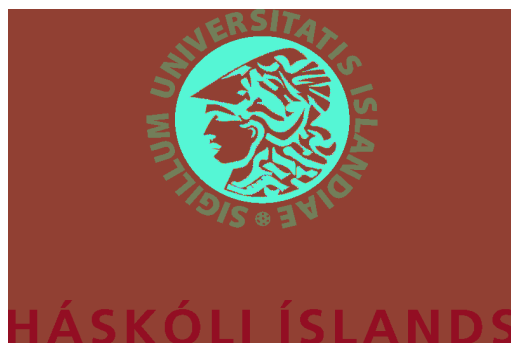


Ásdís Nordal Snævarr

Ákvörðun um eignarnám

-Meistararitgerð til Mag. jur. prófs í lögfræði -



Umsjónarkennari: Karl Axelsson dósent

Lagadeild Háskóla Íslands

Júní 2009

EFNISYFIRLIT

1 Inngangur.....	4
2 Um eignarnám	5
2.1 Almenn um eignarnám	5
2.2 Nokkur hugtök.....	8
2.3 Réttarheimildir.....	8
2.4 Framkvæmd eignarnáms	10
2.4.1 Almenn	10
2.4.2 Beiðni um fyrirtöku máls hjá matsnefnd eignarnámsbóta.....	11
2.4.3 Umráðataka eignar	13
2.4.4 Fráhvarf eignarnema frá eignarnámi	14
2.4.5 Varanleiki eignarnáms	15
3 Almenn um 72. gr. stjórnarskrárinnar	16
3.1 Sögudrög	16
3.2 Skýringarsjónarmið	17
3.3 Gildissvið 72. gr. stjkskr.....	18
3.3.1 Eignarnám og almennar takmarkanir á eignarréttindum.....	18
3.3.2 Hugtakið eign	22
3.3.3 „Enginn“ verður skyldaður.....	26
3.4 „Eignarrétturinn er friðhelgur“	26
3.5 Skilyrði eignarnáms samkvæmt 72. gr. stjkskr.	27
3.5.1 Almenn	27
3.5.2 Almenningsþörf	27
3.5.3 Lagaheimild.....	29
3.5.4 Fullt verð	30
3.6 Vernd eignarréttar samkvæmt 1. gr. 1. viðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu	32
4 Eignarnámsheimildir	37
4.1 Almennar og sérstakar eignarnámsheimildir.....	37
4.1.1 Almennar eignarnámsheimildir.....	37
4.1.2 Sérstakar eignarnámsheimildir	37
4.2 Endurskoðun dómstóla á mati löggjafans á almenningsþörf.....	38
4.2.1 Hvar liggur matið?	38
4.2.2 Mat á almenningsþörf og stjórnskipuleg meðalhófsregla.....	40
4.2.3 Framsal löggjafans á mati á almenningsþörf	43
5 Eignarnámsákvörðun.....	44
5.1 Almenn um eignarnámsákvörðun	44
5.1.1 Ákvörðun um eignarnám er stjórnvaldsákvörðun	45
5.1.2 Ákvörðun um eignarnám er íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun.....	46
5.1.3 Samningur í stað stjórnvaldsákvörðunar	46
5.1.4 Hverjir eru aðilar máls að ákvörðun um eignarnáms?.....	48
5.1.5 Ákvörðun þarf að kynna eignarnámsþola	51
5.2 Rétt stjórnvald verður að taka ákvörðun um eignarnám	52
5.2.1 Fyrirmæli heimildarlaga	53
5.2.2 Heimildarlög mæla ekki fyrir um handhafa ákvörðunarvalds	56
5.2.3 Málskot til æðra stjórnvalds og dómstóla	57
5.3 Hæft stjórnvald verður að taka ákvörðun um eignarnám	57

5.3.1 Almenn t hæfi.....	58
5.3.2 Sérstakt hæfi	59
5.3.3 Er eignarnemi eða sá sem er í fyrirsvart fyrir eignarnema hæfur til þess að taka ákvörðun um eignarnám?.....	60
5.4 Lagaskilyrði verða að vera uppfyllt.....	64
5.4.1 Athugun stjórnvalds á því hvort heimild til eignarnáms sé fyrir hendi.....	64
5.4.2 Fortakslaus heimild til eignarnáms.....	64
5.4.3 Eignarnám bundið teygjanlegum skilyrðum eða háð mati stjórnvalda	65
5.4.4 Eftirlit dómstóla með lagaskilyrðum	65
5.5 Eignarnám sem lokaúrræði.....	66
5.6 Undirbúningur ákvörðunar	71
5.6.1 Andmælareglan	71
5.6.2 Rannsóknarreglan	75
5.6.3 Lögbundin álitsumleitan.....	75
5.6.4 Ákvörðun verður að vera skýr og rökstudd.....	76
5.6.5 Málshraði	77
5.6.6 Vandaðir stjórnsýsluhættir	78
5.7 Efnislegt mat stjórnvalda og endurskoðun dómstóla á því.....	78
5.7.1 Almenn t um endurskoðun dómstóla á efnislegu mati stjórnvalda.....	78
5.7.2. Meðalhófsreglan.....	79
5.7.3 Jafnræðisreglan.....	81
5.7.4 Eignarnám verður að vera nauðsynlegt.....	81
5.7.5 Eignarnám má ekki vera of víðtækt	83
5.7.6 Málefnaleg sjónarmið verða að liggja að baki eignarnámsákvörðun	84
6 Niðurstöður.....	86

1 Inngangur

Ákvörðun um að eignarnám skuli fara fram er ákvörðun um að skerða stjórnarskrárvarinn eignarrétt manna. Útgangspunktur umfjöllunar um eignarnám verður því ávallt að vera sá, að vernd eignarréttar er hluti af þeim mannréttindum sem vernduð eru í stjórnarskrá og af alþjóðasáttmálum. Sá réttur verður ekki skertur nema uppfyllt séu þau skilyrði sem eignarverndarákvæði þessi setja. Eignarnámsheimildir löggjafans, sem og ákvarðanir stjórnvalda um eignarnám, verða því að standast þröng skilyrði til að teljast gild.

Ritgerð þessi skiptist að meginstefnu í tvo hluta. Fyrri hluti hennar fjallar almennt um eignarnám og þau skilyrði stjórnarskrár, sem eignarnámsheimild verður að uppfylla. Seinni hlutinn fjallar um eignarnámsákvörðunina.

Í fyrri hluta ritgerðarinnar hefst umfjöllunin á hugtakinu eignarnám, um framkvæmd eignarnáms og helstu hugtökum og réttarheimildum sem eignarnámi tengjast. Leitast verður við að gera grein fyrir æðstu réttarheimildinni, 72. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 (hér eftir stjkskr.); uppruna ákvæðisins og skýringarsjónarmiðum. Í kjölfarið verður fjallað um skilyrði þau, sem stjórnarskráin setur eignarnámi um almenningsþörf, lagaheimild og fullt verð.

Því næst verður gerð grein fyrir gildissviði 72. gr. stjkskr. Fyrst verður fjallað um hugtakið eign í 72. gr. stjkskr.; hvað falli innan hugtaksins og hvað utan. Síðan verður fjallað um það hverjir njóta verndar eignarréttar í skilningi ákvæðisins, og þær takmarkanir á eignarréttindum, sem falla utan ákvæðisins.

Þar næst verður ljósum beint að eignarnámsheimildinni, mismunandi fyrirkomulagi heimilda og hvaða kröfur verði gerðar til þeirra. Skilyrði stjórnarskrárinnar um almenningsþörf verður tekið til sérstakrar umfjöllunar eins og það snýr að löggjafanum og leitast verður við að svara þeirri spurningu að hvaða leyti dómstólar geti endurskoðað mat hans á almenningsþörf.

Í upphafi seinni hluta ritgerðarinnar um eignarnámsákvörðun verður fjallað um eignarnám sem stjórnvaldsákvörðun og þeirri spurningu varpað fram hvort eignarnám geti farið fram með samningi við eignarnámsþola, í stað stjórnvaldsákvörðunar. Að því loknu verður fjallað um það hverjir hafi ákvörðunarvald um eignarnám, hvernig ákvörðunarvaldi er háttað í eignarnámsheimildum og gerð grein fyrir þeim tilvikum, þar sem ekki kemur fram hverjir skulu fara með það vald. Þá verður sérstök áhersla lögð á það álitaefni hvort sá sem er í fyrirsvari fyrir þá hagsmuni sem að eignarnámi snýr geti tekið ákvörðun um eignarnám.

Í kaflanum „Eignarnám sem lokaúrræði“ verður fjallað um undanfara eignarnáms þ.e. ferlið frá því að hugmynd fæðist og þar til hún verður að veruleika. Í þeim kafla verður þar að

auki fjallað ítarlega um samningsviðræður. Leitast verður við að svara þeirri spurningu hvaða kröfur verði að gera til samningsviðræðna, þannig að uppfyllt sé skilyrði um nauðsyn eignarnáms. *Arnarnesmálið* svokallaða, *Hrd.* 1998, bls. 985, verður reifað en sá dómur braut blað með því að gera strangari kröfur til samningsviðræðna en áður hafði tíðkast. Þeir dómur sem á eftir hafa komið verða einnig reifaðir og afstaða þeirra til samningsviðræðna greind.

Því næst verða form- og efniskröfur eignarnáms raktar. Í kaflanum um formkröfur verður stutt umfjöllun um rannsóknarregluna, andmælarétt, skýrleika og rökstuðning. Efniskröfur eignarnáms, sem reifaðar verða, eru fyrst og fremst nauðsyn eignarnáms og umfang þess. Auk þess verður fjallað um jafnræðisreglu stjórnarsýslulaga og meðalhóf. Í tengslum við seinni regluna, verður sérstök umfjöllun um nýjan dóm Hæstaréttar frá 19. mars síðastliðnum nr. 425/2008.

2 Um eignarnám

2.1 Almenn um eignarnám

Í 1. mgr. 72. gr. stjkskr. segir, að eignarrétturinn sé friðhelgur. Í sömu málsgrein segir einnig að engan megi skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Til þess þurfi lagaheimild og komi fullt verð fyrir.

Þrátt fyrir að í 72. gr. gr. stjkskr. sé ekki notað hugtakið eignarnám, hefur það verið túlkað svo að með orðunum „að láta af hendi“ sé átt við eignarnám.¹ Hefur skapast venja í íslenskum rétti að nota hugtakið „eignarnám“ um þá eignarskerðingu, sem ákvæði stjórnarskrárinnar tekur til, meðal annars í löggjöf, dómum og skrifum fræðimanna. Önnur hugtök, sem notuð eru yfir eignarnám eru lögnám, sbr. 2. mgr. 23. gr. vatnalaga nr. 15/1923 og leigunám, sbr. 25. gr. laga nr. 82/2008 um almannavarnir. Notkun hugtaksins lögnám hefur að mestu lagst af en leigunám er enn notað þegar við á. Leigunám er hægt að aðgreina frá eignarnámi, þar sem ekki er um yfirfærslu eignarréttar að ræða, heldur er stofnaður afnotaréttur yfir eignum annars manns.

Skilgreina má eignarnám á þann veg, að eigandi er nauðugur sviptur eign sinni að öllu eða nokkru leyti. Ekki er það endilega hugtaksskilyrði, að réttur yfir eigninni flytjist yfir til annars aðila, enda getur eignarnámið verið fólgið í eyðileggingu eignar. Ákvæði 72. gr. stjkskr. gerir ekki kröfu til þess, að nýr eignarréttur stofnist hjá eignarnema, en sá skilningur hefur verið staðfestur af fræðimönnum² og í dómaframkvæmd, sbr. dómur Hæstaréttar 1982, bls. 902 og álit umboðsmanns Alþingis 7. apríl 2008 hér á eftir. Eyðilegging eigna vegna hættulegra

¹ Gaukur Jörundsson: „Um framkvæmd eignarnáms“, bls. 123.

² Ólafur Lárusson: *Eignaréttur*, bls. 24.

eiginleika þeirra er þó ekki alltaf eignarnám, enda getur verið um eignaupptöku að ræða sem eigandi þarf að þola bótalaust.³

Hrd. 1982, bls. 902

Málavextir voru þeir að hæsnahús hafði verið brennt á Seltjarnarnesi með vísun í þágildandi lög nr. 12/1969 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit. Var ekki talið að um slíka hættu hefði verið að ræða að réttlætt gæti eyðileggingu hússins án þess að gera eiganda viðvart. Var eigandi hæsnahússins því dæmdar bætur úr hendi bæjarstjórnar.

UA 7. apríl 2008 (4917/2007)

Kvartað var yfir afgreiðslu Landbúnaðarráðuneytisins á niðurskurði á sauðfé vegna riðuveiki. Var niðurskurðurinn byggður á 8. gr. laga nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma. Var fyrst og fremst gerð athugasemd við fjárhæð bóta. Varð það niðurstaða umboðsmanns Alþingis að niðurskurður á sauðfé væri inngríp inn í stjórnarskrárvarin réttindi. Þyrfti til þess lagaheimild og fullar bætur að koma til.

Ekki er hugtaksskilyrði að notað sé orðið eignarnám, heldur er litið til eðli afskipta af eign í hverju tilviki.⁴ Er það í samræmi við orðalag 72. gr. stjkskr. en þar er hvergi notað orðið eignarnám. Má í þessu sambandi nefna *Hrd. 1937, bls. 492* og *Hrd. 2003, bls. 934*. Í báðum dómunum var eignarskerðing talin falla undir 72. gr. stjkskr. og því raunverulega um eignarnám að ræða

Hrd. 1937, bls. 492

Málavextir voru þeir að lóðareiganda var meinað að reisa hús vegna skipulagsbreytinga. Var talið að með því að takmarka not á eign hefði eignarnám í raun farið fram. Með vísan í 72. gr. stjkskr. var lóðareiganda dæmdar bætur.

Hrd. 2003, bls. 934 (381/2002)

Húseign á Ísafirði á snjóflóðahættusvæði var talin innan hættumarka samkvæmt ákvæðum laga nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum. Samkvæmt 1. mgr. 11. gr. laganna var sveitarstjórn heimilt að gera tillögu um kaup eða flutning eigna á hættusvæðum ef það taldist hagkvæmara en aðrar varnaðaraðgerðir. Næðist ekki samkomulag um kaup á húseign var sveitarstjórn heimilt að taka hana eignarnámi á grundvelli 4. mgr. 11. gr. sömu laga. Gerður var kaupsamningur um húseignina, en húseigandi hafði gert fyrirvara um kaupverðið í kaupsamningnum sem hann taldi fara gegn 72. gr. stjkskr. og 65. gr. stjkskr. Taldi dómurinn að kaupunum yrði jafnað við eignarnám og félli því undir eignarréttarvernd 72. gr. stjkskr.

Jafnframt var talið, að innlausn á jarðarhluta samkvæmt 14. gr. þágildandi jarðalaga nr. 65/1976 mætti jafna við eignarnám, en við innlausn færðist eignarumráð yfir jarðarhluta frá einum aðila til þess sem innlausnar óskaði, sbr. eftirfarandi álit umboðsmanns Alþingis.

UA 8. júní 2000 (2807/1999)

Kvartað var yfir ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins að heimila innlausn á hluta jarðar á grundvelli 13. gr. þágildandi jarðalaga nr. 65/1976. Umboðsmaður sagði að ákvörðun um

³ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 447.

⁴ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi*, bls. 465.

innlausn á jarðarhluta væri jafnframt ákvörðun um eignarnám og bæri að fara eftir þeim meginreglum og málsmeðferðarreglum sem um eignarnám gilda.

Eignarnám og kaup á eign eru sambærileg að því leyti, að um er að ræða yfirfærslu eignar frá einum aðila til annars gegn endurgjaldi. Hins vegar fær eignarnámsþoli, ólíkt seljanda eignar, ekki ráðið hvort og hvenær hann lætur af hendi eign sína. Verður hann að setta sig við þann tíma, það verð og hversu mikið af eign sinni hann lætur af hendi. Er eignarnám því talin skerðing á eignarrétti manna, sem verndaður er í stjórnarskrá, ólíkt kaupum á eign.

Ekki verður hjá því komist að nefna lög nr. 125/2008 um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl. Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. laganna segir, að við sérstakar og mjög óvenjulegar aðstæður á fjármálamarkaði sé fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs heimilt að reiða fram fjármagn til að stofna nýtt fjármálafyrirtæki eða yfirtaka fjármálafyrirtæki eða þrotabú þess í heild eða að hluta. Vissulega er í þessari heimild ekki um að tefla hefðbundnum kaupum ríkisins á eignum fjármálafyrirtækja. Á heimildi 1. gr. laganna meira sameiginlegt með nauðugri eignarskerðingu eins og t.d. eignarupptöku eða eignarnámi. Með eignaupptöku er átt við það, að hlutir eða önnur verðmæti sem standa í tilteknu sambandi við refsiverðan verknað eru með dómi eða sátt lagðir til ríkissjóðs án þess að endurgjald komi fyrir.⁵ Ekki hefur gengið dómur þess efni að eignir fjármálafyrirtækja skuli gerðar upptækar og ekki er í ákvæðinu skilyrði um að leita verði sátta. Samkvæmt 69. gr. almennra hegningalaga nr. 19/1940 (hér eftir alm. hgl.) er heimilt með dómi að gera eignir upptækar. Lagaheimild getur ekki komið í stað dóms, enda með öllu óeðlilegt að löggjafinn slái því föstu að fjármálafyrirtæki hafi verið notuð til að drýgja brot með, í glæpsamlegu skyni eða að þeirra hafi verið aflað með broti eða enginn eigi löglegt tilkalla til þeirra sbr. 1.-3. tölul. 1. mgr. 69. gr. alm. hgl. Þar sem skilyrði eignaupptöku er ekki uppfyllt og ekki er um að ræða aðrar takmarkanir á eignarréttindum, svo sem eignaupptöku sem falla utan 72. gr. stjtskr., verður skilyrði um fullt verð að vera til staðar, sem endranær. Ekkert ákvæði í lögum 125/2008 gerir hins vegar ráð fyrir bótum. Hugtaksskilyrði eignarnáms um *nauðuga* sviptingu eignarréttar er uppfyllt, enda liggur ekki fyrir að þau fjármálafyrirtæki sem undir lögin falla óski þess að fyrirtæki þeirra verði yfirtekin. Auk þess gerir hugtakið „yfirtaka“ í 1. gr. laganna ekki ráð fyrir því að vilji eigenda til að láta af hendi eigur sínar sé fyrir hendi.⁶ Þrátt fyrir að heimild þessi sé nokkuð frábrugðin venjulegri eignarnámsheimild, má velta því fyrir sér hvort hér sé ekki um að ræða eignarnám ríkisins á eignum fjármálafyrirtækja. Hér verður ekki

⁵ Björn Þ Guðmundsson: *Lögbókin þín*, bls. 96.

⁶ Algengast er að hugtakið "yfirtaka" sé notað þegar um samruna hlutafélaga er að tefla. Er þá um að ræða yfirtöku eins hlutafélags á öðru hlutafélagi. Þess má geta að hið yfirteknna félag verður að samþykkja á hluthafafundi að taka ákvörðun um samruna sbr. 1. mgr. 124. gr. laga nr. 2/1995 um hlutafélög.

slegið föstu, að með lögnum sé gefin heimild til eignarnáms án bóta, þó margt bendi til þess. Í umræðu um lögina hefur verið fjallað um stjórnskipulegan neyðarrétt, en lögina hafa í fjölmiðlum verið kölluð *neyðarlög*. Lögina hafi ekki vikið stjórnarskrá frá berum orðum, heldur fyrst og fremst almennum lögum. Kæmi það í hlut dómstóla að meta hvort lögina brytu í bága við stjórnarskrá.⁷ Ekki verður fjallað um það hér hvort skilyrði neyðarréttar, vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði, séu fyrir hendi, þó það séu vissulega athugunarvert.⁸

2.2 Nokkur hugtök

Eignarnemi kallast sá sem neytir eða hyggst neyta eignarnámsheimildar sbr. 1. gr. laga nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms (hér eftir eignarnámsl.). Einnig hafa orðin eignarnámshafi og eignarnemandi tíðkast.⁹ Í þessari ritgerð verður einnig notað hugtakið *ákvörðunaraðili um eignarnám* um þann sem ákvörðun tekur um eignarnáms, til aðgreiningar frá eignarnema.

Eignarnámsþoli kallast sá sem á þau eignarréttindi sem eignarnámið beinist að eða annar sá sem getur átt rétt á eignarnámsbótum. sbr. 1. gr. eignarnámsl. Eignarnámsþoli er jafnframt aðili máls að ákvörðun um eignarnám í skilningi stjórnsýsluréttar og nýtur því þeirra réttinda sem stjórnsýslulögina mæla fyrir um.

Eignarnámsheimild eða *heimildarlög* kallast lagaákvæði í almennum lögum sem veitir heimild til eða fyrirskipar eignarnám sbr. 1. gr. eignarnámsl. Geta heimildir til eignarnáms annars vegar verið almennar og hins vegar sérstakar. Algengast er, að eignarnámsheimildir séu almennar, en þær veita heimild til eignarnáms að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Sérstakar heimildir veita heimild til eignarnáms í einstaka tilviki og einstökum eignarréttindum með sérstökum lögum.

2.3 Réttarheimildir

Stjórnarkráin telst til grundvallarlaga en svo eru nefnd þau lög sem ekki verða breytt nema farið sé eftir 1. mgr. 79. gr. stjkskr. Eins og áður hefur verið nefnt er eignarnámsákvæði stjórnarskrárinnar að finna í 72. gr. stjkskr. Þar segir, að eignarrétturinn sé friðhelgur. Engan megi skylda að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf sé fyrir hendi, lagaheimild og fullt verð komi fyrir.

⁷ Borgar Þór Einarsson: „*Með lögum skal (nýtt) land byggja*“, bls. 9.

⁸ Stjórnarskránni hefur tvisvar verið vikið til hliðar á grundvelli stjórnskipulegs neyðarréttar: þegar Alþingi tók þjóðhöfðingjavaldið í sínar hendur árið 1940 og þegar kosningum var frestað árið 1941. Það hefur þó aldrei verið gert á grundvelli efnahagslegrar neyðar.

⁹ Gaukur Jörundsson: „*Um framkvæmd eignarnáms*“, bls. 123.

Almenn lög eru nefnd þau lög sem sett eru af Alþingi og forseti Íslands eða handhafar forsetavalds staðfesta með undirritun sinni sbr. 2., 19. og 26. gr. stjkskr. Það er fortakslaust skilyrði stjórnarskrárinnar að eignarnám verði að eiga sér stoð í lögum. Er hér átt við almenn lög sem sett eru af fulltrúum löggjafarvaldsins. Venja, fordæmi, meginreglur laga eða aðrar réttarheimildir geta því ekki verið grundvöllur eignarnáms. Almenn lög, sem hafa mikla þýðingu í eignarnámsmálum eru lög nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms, stjórnarsýslulög nr. 37/1993 og aðrar eignarnámsheimildir.

Eignarnámslög, eða lög nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms, mæla fyrir um framkvæmd eignarnáms í þrengri merkingu þ.e.a.s. umráðatöku, fráhrarf eignarnema frá eignarnámi o.s.fr.v. Fyrirmæli um ákvörðun um eignarnám eru hins vegar af skornum skammti en þau eru aðallega að finna í ýmsum eignarnámsheimildum og stjórnarsýslulögum nr. 37/1993 (hér eftir ssl.). Í 1. gr. eignarnámsl. segir að við ákvörðun bóta vegna eignarnáms, sem heimilað er í lögum, skuli gætt ákvæða laganna. Sama á við bætur og annað endurgjald, sem lögum samkvæmt skal ákvarða í samræmi við lög um framkvæmd eignarnáms. Gildissvið laganna gildir ekki ótakmarkað um eignarnám eftir öllum eignarnámsheimildum. Í engu skuli þó haggð ákvæðum laga um lax- og silungsveiði, né vatnalaga, nr. 15/1923. Um eignarnám til öflunar vatnsréttinda og aðstöðu til nýtingar þeirra samkvæmt öðrum lögum skuli og fara eftir ákvæðum vatnalaga. Þá skulu einnig haldast ákvæði loftferðalaga,¹⁰ skipulagslaga,¹¹ náttúruverndarlaga¹² og vegalaga¹³ um fresti til að lýsa kröfum vegna tiltekinna eignarskerðinga samkvæmt þeim lögum.

Stjórnarsýslulög nr. 37/1993 gilda um ákvarðanir sem stjórnvöld taka um rétt eða skyldur manna sbr. 1. gr. ssl., þ.m.t. ákvörðunar um eignarnám. Mæla þau fyrir um form- og efniskröfur sem gera verður til ákvörðunar um eignarnám. Ef málsmeðferðarreglum stjórnarsýslulaga er ekki fylgt við töku eignarnámsákvörðunar getur það varðað ógildingu hennar.

Dómaframkvæmd er mikilvæg réttarheimild á sviði eignarnáms en litið er til dómaframkvæmdar m.a. við skýringu og fyllingu á stjórnarskránni. Dómstólar fylgja almennt fordæmum sínum. Hins vegar eru tvö mál sjaldan eins sbr. *Hérd. Rvk. 27. mars 2008 (E-83/2007)* en í því máli hafnaði héraðsdómur því, að hann yrði að fara að fordæmi Hæstaréttar, enda væri ekki sannað að um sambærilegar aðstæður væri að ræða í málunum.

¹⁰ Sbr. 2. mgr. 64. gr. laga nr. 60/1998 um loftferðir.

¹¹ Skipulagslög hafa verið felld úr gildi. Um skipulagsmál gilda nú skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997 en enginn frestur er í lögunum tiltekin til að lýsa kröfum vegna tiltekinna eignarskerðinga sbr. 32. og 33. gr. laganna.

¹² Sbr. 2. mgr. 59. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd (bótakröfu vegna friðlýsingar).

¹³ Sbr. 2. mgr. 40. gr. vegalaga nr. 80/2007.

Réttarvenja getur einnig haft þýðingu við skýringu 72. gr. stjkskr. og við úrlausn mála sem varða eignarnám. Í víðtækri skilgreiningu er venja skilgreind sem hvers konar reglubundin háttsemi. Í þrengri skilgreiningu er venja háttsemi sem er til marks um eða stjórnast af sannfæringu um, að mönnum beri að haga sér á nákvæmlega tiltekin hátt.¹⁴ Því fastmótaðri og eldri, sem venja er, því meiri þýðingu hefur hún sem réttarregla.¹⁵ Dómstólar líta til þess hvernig lagaframkvæmdin hefur verið, en ekki eingöngu til lagabókstafsins. Getur réttarvenja þannig verið til fyllingar lagaákvæði eða jafnvel stjórnarskrá. Litið hefur verið til venju sem réttarheimildar við skýringu á hugtakinu „fullt verð“ í 72. gr stjkskr. Í sératkvæði *Hrd. 1958, bls. 609* var deilt um það hvort eignarnámsspóli eða eignarnemi ætti að bera kostnað af yfirmati. Taldi Ólafur Jóhannesson, sem skilaði sératkvæði í málinu, að ákvæði sem gerði ráð fyrir að yfirmatskostnaður væri greiddur af eignarnámsspóla hefði verði í lögum s.l. 40 ár án þess að nokkrar athugasemdir hafi verið gerðar.

Eðli máls getur einnig verið mikilvæg réttarframkvæmd í málum sem varða eignarnám. Með hugtakinu *eðli máls* er átt við, að leitast sé við að leysa mál á grundvelli reglu sem sé í samræmi við „*eðli máls*“ eða skynsamlegust og eðlilegust eftir öllum málavöxtum og jafnframt hallkvæmust á þjóðfélagslega vísu.¹⁶

Stjórnvaldsfyrirmæli eru sett lög í rýmri merkingu. Er þeim beint út á við að ótilteknum fjölda manna, ólíkt stjórnvaldsákvörðunum. Fela þau í sér réttarreglu og taka til þeirra sem falla undir þau samkvæmt gildissviði þeirra frá því þau hafa verið birt opinberri birtingu.¹⁷ Meðal þeirra stjórnvaldsfyrirmæla sem þýðingu geta haft í eignarnámsmálum er skipulag sbr. skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997. Eftir að skipulag hefur verið birt er það bindandi fyrir stjórnvöld og almenning. Á grundvelli þess er hægt að neyta eignarnámssheimildar í 1. og 2. mgr. 32. gr. skipulags- og byggingalaga ef nauðsyn ber til vegna áætlaðrar þróunar sveitarfélagsins samkvæmt staðfestu aðalskipulagi og 2. mgr. 32. gr. sömu laga á grundvelli gildandi deiliskipulags vegna framkvæmda aðalskipulags.

2.4 Framkvæmd eignarnáms

2.4.1 Almenn

Ferill eignarnáms má í grófum dráttum skipta í fjóra þætti: 1. ákvörðun um eignarnám, 2. beiðni eignarnema til matsnefndar um að bætur verði metnar, 3. niðurstaða nefndarinnar og loks 4. umrádataka af hálfu eignarnema eða fráhrarf af hans hálfu. Til réttarreglna um

¹⁴ Sigurður Línadal: *Um lög og lögfræði*, bls. 151.

¹⁵ Sigurður Línadal: *Um lög og lögfræði*, bls. 176.

¹⁶ Ármann Snævarr: *Almenn lögfræði (fyrri bindi)*, bls. 225.

