
LÖGFRÆÐISVIÐ

*Hver eru sjónarmið til bóta og ákvörðunar eignarnáms lands
og annarra fasteigna?*

Ritgerð til BS gráðu í viðskiptalögfræði

Nafn nemanda: Ólöf Hildur Gísladóttir

Leiðbeinandi: Unnar Steinn Bjarndal

Haust – 2015



HÁSKÓLINN Á BIFRÖST

BIFRÖST UNIVERSITY

LÖGFRÆÐISVIÐ

*Hver eru sjónarmið til bóta og ákvörðunar eignarnáms lands
og annarra fasteigna?*

Ritgerð til BS gráðu í viðskiptalögfræði
Nafn nemanda: Ólöf Hildur Gísladóttir
Leiðbeinandi: Unnar Steinn Bjarndal
Haust – 2015

Stimpill skóla



HÁSKÓLINN Á BIFRÖST
BIFRÖST UNIVERSITY

Útdráttur

Með tilkomu og lögfestingu Mannréttindasáttmála Evrópu ber meira á að íslenskir dómstólar líti til úrlausna Mannréttindadómstóls Evrópu er varðar mannréttindarákvæði stjórnarskrárinnar. Jafnræðisregla og meðalhófsregla stjórnarskrárinnar gegna þar stóru hlutverki. Dómstólar hafa í æ meira mæli litið í átt að breytilegri skýringu, sérstaklega hvað varðar mannréttindarákvæði stjórnarskrárinnar. Er þá tekið mið að þeim meginstraumum sem einkenna ráðandi stjórnsmálhugsun og þróun samfélagsins. Ef þróun ætti sér ekki stað í mannréttindarákvæðum stjórnarskrárinnar og ekki væri litið til aðstæðna og tíðaranda þjóðfélagsins hvers tíma fyrir sig er mögulegt að kosningarréttur kvenna og almenn mannréttindi samkynhneigðra hefðu t.a.m. aldrei orðið að veruleika.

Sjónarmið vegna bóta og ákvörðunar eignarnáms lands og annarra fasteigna eru þar ekki undanskilin og hafa að einhverju leyti fylgt þróuninni. Þá sérstaklega er varðar meðalhóf sem handhöfum ríkisvaldsins ber að gæta að þegar lagður er grundvöllur að eignarskerðingu sbr. dóm *Hæstaréttar Íslands í máli nr. 425/2008 frá 19. mars 2009*.

Formáli

Lokaritgerð þessi telur til 14 ECTS eininga sem lokaverkefni til BS gráðu í viðskiptalögfræði við Háskólann á Bifröst. Viðfangsefnið er eignarréttur sem er ein af undirgreinum fjármunaréttar. Skoðað verður hvaða sjónarmið eru höfð til hliðsjónar við ákvörðun eignarnáms vegna ofanflóða og verðviðmiðun eignarnámsbóta. Litið verður til þeirra áhrifa sem orðið hafa á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar eftir lögfestingu Mannréttinasáttmála Evrópu, þá sérstaklega á eignarverndarákvæði 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar og sjónarmiða til eignarnáms.

Ritgerðin var unnin haustið 2015 undir leiðsögn Unnar Steins Bjarndal, héraðsdómslögmanns. Færi ég honum kærar þakkir fyrir góða leiðsögn og ábendingar.

Bifröst, 15. nóvember 2015

Ólöf Hildur Gísladóttir

Efnisyfirlit

Útdráttur.....	i
Formáli.....	ii
Efnisyfirlit.....	iii
1. Inngangur.....	1
2. Stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands.....	4
2.1. Skýring stjórnarskrárákvæða.....	4
2.2. Þjóðréttarsamningar.....	7
2.3. Friðhelgi eignarréttarins.....	8
2.4. Eignarréttur og eign.....	9
2.5. Jafnræðisreglan.....	13
2.6. Meðalhófsreglan.....	15
2.7. Eignarnám vegna ofanflóða.....	19
2.8. Mannréttindasáttmáli Evrópu.....	24
3. Önnur sjónarmið og verðmat eignarnáms lands og annarra fasteigna.....	26
3.1. Almenningsþörf.....	26
3.2. Lagafyrirmæli.....	28
3.3. Fullt verð.....	29
3.4. Aldur, staðsetning, ástand og notagildi.....	30
3.5. Sölu- og enduröflunarverð.....	32
3.6. Í stað varnarvirkis.....	34
4. Niðurstaða.....	36
5. Heimildaskrá.....	38
6. Lagaskrá.....	39
7. Dómaskrá.....	40

1. Inngangur

Stjórnskipun Íslands hvílir á því að borgararnir njóti lágmarks mannréttinda. Eitt þeirra mannréttinda er stjórnskipuleg vernd eignarréttarins. Íslenska ríkinu ber skylda til að tryggja borgurunum þá vernd með lögum. Eignarrétturinn er lýstur friðhelgur í 1. mgr. 72. gr. laga nr. 33/1944 um stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands¹. Ákvæðið kveður á um að engan megi skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji, lagafyrirmæli séu fyrir hendi og fullt verð komi fyrir. Við túlkun ákvæðisins þarf að gera hinum ýmsu hugtökum og orðskýringum skil. Gegna hugtökin eign, eignarréttur og eignarréttindi þýðingarmiklu hlutverki í þjóðfélagsumræðunni.² Ágreiningur hefur verið milli fræðimanna hvernig beri að skilgreina hin matskenndu hugtök stjórnarskrárinnar „almenningsþörf“ og „fullt verð“ og hvað þau feli í sér. Einnig hvernig skýra beri ákvæði stjórnarskrárinnar, þ.e. hvort beita eigi óbreytilegri eða breytilegri skýringu.

Eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar kveður á um nauðsyn lagafyrirmæla, en ákvæðið veitir ekki sjálf heimild til eignarnáms. Vísar það til heimildarlaga, þ.e. að heimild til eignarnáms þurfi að vera í settum lögum sbr. 1. gr. laga nr. 11/1973, um framkvæmd eignarnáms³. Þetta er t.a.m. að finna í 11. gr. laga nr. 49/1997, um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum⁴, 37. gr. vegalaga nr. 80/2007 og 50. gr. skipulagslaga nr. 123/2010. Sérstaklega verður litið til setningu laga um ofanflóð og eignarnáms við gerð varnarvirkja.

Eignarnámslögin fjalla fyrst og fremst um aðferðir og málsmeðferð við ákvörðun bóta fyrir hið eignarnumda.⁵ Eignarnámsbætur skuli vera metnar af Matsnefnd eignarnámsbóta⁶, náist ekki samkomulag um verð sbr. 2. gr. eignarnámsl. Engum lagareglum er þó til að dreifa hvernig verðviðmiðun skuli háttað við ákvörðun fjárhæða eignarnámsbóta.

¹ Hér eftir nefnd „stjskr.“.

² Þorgeir Örlygsson. (1998). *Kaflar úr eignarétti I*, bls. 4.

³ Hér eftir nefnd „eignarnámsl.“.

⁴ Hér eftir nefnd „lög um ofanflóð“ sbr. samheiti sem notað er um snjóflóð og skriðuföll í 2. mgr. 1. gr. laganna.

⁵ Björg Thorarensen. (2008). *Stjórnskipunarréttur: Mannréttindi*, bls. 473.

⁶ Einnig mun vera vísað til Matsnefndar eignarnámsbóta sem „MNE“.

Mannréttindasáttmáli Evrópu sem innleiddur var í lög hér á landi með lögum nr. 62/1994⁷ kveður einnig á um vernd eignarréttarins í 1. gr. viðauka nr. 1. við sáttmálann. Eftir lögfestingu sáttmálans ber meira á að íslenskir dómstólar líti til úrlausna Mannréttindadómstóls Evrópu⁸ er varðar mannréttindarákvæði stjórnarskrárinnar. Verður skoðað hvort hin íslenska stjórnskipulega meðalhófsregla hafi þróast eftir lögfestingu sáttmálans og áhrif hennar á úrlausnir dómstóla er varða eignarnám. Þá sérstaklega með tilliti til dóms *Hæstaréttar Íslands í máli nr. 425/2008 frá 19. mars 2009*, hvort áhrifa dómsins er að gæta í úrlausnum annarra dóma og úrskurðum er varða eignarnámsheimildir.

Verður í ritgerð þessari leitast við að skýra frá þeim sjónarmiðum sem Matsnefnd eignarnámsbóta styðst við í úrskurðum sínum um eignarnám með heimild í lögum um ofanflóð, sem og dómaframkvæmd.

Notast verður við hina hefðbundnu lagalegu aðferð sem byggir á réttarheimildum (e. rettsdogmatik). Í umfjöllun og til skýringar verður fjallað um flokkun fræðimanna á kenningum, aðferðum og sjónarmiðum við lögskýringar og beitingu laga þar sem það á við. Vísað verður til lögskýringargagna í þrengri merkingu þ.e. undirbúningsgagna á borð við lagafrumvörp, umræðna um lagafrumvörp, nefndarálit og upplýsinga um meðferð frumvarps í þinginu. Einnig verður litið til skýrslna, álita o.fl. sem orðið hafa til hjá hinu opinbera við undirbúning og í aðdraganda þess að lagafrumvarp er samið.⁹ Forsaga lagaákvæða verða flettuð inní almenn skrif í meginmáli til að sýna fram á tilgang og tilefni umrædds lagabálks hverju sinni og litið til fleiri atriða sem gætu skipt máli um túlkun þeirra.¹⁰

Lögskýringargögn í rýmri merkingu verða nýtt þar sem það á við m.a. verður litið til dómaframkvæmdar, íslenskra fræðirita, ákvarðana og úrlausna stjórnvalda eins og Matsnefndar eignarnámsbóta sem hefur vald til þess að úrskurða um réttindi og skyldur manna að lögum. Úrskurðir Matsnefndar eignarnámsbóta eru mikilvæg gögn um

⁷ Hér eftir nefndur „MSE.“. eða „sáttmálinn“.

⁸ Hér eftir nefndur „MDE.“.

⁹ Davíð Þór Björgvinsson. (2008). *Lögskýringar: Kenningar, aðferðir og sjónarmið við skýringu og beitingu laga*, bls. 50. Sjá einnig Róbert R. Spanó. (2006). *Um lögskýringargögn og hugleiðingar um notkun þeirra í fyrri öryrkjadómi Hæstaréttar*, bls. 245-248.

¹⁰ Davíð Þór Björgvinsson. (2008). *Lögskýringar: Kenningar, aðferðir og sjónarmið við skýringu og beitingu laga*, bls. 63.

beitingu og skýringu þeirra laga sem nefndin vinnur samkvæmt og er fengið úrskurðarvald um.¹¹

Í öðrum kafla verður greint frá þeim ákvæðum sem gildandi réttur kveður á um er varðar viðfangsefnið auk kenninga fræðimanna um breytilegar og óbreytilegar skýringar stjórnarskrárvæða. Eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar verður skýrt og hugtökunum „almenningsþörf“ og „fullt verð“ verða gerð skil.

Þriðji kafli fjallar um þau sjónarmið sem notuð eru til verðmats lands og annarra fasteigna er tekur til beins eignarréttar og fjórði kafli fjallar um niðurstöður sem fengnar eru við skrifin.

¹¹ Davíð Þór Björgvinsson. (2008). *Lögskýringar: Kenningar, aðferðir og sjónarmið við skýringu og beitingu laga*, bls. 81.

2. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands

Lög nr. 33/1944, um Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands er æðsta réttarheimildin og geymir stjórnskipunarlæg landsins. Stjórnarformið er lýðveldi með þingbundinni stjórn skv. 1. gr. stjkskr. og stjórnskipulag byggt á kenningunni um þrígreiningu¹² ríkisvaldsins sbr. 2. gr. stjkskr.

Stjórnarskránni má einungis breyta sbr. 1. mgr. 79. gr. stjkskr. þ.e. með samþykki þásitjandi Alþingi, þing er rofið í framhaldinu og nýtt þing kosið sem samþykkir breytingar óbreyttar eða synjar. Stjórnarskrárgjafinn er annar en hinn almenni löggjafi þar sem almenningur tekur þátt í breytingunum með kosningu Alþingismanna. Þetta er einmitt sérstaða stjórnarskrárinnar sem og setningarháttur hennar.¹³

2.1. Skýring stjórnarskrárákvæða

Við skýringu stjórnarskrárákvæða hafa fræðimenn ekki verið á einu sammála um hvort beita eigi breytilegri skýringu eða óbreytilegri og mótast afstaða manna til þessara tveggja kenninga að mestu leiti af hlutverki dómstóla í lýðræðissamfélagi.¹⁴

Kenningin um breytilega skýringu (e. process theory), einnig kölluð framsækin skýring (e. dynamic), felst í því að dómstólar hafi ákveðið svigrúm til þess að skýra stjórnarskrárákvæði, eftir tíðaranda samfélagsins. Þ.e. þróun þess, aðstæðum og þjóðfélagsháttum hvers tíma fyrir sig. Það sé löggjafavaldsins, þ.e. stjórnámálanna sem sitja á Alþingi, að setja samfélaginu lög eftir gildandi reglum. Þannig feli lagasetning hvers tíma í sér niðurstöður lýðræðislegs stjórnmalastarfs. Það sé hinsvegar hlutverk dómstóla að standa vörð um þessar reglur og hina stjórnarskrárbundnu pólitísku skipan og tryggja þátttöku borgaranna í henni.¹⁵

Óbreytileg skýring er aftur á móti reyst á því að leggja skuli til grundvallar ráðandi viðhorf þess tíðaranda er ákvæðin voru sett. Styðjast eigi við sáttmálakenninguna (e. contract theory) og fara skuli eftir almennri merkingu orða stjórnarskrárinnar og tilgangi ákvæða í upphafi. Það sé til þess fallið að vernda réttaröryggi og stöðugleika í

¹² Orðskýring: „Skiptist niður í þrjár greinar: löggjafarvald, framkvæmdarvald og dómvald sbr. 2. gr. stjkskr.“ Páll Sigurðsson. (2008). *Lögfræðiorðabók með skýringum*, bls. 516.

¹³ Ingibjörg Þorsteinsdóttir. (2011). *Lögfræði: Réttarheimildir og aðferðir lögfræðinnar*, bls. 30.

¹⁴ Davíð Þór Björgvinsson. (2008). *Lögskýringar: Kenningar, aðferðir og sjónarmið við skýringu og beitingu laga*, bls. 234.

¹⁵ Davíð Þór Björgvinsson. (2008). *Lögskýringar: Kenningar, aðferðir og sjónarmið við skýringu og beitingu laga*, bls. 235.

samfélaginu. Stjórnarskráin eigi ekki að þýða eitt í dag og annað á morgun og beri að standast tímans tönn. Ennfremur er það ekki hlutverk dómstólanna að breyta inntaki stjórnarskrárinnar eftir breyttu siðferði og þjóðfélagsháttum.¹⁶ Óbreytileg skýring gengur út á að stjórnarskráin eigi að vera traust og varanleg undirstaða stjórnskipunarinnar. Viðhorf til skýringa á stjórnarskránni sem breyttust eftir tíð og tíma styðji ekki þá traustu undirstöðu sem stjórnarskránni er ætlað að vera.¹⁷ Breyting hennar verði einungis gerð skv. formlegum áðursögðum leiðum.

Siðferðiskenningin um skýringu stjórnarskrárinnar byggist á því að siðferði hvers tíma hljóti að eiga sinn þátt í því að móta skýringu og skilning okkar á stjórnarskránni. Ronald Dworkin setti þá kenningu fram „að lýðræðisleg ákvarðanatataka og vernd mannréttinda af hálfu dómstóla sæki löghelgan¹⁸ sína til siðferðislegra gilda [...]“. Dworkin taldi dómara aldrei geta verið siðferðislega hlutlausir eins og ofangreindar kenningar bera með sér að þeir eigi að vera. Hann taldi að ekki sé til nein hlutlaus aðferð við skýringu stjórnarskrárákvæða sem veiti jafnframt siðferðilega hlutlaus svör. Dómarar komist ekki hjá því að byggja afstöður sínar á hugmyndum sem þeir hafa um siðferði og stjórnsmál.¹⁹

Thomas M. Cooley taldi það vera meginreglu þegar stjórnarskrár ættu í hlut að hvorki mætti beita breytilegri skýringu þegar þær væru skrifaðar eða við beitingu hennar. Hann lagði mjög mikla áherslu á öryggi og festu í lagaskýringum og framkvæmd og því mætti stjórnarskrá ekki þýða eitt í dag og annað á morgun.²⁰

Hvað íslenska fræðimenn varðar taldi Ólafur Jóhannesson að þó svo skiptar skoðanir væru á milli fræðimanna hvað varðar breytilegar og óbreytilegar skýringar, sé enga leiðbeiningarreglu um efnið að finna í stjórnarskránni og báðar skýringarnar hafi „nokkuð til síns ágætis“. Skoðun dómaúrlausna hafi þó leitt í ljós að dómstólar fari frjálsslega með skýringar stjórnarskrárákvæða t.d. eignarréttarákvæðis 67. gr. stjkskr. (núgildandi 72. gr. stjkskr.). Taldi Ólafur að tilfelli séu um að ákvæðið hafi verið túlkað full frjálsslega, og minnir á að það sé hlutverk stjórnarskrárgjafans eins, en ekki

¹⁶ Davíð Þór Björgvinsson. (2008). *Lögskýringar: Kenningar, aðferðir og sjónarmið við skýringu og beitingu laga*, bls. 235.

