

Rätten att äga och bruka sin mark

En förutsättning för landsbygdens företagande

Behov av kunskap om privat äganderätt

En tydlig lagstiftning och väl fungerande institutioner är en förutsättning för det välstånd som präglat och präglar Sverige. En av de viktigaste institutionerna är den privata äganderätten till jord och skog.

De gröna näringarna drivs av många företagare av olika storlek och verksamhet. Att äga och bruka sin mark är för de flesta av dem en drivkraft för att investera och utveckla sitt företag för framtiden och kommande generationer. Vi har länge tagit för givet att kunskapen om betydelsen av den privata äganderätten till jord och skog för utvecklingen av de gröna näringarna varit väl spridd, men det har under senare tid visat sig att så inte är fallet.

MÅNGA jord- och skogsbruksföretagare har drabbats av att andra intressen gör allt större anspråk på deras mark. Pågående regeltillämpningar och utred-

ningar leder allt oftare till inskränkningar i ägande- och brukanderätten till jord och skog.

Rättstillämpningen i Sverige blir alltmer påverkad av internationella konventioner och EU-rätten. Även myndighetsutövandet sker idag alltmer baserat på tolkning av övernationell lagstiftning. Särskilt skogsägarna har de senaste åren upplevt att äganderätten naggas i kanten och det har skapats en osäkerhet kring om statens representanter verkligen står bakom den beslutade skogspolitiken baserad på ”Frihet under ansvar”. Artskyddsförordning, allt fler nyckelbiotoper, ökad detaljreglering, webbpublicerade avverkningsanmälningar och talerätt för miljöorganisationer är några av orosmolnen på skogsägarnas himmel. Och med perspektiv hämtade från den moderna stadsplaneringen introduceras nu ”Grön Infrastruktur” som ett nytt verktyg för styrning av markanvändningen med oklara konsekvenser på brukande och förfoganderätt.



MOT bakgrund av denna utveckling startades i november 2017 ett avdelningsövergripande äganderättsprojekt på KSLA. Syftet med projektet är ökad kunskap om den privata äganderätten och dess betydelse för att främja de areella näringarna till samhällets nytta.

Projektet drivs av en projektgrupp bestående av sex ledamöter i KSLA med bred erfarenhet av jord- och skogsbruk, en extern juridiskt sakkunnig person samt akademijägmästaren.

För genomförandet av arbetet har projektgruppen därutöver knutit till sig sakkunniga inom olika ämnesområden samt konsulterat berörda markägare i samband med ett förberedande seminarium och framtagande av detta seminarieunderlag.

Som kunskapsunderlag för diskussioner om rätten att äga och bruka sin mark har projektgruppen bitt sakkunniga personer att belysa några aspekter av äganderättsfrågan i de gröna näringarna. Bidragen ger grundläggande kunskaper om den privata äganderättens ställning och betydelse för företaget i de gröna näringarna.

NÅGRA företagare inom de gröna näringarna har också intervjuats för att belysa de problem som kan drabba dem när andra intressen alltmer gör sig gällande i fråga om användning av mark och vatten.

Fallen visar inte bara att ekonomiska värden går förlorade när inskränkningar av det ena eller andra slaget drabbar brukarna, utan också att mycket av glädjen i att bruka marken eller skogen försvinner i brottningsmatcher med myndigheter.

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien, KSLA, är en mötesplats mellan vetenskap och praktisk erfarenhet inom de gröna näringarna. KSLA vill föra ut kunskap och samla till överläggning kring viktiga och komplexa problemställningar för den gröna sektorn. Vi hoppas att detta seminarieunderlag om rätten att äga och bruka sin mark ska bidra till ökad insikt och kunskap om äganderätten och dess betydelse för de gröna näringarna och samhället.

Eva Pettersson
Akademiens sekreterare och VD



KSLAs äganderättsprojekt finansieras med stöd av Stiftelsen Carl-Gustaf och Viveka Åkerhielms minnesfond.

Innehåll

Möten med markägare

sidan 3

I sex intervjuer av Pär Fornling berättar markägare om hur de på olika sätt drabbats i sitt brukande. En till synes stark äganderätt förvandlas till ett osäkert läge när myndigheterna plötsligt klassar skogsmark som nyckelbiotop och gör skogen i praktiken osäljbar. Ett utvidgat strandskydd kan innebära långtgående inskränkningar i markanvändningen utan ersättning och stora värden försvinner för markägaren. Vattenkraftsägare, som tvingas söka nya miljötillstånd för verksamhet som pågått under generationer, hamnar i en kostsam process med osäker utgång. Det generella biotopskyddet för bland annat stenmurar kan förhindra åtgärder som ger betydande vinster för brukaren. Och ofta sker detta utan att myndigheterna resonerar med markägaren om enklare sätt att ta tillvara miljövärdena.

Äganderättens betydelse för de gröna näringarna

sidan 9

Nils Karlson reder ut vad privat äganderätt egentligen betyder och varför den är så viktig. Bidraget diskuterar också vad olika inskränkningar i äganderätten leder till. Äganderätten definieras som ett knippe av rättigheter med användarfrihet, avtalsfrihet och rätt till säkerhet som de viktigaste komponenterna. Äganderättens viktigaste konsekvenser är enligt Karlson en fungerande marknadsekonomi och den ekonomiska utveckling som denna åstadkommer.

Äganderätten vilar på tre ben

sidan 14

Karin Åhman går igenom grunderna för äganderätten, det skydd som äganderätten har i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s stadga om grundläggande rättigheter. Dessa rättsliga instrument är överordnade vanlig lag eller förordning. Bidraget tar också upp frågan i vilken jordmån äganderätten trivs bäst och de allmänna hot som finns mot äganderätten idag.

Politik och förvaltningskultur

sidan 20

Lena Marcussons redovisar grundragen i den svenska förvaltningsmodellen och diskuterar några viktiga inslag i förvaltningspolitiken under de senaste 15 åren. En tendens har varit att regeringens styrning av myndigheterna allt mindre sker genom detaljerade föreskrifter i lag. Marcusson tar också upp de senaste årens diskussioner om hur kraven på kunskap, kompetens och integritet hos de statsanställda bäst skall tillgodoses.

Fortsättningen

sidan 25

Det finns behov av fler analyser och en fortsatt diskussion.

Äganderättsprojektet

I projektgruppen ingår **Marianne Eriksson** (ordförande), **Jonas Jacobsson** (sekreterare), **Anne-Li Fiskesjö**, **Gunnar Palme**, **Ronny Pettersson**, **Jan Sandström** och **Karin Åhman**.



Produktion och Layout av skriften: Pär Fornling, Lanternin Media.

”Ett skymningsland för rättssäkerheten”

Nyckelbiotoperna har gjort ett väl planerat generationsskifte till en mardröm. När Skogsstyrelsen plötsligt bytte fot blev skogen osäljbar.

Allt var upplagt för att Kristina Brouneus under ordnade former skulle ta över som den fjärde generationen på gården mellan Kramfors och Sollefteå.

För att lösa ut systemen, som bor i Nya Zeeland, planerade föräldrarna en avverkning på 20 hektar. Den skulle ge drygt tre miljoner kronor och därmed bli nyckeln till generationsskiftet.

UNDER 2016 lämnade de in en avverkningsanmälan till Skogsstyrelsen. Myndigheten hade inget att invända. Det var fritt fram att avverka.

Under diskussionen med virkesköparna beslöt man att vidga avverkningen med ytterligare fyra hektar på grund av risken för stormfällning. I laga ordning gjordes en kompletterande avverkningsanmälan på även dessa fyra hektar.

Redan efter två veckor hörde Skogsstyrelsen av sig via mail. De meddelade att hela avverkningen på 24 hektar plötsligt klassats som nyckelbiotop.

DÄRMED är skogen i praktiken osäljbar. Virkesköparna har genom certifieringen förbundit sig att inte köpa virke från nyckelbiotoper. Skogsstyrelsen

betraktar det ”bara” som en inventering av naturvärden som ska vara rådgivande. Eftersom det inte handlar om något formellt skydd får skogsägaren ingen ersättning.

– Det här är skymningslandet för allt vad rättssäkerhet innebär, säger Kristina Brouneus.

– Föräldrarna är mycket miljöintresserade och har redan satt av över 20 hektar till naturvård, varav det mesta är äldre skog. Att därutöver tvångsmässigt nödgas avstå från skogsbruk på stora arealer är inte rimligt. Det är ett klart brott mot proportionalitetsprincipen.

KRISTINA Brouneus berättar att handläggaren gett besked om att området inte har så höga naturvärden att det är aktuellt med ett områdesskydd, vilket ger rätt till ersättning.

Å andra sidan framhåller handläggaren att inga skogsmaskiner bör framföras i området av hänsyn till dessa naturvärden.

Det innebär i sin tur att bakomliggande bestånd, i anslutning till den planerade avverkningen, blir blockerade.

– Fastighetens produktiva skogsmark är 200 hektar. På ena eller andra sättet

är tre fjärdedelar av den avverkningsbara skogen berörd av restriktioner.

– Och inte nog med det. Granskogen vi nu vill avverka har ett utsatt vindläge. Det är inte fråga om den blåser ner, utan när olyckan är framme. Med tanke på risken för granbarkborre blir vi då tvungna att ta hand om de nedblåsta träden, säger Kristina.

Nyckelbiotoperna kom som en total överraskning och stämmer inte med den bild föräldrarna har av området.

– Då jag bad om ett samråd i fält för att vi åtminstone skulle få en förklaring till bedömningen var handläggaren tydlig med att han i vilket fall inte ändrade uppfattning. Budskapet var att bedömningen ligger fast.

HUR det nu går med generationsskiftet är en öppen fråga.

– Frånsett att vi går miste om pengarna från avverkningen är fastigheten väldigt svår att värdera efter att vi förlorat betydande delar av brukanderätten. Nyckelbiotoperna utgör 45 procent av taxeringsvärdet.

– Dessutom har lusten att ta över gården fått sig en törn. Jag frågar mig själv



Kristina Brouneus. Foto K. Lepikko.

om jag vill ta med min familj, make och tre barn, in i ett skogsägande med så många frågetecken.

– Vi är inte ensamma om att drabbas. När den här karusellen började har jag haft anledning att läsa in mig på ämnet. Det förekommer till och med att besked om nyckelbiotoper kommit när avverkningsmaskinerna redan varit på plats. Det hela blir oförutsägbart. Jag som skogsägare kan ställas helt utanför den rättssäkerhet som behövs för att kunna bedriva en näringsverksamhet.

– När vi första gången resonerade igenom generationsskiftet var jag full av entusiasm. Därefter har jag fått inblickar i skogsägandet som gör det mindre lockande, säger Kristina Brouneus.

Ingrepp utan proportion

Utökad strandskydd innebär regelmässigt långtgående restriktioner utan en krona i ersättning.

Hösten 2014 beslutade länsstyrelsen om utökad strandskydd på fastigheterna Hörningsholm och Ängsholm. Eftersom det är öar (söder om Södertälje) blir det många kilometer strand och därmed stora områden.

– Det handlar om över 40 procent av arealen, vilket är fullständigt orimligt, säger Fredric Bonde.

Han har tagit strid för att häva beslutet. Efter avslag hos regeringen har Fredric Bonde vänt sig till Högsta förvaltningsdomstolen.

– I stället för att utveckla företaget tar den här konflikten nästan all min tid. Det känns viktigt, både ur rättslig synpunkt och för att undvika kostsamma inskränkningar i jord- och skogsbruket, säger han.

TOTALT rör det sig om 5000 hektar mark varav det ”vanliga” strandskyddet omfattar över tusen hektar. Genom att utöka gränsen från 100 till 300 meter omfattas ytterligare 850 hektar av strandskydd.

En direkt effekt är förbudet att bygga inom det skyddade området, vilket är ett kostsamt avbräck. Att hyra ut hus är en stor del av verksamheten i företaget. När nu gränsen flyttats längre inåt landet inkluderar den flera tomma ”strötomter” mellan befintliga huslängor.

För drygt tio år sedan

ansökte Fredric Bonde om ett planbesked för att bygga fler bostäder. Därefter har ärendet blivit liggande. Den långa hanteringen har en speciell poäng.

– Min ansökan gjordes långt innan det utvidgade strandskyddet. Beslutet, vilket innebär byggförbud, gör därmed att pågående markanvändning förhindras. Enligt grundlagen har då markägaren rätt till ekonomisk ersättning.

– Länsstyrelsens utgångspunkt är att inte betala något för intrånget. De tycks tro att miljöbalken är överordnad grundlagen. Det är både cyniskt och felaktigt, säger Fredric Bonde.

RIKTIGT vad de ekonomiska konsekvenserna blir för jord- och skogsbruket är oklart. Enligt gällande regler får de areella näringarna vidta de åtgärder som ”måste” genomföras inom strandskyddat område.

Fredrik Bonde är djupt oroad över hur det undantaget kan tolkas i framtiden.

– Det kan landa i frågor om huruvida vi verkligen måste skörda, måste gödsla eller måste avverka. Med tanke på länsstyrelsens allt mer extremistiska och aktivistiska hantering känner jag mig osäker på i vad mån brukandet kan fortsätta, säger Fredric Bonde.

