



Kommittédirektiv

Grundlagsskyddet för rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar

Beslut vid regeringssammanträde den 3 juli 2025

Sammanfattning

En parlamentariskt sammansatt kommitté ska utreda vissa delar av egendomsskyddet i regeringsformen. Skyddet för äganderätten och respekten för rådighet över privat egendom är av central betydelse. Kommittén ska överväga om rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar bör ändras. Syftet är att säkerställa att det i grundlag finns en väl avvägd ersättningsreglering som är utformad på ett tydligt sätt.

Kommittén ska

- bedöma om rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar i 2 kap. 15 § regeringsformen bör ändras, och
- lämna de förslag till grundlagsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

Kommittén är oförhindrad att i övrigt ta upp frågor om egendomsskyddet i regeringsformen, om uppdraget ändå kan redovisas i tid.

Uppdraget ska redovisas senast den 17 augusti 2026.

Uppdraget att utreda grundlagsskyddet för rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar

Nuvarande reglering om egendomsskyddet i regeringsformen

Egendomsskyddet regleras i 2 kap. 15 § regeringsformen. Enligt 15 § första stycket är vars och ens egendom tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Bestämmelsen i 15 § första stycket ger alltså skydd mot två huvudtyper av ingrepp. Den omfattar dels expropriation eller något annat sådant förfogande, dels inskränkningar i användningen av mark eller byggnad (rådighetsinskränkningar). Skyddet innebär inte att den enskildes egendom är ovillkorligt tryggad. Ingrepp av de slag som omfattas av 15 § första stycket får göras om det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Till skillnad mot vad som gäller för andra relativa fri- och rättigheter finns det dock inte någon reglering som anger vilka allmänna förutsättningar som ska gälla för att en begränsning i egendomsskyddet ska vara tillåten (jfr 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen).

Vad som kan utgöra ett angeläget allmänt intresse har i förarbetena exemplifierats med bl.a. samhällets behov av mark för naturvårds- och miljöintressen, totalförsvarsändamål och för bostadsbygge, trafikleder, rekreation och friluftsliv. I förarbetena framhålls att det inte är möjligt att mer i detalj beskriva dessa intressen, utan att det i sista hand är en fråga som i viss mån måste bli föremål för politiska värderingar med hänsyn till vad som är godtagbart från rättssäkerhetssynpunkt i ett modernt och demokratiskt samhälle. Uttrycket angelägna allmänna intressen anknyter till vad som gäller för egendomsskyddet enligt artikel 1 i tilläggsprotokoll 1 till den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), vilken gäller som svensk lag (propositionen Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor, prop. 1993/94:117 s. 48). Enligt rättspraxis gäller en tydlig proportionalitetsprincip för begränsningar i egendomsskyddet som bl.a. innebär att det måste göras en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet ("Parkfastigheten" NJA 2018 s. 753, jfr Skibińscy mot Polen, nr 52589/99, dom den 14 november 2006, p. 87).

I 15 § andra stycket anges att den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Ersättning ska också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. I dessa fall ska ersättningen bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Sedan lång tid gäller enligt svensk rätt principen att ingripanden från det allmänna som har sin grund i hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl normalt inte medför rätt till ersättning. Som skäl för denna princip har hävdats att när tillräckligt starka allmänna intressen motiverar ett ingrepp ska inga ekonomiska hänsyn hindra det allmänna från att vidta lämpliga åtgärder för att trygga säkerhet, hälsa och miljö (Bertil Bengtsson, Ersättning vid offentliga ingrepp 2 – Allmänna ersättningsprinciper, 1991, s. 153).

Regleringen av rådighetsinskränkningar i 15 § första och andra styckena infördes genom 1994 års grundlagsändringar, vilka även innebar att Europakonventionen inkorporerades i svensk rätt. I förarbetena anges att grundlagsskyddet bl.a. omfattar inskränkningar i form av byggnadsförbud, strandskyddsförordnande och beslut om naturreservat. När det gäller den grundlagsskyddade ersättningsrätten framhölls att avsikten inte var att utvidga rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar (prop. 1993/94:117 s. 17, 18, 49 och 50).