¹⁷ Gaukur Jörundsson. (1969). *Um eignarnám*, bls. 41.

¹⁸ Orðskýring: „Það að eitthvað hafi gildi eins og lög, sbr. löghelgan venju, það að venja verði bindandi.“ Páll Sigurðsson. (2008). *Lögfræðiorðabók með skýringum*, bls. 265.

¹⁹ Davíð Þór Björgvinsson. (2008). *Lögskýringar: Kenningar, aðferðir og sjónarmið við skýringu og beitingu laga*, bls. 236-237.

²⁰ Gaukur Jörundsson. (1969). *Um eignarnám*, bls. 41-42.

dómstóla að breyta stjórnarskránni. Einnig taldi Ólafur hæpið að slíkar greiningar ákvæðisins hefðu stöð í réttarvitund hér á landi og áréttar að séu tveir skýringarkostir fyrir hendi sem báðir styðjast jafngildum rökum, skuli velja þann sem samrýmanlegur er stjórnarskránni.²¹

Jón Steinar Gunnlaugsson telur að hafna eigi öllum frávikum frá orðum stjórnarskrárinnar rýri þau orð vernd borgaranna og að sama skapi ætti að heimila frávík séu þau nauðsynleg til að verndar borgurunum.²²

Gaukur Jörundsson sagði m.a. um eignarnám að mörk eignarnáms verði ekki dregin á grundvelli innsæis og réttlætistilfinningar einum og sér, þó sumir fræðimenn telji að eignarnámsákvæði stjórnarskrárinnar eigi að skoðist sem venjulegar réttarreglur. Ágreiningurinn um skýringar að þessu leiti telji fyrst og fremst til hversu mikið tillit beri að taka til sjónarmiða er varða sanngirnis og réttlætisraka, en ekki sá að þau beri að hundsá með öllu.²³ Ennfremur taldi hann að afstaða stjórnarskrárgjafans komi hvergi skýrt fram um mörk eignarnáms og annarra eignarskerðinga. Löggjafinn hafi þó sýnt fram á að eignarréttinum séu takmörk sett með dómaframkvæmd.²⁴ Athugun á löggjöf og lagaframkvæmd hljóti að skipta meginmáli við skýringarsjónarmið stjórnarskrárinnar, þegar lagður er fram grundvöllur að skýringu eignarnámsákvæða hennar. Til þess að keppast að því að ná sem mestu samræmi milli stjórnarskrár og löggjafans megi ekki virða að vettugi lög og þróun lagaframkvæmdar eignarnámsákvæðis 67. gr. stjkskr. (núgildandi 72. gr. stjkskr.). Ákvæðið sé óljóst og það fari eftir því á hvaða skýringaratriði eignarnámsákvæðisins reynir, þ.e. hversu mikið beri að líta til viðhorfa sem mótast hafa í lögum og lagaframkvæmd. Orðin „fullt verð“ eða „eign“ í eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar hafa t.d. minna að segja heldur en þegar skýra á orðasambandið „að láta af hendi“,²⁵ er greint er frá í kafla 2.4.

Davíð Þór Björgvinsson telur að hafa beri sögulegan bakgrunn stjórnarskrarákvæða í huga við skýringu þeirra. Gera verði þá kröfu til dómstóla við túlkun stjórnarskrárinnar að hafðar séu í heiðri þær grundvallarhugmyndir sem ákvæðin hafi í upphafi verið reyst

²¹ Ólafur Jóhannesson. (1978). *Stjórnskipun Íslands*, bls. 416-417.

²² Jón Steinar Gunnlaugsson. (1987). *Deilt á dómara: um túlkun Hæstaréttar á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar*, bls. 136-137.

²³ Gaukur Jörundsson. (1969). *Um eignarnám*, bls. 46.

²⁴ Gaukur Jörundsson. (1969). *Um eignarnám*, bls. 400.

²⁵ Gaukur Jörundsson. (1969). *Um eignarnám*, bls. 47.

á, en um leið skuli taka mið af þeim meginstraumum sem einkenna ráðandi stjórnmalahugsun og þróun.²⁶

Þegar bornar eru saman hugmyndir ofangreindra fræðimanna um skýringar stjórnarskrárákvæða er ekki laust við að sjónarmið eldri fræðimanna séu í átt að óbreytilegri skýringu. En í seinni tíð hneigist þeir að breytilegri skýringu, eða jafnvægi milli þeirra beggja. Þetta sjónarmið hefur komið meira fram eftir setningu stjórnskipunarlaganna nr. 97/1995, um breytingu á stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum²⁷. Sérstaklega hvað varðar mannréttindarákvæði stjórnarskrárinnar.

2.2. Þjóðréttarsamningar

Á Íslandi ríkir tvíeðli lands- og þjóðaréttar sem þýðir að gert er ráð fyrir að lands- og þjóðaréttur sé ekki felld saman í eitt regluverk.²⁸ Þjóðaréttarreglur verða þannig ekki sjálfkrafa hluti landsréttar og skal hvert ríki fyrir sig ákveða hvernig það fullnægi þjóðaréttarlegum skuldbindingum sínum innanlands með innleiðingu inn í landsréttinn með lögfestingu, því þjóðaréttarreglur binda einungis ríkið sem slíkt.²⁹ Ísland er aðili að fjölmörgum alþjóðasamningum um mannréttindi og er skuldbundið að þjóðarétti til að tryggja ríkisborgurum sínum þau réttindi sem koma fram í þeim samningum. Samningar þessir hafa haft umtalsverð áhrif á íslenskan rétt.³⁰

Löggjafinn hefur þegar innleitt flest helstu réttindi alþjóðlegra mannréttindasamninga inn í stjórnarskrána, aðeins einn þeirra samninga hefur verið lögfestur hér á landi. Með lögfestingu³¹ Mannréttindasáttmála Evrópu með lögum nr. 62/1994 var markmið löggjafans að koma í veg fyrir hættu á árekstrum³² milli íslenskra laga og

²⁶ Davíð Þór Björgvinsson. (2008). *Lögskýringar: Kenningar, aðferðir og sjónarmið við skýringu og beitingu laga*, bls. 240.

²⁷ Hér eftir nefnd „stjórnskipunarlög“ eða „lög nr. 97/1995“.

²⁸ Gunnar G. Schram. (1999). *Stjórnskipunarréttur*, bls. 40-41.

²⁹ Davíð Þór Björgvinsson. (2008). *Lögskýringar: Kenningar, aðferðir og sjónarmið við skýringu og beitingu laga*, bls. 253.

³⁰ Björg Thorarensen. (2015). *Stjórnskipunarréttur: Undirstöður og handhafar ríkisvaldsins*, bls. 119.

³¹ Ísland fullgilti aðild sína að Mannréttindasáttmála Evrópu þann 19. júní 1953, en lögfesti hann ekki fyrr en 19. maí 1994. Var það gert í kjölfar dóms er féll íslenska ríkinu í óhag þann 25. júní 1992, Þorgeir Þorgeirsson gegn íslenska ríkinu. Í framhaldi hans var skipuð nefnd þann 8. júlí 1992 sem fékk það hlutverk að athuga hvort ekki væri tímabært að lögfesta sáttmálann með lögum. Frumvarp til laga nr. 62/1994, um Mannréttindasáttmála Evrópu, þskj. 105, 102. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/117/s/0105.html>. [Sótt á vefinn 10.11.2015].

³² Við árekstra íslenskra laga og mannréttindasamninga ganga íslensk lög framur ákvæðum alþjóðasamninga. Björg Thorarensen. (2009). *Stjórnskipunarréttur. Um lög og rétt: Helstu greinar íslenskrar lögfræði*, bls. 77.

mannréttindasamninga.³³ Aðildarríki sáttmáttmáls skuldbinda sig fyrst og fremst til þess að vernda grundvallarmannréttindi þeirra þegna og tryggja þeim sem staddir eru innan yfirráðasvæði þeirra öll þau réttindi sem hann mælir fyrir um sbr. 1. gr. MSE.³⁴ Íslenskir þegar og lögaðilar geta því byggt rétt sinn á sáttmálanum fyrir íslenskum dómstólum.³⁵

2.3. Friðhelgi eignarréttarins

Eignarréttarákvæði stjórnarskrár Íslands er að finna í 72. gr. mannréttindakafla hennar. Fyrirmynd ákvæðins er að finna í 87. gr. dönsku júní stjórnarskrárinnar frá árinu 1849.³⁶ Áhrif mannréttindaákvæða stjórnarskrárinnar hefur aukist á síðustu áratugum fyrir tilstilli alþjóðasamninga. Með stjórnskipunarlögum nr. 97/1995 voru mannréttindarákvæði stjórnarskrárinnar endurskoðuð, sem staðið höfðu óbreytt allt frá árinu 1874. Markmið breytinganna var að efla verndarhlutverk mannréttindarákvæða hennar með því að efla, samhæfa og samræma ákvæðin til verndar almennings í samskiptum við ríkisvaldið og handhafa þess. Ákvæðin voru færð í nútímalegra horf í samræmi við þróun þjóðfélagsins og með tilliti til alþjóðlegra skuldbindinga.³⁷

1. mgr. 72. gr. stjkskr. kveður á um friðhelgi eignarréttarins, þ.e. að engan megi skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Til þess þurfi skýr lagafyrirmæli og fullt verð komi fyrir. Sambærilegt ákvæði er að finna um friðhelgi eignarréttarins í 1. gr. samningsviðauka nr. 1 við MSE³⁸. Það sem er ólíkt með eignarréttarákvæðum stjórnarskrárinnar og MSE er að eignarréttarákvæði sáttmálans gerir ekki skilyrði til fulls verðs fyrir eignarréttarskerðinguna. Að öðru leiti eru ákvæðin nokkuð lík.

³³ Björg Thorarensen. (2009). Stjórnskipunarréttur. *Um lög og rétt: Helstu greinar íslenskrar lögfræði*, bls. 76-77.

³⁴ Davíð Þór Björgvinsson. (2008). *Lögskýringar: Kenningar, aðferðir og sjónarmið við skýringu og beitingu laga*, bls. 249.

³⁵ Davíð Þór Björgvinsson. (2008). *Lögskýringar: Kenningar, aðferðir og sjónarmið við skýringu og beitingu laga*, bls. 250.

³⁶ Gaukur Jörundsson. (1964). „Eign og eignarnám“. *Úlfljótur*. 4. tbl., bls. 165. Sbr. síðar 82. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 28. júlí 1866.

³⁷ Björg Thorarensen. (2015). *Stjórnskipunarréttur: Undirstöður og handhafar ríkisvaldsins*, bls. 119.

³⁸ Greinin hljóðar svo í heild sinni: „1. gr. Friðhelgi eignarréttar. Öllum mönnum og lögaðilum ber réttur til að njóta eigna sinna í friði. Skal engan svipta eign sinni, nema hagar almennings þjóði og gætt sé ákvæða í lögum og almennra meginreglna þjóðaréttar. Eigi skulu þó ákvæði undanfarandi málsgreinar á nokkurn hátt rýra réttindi ríkis til þess að fullnægja þeim lögum sem það telur nauðsynleg til þess að geta haft hönd í bagga um notkun eigna í samræmi við hag almennings eða til þess að tryggja greiðslu skatta eða annarra opinberra gjalda eða viðurlaga.“

Með orðalagi 1. mgr. 72. gr. stjkskr. heimilar stjórnarskráin sjálf takmörkun eignarréttarins að skylda megi eiganda til að láta eign sína af hendi, ef skilyrðum ákvæðisins er fullnægt.³⁹ Það er ekki markmið ákvæðisins í raun að leyfa eignarskerðingu, heldur einmitt öfugt, þ.e. að setja löggjafanum ákveðnar hömlur við skerðingar sem þessar.⁴⁰ Með skilyrði um að lagafyrirmæli þurfi til er verið að gæta þess að löggjafinn einn en ekki aðrir handhafar ríkisvaldsins geti lagt grundvöll að eignarskerðingu.⁴¹ Lögboðin eignarskerðing sem þessi kallast eignarnám (e. expropriation).

Þegar litið er til þeirra lögskýringarleiða⁴² er varðar túlkun eignarréttarákvæðisins, sem viðurkenndar eru í íslenskum rétti, reynir einkum á þrjú meginatriði. Það fyrsta er túlkun orðanna eignarréttur og eign. Ber að greina hugtökin „eignarréttur“ og „eign“ og skýra til hverra sú eignarskerðing skv. 72. gr. stjkskr. náí.⁴³ Annað atriðið er túlkun orðanna „enginn“ og „að láta af hendi“. Hvað það er sem skilur á milli þeirrar skerðingar og annarra á eignarrétti. Hið þriðja er hvaða skilyrði eru sett fyrir lögmati eignarskerðingarinnar „að láta af hendi“.⁴⁴ Verður nú vikið að þessum atriðum.

2.4. Eignarréttur og eign

Hugtökin eignarréttur og eign sbr. 1. mgr. 72. gr. stjkskr. eru hvergi skilgreind í stjórnarskránni. Hér áður fyrr voru þau skilgreind ýmist í þrengri⁴⁵ eða víðtækari⁴⁶ merkingu af fræðimönnum.⁴⁷ Í þrengri merkingu er átt við hinn almenna umráða- og

³⁹ Eyvindur G. Gunnarsson. (2009). Eignarréttur, *Um lög og rétt: Helstu greinar íslenskrar lögfræði*, bls. 432.

⁴⁰ Ólafur Jóhannesson. (1978). *Stjórnskipun Íslands*, bls. 447.

⁴¹ Gaukur Jörundsson. (1978). *Eignarréttur 1*, bls. 79.

⁴² Lögskýring felur í sér þá aðgerð að ákveða hvaða tilvik lagaregla nær yfir og hvaða tilvik það eru sem falla utan hennar. Lögskýringarleiðirnar eru þrjár, almenn lögskýring, þrengjandi lögskýring og rýmkandi lögskýring en markmið með lögskýringu er að finna lögskýringarleið. Val á því hvaða leið skal fara við lögskýringu lýtur að niðurstöðu máls. Algengasta lögskýringarleiðin er almenn lögskýring og eru rýmkandi og þrengjandi lögskýring í raun frávik frá henni og þarfnast þær þar af leiðandi sérstakra röksemda. Davíð Þór Björgvinsson. (2008). *Lögskýringar: Kenningar, aðferðir og sjónarmið við skýringu og beitingu laga*, bls. 23.

⁴³ Gaukur Jörundsson. (1964). „Eign og eignarnám“. *Úlfjótur*. 4. tbl., bls. 168.

⁴⁴ Ólafur Jóhannesson. (1978). *Stjórnskipun Íslands*, bls. 440.

⁴⁵ Með þrengri merkingu er átt við þegar efni lagaákvæðis er ákvarðað þrengra en orð ákvæðisins gefa til kynna og falla færri tilvik undir ákvæðið en mætti ætla samkvæmt orðanna hljóðan. Davíð Þór Björgvinsson. (2008). *Lögskýringar: Kenningar, aðferðir og sjónarmið við skýringu og beitingu laga*, bls. 24.

⁴⁶ Með rýmri merkingu er átt við þegar efni lagareglu er ákvarðað rýmra en orðalag ákvæðisins gefur til kynna og falla fleiri tilvik undir regluna en mætti ætla samkvæmt orðalagi hennar. Davíð Þór Björgvinsson. (2008). *Lögskýringar: Kenningar, aðferðir og sjónarmið við skýringu og beitingu laga*, bls. 24.

⁴⁷ Gunnar G. Schram. (1999). *Stjórnskipunarréttur*, bls. 545-546.

ráðstöfunarrétt yfir hlut, en í þeirri víðtækari er átt við hvers kyns eignarréttindi, bein⁴⁸ sem óbein⁴⁹ og án tillits til eignarinnar.⁵⁰ Nú til dags⁵¹ eru þau hinsvegar skilgreind bæði í framkvæmd og meðal íslenskra fræðimanna með svipuðum hætti, þ.e. í mjög víðtækri merkingu.⁵² Það nái ekki aðeins til hins beina eignarréttar að fasteignum⁵³ og lausafé heldur einnig til hinna óbeinu eignarréttinda eins og veðréttinda, afnotaréttinda, ítaka og kröfuréttinda.⁵⁴

Gaukur Jörundsson telur hugtakið eign ekki hafa fastmótaða merkingu, hvorki í lagamáli né skv. almennum málvenjum. Hugtakið setji þó ákveðin takmörk m.a. í skilningi eignarnámsákvæðis stjórnarskrárinnar.⁵⁵ Bendir það til þess að hagsmunir eða verðmæti þurfi að vera í nánnum tengslum við ákveðin aðila umfram aðra. Nánnum tengslum er ekki fullnægt nema réttarreglur veiti þeim aðilum heimildir til úrræða til verndar réttarstöðu sinnar. Hugtakið eigi þannig við um réttarstöðu ákveðins aðila yfir ákveðnu verðmæti í formi einkaumráðs eða einkaforræðis og vísar til réttaröryggis og sanngirnissjónarmiða.⁵⁶ Hugtakið eign í skilningi eignarréttarákvæðis

⁴⁸ Orðskýring: „Einkaréttur ákveðins aðila, einstaklings eða lögaðila, til að ráða yfir hlut, í þeim mæli sem lög eða stofnun óbeinna eignarréttinda yfir honum takmarka eigi þann rétt.“ Páll Sigurðsson. (2008). *Lögfræðiorðabók með skýringum*, bls. 53.