DET HANDLAR inte bara om ersättning och pengar.



Naturvården formade av brukande.

Framför allt tycker Fredrik Bonde hanteringen är klåfingrig, onödig och motverkar dess egentliga syfte.

– Familjen köpte Hörningsholm i mitten av 1700-talet. Länsstyrelsen framhåller öarnas orörda natur i sin bristfälliga utredning. Det är direkt felaktigt. Allt är skapat av människans naturpåverkan under lång tid. Det är inte orört.

– I mitten på 1800-talet vittnar prosten Ekström på Mörkö om att det inte fanns några träd, fränsett ensliga tallar i bergen. Ungefär samtidigt började min namne, Fredric Bonde, att beskoga ön. Det har lett till att här nu finns Stockholms största ädellövåge som vi satt av till reservat utan något krav på ersättning. Av företagets omsättning går 15-20 procent till natur- och kulturvårdande åtgärder av olika slag. Det rimliga vore att vi fick ett erkännande för denna insats i stället för inskränkningar som lägger en hämsko på vårt arbete. En långsiktig konsekvens av länsstyrelsens beslut kommer att vara igenväxande betesmarker och bristande

skötsel av känsliga miljöer.

Fredric Bonde tycker det hela är ”kafkaartat”.

– Vi gör en fin insats för miljön. Konsekvensen blir att vi straffas genom att rättigheten till marken tas ifrån oss. Det hör inte hemma i en rättsstat.

HAN ANGER flera skäl till att Högsta förvaltningsdomstolen bör upphäva beslutet om utvidgat strandskydd.

✓ Regeringen (Miljödepartementet) har inte gjort någon självständig prövning. De har helt förlitat sig på Länsstyrelsens bedömning, utan att ta del av faktaunderlaget.

✓ Det strider mot den så kallade proportionalitetsprincipen. Med andra ord finns det ingen balans mellan vad det allmänna vinner och det den enskilde förlorar på grund av inskränkningen.

– Att gå över hela strandlinjen blir för kostsamt, men vi har gjort en djupare analys av konsekvenserna på Mörkö. Där finns möjlig tomtmark bakom dagens bebyggelse, alltså längre från havet, på det som idag är åkermark, utan direkta naturvården. En oberoende expert värderar tomtmarken till knappa hundra miljoner kronor. För hela fastigheten handlar det förstås om betydligt större värden som försvinner om det utökade strandskyddet består. Det strider mot alla principer om proportioner, konstaterar Fredric Bonde.

Vägras ersättning

Avverkningar stoppas och erbjudande om ersättning tas tillbaka. Därför nödgas markägare med fjällnära skog att stämma staten.

Myndigheten tycker det är bra att lagarna prövas i domstol. Det klargör var gränserna går. På så sätt är det närmast en metod som underlättar arbetet inför framtiden. För Hanna Holmberg, som är en av försökskaninerna, är det något helt annat. Att stämma staten är en väldig upp-försbacke:

- Vi har inte så mycket att välja på. Alternativet är att ge bort skogen, säger hon.

DET VAR inte så Hanna och Albin tänkt sig skogsbruket när de flyttade till den lilla byn Skansnäs vid foten av Vindelfjällens naturreservat.

Hanna arbetar med skolfrågor i Sorsele kommun. Dessutom föder hon upp strävharig Vorsteh i Glesbygdens kennel. Jaktintresset delar hon med maken som i grunden är snickare och nu vd för två byggbolag. Rötterna finns i skogen och naturen.

- Albins pappa och farbror blädade den egna skogen. De åtog sig även avverkningar åt andra. Det var manuellt arbete på dagen och nätter i huggarkoja, precis som deras anfäder arbetat. Det är en del av kulturen här och nu är det vi som förvaltar skogen, berättar Hanna.

Den långa brukartraditionen har betydelse i en kommande rättegång där staten hävdar att skogsbruket inte

är ”pågående markanvändning”.

Glädjen med handfast brukande har gått över i en tröttsam juridisk tvist.

DET HELA började med att Hanna i juni 2016 gjorde en avverkningsanmälan. Eftersom det är fjällnära skog krävs tillstånd av Skogsstyrelsen.

Omgående skickade myndigheten en person till området för att göra en inventering av nyckelbiotoper. Riktigt vilken typ av naturvärden som hittades i granskogen har aldrig framkommit. I vilket fall har resultatet inte presenterats för Hanna, trots att hon frågat flera gånger. Likväl räckte ”fynden” för att myndigheten skulle stoppa alla planer på avverkning. Därmed uppstod frågan om ersättning.

På höstkanten, precis innan fågeljakten, anlände tre personer från Skogsstyrelsen till familjen Holmberg. De bodde över på loftet i gäststugan. Dagen efter gav sig trion ut i skogen för att beräkna hur mycket virke det handlade om, och vad det innebar i uteblivna inkomster för familjen.

EFTER ett par månader kom resultatet. De erbjöds 483 000 kronor.

- Det verkade konstigt. Vi hade räknat med större vo-



Hanna Holmberg driver Glesbygdens kennel, på bilden är hon på ripjakt med valpen Alfa.

lymer, berättar Hanna.

Hon rådfrågade företaget Skogens Hus i Lycksele. De höll med om att volymerna verkade låg men hann inget göra förrän ett brev anlände där alla erbjudanden om ersättning togs tillbaka.

I brevet informerades Hanna om att hon skulle stämma staten senast den 23 september 2017 (ett år efter avslaget) om hon hade krav på ersättning.

DÄRMED kom frågan i ett nytt läge. Hon engagerade LRF Konsult som gjorde en ny inventering av skogen.

Den landade på dubbla volymen och 1,2 miljoner kronor!

Ärendet drivs nu av Magnus Norberg, jurist på LRF Konsult i Umeå. Det är ett av tio liknande fall på hans bord.

-Markägare får inte tillstånd att avverka med argumentet att det finns höga naturvärden i området och myndigheten vägrar betala ersättning.

- Det finns skogsägare som varit någon timme ifrån att acceptera en upp-

görelse med Skogsstyrelsen när plötsligt erbjudandet tagit tillbaks, berättar han.

I rätten företräds staten av Kammarkollegiet. - De försöker hävda att skogsbruk inte är pågående markanvändning och ifrågasätter värdet av den fjällnära skogen. Det hela är en mycket tveksam argumentation, konstaterar Magnus Norberg.

DET HAR snart gått två år sedan avverkningen anmälades. Kanske kommer en dom under hösten, vilken kan överklagas. Då lär det rulla på i många år.

- Att bruka skogen är en del av vårt levebröd. Vi har lånat pengar för att köpa den och behöver avkastning för att betala lånen.

- Jag kan förstå att det finns lägen när staten gör anspråk på mark av olika skäl, men då är det enda raka att de betalar för sig. Politikerna jag pratat med säger att äganderätten gäller, men ändå får det här rulla på. Vi är djupt desillusionerade över att något sånt här tillåts hända, säger Hanna Holmberg.

Ifrågasatta efter 100-tals år

Nya tillståndskrav är på väg att knäcka vattenkraftägare och göra tillgångarna värdelösa.

För drygt 100 år sedan stod Axel Olsson på gårdsplanen framför den herrgård han nyss hade köpt. Det var ett ordentligt uppköp jämfört med gården familjen nyss lämnat. Men det var inte huset, jordbruket eller skogen som lockade den driftige mannen. Det var bruset från vattnet en bit bort.

Där, mellan Arvika och Sunne, anlades Värmlands första handpappersbruk år 1802. När det brann ner byggdes en kvarn på grundstenarna från bruket. Nu var det inte mjölnare som Axel tänkte bli. Han hade läst om fenomenet elektricitet!

- Med uppmuntran från samhället började farfar och andra entreprenörer, runt om i landet, att producera elkraft. Pappa expanderade verksamheten. Han byggde högspänningsledning och kopplade upp tre byar till det egna elnätet. Jag har i min tur fortsatt tillsammans med hustrun Anne-Mari, berättar Christer Hedberg.

HISTORIEN är viktig i sammanhanget. Det här är verksamheter där de äldsta företagen har rötterna in i medeltiden, då i form av kvarnar som senare blev vattenkraftverk.

- Det här håller man inte på med för att bli rik. För mig, liksom många andra, handlar det om att

förvalta en tillgång. Tyvärr upplever vi inte alls den uppmuntran från samhället som farfar fick vara med om, trots att vi bidrar med miljövänlig el. Tvärtom är vi närmast förföljda, säger Christer Hedberg.

Kraftverken nödgas söka nya miljötillstånd för verksamheten, även om de funnits i hundratals år. Grunden är EUs vattendirektiv. Det är en kostsam process med osäker utgång.

- En tillståndsansökan med miljökonsekvensbeskrivning är ett väldigt omfattande dokument. Dessutom betalar den som söker tillstånd motpartens kostnader.

- En gång i tiden var det en juridisk konstruktion för att skydda den lilla människan. Nu är det precis tvärtom. Det hela kostar hundratusentals kronor och uppåt, berättar Christer Hedberg.

FÖR HANS egen del har det varit en lång brottningsmatch med myndigheterna.

Efter många turer fick Christer förlängt miljötillstånd 2015 på villkor att det byggdes en ny fiskväg runt kraftverket. Den var klar 2017, men tillståndsprövningen var långt ifrån klar. Det krävdes mer. I slutet av förra året skickade han in dokumenten för en fullskalig omprövning av miljötillståndet.



Christer Hedberg. Foto: Erik Evestam

I värsta fall blir det avslag. Då står han kvar med notan, kanske tvång om att riva kraftverksdammen och den nybyggda fisktrappan blir fritt hängande i luften.

- Vi måste ha rättsliga system med förutsägbara resultat, betonar Christer Hedberg.

NU ÄR det ändå en hel del som talar för att Gullsby kraft får fortsätta. Verksamheten är någorlunda stor och Christer Hedberg är som ordförande för vattenkraftföreningen väl insatt i de komplicerade frågorna, vilket är få förunnat.

- Jag har mött massor av gråtande äldre kraftägare som är frågande inför underliga krav från länsstyrelsen. Att sälja är ofta inget alternativ eftersom anläggningarna i praktiken blivit osäljbara. Den som inte fortsätter kan tvingas riva dammarna till stora kostnader. På så sätt tar samhället värden ifrån privatpersoner som ofta gått i arv över

flera generationer.

MOTSTÅNDET finns främst från sportfiskarna och så kallade ”älvräddare”. De driver på och överklagar beslut.

- Många aktivister är dessutom handläggare på länsstyrelserna, vilket minst sagt är tveksamt. De är väldigt högljudda, men en tyst majoritet föredrar fisket i stilla kraftdammar som är en tillgång i landskapet.

- Det behövs förvisso bra vandringsmöjligheter för fisken, vilket, som jag ser det, gärna kan gå hand i hand med en utbyggnad av den småskaliga vattenkraften.

- För egen del skulle jag lätt kunna dubbla elproduktionen med en ny turbin och samtidigt få bättre vattenflöde. På så sätt skulle jag vilja förvalta mitt ägande, bygga vidare på det farfar grundade och bidra med miljövänlig energi, säger Christer Hedberg.

Fast i oklar rättsprocess

Artskyddsförordningen landade i Hälsingland på lavskrikans vingar.

Maskinerna var redan på plats. Förarna hade mjukstartat med att gallra ett område i närheten. På tisdag den 12:e december 2017 skulle de börja det egentliga arbetet, att slutavverka 10 hektar gammal granskog.

Anders Göransson hade planerat allt sedan länge. Han lever helt på sitt skogsbruk och kalkylerade med ett virkesvärde på 900 000 kronor från avverkningen. Anders hade noterat hur en del granar höll på att torka, det var hög tid att ta ner dem om skogen inte skulle tappa i värde.

DAGEN innan allt skulle börja stoppade Skogsstyrelsen avverkningen med hänvisning till lavskrikan, eller rättare sagt skrev myndigheten att han ”bör avvakta” med arbetet.

För Anders Göransson var det hela plågsamt välbekant.

Det här var den andra avverkningen där fågeln satte käppar i hjulet.

- I praktiken var det ett stopp. Om det i efterhand visar sig att jag brutit mot artskyddsförordningen är det en straffskala upp till sex månaders fängelse, berättar Anders, som efter ett par års närkamp med artskyddsförordningen blivit väl insatt i de juridiska turerna. Långt mer än han önskat sig.

DET HELA började i februari 2016 då han gjorde en avverkningsanmälan av drygt fyra hektar på släktgården utanför Arbrå i Hälsingland.

Efter några veckor hörde Skogsstyrelsen av sig och gav avslag med stöd av miljöbalken. Fyra andra markägare i området fick liknande besked.

AVSLAGEN gjordes med hänvisning till lavskrikan. Bollnäs fågelklubb menade det lokalt var ont om revir för fågeln.

- Under älgjakten bad jag de tre jaktlagen i viltvårdsområdet att inventera fågelbeståndet. De gjorde massor av observationer av minst två lavskrikor samtidigt, vilket indikerar ett revir. Myndigheten föredrog att förlita sig på fågelklubben, konstaterar Anders Göransson.

