....	8
2.1.1 Utredning och antagning av RF 1974	8
2.1.2 Revidering 1976 och 1979	8
2.1.3 Revidering 1994 och 2001	9
2.2 Nuvarande lydelse.....	10
2.3 Europakonventionen	13
2.3.1 Ratificering och införlivande.....	13
2.3.2 Egendomsskyddets lydelse	13
2.3.3 Europakonventionens ställning i svensk rätt.....	14
2.4 Sammanfattning och kommentarer	15
3 Angelägna allmänna intressen	17
3.1 Allmänt eller enskilt intresse	17
3.2 Grundlagstolkning gällande RF 2 kap. 15 §	18
3.3 Förarbeten och motiv	19
3.4 Olika lagars inställning till kravet	21
3.4.1 Expropriationslagen	21
3.4.2 Fastighetsbildningslagen	22
3.4.3 Plan- och bygglagen	23
3.4.4 Anläggningslagen	23
3.5 Praxis från Europadomstolen	24
3.6 Praxis från svenska domstolar	25
3.6.1 NJA 1996 s. 110	25
3.6.2 RÅ 1999 ref. 76.....	26
3.6.3 RH 2005:62	27
3.7 Doktrin.....	28
3.8 Sammanfattning och kommentarer	31
4 Kommersiell expropriation och angelägna allmänna intressen.....	33
4.1 Tillbakablick - varför exproprieras det?.....	33
4.2 Vad är kommersiell expropriation?	33
4.3 Debatten om kommersiell expropriation	36
4.4 Fall rörande kommersiell expropriation	37
4.4.1 Burlöv kommun.....	37
4.4.2 Borlänge kommun.....	39
4.4.3 RH 2005:62 – Golfbanefallet	40
4.4.4 Pågående fall.....	40

4.5	Förhållandet mellan kommersiell expropriation och angelägna allmänna intressen	41
4.6	Sammanfattning och kommentarer	44
5	Analys – Angelägna allmänna intressen	45
5.1	Kravets innebörd – de lege lata.....	45
5.1.1	Faktorer att ta i beaktande.....	45
5.1.2	Svårargumenterat ämne	45
5.1.3	Oklar innebörd	46
5.1.4	Politisk påverkan.....	47
5.1.5	Starkast skydd?	48
5.1.6	Förhållande till andra lagrum i RF.....	49
5.1.7	Rättssäkerheten.....	49
5.1.8	Med hänsyn till kommersiell expropriation	50
5.2	Kravet – de lege ferenda	53
5.3	Sammanfattning och slutsats	56
	Källförteckning.....	58
Bilagor		
	Bilaga 1- Originalversionen av artikel 1 i tilläggsprotokollet till Europakonventionen	63

Förkortningslista

EU	Europeiska unionen
Europadomstolen	Europeiska unionens domstol
Europakonventionen	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
kap.	kapitel
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv, avdelning I
prop.	proposition
ref.	referatmål
RF	regeringsformen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
s.	sida
st.	stycke
SvJT	Svensk Juristtidning
uppl.	upplaga

1 Inledningskapitel

1.1 Bakgrund

Medborgarnas egendomsskydd är någonting som de flesta rättsordningar reglerar om än i skiftande grad. I Sverige finns ett grundlagstadgat egendomsskydd i 2 kap. 15 § regeringsformen¹ (hädanefter RF). Egendomsskyddets innebörd och omfattning är en politisk kontroversiell fråga, vilket har lett till att dess lydelse genomgått en rad förändringar både innan och efter den nuvarande RF trädde i kraft den 1 januari 1975. Bertil Bengtsson² (hädanefter Bengtsson) beskriver lagstadgandet som något av ett sorgebarn för lagstiftaren.³

Sverige har genom ratificering och införlivande i svensk rätt åtagit sig att följa Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (hädanefter Europakonventionen). Artikel 1 i första tilläggsprotokollet reglerar egendomsskyddet. RF:s nuvarande egendomsskydd är utformat med Europakonventionens egendomsskydd som förebild.⁴

Ett ingrepp i äganderätten är expropriation varigenom fast egendom tvångsvis förvärvas i huvudsak av det allmänna.⁵ Det anses att möjligheten att genomföra expropriationer är så pass viktig för samhällets utveckling att detta institut får inskränka äganderätten.⁶ Om möjligheten inte funnits skulle fastighets- och markägare kunna förhindra ingrepp genom att lägga in ett veto och därigenom hindra samhällsnyttiga åtgärder.⁷

¹ Regeringsformen (1974:152).

² Bertil Bengtsson är f.d. justitieråd och professor i civilrätt vid Stockholms och Uppsala universitet. Han är adjungerad professor i rättsvetenskap vid Luleå tekniska universitet. Han har haft lagstiftningsuppdrag i bland annat Justitiedepartementet. Norstedts Juridik [http://www.nj.se/personid/Bertil-Bengtsson%20\(D4455F6C0D6BEB08C125758A00414C78\)](http://www.nj.se/personid/Bertil-Bengtsson%20(D4455F6C0D6BEB08C125758A00414C78)) besökt 2012-02-27.

³ Bengtsson, B, *Om expropriation och grundlagstolkning* ur Hästad, T & Hessler, H (red.), *Festskrift till Henrik Hessler: rättsvetenskapliga studier i civilrätt och processrätt*, P A Norstedt & Söners Förlag, Stockholm, 1985, s. 32.

⁴ Prop. 1993/94:117 Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor s. 1.

⁵ Se 1 kap. 1 § expropriationslagen (1972:719). Det är inte endast det allmänna som kan expropriera, det kan även enskilda göra, men vissa paragrafer i expropriationslagen kräver att det är det allmänna som åberopar dem. Se exempelvis 2 kap. 5-6a §§ expropriationslagen.

⁶ Prop. 1993/94:117 s. 16.

⁷ Ekbäck, P, *Krav på väsentlighet, lönsamhet och utformning vid tvångsförvärv av mark och rättigheter – en analys av gällande skyddsvillkor*, SvJT 2008 s. 688-705 på s. 688. Jfr Werin, L, *Expropriation – en studie i lagstiftningsmotiv och ersättningsrättsliga grundprinciper*, SvJT 1978 s. 81-120 på s. 85.

Förr vilade alla samhällsliga angelägenheter på det allmänna. Idag, däremot, har ett nytt fenomen kallat kommersiell expropriation uppenbarat sig. Det som banat väg för denna typ av expropriation är avregleringen och den ökade privatiseringen av det allmännas verksamhet.⁸ Kommersiell expropriation har utsatts för stark kritik av dem som anser att äganderätten inte bör tillåtas att inskränkas när det handlar om att gynna vinstdrivande intressen.⁹ Det är osäkert hur kravet på angelägna allmänna intressen förhåller sig till expropriationer av kommersiell natur.

Den främsta anledningen till varför egendomsskyddet är kontroversiellt är för att det inte är absolut.¹⁰ RF 2 kap. 15 § banar väg för inskränkningar i egendomsskyddet. Att mot sin vilja tvingas avstå från eller få användandet av sin egendom inskränkt anses vara ett kraftigt ingrepp i äganderätten.¹¹ Anledningen till varför ingrepp i enskilds egendom anses som särskilt allvarliga är för att enskild egendom representerar ekonomisk trygghet för de flesta. Tryggheten ligger i möjligheten att själv få förfoga över sin egendom, ”sina resurser”.¹² Det måste därför finnas goda skäl för att ingrepp ska vara tillåtna.¹³ Lagtexten ställer därför upp ett krav på angelägna allmänna intressen för att en inskränkning ska vara berättigad.¹⁴

Problemet som uppkommer är att det inte ges någon definition av vad angelägna allmänna intressen är i lagtexten. Detta i samband med paragrafens i övrigt vaga formulering gör att det är problematiskt att fastställa gällande rättsläge. Svårigheten med att avgöra vad som är angelägna allmänna intressen och vad som inte är det har i viss mån överskuggats av debatten kring vilken ersättning som ska utgå när ingrepp sker i enskilds egendom.¹⁵ Denna uppsats berör därför den grundläggande frågan om när äganderätten får inskränkas.

⁸ Kommittédirektiv 2005:147 Översyn av expropriationslagens ersättningsregler s. 3.

⁹ Se debattartikeln *Regeringen sviker alla löften om att stärka äganderätten* av Lennart Sten publicerad i Dagens Industri 2010-04-07.

¹⁰ Sjödin, E, Ekbäck, P, Kalbro, T & Norell, L, *Markåtkomst och ersättning: för bebyggelse och infrastruktur*, uppl. 3, Norstedts Juridik AB, Stockholm 2011, s. 30.

¹¹ Sjödin, E, Ekbäck, P, Kalbro, T & Norell, L, *Markåtkomst och ersättning: för bebyggelse och infrastruktur*, s. 15.

¹² Brunfelte, U, *Principiella synpunkter på det konstitutionella egendomsskyddet* ur Strömholm, Stig (red.), *Äganderätt och egendomsskydd: centrala frågor i alla samhällssystem*, Näringslivets Förlagsdistribution AB & SAF, Stockholm, 1985, s. 113.

¹³ Sjödin, E, Ekbäck, P, Kalbro, T & Norell, L, *Markåtkomst och ersättning: för bebyggelse och infrastruktur*, s. 15.

¹⁴ RF 2 kap. 15 § 1 st.

¹⁵ Crafoord, C och Strömmer, G, *Bravaden i Burlöv – några reflektioner om äganderätt, staten och kapitalet* ur Åhman, Karin (red.), *Äganderätten: dess omfattning och begränsningar*, Iustus Förlag AB, Uppsala, 2009, s. 53.

1.2 Syfte och avgränsning

Avsikten med uppsatsen är att analysera begreppet angelägna allmänna intressen i RF 2 kap. 15 § i förhållande till kommersiell expropriation. Syftet är att utreda vad angelägna allmänna intressen innebär och sätta det i relation till kommersiella expropriationer. Vidare är även syftet att analysera begreppet angelägna allmänna intressen med utgångspunkt i om kravet bör se ut som det gör idag med hänsyn till rättssäkerheten. Är det rättssäkert att ha ett begrepp med oklart omfång som begränsar egendomsskyddet, speciellt med tanke på hur stor påverkan den politiska majoriteten har på begreppet?

Anledningen till varför innebörden av allmänna intressen i artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen inte utreds i denna uppsats beror på att Europadomstolen genom sin praxis lämnat staterna ett stort utrymme att bedöma vad kravet innebär. Friheten grundar sig på det faktum att staterna har olika sätt att utforma och genomföra sin sociala och ekonomiska politik. Denna politik kan påverka kravets innebörd, varför staterna själva har ansetts vara lämpade att avgöra vad som utgör allmänna intressen.¹⁶ Staternas handlingsfrihet i kombination med uppfattningen att RF 2 kap. 15 § utgör en precisering av Europakonventionens egendomsskydd leder enligt min åsikt till att det är mer relevant att utreda innebörden av angelägna allmänna intressen i RF 2 kap. 15 § och lämna utredningen angående innebörden av allmänna intressen i Europakonventionen utanför uppsatsen.

Kravet på angelägna allmänna intressen finns i RF 2 kap. 15 § 1 st., varför mest fokus läggs på det stycket. Paragrafens återstående delar berörs endast i korthet i samband med redogörelsen för egendomsskyddet, i syfte att skapa en helhetsbild av egendomsskyddsregleringen.

Expropriation regleras förutom i grundlagen även i ett antal andra lagar, till exempel i expropriationslagen och plan- och bygglagen¹⁷. Uppsatsen siktar inte på att ge en uttömmande redogörelse kring detta, utan fokus ligger på grundlagsbestämmelsen. Dock måste vägledning sökas i dessa och andra lagar som reglerar ingrepp i enskilds egendom, för att kunna utreda vad kravet på angelägna allmänna intressen innebär. Det handlar emellertid inte om att genomföra en detaljerad redogörelse av lagarnas innehåll, utan fokus ligger på att undersöka hur lagarna förhåller sig till grundlagskravet. De lagar som används är de som

¹⁶ Dom av den 21 februari 1986, James med flera mot Förenade Konungariket (James and Others v. the United Kingdom).

¹⁷ Plan- och bygglag (2010:900).

möjliggör ingrepp i fast egendom, eftersom det är den typen av egendom som kan exproprieras.¹⁸ Utanför uppsatsen faller de lagar som möjliggör ingrepp i lös egendom. Expropriationsförfarandet som sådant behandlas inte närmare och någon uttömmande redogörelse av problematiken kring beräkning av ersättning samt hur beräkningen går till i praktiken ges inte, då det utgör en separat fråga.

Politiken och dess inverkan på egendomsskyddet är någonting som inte går att utelämna ur uppsatsen. Målet är inte att bidra med politiska ställningstaganden eller uppfattningar, utan endast att påvisa att juridiken och politiken är sammankopplade när det kommer till egendomsskyddet, varför det inte är möjligt att avgränsa sig från ämnets politiska aspekter.

1.3 Metod och material

Uppsatsen bygger i huvudsak på två olika metoder. Till att börja med används en deskriptiv metod, vilket innebär att det redogörs för hur rättsläget ser ut idag.¹⁹ Det handlar i första hand om att beskriva och redogöra för relevant material. För att komma fram till hur rättsläget ser ut idag används metoden dels till att beskriva hur egendomsskyddet har utvecklats, dels för att utreda vad kravet på angelägna allmänna intressen innebär.

Avslutningsvis används en problemorienterad metod, vilket innebär att någonting analyseras och ställs i relation till någonting annat.²⁰ Metoden används på så sätt att kravet på angelägna allmänna intressen analyseras och ställs i relation till kommersiella expropriationer. Anledningen till att en problemorienterad metod används, beror på att uppsatsen inte endast syftar till att utreda gällande rätt utan även till att redogöra för debatten på området samt att undersöka frågan om kravet bör se ut som det gör idag, ur rättssäkerhetssynpunkt.

I uppsatsen används ett brett urval av material. Svensk grundlag i form av RF används tillsammans med lagar så som expropriationslagen, fastighetsbildningslagen²¹ och plan- och bygglagen. Relevanta förarbeten till RF granskas i stor utsträckning. Rättspraxis från både Europadomstolen och de svenska domstolarna används i utredningsarbetet. Doktrin i form

¹⁸ Ett undantag finns gällande byggnader på ofri grund. Enligt den civilrättsliga klassificeringen utgör dessa lös egendom men omfattas trots det av expropriationslagen.

¹⁹ Sandgren, C, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation*, uppl. 2, Norstedts Juridik, Stockholm, 2007, s. 66.

²⁰ Se Westberg, P, *Avhandlingskrivande och val av forskningsansats – en idé om rättsvetenskaplig öppenhet* ur Heuman, L (red.), *Festskrift till Per Olof Bolding*, Juristförlaget, Stockholm, 1992, s. 436-446, där det redogörs för innebörden av en problemorienterad metod.

²¹ Fastighetsbildningslag (1970:988).

av böcker och artiklar om RF, om grundlagstolkning och om egendomsskyddet i både Sverige och enligt Europakonventionen används som stöd, likaså används debattartiklar från bland annat Dagens Industri och Dagens Juridik.

Utgångspunkten är att uppsatsen bygger på en rättskällevärdering enligt vilken lagtext, förarbeten, rättspraxis och doktrin undersöks i den uppställda ordningen på grund av dess olika värden. Det är emellertid inte alltid möjligt att strikt bibehålla ordningsföljden, då hänsyn i vissa situationer måste tas till uttalanden och kritik i exempelvis doktrin för att kunna bilda sig en uppfattning om en lagparagraf.

Utgångsläget är alltså att använda lagtext som ett första steg följt av förarbeten. Som ett tredje steg undersöks rättspraxis från olika instanser. Som ett extra steg används även myndighetsbeslut i form av beslut fattade av regeringen och länsstyrelsen i uppsatsen. Det sista steget involverar användandet av doktrin för att få en förståelse dels för ämnet och problematiken och dels som vägledning när det kommer till att uppnå syftet. För att påvisa ämnets aktualitet och kontroversialitet tas det även hjälp av debattartiklar. Målet är att redogöra för de olika synsätt som finns gällande kommersiell expropriation för att ge läsaren en förståelse för de svårigheter som uppkommer.

I avsnitt 3 redogörs det för några lagar som möjliggör ingrepp i enskilds egendom. Redogörelsen motiveras av att det i brist på vägledning i grundlagen och i dess förarbeten och motiv är påkallat att vända sig till lagarna på området och dess förarbeten, som tillåter ingrepp i en enskilds egendom och undersöka vad de uppställer för krav för att ingrepp ska få ske. Det är trots allt dessa lagar som lagstiftaren genom grundlagsstadgandet vänder sig till. Urvalet angående vilka lagar som används i denna del vilar på att de valda lagarna berör ingrepp i fast egendom. Uppfattningen är att det inte är nödvändigt att redogöra för alla lagar som berör ingrepp i fast egendom för att kunna uppnå syftet, varför endast de som påvisar problematiken på tydligast sätt ur rättssäkerhetssynpunkt används.

Rättsfallen som används i denna framställning kommer i huvudsak från svenska domstolar; från Högsta domstolen samt hovrätten i de fall Högsta domstolen inte tagit upp målen. Ett rättsfall från Europadomstolen förekommer även i uppsatsen. Den rättspraxis som används är den som är direkt tillämplig i relation till kravet på angelägna allmänna intressen. Med hänsyn till att det är omfattningen och innebörden av kravet som utreds är det inte möjligt att använda sig av rättsfall som berör angränsande områden, exempelvis dem som tar upp ersättningsfrågan, eftersom de inte är till någon hjälp. Precis som med rättspraxis i allmän-

het är svårigheten med de svenska äganderättsfallen att de rör så specifika frågor att det är problematiskt att använda dessa som grund för att fastställa rättsläget.²² Utöver rättsfall används även myndighetsbeslut från länsstyrelsen och regeringen. De beslut som det redogörs för har först överklagats till länsstyrelsen innan ärendena hamnat på regeringens bord.

Till en början används viss del av materialet till att redogöra för den historiska utveckling egendomsskyddet genomgått sedan den nu gällande RF trädde i kraft. Syftet med tillbakablickens är att underlätta förståelsen för varför regeln ser ut som den gör idag genom att redogöra för de förändringar som skett.

1.4 Terminologi

När det i uppsatsen hänvisas till *det allmänna* avses stat, kommun, landsting eller kommunalförbund.²³

Med ordet *rättsäkerhet* åsyftas i denna uppsats en rättsordning som genom ett effektivt upprätthållande kan erbjuda förutsägbarhet genom att det i viss mån ska vara möjligt att på förhand veta den faktiska omfattningen av en rättsregel. Här handlar det främst om förutsägbarheten i relation till kravet på angelägna allmänna intressen, vilket är någonting som påverkar egendomsskyddets omfattning.

Indirekt och direkt kommersiell expropriation används i denna uppsats för att skilja mellan expropriation som utförs direkt av en kommersiell aktör och expropriation som utförs av en kommun, men på uppdrag av en kommersiell aktör. Distinktionen är nödvändig då det rör sig om två olika situationer, en då det allmänna är inblandad och en utan dess inblandning.

1.5 Tidigare forskning

Tidigare forskning har bland annat analyserat förhållandet mellan Europakonventionens och RF:s egendomsskydd och även behandlat kommersiell expropriation utifrån de båda egendomsskydden.²⁴ Kravet på angelägna allmänna intressen har tagits upp, men endast som en del av bedömningen tillsammans med andra faktorer så som ersättningsfrågan och

²² Nergelius, J, *Hur påverkas svensk äganderättsdebatt av Europadomstolens praxis?* ur Åhman, Karin (red.), *Äganderätten: dess omfattning och begränsningar*, s. 87.

²³ Dessa organ hänvisas det till i 2 kap. 12 § 2 st. expropriationslagen.

²⁴ Arvidsson, S, *Kommersiell expropriation – en analys av egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen*, examensarbete Juridiska Fakulteten vid Lunds universitet VT 2008.

proportionalitetsprincipen.²⁵ Denna uppsats kompletterar redan befintlig forskning på området genom att det görs en djupdykning i den svenska regleringen och en utredning av begreppet angelägna allmänna intressen. Vidare redogörs det för befintliga fall där kommersiella intressen legat bakom expropriationsförslag; någonting som inte genomförts tidigare.

En aspekt som skiljer denna uppsats från tidigare forskning är huruvida Europakonventionen behandlas som en självständig del eller tillsammans med den svenska regleringen.²⁶ Här behandlas Europakonventionen tillsammans med den svenska regleringen av egendomsskyddet. Det beror på uppfattningen att Europakonventionen utgör svensk rätt, eftersom Sverige har anslutit sig till och implementerat denna i den inhemska lagstiftningen. Följden är att Sverige måste följa Europakonventionen, vilket för med sig att det inte handlar om två parallella regelsystem. Till hjälp vid genomgången av Europakonventionen används framförallt en avhandling angående Europakonventionens egendomsskydd.²⁷

1.6 Disposition

Uppsatsens andra kapitel innehåller en redogörelse för egendomsskyddets historiska utveckling och innebörd genom att det redovisas för de ändringar som har gjorts och hur paragrafen ser ut idag. Det görs med avsikten att få en förståelse för varför regeln ser ut som den gör nu. I kapitel tre utreds innebörden av begreppet angelägna allmänna intressen i syfte att fastställa gällande rätt. Det handlar här om att gå igenom förarbeten, motiv, lagar som möjliggör ingrepp i egendomsskyddet, praxis samt doktrin för att kunna göra ett uttalande om rättsläget. Kapitel fyra behandlar kommersiell expropriation och dess förhållande till angelägna allmänna intressen. Innebörden av kommersiell expropriation förklaras och det redogörs för situationer rörande kommersiell expropriation. I nämnda kapitel presenteras även åsikter som figurerar i den debatt som råder på området, i syfte att få en djupare förståelse för ämnet och dess problem. I kapitel fem analyseras angelägna allmänna intressen, dels med sikte på dess nuvarande innebörd, dels för att bedöma om en förändring behövs. Kapitel avslutas med en sammanfattning och slutsats där resultaten av analysen ställs upp.