⁴⁹ Orðskýring: „Eignarréttindi sérstaks efnis og eðlis, sem veita rétthafanum yfirleitt aðeins tiltekin (stundum þröng) not eða umráð eignar, er lýsa sér sem takmörkun á hinum víðtæka beina eignarrétti eigandans. Rétthafi óbeinna eignarréttinda nýtur réttar sýns aðeins óbeint, þ.e. í skjóli réttar annars. Óbein eignarréttindi eru þannig aðeins hlutdeild í víðtækari rétti annars manns og fela yfirleitt í sér heimild til að hafa tiltekin ráð eða ákveðins not hlutar.“ Páll Sigurðsson. (2008). *Lögfræðiorðabók með skýringum*, bls. 312.

⁵⁰ Ólafur Jóhannesson. (1978). *Stjórnskipun Íslands*, bls. 440.

⁵¹ Eldri fræðimenn töldu að skýra bæri eignarréttinn þröngt og að hugtakið „eignarréttur“ næði einungis yfir almennan umráðarétt yfir líkamlegum hlut. Hugtakið „eign“ var á sama máta einungis yfir líkamlega hluti. Yngri fræðimenn hafa hafnað þessari skilgreiningu og skýra íslenskir fræðimenn að stjórnarskráin noti þessi hugtök í mjög víðtækri merkingu. Gunnar G. Schram. (1999). *Stjórnskipunarréttur*, bls. 546.

⁵² Gunnar G. Schram. (1999). *Stjórnskipunarréttur*, bls. 546.

⁵³ Orðskýring: „Afmarkaður hluti lands ásamt eðlilegum hlutum þess, lífrænum og ólífrænum og mannvirki sem varanlega eru skeytt við landið. Með fasteign er einnig átt við eignarhluta í fjöleignarhúsi eða öðru mannvirki ásamt lóðarréttindum, sem skiptist í einn eða fleiri hluta.“ Páll Sigurðsson. (2008). *Lögfræðiorðabók með skýringum*, bls. 117.

⁵⁴ Ólafur Lárusson. (1950). *Eignarréttur I*, bls. 28.

⁵⁵ Gaukur Jörundsson. (1969). *Um eignarnám*, bls. 53.

⁵⁶ Gaukur Jörundsson. (1969). *Um eignarnám*, bls. 53.

stjórnarskrárinnar verður því ekki talið ná yfir önnur fjárhagsleg réttindi en þau sem lögfræðin telur til einstaklingsréttar⁵⁷ eða einkaréttinda⁵⁸ (subjektívur réttur).⁵⁹

Víðtæka merkingu hugtakanna er einnig að sjá í 1. mgr. 3. gr. laga nr. 11/1973, um framkvæmd eignarnáms. Greinin kveður á um að leiði ekki annað af heimildarlögum megi með eignarnámi afla eignarréttar að landi og mannvirkjum, ásamt því sem þeim fylgir. Skerða um ákveðin tíma eða fyrir fullt og allt eignarrétt, eða takmörkuð eignarréttindi yfir fasteign og stofna eða fella niður afnotaréttindi, ítaksréttindi og önnur takmörkuð eignarréttindi yfir fasteignum.⁶⁰ Þó telur Gaukur um nauðsyn verndar eignarréttar að ákvæðið (þágildandi 67. gr. stjkskr. nógildandi 72. gr. stjkskr.) hafi ekki tekið mið af breyttu viðhorfi og þjóðfélagsaðstæðum sem leitt hafi til margvíslegra réttinda og réttarstöðu aðila.⁶¹ Í efni þessarar ritgerðar mun þó einungis vera fjallað um beinan eignarrétt í formi lands og annarra fasteigna.

Fyrsta meginatriðið skv. framangreindu er að í 1. mgr. 72. gr. stjkskr. segir að „enginn“ verði skyldaður til „að láta af hendi“ eign sína [...] „Enginn“ merkir því allir. Allir eigendur innlendir sem erlendir njóti verndar skv. ákvæðinu. Ekki skiptir því máli hvort viðkomandi eigi heimilisfesti hér á landi sbr. þó 2. mgr. 72. gr. stjkskr.⁶² Hvort viðkomandi eigandi er einstaklingur, samlagsaðili, félag eða opinber stofnun (sem ríkið er ekki aðili að) nær vernd eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar yfir hana. Vernd þessi gildir hér á landi, nema annað komi fram í lögum sem geyma eignarnámsheimild.⁶³

Annað meginatriðið, þ.e. með orðunum „að láta af hendi“ er átt við þá nauðungarafhendingu eða nauðungarafsal á eignarrétti. Þannig setur 1. mgr. 72. gr. stjkskr. tiltekin skilyrði fyrir skyldu aðila til að láta eign sína af hendi, eins og áður sagði er nefnist eignarnám.⁶⁴ Þegar skipulag sveitarfélags hefur það í för með sér að aðila er

⁵⁷ Orðskýring: „Réttindi sem eru svo nátengd andlegu eða líkamlegu lífi manna að þau verða ekki frá því greind, svo sem réttur manna á líkama sínum og lífi, frelsi, æru og sumum greinum tilfinningalífs og einkalífs.“ Páll Sigurðsson. (2008). *Lögfræðiorðabók með skýringum*, bls. 325.

⁵⁸ Orðskýring: „Eignarréttur einstaklinga, félaga o.þ.h., gagnstætt við eignarrétt ríkis og sveitarfélaga. Engu að síður er stundum talað um að ríki eða sveitarfélag fari með eignarrétt t.d. að fasteign, öndvert við fullveldisrétt eða einstök afbrigði eignarhalds, svo sem varðandi þjóðlendir.“ Páll Sigurðsson. (2008). *Lögfræðiorðabók með skýringum*, bls. 98.

⁵⁹ Gaukur Jörundsson. (1969). *Um eignarnám*, bls. 53.

⁶⁰ Gunnar G. Schram. (1999). *Stjórnskipunarréttur*, bls. 548.

⁶¹ Gaukur Jörundsson. (1969). *Um eignarnám*, bls. 54.

⁶² 2. mgr. 72. gr. stjkskr. hljóðar svo: „Með lögum má takmarka rétt erlendra aðila til að eiga fasteignaréttindi eða hlut í atvinnufyrirtæki hér á landi.“

⁶³ Ólafur Jóhannesson. (1978). *Stjórnskipun Íslands*, bls. 446.

⁶⁴ Gunnar G. Schram. (1999). *Stjórnskipunarréttur*, bls. 554.

bannað að nýta lóð sína, t.a.m. reisa á henni hús, er eignarnám í raun framkvæmt gangvart eigenda hennar um leið og skipulagið er samþykkt og lóðin þar með orðin gagnslaus og jafnvel fjárhagsleg byrði.⁶⁵ Hæstiréttur hefur í dómum sínum staðfest þetta m.a. sbr. dóm *Hæstaréttar Íslands í máli nr. 135/1936 frá 25. október 1937*. Sagði í dómnum:

Eins og hér stendur á, þykir verða að líta svo á, að eignarnám á oftnefndri lóð sé raunverulega framkvæmt gangvart stefnda um leið og honum er meinað að nota lóðina til þess að reisa hús á lóðinni, með því að hún er þá orðin honum einskivirði eða jafnvel til fjárhagslegrar byrði. Og leiðir þá af grundvallarreglu 62. gr. stjórnarskrárinnar, um endurgjald fyrir lögnumin verðmæti, og án tillits til þess, hvernig skilja beri 28. gr. laga nr. 55/1921, um skipulag kauptúna og sjávarþorpa, að stefndi á nú þegar heimtingu á fullum bótum fyrir eignarskerðinguna.

Um mörk eignarnáms og annarra skerðinga á eignarrétti getur löggjafinn sett ákveðnar hömlur og takmarkanir á eignarrétti skv. áðursögðu. Er um að ræða eignarskerðingar sem hafa þá sérstöðu skv. réttarskipan, að eigendur verða að þola eignarskerðingar sem slíkar bótalaust^{66, 67}. Sú afstaða hefur verið fastmótuð í íslenskum lögum að einstaklega ákveðnar eignarskerðingar sem slíkar þurfi ekki að skoðast sem eignarnám.⁶⁸ Meginmáli skiptir þó sá þungi eignarskerðingarinnar þegar draga á mörkin milli eignarnáms og annarra eignarskerðinga.⁶⁹ Ekki verður farið frekar í saumana á öðrum eignarskerðingum, enda umfjöllunarefnið beinn eignarréttur skv. hugtakinu fasteign.

Þriðja meginatriðið er um hvaða skilyrði eru sett fyrir lögmæti eignarskerðingarinnar „að láta af hendi“. Eitt af meginþáttum eignarnáms er að það er bundið við einstaka ákveðna eign og ákveðna einstaka aðila.⁷⁰ Með orðasambandinu „að láta af hendi“ er átt við að eignin er látin af hendi til einhvers annars. Sá annar er í flestum tilfellum sveitarfélag í þessari umfjöllun sem nær til eignarnáms vegna lands og annarra fasteigna. Ekki er einungis litið á eignarnám frá sjónarmiði skerðingarþola, þ.e. eignarnámþola heldur einnig eignarnema. Hér eru til skoðunar tvönnskonar sjónarmið, annað sem felur í sér ástæður skerðingarinnar en samkvæmt hinu er litið til efnis og

⁶⁵ Gunnar G. Schram. (1999). *Stjórnskipunarréttur*, bls. 554.

⁶⁶ Skerðingar sem þessar eru fyrst og fremst skattar og upptaka eigna, sem réttlætast af viðleitni þjóðfélagsins sem varnaðaráhrif gegn afbrotum og koma fram refsingu fyrir þau. Einnig er hér um að ræða brottfall réttinda fyrir t.d. hefð, fyrningu, vanlýsingu og traustfang sem og ábyrgð aðila á skuldbindingum sínum og skaðaverkum. Gaukur Jörundsson. (1969). *Um eignarnám*, bls. 114.

⁶⁷ Gaukur Jörundsson. (1969). *Um eignarnám*, bls. 114.

⁶⁸ Gaukur Jörundsson. (1969). *Um eignarnám*, bls. 373.

⁶⁹ Gaukur Jörundsson. (1969). *Um eignarnám*, bls. 399.

⁷⁰ Gaukur Jörundsson. (1969). *Um eignarnám*, bls. 377.

áhrifa skerðingarinnar.⁷¹ Orðasamband þetta skv. 1. mgr. 72. gr. stjkskr. skyldar eigandann til ákveðinna athafna. Athöfnin sem slík getur verið eyðing eignarinnar eða annarra muna, eða meinað viðkomandi tiltekin not eða ráðstöfun eignar sinnar.⁷² Þegar bann er lagt við því að byggja t.d. mannvirki skv. hugtakinu fasteign⁷³ með heimild að lögum er einkaheimild eigandans að eignarrétti skert og þau tvímælalaust fengin öðrum skv. framangreindu, þegar tiltekin aðili með heimild að lögum fær því framfylgt. Eiga eignarnámsbætur að koma fyrir eignarskerðingar af þessu tagi. Hvort sem það eru stjórnvöld eða aðrir sem starfa sem handhafar opinbers valds hafa því raunverulega fengið eignarráð ákveðinnar eignar.⁷⁴ Eignarnámsákvæði stjórnarskrárinnar ber í ljósi þess að skýra með hliðsjón af því að réttlát og sanngjörn niðurstaða fáiast.⁷⁵

Þegar eignarnám er framkvæmt þarf það ávallt að vera gert í samræmi við og taka mið af almennri jafnræðisreglu sem af stjórnarskrárákvæðum leiðir.

2.5. Jafnræðisreglan

Hina almennu jafnræðisreglu er að finna í 65. gr. stjkskr.⁷⁶ sem mælir svo fyrir að allir skuli jafnir vera fyrir lögum sbr. 11. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993⁷⁷ og sbr. 14. gr. MSE⁷⁸. Jafnræðisreglan er talin til einnar helstu undirstöðu í íslenskri stjórnskipan.⁷⁹ Eftir breytingu greinarinnar sbr. stjórnskipunarlög nr. 97/1995 var skerpt á verndinni er bannar mismunun og sækir greinin fyrirmynd sína til alþjóðlegra

⁷¹ Gaukur Jörundsson. (1969). *Um eignarnám*, bls. 380.

⁷² Gaukur Jörundsson. (1969). *Um eignarnám*, bls. 387.

⁷³ Eins og áður hefur komið fram felst í hugtakinu fasteign einnig afmarkaður hluti lands. Er með því átt við mannvirki ásamt lóðarréttindum.

⁷⁴ Gaukur Jörundsson. (1969). *Um eignarnám*, bls. 388.

⁷⁵ Gaukur Jörundsson. (1969). *Um eignarnám*, bls. 403.

⁷⁶ 65. gr. stjkskr. hljóðar svo í heild sinni: „Allir skulu vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti. Konur og karlar skulu njóta jafns réttar í hvívetna.“

⁷⁷ 11. gr. ssl. hljóðar svo í heild sinni: „Við úrlausn mála skulu stjórnvöld gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti. Óheimilt er að mismuna aðilum við úrlausn mála á grundvelli sjónarmiða, byggðum á kynferði þeirra, kynþætti, litarhætti, þjóðerni, trúarbrögðum, stjórn-málaskoðunum, þjóðfélagsstöðu, ætterni eða öðrum sambærilegum ástæðum.“

⁷⁸ Greinin hljóðar svo í heild sinni: „14. gr. Bann við mismunun. Réttindi þau og frelsi, sem lýst er í samningi þessum, skulu tryggð án nokkurs manngreinarálits, svo sem vegna kynferðis, kynþáttar, litarháttar, tungu, trúarbragða, stjórn-mála- eða annarra skoðana, þjóðernis eða þjóðfélagsstöðu, tengsla við þjóðernisminnihluta, eigna, uppruna eða annarrar stöðu.“

⁷⁹ Róbert R. Spanó. (2009). Stjórn-sýsluréttur. *Um lög og rétt: Helstu greinar íslenskrar lögfræði*, bls. 138.

mannréttindasamninga, en fyrir breytingu var reglan talin til óskráðra undirstöðuréttinda í íslenski stjórnskipan.⁸⁰

Fram kemur í greinargerð með frumvarpi stjórnskipunarlaga nr. 97/1995 að ákvæði 65. gr. stjkskr. er ekki einungis ætlað að vernda mismun til mannréttinda heldur einnig á öllum sviðum löggjafar þannig að allir njóti jafnrar lagaverndar.⁸¹ Megininntak jafnræðisreglunnar gefur til kynna að sömu sjónarmið eigi að gilda um sambærileg álitamál í lagalegu tilliti, sama hver viðkomandi er eða hvar hann býr. Meginmarkmið reglunnar er því að banna mismunun milli tveggja aðila í sömu aðstöðu.⁸² Jafnræðisreglan kemur oft á tíðum til skoðunar samhliða mannréttindarákvæðum stjórnarskrárinnar, þá sérstaklega eignarréttarákvæði þess sbr. 72. gr. stjkskr.⁸³

MDE er á sama máli um mismunun tveggja aðila í sömu aðstöðu er tekur til verndar eignarréttarins sbr. dóm *MDE frá 09. apríl 1999 í máli Chassagnou o.fl. gegn Frakklandi. Málavextir í stuttu máli er svohljóðandi:*

Landslög skylduðu eigendur smærri jarða til að leyfa almenningi að veiða á landareign sinni meðan stærri landeigendur voru ekki skyldugir til hins sama. Kærandi var á móti veiðum og neitaði að fylgja lögnum. MDE sagði að þessi skylda fæli í sér mismunun þar sem að hún heimilaði aðeins stærri landeigendum að nota jarðir sínar í samræmi við skoðanir þeirra.⁸⁴

Lögmætisreglan⁸⁵ áskilur einnig að afskipti stjórnvalda af réttindum borgaranna og íþyngjandi ákvarðanir geti einungis komið til með lagaheimild. Mannréttindi eru ein af þeim afskiptum sem verða að byggja á settum lögum, þau eru því háð þeim takmörkunum⁸⁶ sem verða að vera í þágu ákveðinna lögmætra markmiða⁸⁷ og teljast

⁸⁰ Björg Thorarensen. (2009). Stjórnskipunarréttur. *Um lög og rétt: Helstu greinar íslenskrar lögfræði*, bls. 78.

⁸¹ Greinargerð með frumvarpi til laga nr. 97/1995. Slóð: <http://www.althingi.is/altext/118/s/0389.html>. [Sótt á vefinn 28.9.2015].

⁸² Björg Thorarensen. (2009). Stjórnskipunarréttur. *Um lög og rétt: Helstu greinar íslenskrar lögfræði*, bls. 78.

⁸³ Björg Thorarensen. (2009). Stjórnskipunarréttur. *Um lög og rétt: Helstu greinar íslenskrar lögfræði*, bls. 79.