När domstolen gav Skogsstyrelsen bakläxa valde myndigheten att överklaga tre av domarna och processen rullade vidare.

Våren 2018 var det oklart i vad mån en avverkning kan stoppas med hänvisning till lavskrikan, vilken myndighet som då bör göra det och om markägaren i så fall ska ersättas.

Anders fick i alla fall avverka sina fyra hektar och ville inte hamna i samma karusell en gång till.



Lavskrikan är inte rödlistad. Artdatabanken bedömer att fågelbeståndet sedan 1990-talet är livskraftigt.

NÄR den andra avverkningen på 10 hektar planerades var han noga med att den inte kolliderade med fågelklubbens revirkartor.

Efter att en avverkningsanmälan lämnats in har myndigheten sex veckor på sig att komma med invändningar. Skogsstyrelsen väntade i fem veckor och sex dagar... Maskinerna fick köra hem efter gallringen. Därefter hänger ett frågetecken över avverkningen. – Jag har haft tre olika handläggare och inte fått några vettiga besked. Det sägs att jag ska invänta ett samråd, när det kommer är oklart. Av den information jag fått fram är det uppenbart att fågelklubben har ritat om kartan över revir efter det att de blivit tillfrågade av Skogsstyrelsen om min avverkning.

ANDERS Göransson var 21 år när han som fjärde

En tankekurpa

Avverkningsstopp och rättsfall baseras på uppgifter från länsstyrelsen att antalet lavskrikerevir sedan 1990-talet minskat från 23 till 11. I maj månad 2018 tillkom nya uppgifter. Länsstyrelsen uppger att de gjort en ”tankekurpa”, 23 är det ackumulerade antalet revir. Det har inte något enskilt år funnits fler än 12 revir i området.

generation tog över släktgården 1995.

– Det första jag gjorde var att ta ett hygge på tre hektar där en tredjedel sparades till naturvård. När jag certifierade fastigheten var redan avsättningarna till naturvård ett par procent mer än vad som krävdes. Jag tyckte det var roligt och spännande att se vad som hände. Den glädjen har grusats. Nu känns det motigt.

– Den skog som finns här är formad av mina förfäder. De naturvärden som finns är resultatet av deras och min skogsskötsel. Om tacken blir att staten tar ifrån oss marken är budskapet till markägarna i praktiken att inte skapa några naturvärden.

MYCKET av trivseln och glädjen har försvunnit. Mellan grannar och i jaktlaget inom Abrå västra viltvårdsområde har juridik och lavskrika blivit ett återkommande ämne att diskutera. Medan ett skifte får avverkas får grannen, ett stenkast bort, avslag.

– Nu när vi satt oss in i lagen, kommer med motfrågor och presenterar fakta får vi inga vettiga besked, om man nu lyckas få tag på en ansvarig handläggare

- Allt känns väldigt osäkert.

Juridisk kamp gav resultat

Lantbrukare Joakim Frank tog ensam kampen om en stenmur hela vägen till Svea Hovrätt. Där vann han mot Länsstyrelsen.

Dagens jordbrukslandskap formades för brukande med helt andra redskap än dagens stora maskiner. På gården utanför Hörby har Joakim Frank tre fält som vardera är ungefär två hektar, det enda som skiljer dem är en kort stenmur.

Flera gånger då han satt i traktorn funderade han på hur mycket enklare det skulle vara att fortsätta rakt fram i stället för att behöva vända vid muren varje gång.

EFTERSOM stenmurar, tillsammans med alléer, åkerholmar och liknande områden omfattas av ett generellt biotopskydd kontaktade han Länsstyrelsen.

– Jag är väl medveten om att det är viktiga miljöer för djurlivet och har lagt mycket tid på att värna alla våra stenmurar. Det är gott om dem. Vi har 9500 meter på gården. Här handlar det om att ta bort 180 meter för att underlätta arbetet, berättar Joakim Frank.

I NOVEMBER 2014 lämnade han in en ansökan om

att ta bort hindret på åkermarken. Efter ett års tystnad kom avslaget. Länsstyrelsen tyckte inte vinsten med att ta bort muren var tillräckligt stor.

Joakim ilsknade till och överklagade till Mark- och miljödomstolen, men förlorade. I det läget skulle många gett upp, men han gav sig inte.

– Länsstyrelsen verkade blint gå på en kalkyl i ett dataprogram. Jag tyckte resultaten visade fel. Dessutom var hela argumenteringen konstig. Det är väl upp till mig som företagare att bedöma vad som jag tror är lönsamt eller inte.

ÄRENDET gick vidare till Hovrätten i Stockholm.

Under hela resan, från det första avslaget till högsta instans finslipade Joakim argumenten.

Han satt med tidtagarur i traktorhytten och klockade hur lång tid de olika momenten tog. På ett stort fält kunde han kanske plöja ett hektar i timmen, medan det på de mindre tegarna blev



Joakim Frank övertog föräldragården år 2007. Han brukar runt 100 hektar.

ett halvt hektar i timmen. Han gjorde en mängd liknande jämförelser. Argumenten byggdes på under hand och det tillkom nya infallsvinklar.

– Under lång tid handlade väldigt mycket av vårt liv om den där stenmuren, konstaterar Joakim med ett leende. Min sambo Therese är bra på att formulera sig skriftligt. Hon putsade på mina formuleringar så de blev korrekta.

TILL slut låg alla korten på bordet.

De visade att vinsten med att ta bort muren blev över 7000 kronor om året genom:

✓ Mindre markpackning (= högre skörd)

✓ Mindre handelsgödsel och mindre växtskyddsmedel (det blir dubbelspridning på vändtegarna).

✓ Mindre diesel.

– Länsstyrelsens kalkyler visade en bråkdel av den verkliga summan och tog ingen hänsyn till miljöförändelarna genom minskad mängd växtskyddsmedel, handelsgödsel och diesel, vilket är väldigt konstigt, säger Joakim Frank.

Han har dessutom åtagit sig att återskapa stenmu-

ren inom samma område. Murens miljövärden består alltså, även om det blir en temporär förändring.

Enligt kalkylen betalar sig hela operationen på tre år.

ARGUMENTEN och fak-tasamlingen övertygade Hovrätten.

– Det var en fredag i april då det låg ett tjockt kuvert i brevlådan med Hovrätten som avsändare. Jag gick in i köket och visade Therese brevet. Vi vågade knappt öppna försändelsen, därefter räckte det att läsa första sidan. Vi drog en lång suck av lättnad och kände en väldig glädje, nära tre års tragglande med paragrafer och argument var över.

– Jag har försökt vara saklig och presentera underbyggda argument. Det hedrar Hovrätten att de tog hänsyn till argumenteringen. Däremot är jag besviken på Länsstyrelsen. Under hela den här processen har de aldrig varit här och tittat. Myndigheterna är rimligen till för att hjälpa medborgarna. Om de kom hit och resonerade om problem och möjligheter hade det varit både enklare och effektivare.



Muren som blev ett fall för Hovrätten

Äganderättens betydelse för de gröna näringarna

Professor Nils Karlson benar ut grunderna för äganderätten och dess betydelse för de gröna näringarna.

Han är grundare och vd för Ratio, ett fristående forskningsinstitut som

forskar om hur företagandets villkor kan utvecklas och förbättras.

Nils Karlson har publicerat ett 20-tal böcker, däribland ” Äganderättens konsekvenser och grunder”.

De gröna näringarna¹ är speciella. Särskilt skogen. Sverige är det land som har störst skogsareal i Europa.² Två tredjedelar av Sveriges yta är täckt av skog. Skogen i Sverige ägs till cirka 50 procent av enskilda skogsägare – närmare 330 000 privatpersoner i landet äger skog. Runt 25 procent av skogen ägs av privata aktiebolag, runt 15 procent av statligt ägda Sveaskog AB och resterande av övriga allmänna och privata ägare.³

DET STORA inslaget av privat ägande är sannolikt ingen slump. Skogsbruk är nämligen en mycket långsiktig verksamhet. Slutavverkningsåldern är ofta över 100 år för tallskog på mager mark.⁴ Det innebär att det krävs flera generationer för att etablera, sköta och avverka ett visst skogsbestånd. Det kan man bara klara med hjälp av privat äganderätt.

Samma sak gäller även andra gröna näringar som jordbruk och trädgårdsverksamhet, liksom de industrier som förädlar dess produkter, som livsmedelsindustri och skogsindustri.

MEN VAD betyder egentligen privat äganderätt och varför är denna så viktig? Avsikten med detta kort kapitel är även att diskutera vad olika inskränkningar i äganderätten leder till. I det följande används begreppen äganderätt, enskild äganderätt och privat äganderätt synonymt

Äganderätten – ett knippe rättigheter

Vad innebär då privat äganderätt? Äganderätt handlar om rätten att använda, förvalta, utveckla och avyttra en tillgång utan att själv kränka andras motsvarande rätt.

1) Kapitlet är en förkortad och till de gröna näringarna anpassad version av Karlson 2005.

2) Europaparlamentet 2018.

3) SkogsSverige på nätet 2018

4) Kunskap Direkt 2016

När jurister diskuterar äganderätten får man ofta intryck av att denna rätt mer snävt handlar om rätten att förfoga över en tillgång samt rätten till ersättning om staten exproprierar tillgången i fråga.⁵ Själva besittningen eller *innehavet* betonas således.

I ett bredare rättsekonomiskt, filosofiskt och ekonomiskt-institutionellt perspektiv ges dock äganderättsbegreppet ofta en vidare tolkning, där flera kompletterande rättigheter ingår. Exempelvis beskriver den ledande rättsekonomen Robert C. Cooter⁶ äganderätt på följande sätt:

“Property can be viewed as a bundle of rights describing what a person may and may not do with the resources he owns. Property rights usually include the right to possess, occupy, use, consume, control, exclude, expel, develop, transfer, assign, sell, mortgage, donate, or bequeath, and property rights often include the right to exploit, alter, transform, deplete, exhaust, waste, neglect, or destroy. The owner is free in the sense that no law forbids or requires him to exercise his property rights. Furthermore, the law forbids private persons and the state from interfering with the owner’s exercise of his rights.”

NÅGRA aspekter är särskilt viktiga att betona. För det första är förfoganderätten eller användarfriheten endast en begränsad del av detta vidare äganderättsbegrepp. Äganderätt består av ett knippe av rättigheter där även rätten att på allehanda sätt nyttja och utveckla egendomen, inklusive rätten till avkastning, ingår. Än viktigare är, för det andra, att rätten att överföra olika rättigheter – genom

5) Sterzel, Åhman & Lönnberg 2004, Åhman 2000

6) Cooter 2000: 279–280

exempelvis försäljning, uthyrning eller gåva – betonas.

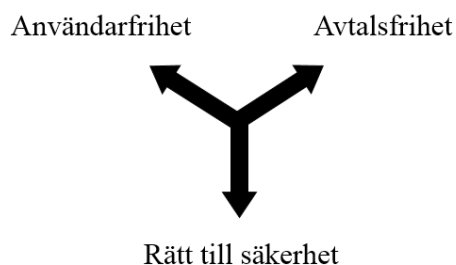
Med andra ord knyts avtalsrätten eller avtalsfriheten direkt till äganderätten. För det tredje betonar Cooter att äganderätten innebär att staten och andra individer är förbjudna att inkräkta på individens äganderätt.

Annorlunda uttryckt innebär äganderätt att det finns en rätt till säkerhet och skydd mot stöld, skadegörelse, konfiskation o s v. Rätten till det ägda förenas med en plikt för andra att inte inskränka denna rätt.

I DET följande kommer äganderätt därmed att definieras som ett knippe av rättigheter där de viktigaste ingående rättigheterna är följande:

1. *Användarfrihet* – rätt att fritt nyttja och besluta över egendomen efter eget gottfinnande, inklusive rätt till den avkastning som egendomen genererar.
2. *Avtalsfrihet* – rätt att fritt överföra rättigheter, helt eller delvis, exempelvis genom köp eller hyra.
3. *Rätt till säkerhet* – rätt till skydd mot stöld, inkrång, skadegörelse, konfiskation, etc.

Dessa i äganderätten ingående rättigheter kan åskådliggöras med följande figur:

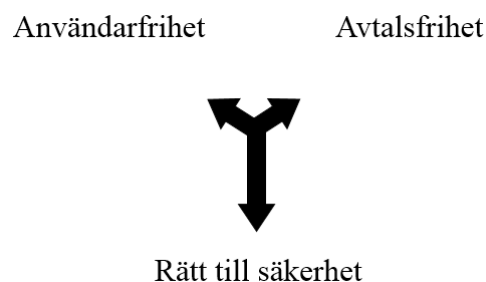


Figur 1: Äganderättens dimensioner

Avtalsfriheten utgör således en central del i den privata äganderätten, precis som användarfriheten och rätten till säkerhet. Dessa dimensioner i äganderättsbegreppet är dessutom ömsesidigt beroende av varandra. Utan användarfrihet har man inget att avtala om. Utan avtalsfrihet är användarfriheten av mer begränsat värde. Och utan säkerhet kan ingen av de bägge nämnda äganderättsdimensionerna nyttjas till fullo.