¹⁷ Páll Hreinsson: *Hæfisreglur stjórnarsýslulaga*, bls. 295.

eignarnámsframkvæmd teljast reglur um handhöfn og meðferð valds til að neyta eignarnámsheimildar, úrlausn um hvaða eignarréttindi skuli tekin eignarnámi og hversu víðtækt eignarnámið skuli vera, um skipan og starfshætti matsnefndar eignarnámsbóta, greiðslu eignarnámsbóta og umráðataka eignarnumins verðmætis af hálfu eignarnema.¹⁸ Reglur um fjárhæð eignarnáms og nauðsyn eignarnáms falla ekki undir framkvæmd eignarnáms í þrengri merkingu.¹⁹ Aðdragandi að ákvörðun um eignarnám getur einnig verið langur og strangur: skipulagsbreytingar, mat á umhverfisáhrifum, leyfi og samningar um landsafnot og/eða önnur fasteignarréttindi, svo fátt eitt sé nefnt. Auk þess þurfa samningsviðræður að fara fram áður en til eignarnáms er gripið sem lokaúrræði.

Í þessum kafla verður farið stuttlega yfir þann hluta framkvæmdarinnar sem snýr að umráðatöku af hálfu eignarnema, fráhrarf frá eignarnámi og varanleika eignarnáms. Er sá hluti ferilsins nátengdur ákvörðun um eignarnám enda er t.d. fráhrarf frá eignarnámi jafnframt afturköllun ákvörðunar um eignarnám.

2.4.2 Beiðni um fyrirtöku máls hjá matsnefnd eignarnámsbóta

Eftir að gild ákvörðun um eignarnám hefur verið tekin, er eignarnema skylt að senda beiðni til matsnefndar eignarnámsbóta um að meta bætur samkvæmt 4. gr. eignarnámsl. Hér er notað orðið *skylt* enda segir í 4. gr. að eignarnemi skuli, þegar hann neytir eignarnámsheimildar sinnar, senda matsnefnd eignarnámsbóta beiðni um, að mat fari fram. Eignarnemi á að hafa frumkvæði að því að leita til matsnefndar eignarnámsbóta. Réttur eignarnámsþola til að hafa frumkvæði að því að leita til matsnefndarinnar er einnig tryggður í þeim tilvikum þegar eignarnemi hefur þegar tekið umráð eignar sbr. 6. gr. eignarnámsl. Er þetta ákveðinn öryggisventill, þegar eignarskerðing hefur í reynd farið fram, án þess að bætur eða trygging fyrir bótum hafi borist til eiganda.²⁰ Mikilvægt er að eignarnemi hafi ekki einn rétt til þess að leita til matsnefndar. Það má í raun gagnrýna, að eignarámsþoli sé ekki veittur réttur til að krefjast fyrirtöku máls fyrr en hann að hann hefur réttilega verið sviptur eign sinni bótalaust.

Matsnefndin tekur afstöðu til þess hvort ákvörðun um eignarnám sé lögmæt áður en hún metur bætur fyrir eignarnám. Í eftirfarandi úrskurði matsnefndar eignarnámsbóta (hér eftir MNE) frá 20. ágúst 1999 kom fram að nefndin taki aðeins til endurskoðunar hvort réttur aðili hafi tekið ákvörðun og hvort lagaheimild sé til eignarnámsins.

¹⁸ Gaukur Jörundsson: „Um framkvæmd eignarnáms“, bls. 124. og *Álit nefndar, sem skipuð var af dómsmálaráðherra til að endurskoða gildandi löggjöf um framkvæmd eignarnáms sbr. ályktun Alþingis hinn 22. apríl 1970*, bls. 59.

¹⁹ *Álit nefndar, sem skipuð var af dómsmálaráðherra til að endurskoða gildandi löggjöf um framkvæmd eignarnáms sbr. ályktun Alþingis hinn 22. apríl 1970*, bls. 59.

²⁰ Gaukur Jörundsson: „Um framkvæmd eignarnáms“, bls. 143.

MNE 20. ágúst 1999 (5/1999)

Matsmál þetta varðaði bætur vegna grjótnáms úr landi Horns í Austur Skaftafellssýslu. Eignarnámsþoli taldi að engin ákvörðun um eignarnám hefði verið tekin en það væri grundvöllur þess að matsnefndin gæti tekið mál til meðferðar. Auk þess hafi málsmeðferðarreglum ekki verið fylgt. Í niðurstöðum matsnefndarinnar rakti hún hlutverk sitt samkvæmt 1. gr. eignarnámsl. að meta bætur fyrir eignarnám. Gæti hún tekið mál til meðferðar að uppfylltum skilyrðum um lagaheimild samkvæmt 5. gr. eignarnámsl. Meti hún svo að lagaheimild sé til staðar ákveði hún fyrirtöku máls. Með hliðsjón af þessu hlutverki nefndarinnar væri ekki á hennar valdi að meta hvort fylgt væri málsmeðferðarreglum við töku ákvörðunar um eignarnám. Var kröfu um frávísun málsins frá matsnefndinni því hafnað.

Með úrskurði *MNE 15. maí 2000 (5/1999)* komst matsnefndin að þeirri niðurstöðu að skilyrði væri til þess veita eignarnema umráð yfir grjóti úr námu eignarnámsþola. Þar sem eignarnámsþoli neitaði að veita umráð efnisins, höfðaði eignarnemi mál til að fá umráð grjótsins með innsetningargerð, sbr. eftirfarandi dóm Hæstaréttar.

Hrd. 21. september 2000 (324/2000)

Sveitarfélagið Hornafjörður, eignarnemi, áfrýjaði dómi héraðsdóms um að hafna innsetningargerð til að fá umráð yfir grjóti úr námu eignarnámsþolans Ó. Var krafan reist á því að matsnefnd eignarnámsbóta hafi heimilað umráðatökuna. Eignarnámsþoli neitaði að veita umráð eignar sinnar fyrr en að undangenginni aðför. Taldi hann ákvörðun um eignarnám ekki lögmæta.

Í dóminum var ákvörðunartöku lýst þannig að Siglingastofnun hafi vísað málinu til matsnefndar eignarnámsbóta eftir að hafa tekið ákvörðun um eignarnám. Í kjölfarið fjallaði Hafnarstjórn um málið og tók einnig ákvörðun um eignarnám. Sveitarstjórn staðfesti aðeins þessa ákvörðun en fjallaði ekki sjálfstætt um málið. Niðurstaða dóms héraðsdóms sem staðfest var af Hæstarétti var að sveitarstjórn hafi ein verið rétti aðili til að taka ákvörðun um eignarnám á grundvelli 16. gr. hafnalaga. Hafi sveitarstjórn ekki tekið gilda ákvörðun um eignarnám og auk þess hafi hvorki verið tilkynnt eignarnámsþola um fyrirhugaða eignarnámsákvörðun né gætt þess að veita andmælarétt sbr. 13. og 14. gr. ssl.

Í niðurstöðu héraðsdóms, sem staðfestur var af Hæstarétti sagði: „Samkvæmt öllu framansögðu verður að telja að sóknaraðili hafi ekki gætt eðlilegs undirbúnings við jafn mikilvæga og íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun og hér um ræðir. Leiðir það til þess að sóknaraðili hefur lagt ógilda ákvörðun fyrir matsnefnd eignarnámsbóta, en það leiðir aftur til þess að ákvörðun matsnefndarinnar um að heimila sóknaraðila umráð umþrættis grjóts er einnig ógild.“

Hæstiréttur taldi sveitarstjórn réttan aðila til að taka þessa ákvörðun en það stjórnvald hafi aðeins staðfest ákvörðun hafnarstjórnar. Hafi ekki verið gætt reglna sem fylgja ber við töku slíkar íþyngjandi stjórnvaldsákvörðunar hjá ákvörðunaraðila. Eignarnámsþoli gat því ekki fengið umráð efnisins enda studdist krafan ekki við lögmæta ákvörðun um eignarnám.

Með þessum dómi eru gerðar mun strangari kröfur til þess að matsnefnd meti hvort lögmæt ákvörðun um eignarnám liggi fyrir. Auk þess að meta hvort eignarnámsákvörðun byggji á lagaheimild og að rétt stjórnvald taki ákvörðun, þarf nefndin einnig að meta hvort málsmeðferðarreglum sé fylgt.

Í nýlegum dómi Hæstaréttar frá 22. janúar sl. kom fram, að matsnefndin þyrfti einnig að taka afstöðu til þess, hvort ákvörðun um eignarnám lægi fyrir áður en hún mæti bætur fyrir eignarnám.

Hrd. 22. janúar 2009.(247/2008)

Vegna breytingar á skipulagi í sveitarfélaginu K, var ákveðið að breyta landspildu sem I og G leigðu á, í íbúðarhúsabyggð. Náðu eignarnámsþoli og eignarnemi samkomulagi um að leita til matsnefndar eignarnámsbóta. Tók matsnefndin málið til meðferðar og kvað upp úrskurð sinn 21. desember 2005.

Niðurstaða Hæstaréttar væri að nefndin hafi ekki verið bær til þess að taka málið til meðferðar enda hafi eignarnámsákvörðun ekki legið fyrir. Skipti engu máli að aðilar höfðu sammælt um að leita til matsnefndar eignarnámsbóta. Var úrskurður matsnefndarinnar því markleysa.

Niðurstaða þessi girðir fyrir að eignarnemi geti sent beiðni til matsnefndar án þess að hafa áður haft nokkur samskipti við eignarnámsþola. Er það vel enda tryggir formleg ákvörðun um eignarnám, að eignarnámsþola sé veittur sá réttur og sú málsmeðferð, sem mælt er fyrir um í stjórnisýslulögum. Á hinn bóginn er það einkennilegt, að matsnefndin geti ekki tekið mál til meðferðar, ef eignarnemi og eignarnámsþoli hafa sammælt um að leita til nefndarinnar eins og í þessu máli. Þá skýtur þetta skökku við, þegar litið er til réttar eignarnámsþola til þess að krefjast fyrirtöku máls hjá matsnefnd eignarnámsbóta á grundvelli 6. gr. eignarnámsl. Varla verður máli vísað frá á þeim grundvelli, að ákvörðun um eignarnám verði að liggja fyrir, ef eignarnemi hefur ekki tekið ákvörðun, en samt tekið umráð eignar. Það er ekki skilyrði 6. gr. laganna að ákvörðun verði að liggja fyrir til þess að eignarnámsþoli geti krafist fyrirtöku, heldur einungis að eignarnemi verður að hafa tekið umráð eignar. Er því líklegt að lagaskilyrði 6. gr. eignarnámsl. verði talin uppfyllt.

2.4.3 Umráðataka eignar

Í 13. gr. eignarnámsl. kemur fram sú meginregla, að eignarnemi geti ekki krafist umráða eignar fyrr en hann hefur greitt eignarnámsþola bætur. Undantekning frá þessari reglu er að finna í 14. gr. sömu laga. Gerir hún eignarnema kleift að fá umráð verðmætisins og ráðast í framkvæmdir, áður en mati er lokið.²¹ Skal eignarnemi þá setja tryggingu fyrir væntanlegum bóttum. Þessi undantekning á fyrst og fremst við, ef sýnt er fram á, að nauðsyn sé á því að fá umráð eignar og bið eftir mati valdi verulegu óhagræði. Athygli vekur, að þetta er ekki sérstaklega tekið fram í ákvæðinu sjálfu, heldur segir einungis að umráðataka geti farið fram áður en greiðsla bóta hefur farið fram. Umráðataka getur einnig farið fram fyrr, ef matsnefnd

²¹ Sjá *Hrd. 17. mars 2005 (349/2004)* þar sem hið eignarnumda var tekið umráðum áður en mat á bóttum fór fram. Dómur Hæstaréttar taldi endurskoðunarvald sitt samkvæmt 17. gr. eignarnámsl. líka taka til endurskoðunar á fjárhæð eignarnámsbóta þegar eignarnemi hefur tekið umráða eignar.

hefur frestað ákvörðun bóta t.d. ef ákvörðun bóta er sérstaklega vandasöm sbr. 2. mgr. 14. gr. eignarnámsl.²² Verður að skýra allar undantekningar frá meginreglunni þröngt, enda hafa framkvæmdir á hinu eignarnumda sérstakt óhagræði í för með sér fyrir eignarnámsþola. Eðlilegra er að bótaákvörðun hafi farið fram og bætur verið greiddar áður en eignarnámsþoli missir umráð eignar sinnar.

2.4.4 Fráhvarf eignarnema frá eignarnámi

Fráhvarf eignarnema frá eignarnámi er heimilt samkvæmt 15. gr. eignarnámsl. Þar er mælt fyrir um, að eignarnemi geti horfið frá fyrirhuguðu eignarnámi segi hann til þess innan mánaðar frá því að mat á eignarnámsbótum liggur fyrir, enda bæti hann allt tjón sem rakið verður til aðgerða hans. Undantekning frá þeirri meginreglu er gerð þegar eignarnámsþoli andmælir fráhvarfi og eignarnemi hefur fengið umráð hins eignarnumda verðmætis. Eignarnemi verður þá að greiða eignarnámsbætur og halda umráðum eignarinnar.

Hrd. 1985, bls. 801

Eignarnemi hvarf frá eignarnámi eftir þann frest sem getinn er í 15. gr. eignarnámsl. Þurfti hann því að kröfu eignarnámsþola að standa við eignarnámið og greiða eignarnámsbætur.

Í *Áliti nefndar um endurskoðun á lögum um framkvæmd eignarnáms* sagði, að eignarnemi gæti haft hagsmuni af því að geta hætt við eignarnámsáform sín, enda sé í mörgum tilvikum ekki á hreinu hvort hagkvæmt eða forsvaranlegt sé að ráðast í framkvæmdir fyrr en ákvörðun bóta liggur fyrir.²³ Af þessum ummælum má ætla að ákvæðið hafi ekki verið hugsað til hagsbóta fyrir eignarnámsþola, heldur sem umþóttunartími sem eignarnemi hafi þar til hann fær úr því skorið hversu hagkvæmt eignarnámið er. Í álitinu sagði jafnframt, að í stað þess að hverfa frá eignarnámi seinna væri öruggara fyrir eignarnema að tilkynna eignarnámsþola að hann vilji fresta ákvörðun um eignarnám uns mat liggur fyrir.²⁴ Samkvæmt *Hrd. 22. janúar 2009 (247/2008)* er ekki hægt að meta bætur fyrir eignarnám fyrr en ákvörðun um eignarnám liggur fyrir. Er þessi leið því ekki lengur fær, enda með öllu óeðlilegt, að eignarnemi leggi fram beiðni að bætur verði metnar eingöngu í því skyni að athuga hvort hagstætt verð fáið fyrir.

Eins og áður sagði má eignarnemi hverfa frá eignarnámi eftir að eignarnámsbætur hafa verið metnar sbr. 15. gr. eignarnámsl. Er þá ljóst, að ákvörðun um eignarnám hefur að öllum

²² Gaukur Jörundsson: „*Um framkvæmd eignarnáms*“, bls. 149.

²³ *Álit nefndar, sem skipuð var af dómsmálaráðherra til að endurskoða gildandi löggjöf um framkvæmd eignarnáms, sbr. ályktun Alþingis hinn 22. apríl 1970*, bls. 80-81.

²⁴ *Álit nefndar, sem skipuð var af dómsmálaráðherra til að endurskoða gildandi löggjöf um framkvæmd eignarnáms, sbr. ályktun Alþingis hinn 22. apríl 1970*, bls. 83.

líkindum verið tekin.²⁵ Ákvörðun um eignarnám er stjórnvaldsákvörðun, og fráhrarf frá eignarnámi því afturköllun stjórnvaldsákvörðunar. Jafnframt er afturköllun ný stjórnvaldsákvörðun sem taka verður í samræmi við stjórnarsýslulög. Afturköllun er það, þegar stjórnvald tekur aftur að eigin frumkvæði lögmæta ákvörðun sína, sem þegar hefur verið birt.²⁶ Væri eðlilegra að sá, sem ákvörðun um eignarnám tekur, myndi jafnframt hafa heimild til að afturkalla ákvörðun.

Um afturköllun stjórnvaldsákvörðana gildir almenn regla í 25. gr. ssl. Þar segir, að stjórnvald geti afturkallað ákvörðun sem tilkynnt hefur verið til aðila máls að eigin frumkvæði ef það er ekki til tjóns fyrir aðila eða ákvörðun er ógildanleg. Með aðila máls er átt við alla aðila máls. Þó ákvörðun um eignarnám sé íþyngjandi fyrir eignarnámsþola er það ekki alltaf honum að meinalausu að horfið sé frá eignarnámi, sbr. *Hrd. 1985, bls. 801*, þar sem eignarnámsþoli krafðist þess að eignarnemi stæði við eignarnámið og greiddi bætur enda var frestur til að hverfa frá liðinn. Ef ákvörðunaraðili afturkallar ákvörðun um eignarnám, án atbeina eignarnema, myndi það í flestum tilvikum vera íþyngjandi fyrir eignarnema.

Afturköllunarheimild stjórnarsýslulaga hefur að geyma almenna heimild til afturköllunar en heimild til að afturkalla má einnig finna í sérlögum og ólögfestum tilvikum. Afturköllunarheimildir eru því ekki einungis að finna í 25. gr. ssl.²⁷ Þrátt fyrir að eignarnámsl. séu sérlög gagnvart stjórnarsýslulögum og gangi almennt framur þeim (*lex specialis*), er í 1. gr. ssl. aðeins mælt fyrir um, að ákvæði laga sem mæla fyrir um strangari málsmeðferðarreglur gangi framur ákvæðum stjórnarsýslulaga. Væri ekki úr vegi að samræma ákvæði eignarnámsl. um fráhrarf frá eignarnámi við 25. gr. ssl. eða skýra ákvæðið til samræmis við það ákvæði á þann veg að fráhrarf frá eignarnámi væri aðeins heimilt, ef það er ekki til tjóns fyrir eignarnámsþola eða eignarnema eða þegar ákvörðun er ógildanleg.

2.4.5 Varanleiki eignarnáms

Ef eignarnám er ekki notað í þeim tilgangi sem til stóð, reynir oft á það hvort eignarnámsþoli megi leysa til sín eignina á ný. Endurheimturéttur er tryggður í eignarnámslögum sumra landa. Slíkur réttur er hvorki tryggður í íslenskum né dönskum rétti.²⁸ Eignarnám verður ekki ógilt eftir að það hefur komið til framkvæmda. Er oft vísað í það sjónarmið, að eignarnámsþoli hefði átt að aðhafast fyrr. Er því ekki líklegt að eignarnámsþola verði veitt umráð á ný, og virðast dómstólar tregir til þess í þeim dómum sem um þetta hafa gengið.

²⁵ sbr. *Hrd. 22. janúar 2009 (247/2008)*.

²⁶ Björn Þ. Guðmundsson: *Lögbókin þín*, bls. 19.

²⁷ Páll Hreinsson: *Stjórnarsýslulögin: skýringarrit*, bls. 247.

²⁸ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 459.

Hrd. 2003, bls. 1158 (388/2002)

Afkomendur eigenda jarðarinnar Fífuhvammis kröfðust viðurkenningar á eignarrétti sínum að lóðinni þar sem eignarnám hafi aldrei farið fram með fullnægjandi hætti eða til vara að eignarnám Póst og fjarskiptastofnunar yrði ógilt. Til þrautavara var þess krafist að eignarnemi, L hf. greiddi þeim andvirði lóðarinnar.

Var talið að eigendur Fífuhvammis hefðu viðurkennt eignarnámið samkvæmt upplýsingum í skjölum frá þeim tíma og með *athafnaleysi sínu*. Höfðu 52 ár liðið frá eignarnáminu.

Voru kröfur um bætur fyrir eignarnámið fyrndar sbr. 4. gr. laga nr. 14/1905 um fyrningu skulda og annarra kröfuréttinda.²⁹

Eignarnemi, eða sá sem á að njóta góðs af eignarnáminu, getur einnig verið ósáttur við eignarnámið að einhverju leyti og reynt að fá því breytt. Dómstólar eru einnig tregir til að ganga að slíkum kröfum án lagaheimildar.

Hrd. 1999, bls. 2777 (40/1999)

Með lögum 11/1936 var ríkinu veitt sérstök heimild til að taka jarðirnar Krýsuvík og Stóra-Nýjabæ eignarnámi. Átti sveitarfélagið H síðan að fá afnotarétt af jörðunum og sýslan G að fá lítt ræktanlegt beitiland. Sveitarfélagið H taldi sig hafa fengið minna landssvæði en því bar. Hæstiréttur taldi aðgerðarleysi sveitarfélagsins um árábil gefa til kynna að það hefði verið ósátt við það sem kom í þess hlut.

3 Almennt um 72. gr. stjórnarskrárinnar

3.1 Sögudrög

Stjórnskipuleg vernd eignarréttar á upphaf sitt að rekja til stjórnarskrár Bandaríkjanna frá síðari hluta 18. aldar. Á Íslandi hefur eignarrétturinn notið stjórnskipulegrar verndar frá setningu fyrstu stjórnarskrár landsins árið 1874. Fyrirmynd þessa ákvæðis er að finna í dönsku stjórnskipunarlögunum frá 1849. Danska stjórnarskrárákvæðið var aftur á móti byggt á belgísku stjórnarskránni og mannréttindayfirlýsingu Frakka frá 1789.

Í mannréttindayfirlýsingu Frakka segir að eignarrétturinn sé „óskerðanlegur og heilagur“ (fr. un droit inviolable et sacré). Tilgangur ákvæðisins var að tryggja rétt einstaklinga gagnvart ríkisvaldinu. Eignarréttur hefur verið talinn eiga rætur að rekja til *náttúruréttar*. Var þetta því talinn náttúrulegur réttur, sem ótækt væri að skerða. Samkvæmt náttúrurétti voru til vissar reglur sem væru hafnar yfir gildandi rétt: óbreytilegar og eilífar.³⁰ John Locke, sem aðhylltist náttúrurétt, taldi þrjár meginástæður fyrir því að telja ætti eignarrétt óháðan lög. Í fyrsta lagi hafi Guð gefið mönnum veröldina til sameignar sem þeir ættu með skynsemi sinni að nýta sér til hagsbóta. Í öðru lagi væri vinna hvers manns hans einkaeign. Í þriðja og síðasta

²⁹ Sjá einnig *Hrd. 2001, bls. 1009 (58/2000)*.

³⁰ Ármann Snævarr: *Almenn lögfræði (fyrri bindi)*, bls. 46.

lagi auki maðurinn verðmæti hluta sem eru í sameign með vinnu sinni, sem hann á sjálfur, og með því færast hluturinn úr sameign í séreign hans.³¹ Vildarréttarmenn, eins og Thomas Hobbes, töldu á hinn bóginn eignarréttinn aðeins afsprengi lagasetningar yfirvalda en þeir höfnuðu því að réttur yrði leiddur af einhverjum frumspekilegum hugmyndum.³²

Án þess að afstaða verði tekin til þessara kenninga vildar- og náttúruvéttarmanna er víst að orðasambandið friðhelgi eignarréttarins verður ekki að skýrt á þann hátt að engar takmarkanir séu leyfðar. Frá upphafi hafa ákveðnar nauðsynlegar takmarkanir á eignarréttinum tíðkast. Má jafnvel orða það á þann hátt að ekki þurfi einungis að vernda einstaklinga gegn ríkisvaldinu heldur einnig samfélagið gegn einstaklingshagsmunum. Sem dæmi má nefna förgun eigna manna sem bein hætta stafar af. Þrátt fyrir friðhelgi eignarréttarins hefur verið viðurkennt að takmarka megji þann rétt til að koma í veg fyrir mögulegt tjón. Verða fleiri dæmi rakin um takmarkanir á eignarréttinum í *kafla 3.3.1.* um almennar takmarkanir á eignarréttindum.

3.2 Skýringarsjónarmið

Stjórnarskráin setur löggjafanum skorður við setningu lagaheimilda. Stafar þessi takmörkun af því að stjórnarskráin er æðsta réttarheimildin samkvæmt íslenskum rétti. Verður henni ekki breytt nema í samræmi við þær reglur sem gilda um breytingu á stjórnarskrá sbr. 79. gr. stjkskr.

Í 72. gr. stjkskr. segir að engan megji skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir. Skýrð almennri orðskýringu er ákvæði 72. gr. stjkskr. mjög stuttort og gefur ekki mikla vísbendingu um hvernig því verður beitt. Engin einhlít skýring er á hugtökum á borð við „eign“ og „að láta af hendi“, hvorki samkvæmt almennri málsvenju né í lagamáli. Er því mikilvægt að líta til annarra atriða en ákvæðisins samkvæmt orðanna hljóðan, við skýringu á stjórnarskrárákvæðinu.

Tengsl 72. gr. stjkskr. við önnur stjórnarskrárákvæði geta komið að gagni við skýringu ákvæðisins. Verður að líta til þess sem eitt af fjölmörgum ákvæðum í stjórnarskránni og sem hluta af ákveðinni heildarmynd. Ákvæðið er staðsett í mannréttindakafla stjórnarskrárinnar og getur staðsetning ákvæðisins í þeim kafla m.a. gefið vísbendingu um skýringu þess. Verður slík skýring t.d. notuð í sambandi við skýringu hugtaksins eign. Nánar verður farið út í þetta síðar í umfjölluninni um hugtakið eign.

³¹ Ólafur Páll Jónsson: *Náttúra, vald og verðmæti*, bls. 88-89.

³² Ólafur Páll Jónsson: *Náttúra, vald og verðmæti*, bls. 86.

Almennt er talið að 72. gr. stjkskr. sé fyrst og fremst reist á réttaröryggissjónarmiðum.³³ Er því ætlað að veita borgurunum vernd gegn því að handhafar ríkisvaldsins geti í krafti valds síns svipt þá eignum sínum. Eiga menn að geta treyst því að þeir geti notið eigna sinna óáreittir.³⁴ Í öðru lagi ber að hafa í huga að ákvæðið tryggir ákveðið jafnræði. Eignarskerðingar, sem taka ákveðna aðila út og bitna á þeim einum, ganga í berhögg við jafnræðissjónarmið. Er því sanngjarn og eðlilegt að bætur komi fyrir slíkar eignarskerðingar.

Almennt telja fræðimenn, að 72. gr. stjkskr. sé eins konar vísiregla (*d. retsstandard*).³⁵ Hún verður því ekki skýrð samkvæmt orðanna hljóðan. Verður einnig að líta til almennar réttarvitundar og laga- og dómframkvæmdar til skýringar og fyllingar á stjórnarskrárákvæðinu.³⁶ Slík skýring getur haft þýðingu við mat á aðgreiningu á eignarnámi og almennum takmörkunum á eignarréttindum, (sbr. kafla 3.1.1), skýringu á hugtakinu eign o.s.fr.v. Dansk fræðimaðurinn Henrik Zahle er ekki fylgjandi þessari kenningu. Hann telur að skýra eigi 72. gr. líkt og önnur stjórnarskrárákvæði, enda sé það ekki frábrugðið öðrum ákvæðum stjórnarskrárinnar sem séu almennt knapporð. Handhafar löggjafarvalds og dómsvalds hvers tíma hafi ekki haft vald til að skýra og fylla ákvæðið á þann hátt sem kenningin vísar til. Sögulegur uppruni ákvæðisins miðist við eignarnám á fasteign og öðru lausafé, en sífellt fleiri réttindi hafi síðar verið felld undir það. Telur Zahle að ekki megi missa sjónar af þessari arfleifð ákvæðisins.³⁷

3.3 Gildissvið 72. gr. stjkskr.

3.3.1 Eignarnám og almennar takmarkanir á eignarréttindum

Þegar stjórnvöld skerða eigur borgaranna í þágu almannahagsmuna er ekki alltaf um eignarnám að ræða. Mikilvægt er að glöggva sig á muninum milli eignarnáms og almennra takmarkana. Það fyrrnefnda veitir rétt til bóta, hið síðarnefnda þarf að þola bótalaust. Almennar takmarkanir eru ekki eignarskerðingar í skilningi 72. gr. stjkskr. og leiðir af því sú gagnályktun, að löggjafinn getur sett ákvæði sem heimila almennar takmarkanir á eignarréttindum án þess að uppfylla þurfi skilyrði stjórnarskrárákvæðisins.³⁸

Löggjafanum er ekki í sjálfsveld sett hvaða eignarskerðingar eru almennar og hvað flokkast undir eignarnám. Hefur það því ekki úrslitaáhrif hvort í lagaheimild sé mælt fyrir um, að bætur skuli koma fyrir eða hvort notað sé hugtakið eignarnám. Mat á því hvort um

³³ Gaukur Jörundsson: „Eign og eignarnám“, bls. 170.

³⁴ Gaukur Jörundsson: *Um eignarnám*, bls. 40.

³⁵ Gaukur Jörundsson: „Eign og eignarnám“, bls. 171 og Alf Ross: *Dansk statsforfatningsret II*, bls. 627.

³⁶ Alf Ross: *Dansk statsforfatningsret II*, bls. 627.

³⁷ Henrik Zahle: *Dansk forstatningsret 3*, bls. 162.

³⁸ Gaukur Jörundsson: „Eignarnám og almennar takmarkanir á eignarréttindum“, bls. 62.

eignarnám eða almennar takmarkanir á eignarréttindum er að ræða ræðst af því, hvort eignarskerðing falli undir 72. gr. stjkskr. og er það því undir stjórnarskrárgjafanum komið.