²⁵ Arvidsson, S, *Kommersiell expropriation – en analys av egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen*, examensarbete Juridiska Fakulteten vid Lunds universitet VT 2008.

²⁶ Se framförallt Arvidsson, S, *Kommersiell expropriation – en analys av egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen*, examensarbete Juridiska Fakulteten vid Lunds universitet VT 2008.

²⁷ Åhman, K, *Egendomsskyddet: äganderätten enligt artikel 1 första tilläggsprotokollet till den Europeiska konventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna*, Iustus Förlag AB, Diss. Uppsala: Univ., Uppsala, 2000.

2 Egendomsskyddet

2.1 Historisk utveckling

2.1.1 Utredning och antagning av RF 1974

Antagandet av en ny regeringsform var ingenting som skedde över en natt. Grunden till RF utgjordes av ett omfattande tjugoförårigt utredningsarbete där utdragna förhandlingar pågick mellan partierna för att nå kompromisser.²⁸ Ett ämne som ledde till tvister som nästan satte käppar i hjulet för förslaget att skapa en ny regeringsform var huruvida de medborgerliga fri- och rättigheterna skulle grundlagfästas.²⁹ I slutändan togs ett svagt egendomsskydd in i RF.³⁰ Paragrafen stadgade att:

Enskild bör vara tillförsäkrad ersättning enligt grunder som bestämmes i lag för det fall att hans egendom tages i anspråk genom expropriation eller annat sådant förfogande.³¹

Anledningen till att någon närmare vikt inte fästes vid själva utformningen av egendomsskyddet vid upprättandet av den nya RF var för att fokus låg kring att förändra de stora frågorna i form av kammar- och valsystem. I övrigt ville Författningsutredningen³² ändra så lite som möjligt i sak för att kunna behålla det faktiska rättsläge som bildats i praxis.³³

2.1.2 Revidering 1976 och 1979

En parlamentarisk utredning, 1973 års fri- och rättighetsutredning tillsattes hösten 1973 för att se över fri- och rättigheterna i RF.³⁴ Med hänsyn till egendomsskyddet kom utredningen fram till att detta skydd skulle behållas i oförändrat skick, men att det skulle flyttas till 2

²⁸ Holmberg, E, Stjernquist, N, Isberg, M, Eliason, M & Regner, G, *Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*, uppl. 2, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2006, s. 11.

²⁹ Holmberg, E, Stjernquist, N, Isberg, M, Eliason, M & Regner, G, *Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*, s. 17.

³⁰ I RF 8 kap. 1 § se prop. 1973:90 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m. s. 130.

³¹ RF 8 kap. 1 §.

³² Tillsattes av regeringen år 1954 och hade i uppdrag att se över demokratins funktionsproblem samt modernisera RF.

³³ Bull, T & Sterzel, F, *Regeringsformen: en kommentar*, uppl. 1, SNS Förlag, Stockholm, 2010, s. 15-16.

³⁴ Förändringarna antogs genom SFS 1976:871.

kap. där fri- och rättighetskatalogen finns.³⁵ En ändring gjordes dock. Ordet enskild i paragrafen byttes ut mot varje medborgare.

Vid avslutandet av 1973 års fri- och rättighetsutredning stod det redan klart att utredningsarbetet borde fortsätta. Ytterligare en parlamentarisk utredning tillsattes, Rättighetsskyddsutredningen, i syfte att få till stånd ett förbättrat grundlagsskydd för de medborgerliga fri- och rättigheterna.³⁶ Utredningens förslag ledde till att ytterligare ändringar gjordes i egendomsskyddet 1979.³⁷ Bestämmelsen fick en ny lydelse: ”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.”³⁸ Syftet med ändringen var att förtydliga vilken ersättningsstandard som skulle gälla. Detta syfte ansågs uppnått genom att i paragrafen uttryckligen ange att ersättning ska utgå enligt lag.³⁹

2.1.3 Revidering 1994 och 2001

Efter alla ändringar som ägde rum angående egendomsskyddets placering och lydelse mellan år 1974 och 1979, följde en period av relativ stillhet på författningsområdet.⁴⁰ Denna stillhet bröts dock genom tillsättandet av ännu en parlamentarisk utredning med namnet Fri- och rättighetskommittén 1991.⁴¹ Utredningen ledde till att Europakonventionen införlivades i svensk rätt.⁴² Det i sin tur påverkade egendomsskyddet, som förstärktes. Anledningen till det starkare egendomsskyddet var utredningens önskan att precisera Europakonventionens egendomsskydd.⁴³ Skyddet förstärktes genom att inte enbart täcka tvångsöverföring genom expropriation eller annat sådant förfogande, utan att även ge ett skydd åt

³⁵ Prop. 1975/76:209 Regeringens proposition om ändring i regeringsformen s. 62.

³⁶ Holmberg, E, Stjernquist, N, Isberg, M, Eliason, M & Regner, G, *Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*, s. 18-19.

³⁷ SFS 1979:933.

³⁸ Efter ändringen 1976 återfinns bestämmelsen numera i RF 2 kap. 18 §.

³⁹ SOU 1978:34 Förstärkt skydd för fri- och rättigheter. Betänkande av rättighetsskyddsutredningen s. 167.

⁴⁰ Holmberg, E, Stjernquist, N, Isberg, M, Eliason, M & Regner, G, *Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*, s. 20.

⁴¹ Holmberg, E, Stjernquist, N, Isberg, M, Eliason, M & Regner, G, *Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*, s. 22.

⁴² Lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁴³ Prop. 1993/94:117 s. 17.

inskränkningar i användandet av mark och byggnader.⁴⁴ Ytterligare en förändring skedde genom ett krav på att det måste finnas angelägna allmänna intressen vid inskränkning av äganderätten.⁴⁵ De beslutade ändringarna infördes i RF 1994.⁴⁶

År 1999, fem år efter att Sverige anslöt sig till EU,⁴⁷ tillsattes en ny utredning för att bemöta den utveckling som uppstod som ett resultat av det ökade samarbetet inom EU.⁴⁸ Utredningen, med namnet 1999 års författningsutredning, fick i uppgift att föreslå en ändring av RF 2 kap. 18 § för att paragrafen på ett tydligare sätt skulle ge uttryck för rätten till ersättning.⁴⁹ När utredningen avslutades år 2001 stod det klart att någon uppgörelse inte hade nåtts över partigränserna, vilket ledde till att något förslag inte lades fram.⁵⁰

2.2 Nuvarande lydelse

Det har nu gått över trettio år sedan RF antogs. Den senaste revisionen av RF påbörjades 2004 när Grundlagsutredningen tillsattes i syfte att företa en samlad översyn av grundlagen.⁵¹ Enligt kommitténs direktiv fick denna vida ramar för sitt arbete, men med begränsningen att det inte var en total författningsreform som skulle genomföras.⁵² Utredningen resulterade i två tydliggöranden; dels att det var huvudprincipen om full ersättning vid expropriation som skulle gälla och dels att ”medborgare” i paragrafens första stycke skulle ersättas med ”vars och ens”.⁵³ Den senare ändringen syftade till att tydliggöra att skyddet gällde både för svenska medborgare och för andra som vistas i Sverige och avsåg inte någon ändring i sak. En ren lagteknisk förändring var att egendomsskyddet flyttades från RF 2 kap. 18 § till RF 2 kap. 15 §.⁵⁴ Egendomsskyddet har idag följande lydelse:

⁴⁴ Prop. 1993/94:117 s. 13.

⁴⁵ Prop. 1993/94:117 s. 48.

⁴⁶ SFS 1994:1468.

⁴⁷ Lag (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

⁴⁸ Kommittédirektiv 1999:71 Vissa frågor som rör regeringsformen s. 1.

⁴⁹ SOU 2001:19 Vissa grundlagsfrågor. Delbetänkande av 1999 års författningsutredning s. 75.

⁵⁰ Prop. 2001/02:72 Ändringar i regeringsformen – samarbetet i EU m.m. s. 13.

⁵¹ Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag s. 82.

⁵² Prop. 2009/10:80 s. 324.

⁵³ Prop. 2009/10:80 s. 167 och 253.

⁵⁴ Prop. 2009/10:80 s. 253.

Vars och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något 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 något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Ersättning ska 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 att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller dock vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

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

Paragrafens första stycke är först riktad mot all egendom, både fast och lös genom att endast hänvisa till ”egendom” och sedan endast på fast egendom genom hänvisningen till ”mark och byggnader”. Det skydd som först uppställs i första stycket är ett skydd mot tvångsförvärv genom expropriation eller liknande förfarande. Regler som tillåter ingrepp av denna natur finns bland annat i expropriationslagen och i plan- och bygglagen. Den lite vaga hänvisningen till ”expropriation eller annat sådant förfogande” har i förarbetena ansetts syfta till exempelvis nationalisering och socialisering av egendom (när privat egendom övertas av staten).⁵⁵ Utanför tillämpningsområdet faller ingrepp som leder till att egendom förstörs, exempelvis som en åtgärd för att undvika smitta.⁵⁶ Skydd mot inskränkningar i användandet av mark och byggnader, så kallade rådighetsinskränkningar, är det andra skyddet som uppställs i första stycket.⁵⁷ Rådighetsinskränkningar kan enligt förarbetena exempelvis omfatta byggnadsförbud eller användningsförbud.⁵⁸ Utanför rådighetsinskränkningarnas tillämpningsområde faller av naturliga skäl alla inskränkningar av lös egendom.⁵⁹

⁵⁵ Prop. 2009/10:80 s. 163.

⁵⁶ Prop. 2009/10:80 s. 163.

⁵⁷ Prop. 2009/10:80 s. 164.

⁵⁸ Prop. 1993/94:117 s. 49.

⁵⁹ Prop. 2009/10:80 s. 164.

Begreppet ”tvingas avstå sin egendom” syftar inte endast till att berövas äganderätten, utan omfattar även överföring eller ianspråktagande av nyttjanderätt och servitut om detta sker utan samtycke. Kravet är att egendomen ska vara en förmögenhetsrätt med ekonomiskt värde och att detta värde ska komma någon annan än den som avtvingas egendomen till godo.⁶⁰ Hur förmögenhetsöverföringskravet ska förstås i praktiken är dock en fråga som visat sig vara till viss del oklar.⁶¹

Trots att det hänvisas till ett egendomsskydd i relation till RF 2 kap. 15 §, anges det i förarbetena att denna formulering inte har någon självständig rättslig betydelse. Paragrafen uppställer sålunda ingen garanti för att den som äger egendom aldrig kan få sina rättigheter inskränkta. Syftet med stadgandet är snarare att konstatera att om ingrepp i egendomen sker måste det vara motiverat med hänsyn till angelägna allmänna intressen.⁶² Det finns därmed inget absolut skydd för den enskildes egendom i RF utan ingrepp kan ske om det är motiverat med hänsyn till angelägna allmänna intressen.⁶³ Anledningen till varför det inte går att ha ett ovillkorat egendomsskydd beror enligt förarbetena på att samhället har vissa behov. Markbehovet är ett exempel på ett samhällsbehov, då mark behövs för att tillgodose exempelvis naturvårds- och miljöintressen, totalförsvarsändamål, bostadsbyggande samt trafikleder och rekreation.⁶⁴ Det enda skydd som egentligen uppställs är att begränsningarna i regel kräver lagform. Det framgår genom stadgandet ”[f]ör föreskrifter som innebär inskränkningar i egendomsskyddet gäller emellertid som huvudregel att de skall meddelas i lag”.⁶⁵ På vissa håll i doktrinen framförs det att äganderätten inte erbjudits något omfattande grundlagsskydd. Den bakomliggande anledningen som det hänvisas till är följande:

Lagstiftaren har velat ge det allmänna betydande frihet att i skilda situationer kunna ingripa och övertaga egendom – fast eller lös – eller tvångsutnyttja den eller företaga sådana dispositioner att

⁶⁰ Bull, T & Sterzel, F, *Regeringsformen: en kommentar*, s. 89.

⁶¹ Se exempelvis NJA 1992 s. 337 där kravet på förmögenhetsöverföring diskuteras i relation till intrång i enskilds fiskerätt.

⁶² Prop. 1993/94:117 s. 48.

⁶³ Prop. 2009/10:80 s. 164.

⁶⁴ Prop. 1993/94:117 s. 48.

⁶⁵ Prop. 1993/94:117 s. 16.

*ägare av egendom får en begränsad användning av denna. En mera allmän grundlagsbestämmelse om egendomsskydd skulle lätt bli bindersam för en aktiv politik.*⁶⁶

2.3 Europakonventionen

2.3.1 Ratificering och införlivande

Sverige ratificerade Europakonventionen 1952 medan Europadomstolens behörighet erkändes 1966.⁶⁷ I samband med revisionen av RF 1994 bestämdes det att konventionen skulle gälla som lag i Sverige från och med den 1 januari 1995.⁶⁸ Europakonventionen innehåller folkrättsliga förpliktelser och uppställer ett egendomsskydd i artikel 1 i första tilläggsprotokollet.⁶⁹ Anledningen till att egendomsskyddet inte fick en plats i konventionen berodde på att frågan var kontroversiell och om artikeln togs med kunde det leda till att konventionen inte godkändes av samtliga berörda länder. Då målet var att så snabbt som möjligt få konventionen enhälligt undertecknad fick egendomsskyddet stå åt sidan.⁷⁰ Efter att frågan utretts ytterligare beslutades det slutligen att egendomsskyddet skulle införas i ett tilläggsprotokoll till Europakonventionen 1952, två år efter konventionen trädde ikraft.⁷¹

2.3.2 Egendomsskyddets lydelse

Artikel 1 har följande lydelse på svenska:

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 all-

⁶⁶ Petré, G & Ragnemalm, H, *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*, uppl. 12, Liber Förlag, Stockholm, 1980, s. 85.

⁶⁷ Prop. 1951:165 Godkännande av Sveriges anslutning till Europarådets konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Prop. 1966:33 Erkännandet av Europadomstolens behörighet.

⁶⁸ Lag om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁶⁹ Danelius, H, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, uppl. 3, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2007, s. 453.

⁷⁰ Åhman, K, *Egendomsskyddet: äganderätten enligt artikel 1 första tilläggsprotokollet till den Europeiska konventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna*, s. 125.

⁷¹ Åhman, K, *Egendomsskyddet: äganderätten enligt artikel 1 första tilläggsprotokollet till den Europeiska konventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna*, s. 129.

*männas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten.*⁷²

Artikeln har i doktrin delats in i tre delar för att ge en närmare inblick i hur den fungerar. Följande kan sägas, om än lite förenklat, angående vilka bestämmelser artikeln innefattar samt hur dessa förhåller sig till varandra. Den första delen utgörs av ett allmänt erkännande av rätten till egendom och återfinns i artikelns första mening. Den andra delen innebär att ingrepp i egendomsskyddet får ske om det är motiverat av allmänintresset och enligt särskilda ytterligare förutsättningar. Denna bestämmelse inryms i artikelns andra mening. Resten av artikeln utgörs sålunda av del tre som ställer upp en ovillkorlig rätt för staten att kontrollera användningen av egendom i det allmännas intresse. De olika delarna är separata, men hänger samtidigt ihop, då del två och tre ger uttryck för specifika sätt enligt vilka egendomsskyddet i del ett kan begränsas.⁷³

2.3.3 Europakonventionens ställning i svensk rätt

Efter riksdagens beslut inkorporerades Europakonventionen i svensk rätt, vilket förde med sig att konventionen kom att utgöra svensk lag i januari 1995.⁷⁴ Den fick inte ”formell rang av grundlag” i syfte att undvika dubbla regleringar av de medborgliga rättigheterna i grundlagen. Däremot infördes ett stadgande i RF (nuvarande 2 kap. 19 §) innehållande ett förbud att meddela lag eller annan föreskrift som strider mot Europakonventionen. Paragrafen infördes i syfte att markera konventionens betydelse.⁷⁵

Förhållandet mellan Europakonventionens egendomsskydd och övrigt egendomsskydd i svensk rätt förklarades i propositionen som låg till grund för införlivandet.⁷⁶ Där stadgades att Europakonventionens egendomsskydd (efter införlivandet) skulle ingå i det skydd för den enskildes egendom som fanns i vanlig lag.⁷⁷ Frågan som kan ställas i samband med det-

⁷² Artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen
<http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1009F7DB-87E3-4056-8E17-8A8A41768BA7/0/SwedishSu%C3%A9dois.pdf> publicerad 2010-06, besökt 2012-02-03. Se bilaga 1 för originaltexten.

⁷³ Cameron, I, *An introduction to the European Convention on Human Rights*, uppl. 6, Iustus Förlag AB, Uppsala, 2011, s. 139.

⁷⁴ Lag om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

⁷⁵ Jermsten, H, lagkommentar till RF 2 kap. 19 § (uppdaterad per den 1 juli 2011) Karnov.

⁷⁶ Prop. 1993/94:117.

⁷⁷ Prop. 1993/94:117 s. 15.

ta är varför utvecklingen av egendomsskyddet i RF fortsatte när det fanns ett egendomsskydd i konventionen? Enligt förarbetena är RF 2 kap. 15 § en precisering av egendomsskyddet i Europakonventionen genom att paragrafen dels innehåller en uttrycklig ersättningsregel vid ingrepp i enskilda egendom och dels genom att det även uppställs ett grundlagsskydd angående rådighetsinskränkningar avseende mark och byggnader. Det finns olikheter även när det kommer till vilken grad av intressen som måste finnas för att ingrepp ska få genomföras. I Europakonventionen talas det om ”allmänna intressen” medan RF som bekant kräver ”angelägna allmänna intressen”. Uppfattningen var att grundlagen skulle innehålla ”ett mer uttryckligt och starkare grundlagsskydd” än Europakonventionen.⁷⁸

Anledningen till varför RF skulle innehålla en precisering av Europakonventionens egendomsskydd var ett försök att minska antalet rättsfall från Sverige som togs upp i Europadomstolen.⁷⁹ Europadomstolen har tolkningsföreträde när det kommer till bestämmelserna i Europakonventionen och de stater⁸⁰ som anslutit sig måste rätta sig efter Europadomstolens domar.⁸¹ Tanken med det ökade skyddet i RF var att mål rörande egendomsskyddet skulle tas upp i svenska domstolar. Om egendomsskyddet höll samma nivå eller rentav var svagare i Sverige skulle klaganden vända sig till Europadomstolen, vilket ville undvikas.⁸²

2.4 Sammanfattning och kommentarer

Till att börja med kan det något förenklat sägas att det har funnits en gemensam politisk vilja att ha egendomsskyddsregler sedan tillkomsten av den nuvarande RF. Det som har varit föremål för diskussioner är frågan om skyddets omfattning.⁸³ Ett antal utredningar har som påvisats ovan företagits i syfte att revidera egendomsskyddet. 1994 års ändring av paragrafen är nog den ändring som fått utstå hårdast kritik genom att den har ansetts vara

⁷⁸ Prop. 1993/94:117 s. 15.

⁷⁹ Algotsson, K-G, *Äganderätt och demokrati: svensk grundlagsdebatt under 1990-talet*, uppl. 1, SNS Förlag, Stockholm, 2001, s. 49.

⁸⁰ I dagsläget är det endast stater som är anslutna till Europakonventionen. EU:s olika institutioner är inte anslutna till konventionen, vilket för med sig att beslut och domar fattade av dessa inte tas upp till prövning eller överprövning i Europadomstolen se Danelius, H, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, s. 21.

⁸¹ Danelius, H, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, s. 23.

⁸² Holmberg, E, Stjernquist, N, Isberg, M, Eliason, M & Regner, G, *Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*, s. 166.

⁸³ Prop. 1993/94:117 s. 14.

både oklar och samtidigt ge ett mer långtgående skydd än vad avsikten var.⁸⁴ Bengtsson anser att utredningens förslag var en ”hastigt ihopkommen kompromiss”.⁸⁵ Problemet i detta hänseende var att lagtexten innebar en utvidgning av ersättningsrätten, medan motiven bestämt hävdade att någon utvidgning av ersättningsbestämmelserna inte avsågs.⁸⁶

RF 2 kap. 15 § 1 st. är i sin nuvarande lydelse villkorad på så vis att ingrepp i egendomsskyddet måste vara befogat med hänsyn till angelägna allmänna intressen. Det är därför inte möjligt att få en samlad bild av egendomsskyddet utan att närmare gå in på vad kravet på angelägna allmänna intressen innebär.

I samband med införlivandet av Europakonventionen i svensk rätt ändrades egendomsskyddets lydelse i RF.⁸⁷ Det har anförts att det skydd RF uppställer är starkare än skyddet i artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Om så är fallet med hänvisning till skillnaden i intressekraven, kan endast besvaras när innebörden av angelägna allmänna intressen preciserats. Det som kan sägas mer generellt är att Europakonventionens egendomsskydd är utformat som ett minimiskydd, vilket för med sig att medlemsstaterna är fria att i sin nationella lagstiftning införa ett starkare skydd.⁸⁸ Till skillnad från egendomsskyddet i RF, med sin negativa definition och icke absoluta skydd, tycks egendomsskyddet i Europakonventionen innehålla en rätt till respekt för enskild egendom genom stadgandet ”varje fysisk eller juridisk person skall ha rätt till respekt för sin egendom”.

Frågan om vilken ställning Europakonventionen har i svensk rätt är intressant, om än en parentes. Det som kan sägas generellt är att konventionen innehar en starkare ställning än vanlig lag, eftersom det i RF 2 kap. 19 § framkommer att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med denna. Europakonventionen har dock inte grundlagsställning, eftersom den inkorporerats som lag och inte som grundlag. Den tycks befinna sig på en mellan-nivå, över lag men under grundlag.⁸⁹

⁸⁴ Algotsson, K-G, *Äganderätt och demokrati: svensk grundlagsdebatt under 1990-talet*, s. 47.