I PRAKTIKEN och över tid är emellertid oftast dessa i äganderätten ingående rättigheterna och friheterna uppfyllda i varierande grad – figuren kan på så vis även användas för att beskriva äganderättens omfattning på olika områden och vid olika tillfällen. Endast vid *perfekt*

äganderätt har samtliga pilar full längd. Exempelvis kan situationen fram till att näringsfrihet infördes i Sverige på mitten av 1800-talet illustreras med följande figur:



Figur 2: Schematisk beskrivning av äganderättens ställning i Sverige före näringsfrihetens införande

INNAN näringsfrihet infördes var användarfriheten och avtalsfriheten inskränkta på olika sätt: genom skråväsende och olika typer av handelsrestriktioner kunde ägare till olika former av tillgångar varken utveckla det de ägde, eller ingå avtal om tillgångarnas användning.

Näringsfriheten blev avgörande för sågverks- och pappersindustrins framväxt, och därmed för värdet på den svenska skogen.

Ägande, tillväxt och marknadsekonomi

Vilka är då äganderättens viktigaste konsekvenser? Svaret är egentligen enkelt: marknadsekonomi och den ekonomiska utveckling som denna åstadkommer.⁷ Det som utmärker en marknad är nämligen frivilliga avtal inom ramen för ett system av privat äganderätt. De grundläggande ekonomiska friheterna såsom kontraktsfrihet, näringsfrihet och etableringsfrihet kan inte, som framgått ovan, särskiljas från äganderättsbegreppet i sig. De utgör delar av användarfriheten och avtalsfriheten.

Övriga utmärkande drag för marknadsekonomier, såsom företag, marknadsplatser, vinster, tillväxt, innovationer, konkurrens, konkurser o s v, följer som en konsekvens av äganderätten.

INOM ekonomisk forskning råder idag bred konsensus om att marknadsekonomi, ekonomisk frihet och ett fungerande rättsväsende som upprätthåller privata äganderätter är av central betydelse för att åstadkomma ekonomisk tillväxt och utveckling. Utan dessa förutsättningar kommer tillväxten i ett land att vara väsentligt lägre än vad

⁷ Även icke-ekonomiska konsekvenser av privat äganderätt är viktiga. Exempelvis finns det modern forskning som visar att socialt kapital uppkommer som en konsekvens av interaktion inom ramen för ett system av privat äganderätt (Berggren & Jordhal 2005). Även personligt ansvarstagande, värdighet och mänsklig blomstring kan främjas med ett dylikt system (Karlsö 2004).



som annars skulle vara fallet.⁸

Vilka är då de viktigaste skälen till att privat ägande skapar tillväxt och välbefinnande? Det finns två huvudskäl:

1. Det första och kanske mest kända handlar om incitament och kan kanske enklast uttryckas med devisen ”det man äger vårdar man”. När individen har användarfrihet och fritt kan nyttja och besluta över sin egendom ”internaliseras” kostnader och fördelar av alternativa användningssätt. Individen får därmed stimulans och intresse av att tillse att egendomen används på ett effektivt sätt. Detta gäller såväl i nuet som på längre sikt. Det senare sker genom att ägaren genom ett gott äganderättsskydd tillförsäkras att avkastning på gjorda investeringar tillfaller honom eller henne själv.

2. Det andra, och viktigare, skälet till att ägande skapar tillväxt är att frivilliga byten gör det bättre för alla. I och med att ett frivilligt avtal inte kan komma stånd om inte bägge parter tjänar på transaktion kommer bytet, eller överföringen av rättigheter mellan köpare och säljare, att leda till en mer effektiv resursfördelning – rättigheterna hamnar där de ger störst förväntad nytta.

I ett mer dynamiskt perspektiv är äganderätten betydelsefull för den ekonomiska tillväxten och resursanvändningen än mer central. Användarfriheten utgör förutsättningen för marknadsekonomin decentraliserade beslutsfattande och informationsgenererande förmåga. Den information som är relevant för ett effektivt resursutnyttjande är nämligen ofta individbunden, decentraliserad och knuten till tid och plats och ofta även outtalad.⁹

8) Se t ex North 1981, Acemoglu & Robinson 2012 och Fukuyama 2015.

9) Hayek 1945/2002

AVTALSFRIHETEN i sin tur utgör grunden för såväl arbetsdelningen som den fria konkurrensen. Arbetsdelningen innebär att den enskilda och företag specialiserar sig på vissa delar av produktionen, på vissa specifika arbetsuppgifter, vilket leder till väsentligt ökad produktivitet. Detta är dock bara möjligt om individen har möjlighet ”att göra affärer, idka byteshandel och sätta varor i omlopp”, såsom Adam Smith uttryckte det redan 1776.¹⁰

Avtalsfriheten innebär samtidigt att konkurrens uppstår – det blir möjligt att etablera ny näringsverksamhet. Konkurrens åstadkommer en ömsesidig anpassning av individuella planer genom prismekanismen – att vissa förhoppningar inte kommer att förverkligas är en del av processen. Konkurrensen ser dessutom till att det som produceras faktiskt utförs av dem som gör det billigare och bättre än andra, och att priset är lägre än det som någon som inte producerar varan i fråga skulle kunna sälja den för. Följden är en process av *kreativ förstörelse*¹¹ där nya produktionsmetoder, produkter och tjänster utmanar det gamla och etablerade. Det är så uthållig ekonomisk utveckling skapas.

Sammantaget, om än väldigt förenklat, är det dessa faktorer som gör att privat äganderätt och marknadsekonomi leder till ekonomisk utveckling och tillväxt. Företagandets villkor är en direkt funktion av hur äganderätten definieras och skyddas i ett samhälle

DET GÄLLER inom de gröna näringarna precis som på alla andra områden. För att skogen och jorden ska vårdas och utvecklas krävs att den privata äganderättens användarfrihet, avtalsfrihet och rätt till säkerhet värnas. Det är också en förutsättning för att skogs- och jordbrukets produkter ska kunna förädlas och nya användningsområden och avsättningsmarknader utvecklas.

Inskränkningar i äganderätten

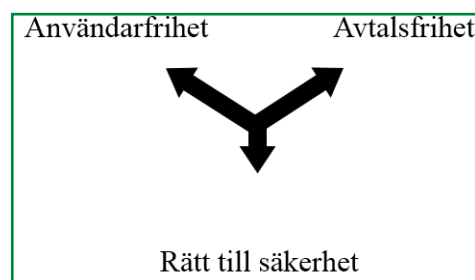
Innebär då allt detta att äganderätten aldrig bör inskränkas? Svaret är nej. Till att börja med är äganderätten aldrig oinskränkt och kan inte heller vara det. Skälet till att så är fallet är att allt ägande även innebär skyldigheter mot andra att inte kränka deras motsvarande rättigheter. Den rätt till säkerhet som jag tidigare inkluderat i äganderättsbegreppet innebär att man inte kan använda sin egen äganderätt så att andras egendom skadas, förstörs eller stjäls. Stora delar av civilrätten, med den allmänna avtalsrätten, bolagsrätten, försäkringsrätten, immaterialrätten, sakrätten och skadeståndsrätten, syftar just till att klargöra rättigheter och skyldigheter av detta slag. Därigenom bidrar de även till att underlätta såväl ägarens användarfrihet som dennes avtalsfrihet. Äganderätt förutsätter följ-

aktligen även en väl fungerande rättsstat.

Det kan även finnas andra legitima inskränkningar. Ett exempel inom skogsnäringen kan vara kravet på att avverkad skog ska återbeskogas. Lockelsen att avstå kostsamma föryngringsåtgärder kan annars bli svår att motstå för en skogsägare.

FLERTALET inskränkningar som begränsar rätten att använda det ägda fritt, liksom möjligheten till frivilliga avtal, är dock långt mer problematiska. Samtliga sådana inskränkningar har ett pris i och med att de minskar marknadsprocessens dynamik och kunskapsgenerering, och leder därmed till sämre resursallokering och effektivitet, och även lägre tillväxt, än vad som annars skulle vara fallet. Samma sak gäller om rätten till säkerhet inskränks.

Sannolikt är det sistnämnda fallet mest relevant när det gäller de gröna näringarna. Figuren nedan illustrerar situationen:



Figur 3: Äganderätt med begränsad rätt till säkerhet

OM RÄTTEN till säkerhet – skydd mot stöld, intrång, skadegörelse, konfiskation, etc – är inskränkt på exempelvis en diffus expropriationslagstiftning, godtyckliga myndighetsbeslut, inklusive brist på överklagandemöjligheter, eller ett svagt grundlagsskydd för äganderätten, och därmed ökad risk för intrång, stöld eller konfiskation, så kommer ett mer rationellt beteende bli att prioritera kortsiktig konsumtion till förmån för mer långsiktiga investeringar. Dessutom kommer det bli svårt att upprätthålla ingångna avtal, med åtföljande konsekvenser för handel och företagande.

MYCKET talar för att det är precis detta som hänt när skogs- och jordbruksnäringarna på ett godtyckligt sätt drabbats av olika inskränkningar av den privata äganderätten genom olika typer av myndighetsbeslut.

Det innebär även att ägarens användarfrihet – rätt att fritt nyttja och besluta över egendomen efter eget gottfinnande, inklusive rätt till den avkastning som egendomen genererar, minskar.

Följden är en ökad kortsiktighet i det ekonomiska agerandet – incitamenten att vårda det man äger minskar samtidigt som mer långsiktiga användningsalternativ

10) Smith 1776/1981

11 Schumpeter 1911/1934

kommer att prioriteras ned. Generellt så minskar handlingsutrymmet för ägaren.

Även avtalsfriheten blir mindre värd. När möjligheten att sluta ömsesidigt avtal blockeras kommer en effektiv resursallokering inte att kunna uppstå – resurser ”fastnar” hos aktörer som inte har bäst förmåga att nyttja resursen i fråga. Dessutom förhindras det experimenterande och den kreativa förstörelse som är marknadskonkurrensens kanske viktigaste konsekvens ur ett dynamiskt perspektiv.

PRiset för en försvagad äganderätt inom de gröna näringarna torde därför vara högt. Incitamenten att värna skogen och jorden minskar och kortsiktigheten ökar, samtidigt som ett effektivt resursutnyttjande förhindras. Tillväxten och välståndet i landsbygden blir lägre än vad som annars skulle vara fallet.

Nils Karlson



Referenser

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York, NY: Crown Publishers.
- Berggren, N & Jordhal, H. (2005). ”Free to Trust? Economic Freedom and Social Capital”. *Ratio Working Papers* No 64. Stockholm: Ratio.
- Cooter, R. C. (2000). *The Strategic Constitution*. Princeton N.J.: Princeton University Press.
- Europaparlamentet (2018). ”Faktablad om Europa”. Hämtat 2018-04-26 på http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/sv/displayFtu.html?ftuId=FTU_3.2.11.html
- Fukuyama, F. (2015). *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*.
- Hayek, F. A. (1945/2002). ”The use of knowledge in society”. *American Economic Review*, XXXV (4, September), 519-530. (Även publicerad på svenska i *Kunskap, konkurrens och rättvisa – Hayek om marknadsekonomins processer*, Stockholm: Ratio, 2002.)
- Karlson, N. (2004). ”Vad staten bör göra: en fråga om värdighet.” i Karlson, N., Johansson, D. och Johnsson, R. (red) *Skatter & värdighet*. Stockholm: Ratio.
- Karlson, N. (2005). ”Äganderättens tre grundläggande dimensioner”, i red. Karlson, N. and Berggren, N. (2005). *Äganderättens konsekvenser och grunder*. Stockholm: Ratio.
- Kunskap Direkt (2016). ”Slutavverkning”. Hämtat 2018-04-26 på https://www.skogskunskap.se/contentassets/d7f8c00573ef4f-71b395aa132a8298d8/kunskap_direkt_avverkning_original.pdf
- North, D. C. (1981). *The Structure and Change in Economic History*. New York: W. W. Norton & Company.
- Schumpeter, J. (1911/1934). *The Theory of Economic Development*. London: Transaction Publishers.
- SkogsSverige på nätet (2018). ”Den svenska skogen”. Hämtat 2018-04-26 på <https://www.skogssverige.se/skog/fakta-om/den-svenska-skogen>
- Smith, A. (1776/1881)). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Indianapolis: Liberty Fund Classics.
- Sterzel, F., Åhman, K. & Lönnberg, U. (red.) (2004). *Äganderätten: ansvar, skydd : en översikt*. Stockholm: Ägarfrämjandet.
- Åhman, K. (2000). *Äganderättsskyddet. Äganderätten enligt första tilläggsprotokollet till europeiska konventionen om de mänskliga fri- och rättigheterna*. Uppsala: Iustus förlag.

Äganderätten vilar på tre ben

Karin Åhman gör här en genomgång av grunden för skyddet av äganderätten som en mänsklig rättighet.

Hon har varit professor i offentlig rätt vid Uppsala universitet och fors-

kat med inriktning mot konstitutionell rätt och europarätt.

Karin Åhman har också skrivit flera böcker och uppsatser i samma ämnen.

Det konstitutionella skyddet för äganderätten (egendomsskyddet) i Sverige vilar idag på tre ben:

1) Vi har ett skydd för äganderätten som benämns egendomsskydd i regeringsformen (RF) 2 kap. 15 § som utvecklats och stärkts över tiden från år 1974 och framåt.