⁸⁴ *MDE, Chassagnou o.fl. gegn Frakklandi, 09. apríl 1999 (25088/94, 28331/95 og 28443/95)*

⁸⁵ Í stuttu máli skýrist lögmætisreglan á þann máta að borgarar geti gert hvaðeina sem þeim sýnist sem ekki er bannað með lögum og að stjórnvöld geti ekki íþyngt þeim með ákvörðunum sínum nema hafa til þess heimild í lögum. Björg Thorarensen. (2015). *Stjórnskipunarréttur: Undirstöður og handhafar ríkisvalds*, bls. 202.

⁸⁶ Óheimilt er þó að takmarka sjálfsögð mannréttindi t.d. sbr. 1. mgr. 68. gr. stjkskr. um bann við pyndingum og nauðungarvinnu. Björg Thorarensen. (2015). *Stjórnskipunarréttur: Undirstöður og handhafar ríkisvalds*, bls. 202.

⁸⁷ Orðskýring: „Lögmætt markmið er eitt þeirra skilyrða til að réttlæta megi takmörkun á flestum mannréttindum sem vernduð eru af stjórnarskrá og mannréttindasáttmálum.“ Páll Sigurðsson. (2008). *Lögfræðiorðabók með skýringum*, bls. 267.

nauðsynlegar og byggja á sjónarmiðum um jafnræði og meðalhóf.⁸⁸ Dómstólar gera sífellt ríkari kröfur til stjórnvalda um að málefnaleg sjónarmið liggi til grundvallar ákvörðunartöku þeirra. Mörkin milli efnisreglna þ.e. þess sem heyrir undir hið frjálsa mat stjórnvalda andspænis lögmætum og málefnalegum sjónarmiðum hafa orðið stöðugt óljósari í réttarframkvæmdinni. Endurskoðunarvald dómstóla hefur því fyrst og fremst rýmkað vegna þróunar í réttarframkvæmd.⁸⁹

2.6. Meðalhófsreglan

Stjórnvöldum er með lögum veittar ýmsar heimildir til að ná þeim markmiðum sem unnið er að, oft er varðar matskenndar ákvarðanir. Vert er að horfa til meðalhófsreglunnar sbr. 12. gr. ssl.⁹⁰ Þegar stjórnvöld velja hvaða leiðir verði farnar við val á beitingu reglna við úrlausn máls á borð við eignarnám. Í meðalhófsreglunni felast þrjú meginþættir. Fyrst má nefna að efni stjórnvaldsákvörðunar felist í því að ná fram settu markmiði. Í öðru lagi að þegar fleiri en ein leið er fyrir hendi til að ná fram settu markmiði skuli velja þá leið sem vægust er fyrir m.a. eignarnámsþola. Í þriðja lagi skal gera þá kröfu að hófs sé gætt við beitingu þess úrræðis sem valið er. Þar með má líta svo á að óheimilt sé að fara í harkalegri aðgerðir en nauðsyn beri til.⁹¹

Af dómaframkvæmd síðustu ára má álykta svo að til sé meðalhófsregla íslensks stjórnskipunarréttar. Dómstólar beita henni þegar þegar þeir leggja mat á ákvarðanir löggjafans sem takmarka réttindi skv. mannréttindarákvæðum stjórnarskrárinnar. Reglan telst sem ein af þeim óskráðu meginreglum stjórnskipunar og er henni beitt þegar leysa á úr ágreiningsmálum, þar sem andstæðir stjórnarskrárverndaðir hagsmunir vegast á. Dómstólar vísa þó sjaldan til hennar berum orðum⁹², en sjá má af dómaframkvæmd síðustu áratuga þegar reynir á takmarkanir í lögskiptum einstaklinga á stjórnarskrárvernduðum mannréttindum.⁹³

⁸⁸ Björg Thorarensen. (2015). *Stjórnskipunarréttur: Undirstöður og handhafar ríkisvalds*, bls. 444.

⁸⁹ Björg Thorarensen. (2015). *Stjórnskipunarréttur: Undirstöður og handhafar ríkisvalds*, bls. 641-642.

⁹⁰ 12. gr. ssl. hljóðar svo í heild sinni: „Stjórnvald skal því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti. Skal þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til.“

⁹¹ Frumvarp til laga nr. 37/1993, um stjórnarsýslulög, þskj. 505, 313. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/116/s/0505.html>. [Sótt á vefinn 4.11.2015].

⁹² Sbr. þó dóm Hrd. frá 28. október 2011 í máli nr. 340/2011 (Neyðarlög). Sagði m.a.: „Þegar hið alvarlega efnahagsástand væri haft í huga og skyldur ríkisins gagnvart íslensku samfélagi og fjölbjóðlegum samningum yrði ekki fallist á að brotið hefði verið gegn meðalhófi með setningu laga nr. 125/2008.“

⁹³ Björg Thorarensen. (2015). *Stjórnskipunarréttur: Undirstöður og handhafar ríkisvaldsins*, bls. 209.

Meðalhófsreglan hefur það að meginmarkmiði að gæta að jafnræði málsaðila⁹⁴ á þann máta að banna mismunandi meðferð eða mismunandi úrlausn mála tveggja aðila í sömu stöðu á ólögmatan⁹⁵ hátt, vegna atriða sem talin eru til málsins, ef engar málefnalegar ástæður réttlæta mismununina. Verður þó að gæta að því að mismunun er ekki alltaf talið ólögmat ef ástæðan fyrir mismununinni er talin vera málefnaleg, hlutlæg og leggi til eðlileg rök á þann máta að stefnt sé að réttmætu markmiði.⁹⁶

Meginsjónarmið meðalhófsreglunnar er þar með að stjórnvaldi er skylt að horfa til hagsmuna og réttinda þeirra aðila sem að máli koma til að ná fram markmiðum sem hljóttast af valdbeitingu. Ber stjórnvaldi þar með að leitast við að fara meðalveg milli þeirra andstæðu sjónarmiða sem að máli koma og gæta þar með meðalhófs.⁹⁷

Tilgangur meðalhófsreglunnar er varðar eignarnám er að koma í veg fyrir handahófskenndar geðþótta ákvarðanir handhafa ríkisvaldsins, líkt og með kvöðum á eignarnema til greiðslu eignarnámsbóta og að leggja á eignarnámsþola óhóflega byrði, sem einungis er heimil ef nauðsyn ber til, t.a.m. út frá almenningsþörf við eignarnám.⁹⁸

Stjórnarskrárbreytingarnar árið 1995 urðu tvímælalaust til þess að auka enn frekar sýnileg áhrif meðalhófsreglunnar og hefur vægi reglunnar á vettvangi stjórnskipunarréttarins vaxið umtalsvert á undanförunum árum. Hún hefur ráðið úrslitum við úrlausnir dómstóla hvort lög samrýmist stjórnarskrá, jafnvel á sviðum þar sem dómstólar töldu áður að mati löggjafans yrði ekki haggð.⁹⁹ Þannig felur hin óskráða meðalhófsregla stjórnskipunarréttarins í sér að ávallt skuli gæta hófs við aðgerðir er skerða stjórnarskrárvarin réttindi og velja þá leið sem minnst er íþyngjandi.

Beiting og skýring meðalhófsreglunnar kemur skýrt fram í dómi *Hæstaréttar Íslands í máli nr. 425/2008 frá 19. mars 2009*. Í málinu var ágreiningur milli Vegagerðarinnar

⁹⁴ Orðskýring: „Það að aðilar dómsmáls njóti báðir eða allir sömu aðstöðu við rekstur máls án nokkurs mismununar og þeir eigi jafnan kost á að hafa uppi kröfur og röksemdir, afla sönnunargagna, kynna sér sönnunargögn gagnaðilans og tjá sig um kröfur og röksemdir hans. Reglan um jafnræði er meginregla jafnt í einka- sem sakamálaréttarfari, þótt staða aðila í sakamáli sé að mörgu leyti frábrugðin í réttarfarslegu tilliti. Páll Sigurðsson. (2008). *Lögfræðiorðabók með skýringum*, bls. 216.

⁹⁵ Orðskýring: „Það að eitthvað sé andstætt lögum án þess að neinar sérstakar ástæður réttlæti það.“ Páll Sigurðsson. (2008). *Lögfræðiorðabók með skýringum*, bls. 317.

⁹⁶ Björg Thorarensen. (2009). Stjórnskipunarréttur. *Um lög og rétt: Helstu greinar íslenskrar lögfræði*, bls. 78-79.

⁹⁷ Páll Hreinsson. (2001). *Stjórnsýslulögin: skýringarrit*, bls. 147.

⁹⁸ Guðrún Gauksdóttir. (2005). *Mannréttindasáttmáli Evrópu, meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*: Friðhelgi eignaréttar, bls. 488-489.

⁹⁹ Björg Thorarensen. (2003). „Áhrif meðalhófsreglu við skýringar stjórnarskrárákvæða.“ *Lögberg*, bls. 99.

(V) og ábúanda jarðar hvaða leið skildi farin við lagningu vegar í gegnum jarðir þeirra síðarnefndu. Þrír kostir lágu fyrir um legu vegarins og var ein þeirra í gegnum land ríkisins. V neytti eignarnámsheimildar til að fá sínu fram. Krafa ábúenda var m.a. byggð á meðalhófsreglunni um ógildingu eignarnámsins, sem var tekin til greina. Sagði m.a. í dómnum:

Þrír kostir voru fyrir hendi um val á leið vestast á þeim vegi, þar sem í einu tilviki var um að ræða land ríkisins, en í hinum tilvikunum land áfrýjenda. Eignarréttur þeirra er varinn af 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, sem heimilar því aðeins skerðingu þess réttar að almenningsþörf krefji, en við mat á því verður að gæta meðalhófs. Ef unnt var með ásættanlegum hætti að ná markmiði þessarar framkvæmdar með því að leggja veginn um eigið land ríkisins bar stefnda Vegagerðinni að fara þá leið.

Skv. dómnum verða heimildir sem fengnar eru til eignarnáms með lögum ekki skýrð á þann hátt að þau feli í sér fortakslausan rétt eignarnema til beins eignarréttar að hinu eignarnumda. Verður í því efni ávallt að líta til sjónarmiða um meðalhóf þegar skerða á eignarrétt eignarnámsþola. Slík skerðing eignarréttarins kemur einungis til álita að ekki sé með neinum öðrum úrræðum hægt að ná þeim tilgangi sem miðað er að með eignarnáminu. Má álykta svo að dómurinn teljist fordæmisgefandi. Margsinnis hefur verið vísað í dóminn m.a. í matsgerðum um eignarnám, úrskurðum Matsnefndar eignarnámsbóta og dómum héraðsdóms og Hæstaréttar Íslands.¹⁰⁰

Nýlegur dómur *Hæstaréttar Íslands í máli nr. 173/2015 frá 5. nóvember 2015* sagði m.a. ásamt því að vísa til dóms *Hæstaréttar Íslands í máli nr. 425/2008 frá 19. mars 2009* í niðurstöðum sínum:

[...] en þeim kröfum telst því aðeins fullnægt að ekki sé með öðrum úrræðum unnt á ásættanlegan hátt að ná þeim tilgangi, sem eignarnámi er ætlaður, sbr. meðal annars dóma Hæstaréttar 19. mars 2009 í máli nr. 425/2008 og 15. nóvember 2012 í máli nr. 60/2012. [...] hefur ekki verið sýnt fram á það gegn andmælum stefndu að meðalhófs hafi verið gætt þegar ráðherra ákvað 25. nóvember 2010 að heimila áfrýjanda að taka eignarnámi land úr jörð stefndu undir reiðstíg.

Þegar litið er til inntaks meðalhófsreglunnar í meðförum Mannréttindadómstóls Evrópu birtist hún með sambærilegum hætti og í meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar hér á landi. Þó eru aðferðir MDE ekki að öllu reistar á sömu þrepaskiptingum sem birtast í 12. gr.

¹⁰⁰ M.a. vísar Hæstiréttur í dóm Hrd. 425/2008 í niðurstöðum sínum í málum Hrd. 60/2012, Hrd. 583/2014, Hrd. 173/2015 o.fl.

ssl. og gert var grein fyrir hér að framan, heldur birtast með margvíslegum hætti, eftir því hvert samhengið er hverju sinni og hvaða réttindi eru til meðferðar.¹⁰¹

Dómstóllinn leggur ekki einungis mælistiku meðalhófs á takmarkanir sem gerðar eru á mannréttindum, heldur einnig þegar hann metur hvaða jákvæðu skyldur¹⁰² hvíla á aðildarríki til þess að tryggja þau réttindi sem sáttmálinn verndar. Aðildarríkjum eru gefin ákveðin vikmörk þegar kemur að því að meta nauðsyn þeirra aðgerða sem takmarka eignarréttindi. Ástæða fyrir þessum vikmörkum er m.a. svo að Mannréttindadómstóllinn gangi ekki of langt í mati sínu á ákvörðunum og aðgerðum sem ríkisstofnun tekur. Má sjá á dómum Hæstaréttar að rétturinn beitir meðalhófsreglu við skýringu á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar og að löggjafanum eru gefin ákveðin vikmörk í ákveðnum tilfellum.¹⁰³

Lengi vel voru engin dæmi þess að MDE teldi ríki hafa gerst brotleg gegn 1. gr. samningsviðauka nr. 1 við MSE. Ekki fyrr en með dómi *MDE frá 23. september 1982 í máli Sporrang og Lönnroth gegn Svíþjóð*. Málavextir í stuttu máli eru svohljóðandi:

Kærendur áttu fjölbýlishús ásamt lóð í miðborg Stokkhólms. Með skipulagsbreytingum voru eignir þessar teknar eignarnámi og bann lagt við byggingu á svæðinu. Annað byggingarbannið gildi til 25 ára og leyfi til eignarnáms til 23 ára. Hitt byggingarbannið tók til 8 og 12 ára. Var talið að eignarnámsleyfin hefðu skert heimildir eigenda til nota og ráðstöfunar og haft með sér verulega röskun á eignarrétti þeirra. Dómstóllinn skilgreindi 1. gr. samningsviðauka nr. 1 sem þrjár sjálfstæðar reglur. Sú fyrsta var almenn meginregla að menn skildu fá að njóta eigna sinna í friði. Önnur seti ákveðin skilyrði við sviptingu eigna og þriðja reglan heimilaði ríkjum m.a. að setja reglur um not eigna í þágu almannahagsmuna. Taldi MDE að umrædd eignarnámsleyfi og byggingarbönn hefðu raskað því sanngjarna jafnvægi, er ríkja ætti milli almannaþarfa og verndar eignaréttar. Kærendum hefði verið íþyngt sérstaklega og fram úr hófi.¹⁰⁴

Með dómnum var þýðingarmikið skref stigið við skýringu 1. gr. samningsviðauka nr. 1 og varð fordæmisgefandi fyrir dóma sem á eftir komu. Dómurinn var einnig yfirlýsing

¹⁰¹ Björg Thorarensen. (2003). „Áhrif meðalhófsreglu við skýringar stjórnarskrárákvæða.“ *Lögberg*, bls. 65.

¹⁰² Orðskýring: „Jákvæð skylda í mannréttindum er skylda ríkis til tiltekinna aðgerða til að tryggja réttindi einstaklinga innan lögsögu þess.“ Páll Sigurðsson. (2008). *Lögfræðiorðabók með skýringum*, bls. 218.

¹⁰³ Páll Hreinsson. (2003). *Meðalhófsregla stjórnsýslulaga*, bls. 525-526.

¹⁰⁴ Gaukur Jörundsson. (1983). „Vernd eignaréttar samkvæmt mannréttindasáttmála Evrópu“. *Tímarit Lögfræðinga*. 4. hefti, bls. 218-219.

um að MSE sé sveigjanlegur sem beri að skýra í ljósi þjóðfélagslegra aðstæðna hvers tíma fyrir sig.¹⁰⁵

Einnig ber að líta til sjónarmiða beggja aðila sem að málinu koma, þ.e. sjónarmiða eignarnámsþola og sjónarmiða eignarnema sbr. Dómur *Hæstaréttar Íslands í máli nr. 583/2014 frá 26. mars 2015 (Hjarðarhagi)* en þar kom m.a. fram:

[...] að áfrýjandi hafnaði boði stefnda um samning um rétt hans til endurgjaldslausrar endurheimtu landsins ef vegsvæðið yrði síðar aflagt. Samkvæmt þessu hefur áfrýjandi ekki leitt rök að því að sérstök nauðsyn sé fyrir hann, eins og aðstæðum er háttáð, að halda beinum eignarrétti að hinu umdeilda landsvæði meðan þörf er á því undir þjóðveg. Á hinn bóginn hefur stefndi sýnt fram á að staða umræddra vegamannvirkja sé að lögum og í reynd tryggari fari hann með bein eignarráð yfir landinu í stað afnotaréttar.

Samkvæmt dómi Hæstaréttar er ekki nægilegt fyrir eignarnámsþola að bera fyrir sig sjónarmið um meðalhóf, heldur þarf hann einnig að sýna fram á nauðsyn hins beina eignarréttar. Sýndi eignarnámsþoli ekki fram á nauðsyn sína í ofangreindum dómi.

2.7. Eignarnám vegna ofanflóða

Eignarréttarákvæði 72. gr. stjkskr. kveður ekki á um sjálfstæða eignarnámsheimild, aðeins um þau skilyrði sem þurfa að vera uppfyllt til að eignarnám geti farið fram. Þ.e. eins og áður sagði að almenningþörf þess krefjist, fyrir standi lagafyrirmæli til slíkrar skerðingar og fullt verð komi fyrir hið eignarnumda.