⁸⁵ Bengtsson, B, *Grundlagen och fastighetsrätten*, Nerenius & Santérus, Stockholm, 1996, s. 144.

⁸⁶ Prop. 1993/94:117 s. 17 samt se Bengtsson, B, *En problematisk grundlagsändring*, SvJT 1994 s. 920-933 på s. 920.

⁸⁷ Ändringen skedde genom SFS 1994:1468.

⁸⁸ Prop. 2009/10:162 Ersättning vid expropriation s. 125.

⁸⁹ I KU:s betänkande 1993/94:KU24 Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor hävdar regeringen att meningen inte var att skapa en ny nivå i hierarkin varför konventionen inte intog en mellanställning. Ständpunkten delas inte av alla. I prop. 1993/94:117 s. 74 framgår det att HD:s ledamö-

3 Angelägna allmänna intressen

3.1 Allmänt eller enskilt intresse

Som utgångspunkt kan frågan ställas vad skillnaden mellan allmänna och enskilda intressen egentligen innebär. Av RF 2 kap. 15 § 1 st. framgår det att ingrepp i egendomsskyddet får ske om det finns angelägna *allmänna* intressen. Utanför tillämpningsområdet torde de situationer falla då ingrepp sker enbart eller väsentligen i enskilt intresse. Problematiken ligger i att avgöra var gränsen går för vad som är tillåtet enligt lagrummet.⁹⁰ Problem uppstår endast när en enskild motsätter sig ett ingrepp. Om ingen protesterar behöver hänsyn inte tas till kravet. Det har, något förenklat, uttryckts att formuleringen uppställer ett krav på att ingreppet inte enbart gynnar den enskilde som drar direkt fördel av ingreppet. Ingreppet ska med andra ord gynna fler personer.⁹¹ Följdfrågan är hur många ”fler personer” är, hur många personer krävs det innan ett enskilt intresse kan övergå till att klassificeras som ett allmänt intresse?⁹² I ett rättsfall från Europadomstolen har ett enskilt intresse ansetts innebära ett allmänintresse då frågan om en reformerad arrendelagstiftning även berörde en större grupp människor.⁹³ Överlag saknas det rättspraxis både svensk och europeisk, angående var gränsdragningen går mellan allmänna och enskilda intressen samt hur de båda kategorierna bör definieras.⁹⁴

Bengtsson ger uttryck för åsikten att det i praktiken inte är vidare svårt att avgöra om ett intresse är allmänt eller enskilt, utan svårigheten ligger i att avgöra om intresset uppnår kravet på *angeläget* i grundlagens mening.⁹⁵ Kravet introducerades i samband med inkorporeringen av Europakonventionen och förefaller innebära att det allmännas intresse skärps i RF i jämförelse med Europakonventionen. Det är inte tillräckligt att det är ett allmänt intresse,

ter anser att det bör tas speciell hänsyn till konventionen vid inhemska lagkonflikter. Se även Strömberg, H, *Till frågan om äganderättens grundlagsskydd*, Statsvetenskaplig Tidskrift 1997 årgång 100 nr 2 s. 231-232, s. 231.

⁹⁰ Bengtsson, B, *Grundlagen och fastighetsrätten*, s. 34.

⁹¹ Bengtsson, B, *Grundlagen och fastighetsrätten*, s. 35.

⁹² Bengtsson, B, *Grundlagen och fastighetsrätten*, s. 36.

⁹³ Dom av den 21 februari 1986, James med flera mot Förenade Konungariket (James and Others v. the United Kingdom).

⁹⁴ Yttrande till Miljödepartementet, M2007/1084/F/P – överklagande i fråga om detaljplan för del av Sunnanå 12:1 m.fl., Flansbjer, Burlövs kommun i Skåne Län, s. 4.
http://centrumforrattvisa.se/files/Yttrande_till_regeringen_Thillberg.pdf publicerad 2008-01-23, besökt 2012-03-16.

⁹⁵ Bengtsson, B, *Grundlagen och fastighetsrätten*, s. 37.

intresset måste även vara angeläget för att vara berättigat.⁹⁶ Resterande del av kapitlet ägnas åt att utreda vad kravet på angeläget allmänt intresse innebär.

3.2 Grundlagstolkning gällande RF 2 kap. 15 §

När tolkning av RF 2 kap. 15 § kommer på tal tycks en del av dem som är aktiva på området vilja tolka in ett större skydd än vad paragrafen faktiskt ger uttryck för.⁹⁷ Det sker genom att den enskildes intressen betonas när en konflikt mellan enskild och det allmänna uppstår.⁹⁸ Genom att framhäva att syftet med bestämmelsen är att ge garantier åt enskilda, rättfärdigas användningen av en ”frikostig” tolkning av egendomsskyddet.⁹⁹ Till skillnad från exempelvis de negativa opinionsfriheterna i RF 2 kap. 2 §, har egendomsskyddet inte givits ett fullständigt skydd, vilket i sig talar emot en ”frikostig” tolkning.¹⁰⁰

Det kan i vissa fall vara påkallat att använda sig av en extensiv tolkning när det handlar om fri- och rättigheterna i RF:s andra kapitel. Bengtsson anser rentav att en extensiv tolkning är ”naturlig eller direkt angelägen” i relation till vissa paragrafer i RF:s andra kapitel.¹⁰¹ Men egendomsskyddet intar en särställning, eftersom skyddet inte är absolut; det går inte att utan motivering vidhålla att det är en extensiv tolkning som ska tillämpas. Det tycks snarare vara så att egendomsskyddet kan tolkas restriktivt med hänsyn till att det inte funnits någon vilja att skapa ett absolut skydd.¹⁰² Skyddet är inte ens relativt, eftersom begränsningar inte behöver regleras i lag. En restriktiv tolkning av egendomsskyddet leder till ett svagare skydd. Det för i sin tur med sig att kravet på angelägna allmänna intressen kan tolkas extensivt, eftersom det är lättare att ge ett ökat utrymme för undantag om skyddet från början är svagt.¹⁰³ Denna vetenskap leder en dock inte närmare en förståelse av vad angelägna allmänna

⁹⁶ SOU 1993:40 Fri- och rättighetsfrågor, del A: Regeringsformen s. 89.

⁹⁷ Den åsikten delas exempelvis av Holmberg, E, Stjernquist, N, Isberg, M, Eliason, M & Regner, i *Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*, s. 35.

⁹⁸ Bengtsson, B, *Om expropriation och grundlagstolkning* ur Håstad, T & Hessler, H (red.), *Festskrift till Henrik Hessler: rättsvetenskapliga studier i civilrätt och processrätt*, s. 37.

⁹⁹ Holmberg, E, Stjernquist, N, Isberg, M, Eliason, M & Regner, G, *Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*, s. 35.

¹⁰⁰ Bengtsson, B, *Om expropriation och grundlagstolkning* ur Håstad, T & Hessler, H (red.), *Festskrift till Henrik Hessler: rättsvetenskapliga studier i civilrätt och processrätt*, s. 45.

¹⁰¹ Bengtsson, B, *Om expropriation och grundlagstolkning* ur Håstad, T & Hessler, H (red.), *Festskrift till Henrik Hessler: rättsvetenskapliga studier i civilrätt och processrätt*, s. 47.

¹⁰² Bengtsson, B, *Om expropriation och grundlagstolkning* ur Håstad, T & Hessler, H (red.), *Festskrift till Henrik Hessler: rättsvetenskapliga studier i civilrätt och processrätt*, s. 47 och 56.

¹⁰³ Bengtsson, B, *Grundlagen och fastighetsrätten*, s. 37.

intressen innebär. Lagtexten i sig är inte utformad på ett sådant sätt att det vid en genomläsning går att utläsa innebörden av begreppet. Ledning får därför hämtas från grundlagens förarbeten, från lagar på fastighetsrättens område samt från rättspraxis och doktrin.

3.3 Förarbeten och motiv

I ett av förarbetena som ligger till grund för införandet av kravet på att ingrepp i egendomsskyddet måste tillgodose angelägna allmänna intressen, ger Fri- och rättighetskommittén (hädanefter kommittén) exempel på situationer som uppfyller kravet. Högst upp på listan hamnar ingrepp som motiveras av hänsyn till naturvårds- och miljöintressen.¹⁰⁴ Efter dessa kommer ingrepp motiverade av hänsyn till totalförsvaret. Även ingrepp grundade på samhällets behov av mark för ändamål såsom utbyggnad av kommunikationsleder, gator och upprättade av bostäder anses utgöra angelägna allmänna intressen.¹⁰⁵ Uppräkningen slutar med ett ”m.m.” vilket symboliserar att den inte är uttömmande. Frågan är vilka övriga ingrepp som anses utgöra angelägna allmänna intressen. Vid remisstadiet efterfrågades mer vägledning angående kravets innebörd. Det som efterfrågades var framförallt en närmare precisering av vilka de tillåtna inskränkningarna var; detta trots att det i SOU:n som låg till grund för propositionen konstaterades att det inte var möjligt att precisera den närmare innebörden av begreppet angelägna allmänna intressen.¹⁰⁶ Något förtydligande av begreppets innebörd gjordes aldrig, utan regeringen ställde sig bakom kommitténs uppfattning, vilken var att:

... det slutliga ställningstagandet till vad som är ett angeläget allmänt intresse får göras från fall till fall i den politiska beslutsprocessen i enlighet med vad som kan anses vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle.¹⁰⁷

Formuleringen togs från den allmänna motiveringen i SOU:n. Den enda skillnaden var att uttrycket ”i den politiska beslutsprocessen” inte återgavs i propositionen.¹⁰⁸ Dock torde tjänstemannabeslut fortfarande inräknas, eftersom det inte framgår att inskränkningar måste ha stöd i lag.¹⁰⁹ SOU:n innehöll även en specialmotivering till utformningen av paragra-

¹⁰⁴ Prop. 1993/94:117 s. 15.

¹⁰⁵ Prop. 1993/94:117 s. 16.

¹⁰⁶ SOU 1993:40 s. 90.

¹⁰⁷ SOU 1993:40 s. 90 samt prop. 1993/94:117 s. 16.

¹⁰⁸ Se prop. 1993/94:117 s. 16.

¹⁰⁹ SOU 1993:40 s. 234.

fen. Det angavs även däri att det inte var möjligt att i detalj beskriva vad som avses med uttrycket angeläget allmänt intresse.¹¹⁰ En något annorlunda formulering jämfört med den allmänna som regeringen ställde sig bakom fanns i specialmotiveringen:

Vad som är ett angeläget allmänt intresse måste till slut i viss mån bli föremål för en politisk värdering där hänsyn då även måste tas till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt samhälle.¹¹¹

Skillnaden mellan motiveringarna i SOU:n är att specialmotiveringen innehåller uttrycket ”politisk värdering” istället för ”den politiska beslutsprocessen” som det var tal om i den allmänna motiveringen. Ytterligare en skillnad är att uttrycket ”godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt samhälle” ersatte ”acceptabelt i ett demokratiskt samhälle”. Även i propositionen finns två olika stadganden gällande innebörden av angelägna allmänna intressen. Det första stadgandet, som angetts i stycket ovanför, är i huvudsak taget rakt av från kommitténs allmänna motivering och är placerat i den del av propositionen som berör förändringarna i egendomsskyddet.¹¹² Det andra stadgandet tycks bygga på en kombination av uttrycken ”acceptabelt i ett demokratiskt samhälle” och ”godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt samhälle”. Stadgandet återfinns under rubriken författningsskomentar och har följande lydelse:

Vad som är ett angeläget allmänt intresse måste till slut i viss mån bli föremål för en politisk värdering där hänsyn då även måste tas till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle.¹¹³

Det hade varit intressant att få reda på anledningen till att det i samma proposition finns två olika versioner av samma stadgande. Vilket ska följas, är det vad som är ”acceptabelt i ett demokratiskt samhälle” eller ”godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle”? Det ger propositionen inget svar på. Men det får förutsättas att båda ska följas, eftersom båda versionerna är intagna i propositionen.

I samband med att förarbeten och motiv undersöks ska det tilläggas att kommittén var av åsikten att ett införande av ett krav på angelägna allmänna intressen inte skulle föranleda några följdändringar i de lagar som tillät ingrepp i den enskildes egendom. Anledningen var

¹¹⁰ SOU 1993:40 s. 233.

¹¹¹ SOU 1993:40 s. 234.

¹¹² Prop. 1993/94:117 kap. 5 s. 13-19.

¹¹³ Prop. 1993/94:117 s. 48.

att dessa lagar redan ansågs uppfylla det nya kvalifikationskravet.¹¹⁴ Regeringen anslöt sig till detta synsätt i propositionen som följde kommitténs utredning.¹¹⁵

3.4 Olika lagars inställning till kravet

Då den aktuella paragrafen inte innehåller någon precisering och förarbeten och motiv innehåller svävande formuleringar söks vägledning i några av de lagar som tillåter ingrepp i enskilds egendom. Dessa lagar ansågs redan vid införandet av kravet på angelägna allmänna intressen uppfylla detta.¹¹⁶ Det kan därför vara intressant att peka på vissa lagrum som tycks vara svåra att förena med grundlagskravet.

3.4.1 Expropriationslagen

Expropriationslagen är den mest ingripande lagen inom fastighetsrätten som beviljar ingrepp i enskilds egendom genom att den möjliggör att fastigheter tvångsvis tas i anspråk.¹¹⁷ En konsekvens av lagens ingripande natur är att möjligheterna till ingrepp i huvudsak är uppställda med beaktande av det ”vägande allmänna intresset” som Bengtsson uttrycker det.¹¹⁸ Men hur angeläget det allmänna intresset behöver vara för att ingrepp ska vara tillåtna enligt expropriationslagen kan diskuteras i relation till en del av lagens paragrafer. Det anförda gäller inte för de expropriationsmöjligheter som uppställs i 2 kap. 1-6a samt 9 §§. Dessa anledningar tycks stämma överens med uppfattningen i grundlagsstadgandets förarbeten, att kravet på angelägna allmänna intressen främst rör hänsyn till naturen, ett fungerande samhälle framförallt vad gäller infrastruktur och kommunikation samt hänsyn till totalförsvaret.¹¹⁹

Det är däremot lättare att ifrågasätta om möjligheten att expropriera en fastighet på grund av befintlig eller förestående grov vanvård, expropriera för att kunna utföra vetenskapliga undersökningar och försök i fråga om fiske eller expropriera för att kunna säkra mark runt

¹¹⁴ SOU 1993:40 s. 235.

¹¹⁵ Prop. 1993/94:117 s. 16.

¹¹⁶ Prop. 1993/94:117 s. 16.

¹¹⁷ 1 kap. 1 § expropriationslagen.

¹¹⁸ Bengtsson, B, *Grundlagen och fastighetsrätten*, s. 37. För medhåll se även Ekbäck, P, *Krav på väsentlighet, lönsamhet och utförning vid tvångsförvärv av mark och rättigheter – en analys av gällande skyddsvillkor*, SvJT 2008 s. 688-705 på s. 692.

¹¹⁹ Prop. 1993/94:117 s. 15-16 och SOU 1993:40 s. 89-90.

fornlämningar lever upp till kravet på angelägenhet.¹²⁰ Även om det är svårt att se vad som är angeläget med de sist nämnda åtgärderna kvarstår de som skäl för att ingrepp ska få ske enligt expropriationslagen, vilket i sin tur talar för att de anses tillräckliga även enligt grundlagsstadgandet.¹²¹

3.4.2 Fastighetsbildningslagen

Fastighetsbildning är enligt 1 kap. 1 § fastighetsbildningslagen ett institut som möjliggör att ändringar sker i fastighetsindelningen, att överföring av fastighetstillbehör mellan fastigheter sker samt att servitutsåtgärder vidtas.

Fastighetsbildningslagen innehåller inte någon hänvisning till angelägna allmänna intressen och går inte mycket längre än att i 3 kap. 1 § uppställa ett allmänt krav på att fastighetsbildning ska ske så att fastigheten blir varaktigt lämpad för sitt ändamål, vare sig det handlar om nybildning eller ombildning av denna. Svårigheten med lagen i relation till angelägna allmänna intressen är att initiativet till ingrepp i enskilds egendom oftast sker av enskilda ägare till fastigheter, som på ett eller annat sätt vill förändra fastigheten.¹²² Problemet blir i detta avseende var kravet på angeläget allmänt intresse kommer in. Det är nämligen svårt att uppfylla kravet vid fastighetreglering.¹²³ Frågan blir särskilt aktuell när alla fastighetsägare som berörs av en förändring inte samtycker till den.¹²⁴ Bengtsson är av uppfattningen att det i varje fall måste finnas något slags allmänintresse även om fastighetsregleringen sker på enskildas initiativ. Allmänintresset ska inte vara alltför obetydligt, påstås det. Som exempel på resultat som berättigar ingrepp hänvisar Bengtsson i första hand till ingrepp som leder till en markant förbättring av en fastighet eller ingrepp som för med sig nytta åt ett flertal enskilda fastigheter.¹²⁵

Samma lag reglerar även åtgärder i form av samfälligheter. Dessa åtgärder har emellertid inte ansetts utgöra så stora problem i relation till kravet på angelägna allmänna intressen. I

¹²⁰ 2 kap. 7-8 §§ expropriationslagen samt Bengtsson, B, *Grundlagen och fastighetsrätten*, s. 37.

¹²¹ Bengtsson, B, *Grundlagen och fastighetsrätten*, s. 37 samt se vad som tidigare anförts om att inga följdändringar ansågs påkallade i samband med införandet av kravet på angelägna allmänna intressen i grundlagen under avsnitt 3.3 sista stycket.

¹²² Bengtsson, B, *Grundlagen och fastighetsrätten*, s. 46.

¹²³ Cervin, U och Jensen, U, *Mark- och miljö rätt*, uppl. 11, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 1996, s. 92.

¹²⁴ Bengtsson, B, *Grundlagen och fastighetsrätten*, s. 48.

¹²⁵ Bengtsson, B, *Grundlagen och fastighetsrätten*, 1996, s. 48.

relation till samfällighet krävs det att ingrepp sker för ändamål av stadigvarande betydelse för flera fastigheter enligt 6 kap. 1 § fastighetsbildningslagen. Vidare uppställer nämnda paragraf ett krav på att ändamålet inte ska kunna tillgodoses på ett bättre sätt. Det sistnämnda kravet stämmer överens med avsikten i motiven, att en återhållsamhet ska råda vid bildande av samfälligheter.¹²⁶

3.4.3 Plan- och bygglagen

I plan- och bygglagens portalparagraf, 1 kap. 1 §, stadgas att lagen innehåller bestämmelser om planläggning av mark och vatten och om byggnader. Lagen uppställer möjligheter för kommunerna att planera kring användningen av mark, vatten samt hur bebyggelsemiljön i övrigt ska se ut.¹²⁷ Vidare stadgas det att:

Bestämmelserna syftar till att, med hänsyn till den enskilda människans frihet, främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktig hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer.¹²⁸

Ansvaret att anta planer enligt denna lag ligger hos kommunerna enligt 1 kap. 2 §. Om vägledning endast söks i portalstadgandet kan lagen sägas stämma överens med grundlagskravet, eftersom bestämmelserna i denna syftar till att främja samhällsutvecklingen samt att det handlar om kommunala beslut, vilka i regel får anses grundade på ett tungt vägande allmänintresse.¹²⁹ Lagen bygger i sin helhet på en intresseavvägning mellan enskilda och allmänna intressen, vilket framgår av 2 kap. 1 §. Det är främst i relation till denna intresseavvägning som det kan bli aktuellt att ta grundlagsstadgandet i beaktande, det vill säga. vid avvägningen mellan enskilda och det allmännas intresse måste kravet på angelägenhet beaktas.¹³⁰

3.4.4 Anläggningslagen

Anläggningslagen¹³¹ uppställer i dess 1 § möjligheten att inrätta en gemenskapsanläggning av en anläggning som är gemensam för flera fastigheter. Lagen anger inte vilka typer av an-

¹²⁶ Prop. 1969:128 B Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till fastighetsbildningslag s. 500–506.

¹²⁷ Rösen, P, lagkommentar till 1 kap. 1 § plan- och bygglagen (uppdaterad per den 1 januari 2012) Karnov.

¹²⁸ 1 kap. 1 § plan- och bygglagen.

¹²⁹ Bengtsson, B, *Grundlagen och fastighetsrätten*, s. 54.

¹³⁰ Bengtsson, B, *Grundlagen och fastighetsrätten*, s. 55.

¹³¹ Anläggningslag (1973:1149).

läggningar som åsyftas, men dess förarbete innehåller en uppräknig.¹³² Några av de anläggningar som nämns är parkering, lekplats, vatten- och avloppsledning och värmeanläggning.¹³³

I 49 § finns ett undantag till 1 § som innebär att en väg kan inrättas även om den endast tillgodoser en fastighets behov. För att det ska vara möjligt att antingen anlägga en ny väg eller använda en redan befintlig väg krävs det enligt nämnda paragraf att behovet är av väsentlig betydelse. Problemet i anledning till grundlagskravet på angelägna allmänna intressen är att även om det finns ett väsentligt behov av en väg, så är det fortfarande ett enskilt behov, eftersom det endast behöver innefatta en fastighet. Det kan utifrån detta vara svårt att se hur denna paragraf går att förena med grundlagskravet.¹³⁴

3.5 Praxis från Europadomstolen

Europadomstolen har genom sin praxis fastställt att staterna har en stor rörelsefrihet att bedöma vad allmänna intressen utgör.¹³⁵ Domstolen förklarar sitt ställningstagande på följande sätt:

[...] the notion of "public interest" is necessarily extensive. In particular, as the Commission noted, the decision to enact laws expropriating property will commonly involve consideration of political, economic and social issues on which opinions within a democratic society may reasonably differ widely. The Court, finding it natural that the margin of appreciation available to the legislature in implementing social and economic policies should be a wide one, will respect the legislature's judgment as to what is "in the public interest" unless that judgment be manifestly without reasonable foundation.¹³⁶

Det innebär att Europadomstolen i praktiken accepterar en stats förklaring till varför en viss åtgärd är motiverad av allmänintresset såtillvida den angivna anledningen inte är uppenbarligen utan rimlig grund.¹³⁷ I förlängningen blir det alltså upp till staternas nationella

¹³² Prop. 1973:160 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till anläggningslag m.m.