2) Vi har även ett skydd genom Europakonventionens första tilläggsprotokoll, artikel 1, som till en början utgjorde folkrätt i svensk rätt och därför inte gick att använda med större framgång i svensk domstol. Sedan 1995 är konventionen svensk lag och den ska därför nu tillämpas direkt av myndigheter och domstolar.

3) Slutligen finns ett konstitutionellt äganderättsskydd inom EU (artikel 17) i dess Stadga om grundläggande rättigheter, som trädde ikraft den 1 december 2009 och som numera gäller som primärrätt inom unionen. Så fort som EU-rätten är tillämplig ska stadgan åtföljas och beaktas. Detta gäller såväl för EU-lagstiftaren som för medlemsstaterna när de genomför EU-rätten (genom att t.ex. implementera ett direktiv) eller när de nationella myndigheterna eller domstolarna tolkar och tillämpar en reglering som vilar på ett direktiv eller annan EU-rättslig reglering.

NÄR VI talar i termer av konstitutionellt skydd avses ett skydd som ges i ett rättsligt instrument som förhåller sig överordnat en vanlig lag eller förordning. Regeringsformen står alltså hierarkiskt sett över andra svenska författningar och dessa andra får därför inte - i den bästa av världar - stå i strid mot grundlagens regler och värderingar.

Grundlagen avser att sätta en minimistandard som ska gälla över en längre tid. Den visar riksdagens viljeriktning vid ett visst givet tillfälle.

Europakonventionen – som arbetats fram av Europarådet 1950 – utgör både folkrätt (Sveriges internationella åtaganden) men också, som angetts ovan, vanlig svensk lag. Genom RF 2 kap. 19 § förbjuds meddelandet av lagar

eller andra föreskrifter som strider mot konventionen. En lag eller föreskrift som strider mot konventionen bryter därför även mot RF.

EU-stadgan är del av EU:s konstitution och den utgör den rättsliga basen – tillsammans med annan primärrätt inom EU (fördragen).

När det talas om skyddet för äganderätten som en grundläggande rättighet som ska skyddas av staten påminns som oftast om denna rättighets politiska dimension och laddning.

DET FINNS i vart fall två syften som tillvaratas genom rättighetens förverkligande som jag vill lyfta fram:

✓ Det ekonomiska syftet tar fasta på att egendom representerar en ekonomisk rätt som en enskild/juridisk person har och har rätt att få behålla. Man ska därför kunna förlita sig på att den inte utan särskild anledning berövas av staten (krav på förutsebarhet) och inte utan ersättningsrätt. Regleringar som medför att värdet drastiskt minskar (eller rent av försvinner) på egendomen måste i enlighet med detta resonemang också ersättas.

✓ Det andra syftet vilar på tanken att enskilda äger förfoga över sin egendom och fatta beslut (rättsliga såväl som andra) som rör egendomen (förfoganderätt). Staten ska inte fatta dessa beslut i första hand utan denna rätt tillfaller enskilda. Om staten vill överta beslutanderätten krävs likaså goda skäl för detta. För en ägare som i realiteten berövats all sin beslutanderätt måste frågan ställas om ägandet fortfarande ligger i den enskildes händer eller om det i själva verket rör sig om ett icke-formellt övertagande.

Nedan ska jag återge innehållet lite närmare i respektive reglering samt ge ett tillbakablickande perspektiv på dem. Slutligen kommer jag att resonera kring i vilken jordmån som denna rättighet bäst trivs och om det finns några allmänna hot mot rättigheten idag.

Regeringsformen

Det svenska grundlagsskyddet för äganderätten har stärkts genom åren och till skillnad från de europeiska skydden har stadgandet i RF genomgått flera förändringar i lydelse och innebörd.

Inledningsvis (1974) var dess reglering styvmoderligt behandlad och den omnämndes inledningsvis i 8 kap. RF som en rätt till ersättning (enligt grunder som bestäms i lag) vid expropriation eller annat sådant förfogande. Regleringen var med denna lydelse särskilt inriktad mot ägandet av fast egendom.

Redan år 1975 flyttades regleringen – tillsammans med några andra fri- och rättigheter - till RF 2 kap. (dess 18 § för äganderätten). Genom en justering (1978) tillfördes stadgandet en ersättningsrätt ”för förlusten”, vilket tydligare skulle ange att det inte enbart rörde sig om symbolisk ersättning vid expropriation utan om en kvalitativ ersättning som redan fanns angiven i dåvarande expropriationslagen.

UNDER 1970-80 – talen var rättighetsskyddet överlag ganska svagt i Sverige och domstolarna hade inte så stora möjligheter till kontroll av om grundlagens rättighetsskydd åtföljdes inte.

Äganderätten som en grundlagsskyddad rättighet förekom inte heller så särskilt ofta inför domstolsprövningar eller i samband med att nya föreskrifter utarbetades. Anledningen till detta kan säkert diskuteras.

Ett skäl som brukar föras fram är det politiska. Ett särskilt parti hade makten obrutet under en längre period och detta påverkade synen på både rättigheter och kanske särskilt skyddet för äganderätten. Ett skäl är historiskt. Sverige hade inte – som många andra europeiska länder – på nära håll erfarit krig. Ett annat skäl är filosofiskt/kulturellt. I den svenska rättskulturen har man inte intresserat sig för rättigheter jämfört med andra länder.

I samband med att vi tillträdde EU-samarbetet och att Europakonventionen blev svensk lag 1995 kom dock äganderättsskyddet att tillföras ytterligare skyddsmechanismer i grundlagen. Egendomsskyddet kom därmed

också bl.a. att omfattas av ett skydd mot inskränkningar i rådigheten över mark och byggnader.

Likaså infördes kravet på angeläget allmänt intresse för expropriativa ingrepp eller rådighetsinskränkningar av mark och byggnader. Det infördes också ytterligare en ersättningsrätt för dessa rådighetsinskränkningar; om pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten skulle ersättningsrätt föreligga.

AVSIKTEN var att denna senare lydelse skulle spegla vad som redan ansågs gälla som huvudprincip i svensk rätt. Tanken var inte - enligt förarbetena i vart fall - att utvidga ersättningsrätten. En diskussion om tolkningen av detta stadgande följde och frågan var huvudsakligen hur stor vikt som förarbetena skulle ha vid tolkningen av grundlag. Den samlade bedömningen då (från Lagrådet) i ett ärende om ny miljöbalk var att lagtexten utformats på ett sätt som stred mot lagstiftarens intentioner.

Detta får anses som en olycklig teknik att utforma ett grundlagsskydd på med tanke på förutsebarhet och betydelsen av en tydlig grundlag. Idag (NJA 2014 s. 332) är denna rättsfråga bedömd i domstol: Uppfattningen är att lagtexten måste ha företräde framför vad som anges i förarbetena.

MELLAN åren 1995 och 2010 (innan den senaste grundlagsreformen ägde rum) kom svenska domstolar (liksom i viss mån svenska myndigheter) att påverkas av det europarättsliga samarbetet. Man använde konventionen som underlag för att tolka svensk rätt och att till och med underkänna viss rättstillämpning eftersom den stod i strid med konventionen. Detta innebar att Europakonventionen som jag beskriver nedan, började användas i praktiken, och att rättigheter överlag fick ökat genomslag och därmed också större betydelse.

Konventionen fick till och med större betydelse än grundlagen i våra domstolar. Detta gäller särskilt för en sådan rättighet som äganderätten. I Strasbourg fanns det en gedigen rättspraxis att använda sig av, till skillnad från den som byggde på RF. Sverige fälldes också i Strasbourg





flera gånger för att just ha brutit mot äganderätten. Det första målet var så tidigt som 1982 (Sporrong och Lönnroth mot Sverige).

Genom tillägg i 2 kap. 15 § (stadgandet fick ny numrering 2010) får frågan om ersättningsrättens omfattning (beskriven ovan) anses vara hanterad. Nu anges att ersättningsrätten vid sådana ingrepp som sker på grund av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl följer av vanlig lag. Grundlagsskyddet för ersättning i dessa fall är därmed borttaget. Det miljöskydd som avses rör sådant som tidigare reglerades i miljöskyddslagen.

Frågan om det bör finnas undantag från detta undantag – och när det allmänna trots detta bör betala ut ersättning kvarstår. Tidigare nämnda rättsfall NJA 2014 s. 332 ger viss vägledning även om det tar sikte på en situation som gällde när 2 kap. 18 § RF gällde (innan den nya lydelsen). År 2010 stärktes också ersättningsrätten såtillvida att full ersättning för förlusten ska utges vid expropriationer.

Sammantaget har grundlagsskyddet för äganderätten stärkts i förhållande till hur det såg ut under 1970-talet. Det beror inte enbart på hur lagtexten är formulerad utan även andra faktorer spelar härvid en roll.

NUMERA anges det sålunda att full ersättning för förlusten ska utgå när det rör sig om expropriation eller annat sådant förfogande. Det anges också att ersättning ska utgå för vissa inskränkningar i fast egendom, allt enligt grunder som anges i lag. Det krävs ett angeläget allmänt intresse för att beröva egendom eller för att göra vissa inskränkningar i rådigheten över fast egendom. Det finns ingen grundlagsskyddad ersättningsrätt för rådighetsingrepp som avser hälsoskydd, miljöskydd eller säkerhetsskäl.

Skyddet för grundläggande rättigheter allmänt sett har

även stärkts i Sverige och fått ökad aktualitet. Genom grundlagsreformen 2010 slog lagstiftaren fast att rättigheterna skulle få fullt genomslag i praktiken. Även domstolskontrollen (i både Sverige och i EU/Europarådet) har ökat. En bidragande orsak till detta är EU-samarbetet överlag men också, vilket måste betonas, att det så kallade uppenbarhetsrequisitet vid lagprövning i 11 kap. 14§ RF togs bort. Detta innebär att domstolarna ges en ökad kontrollfunktion när det gäller om en viss rättstillämpning kan komma att strida mot rättighetsskyddet.

DENNA utveckling är typiskt sett gynnsam även för en rättighet som äganderätten. Trots denna iakttagelse finns det några luckor i skyddet som kan noteras: Stadgandet i grundlagen omfattar till exempel inte rådighetsbegränsningar av lös egendom överhuvudtaget. Detta är ett problem då många begränsningar som sker idag rör sådan egendom. Begränsningarna är typiskt sett också ”kostsamma” för dem som berörs.

Stadgandet omfattas inte heller av RF 2 kap. 20-22 §§ som anger hur en rättighet (om så) får begränsas liksom att en rättighetsbegränsande reglering kan – efter beslut av riksdagen – vila i minst tolv månader. Genom dessa regleringar skärps det processuella (och i viss mån det materiella) skyddet för rättigheter, vilket alltså inte gäller för äganderätten i grundlagen.

Frågan hur man ska se på miljöregleringar ur ersättnings synpunkt är vidare problematisk såtillvida att det finns skillnader mellan olika sorters miljöregler och vad de syftar till: vissa avvärjer risker för djur och människor och vissa syftar till att bevara en viss miljö. Fråga är om dessa skillnader återspeglas när det gäller ersättningsrätten i lagstiftningen. Likaså – fortfarande ur ersättnings synpunkt – kan frågan ställas om en restriktiv syn på

ersättning avseende de allmänna hänsynsreglerna i MB alltid är förenligt med proportionalitetsprincipen (som numera är en allmänt accepterad princip för både lagstiftaren och domstolarna) och tanken om att en enskild inte får drabbas oproportionerligt hårt.

Europakonventionen

Genom att Europakonventionen 1995 blev svensk lag fick rättighetskyddet liksom äganderättskyddet tillgång till ett mer dynamiskt instrument som gick att använda i svenska domstolar på ett sätt som inte var möjligt dessförinnan. Skyddet för äganderätten i artikel 1 första tilläggsprotokollet i Europakonventionen är sålunda mer dynamiskt till sin karaktär och idag finns en rik praxis att tillgå rörande tolkningen av artikeln. Artikeln skyddar enligt sin ordalydelse både fysiska och juridiska personer.

Artikel 1 första tilläggsprotokollet skyddar all slags egendom (att jämföra med RF). Både lös och fast egendom skyddas mot berövanden samt mot nyttjanderegleringar (rådighetsbegränsningar); det görs alltså ingen åtskillnad av egendomstyper i denna reglering motsvarande den som återfinns i RF. Inte bara materiell egendom ges skydd utan även immateriell egendom (existerande tillgångar och andra tillgångar) såsom patenträttigheter, upphovsrätter, varumärkesrätter, goodwill och legitima förväntningar.

TILL OCH MED uttag av skatter kan behandlas under artikeln, men under särskilda premisser. Egendomsbegreppet ges med andra ord en mycket vid innebörd och Europadomstolen har genom sin praxis gett det vad som kallas en autonom innebörd, relaterad till konventionsrätten och oberoende av hur ägandet uppfattas nationellt. En icke-verkställd dom som rör en fordran har t.ex. skyddats av artikeln. Likaså har de så kallade restitutionslagarna i de forna öststaterna prövats i sammanhang av artikel 1. Det är bl.a. av denna anledning som äganderättsregleringen i konventionen blivit så dynamisk i sin tillämpning.