Með lagafyrirmælum er átt við lög sem heimila eða fyrirskipa eignarnám í ákveðnum tilvikum sbr. 1. gr. eignarnámslaga.¹⁰⁶ Lögin fjalla fyrst og fremst um aðferðir og málsmeðferð við ákvörðun bóta fyrir hið eignarnumda.¹⁰⁷

Heimildir til að taka fasteign eignarnámi vegna varnavirkis er að finna í 4. mgr. 11. gr. laga um ofanflóð. Þar er kveðið á um að sveitarfélagi er heimilt að taka eign eignarnámi náist ekki samkomulag um kaup á húseign¹⁰⁸. Sveitarfélagi er með þessu bæði heimilað að taka fasteign eignarnámi, annars vegar þar sem snjóflóðavarnarvirki á að rísa og

¹⁰⁵ Gaukur Jörundsson. (1983). „Vernd eignarréttar samkvæmt mannréttindasáttmála Evrópu“. *Tímarit Lögfræðinga*. 4. hefti, bls. 220.

¹⁰⁶ Gaukur Jörundsson. (1978.) *Eignaréttur 1*, bls. 79.

¹⁰⁷ Björg Thorarensen. (2008). *Stjórnskipunarréttur: Mannréttindi*, bls. 473.

¹⁰⁸ Hér eftir notað samheitið „fasteign“. Skilgreining fasteignar eins og áður var skýrt er afmarkað land ásamt eðlilegum hlutum þess, lífrænum og ólífrænum, og þeim mannvirkjum, sem varanlega eru við landið skeytt. Sbr. Gaukur Jörundsson. (1978.) *Eignaréttur 1*, bls. 34. Sbr. einnig Páll Sigurðsson. (2008). *Lögfræðiorðabók með skýringum*, bls. 117.

hinsvegar í stað þess að reisa snjóflóðavarnarvirki, teljist það hagkvæmara sbr. 1. mgr. 11. gr. laga um ofanflóð.

Lög um ofnaflóð eru í meginatriðum byggð á þágildandi samheita lögum nr. 28/1985. Þær breytingar sem gerðar voru og leiddu til setningu núgildandi laga eiga rætur sínar að rekja til snjóflóðanna í Súðavík og á Flateyri er féllu á byggðirnar árið 1995. Í athugasemdum með frumvarpi er varð að lögum um ofanflóð er ástæðan fyrir nýju sjálfstæðu lagafrumvarpi sögð hafa verið gerð með það fyrir augum að lögin yrðu í senn aðgengilegri og heilsteyptri.¹⁰⁹

Þrjár breytingar voru gerðar með lögum nr. 50/1995, nr. 151/1995 og nr. 62/1996 áður en ný lög tóku gildi. Kvað 5. gr. breytingarlaga nr. 50/1995 á um heimild til að miða eignarnámsbætur við brunabótamat váttryggingafélags sem var í gildi þegar flóð féll og til að forða yfirvofandi hættu, án þess að flóð hafi fallið. Miðaðist greiðslan við brunabótamat váttryggingafélags áramótanna á undan.¹¹⁰ 5. gr. laga nr. 151/1995, um breytingar á 7. gr. laga nr. 28/1985 sagði í almennum athugasemdum með frumvarpinu að tilgangur mismunandi greiðslutilhögunar væri fyrst og fremst sá að styrkja byggð í sveitarfélögum þar sem snjóflóð féllu eða snjóflóðahætta væri yfirvofandi. Greiðslur til þeirra sem byggju áfram í heimabyggð sinni gætu því orðið hærri en greiðslur til þeirra sem ætluðu sér að flytjast á brott. Í athugasemdum með 5. gr. frumvarpsins er m.a. tekið fram að með hugtakinu endurstofnverð væri átt við áætlaðan heildarbyggingarkostnað húsa, án opinberra gjalda og án lóðarfrágangs.¹¹¹

Athygli vekur að í 14. gr. frumvarps núgildandi laga um ofanflóð er kveðið á um að ofnaflóðasjóður taki þátt í hluta kostnaðar við kaup á eignum eða flutningi á þeim og miða skal að hámarki við staðgreiðslumarkaðsverð¹¹² eða framreiknað¹¹³ kaupverð

¹⁰⁹ Frumvarp til laga um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, II. kafli, þskj. 487, 256. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/121/s/0487.html>. [Sótt á vefinn 14.10.2015].

¹¹⁰ Lög nr. 50/1995, um breytingar á lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, nr. 28/1985, þskj. 415, 221. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/stjt/1995.151.html>. [Sótt á vefinn 14.10.2015].

¹¹¹ Lög nr. 151/1995, um breytingar á lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, nr. 28/1985, þskj. 415, 221. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/120/s/0415.html>. [Sótt á vefinn 14.10.2015].

¹¹² Orðskýring: „Venjulegt gangverð, þ.e. það verð sem kaupandi er tilbúinn að greiða fyrir söluhlut.“ Páll Sigurðsson. (2008). *Lögfræðiorðabók með skýringum*, bls. 276. Einnig: Miðað er við gangverð eignarinnar sem hún mundi hafa í kaupum og sölum, nema eignarnámsþola takist sönnun um að raunverulegt verð eignarinnar sé meira. Ólafur Jóhannesson. (1978). *Stjórnskipun Íslands*, bls. 456.

¹¹³ Orðskýring: „Framreiknað kaupverð fasteignar er upphaflegt kaupverð auk arðsemisútreikninga á grundvelli notagildis hennar sem nota ber ef það leiði til hærri niðurstöðu en markaðsvirði gefur sbr. úrskurður MNE 7. júní 2002 nr. 2/2001 (Traðarland).“

húseignar ásamt kostnaði eiganda af endurbótum á henni. Með þessari framkvæmd er verið að fella á brott út lögunum heimild, sem var að finna í 5. mgr. 7. gr. laga nr. 28/1985, til að miða greiðslur úr ofanflóðasjóði við brunabótamat eða endurstofnverð. Í frumvarpinu er ekki tekið fram á hvaða sjónarmiðum þessi breyting var byggð.

Í þriðju umræðum í þingsal þann 06.05.1997, um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, óskaði Kristinn H. Gunnarsson Alþingismaður m.a. eftir rökstuðningi fyrir breytingunni sem hann sagði ekki koma fram í frumvarpinu. Ennfremur þegar verið er að leggja til breytingu sem undir vissum kringumstæðum skerði hagsmuni íbúðareigenda þurfi að liggja fyrir skýr rökstuðningur fyrir breytingunum og þeim sjónarmiðum sem höfð voru til hliðsjónar við breytinguna. Vísar Kristinn óbeinum orðum til stjórnvalda að gæta þurfi meðalhófs svo íbúðareigendur verði ekki verr settir eftir lagabreytinguna.¹¹⁴ Sagði Kristinn m.a.:

[...] hæstv. forsrh., geri grein fyrir því hvers vegna þessi breyting er gerð á uppkaupareglum. Þetta er nefnilega gríðarlega mikilvæg breyting og ef þessi heimild er felld brott án þess að nokkuð annað komi í staðinn er verið að ganga verulega á hlut, ekki gott að segja margra, en það geta verið allmargir íbúðareigendur sem gætu skaðast verulega á þessari breytingu.¹¹⁵

Í kjölfarið lagði Kristinn fram breytingartillögu við 14. gr. umrædds frumvarps þann 07.05.1997, þess eðlis að taka aftur upp í ákvæðinu heimild til greiðslu skv. brunabótamati fasteigna vegna ofanflóðs sem og vegna yfirvofandi hættu, án þess að flóð hafi fallið.

Guðmundur Bjarnason umhverfisráðherra svaraði fyrirspurn Kristins þann 12.05.1997 í framhaldi af þriðju umræðu í þingsal. Umhverfisráðherra sagði þau sjónarmið, sem höfð voru til hliðsjónar við niðurfellingu þeirrar heimildar að miða greiðslur úr ofanflóðasjóði við brunabótamat eða endurstofnverð við eignarnám væru í meginráttum tvennskonar.

Annarsvegar var vísað til jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar þ.e. að mismunandi viðmið við kaup á húsum á hættusvæðum, eftir því hvort viðkomandi flytjist frá sveitarfélaginu, kaupi nýtt húsnæði eða byggi nýtt, gangi gegn jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar. Því væri eðlilegast að miða við staðgreiðslumarkaðsverð hins frjálsa fasteignamarkaðs.

¹¹⁴ Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/121/05/r06151240.sgml>. [Sótt á vefinn 14.10.2015].

¹¹⁵ Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/121/05/r06151240.sgml>. [Sótt á vefinn 14.10.2015].

Allir íbúar sveitarfélagsins ættu að vera jafnir, hvort sem þeir búi innan eða utan hættusvæðis. Umhverfisráðherra vísar til þess með orðum sínum að þeir fasteignareigendur sem tilneyddir eru til þess að láta fasteignir sínar af hendi, vegna byggingar snjóflóðavarnarvirkis, séu í sömu stöðu og þeir aðilar sem ákveði að selja fasteignir sínar fúsir og frjálsir á hinum frjálsa fasteignamarkaði.¹¹⁶ Lét hann eftirfarandi orð falla:

[...] þeir sem eru að selja hús sín á frjálsum markaði þurfa eðlilega að búa við þetta staðgreiðslumarkaðsverð og þannig búa þeir sem hús er keypt af vegna þess að það sé talin sú eina aðgerð sem sé ásættanleg vegna hættu á snjóflóðum, þ.e. að varnarmarkaður eða varnargarðar muni ekki vera nægileg trygg til þess að bægja hættunni frá og það verði að kaupa húsin eða íbúðirnar, við það sama og aðrir og eitt gengur yfir alla í þessu efni.¹¹⁷

Hinsvegar var gengið út frá því að uppkaup fasteigna vegna snjóflóðavarnarvirkja yrðu aðeins gerð í undantekningartilvikum. Höfuðáherslan yrði lögð á byggingu snjóflóðavarnarvirkja og gert ráð fyrir að fasteignareigendur eigi þess jafnan kost, kjósi þeir að búa áfram í sveitarfélaginu, að kaupa tilbúna fasteignir á markaðsverði.¹¹⁸

Að lokum svarar Kristinn því til að jafnræðisreglan sem borin er fram í svari umhverfisráðherra sé öflug rök, og leggi þær skyldur á herðar löggjafans að gera ekki upp á milli seljanda eftir því til hvaða úrræða seljandi tekur. Þ.e. hvort hann ákveði að vera innan sama byggðarlags eða velji sér annan samastað. Telur Kristinn þó enn standa eftir ákveðið vandamál sem ekki sé tekið nægilega á.¹¹⁹ Sagði hann m.a.:

[...] þau dæmi geta komið upp að íbúðareigendur verða að sæta því að hús þeirra séu keypt inn og þeir fá fyrir eignina það verð sem talið er staðgreiðslumarkaðsverð sem er miklu lægra en nauðsynlegt er til þess að viðkomandi íbúðareigandi geti komið sér fyrir í öðru sambærilegu húsnæði, hvort heldur það er í sama sveitarfélagi eða annars staðar. Þá er viðkomandi íbúðareigandi greinilega mun verr settur en áður. Dæmi um þetta geta líka verið t.d. þegar íbúðarhús lenda undir varnarmannvirkjum. Þau dæmi munu koma upp þannig að þá er ekki um neitt annað að velja en að kaupa húsin upp, og ef ekki nást samningar þá með eignarnámi. Mér sýnist á öllu, og eftir yfirferð um

¹¹⁶ Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/121/05/r12154129.sgml>. [Sótt á vefinn 15.10.2015].

¹¹⁷ Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/121/05/r12154129.sgml>. [Sótt á vefinn 15.10.2015].

¹¹⁸ Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/121/05/r12154129.sgml>. [Sótt á vefinn 15.10.2015].

¹¹⁹ Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/121/05/r12154809.sgml>. [Sótt á vefinn 04.11.2015].

málið í morgun, að ég hafi verulega gild rök fyrir mínu sjónarmiði, að þessi dæmi geti komið upp.¹²⁰

Í matsmáli *MNE 7. júní 2002 nr. 2/2001 (Traðarland)* er tekið undir þetta:

Heimild ofanflóðasjóðs til greiðslna á grundvelli endurstofnsverðs var svo, eins og fram hefur komið, afnumin með gildistöku nógildandi laga um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum nr. 49/1997, sbr. 14. gr. þeirra. Hvorki er í greinargerð með frumvarpi að lögunum né öðrum lögskýringargögnum að finna neinn efnislegan rökstuðning fyrir afnámi umræddrar heimildar til að miða við brunabótamat eða endurstofnverð.

Ennfremur kemur fram í greinargerð með frumvarpi að lögum um ofanflóð að almennt sé *hagkvæmara* að reisa varanleg varnarvirki til þess að draga úr hættu af snjóflóðum í stað uppkaupa eða flutninga húseigna skv. skýrslu Veðurstofunnar um þörf fyrir snjóflóðavarnarvirki hér á landi. Kemur fram að húseignir verði einungs keyptar eða fluttar á brott í *undantekningartilvikum*. Að auki er kveðið á um ef sá kostur sem að framan greinir, þ.e. að kaupa eða flytja húseignir, verði talinn hagkvæmari sé það hlutverk sveitarstjórnar þess staðar að kaupa þær eignir sem um ræðir eða flytja þær í samræmi við ákvörðun ofanflóðanefndar sbr. 2. mgr. 11. gr. laga um ofanflóð.¹²¹ Ekki kemur hinsvegar fram hvað það er sem teljist til *hagkvæmni* eða *undantekningartilvika*.

Skv. 6. mgr. 4. gr. laga um ofanflóð skal setja reglur um hættumat. Með heimild þessari var reglugerð nr. 505/2000, um hættumat vegna ofanflóða, flokkun og nýtingu hættusvæða og gerð bráðabirgðahættumats¹²² komið á. Sbr. 18. gr. hennar er hættusvæðum skipt í þrjá flokka eftir vaxandi áhættu og skilgreind með bókstöfunum A, B og C. Í 20. gr. reglugerðarinnar er kveðið á um aðgerðaráætlun sveitarstjórna og skuli brýnustu varnaraðgerðum gegn ofanflóðum fyrir svæði C verði lokið eigi síðar en 2020¹²³ og öðlast hún gildi við staðfestingu ofanflóðanefndar. Á hættusvæði C skuli öryggi tryggt með varanlegum varnarvirkjum eða uppkaupum íbúðarhúsnæðis. Fyrir

¹²⁰ Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/121/05/r12154809.sgml>. [Sótt á vefinn 04.11.2015].

¹²¹ Frumvarp til laga nr. 49/1997, um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, þskj. 487, 256. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/121/s/0487.html>. [Sótt á vefinn 04.11.2015].

¹²² Hér eftir nefnd „reglugerð um hættumat“.

¹²³ Ártalið var áður til 2010 og var breytt í árið 2020 skv. reglugerð nr. 1017/2010, um breytingu á reglugerð nr. 505/2000, um hættumat vegna ofanflóða og flokkun og nýtingu hættusvæða, með síðari breytingum. Slóð:

<https://www.fj.is/?sida=heimild&tæg=reglugerð&nr=reglugerð.3480&qid=3bfa8f97be083e4c8c2a8a564ab96258>. [Sótt á vefinn 15.11.2015].

hættusvæði A og B er heimilt að tryggja öryggi fólks með eftirliti og rýmingu.¹²⁴ Óheimilt er þó að byggja ný húsnæði á hættusvæðum C.

Dómur *Hæstaréttar Íslands í máli nr. 419/2008 frá 19. mars 2009* tekur til skaðabótaskyldu vegna tjóns af völdum ofanflóðahættu. Sveitastjórn hafði ekki látið hættumat fara fram áður en eiganda var heimilað að byggja á svæðinu. Í niðurstöðukafla dómsins segir:

Í dómi héraðsdóms í málinu segir varðandi þessa málsástæðu að með því að gefa út byggingaleyfi til handa stefnanda á þeim stað sem raun ber vitni hafi stefnda orðið skaðabótaskyld vegna tjóns stefnanda af völdum ofanflóðahættu, enda hafi verið sýnt fram á það með matsgerð Magnúsar Axelssonar fasteignasala að markaðsvirði eignarinnar hafi rýrnað vegna ofanflóðahættu, en matsgerð þessari hefur ekki verið hnekkð af hálfu stefndu.

Þegar eign er tekin eignarnámi vegna varnarvirkis með heimild í lögum um ofanflóð skal framkvæmd eignarnámsins fara fram sbr. 3. gr. eignarnámsl. 2. gr. eignarnámsl. kveður á um að eignarnámsbætur skuli vera metnar af Matsnefnd eignarnámsbóta, náist ekki samkomulag um bótafjárhæð. Engum lagareglum er þó til að dreifa hvernig Matsnefnd eignarnámsbóta beri að meta þær fjárhæðir til þess að tryggja eignarnámsþola¹²⁵ fullar bætur sbr. 1. mgr. 2. másl. 72. gr. stjskr., né eftir hvaða sjónarmiðum skuli fara þegar land eða aðrar fasteignir eru metin. Má sjá af dómaframkvæmd og skrifum íslenskra fræðimanna þá meginreglu íslensks réttar að miða skuli við söluverð eða notagildisverð fasteignar.¹²⁶

2.8. Mannréttindasáttmáli Evrópu

Eins og áður sagði nýtur eignarréttarákvæði 1. mgr. 72. gr. stjskr. jafnframt verndar 1. mgr. 1. gr. samningsviðauka nr. 1 við MSE. MDE hefur skýrt eignarréttarákvæði sáttmálans svo að hann feli í sér sjálfstæða efnisreglu, þ.e. að öllum mönnum og lögaðilum beri réttur til að njóta eigna sinna í friði og sá réttur verði ekki skertur nema með lögum.¹²⁷

¹²⁴ Reglugerð nr. 505/2000, um um hættumat vegna ofanflóða, flokkun og nýtingu hættusvæða og gerð bráðabirgðahættumats. Slóð: <https://www.fj.is/?sida=heimild&teg=reglugerd&nr=reglugerd.1072&qid=3bfa8f97be083e4c8c2a8a564ab96258>. [Sótt á vefinn 15.11.2015].