¹³³ Prop. 1973:160. s. 178.

¹³⁴ Bengtsson, B, *Grundlagen och fastighetsrätten*, s. 60.

¹³⁵ Danelius, H, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, s. 457.

¹³⁶ Dom av den 21 februari 1986, James med flera mot Förenade Konungariket (James and Others v. the United Kingdom) paragraf 46.

¹³⁷ Bengtsson, B, *Grundlagen och fastighetsrätten*, s. 31.

organ t.ex. parlament och domstolar, att avgöra vilka ingrepp som tillgodoser allmänna intressen och vilka som inte gör det.¹³⁸ Av det anförda följer att Europadomstolens praxis inte är till vidare hjälp i försöket att precisera innebörden av kravet på angelägna allmänna intressen.

3.6 Praxis från svenska domstolar

Även om några följdändringar inte ansågs nödvändiga vid införandet av kravet på angelägna allmänna intressen, kan kravet ha medfört att prövningen av möjligheterna till ingrepp enligt de olika lagarna påverkats. För att se om domstolarna tar hänsyn till kravet undersöks några rättsfall från Högsta domstolen, Högsta förvaltningsrätten och hovrätten.

3.6.1 NJA 1996 s. 110

Vad som tidigare berörts gällande det faktum att det inte ansågs nödvändigt att göra följdändringar i de lagar som tillåter ingrepp i enskilds egendom, har uppmärksammats av domstolarna.¹³⁹ Högsta domstolen har behandlat frågan om hur införandet av kravet på angelägna allmänna intressen förhåller sig till olika lagar som sedan tidigare tillåter ingrepp i enskilds egendom. I NJA 1996 s. 110 kom Högsta domstolen fram till att grundlagsändringen inte påverkar tillämpningen av fastighetsbildningslagen. Det syftades i rättsfallet till att en mer restriktiv tolkning av möjligheterna till ingrepp inte är påkallad.¹⁴⁰

I det aktuella rättsfallet ville ägarna till en angränsande fastighet genom servitut få tillåtelse att utvidga rätten att använda en redan befintlig servitutväg till att transportera travhästar till travbanan.¹⁴¹ Högsta domstolen fastställde hovrättens avgörande, vilket innebar att servitutet godkändes och vägen fick användas till transport av travhästar.¹⁴² Som motivering till varför servitutet skulle godkännas hänvisades bland annat till storleken av travhästverksamheten, investeringarna som gjorts i verksamheten och besväret att transportera travhästarna på den vanliga vägen, som både var mer trafikerad och längre än den tilltänkta skogsvägen som servitutet berörde.¹⁴³ Det kan ifrågasättas vad som utgör det angelägna allmänna

¹³⁸ Danelius, H, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, s. 457.

¹³⁹ Se sista stycket i avsnitt 3.3.

¹⁴⁰ NJA 1996 s. 110 på s. 117.

¹⁴¹ NJA 1996 s. 110 på s. 110-111.

¹⁴² NJA 1996 s. 110 på s. 117.

¹⁴³ NJA 1996 s. 110 på s. 116.

intresset i detta ingrepp, men som det konstaterats kan enskilda intressen i form av att få en bättre tillfartsväg till sin fastighet vara nog för att tillgodose angelägna allmänna intressen.¹⁴⁴ I samband med ifrågasättandet kan tilläggas att det i doktrin framförts att hänsyn måste tas till hur allvarligt ett ingrepp är i den enskildes egendom när det kommer till att bedöma om det tillgodoser angelägna allmänna intressen eller inte.¹⁴⁵ Som stöd för denna åsikt hänvisas det till Europadomstolens tillämpning av egendomsskyddet i Europakonventionen.¹⁴⁶

3.6.2 RÅ 1999 ref. 76

Målet rörde nedläggningen av Barsebäck reaktor 1, vilken motsattes bland annat med hänvisning till att kravet på angeläget allmänt intresse inte var uppfyllt. Nedläggningen betraktades dock som ett led i en omställning av Sveriges energisystem. Den ansågs även vara motiverad utifrån såväl energipolitiska överväganden som av säkerhets- och miljöhänsyn. Genom det anförda kom Högsta förvaltningsdomstolen (dåvarande Regeringsrätten) till slutsatsen att kravet på angelägna allmänna intressen var uppfyllt i relation till en förtida avveckling av Barsebäck reaktor 1.

Det kan diskuteras om inte riksdagen redan innan frågan togs upp till bedömning hade fastställt att en avveckling av reaktorn skulle utgöra ett angeläget allmänt intresse genom antagandet av lagen om kärnkraftens avveckling^{147, 148}. Ett uttalande från affärsjuridiska advokatbyrån Vinge, som i sig inte hänför sig till frågan om avveckling av kärnkraften, kan ändå användas för att belysa problematiken kring angelägna allmänna intressen:

Av både rättspraxis och lagstiftningsärenden framgår att man är obenägen att ifrågasätta om kravet på angeläget allmänt intresse verkligen är uppfyllt. Såvitt vi känner till, har det aldrig ha [sic] hänt att en bestämmelse underkänts på denna grund.¹⁴⁹

¹⁴⁴ Prop. 1993/94:117 s. 48.

¹⁴⁵ Bengtsson, B, *Grundlagen och fastighetsrätten*, s. 38.

¹⁴⁶ Danelius, H, *Mänskliga rättigheter*, uppl. 5, Norstedts Juridik, Stockholm, 1993, s. 250.

¹⁴⁷ Lag (1997:1320) om kärnkraftens avveckling.

¹⁴⁸ SOU 2011:44 Fjärrvärme i konkurrens s. 334.

¹⁴⁹ Citatet är hämtat från ett PM publicerat av Vinge, <http://tpaforum.net/wp-content/uploads/2011/09/TPA-utredningen-konstitutionella-aspekter-m-m.pdf> publicerat 2011-09-02, besökt 2012-03-02. Efter citatets första mening finns en fotnot som hänvisar till *se t ex det i Betänkandet anförda RÅ 1999, ref 76*.

3.6.3 RH 2005:62

Målet rörde frågan om en överföring av mark från en jordbruksfastighet genom fastighetsreglering. Marken skulle användas för golfändamål enligt en antagen detaljplan. Ägaren till jordbruksfastigheten motsatte sig beslutet om fastighetsreglering bland annat med hänvisning till att överföringen inte tillgodosåg angelägna allmänna intressen.¹⁵⁰

Fastighetsdomstolen citerade ett uttalande i propositionen till grundlagsändringen och drog sedan sin slutsats:

Bestämmelsen bör liksom tidigare inte hindra sådana tvångsvisa överföringar av fast egendom vid fastighetsreglering också till förmån för enskilda intressen under förutsättning att det samtidigt kan sägas finnas ett angeläget allmänt intresse därav. Det råder knappast någon tvekan om att en marköverföring som sker tvångsvis för att anpassa fastighetsindelningen till en antagen detaljplan tillgodoser ett angeläget allmänt intresse.¹⁵¹

Slutsatsen kan kritiseras med hänvisning till att det inte framgår varför det inte råder någon tvekan om att ingreppet tillgodoser ett angeläget allmänt intresse. I samma mål anför Svea hovrätt att:

Då fastighetsbildning sker i överensstämmelse med gällande detaljplan är i regel det allmänna lämplighetskravet i 3 kap. 1 § fastighetsbildningslagen om att fastighet som nybildas eller ombildas skall vara varaktigt lämpad för sitt ändamål uppfyllt.¹⁵²

Det anförda kan vara anledningen till varför fastighetsdomstolen anser att ingreppet tillgodoser kravet på angelägna allmänna intressen. Svea hovrätt hänvisar även till vad fastighetsdomstolen tidigare framhållit om att upprättandet av en golfbana enligt förarbetena till fastighetsbildningslagen kan anses utgöra ett sådant ändamål som kan berättiga fastighetsbildning.¹⁵³ I likhet med övriga fall¹⁵⁴ som berör fastighetsbildningslagen nöjer sig fastighetsdomstolen med att hänvisa till NJA 1996 s. 110, varigenom det fastställs att införandet

¹⁵⁰ RH 2005:62 s. 1-2 (PDF-format).

¹⁵¹ RH 2005:62 s. 3 st. 3 (PDF-format). Se även prop. 1993/94:117 s. 49 där uttalandet kommer från.

¹⁵² RH 2005:62 s. 3 st. 7 (PDF-format).

¹⁵³ RH 2005:62 s. 3 st. 7 (PDF-format).

¹⁵⁴ Se RH 2007:71, även detta mål rörde ett motsättande av en fastighetsbildning med hänvisning till att ingreppet inte tillgodoser några angelägna allmänna intressen. Fastighetsdomstolen fortsatte på sitt inkörda spår, att hänvisa till uttalandet i NJA 1996 s. 110 och därigenom undlåta att gå in på innebörden av angelägna allmänna intressen. Svea hovrätt tog inte heller upp innebörden av angelägna allmänna intressen, då den fann att det saknades anledning med hänvisning till att överklagandet inte kunde bifallas redan på grund av att villkoren i fastighetsbildningslagen inte var uppfyllda.

av grundlagskravet inte påverkar tillämpningen av fastighetsbildningslagen i en mer restriktiv riktning.¹⁵⁵ Genom stadgandet avfärdas ägarens protest gällande avsaknaden av angelägna allmänna intressen och någon utläggning om grundlagskravets innebörd ges inte.

3.7 Doktrin

Ett problem med kravet på angelägna allmänna intressen och den innebörd det givits är det faktum att det i regel alltid går att hitta en viss nytta med det allmännas åtgärder; detta oberoende av hur besvärande de kan tänkas vara för en enskild.¹⁵⁶

Karl-Göran Algotsson¹⁵⁷ (hädanefter Algotsson) anser att riksdagen, genom införandet av grundlagsändringen, har fått fria tyglar att bedöma vad som utgör angelägna allmänna intressen, eftersom någon precisering av begreppet inte togs in i varken SOU:n eller propositionen. Vidare är det svårt att se hur domstolarna ska kunna finna en bestämmelse om ingrepp i enskilds egendom som stridande mot kravet på angelägna allmänna intressen, speciellt om bedömningen grundar sig på förarbetenas opreciserade uttalanden.¹⁵⁸ Mer generellt formulerat, är det svårt att se hur en lag eller en bestämmelse däri skulle anses vara i strid med kravet på angelägna allmänna intressen, vilket enligt RF 11 kap. 14 § krävs för att kunna undlåta att tillämpa lagen eller bestämmelsen ifråga.¹⁵⁹

För att falla utanför paragrafens räckvidd och därmed anses otillåtet, skulle ingreppet behöva vara motiverad av enskilda intressen och enbart tillgodose dessa.¹⁶⁰ Det är svårt att ge ett exempel på en sådan situation, eftersom kravet på angeläget allmänt intresse även ska anses vara tillgodosett när en enskild behöver mark för att bygga en utfartsväg till sin fastighet.¹⁶¹

Några funderingar som tagits upp i doktrin som är värda att belysas här är om det ständigt, i alla situationer som uppkommer, ska vara samma grad av allmänt intresse närvarande för

¹⁵⁵ RH 2005:62 s. 3 st. 4 (PDF-format).

¹⁵⁶ Bengtsson, B, *Om expropriation och grundlagstolkning* ur Håstad, T & Hessler, H (red.), *Festskrift till Henrik Hessler: rättsvetenskapliga studier i civilrätt och processrätt*, s. 35.

¹⁵⁷ Karl-Göran Algotsson är forskare, docent och universitetslektor vid Uppsala Universitet.

¹⁵⁸ Algotsson, K-G, *Äganderätt och demokrati: svensk grundlagsdebatt under 1990-talet*, s. 40.

¹⁵⁹ När paragrafen inte längre kräver att någonting står i uppenbar strid med grundlagen blir följden att domstolarnas ställning stärks då de får en föräträd möjlighet att pröva lagar som kan strida mot grundlagen.

¹⁶⁰ Bengtsson, B, *En problematisk grundlagsändring*, SvJT 1994 s. 920-933 på s. 924.

¹⁶¹ Prop. 1993/94:117 s. 48.

att ett ingrepp ska få ske med beaktande av grundlagskravet. Bengtsson delar i sin framställning med sig av en del intressanta tankar. Till att börja med resonerar han kring om graden av allmänt intresse beror på hur ingripande ingreppet är. Kan det exempelvis vara berättigat att acceptera ett mindre viktigt allmänt intresse när det gäller rådighetsinskränkningar än expropriation, eftersom den sistnämnda åtgärden är mer ingripande?¹⁶²

Ett sätt att hantera frågan på är att använda sig av en intresseavvägning i relation till kravet på angelägna allmänna intressen.¹⁶³ En sådan intresseavvägning förekommer redan i flertalet av de lagar på fastighetsrättens område som möjliggör ingrepp i enskilds egendom och innebär en avvägning mellan de olägenheter som ingreppet orsakar och de fördelar som följer av det.¹⁶⁴ Om lagarna som grundlagsstadgandet relaterar till använder sig av en intresseavvägning kan det vara på sin plats att använda sig av samma avvägning när det kommer till själva kravet på angelägna allmänna intressen. Anledningen till varför en intresseavvägning skulle kunna användas är för att uppfylla motivuttalandet om att vad som utgör angelägna allmänna intressen måste bedömas i relation till vad som är rättssäkert. Följden av att en intresseavvägning tillämpas i samband med grundlagsstadgandet blir att en bedömning görs av vad som är angeläget i relation till hur pass ingripande en åtgärd i den enskildes egendom är. Som stöd för denna teori hänvisar Bengtsson till Europadomstolens tillämpning av egendomsskyddet i Europakonventionen.¹⁶⁵

Vidare undrar Bengtsson om det inte i kravet på angelägna allmänna intressen får tolkas in en reservation, vilket för med sig att ”helt bagatellartade” ingrepp inte ska hindras av kravet.¹⁶⁶ Han anser att detta är en ”ganska rimlig modifikation” av bestämmelsen och bör gälla trots att den inte framgår direkt av regelns lydelse.¹⁶⁷

Peter Ekbäck¹⁶⁸ (hädanefter Ekbäck) har tagit sig an uppgiften att, genom att uppställa några kriterier, försöka tydliggöra grundlagskravet. För att använda hans egna ord ”operationa-

¹⁶² Bengtsson, B, *Grundlagen och fastighetsrätten*, s. 37.

¹⁶³ Bengtsson, B, *Grundlagen och fastighetsrätten*, s. 38.

¹⁶⁴ Se exempelvis 2 kap. 12 § 1 st. expropriationslagen, 6 § anläggningslagen, 5 kap. 4 § fastighetsbildningslagen samt 2 kap. 1 § plan- och bygglagen.

¹⁶⁵ Bengtsson, B, *Grundlagen och fastighetsrätten*, s. 38.

¹⁶⁶ Bengtsson, B, *Grundlagen och fastighetsrätten*, s. 47.

¹⁶⁷ Bengtsson, B, *En problematisk grundlagsändring*, SvJT 1994 s. 920-933 på s. 925.

¹⁶⁸ Peter Ekbäck är docent vid Kungliga Tekniska Högskolan i Stockholm. Han är aktiv inom mark- och fastighetsjuridik och framförallt inriktad mot fastighets- och rättighetssystem. Informationen är hämtad från

liserar” han begreppet angelägna allmänna intressen. Till att börja med måste ingreppet röra ett visst bestämt markområde för att bestämmelsen ska aktualiseras. Vidare finns ett krav på att ändamålet ska vara nyttigt för samhället. Vad som är nyttigt för samhället kan bedömas utifrån tre kriterier. Det första kriteriet berör lönsamhetsfrågan. De ekonomiska fördelar som följer av ett ingrepp måste överstiga de kostnader som är förenade med åtgärden. Det handlar här om att säkra en effektivare markanvändning. Kriterium nummer två går under namnet lokalisering och utformning och behandlar den avvägning som måste göras i det fall det finns alternativa lokaliseringsplatser eller möjligheter att utforma ett projekt.¹⁶⁹ Om denna situation uppstår ska det alternativ som innefattar lägst kostnader, skador och olägenheter väljas. Det tredje och sista kriteriet som uppställs rör väsentligheten. Det måste således handla om en åtgärd av betydelse från ett samhällsperspektiv. Som exempel på åtgärd som tillgodoser kravet på angelägna allmänna intressen och sker till förmån för en större grupp individer nämns utbyggnad av större infrastrukturanläggningar samt skydd av naturområden. Åtgärder som tillgodoser kravet, men som endast sker till förmån för enstaka eller enskild, kan vara åtgärder som leder till att en fastighet anses vara funktionsduglig. De kan handla om att anlägga en utfart samt få tillgång till vatten- och avloppssystemen.

På fastighetsrättens område hänvisas det emellanåt till att det finns ett allmänt intresse av att fastigheter och mark används på bästa sätt. Så må vara fallet, men som Ekbäck skriver i sin artikel är det viktigt att skilja mellan detta argument och väsentlighetsargumentet. Det senare innebär att en åtgärd endast får ske i de fall den leder till en markant förbättring av den aktuella fastigheten eller marken. En åtskillnad är påkallad, eftersom styrkan i argumenten skiljer sig åt. Att fastighet eller mark ska användas på bästa sätt är ett svagare argument än väsentlighetsargumentet, då det är möjligt att ett ingrepp gör så att en fastighet används på ett bättre sätt utan att det för den delen leder till en markant förbättring av densamma.¹⁷⁰

När det gäller åtgärder som inte uppfyller kravet på angelägna allmänna intressen hänvisas till åtgärder så som poolanläggning, byggande av lusthus eller anläggande av blomsterrabatt till förmån för enstaka fastighet. Slutligen anges att det i samband med väsentlighetskravet

Norstedts Juridik på [http://www.nj.se/personid/Peter-Ekb%C3%A4ck%20\(2DBED5BEE57461B8C12577FB0037E3FA\)](http://www.nj.se/personid/Peter-Ekb%C3%A4ck%20(2DBED5BEE57461B8C12577FB0037E3FA)) besökt 2012-02-29.

¹⁶⁹ Ekbäck, P, *Krav på väsentlighet, lönsamhet och utformning vid tvångsförvärv av mark och rättigheter – en analys av gällande skyddsvillkor*, SvJT 2008 s. 688-705 på s. 690.

¹⁷⁰ Ekbäck, P, *Krav på väsentlighet, lönsamhet och utformning vid tvångsförvärv av mark och rättigheter – en analys av gällande skyddsvillkor*, SvJT 2008 s. 688-705 på s. 705. Se vidare samma artikel s. 699-705 för ett exempel på ett rättsfall (Åbrolla) där ett ingrepp saknar väsentlig betydelse.

krävs att ingreppet är till nytta för fler än just den individ som omedelbart vinner på det, om det så endast är på ett indirekt plan.¹⁷¹

På vissa håll i doktrinen talas det om att ändamålet med ett ingrepp i enskilds egendom måste vara samhällsekonomiskt lönsamt. Det innebär som bekant att ingreppet i sig ska leda till en förbättring, att de sammanlagda fördelarna bör överstiga de sammanlagda nackdelarna.¹⁷² Det låter onekligen bra, men stadgandet i sig är ingenting som för en närmare en precisering av innebörden av angelägna allmänna intressen. Det stödjer dock Bengtssons tes om att en intresseavvägning kan tillämpas i relation till grundlagskravet.¹⁷³ Det har även framhållits i relation till ingrepp i enskilds egendom att det avgörande inte är *vem* som vill få till stånd ingrepp, utan *varför*. Det som är avgörande är ändamålet med ingreppet.¹⁷⁴

3.8 Sammanfattning och kommentarer

Till att börja med är det värt att upprepa att problemet med att fastställa innebörden av angelägna allmänna intressen endast uppkommer om en enskild motsätter sig ett ingrepp. Har den enskilde inget emot att ingreppet sker behöver någon hänsyn inte tas till kravet. I realiteten har dock de flesta någonting emot att det allmänna gör ingrepp i deras egendom.

Som påvisats är förarbetena inte till vidare hjälp i sökandet efter en närmare precisering av kravet på angelägna allmänna intressen. De innehåller till största del svävande formuleringar och uppräkningsav exempel som följs åt av ordet m.m. utan att någon egentligen har svaret på vilka ytterligare åtgärder, förutom de uppräknade, som kan rättfärdigas.¹⁷⁵ Följden av att förarbetsuttalandena är oklara är att det är svårt att tillämpa dem i ett konkret fall.¹⁷⁶

Problemet med de lagar på fastighetsrättens område som tillåter ingrepp i enskilds egendom är att de flesta innehåller, i skiftande omfattning, lagrum där endast enskilda intressen

¹⁷¹ Ekbäck, P, *Krav på väsentlighet, lönsamhet och utformning vid tvångsförvärv av mark och rättigheter – en analys av gällande skyddsvillkor*, SvJT 2008 s. 688-705 på s. 691. Se även avsnitt 3.1 ovan.

¹⁷² Sjödin, E, Ekbäck, P, Kalbro, T & Norell, L, *Markåtkomst och ersättning: för bebyggelse och infrastruktur*, s. 15-16.