Í riti sínu *Eignaréttur* skilgreinir Gaukur Jörundsson almennar takmarkanir á eignarréttindum, þannig að um sé að ræða eignarskerðingar, sem leiðir af lögum, koma niður á mörgum eignum eða eigendum, og hafa ekki verulegt fjárhagslegt tjón í för með sér.³⁹ Fjallar hann síðan um fjögur viðmið sem benda til þess að um almennar takmarkanir á eignarréttindum er að ræða. Í fyrsta lagi eru meiri líkur á því að um eignarnám er að ræða ef skerðing hefur verulegt tjón í för með sér. Ef eigandi hefur verið sviptur eignarheimildum sínum að mestu eða að öllu leyti séu meiri líkur á því að um eignarnám sé að ræða, en þegar um lítilfjörlega skerðingu er að ræða.⁴⁰ Í öðru lagi eru almennar takmarkanir á eignarréttindum ekki miðaðar við ákveðna eign heldur leiðir frekar af lagareglu, sem bitnar jafnt á öllum eignum. Almennar takmarkanir eru „almennar“ í þeim skilningi, að þær koma niður á öllum eignum af tilteknu tagi.⁴¹ Eignarnám er ekki almenn eignarskerðing, þar sem því er beint að ákveðinni eign eða eiganda. Eru eignarnámsheimildir því ákveðið frávik frá jafnræðisreglu 65. gr. stjkskr. þar sem segir, að allir skuli vera jafnir fyrir lögum.⁴² Almennar takmarkanir á eignarréttindum eru á hinn bóginn í fullu samræmi við jafnræðisreglu stjórnskipunarlags. Í þriðja lagi eru taldar minni líkur á því, að um eignarnám sé að ræða þegar eiganda er aðeins bannaðar tilteknar athafnir heldur en þegar hann er skyldaður til beinna ráðstafana. Loks ber í fjórða lagi að líta til markmiðs eignarskerðingar en Gaukur Jörundsson telur, að það megi almennt ganga lengra í því að skerða eignarréttindi bóttalaust, ef þær miða að því að vernda líf og heilbrigði manna.⁴³

Atriði eins og réttarvitund manna geta einnig haft áhrif á það, hvað þyki sanngjarnt að bæta.⁴⁴ Tilvísun til réttarvitundar leiðir af því að ákvæði stjórnarskrárinnar er eins konar vísiregla þar sem engar viðhlítandi niðurstöður fást með því að líta einungis til orðalags og uppbyggingar 72. gr. stjkskr.⁴⁵

Sú eignarskerðing, sem almennt hefur verið viðurkennt að sæta verði bóttalaust, er skattlagning. Hafa skattar sérstöðu í réttarskipaninni þar sem þeir þjóna þjóðfélagslegum hagsmunum. Önnur dæmi um skerðingar, sem þjóna almannahagsmunum, er upptaka eigna í

³⁹ Gaukur Jörundsson: *Eignaréttur*, bls. 51.

⁴⁰ Gaukur Jörundsson: *Eignaréttur*, bls. 51.

⁴¹ Gaukur Jörundsson: „*Eign og eignarnám*“, bls. 184.

⁴² Guðrún Gauksdóttir: „*Friðhelgi eignarréttar og jafnræðissjónarmið*“, bls. 770.

⁴³ Gaukur Jörundsson: *Eignaréttur*, bls. 51.

⁴⁴ Gaukur Jörundsson: „*Eign og eignarnám*“, bls. 185.

⁴⁵ Gaukur Jörundsson: „*Eignarnám og almennar takmarkanir á eignarréttindum*“, bls. 88 og 92.

refsiskyni, skaðabótaskylda utan og innan samninga, fyrning o.s.frv. Falla þær utan 72. gr. stjkskr. og koma því ekki bætur fyrir þær eignarskerðingar.

Hrd. 1953, bls. 142

Dómur þessi varðaði skattlagningu á grundvelli 3. mgr. 12. gr. laga nr. 22/1950, um stóreignaskatt. Þrátt fyrir að nokkuð ósamræmi væri milli skattgreiðslu einstakra félaga taldi dómurinn ekki um mismunum að ræða. Skattlagningin bryti ekki í bága við þágildandi 67. gr. stjkskr. (nú 72. gr.) þar sem ákveðin félög væru ekki tekin sérstaklega út úr og skattlögð heldur gengi sama yfir félög sömu tegundar.

Hrd. 1965, bls. 424

Í dóminum sagði að almenni löggjafinn hefði „tvímælalausan stjórnskipulegan rétt til að leggja á þjóðfélagsþegnana skatta og opinber gjöld eftir málefnalegum og reglubundnum sjónarmiðum og svo til, þá er sérstök efni eru til, að skattgilda tiltekna þjóðfélagshópa á eðlisrökréttan og málefnalegan hátt til sérstakra og jafnvel hvers konar almenningsþarfa.“

Í fyrri dóminum frá 1953 var vísað í jafnræðissjónarmið en dómur Hæstaréttar telur að jafnræðis hafi verið gætt með því að ákveðin félög hafi ekki verið tekin sérstaklega út. Væri skattlagningin því ekki í andstöðu við 72. gr. stjkskr.

Hrd. 1986, bls. 706 -

Tvö sveitarfélög höfðuðu mál gegn eigendum Haffjarðarár til heimtu skatts sem heimilt var að leggja á hlunnindi í eigu utansveitarmanna á grundvelli 5. mgr. 3. gr. laga nr. 73/1980 um tekjustofna sveitarfélag. Töldu eigendur Haffjarðarár skattlagninguna fela í sér mismunum á grundvelli búsetu. Væri hún því í andstöðu við jafnræðisreglu og vernd eignarréttar í 72. gr. stjkskr.

Dómur Hæstaréttar tók undir þetta og sagði

„Í máli þessu veltur gjaldskylda áfrýjenda á búsetu þeirra eins og fyrr greinir. Þegar til þess er litið hversu mjög jafnræði þeirra er raskað með þessum skattháttum þykir með tilvísun til grunnreglu 67. gr. stjórnarskrárinnar, samhliða fyrri venju í löggjöf um hliðstæð efni, eigi vera gild lagaheimild fyrir álagningu gjaldsins.“

Í þessum dómi var öndverð niðurstaða miðað við fyrri dóminn, en álagning var talin brjóta í bága við 65. gr. stjkskr. þar sem hún mismunaði fóki eftir búsetu. Hún þótti því ekki standast þágildandi 67. gr. stjkskr. um vernd eignarréttar. Hefur í nær öllum öðrum tilvikum verið hafnað að með skattlagningu felist mismunum.

Oft hafa ákvæði laga nr. 3/1955 um skógrækt verið notuð til skýringar á muninum á almennum takmörkunum eignarréttar og eignarnámi.⁴⁶ Þau hafa nú verið felld úr gildi en þjóna engu að síður sama tilgangi og áður sem dæmi um lagaákvæði sem fela í sér annars vegar eignarnám og hins vegar almennar takmarkanir. Ákvæði laganna takmarka á ýmsan hátt réttindi skógareigenda með því að banna fellingu skógar. Annars vegar er í lögnum að finna ákvæði, sem mæla fyrir um bann við fellingu skógar, að rífa upp viðarrætur, og að beita skóg á afréttum fjarri búfjárhögum á vissum árstímum sbr. 6., 7. og 1. másl. 8. gr. laganna. Er þetta

⁴⁶ Lög nr. 3/1955 um skógrækt komu í stað laga nr. 100/1940 um skógrækt.

dæmi um takmarkanir á eignarréttindum sem koma niður á öllum skógareigendum. Hins vegar er í 2. málsli. 8. gr. laganna bann við beit á skóglendi, sem á við ákveðin landssvæði, þar sem skóglendi er á undanhaldi vegna óhóflegrar beitar. Koma fullar bætur fyrir slíkar skerðingar. Í því tilviki er um eignarnám að ræða.

Dómstólar hafa í fjölda dóma þurft að skera úr um hvar mörkin liggja milli eignarskerðingar án bóta og eignarnáms.

Hrd. 1964, bls. 573 (Sundmarðardómur)

Maður hafði keypt tæki og búnað til sundmarðeldis. Stuttu síðar voru sett lög sem lögðu bann við sundmarðeldi. Taldi bóndinn að með lögnum hafi eignarréttur hans verið skertur en búnaðurinn varð honum ónothæfur. Niðurstaða dómsins var að greiða ætti bónda bætur fyrir það að búnaðurinn varð honum ónothæfur.

Hér er vísað til megingilgangs 72. gr. stjskr. þ.e. að veita borgurum réttaröryggi og bótaskyldan reist á því, að hann hafi reist og aflað tækjanna „í réttmætu trausti þess“ að starfsemin væri heimil að lögum.⁴⁷

Hrd. 1966, bls. 54 (Örn í æðarvarpi)

Dómur þessi varðar árás arnar á æðarvarp. Æðarvarpsbóndi hafði óskað leyfis til að skjóta örninn enda gátu spjöll á æðarvarpinu valdið umtalsverðri skerðingu dúntekna. Leyfi var ekki veitt, enda talið víst að tjón yrði bætt úr ríkissjóði. Bóndinn fékk tjón sitt vegna árásar arnarins ekki bætt þrátt fyrir ítrekuð tilmæli.

Var því haldið fram í héraðsdómi að spjöll sem friðaðir ránfuglar valda á eignum manna væru almennar takmarkanir á eignarréttindum sem eigendur yrðu að sæta bótalaust. Dómur Bæjarþings Reykjavíkur tók undir þetta og taldi bónda ekki eiga rétt á bótum fyrir tjón sitt.

Var talið að tjón bóndans hefði getað orðið mun minna hefði hann óhlyðnast banni stjórnvalda. Staðfest var af dóminum að æðarvörp nytu verndar 72. gr. stjskr. Var það niðurstaða dómsins að bæta ætti bóndanum tjónið sem hann beið við það að beita ekki varnarrétti sínum.

Í þessum dómi var tjón bóndans bætt þrátt fyrir að ekki væri mælt fyrir um í friðunarlöggjöf að bæta ætti tjón sem leiddi af árásum arnar.

Hrd. 1999, bls. 2666 (461/1998)

Nokkur sveitarfélög höfðu fengið leyfi til reksturs sorpurðunarstöðvar á landi ríkisjarðarinnar Kirkjuferjuháleigu í Ölfushreppi. Í leigusamningi þeirra við ríkið höfðu þeir ábyrgst allt tjón gagnvart þriðja manni. Eigendur aðliggjandi jarðar, Auðholts í Ölfushreppi, höfðu mótmælt þessum áformum frá upphafi á þeim grundvelli að hagsmunum þeirra væri raskað og brotið hafi verið gegn reglum nábyllisréttar og friðhelgi eignarréttarins. Höfðu eigendur ætlað jörðina til sumarhúsabyggðar. Heilbrigðisreglugerð takmarkaði verulega not jarðarinnar af hluta landsins.

Dómur Hæstaréttar taldi að þrátt fyrir að óþægindi sem af sorpstöðinni myndu leiða væru tímabundin, væru þau óvenjuleg og veruleg. Höfðu landeigendur ekki mátt búast við því að starfsemi sem ylli slíkum óþægindum yrði sett niður á nágrennajarð þeirra. Þótti dómstólnum því verða að viðurkenna bótarétt fyrir sannanlegt tjón.

⁴⁷ Gaukur Jörundsson: *Um eignarnám*, bls. 40.

Hér virðist Hæstiréttur vísa í einhvers konar lögmætar væntingar með orðunum „áfrýjendur máttu ekki búast við því“ en svipað orðalag var að finna í *Sundmarðardóminum*. Óumdeilt er, að hér var réttur eigenda til nýtingu jarðarinnar skertur. Í niðurstöðu Hæstaréttar var hins vegar ekki vísað í 72. gr. stjkskr. eða vernd eignarréttar. Voru þeim dæmdar bætur fyrir þennan skerta nýtingarrétt. Ekki er skýrt á hvaða grundvelli bætur voru dæmdar, enda ekki um saknæma háttsemi að ræða og ekki líkur á því að um hlutlæga skaðabótaábyrgð hafi verið að ræða í máli, sem varðar tjón af völdum nýtingu fasteignar.⁴⁸

Hérd. Rvk. 27. mars. 2008 (E-83-2007)

Í þessu máli reyndi meðal annars á mörk almennra takmarkana og eignarnáms. Samkvæmt 33. gr. þágildandi vegalaga 45/1994 þurfti samþykki Vegagerðarinnar til að staðsetja mannvirki eða grafa framræsluskurði nær veginum en 30 metra frá miðlínu hans. Dómurinn sagði að með þessu væri hagnýting eignarinnar háð takmörkum og eignarréttur skertur. Hins vegar væri ekki um sviptingu eignarráða að ræða þar sem landeigendur gætu nýtt landssvæðið að öðru leyti. Leit dómurinn til þess að ekki var getið um bætur fyrir takmarkanir sem þessar í vegalögum og að hér væri um almennar kvaðir að ræða sem hvíldu á öllum landeigendum. Enn fremur væri ekki um „líklegt byggingarland“ að ræða. Ættu þeir því ekki rétt á bótum fyrir þær takmarkanir á eignarrétti sem af 33. gr. leiddi.

Dómurinn vísaði í ýmis sjónarmið þess til stuðnings, að um almennar takmarkanir væri að ræða. Þó fallast megi á niðurstöðu dómsins ætti sú staðreynd að ekki hafi verið getið um bætur í vegalögum ekki að hafa mikið vægi þó að dómurinn segi að líta verði til þess. Er það ekki sá mælikvarði sem fara á eftir, þegar ákvarðað er hvort eignarskerðing falli undir almennar takmarkanir eða ekki.

3.3.2 Hugtakið eign

Samkvæmt 72. gr. stjkskr. má engan skylda til að láta af hendi eign sína. Andlag eignarnáms verður því að vera *eign*. Almennt er viðurkennt að stjórnarskrárgjafinn noti hugtakið eign og eignarréttindi í víðtækri merkingu.⁴⁹ Er það til þess fallið að veita eignarréttindum ríkari vernd þar sem fleiri tegundir eignarréttinda munu falla undir 72. gr. stjkskr. Gaukur Jörundsson hélt því fram í riti sínu *Um eignarnám* að varast verði að draga miklar ályktanir af því, að í lögum sé notað hugtakið „eignarréttindi“ heldur taka til sjálfstæðrar skoðunar í hvert skipti, hvort ákvæðið falli undir eignarnámsákvæði stjórnarskrárinnar.⁵⁰ Í framkvæmd er ekki gerður mikill greinarmunur á hugtökunum „eign“ og „eignarréttur“ og eru þau notuð í sömu

⁴⁸ Viðar Már Matthíasson: *Skaðabótaréttur*, bls. 250.

⁴⁹ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 439.

⁵⁰ Gaukur Jörundsson: *Um eignarnám*, bls. 68.

merkingu í 72. gr. stjkskr.⁵¹ Hugtakið eignarréttur hefur þrjár merkingar: tiltekna réttarreglur, ákveðin mannréttindi og fræðigreinin lögfræðinnar (er þá talað um eignarétt)⁵².

Undir hugtakið eign samkvæmt 72. gr. stjkskr. falla fyrst og fremst réttindi, sem verða metin til fjár.⁵³ Fræðimenn hafa dregið þessa ályktun af stöðu 72. gr. stjkskr í mannréttindakafla stjórnarskrárinnar.⁵⁴ Ákvæði 70.-72. gr. stjkskr. veita einkalífínu stjórnskipunarvernd, annars vegar er um að ræða persónulega og huglæga hagsmuni og hins vegar fjármunahagsmuni. Eignarréttarverndin heyrir undir seinni flokkinn. Einnig hefur þessi skilningur á hugtakinu komið fram í dómaframkvæmd, þar sem dómstólar hafa tekið það fram berum orðum, að eignarnám nái til þeirra réttinda sem teljast verðmæti.⁵⁵

Hugtakið eign í stjórnarskrárákvæðinu tekur til hvors tveggja, beins og óbeins eignarréttar.⁵⁶ Beinn eignarréttur hefur verið skilgreindur á þann hátt að „hann sé einkaréttur ákveðins aðila, eigandans, til að ráða yfir tilteknum líkamlegum hlut innan þeirra marka, sem þessum rétti eru sett í lögum og af takmörkuðum (óbeinum) réttindum annarra aðila, sem stofnað hefur verið yfir hlutum.“⁵⁷ Til óbeins eignarréttar teljast meðal annars afnotaréttur, veðréttur og ítaksréttur. Önnur réttindi sem falla undir hugtakið eign samkvæmt 72. gr. stjkskr., eru kröfuréttindi auk höfundarréttinda í vissum afmörkuðum tilvikum.⁵⁸

Hugtakið eign er ekki takmarkað við einkaréttarleg réttindi, heldur geta réttindi opinbers réttareðlis fallið þar undir.⁵⁹ Það er þó meginregla að slík réttindi falli utan hugtaksins.⁶⁰ Þarf að vera hægt að meta þau til fjár, svo þau geti flokkast undir hugtakið eign í skilningi 72. gr. stjkskr. Sum réttindi opinbers eðlis eru of persónulegs eðlis til að geta fallið undir hugtakið eign s.s. eins og ríkisborgararéttur, en hann verður ekki metinn til fjár. Hann er hvorki framseljanlegur, erfist ekki og stendur ekki til fullnustu skuldbindingar. Veita þessi atriði vísbendingu um það hvort eignarréttur hafi stofnast og þar með eign.⁶¹ Sömu vísbendingar benda til þess að kosningaréttur og landvistarréttur teljist ekki eign, í skilningi 72. gr. stjkskr.

Í dómaframkvæmd hafa atvinnuréttindi oft komið við sögu í tengslum við eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar. Almennt er talið að atvinnuréttindi njóti takmarkaðri

⁵¹ Gaukur Jörundsson: *Um eignarnám*, bls. 39.

⁵² Björn Þ. Guðmundsson: *Lögbókin þín*, bls. 94.

⁵³ Gaukur Jörundsson: „*Eign og eignarnám*“, bls. 173.

⁵⁴ Gaukur Jörundsson: „*Eign og eignarnám*“, bls. 173.

⁵⁵ *Dómar Landsyfirréttarins frá 7. ágúst 1916 og 22. janúar 1917*, sem og í *Hrd. 21. júní 1955*.

⁵⁶ Ólafur Lárusson: *Eignaréttur*, bls. 28.

⁵⁷ Gaukur Jörundsson: *Eignaréttur*, bls. 3.

⁵⁸ Björg Thorarensen: *Stjórnskipun. Mannréttindi*, bls. 472.

⁵⁹ Fræðimenn hafa deilt um það hvort orðið „réttindi“ eigi við í þessu samhengi sbr. Gaukur Jörundsson: *Eign og eignarnám*, bls. 174.

⁶⁰ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 444.

⁶¹ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 453.

eignarréttarverndar en hefðbundin eignarréttindi. Atvinnuréttindi í skilningi 75. gr. stjkskr. njóta verndar þess ákvæðis, en ekki 72. gr. stjkskr. Atvinnuréttindi sem byggjast á ákveðnum leyfum eða löggildingu teljast „eign“ manna. Verða slík réttindi því ekki tekin af mönnum bóttalaust.⁶² Það er þó ekki skilyrði eignarréttarverndar, að atvinnuréttindi byggist á opinberum leyfum.⁶³ Hefur löggjafinn nokkuð víðtækar heimildir til að takmarka atvinnuréttindi t.d. til að banna starfsemi, sem talin er óæskileg. Í *Sundmarðardóminum* voru bætur fyrir hús og tæki til sundmarðeldis teknar til greina en ekki bætur fyrir atvinnuréttindi.

Hrd. 1964, bls. 573 (Sundmarðardómur).

Í þessum dómi sem áður hefur verið reifaður í tengslum við almennar takmarkanir eignarréttinda voru málavextir þeir að áfrýjandi setti upp hús og tæki til sundmarðeldis. Stuttu síðar var sundmarðeldi bannað með lögum nr. 11/1951 sem breyttu lögum 112/1947 um loðdýrarækt sem varð til þess að búnaðurinn varð honum ónothæfur (á grundvelli 1. mgr. 6. gr. laga nr. 112/1947 um loðdýrarækt). Dómur Hæstaréttar vísaði til þess að búnaðurinn hafi verið settur upp í trausti þess að starfsemin væri heimil. Krafa hans um bætur því tekin til greina. Hins vegar var ekki fallist á kröfu hans um bætur vegna atvinnuspjalla með vísun í tilgang laganna að koma í veg fyrir hættu og spjöll sem minnar er úr haldi sleppa valdi.

Fræðimenn hafa margoft fjallað um það álitafni, hvort aflaheimildir teljist eign. Sérstaklega bar á því eftir að þágildandi lög nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða voru sett.

Hrd. 1998, bls. 4076 (145/1998)

Í *Veidileyfamálinu* svokallaða var V synjað um leyfi til veiða í atvinnuskyni og aflaheimilda í fiskveiðilandhelgi Íslands. Var deilt um það hvort lög þessi stæðust 65. og 75. gr. stjkskr. „Með þessu lagaákvæði er lögð fyrirfarandi tálmun við því, að drjúgur hluti landsmanna geti, að öðrum skilyrðum uppfylltum, notið sama atvinnuréttar í sjávarútvegi eða sambærilegrar hlutdeildar í þeirri sameign, sem nytjastofnar á Íslandsiðum eru, og þeir tiltölulega fáu einstaklingar eða lögaðilar, sem höfðu yfir að ráða skipum við veiðar í upphafi umræddra takmarkana á fiskveiðum. Var niðurstaða dóms Hæstaréttar að lögin brytu í bága við 65. og 67. gr. stjkskr.

Hrd. 2000, bls. 1534 (12/2000)

Í síðara fiskveiðistjórnunarmálinu, hér eftir nefnt *Vatneyrarmál*, voru menn ákærðir fyrir brot á lögum um stjórn fiskveiða. Var deilt um það hvort lög þessi stæðust 72. og 75. gr. stjkskr. Um aflaheimildir sagði í dómi Hæstaréttar:

„Í 1. gr. laga nr. 38/1990 segir að nytjastofnar á Íslandsmiðum séu sameign íslensku þjóðarinnar. Sé það markmið laganna að stuðla að verndun og hagkvæmri nýtingu þeirra og tryggja með því trausta atvinnu og byggð í landinu. Úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögnum myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir þeim. Réttindi þau, sem felast í úthlutuninni, ráðast þannig af lögnum eins og þau eru á hverjum tíma.“

Í hvorugum dómanna var vísað í 72. gr. stjkskr., en varast ber að draga of miklar ályktanir af orðalagi Hæstaréttar í *Vatneyrarmálinu* á þann veg að úthlutun veiðiheimilda myndi ekki

⁶² Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 445.

⁶³ Björg Thorarensen: *Stjórnskipun. Mannréttindi*, bls. 456.

eignarrétt. Það hefur oft verið staðfest í dómaframkvæmd, að atvinnuréttindi manna sæta takmörkunum löggjafans sbr. *Sundmarðardómurinn*. Hefur þróunin verið í þá átt að atvinnuréttindi eru í auknum mæli talin njóta eignarréttarverndar. Má frekar álykta að með lögunum hafi ekki verið stofnað til nýrra atvinnuréttinda, heldur hafi einungis verið um að ræða staðfestingu á réttindum sem höfðu stofnast með því að menn hafi nýtt sér löglega heimild til fiskveiða.⁶⁴ Í 1. gr. núgildandi (og þágildandi) laga nr 116/2006 segir að nytjastofnar á Íslandsveiðum séu sameign þjóðarinnar. Er það almenn ályktun fræðimanna að ákvæði þetta hafi engin áhrif á það álitafni, hvort aflaheimildir njóti eignarréttarverndar.⁶⁵ Ákvæði 3. ml. 1. gr. sem mælir fyrir um, að úthlutun veiðiheimilda samkvæmt lögunum myndi ekki eignarrétt eða óafturkallanlegt forræði einstakra aðila yfir veiðiheimildum, veitir hins vegar víðtækari heimildir til að skerða þennan rétt manna með lögum.⁶⁶ Hefur þó verið talið, að fyrirvarinn taki einungis til eignarréttar á aflaheimildunum sjálfum, en ekki til verndar á veiðiréttindum sem atvinnuréttindum, sem njóti verndar 72. gr. stjkskr.⁶⁷

Aflahæfi er, eins og atvinnuréttindi, mjög tengd persónu manna. Eru flestir fræðimenn þeirrar skoðunar að aflahæfi, þrátt fyrir þetta einkenni, falli undir hugtakið eign.⁶⁸ Sá skilningur hefur einnig verið staðfestur í dómaframkvæmd.

Hrd. 1998, bls. 1976

Dómur þessi varðaði fjárhæð bóta fyrir varanlega örorku. Dómurinn sagði að í aflahæfi manna fælust eignarréttindi sem njóti verndar 72. gr. stjkskr. Sagði hann enn fremur að það væri ótvíræð heimild löggjafans að mæla fyrir með lögum hvernig ákvarða skuli bætur fyrir skert aflahæfi, enda komi fullar bætur fyrir.

Það er ágreiningslaust, að hugverkaréttindi uppfylla skilyrði um að hafa fjárhagslegt gildi, og að þau verði talin „eign“. Meðal hugverkaréttinda má nefna höfundarrétt, einkaleyfarétt, auðkennarétt og vörumerkjarétt. Af þessum réttindum hefur höfundarrétturinn mesta sérstöðu, en önnur hugverkaréttindi njóta tvímælalaust verndar eignarnámsákvæðis stjórnarskrárinnar.⁶⁹

Ólafur Lárusson færði rök fyrir því, að höfundarverk yrðu ekki tekin eignarnámi, þar sem höfundar hefði svo persónulega hagsmuni að gæta af því að hafa einkarétt til birtingar o.s.frv. Öðru máli gegndi þó eftir andlát höfundar, en þá yrði hugverkið almannaeign.⁷⁰ Þessari kenningu var andmælt af Gauki Jörundssyni með þeim rökum, að 72. gr. stjkskr. veiti þeim

⁶⁴ Björg Thorarensen: *Stjórnskipun. Mannréttindi*, bls. 456.

⁶⁵ Skúli Magnússon: *Um stjórnskipulega eignarréttarvernd og aflaheimildir*, bls. 613.

⁶⁶ Skúli Magnússon: *Um stjórnskipulega eignarréttarvernd og aflaheimildir*, bls. 617.

⁶⁷ Sigurður Línal og Tryggvi Gunnarsson: *Álitsgerð samín að beiðni 9 alþingismanna vegna tiltekinna þátta frumvarps til laga um stjórn fiskveiða*, dags. 1. maí.

⁶⁸ Björg Thorarensen: *Stjórnskipun, Mannréttindi*, bls. 457.

⁶⁹ Gaukur Jörundsson: *Um eignarnáms*, bls. 68 og 70-71.

⁷⁰ Ólafur Lárusson: *Eignaréttur*, bls. 28-29.

eignum sem undir það fellur vernd, en ekki sé með sama ákvæði gefin heimild til að skerða þessu réttindi skilyrðislaust. Minni vernd væri fólgin í því ef höfundarréttindi féllu utan ákvæðisins.⁷¹ Efast má um að hægt sé draga svo víðtækar ályktanir af ummælum Ólafs Lárussonar, að hann hafi ekki talið höfundarrétt njóta verndar 72. gr. stjkskr. Er líklegra að hann hafi átt við að skilyrði 72. gr. stjkskr. yrðu ekki talin uppfyllt, en hann nefnir hvergi að höfundarréttindi falla ekki undir hugtakið eign eða njóta ekki verndar 72. gr. stjkskr. Segir hann einungis að ekki væri hægt að taka þann rétt eignarnám, án þess að rökstyðja það nánar.⁷² Er það almenn skoðun fræðimanna að slík höfundarréttindi falli undir hugtakið eign, sbr. 72. gr. stjkskr. og geti því verið andlag eignarnáms að skilyrðum ákvæðisins uppfylltum.⁷³

3.3.3 „Enginn“ verður skyldaður

Í 72. gr. stjkskr. segir að „*enginn* verði skyldaður til að láta af hendi eign sína“. Er því vísað til þess að allir njóti verndar ákvæðisins. Einskorðast það ekki við þá sem hafa íslenskan ríkisborgararétt eða önnur skilyrði. Sögulegur aðdragandi ákvæðisins bendir til þess, enda var vernd eignarréttar fyrst og fremst veitt mönnum vegna gildis þeirra sem manna, en ekki vegna þjóðernis.⁷⁴ Hún á við einstaklinga sem lögaðila. Allir lögaðilar njóta því verndar, öll félög og opinberar stofnanir. Í *Stjórnskipun Íslands* nefnir Ólafur Jóhannesson það dæmi, að sveitarfélög verði ekki skylduð til að láta af hendi land undir starfsemi eða aðstöðu ríkisins, nema greiddar væru fullar bætur, og lagaheimild væri til staðar.

Ekki er heldur útilokað, að eignir sem staðsettar eru fyrir utan íslenska lögsögu njóti verndar 72. gr. stjkskr. Væri því hægt að taka eignarnámi eign íslenskra manna erlendis, ef lagaheimild væri til staðar. Ólafur Jóhannesson telur að taka þyrfti sérstaklega fram í eignarnámsheimild, ef eignarnám ætti að taka til eigna erlendis.