¹²⁵ Hugtakið eignarnámsþoli er skilgreint þannig skv. 1. gr. 2. mgr. laga nr. 11/1973: „Eigandi verðmætis, sem eignarnám beinist að, eða annar rétthafi, sem getur átt rétt til eignarnámsbóta.“

¹²⁶ Gaukur Jörundsson. (1978.) *Eignaréttur 1*, bls. 108.

¹²⁷ sbr. dóma Mannréttindadómstóls Evrópu frá 5. janúar 2000 (nr. 33202/96) í máli *Beyeler* gegn Ítalíu og dóm frá 25. mars 1999 (nr. 31107/96) í máli *Iatridis* gegn Grikklandi.

Af dómaframkvæmd sem mótast hefur með lögfestingu MSE má merkja áhrif á breytingar skýringarsjónarmiða mannréttindarákvæða stjórnarskrárinnar, einkum eftir stjórnskipunarlög nr. 97/1995. Fyrir breytinguna sýndu dómstólar varkárni er vörðuðu kröfur um endurskoðun á mati löggjafans um takmarkanir á mannréttindum.¹²⁸ Það er hinsvegar að breytast, afstaða dómstóla gagnvart lögum sem takmarka mannréttindi hafa snúist meira til breytilegrar skýringar sem fjallað var um í kafla 2.1. Ákvæði MSE eru í stöðugri þróun í meðförum MDE sem íslenskir dómstólar taka mið af þegar þeir beita ákvæðum sáttmálans í íslenskum dómstólum.¹²⁹ Hér er þó ekki um að ræða endurskoðun á opnum hugtökum skv. mati löggjafans t.d. hvað teljist til almannahagsmuna eða allsherjarreglu. Heldur er meira litið til þeirra skýringarsjónarmiða sem fjallað var um í köflum 2.5. og 2.6., þ.e. hvort gætt hafi verið meðalhófs, jafnræðis og samræmis við þær alþjóðaskuldbindingar um mannréttindi sem Ísland er aðili að.¹³⁰

Ekki er algengt að dómstólar vísi berum orðum til úrlausna MDE í rökstuðningi fyrir niðurstöðum sínum. Af skoðun dóma má þó sjá að málsaðilar vísa mikið til fordæma MDE til stuðnings kröfum sínum.¹³¹ Algengt er einnig að samhliða sé vísað til sáttmálans og annarra alþjóðlegra mannréttindasamninga til skýringar og fyllingar á mannréttindarákvæðum stjórnarskrárinnar.¹³²

¹²⁸ Einn af mörgum dómum um mat löggjafans er dómur Hrd. 1964, bls. 960 (178/1964). Sagði Hæstiréttur: „Almenni löggjafinn hefur metið ráðstafanir þær um takmarkanir á leigubifreiðum, sem í máli þessu greinir, til almenningsheilla, og verður eigi haggð við því mati.“ Björg Thorarensen. (2015). *Stjórnskipunarréttur: Undirstöður og handhafar ríkisvaldsins*, bls. 188.

¹²⁹ Björg Thorarensen. (2015). *Stjórnskipunarréttur: Undirstöður og handhafar ríkisvaldsins*, bls. 137.

¹³⁰ Björg Thorarensen. (2015). *Stjórnskipunarréttur: Undirstöður og handhafar ríkisvaldsins*, bls. 188.

¹³¹ Björg Thorarensen. (2008). *Stjórnskipunarréttur: Mannréttindi*, bls. 109.

¹³² Björg Thorarensen. (2015). *Stjórnskipunarréttur: Undirstöður og handhafar ríkisvalds*, bls. 135.

3. Önnur sjónarmið og verðmat eignarnáms lands og annarra fasteigna

3.1. Almenningsþörf

Íslenskir fræðimenn sem og erlendir, hafa einnig tekist á um hið matskennda hugtak „almenningsþörf“ eða formlega skilgreiningu á inntaki þess. Stjórnarskráin geymir t.a.m. engar vísbendingar til hvers beri að líta þegar almenningsþörf er skilgreind.¹³³ Hugtakið „almenningsþörf“ hefur Gaukur Jörundsson skilgreint á þessa leið:

Í fyrsta lagi hlýtur að felast í því, að tiltekin starfssemi eða afstaða sé í sjálfu sér svo þýðingarmikil, að réttlæt看legt sé að svipta menn eignum sínum í þágu hennar. Í öðru lagi felst í þessu skilyrði, að tillitið til nefndar aðstöðu eða starfsemi knýi á um framkvæmd eignarsviptingar, en að þó megi ekki ganga lengra í eignarsviptingunni en þörf er á til að fullnægja þörfum þeirrar starfssemi eða afstöðu, sem hlut á að máli.¹³⁴

Skilgreiningin hugtaksins felur í sér að samfélagslegir hagsmunir verði að liggja að baki ákvörðunar um eignarnám. Það dugi ekki til að um sé að ræða persónulega hagsmuni eins eða fárra manna.¹³⁵

Talið hefur verið að skilyrði almenningsþarfar sé tvíþætt. Fyrra skilyrðið kveði á um að réttlæt看legt teljist að svipta menn eignum sínum ef tiltekin starfssemi eða aðstaða sé svo þýðingarmikil í þágu almenningsþarfar. Í seinna skilyrðinu felist að tillitið til nefndrar starfsemi eða aðstöðu knýi á um framkvæmd eignarnámsins. En ekki þó svo að gengið sé lengra í eignarsviptingunni en þörf er á til að fullnægja þörfum þeirrar starfsemi eða aðstöðu.¹³⁶

Í skilgreiningu hugtaksins „almenningsþörf“ vísar Gaukur m.a. til meðalhófsreglunnar með orðasambandinu „þó megi ekki ganga lengra [...] en þörf er á [...]“. Um þetta hefur verið tekist á um fyrir dómstólum við túlkun almenningsþarfar. Hvort skilyrði almenningsþarfar teljist fullnægt hefur lengst af verið litið svo á að löggjafinn einn ætti fullnaðarúrskurð þar um.¹³⁷ Þetta má sjá m.a. í dómum *Hæstaréttar Íslands í máli nr. 38/1959 frá 13. mars árið 1959*, máli *Hæstaréttar Íslands í máli nr. 221/1960 frá 22.*

¹³³ Björg Thorarensen. (2008). *Stjórnskipunarréttur: Mannréttindi*, bls. 466.

¹³⁴ Gaukur Jörundsson. (1978). *Eignaréttur I*, bls. 81.

¹³⁵ Björg Thorarensen. (2008). *Stjórnskipunarréttur: Mannréttindi*, bls. 466.

¹³⁶ Gaukur Jörundsson. (1973). „Um framkvæmd eignarnáms“. *Úlflyótur*. 2. tbl., bls. 131.

¹³⁷ Gunnar G. Schram. (1999). *Stjórnskipunarréttur*, bls. 561.

febrúar 1965 og í máli *Hæstaréttar Íslands í máli nr. 58/2000 frá 8. mars árið 2001*. Í dómunum var mati stjórnvalda á almenningþörf ekki hnekkt.

Þetta sjónarmið má einnig sjá berum orðum í dómi *Hæstaréttar Íslands í máli nr. 444/2002 frá árinu 2003*, var tekist á um hvort skilyrði almenningþarfar hafi verið uppfyllt. Hæstiréttur var sammála úrskurði héraðsdóms og vísaði til forsenda hans. Þar sagði m.a.:

Með því að heimilt er samkvæmt 5. tölulið 2. mgr. 32. gr. skipulags- og byggingarlaga að taka eignarnámi lóð eða lóðarhluta sem stendur í vegi fyrir nýrri lóðaskiptingu sem ákveðin er í deiliskipulagi hefur löggjafinn metið það svo að þegar þessi aðstaða er uppi sé uppfyllt það stjórnarskrárbundna skilyrði eignarnáms að almenningþörf standi til þess. Sætir það mat ekki endurskoðun dómstóla.

Dómafrankvæmd hefur sýnt fram á að þótt dómstólar endurskoði ekki mat löggjafans á því hvort almenningþörf krefjist eignarnáms, skeri þeir endanlega úr um hvort nýting þeirrar aðstöðu sem um ræðir við eignarnám sé í þágu almenningþarfar og hvort það hafi verið nauðsynlegt að beita eignarskerðingu til að ná því markmiði.¹³⁸

Álykta má að dómur *Hæstaréttar Íslands í máli nr. 425/2008 frá 19. mars 2009*¹³⁹ hafi gefið ákveðið fordæmi hvað meðalhóf og almenningþörf varðar. Niðurstaða Hæstaréttar um skilyrði stjórnarskrárinnar sbr. 1. mgr. 72. gr. hennar um almenningþörf var ekki talin uppfyllt til beitingar eignarnámsins. Sagði í dómnum:

Eignarréttur þeirra er varinn af 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, sem heimilar því aðeins skerðingu þess réttar að almenningþörf krefji, en við mat á því verður að gæta meðalhófs. Ef unnt var með ásættanlegum hætti að ná markmiði þessarar framkvæmdar með því að leggja veginn um eigið land ríkisins bar stefnda Vegagerðinni að fara þá leið. [...] Samkvæmt öllu framanröktu var skilyrði stjórnarskrárinnar um almenningþörf ekki uppfyllt til þess að stefndi Vegagerðin gæti beitt eignarnámi gegn áfrýjendum í umrætt sinn.

Með þessari niðurstöðu stígur dómstóllinn mikilvægt skref í átt til breytilegrar skýringar á eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar. Nýlegur dómur *Hæstaréttar Íslands í máli nr. 173/2015 frá 5. nóvember 2015* kemst að sömu niðurstöðu, þ.e. almenningþörf var ekki talin uppfyllt og vísað var til meðalhófs. Sagði m.a. í dómnum:

Við mat á þessu verður að gæta að því að stefndu hefur þegar verið gert í þágu almenningþarfar að sæta takmörkun á eignarréttindum sínum yfir landi Munkaþverár með því að um það liggur þjóðvegur nr. 829, Eyjafjarðarbraut eystri. Þótt slík þörf standi samkvæmt áðursögðu jafnframt til að stefnda geti orðið að þola frekari skerðingu á eignarréttindum sínum til að koma við reiðstíg um landið verður ekki

¹³⁸ Björg Thorarensen. (2008). *Stjórnskipunarréttur: Mannréttindi*, bls. 468.

¹³⁹ Dómurinn er reifaður ítarlegar í kafla 2.6.

horft fram hjá því að stígur af þeim toga kemur aðeins takmörkuðum fjölda manna að beinum notum og er að auki miðað hér við að hann yrði í eigu einkaaðila en hvorki ríkisins né sveitarfélags. Af þessu leiðir að ekki getur komið til álita að skerða eignarréttindi stefndu frekar en orðið er með því að taka undan jörð hennar land undir annað vegarstæði nema fullreynt sé að aðrir ásættanlegir kostir séu ekki tækir.

Bein notkun fárra manna getur ekki talist krafa almenningsþarfar sbr. 1. mgr. 72. gr. stjkskr. til eignarnáms. Almenningsþörfin sker ekki úr um heimild til eignarnámsins, þó svo hún teljist fyrir hendi. Það verður einungis gert með sérstöku lagaboði.¹⁴⁰

3.2. Lagafyrirmæli

Lagaheimildir til eignarnáms eru með tvennum hætti. Hin fyrri er almenn eignarnámsheimild, sem er algengari enda hagkvæmari í framkvæmd. Má þar t.a.m. nefna 11. gr. laga um ofanflóð, 37. gr. laga nr. 80/2007 um vegalög eða 50. gr. laga nr. 123/2010 um skipulagslög. Hin síðari telst til sértækrar eignarnámsheimildar, þegar lagaheimild lýtur að einstakri ákveðinni eign¹⁴¹ og telst óhagkvæmari í framkvæmd.¹⁴²

Rísi ágreiningur um lögmæti eignarnáms má leita úrlausna dómstóla sbr. 17. gr. eignarnámsl. Það er í hendi dómstóla að skera úr um hvort fullnægjandi lagaheimild teljist vera fyrir hendi til eignarnáms og þar með hvort lög samrýmast 72. gr. stjkskr. sbr. dómur *Hæstaréttar Íslands í máli nr. 77/1945 frá 6. júní 1946* er snérist að eignarrétti að fjöru á hafnarsvæði. Sagði m.a. í dómnum:

Ekki var unnt með 10. gr. laga nr. 66/1931 að svipta gagnáfrýjanda endurgjaldslaust eignarrétti að fjöru hans á hafnarsvæðinu. Er hann því enn eigandi lands þess, sem var fjara 1939, og af því leiðir, að hann er og eigandi landauka þess, sem við það hefur bætzt, enda hefur ekki farið fram eignarnám á þessu landi né þess verið beðizt.

Í málinu hafði hvorki verið farið fram á eignarnám, né fullt verð komið fyrir. Tilætlun löggjafans hafi verið sú með setningu laganna að hafnarsjóður Dalvíkur yrði eigandi að landi innan hafnarinnar, er flyti yfir um stórstraumsflóð. Sú meginregla hefur hinsvegar gilt frá fornu fari, að menn ættu fjöru fyrir landi sínu og netlög.¹⁴³

¹⁴⁰ Gunnar G. Schram. (1999). *Stjórnskipunarréttur*, bls. 561.

¹⁴¹ Dæmi um þetta eru lög nr. 29/1960, um eignarnámsheimild fyrir Húsavíkurkaupstað á svokölluðu Presttúni í Húsavíkurlandi.

¹⁴² Björg Thorarensen. (2008). *Stjórnskipunarréttur: Mannréttindi*, bls. 471-472.

¹⁴³ Meginregla þessi er ekki sérstaklega orðuð í gildandi lögum en byggir á ákvæðum Grágásar og Jónsbókar. Út frá henni hefur verið gengið í dómaframkvæmd og við lagasetningu hér á landi. Er landareign liggur að sjó, fylgir fjaran fram að henni sem fullkomið eignarland. Þorgeir Örlygsson. (1998). *Kaflar úr eignarrétti I*, bls. 72.

Hin almenna eignarnámsheimild kemur fram í eignarnámslögum nr. 11/1973. Þarf eftir atvikum, umfangi lagaheimildarinnar og þörfum eignarnema að meta hversu langt megi ganga hverju sinni, en ekki má ganga lengra nær hagsmunum eignarnámsþola en nauðsyn ber til.¹⁴⁴ Sjónarmið um meðalhóf koma skýrt fram í dómi *Hæstaréttar Íslands í máli nr. 425/2008 frá 19. mars 2009*.

3.3. Fullt verð

Orðalag 1. mgr. 72. gr. stjkskr. um að „fullt verð“ skuli koma fyrir er eitt þeirra sem hvað mest hefur verið tekið á um er varðar eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar. Þá sérstaklega hvernig beri að túlka orðasambandið „fullt verð“ við forsendur og útreikningsákvarðanir eignarnámsbóta.¹⁴⁵ Fræðimenn hafa talið það vandkvæðum bundið að taka í lög ákvæði um fjárhæðir eignarnámsbóta. Stjórnarskráin gefur t.a.m. engar vísbendingar aðrar en þær að eignarnámsþoli eigi rétt á bótum sem svari til „fulls verðs“. En ekki með með hvaða hætti slík verðviðmiðun skuli fundin.¹⁴⁶ Þó ekki sé að finna í lögum, berum orðum hver fjárhæð eignarnámsbóta eigi að vera, yrði þó óheimilt og í andstöðu við bein fyrirmæli 1. mgr. 72. gr. stjkskr. að ákveða í lögum að engar bætur¹⁴⁷ væru greiddar vegna eignarnáms.¹⁴⁸

Greinargerð með frumvarpi til laga um framkvæmd eignarnáms kveður á um ákvörðun eignarnámsbóta, það teljist margþætt og flókið viðfangsefni, m.a. með tilliti til þess að ákvæði 72. gr. stjkskr. (þágildandi 67. gr. stjkskr.) um fullt verð setji slíkri löggjöf vissar óhagganlegar skorður. Taldi frumvarpsnefndin, með Gauk Jörundsson í forsvari, afráðið að semja sérstakt frumvarp til laga um fjárhæð eignarnámsbóta fasteigna. Var því farin sú leið að lögfesta ýmsar meginreglur um fjárhæðir¹⁴⁹ eignarnámsbóta t.a.m. að ákveðnir matsmenn taki beina afstöðu til atriða sem áhrif hafa á verð hins eignarnumda. Geri grein fyrir þeim rökstuðningi og þeim forsendum sem matsfjárhæð

¹⁴⁴ Björg Thorarensen. (2008). *Stjórnskipunarréttur: Mannréttindi*, bls. 473.