¹⁷³ Ekbäck, P, *Krav på väsentlighet, lönsamhet och utformning vid tvångsförvärv av mark och rättigheter – en analys av gällande skyddsvillkor*, SvJT 2008 s. 688-705 på s. 691.

¹⁷⁴ Sjödin, E, Ekbäck, P, Kalbro, T & Norell, L, *Markåtkomst och ersättning: för bebyggelse och infrastruktur*, s. 15.

¹⁷⁵ Bengtsson, B, *Om expropriation och grundlagstolkning* ur Håstad, T & Hessler, H (red.), *Festskrift till Henrik Hessler: rättsvetenskapliga studier i civilrätt och processrätt*, s. 56.

¹⁷⁶ Ekbäck, P, *Krav på väsentlighet, lönsamhet och utformning vid tvångsförvärv av mark och rättigheter – en analys av gällande skyddsvillkor*, SvJT 2008 s. 688-705 på s. 690.

gynnas eller där det förvisso krävs ett allmänt intresse, men där det kan ifrågasättas om detta är angeläget.¹⁷⁷ Det ovan sagda är någonting som gör att det stundtals är svårt att förena lagarnas lydelse med grundlagens krav, såvida utgångspunkten är att ordet *angeläget* ska ha en verklig innebörd. Nu förhåller det sig så att lagarna på området har ansetts uppfylla kravet i grundlagen redan vid dess tillkomst. Följden är att både enskilda intressen och allmänna intressen utan vidare tyngd eller angelägenhet används för att möjliggöra ingrepp. Det leder i sin tur till att kravet förlorar i vikt genom att *angelägenheten* helt kan utelämnas utan att ingreppen förhindras. Resultatet blir att allt och inget kan inrymmas i kravet.¹⁷⁸

Svårigheten med de flesta rättsfall som tar upp frågan om angelägna allmänna intressen är att de rör fastighetsbildningslagen. Det är ett problem, eftersom Högsta domstolen i NJA 1996 s. 110 ansåg att kravet på att angelägna allmänna intressen saknade inverkan när fastighetsbildningslagen skulle tillämpas. Rättsfallen bidrar därför inte till någon djupare förståelse för vad som utgör angelägna allmänna intressen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att innebörden av begreppet angelägna allmänna intressen är otydlig på så vis att det är oklart vilka åtgärder, förutom de som räknas upp i förarbetena, som uppfyller kravet. Detta trots framförallt försök i doktrin att förtydliga kravets innebörd.¹⁷⁹ Även om det är uppskattat att försök till tydliggörande sker, är det dock anmärkningsvärt hur lika kriterierna som Ekbäck uppställer är jämfört med den proportionalitetsbedömning som Högsta förvaltningsrätten anger i RÅ 1999 ref. 76. Försiktighet är påkallad vid användning av Ekbäcks resonemang med hänsyn till att Högsta förvaltningsrätten i fallet behandlade frågan om angelägna allmänna intressen först, avskild från proportionalitetsprincipen, som behandlades i sist.

Av det som framkommer i doktrinen tyder mycket på att riksdagen har fria tyglar att avgöra vad kravet innebär, medan domstolarna, om de följer förarbeten, kommer att ha svårt att finna några bestämmelser som strider mot kravet på grund av dess vaga innebörd. Problematiken underlättas inte av att förarbetena uttryckligen stadgar att enskilda behov av exempelvis en utfartsväg kan tillgodose angelägna allmänna intressen.

¹⁷⁷ Se exempelvis 2 kap. 7-8 §§ expropriationslagen och 49 § anläggningslagen.

¹⁷⁸ Algotsson, K-G, *Äganderätt och demokrati: svensk grundlagsdebatt under 1990-talet*, s. 40.

¹⁷⁹ Ekbäck, P, *Krav på väsentlighet, lönsamhet och utformning vid tvångsförvärv av mark och rättigheter – en analys av gällande skyddsvillkor*, SvJT 2008 s. 688-705 på s. 690-691.

4 Kommersiell expropriation och angelägna allmänna intressen

4.1 Tillbakablick - varför exproprieras det?

Innan kommersiell expropriation diskuteras kan det vara till hjälp att kortfattat återkoppla till vad den ursprungliga tanken var med att tillåta expropriation och övriga tvångsingrepp. Ursprungligen var det det allmänna som ansvarade för samtliga samhällseliga angelägenheter.¹⁸⁰ I egenskap av ansvarig behövde det allmänna ibland som en sista utväg vidta åtgärder i form av expropriation och tvångsingrepp i enskilds egendom för att säkra att samhällsnyttiga projekt kunna genomföras. Det handlade främst om infrastrukturen, att tillhandahålla byggnader och allmänna vägar.¹⁸¹ Åtgärderna var ingripande, men utan dem hade ägarna till den enskilda egendomen kunnat motsätta sig frångandet eller rådighetsinskränkningen av egendomen eller begära ett orimligt högt pris och därigenom försvåra för genomförandet av samhällsnyttiga åtgärder.¹⁸²

4.2 Vad är kommersiell expropriation?

Det finns olika former av kommersiell expropriation. En form växte fram under 1980- och 1990-talets avregleringar, bolagiseringar och privatiseringar, då en förändring skedde gällande vem som hade ansvaret för samhällsangelägenheterna. Fokus har till viss del skiftat från det allmänna till privata aktörer. Denna skiftning har på senare år lett till att privata aktörer använt sig av expropriation och tvångsingrepp för att komma över mark för kommersiella ändamål.¹⁸³ Ett exempel på vad som följer i privatiseringens spår är det faktum att de tidigare statligt ägda bolagen Vattenkraft och Sydkraft (nuvarande E.ON) numera är börsnoterade bolag som tjänar miljoner kronor.¹⁸⁴ Vad kan då sägas utgöra kommersiella ändamål? Som exempel ges den situation när aktörer inom tele- och datakommunikationsbranschen tvångsförvärvar mark för att kunna bygga ut ledningar och telemaster samt andra an-

¹⁸⁰ Kommittédirektiv 2005:147 s. 2.

¹⁸¹ Prop. 1993/94:117 s. 48-49.

¹⁸² SOU 2008:99 Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m. s. 17.

¹⁸³ Bonde, F, *Expropriation med kommersiella förtecken – några ersättningsfrågor*, SvJT 2003 s. 970-980 på s. 971.

¹⁸⁴ Kindbom, M, *Allemansrättens försvarare och kritiker möttes*, Mitt i Juridiken.
<http://www.infotorgjuridik.se/premium/mittijuridiken/article138346.ece?format=print> publicerad 2009-10-22, besökt 2012-03-15.

läggningar för tele- och datakommunikation.¹⁸⁵ Andra kommersiella ändamål är kraftbolagens upprättande av vindkraftverk och elbolagens dragningar av elledningar.¹⁸⁶

Nu när gränsen inte är så tydlig mellan vad som sköts i offentlig respektive enskild regi, uppstår problem. I första hand kretsar problemet kring de kommersiella aktörernas vinstintressen. Några sådana intressen hade egentligen inte det allmänna när det hade ansvaret, utan det strävade till största del efter att tillhandahålla en god samhällsservice.¹⁸⁷ Den situation som uppkommer idag är att det i ökad grad finns ett privat vinstintresse bakom expropriationer samtidigt som ursprungstanken kvarstår, nämligen att det är olika slags samhällsintressen som ska tillgodoses.¹⁸⁸ Inom de flesta områden, exempelvis vad gäller utbyggnaden av ledningar, har de kommersiella aktörerna samma rätt att vidtaga tvångsingrepp som de offentligt ägda verken eller subjekten hade förr.¹⁸⁹ Frågan är hur kommersiella expropriationer förhåller sig till kravet på angelägna allmänna intressen. Kan det ens vara tal om ett angeläget allmänt intresse när en expropriation motiveras av vinstintressen?

Det är inte bara när kommersiella aktörer tar över efter det allmänna som kommersiell expropriation kan vara för handen. En annan form av kommersiell expropriation uppstår när det allmänna använder tvångsingrepp för att gynna kommersiella aktörer. Det kan vara så att kommersiella aktörer håller sig i bakgrunden och låter det allmänna vidta tvångsingrepp till deras förmån, för att de ska kunna expandera sin verksamhet. I utbyte kan det allmänna få ta del av den vinst som företaget planerar att erhålla.¹⁹⁰ I illustreringssyfte kan följande exempel ges: en kommun tvångsinlöser mark för att i nästa steg överlåta denna till en kommersiell aktör som sedan bygger ett köpcentrum. Köpcentrat tillhandahåller en rad affärer, allt från klädesaffärer till inredning- och hemelektronikaffärer. I det påhittade exemplet handlar det inte om att den kommersiella aktören har övertagit något av det allmännas ansvarsområden och därför behöver använda sig av tvångsingrepp för att kunna utföra samhällsnyttiga åtgärder. I denna uppsats har det tillvägagångssätt då det allmänna vidtar

¹⁸⁵ Kommittédirektiv 2005:147 s. 2.

¹⁸⁶ Sjödin, E, Ekbäck, P, Kalbro, T & Norell, L, *Markåtkomst och ersättning: för bebyggelse och infrastruktur*, s. 15.

¹⁸⁷ Bonde, F, *Expropriation med kommersiella förtecken – några ersättningsfrågor*, SvJT 2003 s. 970-980 på s. 971.

¹⁸⁸ SOU 2008:99 s. 197.

¹⁸⁹ Bonde, F, *Expropriation med kommersiella förtecken – några ersättningsfrågor*, SvJT 2003 s. 970-980 på s. 971.

¹⁹⁰ Bergman, F, *Skona oss från en outlet i trädgården*, Expressen. <http://www.expressen.se/debatt/fredrik-bergman-skona-oss-fran-en-outlet-i-tradgarden/> publicerad 2010-08-16, besökt 2012-03-15.

tvångsingrepp för att sedan överlåta marken till kommersiella aktörer fått namnet indirekt kommersiell expropriation.¹⁹¹

En fråga som inte berörs i denna uppsats, men som likväl är central när det kommer till att diskutera kommersiell expropriation, är frågan om vilken ersättning som ska betalas för ingreppet. Saken ställs på sin spets när det kommer till frågan om kommersiella aktörer ska betala mer än offentliga aktörer när de vidtar tvångsingrepp.¹⁹² Denna rättspolitiska diskussion pågår fortfarande och har även fångat regeringens uppmärksamhet.¹⁹³

För att förmedla rätt bild av hur läget ser ut idag måste det klagöras att även om kommersiella aktörer genomför tvångsingrepp, kan dessa fortfarande vara berättigade om de uppfyller kravet på angelägna allmänna intressen.¹⁹⁴ Den aktuella frågan är hur kravet på angelägna allmänna intressen förhåller sig till kommersiella expropriationer, framförallt när de genomförs för att tillgodose vinstsyften.

Ett sätt att visa den ökade mängden av kommersiella expropriationer är att presentera statistik över hur utvecklingen sett ut under de senaste 30 åren. Denna information presenteras i en statlig utredning angående hur expropriationslagens ersättningsbestämmelser tillämpas.¹⁹⁵ Även om informationen inte tillför något vad gäller expropriationsorsaken, visar ökningen hur vanligt förekommande kommersiella expropriationer är, vilket är någonting som kan tas i beaktande när expropriationsorsaken utreds. Året som det utgås från är 1975. Då stod det allmänna, det vill säga statliga myndigheter, landsting och kommuner för ca 80 procent av de åtgärder som innebar att enskilda tvingades avstå sin mark. Det motsvarar 75 fall av totalt 95; resterande 20 procent av tvångsförfoganden svarade privata aktörer för, det vill säga andra juridiska personer än det allmänna samt enskilda personer. År 2005 såg det annorlunda ut. Det allmänna stod då för 18 av 53 fall, en sänkning ner till ca 34 procent av totalen. De privata aktörerna svarade istället för majoriteten, närmare bestämt 35 av fallen, motsvarande 66 procent.¹⁹⁶

¹⁹¹ Mer om detta i avsnitt 4.4 i samband med att fall som rör kommersiell expropriation presenteras.

¹⁹² Bonde, F, *Expropriation med kommersiella förtecken – några ersättningsfrågor*, SvJT 2003 s. 970-980.

¹⁹³ Vilket lett till upprättandet av följande, kommittédirektiv 2005:147, SOU 2008:99 samt prop. 2009/10:162 Ersättning vid expropriation.

¹⁹⁴ Bonde, F, *Expropriation med kommersiella förtecken – några ersättningsfrågor*, SvJT 2003 s. 970-980 på s. 975.

¹⁹⁵ SOU 2007:29 Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser?

¹⁹⁶ SOU 2007:29 s. 95-96.

4.3 Debatten om kommersiell expropriation

Utgångspunkten när det kommer till användandet av expropriationsinstitutet är att det i första hand ska ske för att tillgodose behov i form av byggandet av skolor, sjukhus eller infrastruktur. Denna ståndpunkt tycks vara någonting som både förespråkarna och motståndarna delar.¹⁹⁷ Det är emellertid till viss del felaktigt att prata i termer om förespråkare och motståndare, framförallt med hänsyn till att det inte finns några tydliga förespråkare. De som anser att kommersiell expropriation är någonting som ska få ske har inte för vana att uttrycka denna åsikt till allmänheten. Det beror på ämnets kontroversialitet; det kan finnas fördelar med att hålla en låg profil när det kommer till ämnen som väcker känslor hos allmänheten. Det anförda stämmer in på politiker, både i kommunala församlingar och i regering och riksdag.

När kommersiell expropriation kommer på tal börjar åsikterna gå mer isär. De som motsätter sig kommersiell expropriation väljer ofta att betona avsaknaden av angelägna allmänna intressen. De framhäver svårigheten att förena kravet på angelägna allmänna intressen med det vinstsyfte som driver de kommersiella aktörerna.¹⁹⁸ Med hänsyn till hur vanligt förekommande kommersiella expropriationer har blivit anser en del kritiker att det nu lite tillspetsat handlar om ”inflytelserika privata intressen” och inte angelägna allmänna intressen.¹⁹⁹ Kritiska röster menar även att viktiga samhällsintressen överskuggas av kommersiella intressen.²⁰⁰ I de fall kommunerna föreslår expropriation för att sedan kunna upplåta marken till kommersiella aktörer anser motståndarna att det handlar om kommunalt maktmissbruk. Maktmissbruket motiveras av kommunernas förhoppning att de i slutändan ska kunna ”kamma hem en vinst”.²⁰¹

Om de som godtar expropriation för enkelhets skull kallas för förespråkare, så framhäver de å andra sidan att de planer som ligger bakom expropriationen uppfyller kravet på angelägna allmänna intressen. Det handlar enligt förespråkarna fortfarande om att bidra till

¹⁹⁷ Kommittédirektiv 2005:147 s. 2.

¹⁹⁸ Bergman, F, *Skona oss från en outlet i trädgården*, Expressen. <http://www.expressen.se/debatt/fredrik-bergman-skona-oss-fran-en-outlet-i-tradgarden/> publicerad 2010-08-16, besökt 2012-03-15.

¹⁹⁹ Crafoord, C och Strömmer, G, *Bravaden i Burlöv – några reflektioner om äganderätt, staten och kapitalet* ur Åhman, Karin (red.), *Äganderätten: dess omfattning och begränsningar*, s. 54.

²⁰⁰ Pettersson, L-G, förbundsordförande LRF, *Ask sviker äganderätten*, DN. <http://www.dn.se/debatt/ask-sviker-aganderatten> publicerad 2010-01-19, besökt 2012-03-15.

²⁰¹ Bergman, F, *Skona oss från en outlet i trädgården*, Expressen. <http://www.expressen.se/debatt/fredrik-bergman-skona-oss-fran-en-outlet-i-tradgarden/> publicerad 2010-08-16, besökt 2012-03-15.

samhällsutvecklingen, även om det är kommersiella aktörer som genomför expropriationen istället för det offentliga.²⁰² Anledningen till skiftet är som fastställts den privatisering som skett under de senaste årtiondena.²⁰³ Vidare anser förespråkarna att vinstintresset inte är en faktor som ska tas med i bedömningen utan om grundlagskravet är uppfyllt ska åtgärden få genomföras.²⁰⁴

4.4 Fall rörande kommersiell expropriation

4.4.1 Burlöv kommun

Burlöv kommun antog en detaljplan som möjliggjorde utbyggnad av industri-, logistik-, kontors- och lagerverksamhet på en av kommunen ägd jordbruksmark. Initiativet, upprättandet och bekostandet av detaljplanen stod den privata markexploatören Brinova för. Avsikten var att upprätta ett logistikcenter för tung lastbilstrafik. Anläggningen skulle utarrenderas till transportkoncernen DHL efter det att kommunen överlätit marken till Brinova.²⁰⁵ Detaljplanen påverkade redan befintliga fastigheter i området. Enligt kommunens miljöförvaltning skulle dessa inte vara lämpliga för boende sett ur miljö- och hälsosynpunkt. Kommunen skulle därför lösa in fastigheterna under tiden anläggningen upprättades.²⁰⁶

Det var framförallt ägarna till en fastighet som motsatte sig genomförandet av detaljplanen, eftersom det skulle betyda att kommunen tvångsinlöste deras fastighet för att möjliggöra anläggandet av en extra infart till lastbilsterminalen. Den extra infarten fanns inte med i den ursprungliga detaljplanen, utan hade tillkommit efter önskemål från DHL.²⁰⁷ Den för uppsatsen relevanta frågan är om det finns ett angeläget allmänt intresse som tillåter att tvångsinlösen av fastigheten sker. På ett enda ställe i planhandlingarna hänvisas det till ett intresse av allmän karaktär genom påståendet att markanvändningen ger utrymme för nya arbetsplatser, vilket anses tillgodose ett väsentligt samhällsintresse. På fler ställen finns det däremot uttalanden i stil med:

²⁰² Kommittédirektiv 2005:147 s. 2.

²⁰³ Se ovan avsnitt 4.2 st. 1.

²⁰⁴ Kommittédirektiv 2005:147 s. 2.

²⁰⁵ Yttrande till Miljödepartementet, M2007/1084/F/P – överklagande i fråga om detaljplan för del av Sunnanå 12:1 m.fl., Flansbjerg, Burlövs kommun i Skåne Län, Centrum för rättvisa s. 2.
http://centrumforrattvisa.se/files/Yttrande_till_regeringen_Thillberg.pdf publicerat 2008-01-23, besökt 2012-03-16.

²⁰⁶ Yttrande till Miljödepartementet, M2007/1084/F/P s. 3.

²⁰⁷ Yttrande till Miljödepartementet, M2007/1084/F/P s. 4.

Anläggningen syftar till att få en ändamålsenlig terminal som är anpassad till dagens logistik-tänkande, samt att vara en viktig knutpunkt i DHL:s framtida nätverk.²⁰⁸

Det finns en obalans mellan det skäl som anges från samhällsynpunkt och de skäl som grundar sig på de intressen som företagen har. Det kan argumenteras för att kommunen i detta fall är mer intresserad att tillgodose företagens enskilda ekonomiska intressen än att utforma planen så att den påverkar omgivningen så lite som möjligt.²⁰⁹ Ett svagare argument som trots allt förtjänas att nämnas i detta sammanhang är att skapandet av nya arbetsplatser inte är någonting som har ansetts utgöra ett angeläget allmänt intresse varken i förarbetena, rättspraxis eller i doktrinen.²¹⁰ Att kommunen presenterar ett allmänt intresse i relation till markanvändningen i stort är en sak, men i den aktuella situationen handlade det inte om lastbilsterminalen som sådan utan endast om den extra infart som föreslogs.²¹¹ Av handlingarna framgår det inte att kommunen hänvisar till något allmänt intresse som stöd för det ingrepp som den extra infarten för med sig. Än mindre framgår det att de anger ett angeläget sådant.

Efter att utan framgång ha klagat till länsstyrelsen var det slutligen upp till regeringen att avgöra om den antagna detaljplanen skulle stå fast.²¹² Regeringen finner att kommunen i egenskap av ägare till marken har en betydande frihet att utforma planen som de önskar, men att det i denna frihet även ligger en möjlighet att se till så att enskilda intressen som de befintliga fastighetsägarna har tillgodoses. Med hänvisning till att det finns en version av planen som innebär att fastigheten inte behöver tvångsinlösas, finner regeringen att kommunen inte har visat att det från allmän synpunkt var nödvändigt att välja den version som innebar tvångsinlösen.²¹³

²⁰⁸ Miljökonsekvensbeskrivningen s. 7, bilaga 6. Finns återgett i Yttrande till Miljödepartementet, M2007/1084/F/P s. 5.

²⁰⁹ Miljökonsekvensbeskrivningen s. 7, bilaga 6. Finns återgett i Yttrande till Miljödepartementet, M2007/1084/F/P s. 5.

²¹⁰ Att argumentet är svagare beror på att det inte är fastställt vad angelägna allmänna intressen är, ovan i avsnitt 3 har det konstaterats att uttrycket kan innefatta de flesta ingrepp som det allmänna företar om så bara viljan finns. Det finns alltså all möjlighet att åberopa att skapandet av fler arbetstillfällen utgör ett angeläget allmänt intresse, men detta är ingenting som kommunen har gjort.

²¹¹ Yttrande till Miljödepartementet, M2007/1084/F/P s. 4.

²¹² Regeringsbeslut Miljödepartementet, M2007/1084/F/P – överklagande i fråga om detaljplan för del av Sunnanå 12:1 m.fl., Flansbjer, Burlövs kommun i Skåne Län, s. 1.
<http://centrumforattvisa.se/files/Beslut,%20Regeringen-Burl%C3%B6v-081019.pdf> publicerad 2008-10-09, besökt 2012-03-16.

²¹³ Regeringsbeslut Miljödepartementet, M2007/1084/F/P s. 10.