3.4 „Eignarrétturinn er friðhelgur“

Íslenskir fræðimann hafa talið upphafsákvæði 72. gr. stjkskr. stefnuyfirlýsingu, sem hafi ekki mikla sjálfstæða þýðingu.⁷⁵ Samanborið við síðari hluta ákvæðisins hefur upphafsákvæðið takmarkað sjálfstætt gildi. Í upphafi 1. mgr. 72. gr. stjkskr. segir einfaldlega „Eignarrétturinn er friðhelgur“. Lesið sjálfstætt, gæti ákvæðið gefið til kynna að allsherjar þjóðnýting eignarréttarins væri andstæð stjórnarskrárákvæðinu. Á hinn bóginn hefur verið bent á, að

⁷¹ Gaukur Jörundsson: *Um eignarnáms*, bls. 69.

⁷² Ólafur Lárusson: *Eignarréttur*, bls. 29.

⁷³ Gaukur Jörundsson: *Um eignarnám*, bls. 70, Lárus H. Bjarnason: *Íslensk stjórnlagafræði II*, bls. 303 og Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 463.

⁷⁴ Gaukur Jörundsson: *Um eignarnám*, bls. 84.

⁷⁵ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 439.

stjórnarskrárgjafinn hefði einfaldlega orðað það þannig, að einkaeignarréttinn mætti ekki afnema, ef það hefði verið tilgangurinn.⁷⁶ Þer orðalag ákvæðisins því merki um heimspekilegan og sögulegan uppruna sinn.⁷⁷

3.5 Skilyrði eignarnáms samkvæmt 72. gr. stjkskr.

3.5.1 Almenn

Í síðari hluta 1. mgr. 72. gr. stjkskr. eru talin upp þrjú skilyrði fyrir eignarnámi: almenningsþörf, lagaheimild og fullt verð. Öll þrjú skilyrði verða að vera uppfyllt svo eignarnám verði talið í samræmi við stjórnarskrá. Setja þau löggjafanum skorður við setningu eignarnámsheimilda. Skilyrði stjórnarskrárinnar koma í vega fyrir að sett verði ákvæði, sem t.d. heimila eignarnema ákvörðunarvald um eignarnámsbætur eða gefa stjórnvöldum of víðtækar heimildir til eignarnáms.⁷⁸ Ákvæðinu er ætlað að koma í veg fyrir, að menn verði sviptir eignum, sem þeir hafa öðlast í trausti þess að þeir þurfi ekki að láta af hendi vegna geðþóttaákvæðana stjórnvalda án þess að bætur komi fyrir. Er ákvæðið því byggt á réttaröryggissjónarmiðum.

Stjórnarskrárákvæðið gefur löggjafanum eða framkvæmdarvaldinu að öðru leyti ekki nánari leiðbeiningar. Veitir það löggjafanum allmikið svigrúm til að fylla ákvæði greinarinnar.⁷⁹ Er því mikilvægt við skýringu á stjórnarskrárákvæðinu að líta til eignarnámsheimildar löggjafans, að svo miklu leyti sem þær eru ekki í andstöðu við stjórnarskrá.⁸⁰

3.5.2 Almenningsþörf

Eitt af skilyrðum eignarnáms er að fyrir hendi sé almenningsþörf sbr. 1. mgr. 72. gr. stjkskr. Í þessu felst tvíþætt krafa. Í fyrsta lagi að sú starfsemi eða aðstaða sé svo þýðingarmikil að réttlætlanlegt sé að svipta menn eignum sínum. Í öðru lagi að ekki sé gengið lengra en nauðsyn krefur.⁸¹

Hugtakið almenningsþörf er mjög víðtækt og matskennt. Tæmandi skilgreiningu er því ekki að finna, sem slær því föstu hvað fellur undir hugtakið almenningsþörf. Hins vegar fellur ýmis starfsemi eða aðstaða tvímælalaust undir hugtakið almenningsþörf, svo sem vegafamkvæmdir og aðstaða fyrir skólustarfsemi. Almenn er talið að skilgreina megi

⁷⁶ Gaukur Jörundsson. „Eign og eignarnám“, bls. 170. og Alf Rossa: *Dansk Statsforfatningsret II*, bls. 667.

⁷⁷ Gaukur Jörundsson: *Um eignarnám*, bls. 32.

⁷⁸ Gaukur Jörundsson: *Eignaréttur I* (1982-1983), bls. 84.

⁷⁹ Gaukur Jörundsson. „Eign og eignarnám“, bls. 171.

⁸⁰ Gaukur Jörundsson: „Eign og eignarnám“, bls. 171.

⁸¹ Gaukur Jörundsson. „Um framkvæmd eignarnáms“, bls. 131.

almenningsþörf neikvætt á þann hátt að samfélagshagsmunir, en ekki persónulegir hagsmunir, flokkist þar undir.⁸²

Danski fræðimaðurinn Max Sörensen telur ómögulegt að skýra hugtakið almenningsþörf, enda sé mat á því hvað undir það falli oftast byggt á pólitískum grundvelli.⁸³ Samlandi hans Alf Ross telur, að hugtakið almenningsþörf hafi ekki mikla þýðingu. Það sé sjálfsagt að athafnir stjórnvalda eigi að þjóna almenningsþörf. Leggja verði áherslu á orðið „krefji“. Það verði að vera virkileg þörf að grípa til eignarnáms og það nægi ekki að eignarnám sé hentugt eða æskilegt. Eignarnám verði því ekki einungis að „þjóna“ almannahagsmunum heldur verða þeir einnig að krefjast þess.⁸⁴ Íslenskir fræðimenn staðhæfa, á hinn bóginn, að ekki sé hægt að gera svo stranga kröfu, að almenningsþörf þurfi að vera *knýjandi*. Er ekki nánar færð rök fyrir því að öðru leyti en með þeim orðum að almenningsþörf geti verið fyrir hendi þrátt fyrir að öðrum en stjórnvöldum sé leyft eignarnám.⁸⁵

Fræðimenn deilir á um hvort aðrar ástæður fyrir eignarnámi þurfi að vera fyrir hendi heldur en fjárþörf ríkisins eða sveitarfélaga. Ólafur Jóhannesson telur að gera verði þá kröfu.⁸⁶ Þessu er Alf Ross ósammála, en hann telur ekkert útiloka, að fjárhagsþörf geti uppfyllt kröfu um almenningsþörf. Telur hann að ef löggjafinn hafi metið það svo, að almenningsþörf krefji og fjárhagssjónarmið ráði ákvörðun um að veita lagaheimild, ráði kenningar fræðimanna þar engu um.⁸⁷

Skilyrði um almenningsþörf getur verið fullnægt, þrátt fyrir að eignarnemi sé einkaaðili. Er því ekki hægt að segja, að persónulegir eða einkahagsmunir útiloki, að skilyrðum eignarnáms sé uppfyllt á meðan almannahagsmunir séu einnig til staðar. Sem dæmi má nefna þágildandi 13. og 14. gr. jarðalaga nr. 65/1976, sem veittu landbúnaðarráðherra heimild til að leyfa eiganda og ábúanda jarðar, þar sem skipting hefur átt sér stað, að leysa til sín hinn úrskipta hluta jarðarinnar. Samkvæmt þessu lagaákvæði var skilyrði innlausnar, að hagsmunir sveitarfélags kröfðust þess. Þrátt fyrir þetta var ekki alltaf auðséð, að skilyrðinu um að almenningsþörf *krefji*, hafi verið fullnægt.

UA 8. júní 2000 (2807/1999)

Í þessu máli, sem áður hefur verið nefnt, var kvartað yfir ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins að heimila innlausn samkvæmt þágildandi 13. gr. jarðalaga 65/1976. Kvartendur töldu að 14. gr. laganna færi í berhög við 72. gr. og 75. gr. stjtskr. Í bréfi lögmanns til landbúnaðarráðuneytisins var innlausnin rökstudd með því að

⁸² Max Sörensen: *Statsforfatningsret*, bls. 417 og Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 461.

⁸³ Max Sörensen: *Statsforfatningsret*, bls. 416-417.

⁸⁴ Alf Ross: *Dansk statsforfatningsret II*, bls. 668.

⁸⁵ Ólafur Lárusson: *Eignaréttur*, bls. 31.

⁸⁶ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 453.

⁸⁷ Alf Ross: *Dansk Statsforfatningsret II*, bls. 669-670.

innlausnarbeiðandi hefði hug á að stækka beitarland sitt. Auk þess væru samskiptaörðugleikar milli hans og eigenda hinnar úrskiptu lóðar. Hreppsnefnd Y-hrepps, jarðanefnd Z-sýslu og Bændasamtök Íslands mæltu með innlausninni á þeim forsendum að samskiptaörðugleikar gætu komið í veg fyrir nýliðun ætti sér stað og að jarðir færu í eyði.

Umboðsmaður rakti tilgang jarðalaga í 1. gr. sem væri að tryggja nýtingu lands utan skipulagðra þéttbýlissvæða sé eðlileg og hagkvæm frá þjóðfélagslegu sjónarmiði og að eignarráð á landi og búseta á jörðum sé í samræmi við hagsmuni sveitarfélaga og þeirra, sem landbúnað stunda.

Taldi umboðsmaður þá ástæðu innlausnar að ósættir hafi verið milli landeiganda vera lögmæta, en mikið þyrfti til ef eingöngu ætti að byggja á slíkri ástæðu. Umboðsmaður taldi ekki nægilega upplýst um áform landeigandans að breyta búskaparháttum. Var því ekki nægilegur grundvöllur til að meta þörf fyrir innlausn.

Umboðsmaður tók fram að það væri ekki í verkahring umboðsmanns að leggja mat á það hvernig til hafi tekist um löggjöf sem Alþingi hefur sett. Fjallaði hann því ekki nánar um þetta kvörtunarefni.

Þrátt fyrir að meiri líkur sé á því að skilyrði sé uppfyllt þegar eignarnámi er beitt fyrir aðstöðu eða starfsemi ríkisins, er það ekki alltaf raunin. Dæmi um lagaheimild sem efast má um að uppfylli skilyrði um almenningsþörf eru lög nr. 36/1993 um kirkjugarða, þar sem fram kemur, að heimilt sé að taka hentugt land undir kirkjugarð eignarnámi.⁸⁸

3.5.3 Lagaheimild

Samkvæmt 1. mgr. 72. gr. stjkskr. verður eignarnám ekki framkvæmt nema með stoð í almennum lögum. Stjórnvöld geta ekki íþyngt borgurunum, án þess að hafa til þess heimild í lögum settum af lýðræðislega kjörnum fulltrúum þjóðarinnar. Án slíkrar heimildar er ákvörðun stjórnvalda ólögmæt. Er þessi regla í samræmi við lögmætisregluna sem mælir fyrir um, að athafnir stjórnvalda skuli hafa stoð í lögum. Hún leiðir af 2. gr. stjkskr., sem mælir fyrir um valdmörk löggjafans og handhafa framkvæmdarvalds. Hafi ákvörðun um eignarnám ekki stoð í lögum, munu dómstólar meta hana ógilda.

Fræðimenn á sviði stjórnskipunarréttar hafa velt því fyrir sér, hvort skilyrði stjórnarskrárinnar um lagaheimild feli í sér strangari kröfur en leiða megi af lögmætisreglunni eða hvort hún sér í raun óþarfa endurtekning. Max Sörensen heldur því fram í riti sínu *Statsforfatningsret*, að skilyrðið hafi sjálfstæða merkingu. Geti eignarnám, sem dæmi, ekki átt sér stoð í réttarvenju. Auk þess geri skilyrðið kröfu um, að lagaheimild verði að vera skýrari en almennt leiðir af hinni hefðbundnu lögmætisreglu. Skýrt verður að koma fram til hvaða starfsemi eða aðstöðu, eignarnámið sé veitt til. Aftur á móti verður skilyrðið ekki túlkað þannig, að það þurfi að tiltaka í hvert skipti, hvert sé andlag eignarnáms eða hvaða eign eigi

⁸⁸ Björg Thorarensen: *Stjórnskipun. Mannréttindi*, bls. 467.

að taka eignarnámi.⁸⁹ Lagaheimildir geti því verið almennar og veitt heimild til eignarnáms að tilteknum skilyrðum uppfylltum.

Stjórnarskrárákvæðið er ekki fullnægjandi lagaheimild heldur verður almenni löggjafinn að hafa gefið heimild sína í settum lögum. Þar að auki veitir stjórnarskráin ekki heimild til að hafa eignarnámsheimildir í lögum. Ákvæði 72. gr. stjkskr. er því ekki forsenda fyrir því, að eignarnám sé leyft í almennum lögum, heldur setur þeim skorður, þegar þeir leyfa eignarnám. Eignarnámsl. veita heldur ekki heimild til eignarnáms.

Skilyrði um lagaheimild gerir þá kröfu, að lagaheimild sé að finna í almennum lögum. Verða þau að vera í samræmi við stjórnarskrá og vera gild sbr. eftirfarandi álit umboðsmanns Alþingis.

UA 7. mars 2006 (4113/2004)

Landbúnaðarráðherra veitti eigendum jarðanna A og B leyfi til að taka jörð X og Y lögnámi til að reisa þar varnargarð. Umboðsmaður veitti því athygli að lögnámið væri byggt á brottfallinni eignarnámsheimild. Hafði erindið verið svo lengi í afgreiðslu ráðuneytisins að á þeim tíma hafði heimildin verið felld úr gildi. Taldi umboðsmaður þetta ekki vera fullnægjandi lagaheimild til eignarnáms. Beindi hann þeim tilmælum til ráðuneytisins að málið yrði tekið til meðferðar á ný.

3.5.4 Fullt verð

Þriðja skilyrðið sem 1. mgr. 72. gr. stjkskr. setur er, að fullt verð komi fyrir hið eignarnumda verðmæti. Kemur það oftast fram í eignarnámsheimildinni. að bætur skuli koma fyrir. Það er þó ekki forsenda fyrir bótarétti enda er hann tryggður af ákvæði stjórnarskrárinnar.⁹⁰

Skilyrði um fullt verð kemur í veg fyrir, að eignarnámsheimildir verði þannig úr garði gerðar, að ótryggt sé hvort eignarnámsþoli fái eignarnámsbætur.⁹¹ Hefur þetta auk þess ákveðin varnaðaráhrif og girðir fyrir að eignarnámsheimildar sé neytt án þess, að nauðsyn sé fyrir hendi. Þurfa eignarnemar því að vega og meta hvort fjárhagur þeirra leyfi.

Almennt er talið andstætt stjórnarskrá, ef eignarnema er falinn ákvörðunarréttur um fjárhæð bóta. Til þess að koma í veg fyrir hlutdræga ákvörðun um bætur er matsnefnd eignarnámsbóta falið að meta eignarnámsbætur sbr. 4. gr. eignarnámsl.

Við eignarnám fellur ýmis aukakostnaður á eignarnámsþola, sem ósanngjarnt væri að hann sæti upp með. Auk þess væri það andstætt skilyrði 72. gr. stjkskr. um fullt verð. Má sem dæmi nefna kostnað við að gæta hagsmuna sinna gagnvart eignarnema og kostnaður af yfirmati.

⁸⁹ Max Sörensen: *Statsforfatningsret*, bls. 414-415.

⁹⁰ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 455.

⁹¹ Gaukur Jörundsson: „*Um framkvæmd eignarnáms*“, bls. 124.

UA 23. desember 2002 (3541/2002)

Var meðal annars kvartað undan því að Matsnefnd eignarnámsbóta hefði hafnað því að eignarnema bæri að standa undir þeim kostnaði sem af því hlaut að eignarnámsþoli gætti hagsmuna sinna vegna ákvörðunar um eignarnám. Umboðsmaður rakti 72. gr. stjkskr. og sagði að rétturinn til fullra bóta yrði að vera raunhæfur og virkur. Sá kostnaður sem um ræddi leiddi af því að eignarnámsþoli leitaði lögættra leiða til að fá úr því skorið hvort eignarnámsákvörðun væri reist á lögum og málefnalegum forsendum.

Hrd. 1958, bls. 609

Dómur þessi varðaði eignarnám á grundvelli laga nr. 113/1952 um lausn ítaka af jörðum. Fengnir voru matsmenn til að gera mat og gefa álit um ítakið í því skyni að annars eiganda leysti það til sín. Voru hagsmunir eignarnema af því að njóta ítaksins metnir meiri en þau not sem eignarnámsþoli gæti haft af því. Þessu vildi eignarnámsþoli ekki una og krafðist yfirmats. Komst dómurinn að þeirri niðurstöðu að 10. gr. laga nr. 113/1952 um greiðslu yfirmatskostnaðar af hendi eignarnámsþola samrýmdist ekki skilyrði 72. gr. stjkskr. um „fullt verð“ og hefði því ekki lagagildi.

Í sératkvæði Ólafs Jóhannessonar taldi hann löggjafann hafa heimild til þess að ákveða með lögum að eignarnámsþoli skuli taka þátt í kostnaði sem leiddi af yfirmatsgerð. Væri með því spornað við þarflausu málskoti á mati dómkvaddra manna. Hafi ákvæði af svipuðum toga verið í gildi síðastliðinn 40 ár, án þess að gildi þeirra hafi nokkru sinni, svo kunnugt sé, verið véfengt fyrir dómi.

Þetta eru mjög eðlilegar niðurstöður í ljósi þess, að við ákvörðun um eignarnám er jafnframt verið að ganga á stjórnarskrárvarin rétt manna til eignarréttar. Eignarnámsþoli ætti að geta gætt hagsmuna sinna, án þess að eiga í hættu á að bera allan kostnað af því sjálfur. Auk þess, hvetur það stjórnvöld til þess að haga ákvörðun um eignarnám þannig, að hún sé í fullu samræmi við stjórnarskrá og stjórnsýslulög. Það ætti í öllum tilvikum að vera andstætt skilyrði um "fullt verð". Að öðrum kosti er ekki um að ræða raunhæfan og virkan rétt eignarnámsþola til fullra bóta. Þetta er þó ekki alltaf raunin sbr. nýlegur *dómur Hæstaréttar frá 2. október 2008*.

Hrd. 2. október 2008 (619/2007)

Eignarnámsþoli krafðist þess að honum yrði greiddur kostnaður sem hann varð fyrir við hagsmunagæslu í tengslum við kæru á mati á umhverfisáhrifum af lagningu hringvegar með tilheyrandi efnistöku á áreyrum Norðurár í Skagafirði. Vísað hann í samkomulag milli aðila þar sem fram kom að eignarnámsþola yrði greiddar bætur fyrir fjárhagslegt tjón af framkvæmdum eignarnema og skilyrði 72. gr. stjkskr. um að fullt verð skyldi koma fyrir eignarnám. Matsnefnd eignarnámsbóta tók kostnaðinn til greina. Niðurstaða Hæstaréttar var hins vegar sú að þessi kostnaður félli ekki undir kostnað við rekstur matmáls sbr. 11. gr. laga um framkvæmd eignarnáms. Hafi matsnefndin því farið út fyrir valdsvið sitt þegar hún tók kostnaðinn til greina við mat á bótum.

Í þessum dómi tekur dómurinn aðeins afstöðu til þess, hvað falli undir 11. gr. eignarnámsl. Þar sem kostnaðurinn féll ekki undir það ákvæði, hafði matsnefndin ekki heimild til að taka

tillit til hans við ákvörðun bóta. Var ekki tekin afstaða til þess hvort 11. gr. eignarnámsl. gæti verið í andstöðu við skilyrði 72. gr. stjkskr. um fullt verð.

3.6 Vernd eignarréttar samkvæmt 1. gr. 1. viðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu

Eignarrétturinn er verndaður í 1. gr. 1. viðauka Mannréttindasáttmála Evrópu (hér eftir MSE). Sáttmálanum hefur verið veitt lagagildi með lögum nr. 62/1994. Í ákvæðinu segir:

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 hagar almennings eða til þess að tryggja greiðslu skatta eða annarra opinberra gjalda eða viðurlaga.

Ákvæði um vernd eignarréttar var ekki í Mannréttindasáttmálanum, þegar hann var undirritaður árið 1950. Var mikill ágreiningur meðal aðildarríkja um orðalag ákvæðisins og ríkin voru treg til þess að gefa alþjóðlegri stofnun vald til þess að endurskoða löggjöf þeirra og skipan á sviði eignarréttar.⁹² 1. gr. samningsviðauka nr. 1 við sáttmálann um friðhelgi eignarréttarins kom inn í sáttmálann, þegar viðaukinn var undirritaður 1952, og öðlaðist gildi 18. maí 1954.

Uppbygging ákvæðisins svipar til 72. gr. stjkskr. að því leyti, að í fyrri másl. 1. mgr. er kveðið á um friðhelgi eignarréttarins og síðan eru skilyrði eignarskerðingar upptalin í síðari másl. 1. mgr. Eignarskerðing getur, annars vegar, verið svipting eigna (*e. deprivation*), sem verður að uppfylla skilyrði síðari másl. 1. mgr. ákvæðisins. Hins vegar er um að ræða eignarskerðingu samkvæmt 2. mgr., sem felur í sér skorður á notkun eigna í almannabágu (*e. control of the use of property*). Er slík eignarskerðing sambærileg almennum takmörkunum eignarréttar í íslenskum rétti. Undir það ákvæði fellur einnig skattlagning, sektir og aðrar eignarskerðingar, sem almennt er viðurkennt að sé í almannabágu.

Skerðingar á eignarrétti, sem ekki falla undir síðari másl. 1. mgr. eða 2. mgr., geta fallið undir fyrri másl. 1. mgr., sem mælir fyrir um almenna vernd eignarréttar.⁹³ Hefur almenna ákvæðið því sjálfstæða þýðingu við mat á því, hvort eignarskerðing falli undir 1. gr. 1. viðauka MSE. Í samanburði við íslenskan rétt hafa fræðimenn talið upphafsákvæði 72. gr.

⁹² Guðrún Gauksdóttir: „Friðhelgi eignarréttar“, bls. 474.

⁹³ MDE, James o.fl. gegn Bretlandi 21. febrúar 1986 (8793/79).

stjkskr. einungis stefnuyfirlýsingu.⁹⁴ Hefur eignarskerðing því ekki verið talin stangast á við upphafsákvæði 72. gr. stjkskr., nema það falli undir síðari másl. greinarinnar.

Skilyrði fyrir því, að eignarskerðing samræmist 1. gr., er að hún eigi stoð í lögum og þjóni almannahagsmunum. Auk þess verður hún að vera í samræmi við almennar meginreglur þjóðarréttar. Með skilyrði Mannréttindadómstólsins um lagaheimild er ekki gerð sú krafa, að heimild verði að vera í almennum settum lögum. Verður hún fyrst og fremst að vera aðgengileg og fyrirsjáanleg þannig að borgararnir geti séð fyrir með auðveldum hætti hverjar afleiðingar tiltekinnar ráðstöfunar verða.⁹⁵

Aðildarríkin hafa ríkan rétt til að ákveða sjálf, hvort skilyrði um að „hagur almennings þjóði“ sé uppfyllt, enda þekki þau betur til haga og þarfa ríkisins.⁹⁶ Við mat á því, hvort almenningshagsmunir séu fyrir hendi, er meðal annars litið til eðlis eignarskerðingar. Hefur dómstóllinn talið ríkin hafa sérstaklega víðtæka heimild til mats, þegar eignarskerðing hefur félagslegt eða efnahagslegt markmið.

MDE, Mellacher gegn. Austurríki, 19. desember 1989 (10522/83; 11011/84; 11070/84)

Samkvæmt nýjum austurrískum lögum var sett þak á upphæð leigu. Varð það til þess að sammingsbundin leiga var lækkuð með dómi. Taldi dómurinn að með þessu hafi tekjur leigusala af fasteigninni verið skertir. Var um að ræða takmörkun á notkun eignar. Hafi meðalhófs verið gætt og því brutu lögin ekki gegn 1. gr. 1. viðauka MSE.

Svigrúm aðildarríkjanna til að meta, hvenær eignarskerðing þjóni almannahagsmunum, tekur einkum til ákvörðunar um það hvert markmið eignarskerðingar á að vera. Val á því hvaða leið á að fara til að ná því markmiði sætir frekar endurskoðun Mannréttindadómstólsins, heldur en markmiðið sjálft. Tengist endurskoðunin beitingu meðalhófsreglunnar. Í *Brumarescu gegn Rúmeníu* komst dómstóllinn í fyrsta skipti að því að almannahagsmunir hafi ekki verið fyrir hendi:

MDE, Brumarescu gegn Rúmeníu, 28. október 1999 (28342/95)

Húseign var þjóðnýtt bótalaust. Var komist að því í dómstóli á fyrsta dómstigi aðildarríkisins árið 1993 að þjóðnýtingin hafi verið ólögmat. Ári síðar fengu kærendur umráð eignarinnar. Yfirvöld höfðu síðan mál fyrir Hæstarétti og kröfðust þess að fyrri dómurinn yrði ógiltur. Varð niðurstaða dómsins yfirvöldum í vil.

Mannréttindadómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að ekki hafi verið sýnt fram á almannahagsmuni og að meðalhófs hafi ekki verið gætt.

Við mat dómstólsins á því hvort eignarskerðing falli undir seinni másl. 1. mgr., hefur hann einkum litið til þess hvort um afnám eða yfirfærslu eignarréttar sé að ræða. Þó svo að

⁹⁴ Gaukur Jörundsson: *Um eignarnám*, bls. 11-36.

⁹⁵ Guðrún Gauksdóttir: „*Friðhelgi eignarréttar*“, bls. 493.

⁹⁶ *MDE James o.fl. gegn Bretlandi, 21. febrúar 1986 (8793/79).*

yfirfærsla eignarréttar hafi ekki átt sér stað, getur verið um að ræða *eignarsviptingu í raun* eða *expropriation de facto*. Í seinna tilvikinu hefur eigandi enn löglega eignarheimild, en hefur misst öll eignarráð yfir henni. Þarf eignarsvipting *í raun* að uppfylla ströng skilyrði, svo hún verði talin eignarskerðing í skilningi 1. gr.

MDE, Papamichalopolous gegn Grikklandi, 24. júní 1993 (14556/89)

Árið 1967 var sjóhernum afhent landssvæði með heimild í lögum. Hluti landssvæðisins var í eigu kæranda, Papamichalopolous. Ári síðar var ákveðið að landinu skyldi skilað en aldrei varð af því. Árið 1978 var eignarréttur kæranda viðurkenndur en tilraun til að endurheimta umráð landsins báru engan árangur. Var kærendum síðan tilkynnt að þeim stæði til boða annað land í stað þess sem hafði verið látið sjóhernum í té. Varð ekkert af þeirri fyriráætlun, enda ekkert land í boði. Mannréttindadómstóllinn taldi hvorki um almennar takmarkanir á eignarréttindi að ræða samkvæmt 2. mgr. né lögformlegt eignarnám samkvæmt seinni málslið 1. mgr. Þar sem kærundur höfðu misst ráðstöfunarrétt yfir landinu en eignarrétturinn hafði ekki verið færður yfir til sjóhersins, var um að ræða eignarnám í raun.

Í fjölda dóma hefur verið staðfest að eignarnám falli undir seinni másl. 1. mgr. 1. gr., sbr. eftirfarandi dómur.

MDE, Katikaridis o.fl. gegn Grikklandi 15. nóvember 1996 (19385/92)

Gríska ríkið tók landssvæði eignarnámi í þeim tilgangi að byggja vegbrú yfir hraðbraut. Komu engar bætur fyrir. Var það talið vega á móti eignarskerðingunni að landeigendur gætu haft ávinning af stofnveginum. Mannréttindadómstóllinn taldi þetta of ósveigjanlegt fyrirkomulag og að um brot á 1. gr. 1. viðauka væri að ræða.

Eyðilegging eigna telst einnig eignarsvipting í skilningi seinni málsliðar 1. mgr. 1. gr. Mannréttindadómstóllinn hefur staðfest þetta í fjölda mála milli tyrknesku herlögreglunnar og félaga í PKK (kúrdíska þjóðarflokknum).⁹⁷ Er þetta í samræmi við íslenskan rétt. Hefur þjóðnýting og innlausnarréttur skattayfirvalda verið talinn falla undir ákvæðið.

MDE, Lithgow o.fl. gegn Bretlandi 8. júlí 1986 (9006/80; 9262/81; 9263/81; 9265/81; 9266/81; 9313/81; 9405/81)

Lög um flugvéla og skipasmíðaiðnað frá 1977 mæltu fyrir um þjóðnýtingu nokkurra fyrirtækja. MDE taldi óumdeilt að um eignarsviptingu væri að ræða í skilningi 1. gr. 1. viðauka MSE. Var hins vegar ekki talið að 1. gr. 1. viðauka MSE hafi verið brotin.

Þegar Mannréttindadómstóll Evrópu metur, hvort eignarskerðing sé andstæð seinni másl. 1. mgr. 1. gr. 1. viðauka sáttmálans, er það gert í þríþættu prófi. Í fyrsta lagi er metið hvort eignarskerðingin hafi lagastöð. Í öðru lagi hvort það stefni að lögsmætu markmiði. Í þriðja lagi hvort meðalhófs sé gætt (*e. proportionality test*).

⁹⁷ Sjá t.d. *MDE, Akdivar o.fl. gegn Tyrklandi 16. september 1996 (21893/93)*.