FÖR ATT ett ingrepp i äganderätten ska vara konventionsenligt krävs det att det föreligger ett allmänt intresse och att det sker med stöd av lag (se både första och andra stycket). Vid fall av berövanden anges även ett krav på att det sker enligt folkrättens allmänna grundsatser. Detta senare krav anses innebära att en utlänning i en stat inte ska kunna ges ett mindre skydd än vad den allmänna folkrätten anger för att skydda utlänningars egendom.

ALLMÄNINTRESSET är (liksom när det gäller RF) svårt att underkänna. Europadomstolen har endast i några fåtal fall ifrågasatt om det funnits ett allmänt intresse för ett ingrepp. Staten ges en vid bedömningsram ("margin of appreciation") och endast om beslutet är "manifestly without reasonable foundation" underkänns det. Domsto-

len har inte heller underkänt intressen som i realiteten kan uppfattas som enskilda om lagstiftaren har upphöjt dem till allmänna. Dock måste det gå att fastställa vilket intresse det är som avses.

GENOM kravet på lag (lagkravet) tillförs äganderättskyddet något ytterligare i jämförelse med RF. Det behöver dock inte röra sig om en formell lagstiftning beslutad av ett parlament. Den föreskrift som anger förutsättningar för ett ingrepp måste ha viss kvalitet ur rättsstatlig synvinkel. Vid mer betydande begränsningar av äganderätten ökar kravet på förutsägbarhet och precision. Förutom att vara förutsägbar måste lagen vara tillgänglig för enskilda, vilket i regel inte brukar föranleda problem.

Förutsägbarheten måste dock kombineras med viss flexibilitet för den som tillämpar lagstiftningen. Frågor som Europadomstolen ställer sig vid laglighetsbedömningen är sålunda om lagen är förutsägbar och om den kringgärdas av vissa skyddsmekanismer såsom domstolsprövning eller bevisregler till förmån för den enskilde.

ARTIKELN reglerar inte uttryckligen ersättningsrätt vid berövanden (jämför RF). Genom en etablerad domstolspraxis framgår däremot att detta är ett absolut krav vid berövandefall liksom vid fall som är att likna vid berövanden dvs. långtgående begränsningar. En annan bedömning skulle strida mot proportionalitetsprincipen enligt Europadomstolens synsätt. Det framgår av samma praxis hur betalningen ska se ut, vilken ränta som ska utgå och när betalning ska utges.

I ARTIKEL 1 andra stycket anges rätten att vidta nyttjanderegleringar och vad som krävs härför: staten får anta sådan lagstiftning som den finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmänna intresse eller för att säkerställa betalning av skatter eller andra pålagor eller av böter och viten. Denna reglering innebär inte carte blanche för det allmänna att besluta om olika regleringar, utan tvärtom medför den att Europadomstolen har kvar sin kontrollfunktion ifråga om det finns ett allmänt intresse, om det är nödvändigt (proportionerligt) och om det finns lagstöd. Domstolen kan också kontrollera om en sanktionsavgift uppfyller dessa krav på allmänt intresse, laglighet och proportionalitet.

GENOM den inledande frasen i artikel 1 om envars rätt till respekt för egendom har Europadomstolen skapat en praxis som behandlar fall som inte är att betrakta som vare sig berövanden eller nyttjanderegleringar. Genom denna rättstillämpning har äganderätten fått en stärkt ställning även i det konventionsrättsliga sammanhanget. Det första målet var Sporrang och Lönnroth mot Sverige från 1982.

Genom sin praxis har Europadomstolen skapat ett ökat utrymme att bedöma mål rörande äganderätt och den har



även fört in resonemang om proportionalitet.

Proportionalitetsprincipen är med andra ord avgörande vid bedömningen av om begränsning är konventionsenlig eller inte.

Denna princip uttrycks inte direkt i artikel 1 (inte heller i konventionen i övrigt, dock att vissa artiklar föreskriver ett krav på nödvändigt i ett demokratiskt samhälle). Den har utvecklats genom domstolens praxis. I korthet handlar det om huruvida en begränsning - som i och för sig anses uppfylla kravet på allmänt intresse - uppvisar en balans mellan mål och medel. Frågor som måste utredas är:

- 1) Uppnås verkligen målet med den vidtagna lagstiftningen/beslutet? (Ändamålsenligheten)
- 2) Finns det mindre ingripande medel för att uppnå samma, legitima syfte? Det är staten som har bevisbördan för detta. (Nödvändigheten)
- 3) Vilka intressen står på spel och hur viktiga är de sinsemellan? (Intresseavvägningen)

ETT berövande av egendom kräver utifrån praxis normalt sett marknadsmässig ersättning. Detta gäller likaså ingrepp som - utan att utgöra ett berövande - drabbar en enskild eller ett företag särskilt hårt och/eller medför stora ekonomiska skador och därför är att betrakta som ett de facto - berövande (eller de facto- konfiskation). I det konventionsrättsliga systemet är det därför inte så viktigt att avgöra om det sker en överföring i formell bemärkelse av en ekonomisk rättighet utan snarare vilka konsekvenser ingreppet får för den eller dem som berörs. Frågor som också måste besvaras är om äganderätten i realiteten upphör i och med regleringen. Hur förhåller det sig t.ex. med de dispositionsmöjligheter som följer med just det ifrågasatt ägandet, upphör de i och med regleringen? Vad är kvar av äganderätten och upphör dess kärna?

VÄRT ATT notera är också de övriga tolkningsprinciper som Europadomstolen använder sig av. Dessa framgår inte heller uttryckligen av konventionen utan går enbart att läsa ut ur praxis. Det rör sig t.ex. om effektivitetsprincipen (att rättigheter ska vara effektiva och praktiska och inte teoretiska och illusoriska), att konventionen ses som ett levande instrument (ska ses i ljuset av "present day conditions") och att den ska tolkas ändamålsenligt (teleologisk tolkning). Slutligen bör nämnas dess numera väl utvecklade praxis om positiva förpliktelser. Med hjälp av dessa tolkningsprinciper får därför konventionens rättighetsskydd en annan prägel och ett emellanåt annat innehåll än det som ges i RF.

Europakonventionen - som utgör en minimistandard för vad de europeiska staterna ska leva upp till - ska främst användas av svenska domstolar och myndigheter men även av lagstiftaren i syfte att hindra att mål hamnar i Strasbourg och att Sverige fällt till ansvar för att ha brutit mot konventionen.

EUROPADOMSTOLEN är mycket hårt belastad med mål från t.ex. forna öststaterna och tenderar mer och mer att avvisa mål från stater som Sverige. Av dessa skäl är det väsentligt att konventionsskyddet får utrymme i en svensk kontext.

EU-stadgan

EU-stadgan från 2009 gäller mot EU:s medlemsstater när de tillämpar EU-rätten och mot unionens institutioner, organ och byråer enligt dess artikel 51 (1). Dess skydd av äganderätten i artikel 17 motsvaras till stor del av Europakonventionen, vilket bl.a. framgår av dess lydelse liksom dess bindande förklaring. I de situationer som den

liksom dess bindande förklaring. I de situationer som den motsvaras av lydelsen i konventionen gäller därför Europadomstolens praxis på motsvarande vis. Om begreppet samhällsnyttan i denna artikel har en annan innebörd än begreppet allmänt intresse (som anges i Europakonventionen) är tveksamt. I detta stadgande anges uttryckligen ett krav på rättmätig ersättning vid egendomsberövanden, vilket inte har sin motsvarighet i konventionen. Dessutom tillförs i stadgans artikel 17 (2) en uttrycklig angivelse att immateriell egendom ska vara skyddad. Detta skydd motiveras med den stora och ekonomiska betydelsen som immaterialrättigheter har för medlemsstaterna. Det har tolkats som ”att EU har en skyldighet att lagstifta i syfte att skydda immateriella rättigheter” liksom att ha ”effektiva sanktioner för överträdelse av immateriella rättigheter”.

Av begränsningsregeln i artikel 52 (1) – som gäller för samtliga begränsningsbara rättigheter i stadgan – anges ett krav på lagstöd, proportionalitet liksom ett krav på allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen. EU-domstolen har – motsvarande Europadomstolens praxis rörande äganderätten – uttryckt att i kriteriet för proportionalitet finns bl.a. ett krav på att en begränsning inte ska utgöra en överdriven börda för den enskilde.

Sammantaget skydd

Det samlade skydd för äganderätten som finns är följande: Krav på allmänt intresse (angeläget enligt RF), krav på att ingrepp ska ha stöd i en föreskrift och ersättningsrätt vid expropriationer och motsvarande överföringar. Slutligen finns ett krav på att ingreppen ska vara proportionerliga.

Proportionalitetsprincipen är nog det som ger äganderätten det bästa skyddet och den gäller för tillämpningen av alla tre regleringar angivna ovan.

RF kompletterar med en rätt till ersättning när det rör sig om pågående markanvändning som avsevärt försvåras enligt vad som närmare anges i stadgandet liksom en uttrycklig rätt till full ersättning vid expropriationer. Dock saknas i RF en grundlagsskyddad ersättningsrätt för ingrepp som rör hälsoskydd, miljöskydd eller säkerhetsskäl. Konventionen kompenserar med ett skydd mot ingrepp i såväl lös som fast egendom liksom att skyddet även gäller vid uttag av skatter (under vissa betingelser). Genom Europadomstolens rättstillämpning får även äganderättsskyddet enligt konventionen ett starkare skydd allmänt sett, mycket beroende på de tolkningsprinciper som domstolen använder sig av.

Äganderättens jordmån

DET GÅR inte att komma ifrån att äganderätten sammankopplas med hur den ekonomiska politiken utförs och hur stort spelrum som politiker ska ha för just ekonomiska styrmedel (oavsett för vilka ändamål de används). Samtidigt är det ju så att rättigheten är fundamental för

en rättsstat och för en liberal marknadsekonomi (som Sverige får anses tillhöra i båda hänseenden) och den har därför stor betydelse ur ett vidare samhällsligt perspektiv.

Rättigheten går med andra ord inte att bortse ifrån. Rättigheten sammankopplas även med i vilken omfattning som domstolar ska få kontrollera lagstiftningens förenlighet med rättigheter i en konkret prövning i sak och om det finns behov av en författningsdomstol för detta ändamål. Denna fråga (om domstolarnas makt och självständighet) är emellertid väsentlig även för skyddet av andra grundläggande rättigheter såsom yttrandefriheten och demonstrationsfriheten.

Äganderätten trivs av denna anledning bäst i en viss miljö. Typiskt sett trivs den bäst i en rättsstat: Med detta menar jag att t.ex. legalitetsprincipen (som uttrycks i RF 1 kap. 1 §) respekteras. Domstolar och myndigheter måste ha uttryckligt föreskriftsstöd för ingripande beslut som drabbar enskilda.

De får inte heller tolka regler alltför extensivt om enskildas rättigheter står på spel.

Äganderätten trivs också i en miljö som präglas av att domstolar och myndigheter är sakliga och objektiva och tillämpar principen om likhet inför lagen. Detta kommer till uttryck i RF 1 kap. 9 § genom den så kallade objektivitetsprincipen. Typiskt sett trivs också äganderätten i en miljö med självständiga domstolar som har utrymme enligt grundlagen att kontrollera lagstiftningens tillämpning gentemot detta skydd, vilket regleras närmare i RF 11 kap.

DET FINNS NÅGRA särskilda ”hot” mot äganderätten som slutligen ska lyftas här.

Om det brister i förståelse och kunskap om grundlagens regler (i vilket också ingår det europarättsliga perspektivet) är det som regel svårt för rättigheten att få genomslag.

Likaså om det i utredningsarbetet inför framtagandet av ny lagstiftning bortses ifrån äganderättsskyddet - så tillvida att man inte relaterar till äganderättsskyddet (eller gör detta bristfälligt)- riskerar rättigheten att bli hotad.

Om myndigheter i sina beslut har bristande lagstöd/föreskriftsstöd eller tolkar regler för extensivt i samband med ingripande åtgärder kan också äganderätten får minskat genomslag. Likaså myndigheter som tenderar att ta ensidiga hänsyn utan att beakta enskilda intressen tillräckligt väl kan också på sikt leda till förfång för äganderätten. Slutligen kan EU-rättens expansiva karaktär och stora inflytande och emellanåt den så kallade överimplementeringen av EU-rätten som sker i Sverige leda till att äganderätten får stryka på foten.

Karin Åhman



Politik och förvaltningskultur

Det är grundläggande att personer som är föremål för myndighetsutövning behandlas rättvist och demokratiskt.

Den svenska förvaltningsmodellen brukar sägas bestå av att regeringens kansli är relativt litet och att regeringens styrning sker genom ett stort antal självständiga, eller som Regeringskansliet föredrar att uttrycka det, fristående förvaltningsmyndigheter. Regeringens förvaltning av riket granskas av riksdagen, men de enskilda statstjänstemännen hos myndigheterna agerar med ett juridiskt ansvar inom de områden där förvaltningen är självständig. En andra beståndsdel i den svenska modellen är det kollektiva beslutsfattandet inom regeringen.