4.4.2 Borlänge kommun

Borlänge kommun erhöll en ansökan från det kommersiella fraktbolaget Maserfrakt AB om att upprätta en fastighetsplan. Planen skulle möjliggöra att all mark inom det kvarter där företaget var beläget skulle tillfalla detta och användas i industriändamål.²¹⁴ Planen som förde med sig att en enskilds fastighet fick tvångsinlösas, godkändes av byggnadsnämnden med hänvisning till en fastslagen stadsplan från 1977.²¹⁵ Beslutet överklagades av ägaren till den fastighet som skulle tvångsinlösas bland annat med hänvisning till att åtgärden inte kunde rättfärdigas med stöd av kravet på angeläget allmänt intresse.²¹⁶ Anledningen var att det endast var det kommersiella företagens intressen som gynnades, det fanns inget angeläget allmänt intresse med i bilden.²¹⁷

Maserfrakt AB anförde å andra sidan att det inte endast var av stor vikt för företaget att de kunde utvidga sin verksamhet, utan även av stor betydelse för det allmänna. Det handlade inte endast om att tillgodose företagens behov av ett sammanhängande industriområde utan även att förhindra ett orimligt hänsynstagande ”till en enda kvarboende inom det utvecklade industriområdet”.²¹⁸

Länsstyrelsen och sedermera även regeringen beslutade båda att upphäva antagandet av fastighetsplanen. Som stöd för beslutet angavs det faktum att det inte längre gick att ta samma hänsyn till det allmänna intresset som fanns under planens genomförandetid, eftersom denna tid ansågs ha gått ut. Den avgörande frågan var istället vilket enskilt intresse som skulle ges företräde, företagens eller fastighetsägarens. Vid en avvägning fann regeringen att fördelarna med ett antagande av fastighetsplanen för Maserfrakt AB inte övervägde nackdelarna för den enskilde fastighetsägaren.²¹⁹

²¹⁴ Yttrande till Miljödepartementet, M2008/1835/F/P – överklagande i fråga om fastighetsplan för kvarteret Kartografen i Borlänge, Borlänge kommun, Centrum för rättvisa s. 2 st. 9.
http://centrumforrattvisa.se/files/Yttrande_till_regeringen_R%C3%B6nn%C3%A4ck.pdf publicerad 2008-10-02, besökt 2012-03-20.

²¹⁵ Yttrande till Miljödepartementet, M2008/1835/F/P s. 2 st. 5.

²¹⁶ Yttrande till Miljödepartementet, M2008/1835/F/P s. 5 st. 27.

²¹⁷ Yttrande till Miljödepartementet, M2008/1835/F/P s. 5 st. 28.

²¹⁸ Yttrande till Miljödepartementet, M2008/1835/F/P s. 5 st. 27 samt aktbilaga 8.

²¹⁹ Regeringsbeslut Miljödepartementet, M2008/1835/F/P – överklagande i fråga om fastighetsplan för kvarteret Kartografen i Borlänge, Borlänge kommun s. 4.
http://centrumforrattvisa.se/files/Yttrande_till_regeringen_R%C3%B6nn%C3%A4ck.pdf publicerad 2009-12-03, besökt 2012-03-20.

4.4.3 RH 2005:62 – Golfbanefallet

Rättsfallet, som handlar om anläggandet av en golfbana, berörs redan i avsnitt 3.6.3, men förtjänas att tas upp igen då det handlar om tvångsingrepp av en kommersiell aktör. Det är av intresse, då det rör sig om en begäran direkt från en kommersiell aktör. Tvångsingreppet föreslås alltså inte ske genom kommunen som sedan ska överlåta marken.²²⁰ Även om målet drevs som ett fastighetsbildningsmål och inte som ett expropriationsmål så är fallet fortfarande relevant med hänvisning till att det rör sig om ansökan att genom fastighetsreglering ta mark med tvång och föra över den till ett kommersiellt bolag.²²¹

Utgången i rättsfallet blev som nämnts att tvångsingreppet tilläts och den aktuella marken togs i anspråk för att kunna utvidga golfbaneverksamheten.²²² Fallet tjänar inte så mycket till i vägledningssyfte i situationer rörande expropriation, eftersom ingen instans ens nämner det faktum att den som föreslår ingreppen är ägare och driver en golfbana i syfte att generera vinst. Det rör sig även om fastighetsreglering, vilket är ett problematiskt område på grund av Högsta domstolens uttalande att fastighetsbildningslagen inte ska tillämpas mer restriktivt efter införandet av grundlagskravet än tidigare.²²³

4.4.4 Pågående fall

Centrum för rättvisa²²⁴ är den organisation som företrätt fastighetsägarna mot både Burlöv och Borlänge kommun. De har just nu hand om en rad liknande fall som inte fått någon rättslig prövning än. Även här handlar det om kommersiella aktörer som vill expropriera enskild egendom för att kunna utöka sina verksamheter. En situation rör utbyggnaden av en containerterminal, vilket skulle föra med sig att bostäder skulle behöva ”tas bort”. Detaljplanen som föreslår tvångsinlösen har både initierats och bekostats av ett privat såg företag.²²⁵ Ytterligare ett fall där ett sågverk är inblandat finns med i listan över pågående fall.

²²⁰ Jämför med omständigheterna som presenterats under avsnitt 4.4.1 där det var kommunen som utåt sett var den som tog initiativ men som egentligen handlade på uppdrag av ett kommersiellt företag.

²²¹ Verkningarna av det som sker är detsamma som vid expropriation genom att båda förfarandena utmynnar i att en part blir av med sin mark genom att denna tas med tvång.

²²² RH 2005:62 s. 4 (PDF-format).

²²³ NJA 1996 s. 110 på s. 117.

²²⁴ En ideell och oberoende organisation inriktade på enskildas fri- och rättigheter. De driver rättsprocesser åt individer och deltar i debatten om rättighetsfrågor. Informationen kommer från organisationens hemsida http://centrumforrattvisa.se/om#Vårt_uppdrag besökt 2012-03-26.

²²⁵ Centrum för rättvisa http://centrumforrattvisa.se/fall/Anders_och_Gunvors_hem_ska_rivas_och_l%C3%A4mna_plats_%C3%A5t_containerterminal besökt 2012-03-26.

Likheterna är tydliga; även här handlar det om ett sågverk som vill utöka sin verksamhet genom att tvångsinlösa bostäder. Skillnaden är förvisso att det är kommunstyrelsen som begärt detaljplanen. Det handlar alltså om en möjlig indirekt kommersiell expropriation, men det är likväl kommersiella intressen som gynnas om planen antas.²²⁶

Ett fall som egentligen inte hör in under pågående fall men som ändå förtjänas att nämnas i sammanhanget, rör en kommuns planer att ta mark i anspråk för att sälja den till privata företag. Kommunens något oklara plan för området riskerade att leda till tvångsinlösen av minst en bostad. Från kommunens håll anfördes till en början att planen var att anlägga ett nytt konferenscentrum. Efter det anfördes att det handlade om att ”vidareutveckla” området genom att på sikt sälja marken till privata företag. Efter protester från ägarna av den berörda fastigheten och efter att fallet uppmärksammats i olika medier backade kommunen och beslutade sig för att lägga ner planerna på att tvångsinlösa fastigheten.²²⁷

4.5 Förhållandet mellan kommersiell expropriation och angelägna allmänna intressen

Inledningsvis måste det uppmärksammas att det endast är ett fåtal av de situationer där kommersiell expropriation förekommer som tagits upp här. Anledningen till varför detta poängteras är för att det är viktigt att inte lägga för mycket vikt vid det faktum att planerna att exproprieras avlogs i två av de tre ovannämnda situationerna. Varför fler fall inte redogörs för beror på att det inte är många fall som tagits upp till rättslig prövning. Det i sin tur beror främst på att de som ställs inför situationen att tvingas ge upp sin mark eller sin fastighet till kommersiella aktörer går med på detta mot ersättning.²²⁸ Det anförda behöver inte betyda att den enskilde får mer ersättning, eftersom det handlar om en kommersiell aktör. Även om kommersiella aktörer kan ha möjlighet att betala mer än det allmänna, gör de inte det eftersom de följer de ersättningsbestämmelser som det allmänna använder sig av.²²⁹

²²⁶ Centrum för rättvisa http://centrumforrattvisa.se/fall/De_v%C3%A4rgrar_ge_upp_barndomsfastigheten besökt 2012-03-26.

²²⁷ Centrum för rättvisa http://centrumforrattvisa.se/fall/Familjen_hotades_av_tv%C3%A5ngsinl%C3%B6sen_%E2%80%93_nu_backar_Link%C3%B6pings_kommun besökt 2012-03-26.

²²⁸ Crafoord, C och Strömmer, G, *Bravaden i Burlöv – några reflektioner om äganderätt, staten och kapitalet* ur Åhman, Karin (red.), *Äganderätten: dess omfattning och begränsningar*, s. 53.

²²⁹ Kommittédirektiv 2005:147 s. 3-4.

Som berörts tidigare så har ersättningsfrågan varit den som fått mest uppmärksamhet medan frågan om kommersiell expropriations tillåtlighet hamnat i skymundan.²³⁰ Den statliga utredning som det hänvisas till i slutet av avsnitt 4.2 innehåller även uppgifter om förekomsten av frivilliga överenskommelser, då risken annars finns att tvångsingrepp i enskilds egendom vidtas. Informationen har inhämtats genom en enkätundersökning och visar att frivilliga överenskommelser dominerar statistiken;²³¹ de svarar för 95-99 procent vid många typer av tvångsingrepp. Som stöd för den höga andelen hänvisas det även till övriga uppgifter som inhämtats i samband med enkätundersökningen.²³²

Ytterligare en sak som är värd att uppmärksamma är på vilken grund beslut fattades att inte tillåta genomförandet av expropriationsplaner. Detta är av vikt, eftersom det redan har konstaterats att innebörden av kravet på angelägna allmänna intressen är oklar.²³³ Det konstaterandet är någonting som även gäller för kommersiella expropriationer. En identifiering av och en diskussion kring kravet på angelägna allmänna intressen är sällsynt när fallen tas upp till bedömning. Det förekommer bara i ett av de ovan redogjorda fallen.²³⁴ Antingen så hänvisas det till kravet i korta ordalag eller så går det direkt in på den intresseavvägning som dikterar utgången i de flesta fall.²³⁵ Det är i intresseavvägningen som den enskildes intressen ställs mot den kommersiella aktörens intressen.²³⁶ Detta är relevant då det påverkar bedömningen av hur kravet på angelägna allmänna intressen förhåller sig till kommersiella expropriationer. Om det inte fastställs på vilken grund planen avslås kan den felaktiga uppfattningen fås att det är bristen på angelägna allmänna intressen som är anledningen till avslaget och inte utgången av intresseavvägningen. Men i själva verket behöver kravet inte ha så mycket med saken att göra. Det beror på proportionalitetsprincipen, vilken för med sig att även om det finns ett angeläget allmänt intresse, får ett ingrepp endast ske i de fall övri-

²³⁰ SOU 2007:29 s. 138.

²³¹ I bilaga 4 till SOU 2007:29 redogörs det för enkätfrågorna och i bilaga 5 finns en förteckning över de som tillställts enkäten. I nämnda SOU:s 4:e kapitel presenteras en sammanställning av enkätsvaren, s. 85-133.

²³² SOU 2007:29 s. 138.

²³³ Se ovan under avsnitt 3.8.

²³⁴ Se ovan under avsnitt 4.4.1.

²³⁵ Det fall som tydligast åskådliggör detta är fallet involverande Maserfrakt AB och Borlänge kommun på ena sidan och en fastighetsägare på andra sidan. Se ovan under avsnitt 4.4.2.

²³⁶ Regeringsbeslut Miljödepartementet, M2008/1835/F/P s. 4.

ga mindre ingripande möjligheter uttömts. Det ska med andra ord vara fråga om att använda tvångsingreppet som en sista utväg.²³⁷

Att det inte hänvisas till kravet på angelägna allmänna intressen när fallen tas upp till bedömning (annat än som argument från de som riskerar att drabbas av tvångsinlösen) kan tolkas på så sätt att kravet inte anses utgöra ett hinder.²³⁸ Det antagandet för en tillbaka till problemet angående den oklarhet gällande kravets innebörd som råder. Det är denna oklarhet som leder till att åtgärder som företas av kommunen eller får kommunens stöd anses uppfylla kravet, eftersom det i regel går att finna viss nytta i dessa åtgärder.²³⁹ För att formulera det annorlunda kan följande fråga ställas:

Om nio golfbål på en kommersiell golfbana anses klara såväl grundlagens som Europakonventionens krav på allmänt intresse, finns det då något tänkbart ändamål som inte kan motivera intrång i äganderätten?²⁴⁰

För att hålla kvar vid golfbanefallet kan det tilläggas att det i fall som rör fastighetsbildningslagen tycks vara svårt att inte hitta angelägna allmänna intressen. Den slutsats som Centrum för rättvisa når efter att golfbanefallet avgjorts är att möjligheten att värna om äganderätten skiljer sig åt beroende på vad som är föremål för planen att tvångsinlösa. Störst möjlighet tycks finnas när det handlar om tvångsinlösen av människors hem och när det är en kommersiell aktör som vill komma åt marken. Som exempel på situationer där det är svårare att värna om äganderätten nämns tvångsinlösen av skog eller åkermark.²⁴¹ En anledning till varför det anses vara ”lättare” att göra gällande egendomsskyddet i relation till sin bostad, än vad det är att skydda skog eller åkermark, finns i artikel 8 i Europakonventionen. Där tillerkänns människors hem ett särskilt skydd genom att det stadgas att ”var

²³⁷ Yttrande till Miljödepartementet, M2008/1835/F/P s. 6 st. 31.

²³⁸ Avsaknaden av en prövning om huruvida ett ingrepp utgör ett allmänt intresse och att tvångsinlösen därför är berättigat är någonting som även Centrum för rättvisa uppmärksammat. Se Crafoord, C och Strømmer, G, *Bravaden i Burlöv – några reflektioner om äganderätt, staten och kapitalet* ur Åhman, Karin (red.), *Äganderätten: dess omfattning och begränsningar*, s. 65.

²³⁹ Bengtsson, B, *Om expropriation och grundlagstolkning* ur Håstad, T & Hessler, H (red.), *Festskrift till Henrik Hessler: rättsvetenskapliga studier i civilrätt och processrätt*, s. 35.

²⁴⁰ Crafoord, C och Strømmer, G, *Bravaden i Burlöv – några reflektioner om äganderätt, staten och kapitalet* ur Åhman, Karin (red.), *Äganderätten: dess omfattning och begränsningar*, s. 55.

²⁴¹ Centrum för rättvisa
http://centrumforrattvisa.se/fall/Johans_mark_tv%C3%A5ngsinl%C3%B6stes_f%C3%B6r_bygge_av_golfbana besökt 2012-03-27.

och en har rätt till sitt hem”.²⁴² Liknande stadgande finns inte gällande annan egendom, utan då gäller de generella reglerna i artikel 1 i tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

4.6 Sammanfattning och kommentarer

Fenomenet kommersiell expropriation uppstod som en konsekvens av avregleringen i samhället genom att kommersiella aktörer med vinstintressen till viss del trädde in i det allmännas ställe.²⁴³ Inträdet ledde till att kommersiella aktörer fick möjlighet att tvångsinlösa mark för att utföra sina uppdrag, exempelvis förse samhället med ledningar.²⁴⁴ En annan form av kommersiell expropriation finns, då det inte handlar om att sköta samhällsfunktioner, utan endast en vilja hos kommersiella företag att utöka sin verksamhet. Det är denna typ av kommersiell expropriation som de ovannämnda fallen berör.²⁴⁵

Uppkomsten av kommersiell expropriation har inte föranlett någon ändring av reglerna om egendomsskyddet och möjligheterna att genom tvångsingrepp begränsa detta. Frågan som uppstår är hur förekomsten av kommersiella expropriationer förhåller sig till kravet på angelägna allmänna intressen. Denna fråga är relevant både när det handlar om indirekt kommersiell expropriation som när det är kommersiella aktörer som ensamma står för tvångsingrepp. Efter att situationer rörande kommersiell expropriation undersökts kan det konstateras att de inte utgör något undantag med hänsyn till svårigheten att se hur de förhåller sig till kravet på angelägna allmänna intressen. Samma sak som tagits upp angående angelägna allmänna intressen i förhållande till det allmänna, gäller för kommersiella expropriationer, det vill säga problemet med att fastställa kravets innebörd. Problemet lyser igenom när situationer rörande kommersiell expropriation ska tas upp till prövning, eftersom det inte framgår att frågan om ändamålet med tvångsinlösen utgör ett angeläget allmänt intresse tas upp till bedömning.²⁴⁶ Risken finns att det inte görs någon bedömning, eftersom otydligheten gör så att allt och ingenting anses omfattas av kravet.²⁴⁷

²⁴² Artikel 8 i Europakonventionen, svensk version <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1009F7DB-87E3-4056-8E17-8A8A41768BA7/0/SwedishSu%C3%A9dois.pdf> publicerad 2010-06, besökt 2012-02-03.

²⁴³ Bonde, F, *Expropriation med kommersiella förtecken – några ersättningsfrågor*, SvJT 2003 s. 970-980 på s. 971.

²⁴⁴ Kommittédirektiv 2005:147 s. 2.

²⁴⁵ Se ovan under avsnitt 4.4.

²⁴⁶ Crafoord, C och Strömmer, G, *Bravaden i Burlöv – några reflektioner om äganderätt, staten och kapitalet* ur Åhman, Karin (red.), *Äganderätten: dess omfattning och begränsningar*, s. 65.

²⁴⁷ Ekbäck, P, *Krav på väsentlighet, lönsamhet och utformning vid tvångsförvärv av mark och rättigheter – en analys av gällande skyddsvillkor*, SvJT 2008 s. 688-705 på s. 690-691.

5 Analys – Angelägna allmänna intressen

5.1 Kravets innebörd – de lege lata

5.1.1 Faktorer att ta i beaktande

Inledningsvis innan kritik riktas mot den nuvarande regleringen kan följande tas i beaktande. Det går inte att endast kritisera utformningen av egendomsskyddet i synnerhet med hänsyn till dess första stycke och kravet på angeläget allmänt intresse, utan att faktiskt ta i beaktande de politiska och lagtekniska problem som uppkommer i samband med försöket att reglera egendomsskyddet. Algotsson uttrycker det som så att rättsväsendet kan aldrig bli en perfekt fungerande maskin som närmast subsumerar fakta under relevanta rättsregler.²⁴⁸ Han fortsätter utlägget genom att citera följande från Stig Strömholm²⁴⁹:

*Erfarenheten har visat, att syftet att uppnå matematisk precision i rättsreglerna var förfelat. Den verklighet som möter domaren låter sig inte impressas i definitionernas ram utan en värderande verksamhet, och det är i denna som den juridiska argumentationens särart träder fram.*²⁵⁰

Även om målet är att skapa klara och tydliga bestämmelser är det inte alltid en lätt uppgift. Därmed inte sagt att det inte finns möjlighet till förändring och framförallt förbättring. Innan några förslag ges förtjänas det att påvisa de problem som finns gällande kravet på angelägna allmänna intressen framförallt med hänsyn till rättssäkerheten.

5.1.2 Svårargumenterat ämne

Äganderätten och dess omfattning är ett ämne som det är problematiskt att argumentera kring, i alla fall om målet är att hålla sig på en rationell nivå. Svårigheten beror på att det finns skilda uppfattningar om vad egendomsskyddet innefattar. Antingen kan skyddet ses som en separat del, åtskilt från möjligheten att vidta inskränkningar, eller så kan skyddet beaktas tillsammans med inskränkningarna. Vilken utgångspunkt som väljs påverkar hur äganderätten och inskränkningar i denna uppfattas. I förarbetet hänvisas det till att syftet med egendomsskyddet inte är att ge ett heltäckande skydd för all egendom; det handlar istället om att fastställa att rättsordningen ska tillhandahålla ett betryggande skydd åt enskild

²⁴⁸ Algotsson, K-G, *Äganderätt och demokrati: svensk grundlagsdebatt under 1990-talet*, s. 130.

²⁴⁹ Jurist och rättsvetenskapsman, har varit professor i allmän rättslära och civilrätt med internationell privaträtt vid Uppsala Universitet.

²⁵⁰ Algotsson, K-G, *Äganderätt och demokrati: svensk grundlagsdebatt under 1990-talet*, s. 130. Citatet är hämtat från Skrivelse från Thage Peterson m.fl. den 13/2 1992 (i volym 2 i kommitténs arkiv).

egendom.²⁵¹ Någon vidare ledning angående vad som kan utgöra ett betryggande skydd ges inte. Möjligtvis kan det vara en hänvisning till kravet på angelägna allmänna intressen, vilket var tänkt att fungera som en tröskel som åtgärder var tvungna att komma över. Uttalandet stödjer uppfattningen att egendomsskyddet inte ska ses separat från inskränkningarna. Men oberoende av vilken uppfattning som förespråkas, kan det inte förnekas att egendomsskyddet är elastiskt. Om legala inskränkningar införs krymper egendomsskyddet och om de upphör att gälla utvidgas det återigen.²⁵²

5.1.3 Oklar innebörd

En anledning till varför innebörden av kravet på angelägna allmänna intressen är oklar beror på att uttrycket sällan är föremål för någon vidare utredning. Bristen på utredning är någonting som uppmärksammats av bland annat Vinge, en affärsjuridisk advokatbyrå. Den uppfattning de fått är att det aldrig inträffat att en bestämmelse underkänts som en följd av att den inte uppfyllt kravet.²⁵³ Lagarna som möjliggör ingrepp i fast egendom tycks utgå från vad som är ett *allmänt intresse* när det kommer till att reglera vilka anledningar som godtas. Domstolarna tycks inte ifrågasätta om kravet ens är uppfyllt, vilket kan ha sin förklaring i att ingen bestämmelse någonsin underkänts på den grund att den saknat angeläget allmänt intresse. Domstolarna verkar snarare gömma sig bakom uttalandet att införandet av kravet inte var tänkt att medföra några följdändringar i redan befintliga lagar på området, som om det vore en godtagbar anledning att bortse från den *angelägna* biten av kravet. Istället riktar de sin fokus på intresseavvägningar och ser åt proportionalitetsprincipens håll. Den bakomliggande anledningen till varför domstolarna finner det problematiskt att underkänna en bestämmelse med hänsyn till angelägna allmänna intressen är det vida utrymme som ges i motiven att besluta vad som utgör ett sådant intresse. Med det i beaktande är det föga förvånande att kravet är oklart. Problemet med kravets oklarhet är att det inte hjälper till att sätta upp några juridiska gränser för vilka expropriationsåtgärder som får vidtas. I samband med det konstaterandet kan frågan ställas om det finns någon mening med att uppställa ett krav om det ändå ska ges en så vid tolkning att det aldrig hindrar några ingrepp?