¹⁴⁵ Björg Thorarensen. (2008). *Stjórnskipunarréttur: Mannréttindi*, bls. 473.

¹⁴⁶ Jón G. Tómasson. (1981). „De lege ferenda sjónarmið um eignarnám“. *Tímarit lögfræðinga*. 1. tbl., bls. 4.

¹⁴⁷ Dæmi eru um að mælt hafi verið um engar bætur í lögum, sbr. t.d. 3. gr. laga nr. 53/1929, um lendingarbætur á Þorlákshöfn og 3. gr. laga nr. 45/1931, um lendingarbætur á Eyrarbakka. Hvorutveggja hafa verið felld úr gildi. Ólafur Jóhannesson. (1978). *Stjórnskipun Íslands*, bls. 456.

¹⁴⁸ Björg Thorarensen. (2008). *Stjórnskipunarréttur: Mannréttindi*, bls. 474.

¹⁴⁹ Fyrir lögfestingu laga nr. 11/1973, um eignarnám var úrskurðarvald bótafjárhæða í höndum dómstóla. Ákvörðun þeirra varð ekki hnekkt, nema þær þætti bersýnilega ósanngjarnar. Eftir lögfestingu laganna er hinsvegar hægt að skjóta úrskurðum Matsnefndar eignarnámsbóta til dómstóla. Ólafur Jóhannesson. (1978). *Stjórnskipun Íslands*, bls. 459.

sé byggð á og sé sundurliðuð. Má þar nefna gangverð¹⁵⁰, afnotaverð, kostnaður, ytri aðstæður, skipulag o.fl. Þessar leiðbeinandi meginreglur ættu að stuðla að samræmi og öryggi í matsniðurstöðum.¹⁵¹

Að því sögðu er einungis vísað til þeirrar meginreglu¹⁵² að eignarnámsþoli fái greiddar bætur fyrir allt hið fjárhagslega tjón sitt, en ekki hið ófjárhagslega. Hinsvegar á eignarnámsþoli einnig rétt til bóta sem hann verður fyrir, fyrir það fjárhagslega óhagræði sem eignarnám hefur í för með sér fyrir hann.¹⁵³ Fjárhagslegt óhagræði af þessu tagi á t.d. við þegar verðfall verður á eign eftir að búið er að taka hluta hennar eignarnámi og hægt er að rekja afleiðingar verðfallsins til eignarnámsins.¹⁵⁴

3.4. Aldur, staðsetning, ástand og notagildi

Í úrskurði *MNE 30. september 1996 (4/1996) Hesthús*. Var litið til ástands fasteignarinnar. Sagði m.a.: „Með hliðsjón af ástandi þess og aldri þykir hæfilegt að miða við 55% afskrift í þessu tilliti.“

Í úrskurði *MNE 19. nóvember 2003 (7/2003) Þrætuland*. Var litið til staðsetningar fasteignarinnar. Sagði m.a.:

Þá liggur landið nærri miðbæjarkjarna Reykjanesbæjar og við smábátahöfnina, en hvoru tveggja er til þess fallið að auka verðmæti þess að mati nefndarinnar. Þá er og útsýni af landinu gott. [...] Á það ber enn fremur að líta í þessu sambandi að ekki er hörgull á framboði á byggingarlóðum í Reykjanesbæ og nágrennabyggðum á Reykjanesinu.

Úrskurður *MNE 11. apríl 2003 (7/2002) Hraunsholtsland* tekur til notagildis og var eignarnema gert skylt að taka allt landið eignarnámi.

Í 1. mgr. 12. gr. laga nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms segir að skerðist fasteign með þeim hætti við eignarnám, að sá hluti hennar, sem eftir er, verði ekki nýttur á eðlilegan hátt sem sjálfstæð eign, geti matsnefnd ákveðið að kröfu eiganda, að eignarnámið skuli ná til eignarinnar allrar.

¹⁵⁰ Í 2. mgr. 10. gr. eldri eignarnámslaga nr. 61/1917 var gengið út frá þeirri meginreglu að miða ætti við það söluverð sem fengist fyrir eignina í kaupum og sölu. Gaukur Jörundsson. (1978). *Eignaréttur I*, bls. 108.

¹⁵¹ Frumvarp til laga nr. 11/1973, um framkvæmd eignarnáms, þskj. 23, 23. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/alttext/93/s/pdf/0023.pdf>. [Sótt á vefinn 12.11.2015].

¹⁵² Meginreglu þessa má rekja til ákvæðis 2. mgr. 10. gr. laga nr. 61/1917, um framkvæmd eignarnáms. Gaukur Jörundsson. (1978). *Eignaréttur I*, bls. 110.

¹⁵³ Gaukur Jörundsson. (1978). *Eignaréttur I*, bls. 106.

¹⁵⁴ Gaukur Jörundsson. (1978). *Eignaréttur I*, bls. 110.

Það sama á við í úrskurði *MNE 18. nóvember 1994 (8/1994)* er varðaði land í Súðavíkurbæ. Þar var fallist á að eignarnámið tæki til lóðarinnar í heild og þeirra réttinda sem henni kunnu að fylgja.

Í úrskurði *MNE 25. nóvember 1983*¹⁵⁵ *Stakkanes* var m.a. vísað í almennar reglur eignarnámsbóta að leggja eigi nýtingu landsins til grundvallar matsbótum.

Eignarnámsþolar sem biðla til Matsnefndar eignarnámsbóta að fresta meðferð mála meðan dómstólar taka fyrir gildi eignarnáms eigna þeirra fá synjun þess efnis. Það heyrir ekki undir Matsnefndina að taka afstöðu til þess hvort sú ákvörðun er gild eða haldin slíkum annmörkum að það valdi frestun meðferðar nefndarinnar. Það breytir engu þó eignarnámsþolar hafi höfðað mál fyrir dómstólum til ógildingar.

Meginreglan er sú að eignarnemi geti ekki fengið umráð hins eignanumda fyrir en eignarnámsbætur hafi verið ákveðnar af Matsnefnd og greiddar eignarnámsþola sbr. 13. gr. eignarnámsl. Undantekning frá meginreglunni er að finna í 14. gr. eignarnámsl. er kveður á um að með vissum skilyrðum geti eignarnemi fengið umráð eignarinnar áður en bætur hafi verið metnar. M.a. þegar eignarnema er mikil nauðsyn á að fá fljótt umráð eignanumins verðmætis og verður verulegt óhagræði af því að bíða eftir ákvörðun bóta. Ætlast er til þess að ákvæðinu sé beitt í undantekningartilvikum sem beri að skýra þröngt. Það á því aðeins við þegar útilokað er eða mjög erfitt að ákveða eignarnámsbætur eða tiltekna liði þeirra fyrirfram, þar sem tjón verður ekki séð fyrirfram.¹⁵⁶ Framkvæmd þessa má m.a. sjá orðrétt í eftirfarandi úrskurðum: *MNE 29. júlí 2014 5/2014, nr. 6/2014, nr. 7/2014, nr. 8/2014* og *MNE 30. júlí 2014 nr. 4/2014*.

Eignarnámsþolar hafa sett fram kröfu um að eignarnema verði gert að setja tryggingu fyrir væntanlegum bótum. Verður sú krafa tekin til greina og eins og hér stendur á þykir við þá ákvörðun mega m.a. líta til kostnaðar við að koma hinu eignanumda í samt lag reynist þess þörf.

Þegar trygging er ákveðin af Matsnefnd eignarnámsbóta sbr. framangreind mál er ávallt lítið til kostnaðar sem kæmi til þess að koma hinu eignanumda aftur í samt horf, fari svo að eignarskerðingin verði úrskurðuð óheimil af dómstólum.

Sjónarmiðið hlutlægt nytjavirði er m.a. að sjá í dómi *Hæstaréttar Íslands í máli nr. 135/1936 frá 25. október 1937*.

¹⁵⁵ Málsnúmer komu ekki til fyrir en eftir árið 1990.

¹⁵⁶ Gaukur Jörundsson. (1978). *Eignaréttur I*, bls. 111.

Í máli Skildinganes lagði eignarnemi fram þau rök að sbr. þágildandi 28. gr. laga nr. 55/1921, um eignarnám að eignarnámsþoli ætti ekki heimtingu til greiðslu bóta fyrr en umrædd lóð væri í verki og framkvæmd byrjuð. Því væru bætur ekki greiddar meðan lóðin stæði óhreyfð, líkt og hún var fyrir skipulagsbreytinguna. Á þessi rök féllst Hæstiréttur ekki og taldi að eignarnám væri raunverulega framkvæmt um leið og hinum væri meinað að nýta hana. Þar með væri hún orðin eignarnámsþola einskis virði og í raun fjárhagsleg byrði. Þetta leiddi af sjónarmiðum 62. gr. stjkskr.¹⁵⁷ (seinna 67. gr. stjkskr. sbr. nágildandi 72. gr. stjkskr.) um endurgjald fyrir verðmæti sem lögnumin væru, lóðareigandi ætti því þá þegar heimtingu á fullum bótum fyrir eignarskerðinguna.¹⁵⁸

Í dómnum réðu nýtingarmöguleikar verðmætinu en ekki fyrirhuguð not.

3.5. Sölu- og enduröflunarverð

Þegar söluverði er beitt er reynt að leiða í ljós það markaðsverð sem fyrir liggur á viðkomandi svæði og horft er til sambærilegra fasteigna. Fasteignamat getur einnig skipt máli við ákvörðun eignarnámsbóta.¹⁵⁹ Er stundum tekið mið af því ef gangverði eignar er ekki hnekkt og ekki finnast sambærilegar eignir. Einnig ber að líta til aldurs, staðsetningar, ástands og notagildir sbr. kafla 3.4.

Í úrskurði *MNE 21. desember 2005 (18/2005) Vatnsendablettur* var ákvörðun byggð að hluta til á fasteignamat. Er Matsnefndin ekki bundin af þeirri ákvörðun við aðra úrskurði.

Við ákvörðun eignarnámsbóta á grundvelli enduröflunarverðs¹⁶⁰ hefur verið talið alla jafna að eignarnámsþoli eigi ekki rétt til eignarnámsbóta sem miði við kostnað hans til öflunar eignar, sem geti komið að sömu notum og sú er eignarnámi var tekin.¹⁶¹ Enduröflunarverð eigi því einungis við í undantekningartilvikum og eignarnámsþoli geti sýnt fram á nauðsyn þess og slík ráðstöfun teljist eðlileg. Ber eignarnámsþola að rökstyðja hver þau sérstöku sjónarmið eru sem leiða eigi til beitingar enduröflunarverðs sbr. *MNE 7. júní 2002 (4/2001) Dísarland 2*. Tilefni eignarnámsins var bygging snjóflóðavarnarvirkis þar sem íbúðarhúsnaðið stóð.¹⁶²

¹⁵⁷ Til upplýsinga. Slóð: https://www.forsaetisraduneyti.is/media/stjornarskra/1942_des_svo_breytt.pdf.

¹⁵⁸ Gaukur Jörundsson. (1969). *Um eignarnám*, bls. 306.

¹⁵⁹ Gaukur Jörundsson. (1978). *Eignaréttur I*, bls. 108.

¹⁶⁰ Í greinargerð með frumvarpi laga nr. 151/1995 vegna breytinga á lögum nr. 28/1985, er m.a. tekið fram að með hugtakinu endurstofnverð væri átt við áætlaðan heildarbyggingarkostnað húsa, án opinberra gjalda og án lóðarfrágangs. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/120/s/0415.html>. [Sótt á vefinn 13.11.2015].

¹⁶¹ Gaukur Jörundsson. (1978). *Eignaréttur I*, bls. 109.

¹⁶² Sama niðurstaða varð í úrskurðum *MNE 7. júní 2002 (3/2001) Dísarland 14* og *(5/2001) Dísarland 10*.

Matsnefndin taldi rétt að miða bætur til eignarnámsþola út frá enduröflunarvirði eignarinnar, að teknu tilliti til eðlilegra afskrifta. Sagði m.a. í matinu:

Með vísan [...] þeirrar staðreyndar að vegna ástands fasteignamarkaðarins vestra nemur mat á grundvelli söluvirðis miklu mun lægri fjárhæð en mat á grundvelli enduröflunarvirðis telur matsnefnd rétt og skylt að veða það og meta nánar hvort leggja beri til grundvallar enduröflunarverð þeirra fasteigna sem teknar eru eignarnámi á Bolungarvík á grundvelli laga nr. 49/1997 [...]. Við það mat telur matsnefnd að sérstaklega beri að líta til þess hvort eignarnemi hafi sýnt fram á einhver þau atvik sem standi því í vegi að enduröflunarverð verði lagt til grundvallar metnum bótum. Þá ber m.a. að líta til þess hvort eignarnámsþola væri mögulegt að afla sér sambærilegrar eignar á grundvelli bótafjárhæðar sem mið tæki af söluvirði hinnar eignarumdu fasteignar. [og] Það er þó mat matsnefndar eignarnámsbóta að eignarnemi hafi ekki náð að sýna fram á það að neitt umræddra húsa geti með fullnægjandi hætti komið í stað íbúðarhúss eignarnámsþola, enda var það valið og innréttað af eignarnámsþolum til að mæta þeirra þörfum með það fyrir augum að þar yrði þeirra framtíðarheimili. Til þess ber enn fremur að líta að matsnefndin telur það ekki geta ráðið úrslitum við mat á því hvort unnt sé að beita enduröflunarverði, hvort fyrir liggja sönnun um það að eignarnámsþolar ætli sér í raun að nýta bætunarn til að byggja sér nýtt íbúðarhús á staðnum. Er slík fyrirfarandi sönnunarfærsla útilokuð.

Eignarnámsþoli á aldrei hærri rétt til bóta heldur en enduröflunarleiðin veitir. Enda á eignarnámsþoli ekki að hagnast af eignarnáminu. Hlutverk þeirra er að veita eignarnámsþola fjárhagslega uppreisn þess fjárhagslega tjóns er hann verður fyrir sbr. meginreglu skaðabótaréttar.¹⁶³ Með þeim takmörkunum sem leiða af sérstöðu eignarskerðinga.¹⁶⁴ Í úrskurði *MNE frá 7. júní 2002 (2/2001) Traðarland 24*, var ekki fallist á með eignarnámsþola að beita enduröflunarleiðinni.

Var litið til þess að eignarnámsþoli byggi ekki í eigninni og þyrfti ekki að koma þaki yfir fjölskyldu sína að nýju vegna eignarnámsins. Að auki var honum bætur sá kostnaður er hann hafði lagt í endurbætur á eigninni áður en ljóst varð að eignin yrði að víkja.

Sérstaklega getur verið litið til enduröflunarverðs ef eignarnámsþoli er svipur fasteign sem nauðsynleg er fyrir atvinnurekstur, heldur rekstri áfram þrátt fyrir eignarnámið og hefur lífsviðurværi af.¹⁶⁵ Þetta sjónarmið má m.a. sjá í úrskurði *MNE 26. mars 1997 (8/1996) Vélsmiðja SJ*.

Fyrir liggur í máli þessu að með eignarnáminu er eignarnámsþoli sviptur allri aðstöðu til að stunda atvinnu sína og honum þar með gert ókleyft að reka áfram vélsmiðju sína að Dalvegi 3. Fyrirtæki eignarnámsþola er í fullum rekstri og hann hefur enga aðra starfsaðstöðu tiltæka fyrir rekstur sinn. Matsnefndin telur af þessum sökum ljóst að

¹⁶³ Viðar Már Matthíasson. (2005). *Skaðabótaréttur*, bls. 60.

¹⁶⁴ Gaukur Jörundsson. (1969). *Um eignarnám*, bls. 37.

¹⁶⁵ Gaukur Jörundsson. (1978). *Eignaréttur I*, bls. 109.

eignarnámið sé á margan hátt mjög bagalegt fyrir eignarnámsþola og fyrir liggi að hann þurfi nú að koma sér upp nýrri starfsaðstöðu.

Skv. ofangreindum sjónarmiðum taldi Matsnefnd eignarnámsbóta að ákvarða bætur á grundvelli enduröflunarverðs.

3.6. Í stað varnarvirkis

Eins og áður var rakið í kafla 2.7. kemur fram í greinargerð með frumvarpi er varð að lögum um ofanflóð. Að almennt sé *hagkvæmara* að reisa varanleg varnarvirki til þess að draga úr hættu af snjóflóðum í stað uppkaupa eða flutninga fasteigna. Fasteignir verði einungis keyptar eða fluttar brott í *undantekningartilvikum*. Ákvörðun um kaup í stað varnarvirkis þarf aukinheldur samþykki ofanflóðanefndar sbr. 2. mgr. 11. gr. laga um ofanflóð.¹⁶⁶ Öðlast ákvarðanir ofanflóðanefndar fyrst gildi með samþykki ráðherra sbr. 3. mgr. 9. gr. laga um ofanflóð.

Af sáttarmáli *MNE 28. febrúar 2014 (1/2014)*¹⁶⁷ má reyna að ráða í hvað teljist til hagkvæmni eða undantekningartilvika.