Vid den senaste grundlagsöversynen ansågs det viktigt att domstolarnas speciella ställning skulle markeras tydligare än dittills skett. Domstolarna fick därför ett eget kapitel i regeringsformen. En bieffekt av detta var att den offentliga förvaltningen också fick ett separat kapitel, dock utan några större nyheter i sak. I 12 kap. Regeringsformen (RF) slås fast att förvaltningen lyder under regeringen men också att förvaltningen är självständig när det gäller myndighetsutövning mot enskild och tillämpning av lag.

DE HÄR grundläggande elementen i förhållandet mellan regeringen och förvaltningen har alltså inte ändrats. I vilka former regeringen styr myndigheterna framgår inte explicit, men i 8 kapitlet om lagar och andra föreskrifter kan utläsas att offentlighetsrättsliga föreskrifter om myndigheternas organisation och inre verksamhet hör till regeringens primärområde, vilket innebär att regeringen genom förordning kan meddela generella föreskrifter. Regeringen kan också delegera denna rätt till myndighetsnivå, samtidigt som riksdagen alltid har möjlighet att lagstifta inom regeringens primärområde. Även dessa bestämmelser anknyter till tidigare reglering.

Förvaltningspolitik är regeringspolitik

Det är utmärkande för den svenska förvaltningspolitiken att propåer om att riksdagen ska intressera sig för formerna för förvaltningsstyrning oftast tillbakavisats och att det anses att regeringen måste ha utrymme att utforma styr-

Lena Marcusson, professor i förvaltningsrätt vid Uppsala universitet, granskar funktionen och kulturen i det svenska förvaltningssystemet.

ningen på det sätt den finner för gott utan alltför detaljerade anvisningar från riksdagen. I betänkandet *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning*, SOU 2008:118, föreslogs att riksdagen borde stifta en lag om grunderna för statsmakternas styrning av förvaltningen.

FÖRSLAGET motiverades med att grundläggande bestämmelser om statsförvaltningens organisation och funktionssätt är centrala för demokratins genomslag och att sådan reglering ligger i riksdagens intresse för att på området skapa viss stabilitet och långsiktighet. Man kan tillägga att lagstiftning i jämförelse med föreskrifter i förordning också medför en grundligare och mer transparent beredning av förändringar, där bland annat motiven till lagändringar alltid kan återfinnas i efterhand. Kommitténs förslag vann dock ingen ankläng, och vi finner alltså att centrala bestämmelser om hur myndigheter ska arbeta och vilka verksamhetsformer som kan förekomma fortfarande regleras i en regeringsförordning, Myndighetsförordningen (2007:515).

Förvaltningspolitik är i hög grad regeringspolitik, samtidigt som denna politik inte i någon högre grad ägnas intresse i den allmänna debatten, så länge man rör sig på den generella nivån. När missförhållanden upptäcks i förvaltningen blir de ofta granskade främst utifrån konkreta bedömningar om den aktuella myndighetens tillkortakommanden. Det finns dock en del undantag. T.ex. utredningen om den mycket uppmärksammade skandalen kring Transportstyrelsen påtalar både generella brister i förvaltningens säkerhetsarbete, bristande kunskaper och samspelet mellan generaldirektör, styrelse och ansvariga departement som frågor av principiell art.¹

Myndighetsorganisationen

Den offentliga förvaltningsorganisationen i Sverige är splittrad, med tre olika nivåer, statligt, regionalt, lokalt. Den är också uppdelad mellan tre huvudmän, staten,

¹ Ds 2018:6 Granskning av Transportstyrelsens upphandling av it-drift.

landstingen och kommunerna. När vi begränsar oss till att se på den statliga förvaltningen, kan vi också konstatera att de olika myndigheterna (tillsammans knappt 350 stycken),² är mycket olika i storlek och har olika ledningsformer.

DÄRUTÖVER har de stora myndigheterna i allmänhet lokala och regionala kontor, utifrån geografiska indelningar som skiljer sig från varandra. Förutom länsstyrelserna finns alltså ett antal olika statliga regionala indelningar: Polismyndighetens, Försäkringskassans, Arbetsförmedlingens, för att nämna några av de största myndigheterna.

Myndigheternas lokalisering anses ofta vara en sak för den egna myndigheten att bestämma, även om det då och då blossar upp ett plötsligt intresse från regeringens sida, när särskilda reformer står på spel. Den principiella inställningen att myndigheterna råder över de egna interna lokaliseringsbesluten omhuldas av myndigheterna själva och har inte i grunden ifrågasatts av regeringarna. Samtidigt är regeringens organisationsmakt en viktig del av styrningen.³ Regeringen beslutar om att inrätta och avveckla myndigheter och kan föreskriva hur myndigheternas interna organisation ska struktureras i olika avseenden. Den fragmentering och brist på samordning och samarbete som präglar den offentliga förvaltningen och ofta påtalas är alltså inte något ödesbestämt, som inte kan påverkas.⁴

Splittringen återfinns också inom Regeringskansliet, där varje departement har ansvaret för ”sina” myndigheter, men närliggande sakområden inom politiken kan vara fördelade på olika departement, så att t.ex. Jordbruksverket och Skogsstyrelsen för närvarande sorterar under Näringsdepartementet, medan Naturvårdsverket och Havs- och vattenmyndigheten ligger under Miljö- och energidepartementet.

DE OLIKA departementen har dessutom varit svåra att samordna i en myndighet, Regeringskansliet, vilket bland annat kan återspegla sig i delvis olika syn på hur styrningen av myndigheterna ska utformas och även hur förvaltning och handläggning inom departementen ska hanteras. Även om styrningen varierar utifrån olikheter mellan myndigheterna bör det finnas en gemensam generell linje. En stark styrning internt inom Regeringskansliet över hur förvaltningspolitiken och förvaltningsrätten ska tillämpas kunde man kanske förvänta sig.

DET RÖR sig om frågor som får betydelse för myndigheternas agerande och Regeringskansliet borde kunna fungera som en modell eller ett rättesnöre i dessa avseenden.

2) I Statskontorets rapport Den offentliga sektorn i korthet 2017 anges siffran 343.

3) Göran Sundström utvecklar i artikeln Strategisk styrning bortom NPM hur olika former av organisationsstyrning kan ta sig uttryck, se Statsvetenskaplig tidskrift 2016/1, s.145ff.

4) En beskrivning av hur samarbete och samordning sätts på prov i den svenska myndighetsvärlden ges i SOU 2017:12 Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015.

Myndighetsstyrningen

Mot den bakgrund som här antytts är givetvis frågan om regeringens styrning av myndigheterna av stor faktisk betydelse. Myndigheternas uppdrag går dock oftast tillbaka på olika lagbestämmelser, och en utgångspunkt för styrningen måste alltid vara den lagstiftning som anger förutsättningarna.

Tillsammans ger lag och myndighetsinstruktion samt regeringens övriga förordningar det utrymme myndigheterna förfogar över. Myndigheternas åtgärder måste alltid ha stöd i rättsordningen. Eftersom lagen är överordnad, måste myndigheten alltid utföra de uppdrag regeringen givit på ett sätt som överensstämmer med den aktuella lagstiftningen.

Under de senaste decennierna har styrningen av myndigheterna i högre grad skett genom regeringens instruktioner i förordning och framför allt genom de årliga regleringsbrev, medan mer detaljerade föreskrifter i lag minskat i betydelse och lagstiftningen ofta dessutom fått karaktären av allmänna målangivelser eller ramar. Samtidigt har andelen föreskrifter med bakgrund i EU-rätten ökat liksom mängden regleringsföreskrifter och föreskrifter från myndigheterna själva.

GENOM styrmedel som förordningar, regleringsbrev och många särskilda uppdrag från regeringen har i hög utsträckning regeringens uppdrag till myndigheterna uttryckts i uppställda mål och rapporteringskrav, ofta med kvantitativa mått på prestationer, som förutsätts bli föremål för uppföljningar och utvärdering.

Detta är en del av vad som brukar benämnas New Public Management, en styrningsfilosofi som hämtat inspiration från näringslivet och som också har inslag av marknads- och ledarskapsstyrning och konkurrensthänkande. Efter att dessa styrningsmodeller mött kritik under lång tid från forskarvärlden har under de senaste åren den nuvarande regeringen sökt utveckla nya varianter av styrning. Särskilt har man betonat betydelsen av tillit, mellan myndighetsledning och de professionella medarbetarna. En sådan tillit skulle kunna innebära att detaljerade mål och prestationsangivelser ersätts med större utrymme för det professionella omdömet. Men de tänkta styrreformerna är fortfarande relativt oklara och större utrymme för professionen kan i sin tur leda till nya krav på utvärderingar.⁵

EN BESKRIVNING av regeringens styrning kan inte stanna vid det generella. Departementens kontakt med myndigheterna visar stor variation mellan i princip endast en muntlig myndighetsdialog om året, till täta reguljära kontakter och lika täta informella kontakter. Vissa myndigheter får också under budgetåret många särskilda uppdrag. De här olikheterna är säkert motiverade utifrån

5) Information om Tillitsdelegationens verksamhet och uppdrag finner man på dess hemsida. En slutrapport ska lämnas den 13 oktober 2019.



myndigheternas olika karaktär och verksamheter.⁶ Den styrande lagstiftningen är av olika karaktär, vilket påverkar både utformningen av regeringens förordningar och regleringsbrev.

MYNDIGHETER som Polisen och Försäkringskassan förefaller ha en helt annan kontakt med departementet än t.ex. universitet och högskolor eller många små myndigheter. Det är nödvändigt att anpassa styrformerna efter myndigheternas uppgifter och andra skiftande förhållanden, samtidigt som styrningen bör ha vissa gemensamma utgångspunkter.

Vid sidan av de styrformer jag tagit upp hittills har regeringen den viktiga utnämningmakten i sin hand. I dag är det myndighetschefer som generaldirektörer och styrelser med fullt ansvar som utnämns av regeringen, medan ställföreträdarna ofta utses internt, av generaldirektören eller av styrelsen. Det är också generaldirektören och ibland även styrelsen som får ta ansvaret när något går snett genom att regeringen mer eller mindre snabbt och brutalt ersätter vederbörande.

EN VISS öppenhet har införts vid tillsättningarna i och med att anställning som generaldirektör numera annonseras ut, men det finns sekretessbestämmelser kring ansökningarna. Styrelseledamöterna utses däremot efter

⁶ Statskontoret har i rapporten Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning 2013 visat hur omfattningen och formerna för styrningen varierar mellan ett antal olika myndigheter.

beredning internt inom Regeringskansliet. Ett undantag är högskolestyrelserna som har en särskild form av beredning med externa nomineringspersoner inför regeringsbeslut om tillsättningen.

Den formella styrningen som här har redovisats kompletteras naturligt nog av ett antal kontakter mellan ansvarigt departement och myndigheterna. De så kallade informella kontakterna får dock inte medföra att regeringen eller ett enskilt statsråd faktiskt styr en myndighets beslut på det område grundlagen undantar från huvudprincipen om myndigheternas lydnadsplikt.

En generaldirektör som utsätts för påverkan från Regeringskansliet inför ett myndighetsbeslut inom det område där lydnadsplikten gäller, kan som en utväg begära ett särskilt regeringsbeslut i frågan i stället för att nöja sig med en informell order från en departementschef eller någon annan departementsföreträdare.

Ämbetsmannarollen

Vid sidan av diskussionen om New Public Management och regeringens styrning har frågorna kring tjänstemannarollen länge löpt parallellt, allt sedan det strängare ämbetsmannansvaret avskaffades på 1970-talet.

Det finns visserligen kvar både särskilda disciplin-påföljder för de statsanställda, och ett straffrättsligt tjänsteansvar för fel och försummelser vid myndighetsutövning gäller för alla offentligt anställda, alltså även anställda i kommuner och landsting/regioner, men den

övergripande trenden har varit att i stor utsträckning närma regelverket kring statstjänstemännen till vad som gäller på den privata arbetsmarknaden. I linje med detta har också myndighetscheferna fått allt större ansvar för arbetsgivarpolitiken. Den statliga så kallade arbetsgivardelegationen betyder att myndigheterna själva rekryterar, bestämmer om lön och arbetsuppgifter och utbildar sin personal.

DESSUTOM bestämmer varje myndighet själv i stor utsträckning om den interna organisationen, inklusive lokaliseringsfrågorna, som jag tidigare nämnt. Ofta efterlyses, i den allmänna debatten eller snarare i samband med att olika felsteg och missförhållanden rapporteras i media, att den gamla ämbetsmannarollen ska tas tillvara eller återupplivas.

Den sägs då kortfattat innebära att en statsanställd visar integritet, laglydnad och självständigt omdöme och förstår att den statliga anställningen medför särskilda krav för verksamheten, som skiljer den från privata företag och organisationer. På så sätt ska en oberoende statsförvaltning hållas fri från korruption och andra oegentligheter och enskilda kunna räkna med en opartisk och saklig ärendehandläggning.