²⁵¹ Prop. 1993/94:117 Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor s. 48.

²⁵² Sjödin, E, Ekbäck, P, Kalbro, T & Norell, L, *Markåtkomst och ersättning: för bebyggelse och infrastruktur*, s. 31.

²⁵³ PM publicerat av Vinge, <http://tpaforum.net/wp-content/uploads/2011/09/TPA-utredningen-konstitutionella-aspekter-m-m.pdf> publicerat 2011-09-02, besökt 2012-03-02.

Ytterligare en sak som kan ifrågasättas är om den *angelägna* delen av kravet har någon självständig betydelse. Vid en första anblick är det just ordet *angeläget* som ska hindra att åtgärder vidtas i de fall det endast finns ett allmänt intresse. Men med tanke på vad som konstaterats ovan, att alla bestämmelser passerar tröskeln utan problem, verkar ingen större vikt fästas vid ordet. Målsättningen att formulera en ”kärna” kring egendomsskyddet för att inte riksdagen ska använda sin befogenhet att besluta om inskränkningar hur som helst har inte uppnåtts. Kravet på angelägna allmänna intressen hjälper inte till att skydda någon ”kärna”, eftersom det ensamt inte stoppar några ingrepp.²⁵⁴

5.1.4 Politisk påverkan

Att egendomsskyddet är en politisk kontroversiell fråga är ingen nyhet. Skyddet är ett resultat av kompromisser mellan de olika politiska lägren. Något förenklat handlar det om att den socialistiska sidan inte önskar ett långtgående grundlagsskydd, eftersom ett sådant kan stå i vägen för genomförandet av deras politik. På andra sidan finns motståndarna som förespråkar ett långtgående egendomsskydd med hänvisning till marknadsekonomin.²⁵⁵

På ytan kan grundlagsstadgandet om egendomsskyddet anses utgöra ett fungerande skydd, speciellt med hänvisning till kravet på att det måste finnas angelägna allmänna intressen för att tvångs-ingrepp ska få ske. Men vid en närmare anblick för kravets oklara innebörd med sig att grundlagsskyddet blir aningen tandlöst. Grundlagsstadgandet blir tandlöst, eftersom egendomsskyddets omfattning är beroende av hur kravet tolkas och som det påvisats kan i princip alla åtgärder som vidtas av det allmänna på ett eller annan sätt inrymmas i kravet.

Möjligheten att göra ingrepp i enskilds egendom med stöd av lag eller myndighetsbeslut är stor. Det beror på att det inte finns någon definition av vad angelägna allmänna intressen innebär samt att det i förarbetena som låg till grund för införandet av kravet hänvisades till en ”från fall till fall bedömning” i den politiska beslutsprocessen.²⁵⁶ Att hänvisa till en bedömning av nu nämnda slag gör att det blir problematiskt att uppnå en enhetlig och förutsägbar tillämpning, eftersom det inte finns så mycket vägledning att gå efter när bedömningen ska genomföras.

²⁵⁴ Algotsson, K-G, *Äganderätt och demokrati: svensk grundlagsdebatt under 1990-talet*, s. 128.

²⁵⁵ Petré, G, *Äganderättskyddet i svensk rätt* ur Strömholm, Stig (red.), *Äganderätt och egendomsskydd: centrala frågor i alla samhällssystem*, s. 95.

²⁵⁶ SOU 1993:40 s. 90 samt prop. 1993/94:117 s. 16.

En evig diskussion kan föras kring frågan om det är lagstiftaren (riksdagsmajoriteten) eller domstolen som ska avgöra innebörden av angelägna allmänna intressen.²⁵⁷ Utan att här gå in närmare på den kan följande iakttagelse göras. En aspekt som följer av att egendoms-skyddet är beroende av de inskränkningar som framkommer i lag och myndighetsbeslut är att en stor makt läggs hos riksdagen och de som har majoriteten att besluta om inskränkningar. Att makten placeras på så sätt kan leda till att rättssäkerheten påverkas negativt, eftersom andelen inskränkningar kan skifta beroende på om det är en socialistisk majoritet eller en borglig majoritet. Sannolikt kommer en socialistisk majoritet att tillåta fler inskränkningar än en borglig majoritet, vilket beror på typen av politik som förs. Dock torde det finnas viss återhållsamhet mot att tillåta kommersiella expropriationer jämfört med det allmännas expropriationer, oberoende av vem som innehar majoriteten. Det beror i sin tur på den kontroversialitet som omger de kommersiella expropriationerna.

5.1.5 Starkast skydd?

Fast Europakonventionen har införlivats i svensk rätt är det intressant att se närmare på frågan om vilket egendomsskydd som är starkast, framförallt med hänvisning till uttalandet i propositionen om att RF:s egendomsskydd var tänkt att utgöra en precision av egendoms-skyddet i Europakonventionen.²⁵⁸ Om påståendet endast diskuteras i förhållande till kravet på angelägna allmänna intressen kan följande sägas. Det må vara så att stadgandet i teorin är en precisering av egendomsskyddet i Europakonventionen, då RF innehåller ett krav på *angelägna allmänna intressen* jämfört med det *allmänna intresse* som Europakonventionen hänvisar till. Men i praktiken tycks den *angelägna* aspekten av kravet inte leda till varken någon precisering eller något starkare skydd, då alla allmänna intressen och ibland även enskilda sådana har ansetts uppfylla grundlagskravet. Vid en mer noggrann granskning visar det sig att skyddet är större enligt Europakonventionen, eftersom det i artikel 1 i det första tilläggsprotokollet anges att begränsningar i egendomsskyddet kräver lagform. Något liknande krav finns inte i RF, även om det i propositionen hänvisas till att föreskrifter som inskränker egendomsskyddet som huvudregel ska meddelas i lag.²⁵⁹ Det faktum att det finns möjlighet att göra avsteg från huvudregeln genom att exempelvis meddela inskränkningar i myndighetsbeslut vittnar om ett svagare skydd jämfört med Europakonventionen.

²⁵⁷ Algotsson, K-G, *Äganderätt och demokrati: svensk grundlagsdebatt under 1990-talet*, s. 125-128.

²⁵⁸ Prop. 1993/94:117 s. 15 samt SOU 1993/94:117 s. 89 och 233.

²⁵⁹ Prop. 1993/94:117 s. 16.

5.1.6 Förhållande till andra lagrum i RF

Problemet med kravets oklarhet och dess vidsträckta innebörd är inte begränsat till den aktuella paragrafen, utan sträcker sig även till andra lagrum i RF. Lagprövningsrätten i RF 11 kap. 14 § kan tjäna som exempel. Om alla ingrepp som sker tillgodoser angelägna allmänna intressen, fyller lagprövningsrätten då någon funktion i förhållande till RF 2 kap. 15 § 1 st.? Det kan ju aldrig bli fråga om att någonting står i strid med kravet på angelägna allmänna intressen på grund av dess vidsträckthet.²⁶⁰ Konsekvensen av det anförda blir att lagprövningsrätten med hänsyn till RF 2 kap. 15 § 1 st. blir tämligen verkningslös. Så är fallet framförallt efter borttagandet av väsentlighetsrekvisitet, eftersom möjligheten för domstolarna att använda sig av lagprövningsrätten har ökat när lag eller föreskrift inte längre behöver vara uppenbart stridande med överordnad författning.

5.1.7 Rättssäkerheten

Rättssäkerhet är ett uttryck som är svårt att kombinera med kravet på angelägna allmänna intressen. Anledningarna är flera och hör mindre ihop med kravet i sig utan handlar istället om hur det har försökt klargöras i förarbetena och hur domstolarna undviker att beröra det. En icke uttömmande lista på saker som kan tänkas utgöra angelägna allmänna intressen kombinerat med en frihet för politiker och tjänstemän att fatta beslut i frågan på en ”fall till fall” basis påverkar rättssäkerheten på ett negativt sätt. Ytterligare problem med hänsyn till rättssäkerheten är möjligheten att med lite god vilja få in de flesta åtgärder som det allmänna vidtar inom kravets gränser samt domstolarnas ovilja att ta upp kravet till bedömning. Det som tagits upp försvårar och gör det nästintill omöjligt att förutse vilka ingrepp som omfattas av kravet och vilka som faller utanför. De som i första hand påverkas av bristen på rättssäkerhet är de som riskerar att få sin egendom exproprierad. De som vill genomföra expropriationer, vare sig det rör sig om det allmänna eller kommersiella aktörer, torde inte påverkas så mycket av bristen på rättssäkerhet. Den borde snarare leda till att de ansöker om tillstånd en gång för mycket än en gång för lite.

Ytterligare en aspekt som är problematisk med hänsyn till rättssäkerheten är det utrymme som lämnats för intresseavvägningar genom bristen på vägledning angående vad angelägna allmänna intressen innebär. Generellt sett innebär intresseavvägningar att förhållanden i ett enskilt fall måste tas i beaktande, varför det är svårt för lagstiftaren att beskriva hur en intresseavvägning ska gå till. Svårigheten består oberoende av om förklaringen ska ges i lag-

²⁶⁰ Bengtsson, B, *Grundlagen och fastighetsrätten*, s. 82.

texten eller i förarbetena. I samband med att kravet berörs i propositionen anges att rätts-säkerheten är en faktor som ska få lov att påverka frågan om det finns ett angeläget allmänt intresse. Andra faktorer som ska tillmätas betydelse är politiska övervägningar och hänsynen till demokratin.²⁶¹ Att hänsyn måste tas till alla dessa faktorer är någonting som i sig talar för att det är svårt att uppnå en rättssäker och förutsägbar tillämpning av kravet. Det i sin tur beror på att det är svårt att förutse vad konsekvenserna blir av ett visst handlande om det är beroende av en intresseavvägning i varje enskilt fall.

5.1.8 Med hänsyn till kommersiell expropriation

Ytterligare saker kan tas upp i förhållande till kommersiella expropriationer än vad som redan tagits upp angående kravet på angelägna allmänna intressen. Till en början kan fokus läggas på stadgandet att kravet stämde överens med övriga lagar vid sin tillkomst. Den utredning som företogs innan kravet infördes visade att det inte fanns anledning att ifrågasätta befintlig lagstiftning, då denna ansågs vara väl anpassad i förhållande till de allmänna intressen som kunde vara gällande.²⁶² Ett sätt att se på den ”frihet” gällande bedömningen av vad som utgör angelägna allmänna intressen som ges i propositionen, är att den återspeglar uppfattningen av det allmänna som rådde vid dess tillkomst. Den gick ut på att det inte krävdes någon detaljreglering, eftersom det var det allmänna i egenskap av ansvarig för samhällsangelägenheterna som i huvudsak skulle använda sig av tvångsingrepp. Det ansågs räcka med en icke uttömmande uppräknings följt av ett vagt uttalande angående en ”från fall till fall bedömning” involverande en rad hänsynstagande.

Även om det var nog förr, vid reglernas uppkomst, med den vägledning som fanns behöver så inte vara fallet idag. Den avgörande skillnaden idag jämfört med hur det var vid reglernas tillkomst är den ökade förekomsten av kommersiella expropriationer.²⁶³ Att allt fler samhällsangelägenheter sköts av privata aktörer gör att situationen inte är direkt jämförbar med den som rådde när reglerna introducerades. Reglerna har inte ändrats i samma takt som samhället, vilket har lett till att de ifrågasatts i förhållande till kommersiella expropriationer. Svårigheten med kommersiella expropriationer uppkommer främst i förhållande till de vinstintressen som kommersiella aktörer i de flesta fall drivs av. Eftersom reglerna inte anpassats för kommersiella expropriationer tas ingen hänsyn till vinstintresset när det

²⁶¹ Prop. 1993/94:117 s. 48.

²⁶² SOU 1993:40 s. 89-90.

²⁶³ Se statistik under avsnitt 4.2, sista st.

kommer till att bedöma om en expropriation uppfyller kravet på angelägna allmänna intressen. Däremot har förslag väckts om att hänsyn ska tas till vinstintresset vid beräkandet av den ersättning som ska utgå vid expropriation.²⁶⁴ Ersättningsfrågan vid kommersiell expropriation har fått mest uppmärksamhet, medan frågan om det ens är tillåtet hamnat i skymundan. Det tyder på att kommersiell expropriation inte ses som ett problem rent lagligt, utan problemet är snarare hur rätt ersättningsnivå ska säkras när ingrepp väl sker.

Om fokus istället riktas mot frågan om kommersiell expropriations tillåtlighet kan följande anföras. Om det bortses från den vidsträckta tolkning som kravet på angelägna allmänna intressen fått och hänsyn endast tas till uttalandena i förarbetena är frågan om kommersiell expropriation ens ska få lov att ske, när ändamålet inte uppfyller de saker som förarbetena anser utgöra angelägna allmänna intressen. Dock kan frågan inte analyseras utan att kravets vidsträckta innebörd tillmäts betydelse. Det är framförallt på grund av denna vidsträckthet som kommersiell expropriation ens kan företas. Ingångsläget må ha varit att kommersiella aktörer övertog ansvaret för samhällsangelägenheter, men som påvisats ovan behöver fallet inte vara så för att kommersiell expropriation ska kunna ske. De kommersiella aktörerna kan lika gärna vara helt avskilda från bedrivandet av samhällsangelägenheter och ändå lyckas genomföra expropriationer genom att de exempelvis har en kommun till sin hjälp.

Det faktum att kravet på angelägna allmänna intressen har en oklar innebörd är speciellt allvarligt med hänsyn till att det inte är det allmänna utan kommersiella aktörer som utnyttjar möjligheten att vidta tvångsingrepp. Om det tidigare riktats kritik mot bristen på rättssäkerhet när det är det allmänna som exproprierar är det värre ställt med den om det handlar om kommersiella aktörer. De torde inte tänka i banorna förutsägbarhet och rättssäkerhet, utan de drivs snarare av vinstintressen och agerar därefter. Med det sagt är det möjligt att det förr gick vägen att ha en vag förklaring angående kravets innebörd och sedan låta resten vara beroende av ”från fall till fall bedömningar” och politiska överväganden. Men idag i takt med att samhället ändrats uppstår svårigheter med att tillämpa kravet på det sätt som det gjorts tidigare. Svårigheten ligger i att ingen hänsyn tas till att vinstintressen finns med i bilden och att expropriationer kan företas endast i vinstsyfte. När det kommer till kommersiella expropriationer saknas det en balans mellan intresset av att ha ett egendomsskydd och intresset av att kunna begränsa detta för att genomföra kommersiella expropriationer. För även om kommersiella expropriationer kan ifrågasättas så tillåts de trots allt. Vissa såsom de

²⁶⁴ Kommittédirektiv 2011:20 Vinstfördelning vid expropriation.

som sker för att tillgodose samhällsangelägenheter, exempelvis i form av byggande av ledningar eller tillhandahållande av el har trots allt stöd i lag att vidta tvångsingrepp, även om reglerna ursprungligen skapades med det allmänna i åtanke.

Algotsson för en diskussion kring frågan om det rör sig om en laglighetsprövning eller en lämplighetsprövning när expropriationsåtgärder bedöms. Han anser att det rör sig om en lämplighetsprövning med hänvisning till att begreppet angelägna allmänna intressen inte sätter upp några juridiska gränser att gå efter.²⁶⁵ Om det tankesättet tillämpas på kommersiell expropriation torde det kunna sägas att det inte är tal om att kommersiell expropriation inte är tillåten utan snarare i vilka fall en sådan är ”lämplig”. Frågan som då uppkommer är hur det ska bedömas vad som är lämpligt, lämpligt i vilket avseende? En rättssäker tillämpning kommer aldrig att vara möjlig om kommersiella expropriationer ska bedömas efter lämplighet, eftersom lämplighet kan utgöra så många saker. Det kan handla om vad som är lämpligt från samhällets sida, från den kommersiella aktörens sida eller från den enskildes sida som drabbas av expropriationen.

Om inte någonting görs för att se över kravets innebörd finns risken att kommersiella aktörer kommer att använda sig av allt mer långtgående rättfärdigande grunder vid kommersiell expropriation. Det anförda gäller framförallt kommersiella aktörer som måste vända sig till kommuner för att få tillåtelse att exproprieras. De mer långtgående rättfärdigande grunderna kommer inte att stoppas genom kravet på angelägna allmänna intresse, utan tillit får istället sättas till proportionalitetsbedömningen.

Konsekvensen av att gränsen mellan allmänna och enskilda intressen suddas ut är att förhållandet mellan kommersiella aktörer och enskilda rubbas ännu mer genom att de förstnämnda med sin styrka kan använda sitt inflytande till att påverka politikerna. Enskilda som ställs inför risken att deras egendom exproprieras kommer att få det svårare att tillvarata sina rättigheter, då det i realiteten inte skulle finnas något som hindrade ianspråktagande med hänvisning till att kravet på angelägna allmänna intressen alltid anses uppfyllt.²⁶⁶ Om det anförda blir verklighet kommer vi att befinna oss ännu längre från principen om rättssäkerhet, eftersom det inte längre endast handlar om förutsägbarhetsproblem, utan även om brist på skydd för enskilda mot beslut fattade på tivelaktiga grunder av det allmänna (eventuellt under påtryckning av kommersiella aktörer).

²⁶⁵ Algotsson, K-G, *Äganderätt och demokrati: svensk grundlagsdebatt under 1990-talet*, s. 127.

²⁶⁶ Se yttrande till Miljödepartementet, M2007/1084/F/P s. 3 för liknande resonemang.

5.2 Kravet – de lege ferenda

Med det som sagts ovan om kravets utformning är frågan inte längre om kommersiell expropriation är tillåten, utan snarare vad som kan göras för att se till så att det som var tänkt som en begränsning faktiskt fungerar som en sådan. Som det ser ut idag innebär den vidsträckta tolkning som kravet getts att det inte fungerar som en begränsning av rätten att vidta tvångsingrepp i enskilds egendom. En förändring kan vara på sin plats då det tjänar lite till att uppställa ett innehållslöst krav. Ytterligare en anledning till varför en förändring bör ske har att göra med Europadomstolens uttalande angående staternas frihet att avgöra vad de anser vara ett allmänt intresse. Sverige har valt att införa ett krav på ett angeläget allmänt intresse, men behöver tydliggöra vad ett sådant kan tänkas vara. Annars finns risken att fler processer hamnar hos Europadomstolen istället för i det inhemska domstolssystemet, vilket är en motsats till vad som eftersträvas.²⁶⁷

Om utgångspunkten fortfarande är att ingrepp i egendomsskyddet endast ska få lov att ske för att utföra samhällsangelägenheter, oavsett om det är det allmänna eller kommersiella aktörer som är ansvarig, så behöver kravet ses över. En eventuell begränsning är påkallad för att kravet inte ska omfatta alla typer av kommersiell expropriation, utan endast de som behöver ske för att utföra samhällsangelägenheter. Hur en begränsning ska utformas för att fungera är en klurig fråga. Vägarna är många och kan innebära allt från att kravet omformuleras till att det preciseras eller villkoras. Ett sätt att angripa problemet, som förespråkas med försiktighet av bland annat Bengtsson, är att använda sig av en intresseavvägning vid bedömningen av vad som utgör ett angeläget allmänt intresse.²⁶⁸ Konceptet med intresseavvägning används redan i lagar på fastighetsrättens område, vilket enligt Bengtsson talar för att den även kan användas på kravet i grundlagen. Han uttrycker det på följande sätt:

Man kan fråga om inte trots grundlagsregelns formulering det kan vara naturligt att beakta olika alternativa lösningar och att väga motstående intressen mot varandra, också när man skall bedöma om det allmänna intresset är tillräckligt angeläget.²⁶⁹

En intresseavvägning av liknande slag leder enligt Bengtsson till att motivuttalandet om att hänsyn måste tas till vad som är rättssäkert i ett modernt och demokratiskt samhälle upp-

²⁶⁷ Holmberg, E, Stjernquist, N, Isberg, M, Eliason, M & Regner, G, *Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*, s. 166.

²⁶⁸ Bengtsson, B, *Grundlagen och fastighetsrätten*, s. 38. Se även Ekbäck, P, *Krav på väsentlighet, lönsamhet och utformning vid tvångsförvärv av mark och rättigheter – en analys av gällande skyddsvillkor*, SvJT 2008 s. 688-705 på s. 691.

²⁶⁹ Bengtsson, B, *Grundlagen och fastighetsrätten*, s. 41.

fylls.²⁷⁰ Även om tanken är god, finns det nackdelar med att använda sig av en intresseavvägning. I de fall den enskildes intressen inte väger tungt öppnar det upp för möjligheten att det allmänna intresset endast behöver vara av mindre betydelse för att anses som angeläget. Det anförda är svårförenligt med kravets syfte, vilket är att begränsa möjligheten att vidta ingrepp i enskilds egendom. Om det allmänna intresset endast behöver vara av mindre betydelse innebär ju det att det inte behöver finnas någon angelägenhet. Att införa en intresseavvägning med följande resultat skulle inte hjälpa till att förtydliga kravet.