Annað skilyrðið, sem MDE hefur mótað í dómframkvæmd, er skilyrðið um lögmætt markmið. Aðildarríkin eru talin hafa mikið svigrúm til mats (*e. margin of appreciation*) á því hvort þessu skilyrði sé fullnægt. Í ákvæðinu eru ekki talin upp þau markmið, sem heimila skerðingu, eins og oft tíðkast í sáttmálanum. Ekki er heldur sett það skilyrði, að skerðingar séu „nauðsynlegar í lýðræðisþjóðfélagi“. Þetta er merki um það hversu mikið svigrúm ríki hafa til að meta markmið eignarskerðingar. Ákvæðið ber þess einnig merki, hversu mikill ágreiningur var um orðalag þess.

Beiting meðalhófsreglunnar (*e. proportionality test*) byggir á málamiðlun milli einkaeignarréttarins og almannaþarfa.

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

Vegna skipulagsbreytinga var sett bann við nýbyggingum á ákveðnum svæðum í Stokkhólmi. Auk þess hafði borgarstjórn verið gefin heimild til að beita eignum á því svæði eignarnámi. Á eign annars kærands gildi heimild til eignarnáms í 23 ár og byggingarbann í 25 ár, en fyrir hinn voru það 8 og 12 ár. Auk þeirra takmarkana á eignarráðum sem af byggingarbanni leiddi var eignarnám yfirvofandi í fjölda ára. Komst MDE að þeirri niðurstöðu að meðalhófs hafi ekki verið gætt.

Við mat á því hvort meðalhófs hafi verið gætt er einkum litið til þess, hvort bætur hafi komið fyrir eignarskerðingu. Í 1. gr. 1. viðauka er ekki sett skilyrði að endurgjald komi fyrir eignarsviptingu, eins og í eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar. Einnig hefur Mannréttindadómstóllinn staðfest í dómi sínum, að eignarnám án bóta stangist ekki á við sáttmálann.⁹⁸ Þó þurfa sérstakar aðstæður að réttlæta það, að engar bætur komi fyrir eignarsviptingu.⁹⁹ Stangast það venjulega á við meðalhófsreglu, ef viðunandi bætur koma ekki fyrir. Samt sem áður hefur dómstóllinn gert kröfu til greiðslu bóta á grundvelli reglunnar um meðalhóf, þegar eignarskerðing er sérstaklega íþyngjandi. Geta eignarnámsbætur einnig haft þau áhrif, að dómstóllinn telji frekar að skilyrðum meðalhófs hafi verið gætt.¹⁰⁰

Ákvæði 1.gr. 1. viðauka Mannréttindasáttmála Evrópu hefur ekki mikla þýðingu í íslenskum rétti vegna þess, að 72. gr. stjkskr. er almennt talin veita ríkari vernd gegn skerðingu á eignarréttindum en ákvæði sáttmálans. Fyrri másl. 1. mgr. 1. viðauka MSE hefur þó sjálfstæða þýðingu, ólíkt því sem tíðkast í íslenskum rétti. Hefur því verið haldið fram að eignarréttarákvæði MSE gæti haft áhrif á skýringu íslenskrar löggjafar, sem hefur í för með sér almennar takmarkanir á eignarréttindum. Nánar tiltekið gæti meðalhófsregla, sem svo oft er vísað til í dómum MDE, haft þýðingu þegar almennar takmarkanir eru annars vegar.¹⁰¹ Má

⁹⁸ *MDE Jahn and others v. Germany, 30. júní 2005 (46720/99, 72203/01 og 72552/01).*

⁹⁹ *MDE Holy Monasteries gegn Grikklandi, 19. desember (13092/87 og 13984/88).*

¹⁰⁰ P. van Dijk og G.J.H. van Hoof: *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, bls. 628.

¹⁰¹ Guðrún Gauksdóttir: „*Friðhelgi eignarréttar og jafnræðissjónarmið*“, bls. 772.

sem dæmi nefna dóm Mannréttindadómstólsins *MDE Chassagnou o.fl. gegn Frakklandi*, þar sem dómstóllinn beitti meðalhófsreglunni til að ákvarða, hvort um eignarskerðingu í skilningi 2. másl. 1. mgr. 1. gr. væri að ræða. Dómurinn taldi yfirfærslu veiðiréttinda til veiðifélaga hafa keyrt úr hófi fram, þar sem landeigendur, sem ekki stunduðu veiðar, hafi ekki fengið viðunandi bætur fyrir hana.¹⁰²

Dómar Mannréttindadómstólsins hafa þó ekki bindandi gildi, að íslenskum rétti, sbr. 2. gr. laga nr. 62/1994 um Mannréttinasáttmála Evrópu. Hins vegar geta úrlausnir dómstólsins haft leiðbeiningargildi í íslenskum rétti fyrir dómstóla og stjórnvöld við skýringu á einstökum ákvæðum sáttmálans.¹⁰³

Í nokkrum dómum Hæstaréttar hafa aðilar vísað til 1. gr. 1. viðauka MSE til stuðnings þess, að þeir hafi „réttmætar væntingar“ til þess að njóta verndar eignarréttar.¹⁰⁴ Gerir MDE ekki skilyrði í þessum málum, að um eignarrétt sé að ræða heldur eru lögmætar væntingar til eignarinnar nægjanlegar.¹⁰⁵ Hæstiréttur hefur þó ekki fallist á það í dómum sínum, að „réttmætar væntingar“ hafi verið til staðar, sbr. þjóðlendumálin *Hrd. 21. október 2004 (48/2004)* og *Hrd. 11. maí 2006*. Í fyrra dóminum vísuðu landeigendur í 1. gr. 1. viðauka Mannréttinasáttmálans til stuðnings því, að þeir hefðu lögmætar væntingar til þess, að eignarréttur þeirra að löndum í Biskupstungum í Bláskógabyggð nyti verndar. Töldu landeigendur ákvæði sáttmálans veita enn ríkari vernd en 72. gr. stjkskr. og að í dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu væri meiri gaumur gefinn réttmætum væntingum eigenda. Ríkið hafi, með einum eða öðrum hætti, viðurkennt eignarrétt þeirra, t.d. með því að þinglýsa athugasemdarlaust eignarréttaryfirlýsingum. Dómur Hæstaréttar féllst ekki á, að landeigendur hefðu haft réttmætar væntingar vegna afskiptaleysis stjórnvalda. Í *Hrd. 11. maí 2006 (454/2005)* fór Hæstiréttur að fyrra fordæmi sínu í máli *Hrd. 21. október 2004 (48/2004)* og taldi landeigendur ekki hafa haft réttmætar væntingar.¹⁰⁶

¹⁰² *MDE, Chassagnou o.fl. gegn Frakklandi*, 29. apríl 1999 (25088/94, 28331/95 og 288443/95).

¹⁰³ Alþt. 1992-1993, A deild, bls. 5890.

¹⁰⁴ Íslenskir dómstólar hafa ekki tekið afstöðu til þess hvort aðilar hafi lögmættar væntingar þó málsaðilar hafi byggt á þeim í kröfum sínum sbr. þó *Hrd. 1964, bls. 573 (sundmarðardómur)* sem áður hefur verið vísað í þar sem dómur Hæstaréttar vísað til þess að eigandi hefði aflað tækja og búnaðar í „réttmættu trausti“ þess að sundmarðeldi væri heimilt að lögum.

¹⁰⁵ Í *MDE, Pine Valley Developments Ltd. o.fl. gegn Írlandi*, 29. nóvember (1991 12742/87) vísaði dómstóllinn í fyrsta skipti til lögmætra væntinga í tengslum við 1. gr. 1. viðauka MSE en í því máli var byggingaleyfi ógilt þar sem það hafði ekki stöð í lögum. „[...] the applicants had at least a legitimate expectation of being able to carry out þeir proposed development and this has to be regarded, for the purposes of Article 1 of Protocol No. 1 as a component part fo the property in question.“

¹⁰⁶ Landeigendur kærðu þessa niðurstöðu Hæstaréttar til Mannréttindadóms Evrópu. Í ákvörðun um meðferðarhæfi kæru Ákv. *MDE Þorlákur Örn Bergsson o.fl.* 23. september 2008 nr. 4641/064 var ekki talið um „eign“ að ræða samkvæmt 1. gr. 1. gr. viðaukans. Tæki það hugtak ekki til réttarins til að öðlast eignir fyrir hefð.

4 Eignarnámsheimildir

4.1 Almennar og sérstakar eignarnámsheimildir

Samkvæmt 72. gr. stjkskr. skal eignarnám hafa stoð í lögum. Lagaheimildir til eignarnáms er að finna víðs vegar í löggjöfni. Í eignarnámsl. er ekki að finna heimild til eignarnáms, né er þar tekið fram í hvaða tilgangi eignarnámi megi beita. Er það þó algengt í eignarnámslöggjöf Norðurlandþjóðanna, að tilgreint sé í eignarnámslögum til hvaða starfsemi eða aðstöðu eignarnámsheimild megi veita, sbr. 2. gr. norsku eignarnámslaganna (*n. lov om overføring av fast eiendom*). Í íslenskum rétti er venja að tala um, annars vegar, almennar eignarnámsheimildir, og hins vegar sérstakar eignarnámsheimildir. Verður í næstu köflum fjallað um það í hverju munurinn á þessum heimildum liggur.

4.1.1 Almennar eignarnámsheimildir

Áskilnaður 72. gr. stjkskr. um, að lagaheimild þurfi til eignarnáms, gerir ekki þá kröfu til löggjafans, að hann skuli taka sjálfstæða ákvörðun um hvert tilvik eignarnáms fyrir sig. Með almennum heimildum er veitt víðtæk heimild til eignarnáms, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Heimildir geta, annars vegar, verið háðar afmörkuðum lögákveðnum skilyrðum eða hins vegar teygjanlegum skilyrðum, sem háðar eru mati. Algengara er að heimildir séu háðar mati. Þrátt fyrir að þær geti verið víðtækar, verða þær samt sem áður að uppfylla ákveðin lágmarksskilyrði. Það verður meðal annars að koma fram í þágu hvers konar starfsemi eða aðstöðu eignarnámi megi beita. Mega þau ekki vera of víðtæk, þannig að aðeins sé tilgreint að eignarnám sé heimilt, ef almenningsþörf bjóði.

Sem dæmi um almennar eignarnámsheimildir má nefna 1. mgr. 37. gr. vegalaga nr 80/2007. Lögin veita heimild til að taka það land eignarnámi, sem þarf til þjóðvegagerðar og hvers kyns viðhalds vega, svo sem breytinga, breikkunar eða viðhalds, en fullar bætur komi fyrir. Auk þess er veitt heimild til efnistöku.

4.1.2 Sérstakar eignarnámsheimildir

Með sérstökum lagaheimildum er veitt heimild til eignarnáms í ákveðnu tilviki sem að því loknu fellur niður. Er þá veitt fortakslaus heimild til eignarnáms. Í tilviki eignarnáms á grundvelli sérstakrar lagaheimildar þarf ekki að taka sérstaka ákvörðun um eignarnám. Þetta er ekki mjög algengt.

Sem dæmi um sérstakar heimildir má nefna:

- Lög nr. 20/1921 um eignarnám á vatnsréttindum í Andakílsá o.fl.

•Lög nr. 11/1936 um eignarnámsheimild á nokkrum löndum og á afnotarétti landsvæða í Hafnarfirði, Garðahreppi og Grindavíkurhreppi og um stækkun lögsagnarumdæmis Hafnarfjarðarkaupstaðar.

•Lög nr. 57/1942 um heimild fyrir Reykjavíkurbæ til að taka eignarnámi hluta af landi jarðarinnar Vatnsenda í Seltjarnarneshreppi.

•Lög nr. 30/1945 um heimild fyrir Ólafsfjarðarkaupstað til að taka eignarnámi lóðarréttindi nálægt landamerkjum Brimness og Hornbrekku.

•Lög nr. 17/1957 og lög nr. 57/1979 um heimild fyrir ríkisstjórnina til að taka eignarnámi jarðirnar Borg, Dynjanda og Rauðsstaði í Auðkúluhreppi, Vestur- Ísafjarðarsýslu.

•Lög nr. 22/1988 um heimild fyrir Reykjavíkurborg til að taka eignarnámi hluti af landi jarðarinnar Vatnsenda í Kópavogskaupstað.

•Lög nr. 57/1979 um heimild fyrir ríkisstjórnina til að taka eignarnámi hluta jarðarinnar Deildartungu í Reykholtaldshreppi ásamt jarðhitaréttindum.

4.2 Endurskoðun dómstóla á mati löggjafans á almenningþörf

4.2.1 Hvar liggur matið?

Almennt hefur verið talið, að dómstólar skeri úr um það, hvort almenn lög stangist á við stjórnarskrá. Hefur sú stjórnskipunarvenja verið talin leiða af 1. mgr. 79. gr. stjkskr.¹⁰⁷ Það var þó ekki fyrr en með Hrafnkötludóminum *Hrd. 1943, bls. 237*, sem dómstólar tóku af skarið og komust að þeirri niðurstöðu, að lög brytu í bága við stjórnarskrá.¹⁰⁸

Hafa fræðimenn þó almennt talið löggjafann hafa fullnaðarúrskurðarvald til að meta, hvort skilyrði 72. gr. stjkskr. um almenningþörf sé uppfyllt enda yrðu dómstólar ekki taldir færari en löggjafinn til að meta það.¹⁰⁹ Löggjafinn hafi þegar tekið afstöðu til þess með því að setja lagaheimild til eignarnáms.

Hrd. 1959, bls. 217

Dómur þessi varðaði eignarnám á grundvelli heimildar í 24. gr. þágildandi vegalaga 45/1994 vegna viðhalds á vegum. Í því ákvæði var kveðið á um skyldu landeiganda til að láta af hendi land það, er þurfti undir vegi eða til breikkunar eða viðhalds vegum.

Eignarnámsþolar töldu ekki liggja nógu skýrt fyrir að þörf hafi verið til þess að taka spilduna eignarnámi vegna breikkunar vegarins.

¹⁰⁷ Sigurður Líndal: *Um lög og lögfræði*, bls. 86.

¹⁰⁸ *Hrd. 1943, bls. 273*: Í þessum dómi var deilt um það hvort lagaákvæði sem gaf ríkinu einkarétt á útgáfu fornrita nema gegn sérstöku leyfi væru andstæð stjórnarskráákvæði um prentfrelsi. Taldi Hæstiréttur svo vera þar sem með lögunum hafi verið sett fyrirfarandi tálmun á útgáfu ritanna sem óheimilt væri samkvæmt þágildandi 65. gr. stjkskr. um prentfrelsi.

¹⁰⁹ *Álit nefndar, sem skipuð var af dómsmálaráðherra til að endurskoða gildandi löggjöf um framkvæmd eignarnáms sbr. ályktun Alþingis hinn 22. apríl 1970*, bls. 66 og Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 463.

Eignarnemi tók fram að með heimild í vegalögum hafi löggjafinn í eitt skipti fyrir öll heimilað eignarnám á þeim eignum sem þyrfti til viðhalds á vegum.

Dómurinn taldi ekki í sínum verkahring að meta hvort skilyrði 72. gr. stjkskr. um almenningsþörf væri uppfyllt. Hafði löggjafinn þegar tekið afstöðu til þess með setningu eignarnámsheimildarinnar. Yrði það mat ekki véfengt af dómstólum.

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

Ákvörðun sveitarfélagsins K um breytingu á deiliskipulagi lóðar við Smiðjuveg í Kópavogi leiddi til skerðingar á sameiginlegum leigulóðarréttindum. Eftir árangurslausar samningsviðræður tók K ákvörðun um að taka leigulóðarréttindin eignarnámi. Eignarnámsþolar héldu því fram að breyting á deiliskipulagi hafi verið ólögsmæt og því hafi brostið skilyrði til eignarnámsákvörðunar. Ákvörðun um eignarnám leigulóðarréttindanna hafi ekki verið tein með hagsmuni sveitarfélagsins að leiðarljósi og því hafi skilyrði um almenningsþörf brostið. Samkvæmt dómi héraðsdóms, sem staðfestur var af Hæstarétti, hafði löggjafinn með setningu eignarnámsheimildar 5. tl. 2. mgr. 32. gr. skipulags- og byggingarlaga þegar metið sem svo að almenningsþörf krefðist eignarnáms. Samkvæmt eignarnámsheimildinni væri heimilt að taka eignarnámi lóð eða lóðarhluta sem stæði í vegi fyrir nýrri lóðaskiptingu sem ákveðin hefði verið í deiliskipulagi. Sætti það mat löggjafans ekki endurskoðun dómstóla.

Dómstólar hafa í fleiri tilvikum ekki talið að þeim bæri að haggja við mati löggjafans á því hvort skilyrðum stjórnarskrárinnar sé uppfyllt.

Hrd. 1985, bls. 1544 (Kjarnfóðurgjaldsdómur)

Með bráðabirgðalögum nr. 63/1980 voru heimilaðar tímabundnar ráðstafanir til að takmarka búvöruframleiðslu í landinu. Var deilt um það hvort að með þessum lögum hafi verið lögsmætt að leggja sérstakt gjald á kjarnfóður, allt að 200% af innkaupaverði vörunnar.

Um lögsmæti kjarnfóðurgjaldsins sagði í sératkvæði þriggja dómara:

„Löggjafinn hefur sjálfu metið það svo, að brýn nauðsyn hafi borið til útgáfu laganna. Hefur því mati ekki verið hnekkt. Verður því gjaldtakan ekki metin ólögsmæt af þessari ástæðu.“

Sératkvæði í þessu máli bendir til þess, að dómstólar *eigi* mat um það, hvort nauðsyn hafi borið til setningu bráðabirgðalaga, þó svo að því mati hafi ekki verið hnekkt í þessu máli.

Hrd. 19. desember 2000 (125/2000)

Öryrkjabandalag Íslands krafðist viðurkenningar á því að Tryggingastofnun ríkisins hefði verið óheimilt að skerða tekjutryggingu örorkulífeyrisþegar í hjúskap vegna tekna maka. Féllst meirihluti dómsins á það að skerðing þessi hafi verið andstæð 75. gr. stjkskr.:

„Þrátt fyrir svigrúm almenna löggjafans til mats á því, hvernig þessi lágmarksréttindi skuli ákvörðuð, geta dómstólar ekki vikið sér undan því að taka afstöðu til þess, hvort það mat samrýmist grundvallarreglum stjórnarskrárinnar. Þegar litið er til skipulags réttinda örorkulífeyrisþega samkvæmt almannatryggingalögum og þeirra afleiðinga, sem í raun geta af því leitt fyrir einstaklinga, verður þetta skipulag ekki talið tryggja þeim þau lágmarksréttindi, sem í framangreindu stjórnarskrárákvæði felast, á þann hátt að þeir fái notið þeirra mannréttinda, sem 65. gr. stjórnarskrárinnar mælir þeim, svo sem það ákvæði verður skilið að íslenskum rétti...“ (leturbreyting höfundar)

Í sératkvæði tveggja dómara sagði að það væri verkefni löggjafans en ekki dómstóla að kveða á um umfang þeirrar aðstoðar sem öryrkjum væri tryggt í stjórnarskrá. Væri ekki séð að orðalag 76. gr. stjkskr. kæmi í veg fyrir að heimilt væri að líta til félagslegrar stöðu öryrkja. Löggjafinn væri bær til að meta hvernig tekju maka örorkulífeyrisþega kæmi til

skoðunar þegar skylda stjórnarskrárinnar sé fullnægt og ekki séu efni til að dómstólar haggi við því mati.

Meirihluti og minnihluti dómsins voru ósammála um það, hvort það væri í verkahring löggjafans eða dómstóla að meta hver séu lágmarksréttindi samkvæmt 76. gr. stjkskr. Þrátt fyrir að meirihlutinn teldi sig ekki geta vikið sér undan að taka afstöðu til þess, hvort það samrýmdist grundvallarreglu stjórnarskrárinnar um jafnræði, tók hann ekki afstöðu til þess hver þessi lágmarksréttindi væru. Er þetta í samræmi við þá dóma, þar sem dómstólar hafa metið, hvort löggjafinn samrýmist grundvallarreglu um stjórnskipulegt meðalhóf. Nánar verður fjallað um þetta í *kafla 4.2.2*.

Í tengslum við álitaeefnið hver meti almenningsþörf, hafa fræðimenn metið það svo, að mikilvægt sé að líta til hins tvíþætta inntaks hugtaksins í 72. gr. stjkskr.¹¹⁰ Almennt er talið, að dómstólar endurskoði ekki mat á fyrri hluta hugtaksins, þ.e. hvort almenningsþörf sé fyrir hendi. Það sé háð pólitísku mati löggjafans. Löggjafinn sé færari að meta slíkt. Með því að heimila eignarnám í almennum lögum hefur það verið metið svo, að löggjafinn hafi þegar tekið afstöðu til þess, hvort almenningsþörf sé fyrir hendi. Síðari þáttur hugtaksins, hvort nauðsynlegt sé að beita eignarnámi, hefur verið talið hafa meira lagalegt gildi en fyrri þáttur hugtaksins.¹¹¹

Danski fræðimaðurinn Alf Ross telur að pólitísk einkenni hugtaksins „almenningsþörf“ geri það að verkum að dómstólar geti ekki endurskoðað það nema að taka afstöðu til þess á pólitískum grundvelli. Sé það því skiljanlegt, að dómstólar hafi í fjölda dóma veigrað sér við því að meta hvort almenningsþörf sé fyrir hendi.¹¹² Þó eru ekki allir þessarar skoðunar en Paul Andersen telur að dómstólar *geti* tekið það til endurskoðunar en veigri sér við að ganga inn á það svið löggjafans. Telur hann hið matskennda einkenni hugtaksins ekki nógu góð rök til þess, að dómstóllinn eigi ekki endurskoðunarvald. Nefnir hann sem dæmi að eignarnámsheimild sem sett væri einungis vegna fjárhagsþarfa, yrði líklega ekki talin uppfylla skilyrði stjórnarskrárinnar um almenningsþörf.¹¹³

4.2.2 Mat á almenningsþörf og stjórnskipuleg meðalhófsregla

Mat á almenningsþörf er ekki bara einskorðað við eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar, heldur er skilyrði skerðingar á atvinnufrelsi einnig það, að almenningsþörf krefjist, sbr. 75. gr.

¹¹⁰ Björg Thorarensen: *Stjórnskipun. Mannréttindi*, bls. 468, en þar vísar hún í rit Alf Ross: *Dansk statsforfatningsret II*, bls. 683.

¹¹¹ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi*, bls. 468.

¹¹² Alf Ross: *Dansk statsforfatningsret II*, bls. 682.

¹¹³ Gaukur Jörundsson: „*Um framkvæmd eignarnáms*“, bls. 131.

stjskr. Dómstólar hafa talið í málum, sem varða takmörkun atvinnufrelsis, að löggjafinn ætti endanlegt úrskurðarvald um það, hvort almenningsþörf væri fyrir hendi. Hafa dómstólar í nokkrum tilvikum endurskoðað, hvort lög sem skerða atvinnufrelsi, samrýmist grundvallarreglu stjórnarskrárinnar m.a. meðalhófsreglu og jafnræðisreglu, og hvort þau eru byggð á málefnalegum sjónarmiðum. Hefur þetta verið ályktað af athugasemdum með frumvarpi til stjórnskipunarlags nr. 97/1995, þar sem fram kom, að ætlunin hafi verið að leggja aukna áherslu á að löggjafinn verði að meta sérstaklega hvort almannahagsmunir krefjist þess að meginreglunni um atvinnufrelsi verði vikið til hliðar á afmörkuðu sviði lagasetningar.¹¹⁴ Hafi dómstólar því talið sig hafa skýrari heimild til að endurskoða mat löggjafans með hliðsjón af því, hvort gætt hafi verið lögmætra sjónarmiða og meðalhófs.¹¹⁵ Tvö dómsmál urðu til í kjölfar setningar laga um stjórn fiskveiða nr. 30/1990. Töldu menn að ákvæðið takmarkaði atvinnufrelsi manna og væri því andstætt 1. mgr. 75. gr. stjskr. um atvinnufrelsi.

Hrd. 1998, bls. 4076 (145/1998)

Dómur Hæstaréttar í *Veidileyfamálinu* komst að þeirri niðurstöðu að það væri brot á 75. gr. stjskr. að gera greinarmun á mönnum á grundvelli eignarhalds á skipum á tilteknum tíma með lögum 1/1990 um stjórn fiskveiða.

Í niðurstöðu dóms Hæstaréttar sagði dómstóllinn um mat á almenningsþörf: „Af forsögu núgildandi fiskveiðistjórnunarlags er ljóst, að löggjafinn hefur talið, að almanniheill ræki til takmörkunar veiðanna. Ekki eru efni til þess, að því mati verði haggð af dómstólum.“ Enn fremur sagði dómstóllinn að „Þær skorður, sem atvinnufrelsi á sviði fiskveiða við strendur Íslands eru þannig reistar á lögum, verða á hinn bóginn að samrýmast grundvallarreglum stjórnarskrárinnar. Dómstólar eiga úrskurðarvald um það, hvort löggjafinn hafi að því leyti gætt rétttra sjónarmiða.“

Niðurstaða dómsins var sú að þó mat löggjafans á almenningsþörf yrði ekki haggð, gætu dómstólar metið það hvort rétttra sjónarmiða hafi verið gætt. Taldi dómurinn svo ekki hafa verið. Ekki hafi verið samræmi milli þess markmið sem mismunum fiskveiðistjórnunarlags fól í sér í þágu almannaheilla og þeirra leiða sem farnar voru til að ná því markmiði.

Varð þessi dómur til þess að sett voru lög nr. 1/1990 um breytingu á lögum 38/1990 um stjórn fiskveiða.

Hrd. 2000, bls. 1534 (12/2000)

Í *Vatneyrarmálinu* staðfesti dómstóllinn fyrri niðurstöðu sína í *Veidileyfamálinu*, þ.e. að dómstólar haggi ekki mati löggjafans á almenningsþörf.

Niðurstaðan var hins vegar sú að ekki var fallist á að þau sjónarmið sem réðu ákvörðun aflahlutdeildar við gildistöku laga 38/1990 hafi verið ómálefnaleg og þannig leitt til mismunar. Var ákvæðið því talið stjórnskipulega gilt.¹¹⁶

Í nýlegum dómi var deilt um það hvort breytingar á lögum nr. 73/1990 um eignarrétt íslenska ríkisins á auðlindum á hafsbotni samrýmdust 72. gr. stjskr. og 75. gr. stjskr.

¹¹⁴ Alþt. 1994-95, A-deild, bls. 2108 og 2109.

¹¹⁵ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi*, bls. 529.

¹¹⁶ Lög um stjórn fiskveiða nr. 38/1990 hafa verið endurútfærin sem lög nr. 116/2000.

Dómstóllinn virðist fjalla um mat á almenningsþörf eins og um sama skilyrði væri að ræða í 72. gr. og 75. gr. stjkskr. Notar hann svipaða aðferðarfræði og í fiskveiðistjórnunarmálunum með tilliti til stjórnskipulegs meðalhófs.

Hrd. 27. september 2007 (182/2007)

Dómur þessi varðaði takmarkanir á eignarrétti skv. 72. gr. stjkskr. og takmarkanir á atvinnufrelsi skv. 75. gr. stjksk.

Málavextir voru þeir að árið 1990 veitti iðnaðarráðuneytið fyrirtækinu B leyfi til vinnslu á hafsbotni á grundvelli ákvæði 11 til bráðabirgða í lögum nr. 73/1990 um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum á hafsbotni. Með nýjum lögum var leyfið fellt úr gildi. B sótti í kjölfarið um endurnýjun leyfisins til Skipulagsstofnunar. Var honum þá kunnert að leyfið væri háð því að fram færi mat á umhverfisáhrifum. Taldi fyrirtækið að með þessu hafi eignarrétti að leyfinu og atvinnufrelsi hans verið skert.

Dómurinn sagði:

„Löggjafinn hefur metið það svo að almannahörf hafi krafist þeirra breytinga sem fólust í lögum nr. 101/2000, en dómstólar hafa úrskurðarvald um hvort við það mat hafi verið gætt rétttra og lögmætra sjónarmiða. Ríkir og augljósir almannahagsmunir eru bundnir við verndun og hagkvæma nýtingu á auðlindum hafsbotsins. Krefjast almannahagsmunir þess að frelsi manna til að nýta þessar auðlindir í atvinnuskyni séu settar skörður. Ljóst er af því sem rakið hefur verið hér að framan að þær breytingar sem gerðar voru með lögum nr. 101/2000 helguðust af auknum skuldbindingum íslenska ríkisins á alþjóðavettvangi og breyttum viðhorfum til verndar umhverfisins. Breytingarnar voru almennar og málefnalegar og er ekki sýnt fram á að þær hafi ekki stuðst við haldbær rök eða viðurkennd löggjafarsjónarmið. Standa ákvæði 72. gr. og 75. gr. stjórnarskrárinnar samkvæmt þessu því ekki í vegi að mælt sé fyrir um stjórnun á nýtingu auðlinda á hafsbotni eins og gert var með lögum nr. 101/2000.“ (leturbreytingar höfundar)

Nefnir dómstóllinn berum orðum meðalhóf og segir „Þegar leyst er úr hvort meðalhófs hafi verið gætt við setningu þessara laga verður að meta hvort það hafi verið virt við beitingu úrræða miðað við þá hagsmuni sem í húfi voru og hvort beitt hafi verið vægasta úrræði sem að gagni komi.“ Dómstóllinn sagði að löggjafinn hafi metið það svo að til þess að ná markmiðum sínum yrði að fella úr gildi fyrri leyfi. Sagði hann síðan að þegar litið væri til tilgangs bráðabirgðaákvæðisins og þess aðlögunartíma sem B naut, væri ljóst að gætt hafi verið meðalhófs við setningu laganna.