Sveitarfélag neytti heimildar sinnar til að kaupa upp eign sem er á hættusvæði C í stað þess að koma upp varnarvirki alveg að enda götunnar. Eftir stóðu tvær fasteignir. Barst eigendum annarrar eignarinnar bréf þess eðlis í janúar 2012. Leituðu eigendur til Matsnefndar eignarnámsbóta.¹⁶⁸ Sátt náðist milli aðila fyrir tilstilli nefndarinnar.¹⁶⁹

Í bréfaskrifum milli sveitarfélagsins og eignarnema var látið að því liggja að sveitarfélagið gæti dregið það til ársins 2020 að ganga frá kaupum fasteignar þeirra.¹⁷⁰ Er það ekki í samræmi við þær meginreglur sem raktar hafa verið í kafla 2.4. að eignarnám sé í raun framkvæmd gagnvart eigendum um leið og skipulag sveitarfélags er samþykkt sbr. dóm *Hæstaréttar Íslands í máli nr. 135/1936 frá 25. október 1937*.

Athugun sveitarfélagsins á tillögum um gerð varnarvirkja leiddi í ljós að kostnaður við varnarvirki vegna framagreindra húseigna, væri um 60-80 milljónum króna meiri en kostnaður við uppkaup þeirra.¹⁷¹

¹⁶⁶ Frumvarp til laga nr. 49/1997, um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, þskj. 487, 256. mál. Vefútgáfa Alþingistíðinda, slóð: <http://www.althingi.is/altext/121/s/0487.html>. [Sótt á vefinn 04.11.2015].

¹⁶⁷ Einungis mun verða vísað til málsins sem mál nr. 1/2014, til verndar málsaðilum. Sátt náðist í málinu fyrir tilvist Matsnefndar eignarnámsbóta og gögnin því ekki meðal úrskurða þeirra á heimasíðu Innanríkisráðuneytisins. Vísast því til gagna með meðfylgjandi viðaukum.

¹⁶⁸ Viðauki. (3. janúar 2014). *Beiðni um fyrirtöku máls hjá Matsnefnd eignarnámsbóta*, bls. 1.

¹⁶⁹ Viðauki. (28. febrúar 2014). *Sátt málsaðila*, bls. 1.

¹⁷⁰ Viðauki. (11.10.2012). *Uppkaup húsa*, bls. 1.

¹⁷¹ Viðauki. (28. júní 2013). *Tilkynning um beiðingu eignarnáms*, bls. 1.

Af tilvitnuðum orðum og í ljósi þess að samþykki til beitingar 11. gr. laga um ofanflóð þarf til sbr. 2. og 3. mgr. 9. gr. sömu laga, má álykta svo að Ofanflóðanefnd auk ráðherra sem samþykktu uppkaupin í stað varnarvirkis¹⁷² telji fjárhagsleg sjónarmið ráða hvað teljist til hagkvæmni og undantekningatílvika. Sér í ljósi þar sem gögn málsins bera með sér, að það eina sem komi í veg fyrir að láta umrætt varnarvirki ná til framangreindrar eignar er fjárhagslegur sparnaður við gerð varnarvirkisins.

Ef litið er til þeirra sjónarmiða sem um hefur verið fjallað, sérstaklega í köflum 2.5. og 2.6. um jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar og hina stjórnskipulegu meðalhófsreglu mætti velta því fyrir sér hvort ákvörðun um að undanskilja tvær fasteignir frá öðrum í sömu götu vegna fjárhagssjónarmiða geti varist þeim grundvallarsjónarmiðum er jafnræðisreglan og meðalhófsreglan byggir á.

¹⁷² Viðauki. (28.júní 2013). *Tilkynning um beitingu eignarnáms*, bls. 1.

4. Niðurstaða

Eignarréttarákvæði stjórnarskrár Íslands er að finna í 72. gr. mannréttindakafla hennar og kveður á um að engan megi skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji, til þess þurfi skýr lagafyrirmæli og fullt verð komi fyrir. Við túlkun ákvæðisins hefur hugtökum eignarréttarins „eign“ og „eignarréttur“, túlkun orðanna „enginn“ og „að láta af hendi“ verið gerð skil í kafla 2, auk hinna matskenndu hugtaka stjórnarskrárinnar „almenningsþörf“ og „fullt verð“ í kafla 3 til skýringar við þau sjónarmið sem koma til skoðunar við eignarnám og verðviðmiðun þeirra.

Litið hefur verið til úrskurða Matsnefndar eignarnámsbóta og dóma Hæstaréttar Íslands við athugun á því hvernig lögfesting MSE hefur haft áhrif á dómaframkvæmd hér á landi. Dómstólar hafa í auknum mæli litið til breytilegrar skýringar þegar leysa út ágreiningsmálum er varða mannréttindarákvæði stjórnarskrárinnar með tilkomu MSE og horft til úrlausna MDE. Þá sérstaklega þegar horft er til jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar og hinnar stjórnskipulegu meðalhófsreglu og hvernig MSE hefur haft áhrif á framkvæmd og heimildir til eignarnáms hér á landi. Sýnt hefur verið fram á fordæmisgildi dóms *Hæstaréttar Íslands í máli nr. 425/2008 frá 19. mars 2009* í því efni.

Sérstaklega var fjallað um heimildarlög um ofanflóð til að taka fasteign eignarnámi vegna varnavirkis og þá heimild sem felld var úr lögnum er kvað á um greiðslur úr ofanflóðasjóði sem miða mátti við brunabótamat eða endurstofnverð vegna eignarnáms fasteigna sem væru á hættusvæðum eða til að forða þeim frá yfirvofandi hættu, án þess að flóð hefði fallið. Umhverfisráðherra greindi frá þeim sjónarmiðum í umræðum um frumvarpið að ástæðan fyrir breytingunni byggji á jafnræði fasteignareigenda. Allir íbúar sveitarfélagsins ættu að vera jafnir, hvort sem þeir búi innan eða utan hættusvæðis og því væri eðlilegast að miða við staðgreiðslumarkaðsverð hins frjálsa fasteignamarkaðs.

Meginmarkmið jafnræðisreglunnar bannar mismunum milli tveggja aðila í sömu aðstöðu. Er meðalhófsreglan nátengd henni með það að meginmarkmiði að gæta að jafnræði málsaðila, koma í veg fyrir geðþótta ákvarðanir handhafa ríkisvaldsins og krefst hófs við aðgerðir er skerða stjórnarskrárvarin réttindi og velja þá leið sem minnst er íþyngjandi. Aðili sem ákveður að selja fasteign sína á frjálsum markaði velur hvort hann taki tilboði í eign sína og getur tekið fasteign sína af sölu, sýnist viðkomandi að

gera svo. Þetta val hefur aðili ekki sem þarf að sæta eignarnámi vegna tilkomu varnarvirkis. Það mætti því álykta að breyting þessi með tilvísun umhverfisráðherra til grundvallarsjónarmiða jafnræðisreglunnar hafi ekki verið nægilega rökstudd. Megininntak jafnræðisreglunnar gefur til kynna að sömu sjónarmið eigi að gilda um sambærileg álitamál í lagalegu tilliti, sama hver viðkomandi er eða hvar hann býr. Ef litið er á „lagalegt tillit“ þess sem á fasteign sem tekin er eignarnámi þá ber eignarnámsþola að láta hana af hendi ef lagaheimild er fyrir og koma sér upp öðru þaki yfir höfuðið, til heimilis. Aðili sem ákveður að selja á hinum frjálsa fasteignamarkaði ber hinsvegar ekki lagaleg skylda að láta fasteign sína af hendi. Aðilinn þarf hvorki að sætta sig við ákvarðaðar eignarnámsbætur, né er neyddur úr því húsnæði sem hann hefur ákveðið að búa í. Eignarnám er þvingunaraðgerð sem sviptir eignarnámsþola þeim möguleika á að koma fasteign sinni í verð þegar markaðsaðstæður eru heppilegar, kjósi hann svo.

Ennfremur var reynt að sýna fram á í kafla 3.6. hvað teldist til hagkvæmni og undantekningartilvika er sveitafélag neyttu eignarnámsheimildar sinnar í stað þess að gera varnarvirki. Var sáttarmál *MNE 28. febrúar 2014 (1/2014)* nýtt til tilraunarinnar. Af gögnum málsins sbr. samþykki Ofanflóðanefndar og ráðherra má álykta svo að fjárhagssjónarmið ráði því hvort heimild þessi er nýtt. Áhugavert verður að sjá hvort farið verði með dóm er byggist á grunni framangreinds sáttarmáls MNE til Mannréttindadómstóls Evrópu á næstu árum. Þá sérstaklega hvernig dómstóllinn muni túlka þá ákvörðun að undanskilja tvær fasteignir í sömu götu frá vernd varnarvirkis vegna fjárhagssjónarmiða og hvort ákvörðunin geti varist grundvallarsjónarmiðum jafnræðisreglunnar og meðalhófsreglunnar.

5. Heimildaskrá

Alþingistíðindi

- Björg Thorarensen. (2003). „Áhrif meðalhófsreglu við skýringar stjórnarskrárákvæða.“ *Lögberg. Rit Lagastofnunar Háskóla Íslands*. (bls. 51-105). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Björg Thorarensen. (2008). *Stjórnskipunarréttur: mannréttindi*. Reykjavík: Bókaútgáfan Codex.
- Björg Thorarensen. (2009). „Stjórnskipunarréttur.“ Róbert R. Spanó (ritstjóri), *Um lög og rétt: Helstu greinar íslenskrar lögfræði* (2. útgáfa, bls. 21-97). Reykjavík: Bókaútgáfan Codex.
- Björg Thorarensen. (2015). *Stjórnskipunarréttur: Undirstöður og handhafar ríkisvalds*. Reykjavík: Bókaútgáfan Codex.
- Davíð Þór Björgvinsson. (2008). *Lögskýringar: Kenningar, aðferðir og sjónarmið við skýringu og beitingu laga*. Reykjavík: JPV útgáfa.
- Eyvindur G. Gunnarsson. (2009). Eignaréttur. Róbert R. Spanó (ritstjóri), *Um lög og rétt: Helstu greinar íslenskrar lögfræði* (2. útgáfa, bls. 371-433). Reykjavík: Bókaútgáfan Codex.
- Gaukur Jörundsson. (1964). „Eign og Eignarnám“. *Úlfljótur*. 4. tbl., bls. 165-171.
- Gaukur Jörundsson. (1969). *Um eignarnám*. Reykjavík: Bókaútgáfa menningarsjóðs.
- Gaukur Jörundsson. (1973). „Um framkvæmd eignarnáms“. *Úlfljótur*. 2. tbl., bls. 131-132.
- Gaukur Jörundsson. (1978). *Eignaréttur I*. Reykjavík: Höfundur (fjölrit).
- Gaukur Jörundsson. (1983). „Vernd eignarréttar samkvæmt mannréttindasáttmála Evrópu“. *Tímarit Lögfræðinga*. 4. hefti, bls. 211-229.
- Guðrún Gauksdóttir. (2005). Friðhelgi eignarréttar. Í Björg Thorarensen, Davíð Þór Björgvinsson, Guðrún Gauksdóttir og Hjördís Björk Hákonardóttir (ritstjórar), *Mannréttindasáttmáli Evrópu, meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt* (bls. 474-509). Reykjavík: Mannréttindastofnun Háskóla Íslands, Lagadeild Háskólans í Reykjavík.
- Gunnar G. Schram. (1999). *Stjórnskipunarréttur*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Ingibjörg Þorsteinsdóttir. (2010). *Lögfræði: réttarheimildir og aðferðir lögfræðinnar*. Bifröst: Háskólinn á Bifröst.
- Jón Steinar Gunnlaugsson. (1987). *Deilt á dómara: um túlkun Hæstaréttar á mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar*. Reykjavík: Almenna bókafélagið.
- Jón G. Tómasson. (1981). „De lege ferenda sjónarmið um eignarnám“. *Tímarit lögfræðinga*. 1. tbl., bls. 3-15.
- Ólafur Lárusson. (1950). *Eignaréttur I*. Reykjavík: Hlaðbúð.
- Ólafur Jóhannesson. (1978). *Stjórnskipun Íslands* (2. útgáfa). Reykjavík: Iðunn.
- Páll Hreinsson. (2001). *Stjórnsýslulögin: skýringarrit*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.

-
- Páll Hreinsson. (2003). „Meðalhófsregla stjórnarsýslulaga.“ *Lögberg. Rit Lagastofnunar Háskóla Íslands* (bls. 503-533). Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Páll Sigurðsson. (2008). *Lögfræðiorðabók með skýringum*. Reykjavík: Bókaútgáfan Codex.
- Róbert R. Spanó. (2006). Um lögskýringargögn og hugleiðingar um notkun þeirra í fyrri öryrkjadómi Hæstaréttar. Eyvindur G. Gunnarsson (ritstjóri), *Rannsóknir í félagsvísindum VII: lagadeild: erindi flutt á ráðstefnu í október 2006* (bls. 237-281). Reykjavík: Félagsvísindadeild Háskóla Íslands.
- Róbert R. Spanó. (2009). Stjórnarsýsluréttur. Róbert R. Spanó (ritstjóri), *Um lög og rétt: Helstu greinar íslenskrar lögfræði (2. útgáfa, bls. 99-147)*. Reykjavík: Bókaútgáfan Codex.
- Viðar Már Matthíasson. (2005). *Skaðabótaréttur*. Reykjavík: Bókaútgáfan Codex.
- Þorgeir Örlygsson. (1998). *Kaflar úr eignarétti I*. Reykjavík: Höfundur (fjölrit).

6. Lagaskrá

- Lög nr. 61/1917, um framkvæmd eignarnáms.
- Lög nr. 53/1929, um lendingarbætur á Þorlákshöfn.
- Lög nr. 45/1931, um lendingarbætur á Eyrarbakka.
- Lög nr. 33/1944, um stjórnarskrá lýðveldisins Íslands.
- Lög nr. 29/1960, um eignarnámsheimild fyrir Húsavíkurkaupstað á svokölluðu Presttúni í Húsavíkurlandi.
- Lög nr. 11/1973, um framkvæmd eignarnáms.
- Lög nr. 28/1985, um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum.
- Lög nr. 37/1993, stjórnarsýslulög.
- Lög nr. 62/1994, um mannréttindasáttmála Evrópu.
- Lög nr. 50/1995, um breytingar á lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, nr. 28/1985.
- Lög nr. 151/1995, um breytingar á lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, nr. 28/1985, sbr. lög nr. 50/1995.
- Lög nr. 62/1996, Lög um breyting á lögum um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, nr. 28/1985, með síðari breytingum.
- Lög nr. 49/1997, um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum.
- Lög nr. 97/1995, stjórnarskipunarlög um breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum.
- Lög nr. 80/2007, vegalög.
- Lög nr. 123/2010, skipulagslög.

Reglugerðir

Reglugerð nr. 505/2000, um hættumat vegna ofanflóða, flokkun og nýtingu hættusvæða og gerð bráðabirgðahættumats.

Reglugerð nr. 1017/2010, um breytingu á reglugerð nr. 505/2000, um hættumat vegna ofanflóða og flokkun og nýtingu hættusvæða, með síðari breytingum.

7. Dómaskrá

Dómar Hæstaréttar:

Hrd. 25. október 1937, bls. 492 (135/1936)

Hrd. 6. júní 1946, bls. 345 (77/1945)

Hrd. 13. mars árið 1959, bls. 217 (38/1959)

Hrd. 18. desember 1964, bls. 960 (178/1964)

Hrd. 22. febrúar 1965, bls. 169 (221/1960)

Hrd. 8. mars árið 2001, bls. 1090 (58/2000)

Hrd. 6. mars 2003, bls. 1032 (444/2002)

Hrd. 19. mars 2009 (419/2008)

Hrd. 19. mars 2009 (425/2008)

Hrd. 28. október 2011 (340/2011)

Hrd. 15. nóvember 2012 (60/2012)

Hrd. 26. mars 2015 (583/2014)

Hrd. 5. nóvember 2015 (173/2015)

Dómar Mannréttindadómstóls Evrópu:

MDE, Sporrong og Lönnroth gegn Svíþjóð, 23. september 1982 (7151/75, 7152/75)

MDE, Chassagnou o.fl. gegn Frakklandi, 09. apríl 1999 (25088/94, 28331/95 og 28443/95)

MDE, Beyeler gegn Ítalíu, 5. janúar 2000 (nr. 33202/96)

MDE, Iatridis gegn Grikklandi, 25. mars 1999 (nr. 31107/96)

Úrskurðir Matsnefndar eignarnámsbóta:

MNE 25. nóvember 1983 (Stakkanes)

MNE 18. nóvember 1994 (8/1994)

MNE 30. september 1996 (4/1996)

MNE 26. mars 1997 (8/1996)

MNE 7. júní 2002 (2/2001)

MNE 7. júní 2002 (3/2001)

MNE 7. júní 2002 (4/2001)

MNE 7. júní 2002 (5/2001)

MNE 11. apríl 2003 (7/2002)

MNE 19. nóvember 2003 (7/2003)

MNE 21. desember 2005 (18/2005)

MNE 28. febrúar 2014 (1/2014)

MNE 30. júlí 2014 (4/2014)

MNE 29. júlí 2014 (5/2014)

MNE 29. júlí 2014 (6/2014)

MNE 29. júlí 2014 (7/2014)

MNE 29. júlí 2014 (8/2014)



HÁSKÓLINN Á BIFRÖST
BIFRÖST UNIVERSITY