En grundlagsändring för att åtgärda problemen måste anses som en svår väg att gå med hänsyn till att det krävs en bred enighet för att kunna få igenom ändringar. Egendomsskyddet är dessutom kontroversiellt, vilket gör det svårare för partierna att nå en gemensam lösning. En nackdel med att ändra grundlagen i syfte att precisera kravet på angelägna allmänna intressen är att det kommer att påverka dess flexibilitet. Även om det konstaterats att begreppet är för brett, måste det fortfarande finnas en viss bedömningsmarginal för att det ska fungera. Dessutom är det inte hållbart att föra in en precisering i grundlagen, eftersom den kan komma att behöva ändras i takt med att samhället genomgår förändringar. Om det sker finns risken att det skulle bli en utdragen process med hänsyn till den tid det tar från det att ett förslag ges till en ändring träder i kraft. Ytterligare en sak som talar emot en grundlagsändring är den motvilja som enligt Bengtsson både regering och riksdag delar angående att erkänna misstaget och att rätta till det. Motviljan sägs vara särskilt stor när det handlar om beslut som samtliga stora partier legat bakom.²⁷¹

Ett alternativ som hänger samman med oklarheten i motiven är att kartlägga alla tänkbara situationer där expropriation kan förekomma och sedan införa dessa i lag. Lösningen brister främst på grund av att den är oflexibel. Utrymmet för att bedöma vad angelägna allmänna intressen är kan bli för snävt om alla situationer måste införas i lag. Dessutom finns risken att vissa situationer blir oaktuella efter ett tag i samband med att samhället utvecklas. Om det händer måste lagändringar till, likaså blir det när nya situationer vill läggas till.

En precisering av begreppet angelägna allmänna intressen i praxis hade varit att föredra för att öka rättssäkerheten när kriteriet tillämpas.²⁷² Dock verkar en sådan lösning inte särskilt

²⁷⁰ Bengtsson, B, *Grundlagen och fastighetsrätten*, s. 32.

²⁷¹ Bengtsson, B, *Grundlagen och fastighetsrätten*, s. 150.

²⁷² Åsikten delas med Arvidsson, S, *Kommersiell expropriation – en analys av egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen*, examensarbete Juridiska Fakulteten vid Lunds universitet VT 2008.

trolig med hänsyn till domstolarnas svårighet att underkänna lagstiftning som tillåter ingrepp i enskilds egendom, på grund av den vida bedömningsmarginal som stadgas i motiven. När motiven gör en direkt hänvisning till att begreppet inte går att beskriva i detalj försvårar det avsevärt för en precisering i praxis, eftersom hänsyn måste tas till motiven bakom egendomsskyddet i RF när detta ska tillämpas.

En möjlig lösning som föreslagits är att det i motiven ska tydliggöras vad ett angeläget allmänt intresse är. Någoting som redan förespråkades vid remisstadiet, innan kravet infördes. Taget ett steg längre förespråkas det att det i motiven ska anges vad som inte utgör ett angeläget allmänt intresse.²⁷³ Idén att tydliggöra innebörden i motiven är god, frågan är bara om det är nog för att komma runt problemen. Det som krävs är snarare en kombination av en precisering i motiven och i praxis. Preciseringsen i motiven skulle i sin tur möjliggöra en precisering i praxis, eftersom domstolarna då kan göra en bedömning istället för att känna sig tvingade att godkänna alla ingrepp. Det skulle innebära mer flexibilitet än att försöka ändra paragrafen, eftersom kravet med domstolens tolkning kan utformas till att tillgodose ändrade samhällsförhållande lättare än vad en ändrad lydelse av paragrafen i grundlagen kan. Med en precisering i motiven syftas inte på en uttömmande lista över vad som kan utgöra angelägna allmänna intressen utan snarare ett förtydligande i form av en ram. Den närmare innebörden av vad som är ett angeläget allmänt intresse är det sedan upp till praxis att fastställa. Hur preciseringen ska lyda är det upp till lagstiftaren att besluta om och det anses inte nödvändig att här föra en diskussion om det, eftersom det till största del handlar om politiska uppfattningar och diskussionen kan pågå i all oändlighet. Istället får majoriteten i riksdagen komma fram till en gemensam formulering. Fördelen med att införa en precisering är som sagt att domstolarna kan börja behandla frågan om i vilka situationer kravet på angelägna allmänna intressen ska anses vara uppfyllt. Mycket talar dock för att det kan dröja innan resultat nås, vilket både beror på den svårighet och den kontroversialitet som omger expropriationsfrågor.

Förslaget att ange vad som inte utgör angelägna allmänna intressen är en svår uppgift såvida motiven inte ska ändras regelbundet. Området är tillräckligt kontroversiellt redan, det skulle inte underlätta om det skedde ständiga ändringar i motiven. Dessutom är det svårt att se hur det skulle vara genomförbart att skapa en lista av något slag på vad som inte utgör ett angeläget allmänt intresse när det idag inte ens går att säga vad som är ett sådant.

²⁷³ Arvidsson, S, *Kommersiell expropriation – en analys av egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen*, examensarbete Juridiska Fakulteten vid Lunds universitet VT 2008.

Det är viktigt att poängtera att det inte är skapandet av ett absolut egendomsskydd som förespråkas här. Utan endast att förtydliganden behöver göras så att domstolarna kan gå in och faktiskt bedöma om det finns ett angeläget allmänt intresse bakom ett ingrepp. För att förtydliga vad som menas kan en jämförelse till 36 § avtalslagen²⁷⁴ göras. Precis som med kravet på angelägna allmänna intressen finns det ingen definition av ordet ”oskäligt” i 36 § avtalslagen. För att paragrafen ska fungera krävs att den är flexibel, vilket ordet ”oskäligt” bidrar med genom den praxis som finns gällande dess innebörd. Skillnaden mellan 36 § avtalslagen och kravet på angelägna allmänna intressen är att domstolen tar upp frågan om vad ”oskäligt” innebär, något de inte gör med kravet på angelägna allmänna intressen. Det är med anledning av det som en precisering i motiven förespråkas, för utvecklingen av kravets innebörd sedan ska kunna ske genom praxis. Något som idag inte är möjligt när motiven ser ut som de gör.

5.3 Sammanfattning och slutsats

För att återkoppla till syftet med uppsatsen, vilket är att utreda vad angelägna allmänna intressen innebär, sätta det i relation till kommersiella expropriationer och analysera begreppet med utgångspunkt i om kravet bör se ut som det gör idag med hänsyn till rättssäkerheten, kan följande sägas.

Egendomsskyddet är svagt i egenskap av ett icke absolut skydd, om kravet på angelägna allmänna intressen inte tjänar som en begränsning i möjligheten att vidta ingrepp i enskilds egendom. Svagheten beror på att den vidsträckta tolkning som kravet getts inte innebär någon begränsning av möjligheten att vidta tvångsingrepp. Det är svårt att se hur kravet ska kunna fylla sin funktion när det aldrig ifrågasätts om ett ingrepp tillgodoser ett angeläget allmänt intresse, utan det bara förutsätts.

Med tanke på att det lämnats till politikerna att, med hänsyn till vad som kan anses vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle, ta ställning till vad som utgör och inte utgör ett angeläget allmänt intresse, får detta en att fundera över var rättssäkerheten och förutsägbarheten kommer in i bilden. Domstolarna bortses det från, eftersom de anser att kravet på angelägna allmänna intressen är uppfyllt utan att någon utredning företas. Frågan är om det ska finnas ett egendomsskydd som skiftar i omfattning och styrka beroende på vem det är som

²⁷⁴ Lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område.

har makten? Är detta någonting eftersträvansvärt, om ens hållbart? Ytterligare en svårighet är hur det ska kunna garanteras att minimiskyddet i Europakonventionen uppfylls om egendomsskyddet ständigt skiftar i omfattning.

Det anförda leder till slutsatsen att det är ytterst osäkert att göra uttalanden om hur rättsläget ser ut idag. Bristen på vägledningen tillsammans med den vida bedömningsmarginal som motiven anger gör att det är problematiskt att fastställa gällande rätt. Svårigheter uppstår när samhället förändras medan reglerna förblir detsamma, speciellt med hänsyn till egendomsskyddet som redan är ett kontroversiellt ämne. När kravet på angelägna allmänna intressen infördes fungerade tillämpningen eftersom det var det allmänna som ansvarade för samhällsangelägenheterna, varför det inte utgjorde vidare problem att de flesta ingrepp uppfyllde kravet. Men i takt med att kommersiella aktörer tagit över har ett behov av tydlighet uppkommit vad gäller kravets innebörd, för att kunna tillgodose en rättssäker tillämpning. Det är inte längre hållbart att uppställa ett krav som domstolarna alltid måste anse vara uppfyllt för att motiven skapat en vid bedömningsmarginal. Denna onda spiral gör att grundlagsbestämmelsen blir tämligen verkningslös, eftersom alla ingrepp i egendomsskyddet kan vidtas så länge det finns stöd i lag eller myndighetsbeslut. Det anförda är speciellt allvarligt med hänsyn till kommersiell expropriation, eftersom kommersiella aktörer inte har samma förhållningssätt som det allmänna när det handlar om att vidta ingrepp, eftersom de drivs av vinstintressen. Att det är samma vida bedömningsmarginal vid kommersiella expropriationer är något som inte går väl ihop med rättssäkerheten och förutsägbarheten vid kravets tillämpning. Det öppnar upp för ett för stort utrymme att genom lag eller myndighetsbeslut besluta om tillåtna inskränkningar i egendomsskyddet.

Vad som behövs är en precisering, gärna i praxis, men som påvisats är det svårt att genomföra. Ett första steg för att kunna uppnå en begränsning av innebörden av angelägna allmänna intressen är att åtgärda problemen som motivuttalandena för med sig. Så länge de förblir detsamma tycks en förändring vara svårgenomförd. Att föredra vore att förtydliga motiven och på så sätt begränsa bedömningsmarginalen. Om det sker blir det lättare för domstolarna att faktiskt bedöma om kravet verkligen är uppfyllt, istället för att allting ska godkännas som det gör idag. Det som behövs är en precisering som inte är för vid eller för snäv. Det är en balansgång däremellan, eftersom en för vid precisering inte kommer att avlägsna problemen, medan en för snäv precisering inte kommer att vara användbar på längre sikt när samhället genomgår nya förändringar av såväl ekonomiska som politiska slag.

Källförteckning

Offentligt tryck

Grundlag

Regeringsformen (1974:152)

Lagar

Lag (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område

Fastighetsbildningslag (1970:988)

Expropriationslag (1972:719)

Anläggningslag (1973:1149)

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

Lag (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Lag (1997:1320) om kärnkraftens avveckling

Plan- och bygglag (2010:900)

Propositioner

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

Prop. 1966:33 Erkännandet av Europadomstolens behörighet

Prop. 1969:128 B Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till fastighetsbildningslag

Prop. 1973:90 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.

Prop. 1973:160 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till anläggningslag m.m.

Prop. 1975/76:209 Regeringens proposition om ändring i regeringsformen

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

Prop. 2001/02:72 Ändringar i regeringsformen – samarbetet i EU m.m.

Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag

Prop. 2009/10:162 Ersättning vid expropriation

Statens offentliga utredningar

SOU 1978:34 Förstärkt skydd för fri- och rättigheter. Betänkande av rättighetsutredningen

SOU 1993:40 Fri- och rättighetsfrågor del A: regeringsformen

SOU 2001:19 Vissa grundlagsfrågor. Delbetänkande av 1999 års författningsutredning

SOU 2007:29 Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser?

SOU 2008:99 Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m.

SOU 2011:44 Fjärrvärme i konkurrens

Betänkanden

Konstitutionsutskottets betänkande 1993/94:KU24 Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor

Kommittédirektiv

Kommittédirektiv 1999:71 Vissa frågor som rör regeringsformen

Kommittédirektiv 2005:147 Översyn av expropriationslagens ersättningsregler

Kommittédirektiv 2011:20 Vinstfördelning vid expropriation

Rättsfall

Europadomstolen

Dom av den 21 februari 1986, James med flera mot Förenade Konungariket (James and Others v. the United Kingdom)

Sverige

NJA 1992 s. 337

NJA 1996 s. 110

RÅ 1999 ref. 76

RH 2005:62

RH 2007:71

Litteratur

Algotsson, K-G, *Äganderätt och demokrati: svensk grundlagsdebatt under 1990-talet*, uppl. 1, SNS Förlag, Stockholm, 2001

Arvidsson, S, *Kommersiell expropriation – en analys av egendomsskyddet i regeringsformen och Europakonventionen*, examensarbete Juridiska Fakulteten vid Lunds universitet VT 2008

Bengtsson, B, *En problematisk grundlagsändring*, SvJT 1994 s. 920-933

Bengtsson, B, *Grundlagen och fastighetsrätten*, Nerenius & Santérus, Stockholm, 1996

Bengtsson, B, *Om expropriation och grundlagstolkning* ur Håstad, T & Hessler, H (red.), *Festskrift till Henrik Hessler: rättsvetenskapliga studier i civilrätt och processrätt*, P A Norstedt & Söners Förlag, Stockholm, 1985

- Bonde, F, *Expropriation med kommersiella förtecken – några ersättningsfrågor*, SvJT 2003 s. 970-980
- Brunfelter, U, *Principiella synpunkter på det konstitutionella egendomskyddet* ur Strömholm, Stig (red.), *Äganderätt och egendomskydd: centrala frågor i alla samhällssystem*, Näringslivets Förlagsdistribution AB & SAF, Stockholm, 1985
- Bull, T & Sterzel, F, *Regeringsformen: en kommentar*, uppl. 1, SNS Förlag, Stockholm, 2010
- Cameron, I, *An introduction to the European Convention on Human Rights*, uppl. 6, Iustus Förlag AB, Uppsala, 2011
- Cervin, U och Jensen, U, *Mark- och miljö rätt*, uppl. 11, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 1996
- Crafoord, C och Strömmer, G, *Bravaden i Burlöv – några reflektioner om äganderätt, staten och kapitalet* ur Åhman, K (red.), *Äganderätten: dess omfattning och begränsningar*, Iustus Förlag AB, Uppsala, 2009
- Danelius, H, *Mänskliga rättigheter*, uppl. 5, Norstedts Juridik, Stockholm, 1993
- Danelius, H, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis: en kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, uppl. 3, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2007
- Ekbäck, P, *Krav på väsentlighet, lönsamhet och utformning vid tvångsförvärv av mark och rättigheter – en analys av gällande skyddsvillkor*, SvJT 2008 s. 688-705
- Holmberg, E, Stjernquist, N, Isberg, M, Eliason, M & Regner, G, *Grundlagarna: regeringsformen, successionsordningen, riksdagsordningen*, uppl. 2, Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2006
- Jermsten, H, lagkommentar till RF 2 kap. 19 § (uppdaterad per den 1 juli 2011) Karnov
- Nergelius, J, *Hur påverkas svensk äganderättsdebatt av Europadomstolens praxis?* ur Åhman, K (red.), *Äganderätten: dess omfattning och begränsningar*, Iustus Förlag AB, Uppsala, 2009
- Petrén, G, *Äganderättskyddet i svensk rätt* ur Strömholm, S (red.), *Äganderätt och egendomskydd: centrala frågor i alla samhällssystem*, Näringslivets Förlagsdistribution AB & SAF, Stockholm, 1985
- Petrén, G & Ragnemalm, H, *Sveriges grundlag och tillhörande författningar med förklaringar*, uppl. 12, LiberFörlag, Stockholm, 1980
- Rósen, P, lagkommentar till 1 kap. 1 § plan- och bygglagen (uppdaterad per den 1 januari 2012) Karnov
- Sandgren, C, *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation*, uppl. 2, Norstedts Juridik, Stockholm, 2007
- Sten, Lennart, *Regeringen sviker alla löften om att stärka äganderätten*, Dagens Industri publicerad 2010-04-07
- Sjödin, E, Ekbäck, P, Kalbro, T & Norell, L, *Markåtkomst och ersättning: för bebyggelse och infrastruktur*, uppl. 3, Norstedts Juridik AB, Stockholm 2011

- Strömberg, H, *Till frågan om äganderättens grundlagsskydd*, Statsvetenskaplig Tidskrift 1997 årgång 100 nr 2 s. 231-232
- Werin, L, *Expropriation – en studie i lagstiftningsmotiv och ersättningsrättsliga grundprinciper*, SvJT 1978 s. 81-120
- Westberg, P, *Avhandlingskrivande och val av forskningsansats – en idé om rättsvetenskaplig öppenhet* ur Heuman, L (red.), *Festskrift till Per Olof Bolding*, Juristförlaget, Stockholm, 1992
- Åhman, K, *Egendomsskyddet: äganderätten enligt artikel 1 första tilläggsprotokollet till den Europeiska konventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna*, Iustus Förlag AB, Diss. Uppsala: Univ., Uppsala, 2000

Internetkällor

- Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, den svenska versionen
<http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1009F7DB-87E3-4056-8E17-8A8A41768BA7/0/SwedishSu%C3%A9dois.pdf> publicerad 2010-06, besökt 2012-02-03
- Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, den engelska versionen
http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/D5CC24A7-DC13-4318-B457-5C9014916D7A/0/CONVENTION_ENG_WEB.pdf publicerad 2010-06, besökt 2012-02-03
- Bergman, F, *Skona oss från en outlet i trädgården*, Expressen
<http://www.expressen.se/debatt/fredrik-bergman-skona-oss-fran-en-outlet-i-tradgarden/> publicerad 2010-08-16, besökt 2012-03-15
- Centrum för rättvisa http://centrumforrattvisa.se/om#Vårt_uppdrag besökt 2012-03-26
- Centrum för rättvisa gällande pågående fall (direkt kommersiell expropriation, sågverk)
http://centrumforrattvisa.se/fall/Anders_och_Gunvors_hem_ska_rivas_och_l%C3%A4mna_plats_%C3%A5t_containerterminal besökt 2012-03-26
- Centrum för rättvisa gällande pågående fall (indirekt kommersiell expropriation, sågverk)
http://centrumforrattvisa.se/fall/De_v%C3%A4rgrar_ge_upp_barndomsfastigheten besökt 2012-03-26
- Centrum för rättvisas gällande förslag till tvångsinlösen för att tillgodose oklara planer för marken ifråga
http://centrumforrattvisa.se/fall/Familjen_hotades_av_tv%C3%A5ngsinl%C3%B6sen_%E2%80%93_nu_backar_Link%C3%B6pings_kommun besökt 2012-03-26
- Centrum för rättvisa gällande RH 2005:62 - golfbanefallet
http://centrumforrattvisa.se/fall/Johans_mark_tv%C3%A5ngsinl%C3%B6stes_f%C3%B6r_bygge_av_golfbana besökt 2012-03-27

- Kindbom, M, *Allemansrättens försvarare och kritiker möttes*, Mitt i Juridiken,
<http://www.infotorgjuridik.se/premium/mittijuridiken/article138346.ece?format=print> publicerad 2009-10-22, besökt 2012-03-15
- Norstedts Juridik
[http://www.nj.se/personid/BertilBengtsson%20\(D4455F6C0D6BEB08C125758A00414C78\)](http://www.nj.se/personid/BertilBengtsson%20(D4455F6C0D6BEB08C125758A00414C78)) besökt 2012-02-27
- Norstedts Juridik
[http://www.nj.se/personid/PeterEkb%C3%A4ck%20\(2DBED5BEE57461B8C12577FB0037E3FA\)](http://www.nj.se/personid/PeterEkb%C3%A4ck%20(2DBED5BEE57461B8C12577FB0037E3FA)) besökt 2012-02-29
- Pettersson, L-G, förbundsordförande LRF, *Ask sviker äganderätten*, DN
<http://www.dn.se/debatt/ask-sviker-aganderatten> publicerad 2010-01-19, besökt 2012-03-15
- PM från Vinge advokatbyrå, används för att visa inställningen till kravet på angelägna allmänna intressen <http://tpaforum.net/wp-content/uploads/2011/09/TPA-utredningen-konstitutionella-aspekter-m-m.pdf> publicerad 2011-09-02, besökt 2012-03-02
- Regeringsbeslut Miljödepartementet, M2007/1084/F/P – överklagande i fråga om detaljplan för del av Sunnanå 12:1 m.fl., Flansbjerg, Burlövs kommun i Skåne Län,
<http://centrumforrattvisa.se/files/Beslut,%20Regeringen-Burl%C3%B6v-081019.pdf> publicerad 2008-10-09, besökt 2012-03-16
- Regeringsbeslut Miljödepartementet, M2008/1835/F/P – överklagande i fråga om fastighetsplan för kvarteret Kartografen i Borlänge, Borlänge kommun
http://centrumforrattvisa.se/files/Yttrande_till_regeringen_R%C3%B6nn%C3%A4ck.pdf publicerad 2009-12-03, besökt 2012-03-20
- Yttrande till Miljödepartementet, M2007/1084/F/P – överklagande i fråga om detaljplan för del av Sunnanå 12:1 m.fl., Flansbjerg, Burlövs kommun i Skåne Län, Centrum för rättvisa
http://centrumforrattvisa.se/files/Yttrande_till_regeringen_Thillberg.pdf publicerad 2008-01-23, besökt 2012-03-16
- Yttrande till Miljödepartementet, M2008/1835/F/P – överklagande i fråga om fastighetsplan för kvarteret Kartografen i Borlänge, Borlänge kommun, Centrum för rättvisa
http://centrumforrattvisa.se/files/Yttrande_till_regeringen_R%C3%B6nn%C3%A4ck.pdf publicerad 2008-10-02, besökt 2012-03-20

Bilaga 1- Orginalversionen av artikel 1 i tilläggsprotokollet till Europakonventionen

Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms

Article 1 - Protection of property

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.