Hér staðfestir dómstóllinn, að löggjafinn meti hvort almenningsþörf sé fyrir hendi. Ekki kemur þó fram, að dómstólar haggi ekki við því mati, eins og í fyrri dómum. Ekki er víst að draga megi of víðtækar ályktanir af þessu breytta orðalagi. Einnig tekur dómstóllinn afstöðu til þess og rökstyður, að hvaða leyti almenningsþörf hafi verið uppfyllt með því að segja, að ríkir almannahagsmunir séu bundnir við markmið löggjafarinnar, þ.e. að vernda og stuðla að hagkvæmri nýtingu á auðlindum hafsbotsins. Dómstóllinn tekur enn fremur afstöðu til þess, hvort meðalhófsreglu stjórnskipunarlaganna hafi verið gætt við setningu laganna og nefnir „meðalhóf“ berum orðum.¹¹⁷ Segir hann, að við mat á því hvort meðalhófs hafi verið gætt við setningu laga, sem takmarka eignarréttindi og atvinnufrelsi, verði að meta hvort þess hafi

¹¹⁷ Ólíkt *Hrd. 1998, bls. 4076 (Veidileyfamál)* og *Hrd. 2000, bls. 1350 (Vatneyrarmál)*.

verið gætt við beitingu úrræðanna miðað við þá hagsmuni sem í húfi voru, og hvort beitt hafi verið vægasta úrræði sem til greina kom.

4.2.3 Framsal löggjafans á mati á almenningsþörf

Af framansögðu er þó ekki einhlítt, að löggjafinn taki einn afstöðu til nauðsynjar eignarnáms. Í þeim tilvikum, þar sem eignarnámsheimild gefur tilefni til mats, kemur það í hlut þess sem ákvörðun um eignarnám tekur, að meta hvort nauðsyn sé fyrir hendi, að því marki sem löggjafinn hefur ekki tekið afstöðu til þess. Leiðir það nauðsynjamat einnig af meðalhófsreglu stjórnsýslulaga, sem stjórnvöld eru bundin af við töku ákvarðana um réttindi og skyldur borgaranna.

Danski fræðimaðurinn Alf Ross telur ekki hægt að skýra skilyrði 72. gr. stjkskr. um lagaheimild svo að óheimilt sé að framselja mat til stjórnvalda um almenningsþörf. Telur hann ekki heldur hægt að leiða þann skilning af dómaframkvæmd.¹¹⁸ Slíkt framsal megi aftur á móti ekki vera of víðtækt. Það myndi brjóta í bága við stjórnarskrá, að stjórnvaldi yrði falið vald til að taka ákvörðun um eignarnám ef það væri í „þágu almannahagsmuna“ eða „til að þjóna almannahagsmunum“.¹¹⁹ Það hefur þó aldrei reynt á slíkt í framkvæmd. Hann telur að það gæti skipta máli við mat dómstóla á því, hvort svo víðtækt framsal myndi standast stjórnarskrá, hver hafi tekið ákvörðun um eignarnám. Telur Alf Ross meiri líkur á því að eignarnám yrði talið stjórnskipulega gilt, ef ríkisstjórnin hefur tekið ákvörðun heldur en t.d. sveitarstjórn sem hafi beinna hagsmuna að gæta.¹²⁰ Samlandi hans Max Sörensen tekur undir það, að af skilyrði stjórnarskrárinnar um lagaheimild leiði, að stjórnvöldum verði ekki framselt of víðtækt vald til að meta hvort almenningsþörf sé fyrir hendi. Sé það hlutverk löggjafans að meta skv. 72. gr. stjkskr.¹²¹

Sem dæmi um mjög víðtæka eignarnámsheimild má nefna ákvæði 5., 6. og 3. gr. þágildandi laga nr. 41/1963 um aðstoð ríkisins við kaupstaði og kaupþún vegna landakaupa, þar sem sagði að heimilt væri að taka eignarnámi lönd og lóðir innan takmarka sveitarfélags, enda sé því „nauðsynlegt að eignast vegna almennra þarfa“. Voru lög þessi gagnrýnd fyrir að veita stjórnvöldum of víðtækt vald og það talið brjóta í bága við 72. gr. stjkskr.¹²² Þessi lög hafa nú verið felld úr gildi.

¹¹⁸ Alf Ross. *Dansk statsforfatningsret II*, bls. 663.

¹¹⁹ Alf Ross: *Dansk statsforfatningsret II*, bls. 682.

¹²⁰ Alf Ross: *Dansk statsforfatningsret II*, bls. 682.

¹²¹ Max Sörensen: *Statsforfatningsret*, bls. 415.

¹²² Gaukur Jörundsson: „*Um framkvæmd eignarnáms*“, bls. 132.

Í nýgengnum Hæstaréttardómi *Hrd. 19. mars 2009 (425/2008)* komst dómurinn að þeirri niðurstöðu, að ákvörðun vegamálastjóra að taka hluta jarðarinnar B eignarnámi hafi ekki uppfyllt skilyrði stjórnarskrárinnar um almenningsþörf. Ítarlega verður fjallað um þennan dóm í *kafla 5.8.1* um meðalhófsreglu við töku stjórnvaldsákvarðana.

5 Eignarnámsákvörðun

5.1 Almenn um eignarnámsákvörðun

Setning eignarnámsheimilda er sjaldnast síðasta skref eignarnáms. Í flestum tilvikum gefa eignarnámsheimildir eitthvað svigrúm til mats. Þarf þá að taka sérstaka ákvörðun um það hvort eignarnámi skuli beitt og hversu víðtækt það eigi að vera. Í öðrum tilvikum er lagaheimild til eignarnáms bundin svo afmörkuðum skilyrðum að ekkert svigrúm er til mats sbr. 8. gr. laga um lausn ítaka af jörðum. Hefur löggjafinn með því ákvæði tekið afdráttarlausu ákvörðun um eignarnám og sérstakrar ákvörðunar stjórnvalda er ekki krafist.

Það er ekki eins algengt að löggjafinn taki afdráttarlausu ákvörðun um eignarnám með því að setja lög, sem hrinda eignarnámi í framkvæmd á einstakri eign, sbr. lög nr. 22/1988 um heimild fyrir Reykjavíkurborg til að taka eignarnámi hluti af landi jarðarinnar Vatnsenda í Kópavogskaupstað. Eignarnám á grundvelli sérstakra lagaheimilda krefjast ekki ákvörðunar um eignarnám.

Ákvörðun um eignarnám eða ákvörðun um neytingu eignarnámsheimildar er talið til framkvæmdar eignarnáms í rýmri merkingu. Önnur atriði, sem eru flokkuð undir framkvæmdina, er ákvörðun eignarnámsbóta, greiðsla bóta og umráðataka verðmætis af hálfu eignarnema.¹²³ Eignarnámsl. gilda um flesta aðra þætti framkvæmdarinnar, að ákvörðun um beitingu eignarnáms undanskildu. Það verður því að líta til sérstakra fyrirmæla í heimildarlögum, ef þau eru fyrir hendi, þegar ákvörðun um eignarnám er tekin. Að heimildarlögum undanskildum veita meginreglur stjórnisýslulaga helstu leiðbeiningar til stjórnvalda um það, hvernig ákvörðunartöku skuli háttað, auk ákvæða stjórnarskrárinnar.

Í ákvörðun um, hvort eignarnámi skuli beitt, felst mat á því, hvort lagaskilyrði eignarnámsins séu uppfyllt, þ.e. hvort sú starfsemi eða aðstaða sem eignarnámið er veitt til falli undir heimildarlögin. Þegar því hefur verið slegið föstu þarf að meta hvort nauðsyn sé til að beita eignarnámi. Að því loknu þarf að ákveða hversu víðtækt eignarnámið skuli vera, þ.e. hvaða réttindi skuli skert og með hvaða hætti. Í þeim köflum sem á eftir fara verður farið yfir formkröfur, jafnt sem efniskröfur, eignarnámsákvörðunar.

¹²³ Gaukur Jörundsson: „Um framkvæmd eignarnáms“, bls. 124.

5.1.1 Ákvörðun um eignarnám er stjórnvaldsákvörðun

Algengast er, að stjórnvöldum sé falið vald, til að taka ákvörðun um eignarnám. Ákvarðanir, sem stjórnvöld taka um rétt og skyldur almennra borgara í skjóli stjórnisýsluvalds, nefnast stjórnvaldsákvarðanir, sbr. 1. mgr. 1. gr. ssl. Ákvarðanir um eignarnám falla undir þessa skilgreiningu, þar sem hún telst ákvörðun stjórnvalds, sem leggur þungar skyldur á herðar borgaranna með því að svipta þá eignarrétti sínum. Í *Áliti nefndar sem skipuð var af dómsmálaráðherra til að endurskoða lög um framkvæmd eignarnáms* var því slegið föstu, að ákvörðun um að eignarnámi skuli beitt, væri stjórnarathöfn sem háð væri almennum reglum um gildi stjórnarathafna.¹²⁴ Var álit þetta skrifað árið 1973, eða tuttugu árum fyrir setningu stjórnisýslulaga.

Um stjórnvaldsákvarðanir gilda ákvæði stjórnisýslulaga, sbr. 1. gr. ssl. og aðrar óskráðar meginreglu stjórnisýsluréttar. Stjórnisýslulög innihalda aðeins lágmarkskröfur, og því verður að fara eftir strangari reglum ef þær er að finna í eignarnámsheimildum, sbr. 2. gr. ssl.

Hrd. 2000, bls. 2788 (324/2000)

Hafnarstjórn tók ákvörðun um eignarnám á grundvelli 16. gr. hafnalaga 23/1994. Áður hafði Siglingastofnun tekið sömu ákvörðun og vísað málinu til matsnefndar eignarnámsbóta. Bæjarstjórn staðfesti síðan ákvörðunina 2. september s.á. Lá ekkert annað fyrir en að Siglingastofnun hafi tekið ákvörðun um eignarnám en það var ekki lögboðið hlutverk hennar.

Dómur Hæstaréttar sagði að ákvörðun um eignarnám samkvæmt hafnalögum væri stjórnvaldsákvörðun sem sveitarstjórn tæki og bæri ábyrgð á. Þar sem réttur aðili hafi ekki tekið ákvörðun um eignarnám og ekki væri hægt að framselja vald til þess, var talið að ákvörðun um eignarnám væri ekki gild.

Síðan sagði dómurinn: „Er ljóst að vald til að taka ákvörðun af þeim toga, sem hér um ræðir, gat ekki verið í höndum annars en sveitarstjórnarinnar sjálftrar, sem fer með æðsta vald um fjárhagsleg málefni sveitarfélagsins, auk þess sem slík ákvörðun er einatt verulega íþyngjandi fyrir þann, sem hún beinist gegn. Við þá ákvörðun varð að gæta réttra reglna um málsmeðferð.“

Í þessum dómi taldi Hæstiréttur, að rétt stjórnvald hafi verið sveitarstjórn, en ekki Siglingastofnun. Skipti ekki máli, að sveitarstjórn hafi staðfest ákvörðun um eignarnám, þar sem hún fjallaði ekki um málið og gætti ekki málsmeðferðarreglna. Hér er því gerð krafa um, að réttur aðili taki mál til efnislegrar meðferðar áður en ákvörðun er staðfest, þannig að með réttu sé hægt að segja að ákvörðun hafi verið tekin af því stjórnvaldi. Ef þessi afstaða er borin saman við aðra og nýrri dóma, sbr. *Hrd. 19. mars 2009 (425/2008)*, verður ekki séð, að svo strangar kröfur séu gerðar í öllum tilvikum. Þar taldi dómur Hæstaréttar ákvörðun um eignarnám lögmæta og hafi matsnefnd eignarnámsbóta því verið rétt að hafna frávísun

¹²⁴ *Álit nefndar, sem skipuð var af dómsmálaráðherra til að endurskoða gildandi löggjöf um framkvæmd eignarnáms sbr. ályktun Alþingis hinn 22. apríl 1970, bls. 65.*

málsins. Í Hæstarétti er ákvörðunartöku lýst á þann hátt, að eignarnemi, Vegagerðin, ritaði áfrýjendum bréf 4. október 2006 og vísaði málinu degi síðar til matsnefndar eignarnámsbóta. Síðan segir: „Að virtum fyrri samskiptum aðilanna og orðalagi bréfsins, sem beint var að áfrýjendum, verður fallist á að í því sé lýst með nægilega skýrum hætti ákvörðun um eignarnám“. Í niðurstöðum dóms Hæstaréttar og dóms héraðsdóms Reykjavíkur er vísað í aðdraganda málsins, sem rök fyrir því að lögmæt ákvörðun hafi verið til staðar. Virðist langur aðdragandi málsins vera lagður að jöfnu við að taka mál til efnislegrar meðferðar.

5.1.2 Ákvörðun um eignarnám er íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun

Stjórnvaldsákvörðanir geta verið ívilnandi eða íþyngjandi, sbr. 1. gr. ssl., þar sem fram kemur, að ákvörðun um *rétt* eða *skyldu* sé stjórnvaldsákvörðun. Til ívilnandi ákvarðana teljast veiting ýmis konar leyfi eða löggilding atvinnuréttinda, úrskurður um fæðingarorlof o.s.fr.v.

Ákvörðun um eignarnám telst íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun. Er hún auk þess stjórnvaldsákvörðun, sem varðar stjórnarskrárvarin réttindi manna. Skiptir þessi greining máli, þar sem ívilnandi stjórnvaldsákvörðanir eru aðeins ógildanlegar, ef annmarkar eru á þeim, en íþyngjandi ákvarðanir eru ógildar af sömu ástæðum, og má þar af leiðandi virða þær að vettugi.¹²⁵ Gott er að hafa þetta bak við eyrað, en í þessari ritgerð verður ekki gerð sérstök skil á réttaráhrifum annmarka á stjórnvaldsákvörðun.¹²⁶

Gera verður strangari kröfur til málsmeðferðar þegar ákvarðanir, sem varða svo mikilsverða hagsmuni eru teknar. Auk þess verður íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun að eiga sér skýra lagastoð samkvæmt lögmætisreglunni. Í tilviki ákvörðunar um eignarnám er þessi krafa enn strangari, þar sem í skilyrði stjórnarskrárinnar um lagaheimild er lögð enn meiri áhersla á nauðsyn skýrrar og ótvíráðar lagaheimildar.

5.1.3 Samningur í stað stjórnvaldsákvörðunar

Eins og áður hefur komið fram er ákvörðun um eignarnám stjórnvaldsákvörðun, sbr. 2. mgr. 1. gr. ssl. Það hefur þó tíðkast, að stjórnvöld geri samninga, í stað þess að taka stjórnvaldsákvörðun, sbr. eftirfarandi dómur.

Hrd. 2003, bls. 934 (381/2002)

Í máli þessu var deilt um kaup sveitarfélagsins Í á húseign á snjóflóðahættusvæði á grundvelli laga nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum. Í 1. mgr. 11. gr. laganna var heimild til að gera tillögu um kaup eða flutning eigna af svæðinu, ef það teldist hagkvæmara en aðrar varnaðaraðgerðir. Ef samningar um kaup næðust ekki, var

¹²⁵ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnarfarsréttur*, bls. 8.

¹²⁶ Sjá nánar Arnar Þór Stefánsson: „Um ógildingu stjórnvaldsákvörðana“. *Útljótur* 2. tbl. 2005, bls. 261-315.

heimilt að beita eignarnámi sbr. 4. mgr. 11. gr. Niðurstaðan varð sú að gerður var kaupsamningur. Var talið að jafna mætti kaupum sveitarstjórnar á eigninni til eignarnáms samkvæmt 72. gr. stjkskr, enda hafi seljandi gert fyrirvara um kaupverðið í samningnum.

Pegar eignarnámsheimild gerir ráð fyrir því að tekin sé ákvörðun um eignarnám, eru lagaskilyrði eignarnáms ekki uppfyllt ef gerður er *samningur*. Að lagaskilyrðum undanskildum má auk þess gera þá kröfu að stjórnvöld geti ekki beitt eignarnámi án þess að taka stjórnvaldsákvörðun. Eru gerðar strangar kröfur þess efnis að lögmæt eignarnámsákvörðun liggi fyrir, sbr. *Hrd. 22. janúar 2009 (247/2008)*, sem áður hefur verið reifaður, þar sem dómur Hæstaréttar taldi úrskurð matsnefndar eignarnámsbóta markleysu þar sem formleg ákvörðun lá ekki fyrir. Höfðu eignarnámsþoli og eignarnemi hins vegar gert samkomulag um að leita til matsnefndarinnar.

Málsmeðferðarreglur stjórnisýslulaga tryggja eignarnámsþola fyllsta réttaröryggis í samskiptum þeirra við stjórnvöld. Með því að gera samning er farið framhjá þeim kröfum, sem gerðar eru til ákvarðana stjórnvalda, enda gilda stjórnisýslulög ekki um einkaréttarlega samninga hins opinbera.¹²⁷ Hefur umboðsmaður Alþingis tekið undir þetta, sbr. *UA 7. apríl 2008*.

UA 7. apríl 2008 (4917/2007)

Mál þetta varðaði niðurskurð á sauðfé vegna riðuveiki á grundvelli 8. gr. laga nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma. Umboðsmaður taldi ákvörðun um einangrun, förgun og eyðingu vera stjórnvaldsákvörðun. Í þessu máli hafi niðurskurðurinn hins vegar ekki byggst á stjórnvaldsákvörðun heldur samningi aðila við ríkið. Tók umboðsmaður fram að gerð samnings í stað töku ákvörðunar kynni að skerða réttaröryggi borgaranna:

„Ég minni á að áðurnefndar reglur stjórnisýslulaga eru réttaröryggisreglur settar í þágu borgaranna en reglur stjórnisýslulaganna um undirbúning máls og ákvarðanatöku gilda almennt ekki um einkaréttarlega samninga sem opinberir aðilar gera við einkaaðila.“

Í riti Páls Hreinssonar, *Hæfisreglur stjórnisýslulaga*, fjallar hann um það álitaefni, hvort telja beri samninga ríkisins um kaup á jörð stjórnvaldsákvörðun, komi hún í staðinn fyrir eignarnám. Telur hann það umdeilt meðal fræðimanna og vísar í sjónarmið nokkurra norrænna fræðimanna því til stuðnings. Í riti sínu vísar hann meðal annars í norska fræðimanninn Evind Smith sem telur að slíka samninga eigi að fara með sem stjórnvaldsákvörðun, ef jafnframt er til staðar heimild í lögum til að taka umrædda fasteign eignarnámi. Páll Hreinsson telur ekki ástæðu til að telja samning um kaup á jörð stjórnvaldsákvörðun, *nema* áform hafi verið uppi um að beita eignarnámi. Séu skilyrði eignarnáms uppfyllt, og samningar nást ekki, er eignarnám yfirvofandi og samningsstaða

¹²⁷ Páll Hreinsson: *Stjórnisýslulögin: skýringarrit*, bls. 44.

aðila breytist. Leggur hann síðan áherslu á að tryggja þurfi eigendum þá réttarstöðu, sem stjórnarsýslulögin veita.¹²⁸

Á þetta verður að fallast. Markmið stjórnarsýslulaga er að tryggja borgurunum réttaröryggi í samskiptum þeirra við stjórnvöld. Geta stjórnvöld ekki komist hjá því að veita þessi réttindi með því að gera samning, í stað töku stjórnvaldsákvarðana. Það er viðurkennd meginregla í stjórnarsýslurétti að stjórnvöld geti ekki stýtt sér leið að ákveðnu markmiði, með því að velja auðveldari og fyrirhafnarminni leið. Val á því hvort gera eigi samning eða taka stjórnvaldsákvörðun er jafnframt ákvörðun um það, hvort beita eigi eignarnámi. Þegar stjórnvöld hafa val um að stefna að markmiði X sem er fyrirfarameirri og tímafreakari leið eða markmið Y sem er einfaldari og fábrotnari, er það ómálefnalegt að velja leið Y eingöngu til þess að komast hjá málsmeðferðarreglum.¹²⁹

Þegar eignarnemi er einkaaðili lítur dæmið öðruvísi út. Ef heimild er í lögum til að beita eignarnámi geta undanfarandi samningar ekki talist stjórnvaldsákvarðanir. Í slíku ferli gilda stjórnarsýslulögin því ekki fyrr en ákvörðun um eignarnám er tekin af viðkomandi stjórnvaldi. Engar málsmeðferðarreglur tryggja réttaröryggi eiganda gagnvart mögulegum eignarnema, og yfirvofandi eru þær heimildir til eignarnáms, sem til staðar eru í lögum. Skekkir það samningsstöðu aðila verulega.

5.1.4 Hverjir eru aðilar máls að ákvörðun um eignarnáms?

Samkvæmt almennri skilgreiningu stjórnarsýsluréttar á hugtakinu aðila máls er það sá, sem hefur lögmætra hagsmuna að gæta. Þeir hagsmunir verða síðan að vera einstaklegir, verulegir og tengjast úrslausn málsins.¹³⁰ Úrslausn um það hver sé aðili að stjórnarsýslumáli skiptir miklu máli í tengslum við það hver eigi að njóta þeirra réttinda, sem stjórnarsýslulögin veita og hver teljist njóta hæfis samkvæmt sömu lögum.

i) Eignarnemi

Enginn vafi er á því, að eignarnámsþoli sé aðili máls að ákvörðun um eignarnám. Fyrir matsnefnd eignarnámsbóta telst eignarnámsþoli, sem og eignarnemi, aðilar málsins. Ákvörðun nefndarinnar er jafnframt stjórnvaldsákvörðun.¹³¹

Það má velta þeirri spurningu fyrir sér, hvort eignarnemi geti ekki líka verið aðili máls að ákvörðun um eignarnám? Ef svarið við þeirri spurningu væri jákvætt gæti það haft mjög

¹²⁸ Páll Hreinsson: *Hæfisreglur stjórnarsýslulaga*, bls. 143.

¹²⁹ *Starfsskilyrði stjórnvalda*, bls. 45.

¹³⁰ Alþt. 1986-1987, A-deild, bls. 2548.

¹³¹ Ólíkt því sem gildir almennt um aðild lægra stjórnvalds að hefðbundnum kærumálum þar sem stjórnvaldið telst ekki hafa stöðu aðila máls, sjá t.d. *UA 17. desember 2003 (3852/2003)*.

víðtækar afleiðingar. Yrði þá að veita eignarnemum þann rétt sem eignarnámsþolum er veitt samkvæmt stjórnslulögum. Auk þess væru eignarnemar þá vanhæfir til þess að taka ákvörðun í eigin máli eða sem fyrirvarar aðila máls, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. ssl. um sérstakt hæfi.

Eignarnemi getur verið annað hvort stjórnvald, eða einkaaðili, eins og áður hefur komið fram. Stjórnvöld taka oftast ákvörðun um eignarnám, og í undantekningartilvikum einkaaðilar. Í slíkum tilvikum eru skilyrði eignarnáms mjög þröngt afmörkuð, sbr. 8. gr. laga nr. 113/1952 um lausn ítaka af jörðum. Í eignarnámsheimild, 1. mgr. 23. gr. raforkulaga nr. 65/2003, er gert ráð fyrir því að orkufyrirtæki séu eignarnemar. Í ákvæðinu kemur fram, að ef ekki náist samkomulag við landeiganda eða eiganda orkulinda, geti ráðherra tekið eignarnámi nauðsynlegt land, landgæði, mannvirki, aðstöðu og önnur réttindi landeiganda, að því leyti sem nauðsyn beri til. Kemur síðan fram í ákvæðinu, að ráðherra afhendi viðkomandi fyrirtæki hið eignarnúnda verðmæti. Það hlýtur því að vera gert ráð fyrir því, að orkufyrirtæki leggi fram nokkurs konar beiðni þess efnis, að ákvörðun um eignarnám verði tekin. Í þessu tilviki er enginn vafi að orkufyrirtæki njóti stöðu aðila máls, enda hafa þau mikla hagsmuni af því að eignarnámið nái fram að ganga. Eru þau eins og hver annar einstaklingur, eða lögaðili, sem sækir um leyfi til ákveðinnar starfsemi.

Meginreglan er sú, að stjórnvöld geta ekki verið aðilar máls, og er því meiri vafi á því hvort eignarnemi sem er jafnframt stjórnvald geti talist aðili máls. Undantekning er gerð á þessu ef stjórnvöld eru í sömu sporum og einkaaðilar, t.d. þegar stjórnvald sækir um byggingarleyfi.¹³²

Eignarnámsþoli sem og eignarnemar hafa hagsmuni af því hver niðurstaða ákvörðunar um eignarnám er. Hafa eignarnemar oft unnið tímafreka og kostnaðarsama undirbúningsvinnu áður en til eignarnáms er gripið. Er í ljósi þess ekki um að villast að eignarnemar teljist hafa einstaklegra og verulegra hagsmuna að gæta. Dæmi er um það í heimildarlögum að eignarnemi sé jafnframt ákvörðunaraðili sbr. 37. gr. vegalaga nr. 80/2007. Ef litið yrði á eignarnema sem aðila máls er hann bæði ákvörðunaraðili og aðili máls. Hefur Vegagerðin í þeim málum því hagsmuni af eignarnáminu sem eignarnemi, jafnframt sem hún tekur ákvörðun í málinu. Ítarlegra verður fjallað um það álitafni hvort þetta fyrirkomulag standist stjórnslulög í *kafla 5.3.3*.

Hér verður því þó ekki slegið föstu að eignarnemi sé aðili máls í hverju tilviki. Er hins vegar ekki vafi á því að einkaaðilar séu aðilar máls á eignarnámsmáli. En það er hins vegar

¹³² Páll Hreinsson: *Stjórnslulögin: skýringarrit*, bls. 48 og *SUA 1992:31* þar sem ríkisstofnun sótti um byggingarleyfi. Var hún talin aðili þess máls.

umhugsunarefni, hvort ekki eigi alltaf að líta á eignarnema sem aðila máls, jafnvel þegar um stjórnvald er að ræða. Myndi það vera eignarnema, sem og eignarnámsþola, til hagsbóta.

ii) Eignarnámsþoli

Almennt er viðurkennt, að eignarnámsþoli sé aðili að eignarnámsmáli og eigi því tilkall til eignarnámsbóta. Ákvörðun um eignarnám verður að beinast að eignarnámsþola og öðrum aðilum máls. Aðili máls getur verið einstaklingur, félag eða stofnun. Fleiri geta átt aðild að eignarnámsmáli en sá sem á beinan eignarrétt yfir andlagi eignarnámsins. Geta þeir sem eiga óbeinan eignarrétt í vissum tilvikum komið til greina.

Hrd. 19. desember 2006 (339/2006)

P var ákvarðað bætur af matsnefnd eignarnámsbóta vegna háspennulínu sem lögð var yfir eign hans. K, leigutaki, taldi sig eiga rétt á bótunum og stefndi P til greiðslu skaðabóta. Í 2. mgr. 4. gr. þágildandi ábúðarlögum nr. 64/1976 var mælt fyrir um bætur til leiguliða vegna jarðrasks og átroðnings sem leiddi af virkjun vatns eða starfrækslu þvífkra fyrirtækja. Í þessu máli voru bætur hins vegar metnar vegna takmörkunar á réttindum yfir landinu en ekki vegna jarðrasks eða átroðnings. Var leigutaki ekki talin hafa sannað að svo stæði á og átti hann því eigi rétt á eignarnámsbótum.

Einnig getur þurft að skera úr um það hver eigi í raun tilkall til þeirrar eignar, sem um ræðir, sbr. eftirfarandi dóm Hæstaréttar.

Hrd. 1946, bls. 345

Frá því að bygging hafnargarðs í Dalvík hófst, hafði landauki myndast norðan hans. Voru aðilar einhuga um að landaukinn hafði myndast vegna þess að hafnargarðurinn hafi stöðvað sjávaruppburð malar og sands, þannig að fjaran hafi smám saman hækkað og færst utar. Stefndandi krafðist þess að eignarréttur að þessum landauki yrði viðurkenndur. Stefndi, hreppsnefnd Svarfaðardalshrepps taldi hafnarsjóð Dalvíkur hins vegar réttan aðila landaukans. Í 10. gr. laga nr. 66/1931 um hafnargerð á Dalvík sagði að hafnarsjóður ætti allt það land innan hafnarinnar, sem flýtur yfir með stórstraumsflóði. Taldi stefndandi S, ekki hægt að svipta hann að eignarrétti sínum með þessu lagaákvæði.

Var ekki talið að sú staðreynd að landaukinn hafi myndast við hafnargerðina ætti að hafa áhrif á það hver ætti tilkall til landaukans. Var ekki talið unnt að svipta stefnandann S að eignarrétti að fjöru hans á hafnarsvæðinu með vísan í 10. gr. laga nr. 66/1931.