Förhållandet mellan lagtexten i 15 § andra stycket och förarbetena till bestämmelsen kom att leda till osäkerhet om hur bestämmelsen skulle tolkas. Det som diskuterades var i första hand om utformningen innebar att rätten till ersättning hade utökats till att omfatta rådighetsinskränkningar som görs av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl, trots vad som uttalas i förarbetena. Mot den bakgrunden infördes genom 2010 års reform av regeringsformen i 15 § tredje stycket ett undantag från den grundlagsskyddade ersättningsrätten i andra stycket. Enligt bestämmelsen gäller vid inskränkningar av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

I förarbetena framhålls att huvudregeln om att rätt till ersättning föreligger när det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad inte påverkas av undantaget i 15 § tredje stycket. Rätt till ersättning föreligger således exempelvis vid inskränkningar till följd av beslut enligt miljöbalken om nationalparker, naturreservat, kulturresevat och biotopskyddsområden. Av förarbetena framgår att undantagsregeln omfattar t.ex. de bestämmelser i miljöbalken som tidigare fanns i hälsoskyddslagen och miljöskyddslagen. Det konstateras också att bestämmelsen får anses omfatta djurskyddshänsyn (propositionen En reformerad grundlag, prop. 2009/10:80 s. 169 och 170).

Av 15 § tredje stycket följer att det genom vanlig lag kan föreskrivas en rätt till ersättning i de fall som omfattas av bestämmelsen. Enligt rättspraxis gäller dessutom att staten under speciella omständigheter, även utan stöd i lag, kan åläggas att betala ersättning för skada till följd av en rådighetsinskränkning som har tillkommit genom en författning eller ett beslut som har motiverats av säkerhetsskäl eller av intresset av att skydda miljön eller människors liv eller hälsa. Det förutsätter dock – liksom vid sådana inskränkningar som omfattas av 15 § andra stycket – att inskränkningen har avsevärt försvårat pågående markanvändning. Det förutsätter dessutom att inskränkningen i det enskilda fallet är så särskilt betungande för den enskilde att det inte framstår som rimligt att han eller hon ensam får bära konsekvenserna av inskränkningen. Så kan exempelvis vara fallet om inskränkningen medför mycket stora kostnader eller intäktsförluster för den enskilde ("Tjåderspelet i Malsättra" NJA 2023 s. 291).

I 15 § fjärde stycket görs ett förbehåll för den på sedvanerätt grundade allemansrätten. Enligt bestämmelsen ska alla ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som i övrigt föreskrivs i 15 §.

Bestämmelser om skydd för egendom finns även i artikel 17 i Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter (EU:s rättighetsstadga). Skyddet enligt EU:s rättighetsstadga innebär bl.a. att var och en har rätt att förfoga över lagligen förvärvad egendom och att nyttjandet av egendom får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen.

Tidigare utredningar om egendomsskyddet

Egendomsskyddets omfattning har utretts vid flera tillfällen sedan 1974 års regeringsform infördes. Senast utreddes frågan av 2023 års fri- och rättighetskommitté. Kommittén hade bl.a. i uppdrag att bedöma vilka

generella förutsättningar som bör gälla för att en inskränkning i egendomsskyddet ska vara godtagbar (dir. 2023:83). Mot bakgrund av att förslag till ändring av grundlag bör ha ett brett parlamentariskt stöd och att ett sådant stöd inte kunde uppnås, lämnade kommittén inte något författningsförslag i fråga om egendomsskyddet (betänkandet Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter, SOU 2025:2 s. 295–301).

Grundlagsregleringen av rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar har varit en omdiskuterad fråga sedan regleringen infördes genom 1994 års grundlagsändringar. Efter 2010 års reform av regeringsformen har diskussionen i den juridiska litteraturen bl.a. handlat om förhållandet mellan andra och tredje styckena i 15 §, vilka typer av inskränkningar som omfattas av begreppet miljöskyddsskäl och vad som är en grundlagsenlig ersättning (se t.ex. Bertil Bengtsson, Grundlagsskydd för egendom och näringsverksamhet, 2024, s. 33–35 och 91–96 samt Gabriel Michanek och Charlotta Zetterberg, Den svenska miljöretten, 6 uppl., 2024, s. 520–522).