OLIKA regeringar har på olika sätt genom åren sökt tillgodose kraven på kunskap, kompetens och integritet hos de statsanställda. En rad myndigheter med särskilda uppdrag på området har avlöst varandra. Förvaltningskommittén som lämnade sitt betänkande 2008⁷ underströk vikten av att de statsanställda har kunskap om och förståelse för de grundläggande värdena i statsförvaltningen och i rollen som statstjänsteman. Vid den här tidpunkten var många myndigheter i färd med att formulera och arbeta med egna värdeord och sin interna värdegrund, ett arbete som var inspirerat av näringslivet och som bara indirekt i bästa fall anknöt till det som är gemensamt för statsförvaltningen.

Kommittén rekommenderade att regeringen skulle sammanställa den gemensamma värdegrunden för alla anställda i statsförvaltningen som ett stöd för myndigheternas arbete. Sammanställningen som gjordes byggde på grundlag och lag och innehåller inga nyheter i regleringsväg. Myndigheten KRUS⁸, senare Värdegrundsdelegationen i Regeringskansliet 2013 till 2016 och nu från och med 2017 Statskontoret har fått i uppdrag att arbeta med frågorna om hur den gemensamma värdegrunden eller, som man nu föredrar att uttrycka det, en god förvaltningskultur kan implementeras i förvaltningen.

DE VÄRDEN som åsyftas sammanfattas i sex övergripande principer som presenteras och förklaras i skriften *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*, utformad av KRUS på uppdrag av Regeringskansliet och senare uppdaterad av Värdegrundsdelegationen. Principerna är demokrati, legalitet, objektivitet, fri åsiktsbild-

7) SOU 2008:118, s. 14.

8) Kompetensrådet för utveckling i staten.

ning, respekt för lika värde, frihet och värdighet samt effektivitet och service.

Under dessa principer döljer sig delvis komplicerade regelverk, t.ex. offentlighets- och sekretesslagstiftningen, och värdegrundsprinciperna ska ses som en erinran om de grundläggande föreskrifterna som styr statsförvaltningens arbete.

I ARBETET med Värdegrundsdelegationen, där jag var ordförande, kunde jag konstatera att vissa myndigheter bedrev ett engagerat arbete, medan andra var ganska tillbakalutade och att de interna utbildningsinsatserna varierade mycket i omfattning och inriktning. Generellt fick jag intrycket att kunskaperna om god förvaltning och om de juridiska regelverk som styr myndigheterna är för bristfälliga på många håll. I Värdegrundsdelegationens slutrapport konstaterade vi bland annat i sammanfattningen: ”Ett ständigt fortgående värdegrundsarbete är en förutsättning för att statsförvaltningen ska genomsyras av en god förvaltningskultur.

DENNA uppgift ställer höga krav på att myndighetsledningar har kunskap, förståelse och förmåga att tillämpa grundläggande rättsliga principer”.⁹ Vi föreslog att obligatoriska introduktionsutbildningar med undervisning om principerna skulle ges till alla statsanställda. Nyligen beslutade riksdagen genom så kallade tillkännagivanden att uppmana regeringen att utreda en utökning av det straffrättsliga ansvaret för tjänstefel och att införa en regel om obligatorisk introduktionsutbildning för de statsanställda.¹⁰

En central värdegrundsprincip

Gränsdragningen mellan politik och juridik är känslig för de statsanställda, särskilt påtagligt i Regeringskansliet, men också som en realitet för myndighetsledningar och anställda i myndigheterna.

Uppdragen måste utföras med kunskap om och respekt för vad som följer av givna regelverk och tillåten styrning. Den centrala bestämmelsen i regeringsformen 1 kap. 9 §¹¹ måste vara en ledstjärna, och saklighet och opartiskhet ska i alla sammanhang prägla myndigheternas agerande. Det innebär att man inom ramen för det tillåtna beslutsutrymmet ska agera utan att ta hänsyn till i sammanhanget ovidkommande faktorer. Bestämmelser om jäv är centrala, men saklighetskravet betyder också att ärendets art medför begränsningar. En myndighet måste handla konsekvent utifrån de bestämmelser som gäller och de uppdrag man har, och man måste väga relevanta faktorer mot varandra så att det kan återfinnas ett möns-

9) Att säkerställa en god statsförvaltning. Värdegrundsdelegationens slutrapport 2016, s. 8.

10) Bet. 2017/18:KU32, s36 f. och s. 41 f.

11) RF 1 kap 9 § lyder: Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttäta saklighet och opartiskhet.

ter i beslutsfattandet. När man avviker från tidigare praxis bör det ske efter noggrant övervägande och med klagörande motivering.

EN FRÅGA som ofta uppmärksammats är de fall då myndigheter sysslar med opinionsbildande verksamhet. Kan en myndighet ha en egen agenda och kan regeringen utnyttja myndigheterna för informationskampanjer? Förvaltningskommittén som utredde även denna fråga, menade att det är svårt att generellt reglera myndigheternas informationsverksamhet och i förväg bestämma vad som är kontroversiellt och kan behöva regleras.¹² Myndigheterna ska ju ge information om sin verksamhet i olika avseenden.

Denna information ska präglas av allsidighet och saklighet. Kommittén konstaterade att man funnit stöd i författning för myndigheternas informationsverksamhet, även med inslag av opinionsbildning i ett antal fall över tid, vilket alltså är fullt accepterat, men man lämnade några rekommendationer om vad som borde iaktas i sådana fall. I kontroversiella frågor menade man att verksamheten borde stödjas av rådgivande organ och i politiskt kontroversiella frågor som är aktuella för avgörande borde myndigheterna helt avstå och överlämna till politiska och andra organisationer att bedriva opinionsbildning.

DET KAN tilläggas att det sedan kommittén avgav sitt betänkande har blivit allt vanligare att myndigheter använder Facebook och andra sociala medier för att sprida kunskap om sin verksamhet i olika avseenden. Kommitténs maning att överväga andra aspekter än renodlade kommunikationssynpunkter är väl värda att återge även nu. Kraven på saklighet och opartiskhet är centrala även i dessa fall, liksom kravet att myndigheten har en fastlagd kompetens som går tillbaka på riksdags- eller regeringsbeslut.

Myndigheternas kommunikation och deltagande i samhällsdebatten är kontroversiella områden, som rör gränsdragningen mellan politik och juridik, anställdas yttrandefrihet m.m. Det bör i hög grad ses som en ledningsfråga att vaka över den egna informationsverksamheten.

De hemsidor där myndigheterna numera informerar om sin verksamhet och kommunicerar med allmänheten bör som ett minimum korrekt och sakligt ge upplysningar, inte bara om hur man kommer i kontakt med myndigheten utan också om vad myndighetens uppdrag är med relevanta hänvisningar, i första hand till lag och instruktion, därefter till aktuellt regleringsbrev och pågående särskilda uppdrag. Hemsidan ska alltså inte vara en reklam för den egna myndigheten utan tjäna som saklig information och förstås underlätta för enskilda att orientera sig om verksamheten och ta kontakt med myndigheten.

12) Se för detta avsnitt SOU 2007:107, Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter, delbetänkande från 2006 års förvaltningskommitté, s. 80 ff.

Avslutande kommentarer

Det ställs många krav och förväntningar på statsförvaltningen. Eftersom myndigheternas uppgifter och struktur skiljer sig mycket åt är det lätt att inse värdet av mångfald och differentiering i styrningen. Samtidigt finns ett behov av samordning och samverkan i många centrala samhällsfrågor, miljö, integration, arbetsmarknad etc. Hur myndigheterna organiseras och arbetar borde därför vara föremål för stort politiskt intresse.

MEN förvaltningspolitiken är ett politikområde som är svåröverskådligt och lever litet i skymundan, utanför de stora politiska skiljelinjerna. För att åstadkomma en god förvaltningskultur krävs en medveten styrning som gäller grundläggande frågor: hur myndigheterna organiseras, hur personalen utbildas, hur myndigheternas uppdrag utformas. Frågor om myndigheternas ledningsformer och den gemensamma värdegrunden borde i någon form bli föremål för övervägande även i riksdagen. Enligt regeringsformen styr regeringen riket under ansvar inför riksdagen och riksdagen granskar rikets styrelse och förvaltning.

DET HAR mot den bakgrunden som jag redan nämnt ovan, föreslagits att vissa bestämmelser om statsförvaltningen skulle kunna få lagform.¹³ Man kan tänka sig att bland annat vissa bestämmelser i myndighetsförordningen skulle hanteras så, liksom frågan om hur beredning av utnämningsärenden ska gå till. Förslaget har såvitt känt inte beretts vidare.

Däremot innehåller den nya förvaltningslag som träder i kraft 1 juli 2018 en viktig erinran om betydelsen av god förvaltning. I lagen anges att grunderna för en god förvaltning uttrycks i kraven på legalitet, objektivitet och proportionalitet. Härmed har förvaltningslagen fått ett nytt inslag av bestämmelser som gäller de legala gränserna för beslutsfattandet, vid sidan av de förfarandefrågor som i övrigt präglar lagen.

Till grunderna för god förvaltning har också förts de redan tidigare reglerade frågorna om service, tillgänglighet och samverkan mellan myndigheterna.



Lena Marcusson

13) Ett förslag återfinns i SOU 2008:118, s. 195 ff. Här föreslås ett antal frågor som skulle kunna bli föremål för lagstiftning.

Vi behöver fortsätta analysera och diskutera

De tre bidragen i seminarieunderlaget och markägarfallen aktualiserar frågeställningar som kommer att spela en viktig roll i det fortsatta arbetet i KSLAs äganderättsprojekt.

Vi konstaterar inledningsvis att själva begreppet äganderätt kan vara en smula svårfångat. Det kan ges förvirrande många innebörder, begreppsapparaten varierar och jurister och ekonomer betonar olika aspekter av äganderätten. När äganderätsfrågor diskuteras skall man vara medveten om detta förhållande.

NÅGRA övergripande slutsatser i bidragen till detta seminarieunderlag:

- Rätten till säkerhet (besittningsskyddet) spelar en grundläggande roll. Inskränkts den godtyckligt minskar användarfriheten och avtalsfriheten blir mindre värd.
- Det konstitutionella skyddet för äganderätten har stärkts sedan mitten av 1990-talet, genom bestämmelser i regeringsformen, genom att Europakonventionen blivit svensk lag och genom EU-stadgan.
- Intresset för den statliga förvaltningspolitiken, som i slutänden avgör äganderättens ställning i samhället, har stegrats under de senaste decennierna.

DET växande intresset för äganderätten inom forskning och politik är gott och väl, men markägarfallen visar att allt inte står rätt till i de gröna näringarna. Tilltron till att näringarna bäst utvecklas av markägare som får verka i frihet under ansvar minskar, och många tycks tro att bättre lösningar kan hittas genom omfattande regleringar, myndighetsingripanden och markanvändningsplanering.

Äganderätten är grundläggande för människors möjligheter att uppnå sina livsmål i samspel med andra, och alla borde bli oroliga när respekten för den sviktar.

Det finns luckor i skyddet av äganderätten och bristande förståelse för grundlagens regler kan leda till att rättigheter har svårt att få genomslag. Myndigheter kan ha bristande lagstöd för åtgärder eller tolka regler felaktigt i samband med åtgärder som rör äganderätten.

EN FUNDAMENTAL fråga är det samlade konstitutionella skyddet för den privata äganderätten. Hur väl respekteras detta vid lagstiftningen, i domstolarna och i myndigheternas praktik? I det sammanhanget kan man undra över hur det svenska grundlagsskyddet idag förhåller sig till europarätten och i vilken riktning utvecklingen går.

FÖRVALTNINGSPOLITIKEN uppenbarar problem i relationerna dels mellan regeringen och riksdagen, dels mellan statsmakterna och myndigheterna. I det första ledet är det bl a fråga om regeringens följsamhet till riksdagens politiska målsättningar. I det andra ledet handlar problemen om myndigheternas vilja och förmåga att prioritera i fråga om den politik som regering och riksdag fastlagt.

En annan aktuell fråga rör statstjänstemannarollen och myndigheternas förvaltningskultur. Här rör det sig både om praktiserade värdegrunder och om den faktiska kunskapen om förvaltningsrätten hos myndigheterna.

EN MER specifik fråga handlar om tillämpningen av grundläggande rättsprinciper såsom legalitetsprincipen och proportionalitetsprincipen. En fråga som uppmärksammas alltmer är hur det kan undvikas att en enskild inte drabbas oproportionellt vid inskränkningar i brukandet.

Det ökade inslaget av överstatlig rätt, som EU-rätten och olika internationella konventioner, kan vid en bristfällig implementering i svensk lag och myndighetstillämpningar, leda till osäkerhet hos både myndigheter och markägare om vad som verkligen gäller. En sådan osäkerhet är direkt skadlig för investeringsviljan, den kan utgöra en grogrund för aktivism och den främjar inte utvecklingen av en god förvaltningskultur.

ARBETSGRUPPEN i KSLAs äganderättsprojekt ser ett behov av fortsatta analyser och diskussioner. Vi kommer att arbeta vidare under åren 2018-2019 för att sprida kunskap om äganderätten och dess betydelse för de gröna näringarnas utveckling.



KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien

Drottninggatan 95 B Box 6806 113 86 Stockholm
tel 08-54 54 77 00 www.ksla.se, akademien@ksla.se