„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.“

Ákvörðun um eignarnám verður einnig að beinast að réttum aðila. Er það meginregla stjórnarsýslulaga, að stjórnvaldsákvörðun ber að tilkynna öllum aðilum hlutaðeigandi máls. Er ákvörðun bindandi eftir að hún er komin til aðila máls.

Hrd. 18. maí 2006 (511/2005)

Í þessu máli hélt eignarnámsþoli því fram að eignarnámið hafi beinst að rangri eign þ.e.a.a. Aðalgötu 7 en ekki Aðalgötu 7A. Héraðsdómur taldi þetta „lítilsháttar misræmi“ sem mætti rekja til þess að eignarnámsþoli hafi sjálfur leitað eftir því að eignin yrði skipt í

Aðalgötu 7 og 7A. Ný lóðarmörk hafi verið samþykkt í janúar 2007 af bygginganefnd, en samþykkt Póst- og fjarskiptastofnunar hafi fylgt þinglýsingarvottorð sem bar með sér að um eina eign hafi verið að ræða. Sama afrit hafi verið sent frá Samgönguráðuneytinu til eignarnámsþola sem hafi engar athugasemdir gert við þinglýsingarvottorðið.

5.1.5 Ákvörðun þarf að kynna eignarnámsþola

Eignarnemi hefur oftast frumkvæði að eignarnámsmáli og gefur því augaleið, að aðili veit ekki að mál sé til meðferðar nema honum sé tilkynnt um málsmeðferðina. Eitt mikilvægasta skilyrði eignarnámsákvörðunar er, að aðila sé tilkynnt að mál hans sé til meðferðar, sbr. 14. gr. ssl. Er það forsenda þess, að aðila máls verði veitt færi á að neyta andmælaréttar síns.

Í því felst að tilkynnt sé með öruggum hætti, að ákvörðun hafi verið tekin um eignarnám, en einnig að það sé gert svo fljótt sem verða má. Einnig felst í þessari skyldu, að aðila sé tilkynnt um ný gögn og upplýsingar sem síðar berast, sem hafa verulega þýðingu fyrir niðurstöðu máls. Verður að tilkynna aðila máls, að mál sé til meðferðar um leið og undirbúningur hefst að ákvörðun um eignarnám, en ekki aðeins þegar ákvörðun er tekin. Væri það til einskis að tilkynna aðila ákvörðun, eftir að hún er tekin, enda er megintilgangur reglunnar að veita aðila færi á að gæta hagsmuna sinna. Verður líka að koma skýrt fram að taka eigi ákvörðun um eignarnám. Það verður einnig að koma skýrt fram við hvaða lagaheimild krafa um eignarnám er studd, hvaða eign eða réttindi eigi að taka eignarnámi og hversu víðtæk það eigi að vera. Það verður að lýsa því hvaða framkvæmd eignarnemi ætlar að ráðast í og gera grein fyrir áhrifum þeirra ¹³³

Hrd. 1958, bls. 141

Málavextir voru í stuttu máli þeir að krafist var staðfestingar á lögbannsgerð vegna framkvæmda sem hafist höfðu til orkuvinnslu í Herrulæk. Hafði ráðherra veitt leyfi til þess að reisa rafstöð þar með bréfi í febrúar 1956.

„Í ráðherrabréfinu eru hins vegar eigi talin þau ákvæði V. kafla laga nr. 15/1923, sem leyfið er reist á, og eigi er þess getið í bréfinu, hvaða skilyrðum gagnáfrýjandi skuli fullnægja um greiðslu eða tryggingu fébóta fyrir töku vatnsréttinda, landsspjöll eða veiðispjöll, sem af virkjuninni leiða. Umboðs-maður gagnáfrýjanda hér fyrir dómi hefur eigi veitt skýr svör um það, hvaða ákvæðum V, kafla laga nr. 15/1923 gagnáfrýjandi beitir fyrir sig. Gagnáfrýjandi hefur hvorki gert ráðstafanir til, að metin verði vatnsréttindi til orkuvinnslu í Herrulæk fyrir landi aðaláfrýjanda Guðmundar né spjöll á landi og veiði aðaláfrýjenda af fyrirhugaðri virkjun. Hann hefur heldur eigi boðið fram tryggingu fyrir fébótum, sem honum kynni að verða gert að inna af hendi til aðaláfrýjenda. Að svo vöxnu máli eru eigi efni til að fella úr gildi lögbannsgerð þá, sem samkvæmt kröfu aðaláfrýjenda var lögð hinn 16. maí 1953 við rafvirkjun gagnáfrýjanda á Herrulæk. Ber því að staðfesta lögbannsgerðina.“ (leturbreytingar höfundar)

¹³³ Álit nefndar, sem skipuð var af dómsmálaráðherra til að endurskoða gildandi löggjöf um framkvæmd eignarnáms sbr. ályktun Alþingis hinn 22. apríl 1970, bls. 67.

5.2 Rétt stjórnvald verður að taka ákvörðun um eignarnám

Ekki eru skýrar reglur að finna um það hver skuli hafa vald til að ákveða, hvort eignarnám skuli fara fram. Er hvorki að finna slíkar reglur í 72. gr. stjkskr. né í eignarnámsl. Ræðst það því af eignarnámsheimild hver skuli taka ákvörðun um eignarnám. Það er þó ekki alltaf skýrt um það kveðið.

Gera verður greinarmun á eignarnema og þeim sem ákvörðun tekur um eignarnám. Samkvæmt skilgreiningu á hugtakinu eignarnemi er það sá sem aflar sé eignarréttinda með eignarnámi.¹³⁴ Ákvörðunaraðili er sá, sem tekur ákvörðun um, að eignarnám skuli fara fram. Oft er sá, sem er í fyrirsvari fyrir hagsmuni eignarnema, sá sem ákvörðunarvaldið hefur, þó svo að gagnrýna megi það fyrirkomulag. Sem dæmi má nefna, að samkvæmt vegalögum tíðkast, að vegamálastjóri taki ákvörðun um eignarnám, sem fyrirsvarsmaður Vegagerðarinnar. Verður fjallað frekar um það álitafni síðar.

Mikilvægt er, að réttur aðili taki ákvörðun um eignarnám. Ef aðili tekur ákvörðun um eignarnám, sem ekki er réttur handhafi þess ákvörðunarvalds, er um valdþurrð að ræða. Valdþurrð getur leitt til ógildingar stjórnvaldsákvörðunar.

Um handhafa valds til ákvörðunar gilda almennar takmarkanir um framsal valds, sbr. *Hrd.* 2000, bls. 2788.

Hrd. 2000, bls. 2788 (324/2000)

Sveitarfélagið H krafðist þess að fá með aðför umráð yfir grjóti úr námu Ó.

Taldi dómur Hæstaréttar að þrátt fyrir að sveitarstjórn væri rétti aðili til að taka ákvörðun um eignarnám hefði hún aldrei tekið sjálfstæða ákvörðun, heldur aðeins staðfest ákvörðun hafnarstjórnar um eignarnámið. Var sveitarstjórn ekki talið heimilt að framselja vald til svo íþyngjandi ákvörðunar til annars stjórnvalds. Hæstiréttur sagði orðrétt:

„Sú viðbára hans í greinargerð til Hæstaréttar að hafnarstjórn og bæjarstjórn hafi fylgst vel með samningatilaunum Siglingastofnunar getur ekki leyst hann undan þeirri skyldu að taka sjálfur ákvörðun um hvort og þá með hvaða hætti eignarnámi skyldi beitt og tryggja að réttum reglum yrði fylgt við meðferð málsins á öllum stigum.“

Krafa um umráð með aðför var því ekki tekin til greina þar sem ekki hafði verið tekin gild ákvörðun um eignarnám.

Þess má geta, að samkvæmt sænskum rétti er talað um „*tilstånd til att expropriera*“, sbr. 1. gr. 3. kafla sænsku eignarnámslaganna.¹³⁵ Í íslenskri þýðingu er það *leyfi til að beita eignarnámi*. Fer vel á þessari orðanotkun enda gefur ákvörðunaraðili um eignarnám réttilega *leyfi* til eignarnámsins. Í íslenskum rétti er „ákvörðun um eignarnám“ hins vegar mikið notað í eignarnámsheimildum. Er þó stundum sagt að ráðherra veiti *heimild til eignarnáms*. Gefur þetta ekki til kynna nógu skýra mynd af hlutverki ráðherra sem ákvörðunaraðila þar sem

¹³⁴ Gaukur Jörundsson: „*Um framkvæmd eignarnáms*“, bls. 123.

¹³⁵ Expropriationslagen 1972:719.

heimild til eignarnáms hefur þegar verið gefið með lagaákvæðinu sjálfu. Er brýnt að orðanotkun sé skýrari og að meira samræmis verði gætt í eignarnámsheimildum.

Samkvæmt 1. gr. 3. kafla sænsku eignarnámslaganna (1972:719) veitir ríkisstjórnin leyfi til eignarnáms. Getur hún þó framselt vald sitt til sýslustjórnar (*s. länsstyrelsen*). Þegar sérstakar ástæður mæla með því, verður vald til að heimila eignarnám framselt til annarra stjórnvalda, ef ekki er ágreiningur um leyfi til eignarnáms og það varðar minni hagsmuni.

Í Noregi er meginreglan sú, að samþykki konungs þarf til eignarnáms en hann getur framselt það vald til lægri setts stjórnvalds sbr. 2. og 5. gr. lov om oreigning av fast eignedom.¹³⁶ Ákvörðunarvaldi skal að meginreglu framselja viðkomandi ráðuneyti, sbr. 1. mgr. 5. gr. norsku eignarnámslaganna, en í undantekningartilvikum til lægra setts stjórnvald ef sérstakar ástæður mæla með því, sbr. 2. mgr. 5. gr. sömu laga. Vald til að taka ákvörðun um mikilvæg mál verður hins vegar ekki framselt til lægri stjórnvalda, og verða því tekin af konungi í norska ríkisráðinu (*n. statsråd*) sbr. 28. gr. norsku stjórnarskrárinnar.¹³⁷

5.2.1 Fyrirmæli heimildarlaga

Í flestum tilvikum er mælt fyrir um það hver skuli taka ákvörðun um eignarnám í heimildarlögum. Ákvörðunarvald í heimildarlögum getur verið með ýmsu fyrirkomulagi. Geta fleiri en einn farið með ákvörðunarvaldið, æðsti handhafi framkvæmdarvalds, sá sem er í fyrirsvari fyrir hagsmuni o.s.fr.v. Verður nú farið yfir hvernig þessu fyrirkomulagi er háttað við ákvörðunartöku og helstu heimildarlög um eignarnám reifuð.

i) Þeim aðila sem er í fyrirsvari fyrir eignarnema veitt ákvörðunarvaldið

Oft er þeim aðila sem er í fyrirsvari fyrir eignarnema veitt ákvörðunarvaldið. Í þeim tilvikum er oftast um að ræða tiltölulega þröng skilyrði, sem gefa ekki mikið tilefni til mats. Óeðlilegt væri að þeim aðila, sem er í fyrirsvari fyrir eignarnema, sé gefið of víðtækt mat á því, hvort eignarnám eigi að fara fram. Dæmi má finna í lögum nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum, en í 4. mgr. 11. gr. þeirra er sveitarstjórn veitt heimild til að taka eign eignarnámi. Í þessu tilviki er eignarnemi sveitarfélagið og sveitarstjórn tekur ákvörðun í fyrirsvari fyrir sveitarfélagið. Annað dæmi er 1. mgr. 37. gr. vegalaga 80/2007 þar sem almennt hefur verið talið að starfsmenn vegamálastjóra séu bærir til að taka ákvörðun um eignarnám.

¹³⁶ Lov 1959-10-23-3: Lov om oreigning av fast eignedom.

¹³⁷ Oreigningsloven med kommentar av Erling Sandene, bls. 101.

Er hægt að skilja að þann aðila sem er í fyrirsvari fyrir eignarnema og eignarnema? Eðli málsins samkvæmt verður ákveðinn aðili eða starfsmaður að taka ákvörðun um eignarnám. Í tilviki vegalaganna eru það starfsmenn vegagerðarinnar, sem í raun taka ákvörðun um eignarnám. Verður nánar fjallað um það hvort þetta fyrirkomulag standist stjórnsýslulög í kafla 5.3.3.

ii) Aðstu handhöfum framkvæmdarvalds veitt ákvörðunarvald

Mjög algengt er að aðstu handhafar framkvæmdarvalds, ráðherrum, sé veitt ákvörðunarvald um eignarnám. Er það eðlileg skipan í ljósi þess hversu mikil inngríp í eignarréttinn um er að ræða.

Sem dæmi um eignarnámsheimildir þar sem ráðherra tekur ákvörðun, má nefna 29. gr. laga nr. 57/1998 um rannsókn og nýtingar á auðlindum í jörðu, þar sem iðnaðarráðherra er veitt heimild til að taka auðlindir eignarnámi ásamt nauðsynlegu landi, mannvirkjum, aðstöðu til vinnslu auðlindanna og öðrum réttindum landeiganda, ef ekki næst samkomulag við landeiganda um nýtingu þeirra og nauðsyn ber til. Í 64. gr. laga nr. 44/1999 um náttúruvernd er umhverfisráðherra veitt heimild til að taka eignarnámi lönd, mannvirki og réttindi til að framkvæma friðlýsingu samkvæmt lögum þessum. Í lögum um almannavarnir er ríkisstjórninni falin heimild til að taka ákvörðun um eignarnám, en ekki nánar kveðið um það hvaða ráðherra skuli fara með það vald. Er þá líklega gerð krafa um, að slíkar ákvarðanir séu teknar á ríkisstjórnarfundum.

Þessar heimildir hafa það sammerkt að vera yfirgripsmiklar eignarnámsheimildir sem eru ekki veittar til hefðbundinna aðstöðu eða starfsemi eins og t.d. aðstöðu fyrir skóla og vegaf framkvæmdir. Er almennt gerðar strangari kröfur til ákvörðunarvaldsins eftir því sem inngríp inn í eignarréttindi manna eru umfangsmeiri og óvenjulegri.

iii) Fleiri en einu stjórnvaldi veitt ákvörðunarvald

Einnig eru mörg dæmi þess að fleiri en einu stjórnvaldi sé falið vald til að taka eignarnámsákvörðun. Oft getur verið óskýrt hver taki hina eiginlegu ákvörðun þegar fleiri en einn aðili er veitt hlutverk í ákvörðunartökunni. Í lögum nr. 36/1993 um kirkjugarða og líkbrennslu segir í 15. gr., að heimilt sé með samþykki dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að taka eignarnámi hentugt land undir kirkjugarð. Tekur sveitarstjórn því ákvörðun til jafns við dóms- og kirkjumálaráðuneytið.

iv) Dómkvaddir matsmenn fengnir til að taka þátt í ákvörðun

Í þeim tilvikum sem dómkvaddir matsmenn eru fengnir til að taka þátt í ákvörðun er oft um mjög víðtækt eignarnám að ræða eða eignarnám er í þágu einkaaðila.

Ekki eru mörg dæmi um, að dómkvaddir matsmenn séu fengnir til að taka þátt í ákvörðun en þó má nefna 1. mgr. 146. gr. vatnalaga nr. 15/1923. Þar er mælt fyrir um að dómkvaddir matsmenn skulu fengnir til að skera úr um vissa þætti eignarnámsákvörðunar. Sambærilega heimild er að finna í 39. gr. vatnalaga nr. 20/2006, sem munu taka gildi 1. júlí 2010.

v) Einkaaðilum veitt ákvörðunarvald til eignarnáms

Þegar eignarnemi er einkaaðili, sbr. 70. gr. laga nr. 81/2003 um fjarskipti, þar sem eignarnemi er fjarskiptafyrirtæki, er ákvörðunarvaldið nær undantekningarlaust hjá stjórnvaldi. Það hefur þó ekki verið talið andstætt 72. gr. stjkskr., að einkaaðilum sé falið slíkt vald. Reglur um það hverjir skuli vera handhafar valds til ákvörðunar um eignarnám er hvorki að finna í 72. gr. stjkskr. né í lögum um framkvæmd eignarnáms. Af þessu leiðir að ekki er loka fyrir það skotið, að einkaaðilar, jafnt sem stjórnvöld, geti tekið ákvörðun um eignarnám. Yrði þó að telja að skilyrði eignarnáms yrðu að vera afar þröngt afmörkuð í slíkum tilvikum.

Sem dæmi um eignarnámsheimild, þar sem einkaaðila er falið að taka ákvörðun um eignarnám, er 8. gr. laga nr. 113/1952 um lausn ítaka af jörðum. Í þeirri lagaheimild segir, að eigi tvær jarðir ítök hvor í annars landi og leysir eigandi annarrar jarðarinnar ítakið af henni, og er það þá á valdi eiganda hinnar jarðarinnar, hvort hann leysir einnig ítakið af jörð sinni. Hér eru skilyrði eignarnáms mjög þröngt ákvörðuð, og er því ekkert svigrúm til mats. Vafasamt væri, ef einkaaðilum væri veitt of víðtækt mat til að ákveða, hvort eignarnámsheimild skuli beitt. Yrði það að öllum líkindum talið andstætt skilyrðum 72. gr. stjkskr. um lagaheimild og almenningsþörf, og jafnvel of víðtækt framsal lagasetningarvalds.

Meðal þess sem mælir gegn því að einkaaðila sé veitt þetta vald er í fyrsta lagi, að stjórnsýslulögin ná ekki til einkaaðila. Verður að telja að slíka íþyngjandi ákvörðun bæri að taka í samræmi við stjórnsýslulög. Er því líklegt, að löggjafinn fari varlega í það að veita einkaaðilum vald til ákvörðunar um eignarnám. Í öðru lagi eru meiri líkur á því, að starfsemi sem uppfyllir kröfu 72. gr. stjkskr. um almenningsþörf sé í höndum hins opinbera. Hugtakið „almenningsþörf“ í 72. gr. stjkskr. hefur þó ekki verið talið útiloka það, að eignarnámi geti verið beitt í þágu annarra en stjórnvalda, þ.e.a.s. einkaaðila.

5.2.2 Heimildarlög mæla ekki fyrir um handhafa ákvörðunarvalds

Ef ekki er um það mælt í lögum hverjir fari með ákvörðunarvald um eignarnám, hafa þeir ákvörðunarvald sem í fyrirsvari eru fyrir þá hagsmuni eða þær þarfir sem eignarnámsheimild er veitt til.¹³⁸ Tilgangur heimildarlaga getur veitt vísbendingu um þá hagsmuni, sem eignarnámið er veitt til, ef það er ekki berum orðum nefnt í eignarnámsheimild. Getur því sá ráðherra, sem er í fyrirsvari fyrir þá hagsmuni, tekið ákvörðun um eignarnám en auk þess gæti lægra sett stjórnvald verið í fyrirsvari. Væri eðlilegra, að ráðherra væri alltaf falið vald til að taka ákvörðun um eignarnám, þegar ekki er mælt fyrir um í heimildarlögum hver færi með ákvörðunarvaldið, nema sérstakar aðstæður væri fyrir hendi, eins og tíðkast t.d. í sænskum rétti. Dæmi um heimild þar sem ekki kemur fram hver fari með ákvörðunarvaldið er 5. gr. laga nr. 132/1999 um vitamál. Samkvæmt því ákvæði er heimilt að taka eignarnámi mannvirki og land til vitabygginga. Í þessari heimild kemur ekki fram hver taki ákvörðun um eignarnám en í 1. gr. laganna segir, að um yfirstjórn vitamála fari eftir lögum um Siglingastofnun. Samkvæmt 1 gr. laga nr. 6/1996 um Siglingastofnun fer samgönguráðherra með yfirstjórn siglinga-, hafna- og vitamála. Er því eðlilegast að álykta að sá ráðherra taki ákvörðun um eignarnám samkvæmt lögum um vitamál.

Sem dæmi um það hversu erfitt getur reynst að ákvarða hver hafi ákvörðunarvald í ólögfestum tilvikum, má nefna þágildandi hafnalög nr. 45/1973 og þágildandi hafnalög nr. 23/1994 en lögin hafa nú verið felld úr gildi. Í 9. gr. eldri hafnalaga og 16. gr. nýrri hafnalaga voru nánast samhljóða ákvæði sem heimiluðu eignarnám í þágu hafnargerðar. Eldra ákvæðið var túlkað á þann veg, að þar sem hafnaryfirvöld væru í fyrirsvari fyrir þessa hagsmuni, væru þeir réttu aðilarnir til að taka ákvörðunina.¹³⁹ Í *Hrd.* 2000, bls. 2788 (324/2000) sló dómur Hæstaréttar því föstu, að sveitarstjórn hafi verið réttur aðili til að taka ákvörðun um eignarnám samkvæmt 16. gr. hafnalaga 45/1973. Matsnefnd eignarnámsbóta hafði í sama máli talið Hafnarsjóð Hornafjarðar réttan aðila til að taka ákvörðun um eignarnám í úrskurði sínum 15. maí 2000. Hér má velta því fyrir sér hvort téð ákvæði hafi verið nógu skýrt. Þessi lög hafa nú verið felld úr gildi. Eins og hér sést getur það valdið mikilli óvissu, ef ekki er skýrt hver fari með ákvörðunarvaldið.

Í 1. mgr. 37. gr. vegalaga nr. 80/2007 er ekki kveðið á um með skýrum hætti hver taki ákvörðun um eignarnám. Venjan hefur verið sú, að starfsmenn Vegagerðarinnar taki ákvörðun án íhlutunar ráðherra. Er þetta fyrirkomulag þvert á þá reglu að *fyrirsvarsmaður* eignarnema taki ákvörðun, ef ekki komi skýrt fram hver hefur ákvörðunarvaldið. Í fjölda mála

¹³⁸ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 454.

¹³⁹ Gaukur Jörundsson: „*Um framkvæmd eignarnáms*“, bls. 136.

hefur verið krafist ógildingar á eignarnámi á þeim grundvelli, að starfsmenn eignarnema væru ekki bærir að lögum til að taka ákvörðun um eignarnám, sbr. eftirfarandi dómur.

Hrd. 1985, bls. 225.

Vegagerð ríkisins beitti eignarnámsheimild eftir að viðræður um greiðslur fyrir efnistöku úr námusvæði Þórsness báru ekki árangur. Starfsmaður Vegagerðarinnar tók hins umræddu ákvörðun. Eignarnámsþoli taldi ákvörðun ekki hafa verið tekna af réttu stjórnvaldi. Hæstiréttur sagði „Skýra ber ákvæði X. kafla vegalaga nr. 6/1977 svo, að Vegagerð ríkisins taki ákvörðun um eignarnám. Liggur ekki fyrir, að ákvörðun um eignarnámið hafi verið tekin af starfsmanni, sem ekki var til þess bær.“

Eins og áður hefur komið fram er ákvörðun um eignarnám mjög íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun. Samkvæmt 72. gr. stjkskr. verður eignarnám að hafa stoð í lögum. Því mætti spyrja hvort eðlilegt sé, að ekki sé skýrt um það kveðið hver skuli taka slíka ákvörðun og hvort farið hafi fram nægilega skýrt framsal lagasetningarvalds sbr. 72. gr. stjkskr., ef löggjafinn hefur ekki tekið afstöðu til þess.

5.2.3 Málkot til æðra stjórnvalds og dómstóla

Hægt er að skjóta ákvörðun um beitingu stjórnvalds á eignarnámsheimild til dómstóla. Hefur það oft verið gert á undanförunum árum, sérstaklega hvað varðar ákvörðun vegamálastjóra, eða starfsmenn hans, um eignarnám, samkvæmt þágildandi vegalögum nr. 45/1994. Dómstólar hafa fullar heimildir til að endurskoða það hverjir hafa ákvörðunarvaldið samkvæmt lögum. Auk þess er hægt að skjóta ákvörðun til ráðherra í samræmi við eftirlits- og stjórnunarheimildir ráðherra. Sú leið verður vitaskuld ekki farin, ef ráðherra hefur sjálfur tekið ákvörðun um eignarnám. Þá verður að fara dómstólaleiðina.

5.3 Hæft stjórnvald verður að taka ákvörðun um eignarnám

Ákvörðun um eignarnám er langoftast í höndum stjórnvalda, svo sem ráðherra eða sveitarstjórna. Rétt stjórnvald þarf að taka ákvörðunina en það þarf einnig að njóta hæfis. Stjórnvöld verða að uppfylla almenn hæfisskilyrði sem lög áskilja, auk sérstakra hæfisskilyrða við meðferð einstakra stjórnvaldsmála. Hæfisreglur stjórnsýslulaga gilda ekki einungis um þá, sem taka stjórnvaldsákvörðun, heldur einnig um þá sem veita álit sitt á máli á grundvelli lögbundnar álitsumleitanar.

5.3.1 Almenn t hæfi

Sá aðili sem ákvörðun tekur um eignarnám verður að njóta almenns hæfis. Með almennu hæfi er tilgangurinn sá að koma í veg fyrir að starfsmaður sé almennt vanhæfur í starfi sínu en ekki miðað við einstakar stjórnvaldsákvarðanir.

Meðal þeirra krafna sem almennu hæfisreglurnar gera til starfsmanna er, að þeir hafa hlotið gilda ráðningu, skipun, setningu eða kosningu í starf í samræmi við lög.¹⁴⁰ Má sem dæmi nefna 4. gr. vegalaga nr. 80/2007 þar sem segir, að ráðherra skipi vegamálastjóra til fimm ára í seinn. Er skipun hans því ekki gild nema farið sé eftir þessu ákvæði.

Starfsmenn ríkisins skulu uppfylla þau jákvæðu hæfisskilyrði sem fram koma í 1. og 2. mgr. 6. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna. Í fyrsta lagi skulu þeir hafa náð 18 ára lágmarksaldri (1. tölul.), lögræði, nauðsynlegt heilbrigði (3. tölul.) og menntun (5. tölul.) . Eiga þessir kostir að stuðla að því, að ríkisstarfsmaður sé búinn þeim persónulegu kostum, andlegum sem líkamlegum, að hann geti tekið ákvarðanir við meðferð mála og rækt að öðru leyti starf sitt á viðunandi hátt.¹⁴¹ Auk þess skulu þeir hafa fjárforræði (6. tölul.) og ekki hafa hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað, slíkan sem um ræðir í 1. mgr. 68. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, sbr. 2. mgr. 6. gr. Að baki þessara skilyrða búa varnaðar- og réttaröryggissjónarmið. Loks skulu starfsmenn ríkisins vera íslenskir ríkisborgarar en það skilyrði virðist einkum byggt á þjóðernissjónarmiðum.¹⁴²

Samkvæmt almennum neikvæðum hæfisskilyrðum má aðstaðan ekki vera sú, að hætta sé á að starfsmaður geti ekki litið á fjölda mála sem lögð eru fyrir hann í umræddu starfi á óhlutdrægan hátt.¹⁴³ Er markmið þessarar reglu því svipað og markmið sérstakra hæfisskilyrða að því undanskildu, að ekki er um að ræða vanhæfi til meðferðar ákveðins máls heldur ótiltekinna mála. Dæmi um neikvætt almennt hæfisskilyrði er í 42. gr. sveitarstjórnarlaga nr 45/1998 þar sem segir, að starfsmenn fyrirtækja og stofnana sveitarfélags séu ekki kjörgengir í nefndir, ráð og stjórnir þeirra fyrirtækja eða stofnana er þeir starfa hjá. Með því er komið í veg fyrir að þeir endurskoði eigin gjörðir.

Hin óskráða regla um hæfi mælir fyrir um, að maður sé útilokaður frá því að taka við opinberu starfi þegar fyrirsjáanlegt er, að hann muni oft verða vanhæfur til meðferðar einstakra mála á grundvelli hinna sérstöku hæfisreglna.¹⁴⁴

¹⁴⁰ Páll Hreinsson: *Hæfisreglur stjórnslulaga*, bls. 37.

¹⁴¹ Páll Hreinsson: *Hæfisreglur stjórnslulaga*, bls. 39.

¹⁴² Páll Hreinsson: *Hæfisreglur stjórnslulaga*, bls. 39.

¹⁴³ Páll Hreinsson: *Hæfisreglur stjórnslulaga*, bls. 43.

¹⁴⁴ Páll Hreinsson: *Hæfisreglur stjórnslulaga*, bls. 48.

Fjölskipuð stjórnvöld, t.d. sveitarstjórnir, verða að vera ályktunarhæf svo þau teljist uppfylla almenn hæfisskilyrði. Reglur um almenn hæfisskilyrði stjórnsýslunefnda er að finna í 33. og 34. gr. ssl. Gilda þær um fundarboðun, dagskrá funda og hvenær stjórnsýslunefnd er ályktunarhæf. Samkvæmt 34. gr. ss. er stjórnsýslunefnd ekki ályktunarhæf nema meiri en helmingur nefndarmanna sé á fundi. Um ályktunarhæfi segir í 20. gr. sveitarstjórnarlaga, að sveitarstjórn geti enga ályktun tekið nema meiri en helmingur sveitarstjórnarmanna sé viðstaddur á fundum.

5.3.2 Sérstakt hæfi

Með sérstöku hæfi er átt við hæfi starfsmanns til meðferðar einstaks stjórnvaldsmáls. Í íslenskum lögum er ekki lögfestar sérstakar hæfisreglur um lögaðila heldur aðeins um einstaklinga.¹⁴⁵ Telur Páll Hreinsson í riti sínu *Hæfisreglur stjórnsýslulaga* ekki séð af dómum eða álitum umboðsmanns Alþingis, að óskráðar reglur þess efnis gildi hér á landi. Verður starfsmaður stjórnvalds því vanhæfur á grundvelli sérstakra hæfisreglna, en ekki stjórnvaldið sjálf.