Regleringen av ersättningsrätten har även behandlats inom ramen för flera utredningar. Övervägandena har bl.a. handlat om huruvida 15 § tredje stycket undantar ett vidare område från rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar än vad som avsågs vid införandet (betänkandet Ersättning vid rådighetsinskränkningar – vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen och när ska ersättning lämnas?, SOU 2013:59 s. 59). Vidare har det anförts att grundlagsändringen sannolikt avsåg att göra skillnad mellan naturvårdsregler och miljöskyddsregler (betänkandet Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar, SOU 2021:51 s. 733). Särskild uppmärksamhet har även ägnats förhållandet mellan skyddet för pågående markanvändning och den s.k. laglighetsprincipen, enligt vilken egendomsskyddet i regeringsformen endast gäller laglig markanvändning. Det har anförts att en långtgående tillämpning av denna princip riskerar att göra grundlagsskyddet illusoriskt (betänkandet Ett tydligt regelverk för aktivt skogsbruk, SOU 2024:91 s. 363 och 364).

Det behöver utredas hur omfattande rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar bör vara

Skyddet av äganderätten är av central betydelse. Äganderätten är en förutsättning för frihet och marknadsekonomi, och därmed en grund för det samhällssystem som gäller i vårt land. Men även för enskilda är respekten för privat ägande och rådighet över egendom av stor betydelse. Det är därtill

självkärl i en liberal demokrati som bygger på rättsstatens principer och skydd för mänskliga rättigheter att äganderätten ska vara starkt skyddad.

Utvecklingen på miljörettens område, bl.a. under påverkan av EU-rätten, har inneburit att enskilda markägare i vissa fall kan behöva hantera långtgående inskränkningar i pågående markanvändning utan att det finns någon rätt till ersättning, även när den enskilde inte är orsak till att inskränkningen görs. Detta har t.ex. förekommit i samband med begränsningar som syftar till att bevara den biologiska mångfalden. Regleringen har i flera fall fått till följd att markägare med höga naturvärden på sin fastighet kraftigt har begränsats i hur de kan bruka sin egen skog. Bestämmelser i vanlig lag som möjliggör sådana begränsningar har kritiserats för att i vissa fall medföra orimliga konsekvenser för enskilda. Det gäller både under vilka förutsättningar markanvändningen får begränsas och den rätt till ersättning som följer av dessa regelverk. I fokus har stått sådana begränsningar i markanvändningen som är en följd av artskyddsförordningen (2007:845). Flera utredningar har även lämnat förslag till lagändringar på detta område (SOU 2021:51 och SOU 2024:91). Förslagen bereds i Regeringskansliet. Inom Regeringskansliet pågår även ett arbete med att ta fram förslag till en reglering av rätten till ersättning vid rådgighetsinskränkningar till följd av fridlysningsbestämmelserna (KN 2024:D).

I avsaknad av sådana regler om ersättning vid ingrepp i pågående markanvändning som avses i 15 § andra stycket, kan den enskilde åberopa grundlagsskyddet direkt mot det allmänna. Av rättspraxis följer dock att sådana begränsningar i markanvändningen som enbart utgör en följd av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken – eller av bestämmelserna i artskyddsförordningen, vilka anses utgöra en precisering av hänsynsreglerna – faller utanför 15 § andra stycket. I ett sådant fall kan en rätt till ersättning finnas endast enligt allmänna principer och under speciella omständigheter (NJA 2023 s. 291). En sådan ordning är enligt regeringen oförutsebar och innebär stor osäkerhet för enskilda markägare.

Frågan om huruvida staten ska ersätta en enskild som drabbas av en rådgighetsinskränkning i ett visst fall påverkas även av EU-rättsliga regler, t.ex. statsstödsreglerna i artikel 107.1 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (se bl.a. mål C-238/20 Sātiņi-S SIA och även NJA 2023 s. 291).

Det anförda talar sammantaget för att det ansvar som med nödvändighet följer med ett markägarande har kommit att bli oproportionerligt omfattande i vissa fall. Det kan också ifrågasättas om grundlagsregleringen ger uttryck för en rimlig avvägning mellan det allmänna och den enskilde när det gäller den ekonomiska bördan som vissa ingrepp i markanvändningen innebär. Det finns t.ex. anledning att göra skillnad på ingrepp mot hälso- och miljöfarliga verksamheter, t.ex. när det gäller föroreningar och liknande störningar, och sådana ingrepp som görs av artskyddsskäl eller liknande.

Det finns därför skäl att utreda grundlagsskyddet för rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar.

Närmare om uppdraget

Som konstateras ovan är egendomsskyddet av central betydelse. Samtidigt innebär dagens rättsläge stor osäkerhet för enskilda markägare när det gäller rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar. Det bör därför utredas om grundlagsskyddet för rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar bör ändras. Syftet är att säkerställa att det i grundlag finns en väl avvägd ersättningsreglering som är utformad på ett tydligt sätt. Regleringen av ersättningsrätten måste även vara förenlig med EU-rättens bestämmelser om statligt stöd.

Som en del i arbetet bör ersättningsregleringen i vanlig lag analyseras i syfte att identifiera eventuella situationer där rätten till ersättning för rådighetsinskränkningar typiskt sett framstår som otillräcklig när det gäller inskränkningar som görs av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl (jfr SOU 2013:59 bilaga 2). I uppdraget ingår dock inte att föreslå ändringar i vanlig lag.

Kommittén bör även göra en jämförelse mellan grundlagsskyddet för rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar och den rätt till ersättning som följer av Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

Kommittén ska därför

- bedöma om rätten till ersättning vid rådighetsinskränkningar i 2 kap. 15 § regeringsformen bör ändras, och
- lämna de förslag till grundlagsändringar som kommittén bedömer är motiverade.

Kommittén får även utreda egendomsskyddet i övrigt

Kommittén får även ta upp andra frågor som rör egendomsskyddet i regeringsformen. Det kan bl.a. handla om att bedöma vilka generella förutsättningar som bör gälla för att en inskränkning i egendomsskyddet ska vara godtagbar, t.ex. om det bör införas ett uttryckligt proportionalitetskrav, och lämna de förslag till grundlagsändringar som kommittén bedömer är motiverade. Det synsätt som har utvecklats i svensk rätt över tid innebär att egendomsskyddet kräver en proportionalitetsbedömning i det enskilda fallet, något som har fått genomslag på ett flertal rättsområden (se bl.a. RÅ 1999 ref. 76 och NJA 2018 s. 753). Att och hur en sådan bedömning ska göras framgår dock inte av grundlagstexten. Om kommittén lämnar förslag som innebär att det införs ett uttryckligt proportionalitetskrav vid inskränkningar i egendomsskyddet, får kommittén även överväga och lämna förslag på motsvarande ändring i 2 kap. 17 § regeringsformen i fråga om näringsfriheten. En förutsättning för att ta upp sådana frågor är att uppdraget ändå kan redovisas i tid.

I uppdraget ingår inte att föreslå ändringar i grundlagsskyddet för allemansrätten.

Kommitténs sammansättning

Kommittén ska vara sammansatt med ledamöter som företräder de olika partier som har representation i riksdagen.

I Sverige har det sedan länge eftersträövats bred politisk enighet i frågor som rör ändring av grundlag. Kommittén ska därför sträva efter att finna samlade lösningar på de frågor som omfattas av dess uppdrag.

Konsekvensbeskrivningar

Förslagens konsekvenser ska redovisas i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Som en del i konsekvensutredningen ska kommittén bedöma förslagens ekonomiska och samhällsekonomiska konsekvenser samt konsekvenser för enskilda och för miljön. Om förslagen medför kostnadsökningar för det allmänna, ska kommittén föreslå en finansiering i enlighet med 15 § kommittéförordningen (1998:1474).

Kontakter och redovisning av uppdraget

Kommittén ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Under

genomförandet av uppdraget ska kommittén inhämta synpunkter från berörda myndigheter och organisationer i den utsträckning kommittén finner lämpligt.

Uppdraget ska redovisas senast den 17 augusti 2026.

(Justitiedepartementet)