Í 1. mgr. 3. gr. ssl. eru talin upp þau atriði sem valdið geta vanhæfi starfsmanns við meðferð einstaks máls. Samkvæmt 1. lið getur starfsmaður orðið vanhæfur, ef hann er sjálfur aðili máls eða hann er fyrirvarsmáður eða umboðsmáður aðila máls. Samkvæmt 2. lið er hann vanhæfur, ef hann er maki aðila máls, skyldur eða mægður aðila í beinan legg eða að öðrum lið til hliðar eða tengdur aðila með sama hætti vegna ættleiðingar. Í 3. lið er það talin vanhæfisástæða, ef hann tengist fyrirvarsmanni eða umboðsmanni aðila með þeim hætti sem segir í 2. tölul. Samkvæmt 4. lið veldur það vanhæfi, ef hann hefur á kærustigi áður tekið þátt í meðferð málsins á lægra stjórnsýslustigi. Það sama á við um starfsmann sem fer með umsjónar- eða eftirlitsvald, hafi hann áður haft afskipti af málinu hjá þeirri stofnun sem eftirlitið lýtur að.

Um hæfi sveitarstjórnarmanna gildir 19. gr. sveitarstjórnarlaga. Svipar reglunum að mörgu leyti til 1. mgr. 3. gr. ssl. Ákvæði sem vert er að nefna er 3 mgr. þar sem segir að sveitarstjórnarmenn, sem jafnframt eru starfsmenn sveitarfélaga og hafa sem slíkir átt þátt í að undirbúa tiltekið mál sem lagt er fyrir sveitarstjórn, eru alltaf vanhæfir þegar sveitarstjórnin fjallar um málið. Ákvæði þetta á þó ekki við um framkvæmdastjóra sveitarfélags. Er því í 4.-6. mgr. lýst hvernig ber að haga máli ef vanhæfi er mögulegt. Sveitarstjórnarmanni, sem telur hæfi sitt orka tvímælis, ber að vekja athygli á því og er heimilt við meðferð máls, sem hann er

¹⁴⁵ Páll Hreinsson: *Hæfisreglur stjórnsýslulaga*, bls. 54-55.

vanhæfur að afgreiða, að gera stuttlega grein fyrir afstöðu sinni. Sveitarstjórn sker umræðulaust úr um hvort mál er svo vaxið, að einhver sveitarstjórnarmanna sé vanhæfur. Sveitarstjórnarmaður sem hlut á að máli má taka þátt í atkvæðagreiðslu um hæfi sitt. Enn fremur segir í 6. mgr., að sveitarstjórnarmaður sem vanhæfur er við úrlausn máls skal yfirgefa fundarsal sveitarstjórnar við meðferð og afgreiðslu þess.

5.3.3 Er eignarnemi eða sá sem er í fyrirsvari fyrir eignarnema hæfur til þess að taka ákvörðun um eignarnám?

Er eðlilegt, að sá sem er eignarnemi eða í beinu fyrirsvari fyrir hagsmuni skuli ákveða hvort beita skuli eignarnámi? Í grein sinni *Um framkvæmd eignarnáms* frá 1973 veltir Gaukur Jörundsson fyrir sér hvort ekki þurfi að endurskoða sum heimildarlög vegna þessa annmarka. Orðrétt segir hann: „Er naumast heldur eðlilegt í öllum tilvikum, að sá, sem er eignarnemi eða með öðrum hætti í beinu fyrirsvari fyrir þá hagsmuni eða þarfir, sem eignarnámsheimild er veitt til, skuli hafa ákvörðunarvald um, hvort eignarnámi skuli beitt. Getur verið ástæða til að endurskoða einstök heimildarlög að þessu leyti.“¹⁴⁶ Í *Áliti nefndar, sem skipuð var af dómsmálaráðherra til að endurskoða gildandi löggjöf um framkvæmd eignarnáms*, sem skrifað var á sama ári og grein Gauks, var dregið í efa hvort eðlilegt væri í öllu tilvikum að sá sem væri í fyrirsvari fyrir þá hagsmuni eða þarfir sem eignarnámsheimild er veitt til, skuli hafa úrslitavald um það, hvort heimildin skuli nýtt. Nefndin taldi ekki ástæðu til þess að fjalla um það frekar, en sagði að hafa ætti það í huga við endurskoðun laganna.¹⁴⁷

Athyglisvert er að þessar athugasemdir eru settar fram löngu fyrir setningu stjórnisýslulaga, nánast 20 árum fyrr. Hvorki hefur verið ráðist í endurskoðun laga nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms né einstakra heimildarlaga. Þvert á móti hafa ný vegalög nr. 80/2007 haldið þessari skipan með því, að vegamálastjóri taki ákvörðun um eignarnám með ráðherra líkt og tíðkast hefur. Með stjórnisýslulögum voru viðamiklar hæfisreglur lögfestar en áður fyrr höfðu kröfur til hæfis stjórnvalda aðeins stuðst við óskráða reglu á grundvelli eðli máls.¹⁴⁸

Almennt er talið að eignarnámsheimild, sem veiti eignarnema sjálfum ákvörðunarvald um eignarnám, verði jafnan að vera bundin mjög afdráttarlausum skilyrðum. Verður ekki séð að heimild vegagerðarinnar til eignarnáms sé bundin mjög afdráttarlausum skilyrðum. Samkvæmt 37. gr. vegalaga 80/2007 er landeiganda skylt að láta af hendi land, sem þarf til

¹⁴⁶ Gaukur Jörundsson: „*Um framkvæmd eignarnáms*“, bls. 136.

¹⁴⁷ *Álit nefndar, sem skipuð var af dómsmálaráðherra til að endurskoða gildandi löggjöf um framkvæmd eignarnáms* bls. 100.

¹⁴⁸ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnarfarsréttur II*, bls. 36.

þjóðvegagerðar og hvers kyns veghalds, svo sem breytinga, breikkunar eða viðhalds, enda komi fullar bætur fyrir. Landeiganda ber jafnframt að leyfa efnistöku í landi sínu til vegagerðar, hvort heldur er grjót, mól eða önnur jarðefni, enda bætist það að fullu. Hér eru lágmarkskröfur eignarnámsheimilda uppfylltar, þ.e. sú krafa að eignarnámsheimild tilgreini til hvaða starfsemi eða aðstöðu eignarnám sé veitt. Ekki verður séð að frekari skilyrði séu sett fyrir eignarnáminu. Er því undir eignarnema komið, hvort almennt eigi að fara út í vegaf framkvæmdir, auk þess hvort nauðsyn sé á því að beita eignarnámi í þeim tilgangi. Athygli vekur að hvergi er talað um vegaf framkvæmd sem þörf er á. Það leiðir þó af skilyrði 72. gr. stj. skr., að nauðsyn verður að vera fyrir hendi.

Til samanburðar er sveitarstjórn veitt heimild til eignarnáms á húseignum á grundvelli 4. mgr. 11. gr. laga nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum. Þar segir að ef hagkvæmara er talið, til að tryggja öryggi fólks gagnvart ofanflóðum, sé sveitarstjórn heimilt að gera tillögu til ofanflóðanefndar um kaup eða flutning á húseignum í stað þess að reisa varnarvirki eða beita öðrum varnaraðgerðum. Auk húseigna getur sveitarstjórn í sama skyni gert tillögu um kaup á lóðum eða öðrum fasteignum. Hér er markmið eignarnáms augljóslega að tryggja öryggi fólks á snjóflóðahættusvæðum. Eina mat sveitarstjórnar er það, hvort hagkvæmara sé að taka hús eignarnámi frekar en að reisa varnarvirki.

Meðal röksemda fyrir því, að starfsmenn Vegagerðarinnar séu vanhæfir til þess að taka ákvörðun um eignarnám, er að þeir hafi ósambærilega hagsmuni þ.e. sem eignarnemi annars vegar og sem ákvörðunaraðili hins vegar. Ákvörðunaraðili verði að vera óvilhallur þegar hann taki ákvörðun um eignarnám. enda felst í ákvörðun um hvort beita eigi eignarnám á grundvelli 37. gr. vegalaga, efnislegt mat á því hvort nauðsyn sé fyrir hendi. Þá má spyrja að hvaða leyti hagsmunir Vegagerðarinnar séu ósambærilegir hlutverki ákvörðunaraðila. Hagsmunir vegagerðarinnar af því að ráðast í vegaf framkvæmdir eru fyrst og fremst opinberir hagsmunir. Almennt er viðurkennt að opinberir hagsmunir valda ekki vanhæfi starfsmanna. Er það rökstutt með því að opinberir hagsmunir séu sjaldnast óviðkomandi eða ómálefnalegir til meðferðar máls. Þó er í undantekningartilvikum hægt að vera vanhæfur vegna opinberra hagsmuna ef opinber aðili, sem starfsmaður vinnur hjá, á sambærilegra hagsmuna að gæta og einkaaðili.¹⁴⁹ Danski fræðimaðurinn Paul Andersen nefnir það dæmi í bók sinni *Dansk forvaltningsret*, að sveitarstjórnarmaður getur orðið vanhæfur til meðferðar máls í húsafriðunarnefnd ef hús, sem til greina kemur að friða, er í eigu sveitarfélags.¹⁵⁰ Í riti sínu *Hæfisreglur stjórnisýslulaga* telur Páll Hreinsson, að það sé einnig undantekning frá

¹⁴⁹ Páll Hreinsson: *Hæfisreglur stjórnisýslulaga*, bls. 731.

¹⁵⁰ Paul Andersen. *Dansk forvaltningsret*, bls. 449.

meiginreglunni, að opinberir hagsmunir valdi ekki vanhæfi, þegar eignarréttindi manna eru skert með stjórnvaldsákvörðun í þágu opinberra hagsmuna. Er það dæmi tekið að starfsmenn eignarnema yrðu alltaf taldir vanhæfir til þess að meta eignarnámbætur í öðru opinberu starfi, enda færi um hæfi þeirra eftir 2 mgr. 2. gr. laga nr. 91/1991 laga um meðferð einkamála sbr. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 91/1973 um framkvæmd eignarnáms. Mætti teygja þetta ennþá lengra og segja, að eignarnemi sé einnig vanhæfur til að taka ákvörðun um að eignarnám eigi yfir höfuð að fara fram. Sú ákvörðun að neyta eignarnámsheimildar er ekkert síður inngríp inn í stjórnarskrárvarin réttindi manna en sú ákvörðun að ákvarða bætur fyrir slíkt inngríp. Þegar stjórnvöld beita eignarnámi hafa þau ekki síður hagsmuni af því að eignarnám fari fram heldur en aðrir einkaaðilar og því er erfitt að sjá að þeir geti litið óvillhóllum augum á þá ákvörðun að nýta eignarnámsheimildar.

Í 6. mgr. 37. gr. vegalaga nr. 80/2007 er kveðið á um með óyggjandi hætti að ráðherra að fengnum tillögum vegamálastjóra skuli taka ákvörðun um að taka land eignarnámi til lagningar almennra stíga og einkavega, skv. 10. og 11. gr. Í 1. mgr. 37. gr. vegalaga er vegagerðinni hins vegar gefin heimild til þess að taka eignarnámi land, sem þarf til þjóðvegagerðar og hvers kyns veghalds, svo sem til breytinga, breikkunar eða viðhalds, sem og efni til vegagerðar hvort heldur er grjót, mól eða önnur jarðefni. Í þessari heimild er ekki skýrt kveðið á um hver fari með heimild til að taka ákvörðun um eignarnám. Auk þess kemur ekki skýrt fram hvernig ákvörðunartöku eigi að vera háttáð enda segir einungis að eiganda sé skylt að láta eignir sínar af hendi í þessum tilgangi. Virðist ekki miklar kröfur vera gerðar til þess, að raunveruleg ákvörðun eigi sér stað.

Í dómi Hæstaréttar frá 19. mars sl. reyndi á það hvort vegamálastjóri, eða löglærður fulltrúi hans, væri bær til að taka ákvörðun um eignarnám.

Hrd. 19. mars 2009 (425/2008)

Var eignarnám framkvæmt á grundvelli þágildandi vegalaga nr. 45/1994 (eins og þeim hafði verið breytt með lögum 54/2000). Þar sagði að ráðherra færi með yfirstjórn vegamála. Gæti ráðherra því tekið ákvörðun um eignarnám að fengnum tillögum vegamálastjóra. Eignarnámsþolar töldu það fráleitt að vegamálastjóri eða löglærður fulltrúi hans sem væri í fyrirsvari fyrir andstæða hagsmuni miðað við eignarnámsþola, tæki ákvörðun um eignarnám.

Héraðsdómur taldi að yfirmaður Vegagerðarinnar eða löglærður fulltrúi í umboði hans hafi verið bær til að taka ákvörðun um eignarnám á grundvelli vegalaga. Var tekið fram að ekki hafi verið ætlunin að breyta neinu varðandi eignarnámsheimildir Vegagerðarinnar með nýjum vegalögum nr. 80/2007. Hæstiréttur staðfesti þessa niðurstöðu héraðsdóms.

Á hvorugu dómsstigi var tekin afstaða til þess, hvort rétt væri að vegamálastjóri hefði þetta ákvörðunarvald, burtséð frá því hvort hann hefði heimild í lögum. Var aðeins sagt að Vegagerðin væri bær til að taka ákvörðun en ekki hvort hún væri hæf. Dómurinn tók fram að

ætlunin hafi ekki verið að breyta eignarnámsheimildinni með vegalögum nr. 80/2007. Enn hefur ekki verið tekin afstaða til þess, hvort vegamálastjóri hafi hæfi til að taka ákvörðun, sem er andstæð hagsmunum þeim sem hann er í fyrirsvari fyrir.

Þá má spyrja hvort stjórnvöld, sem fari með vegamál, séu ein hæf til að taka ákvörðun um það hvort eignarnám eigi að fara fram vegna vegaf framkvæmda. Ekki hefur svo verið talið í nágrennanalöndum okkar. Til samanburðar má nefna að samkvæmt 1. mgr. 46. gr. dönsku vegalaganna¹⁵¹ fer um ákvörðunarvald um eignarnám á þjóðvegum almennt eftir eignarnámslögnum.¹⁵² Samkvæmt 2. mgr. 46. gr. getur samgönguráðherra, þegar ástæða er til, framselt það vald sitt til sveitarstjórna (d. *kommunalbestyrelsen*). Ákvörðun um eignarnám á vegum innan bæjarmarka tekur samgönguráðherra, eftir beiðni vegamálayfirvalda, samkvæmt 3. mgr. 46. gr. vegalaganna.

Í kafla 5.4.1 var þeirri kenningu varpað fram hvort eignarnemi gæti ekki verið aðili máls ásamt eignarnámsþola. Ef svo væri þá myndi vegamálastjóri vera fyrirsvarsmaður aðila máls. Samkvæmt 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. ssl. er starfsmaður vanhæfur til meðferðar máls, ef hann er fyrirsvarsmaður aðila þess. Það er gamalgróin regla í íslenskum rétti, að enginn megi úrskurða í sjálfs síns sök.¹⁵³ Ef ætlunin hefur verið að víkja frá hæfisreglum stjórnsýslulaga með þessu fyrirkomulagi, hefði það átt að koma skýrt fram í lögnum. Páll Hreinsson telur þó hæpið að víkja megi sérstökum hæfisreglum til hliðar, þó það komi skýrt fram í lögskýringargögnum.¹⁵⁴

UA 4. janúar 1996 (993/1994)

Ríkisjörðin X var laus til ábúðar. Landbúnaðarráðuneytið ákvað að A eða G fengju að leigja jörðina og sendi málið til afgreiðslu í jarðanefnd og sveitarstjórn samkvæmt 2. mgr. 6. gr. þágildandi jarðalaga nr. 65/1976. Varð niðurstaða nefndanna að leigja ætti B og C jörðina. Varð því svo að landbúnaðarráðuneytið leigði þeim jörðina.

A kærði ákvarðanir jarðanefndar og sveitarstjórna til ráðuneytisins. Tók umboðsmaður meðal annars til skoðunar hæfi ráðherra til úrlausnar kærunnar. Samkvæmt 17. og 36. gr. þágildandi jarðalaga hafði landbúnaðarráðherra í senn það hlutverk að koma fram fyrir hönd ríkisins sem landeigandi og vera æðsti úrskurðaraðili á sviði stjórnsýslu um lögmæti ákvarðana sveitarstjórna og jarðanefnda samkvæmt jarðalögum.

Umboðsmaður tók fram að eftir gildistöku stjórnsýslulaga nr. 37/1993 tækju hæfisreglur til slíks hagsmunaárekstrar ef ekki væri skýrlega kveðið í lögum eða lögskýringargögnum að ætlun löggjafans hefði verið að víkja beinlínis frá sérstökum hæfisreglum. Bæri því að skipa seturáðherra.

Ekki er algengt að ráðherrar séu vanhæfir á grundvelli sérstakra hæfisreglna. Í *dómi Hæstaréttar frá 18. maí 2006 (511/2005)* var því þó haldið fram, að samgönguráðherra, eða starfsmenn hans, hafi verið vanhæfir, m.a. á grundvelli 1. tölul. 1. mgr. 3. gr. stjórnsýslulaga. Í

¹⁵¹ Lovbekendtgørelse nr. 671/1999 om offentlige veje.

¹⁵² Lovbekendtgørelse nr. 672/199 om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom.

¹⁵³ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnarfarsréttur II*, bls. 44.

¹⁵⁴ Páll Hreinsson: *Hæfisreglur stjórnsýslulaga* bls. 274.

eignarnámsheimild var samgönguráðherra veitt ákvörðunarvald til að taka eignarnámi land, lóð eða aðra eign sem fjarskiptafyrirtæki væri nauðsynlegt að tryggja sér í sambandi við lagningu eða rekstur almennra fjarskiptavirkja. Niðurstaða héraðsdóms, sem staðfest var af Hæstarétti, var eftirfarandi:

„Stefnandi byggir á því að samgönguráðherra og starfsmenn í samgönguráðuneytinu hafi verið vanhæfir til þess að fjalla um beiðni stefnda, Landssímans, um eignarnám þar sem samgönguráðherra sé yfirmaður og forráðamaður fyrir hlut ríkisins í félaginu. Vísar stefnandi í því sambandi til 1., 3. og 6. tl. 1. mgr. 3. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Stefndi, Landssími Íslands hf., er hlutafélag með sjálfstæða stjórn. Er því ekki fallist á að samgönguráðherra eða starfsmenn samgönguráðuneytis geti talist aðilar máls í skilningi 1. t. 1. mgr. 3. gr. stjórnslulaga. Þá verður ekki séð að 2. tl. sömu greinar geti átt hér við. Þykir ekki sýnt fram á að fyrir hendi séu þær aðstæður sem séu til þess fallnar að draga óhlutdrægni samgönguráðherra í efa með réttu. Er því ekki fallist á að samgönguráðherra eða starfsmenn samgönguráðuneytis hafi verið vanhæfir til ákvarðanatöku í máli þessu.“

Á þessa niðurstöðu verður að fallast enda var það ráðherra sem tók ákvörðun en ekki eignarnemi. Þarf almennt mikið til að ráðherrar verði taldir vanhæfir, sbr. þó álit umboðsmanns sem reifað var hér á undan.

5.4 Lagaskilyrði verða að vera uppfyllt

Í samræmi við 72. gr. stjkskr., að eignarnám verði að byggjast á lögum, verður að uppfylla öll þau skilyrði sem mælt er fyrir um í lagaheimild og fara ekki út fyrir þær heimildir. Er þetta einnig í samræmi við þá skyldu sem á stjórnslunni hvílir, að aðgerðir stjórnvalda verði að byggjast á lögum og megi ekki ganga í berhögg við lög, svokölluð lögmætisregla.

5.4.1 Athugun stjórnvalds á því hvort heimild til eignarnáms sé fyrir hendi

Sá sem ákvörðun tekur um eignarnám verður fyrst að ganga úr skugga um, að eignarnámi eigi stoð í lögum, þ.e.a.s. hvort heimildin sé í þágu ákveðinnar aðstöðu eða starfsemi sem lögin kveða á um. Ef vafi leikur á því hvaða framkvæmdir falli undir heimild, verður að beita lögskýringu. Eignarnámsheimildir geta verið óskýrar að þessu leyti. Dæmi um slíkar lagaheimildir má nefna lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, skipulags- og byggingarlög, náttúruverndarlög og vegalög.

5.4.2 Fortakslaus heimild til eignarnáms

Þegar um fortakslausa heimild til eignarnáms er að ræða, eru skilyrði eignarnáms mjög þröngt afmörkuð og ekkert svigrúm er til mats. Þó verða lagaskilyrði að vera uppfyllt svo eignarnám sé lögmætt. Sem dæmi um lagaheimild með mjög þröngt afmörkuð skilyrði er 8. gr. laga nr. um lausn ítaka af jörðum, sem áður hefur verið nefnd.

5.4.3 Eignarnám bundið teygjanlegum skilyrðum eða háð mati stjórnvalda

Ákvarðanir, sem teknar eru á grundvelli teygjanlegrar lagaheimildar, eru almennt kallaðar matskenndar stjórnvaldsákvarðanir. Það hugtak vísar í það mat, sem undir stjórnvaldinu er komið. Þegar um slíkar heimildir er að ræða, er mat stjórnvalda á lagaskilyrðum eignarnáms mun víðtækara. Dæmi um heimildir með teygjanlegum skilyrðum er 15. gr. laga nr. 36/1993 um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu, þar sem heimilt er með samþykki dóms- og kirkjumálaráðuneytisins að taka hentugt land undir kirkjugarð. Hér er hugtakið *hentugt* mjög matskennt.

5.4.4 Eftirlit dómstóla með lagaskilyrðum

Dómstólar eiga tvímælalaust úrskurðarvald um það hvort lagaskilyrði séu til eignarnáms,¹⁵⁵ sbr. eftirfarandi dómur Hæstaréttar.

Hrd. 1956, bls. 351

Ríkisstjórnin hugðist taka vatnsréttindi í Mjólka og Hofsa í Ísafjarðarsýslu og svo réttindi til sand- og malartöku vegna fyrirhugaðra vatnsvirkjunarframkvæmda, á grundvelli 54. gr. laga nr. 15/1923. Eigandi réttindanna taldi eignarnámið andstætt 4. gr. laga nr. 54/1945 um orkuver Vestfjarða, sem gerði ráð fyrir kaupum á vatnsréttindum, en ekki eignarnámi. Hæstiréttur taldi greinina þó ekki útiloka að eignarnám færi fram samkvæmt 54. gr. laga nr. 15/1923.

Fram kemur í 17. gr. eignarnámsl. að bera megi undir dómstóla hvort lagaskilyrði eignarnáms séu uppfyllt. Lagaskilyrði í eignarnámsheimild, sem mæla fyrir um það hversu víðtækt eignarnámið eigi að vera, falla einnig undir úrskurðarvald dómstóla.

Hrd. 1948, bls. 434

Í þessum dómi Hæstaréttar voru málavextir þeir að Húsaleigunefnd Reykjavíkur tók leigunámi skála í eigu T og lóðarafnot. Dómstóllinn taldi að í eignarnámsheimild 5. gr. laga nr. 39/1943 fælist einnig heimild til að taka leigunám nauðsynleg lóðarréttindi. Væru því öll lagaskilyrði uppfyllt til að leigunámið væri gilt.

Lagaákvæði sem mæla fyrir um ákveðnar framkvæmdir eða leyfi áður en ákvörðun um eignarnám er tekin, geta haft þýðingu við mat á því hvort lagaskilyrðum eignarnáms sé fullnægt. Má sem dæmi nefna ákvæði III. kafli skipulags- og byggingarlaga nr. 73/1997:

¹⁵⁵ Gaukur Jörundsson: „Um framkvæmd eignarnáms“, bls. 138.

Hrd. 1998, bls. 985 (Arnarnesmál)

Eignarnám á óbyggðu landssvæði var byggt á 28. gr. skipulagslaga nr. 19/1964. Þar sagði að heimilt væri sveitarstjórn að taka einstakar fasteignir eða hluta fasteignar eignarnámi, ef þess gerðist nauðsyn vegna framkvæmda á staðfestu skipulagi.

Í niðurstöðu dómsins sagði:

„Jafnframt var málum þannig háttað, að samþykkt tillögunnar að deiliskipulagi á landinu hafði ekki verið leidd til lykta, og hefur stefndi ekki skýrt að fullu ástæður frestunarinnar, sem á því varð. Verður ekki annað séð en að tími hafi verið til frekari viðræðna. Þegar þessa er gætt og fyrrgreind samskipti virt í heild verður stefndi ekki talinn hafa sýnt fram á, að hin umdeilda ákvörðun bæjarstjórnar 18. apríl 1996 hafi verið reist á viðhlítandi undirbúningi. Skilyrði 28. gr. laga nr. 19/1964 til eignarnámsins voru þannig ekki uppfyllt. Af því leiðir að fallast verður á kröfu áfrýjanda um ógildingu ákvörðunarinnar.“

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

Málavextir voru þeir að breyting á deiliskipulagi leiddi til þess að tekin var ákvörðun um eignarnám. Í eignarnámsheimild 5. tl. 2. mgr. 32. gr. skipulags- og byggingalaga var sveitarstjórn heimilt að fenginni umsögn Skipulagsstofnunar og á grundvelli gildandi deiliskipulags að taka eignarnámi vegna framkvæmdar skipulagsins lóð eða lóðarhluta sem stendur í vegi fyrir nýrri lóðaskiptingu sem ákveðin er í deiliskipulagi. Eignarnámsþola héldu því fram að breyting á deiliskipulagi hafi verið ólögumæt og því hafi skort á lagaskilyrði eignarnáms. Dómur Hæstaréttar taldi að lögumæt og málefnaleg sjónarmið hafi búið að baka breytingar á deiliskipulagi. Hafi lagaskilyrðum því verið fullnægt

5.5 Eignarnám sem lokaúrræði

Eignarnám er íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun sem hefur í för með sér yfirgripsmikil inngríp inn í eignarréttindi manna. Það ætti því alltaf að vera lokaúrræði, eftir að allar aðrar leiðir hafa verið tæmdar. Til að sannað verði að eignarnám sé eina leiðin að því markmiði sem að er stefnt, verður að kanna hvort ekki sé hægt að semja við eigendur þeirra réttinda sem um ræðir. Ef hægt er að gera samning um kaup eða leigu á eign, ber að velja þá leið enda um vægara úrræði að ræða. Þegar samningur um kaup eða leigu er gerður, má gera ráð fyrir að báðir aðilar séu ásáttir um þá leið að yfirfæra eignarrétt gegn greiðslu kaup- eða leiguverðs.

Ferill eignarnáms byrjar ekki á ákvörðun um eignarnám og ekki er alltaf ljóst hvort eignarnám verði lokaniðurstaðan. Þegar stjórnvöld fara í framkvæmdir til að koma upp ákveðinni starfsemi eða aðstöðu, þurfa tilskilin leyfi og önnur lagaskilyrði að vera uppfyllt. Í sumum tilvikum þarf að fara fram mat á umhverfisáhrifum, breyta skipulag eða fá framkvæmdaleyfi. Er þá skilyrði eignarnáms að slíkt hafi farið fram. Stundum er jafnvel krafist ógildingar á ákvörðun sveitarfélags að breyta skipulagi, um leið og krafist er ógildingar á ákvörðun um eignarnám.

Hrd. 19. mars 2009 (425/2008)

Vegagerðin hafði tvo kosti við lagningu nýs vegar. Annars vegar yfir eignarjörð og ríkisjörð og hins vegar yfir tvær ríkisjarðir. Fyrri kosturinn varð ofan á.

Í mati á umhverfisáhrifum kom fram að báðar leiðir væru ásættanlegar en um tiltekin atriði hafi leiðin sem lá yfir báðar ríkisjarðirnar haldin ívíð meiri ókostum en sú fyrri. Hæstiréttur tók fram

að mat á umhverfisáhrifum gæti ekki réttlætt ákvörðun Vegagerðarinnar að velja þá leið sem farin var. Niðurstaða Hæstaréttar var að eignarnámið uppfyllti ekki skilyrði stjórnarskrárinnar um almenningsþörf.

Er mikilvægt að aðkoma eigenda sé tryggð frá fyrstu stigum, þ.e. frá því að fyrsta hugmynd fæðist, sem mögulega getur haft eignarnám í för með sér. Getur óvissa um mögulegt eignarnám bundið eigendur í áttagafjötra og haft áhrif á möguleika eigenda á að selja eign sína um lengri tíma. Enginn er reiðubúinn til að kaupa eign, sem mögulegt er að verði tekin eignarnámi innan skamms af óþekktu umfangi. Að undanskildum samningsviðræðum um kaup verður því að upplýsa eigendur um þá framkvæmd sem fara á í og koma þannig í veg fyrir að óvissa og tortryggni skapist.

5.5.1 Samningsviðræður sem undanfari eignarnáms

Almennt er það talið skilyrði eignarnáms, að gengið hafi verið til samninga um kaup eða leigu áður en ákvörðun um eignarnám er tekin. Krafa um samningsviðræður sem undanfara eignarnáms kemur ekki fram í eignarnámsl. Hins vegar hefur hún verið talin leiða af 72. gr. stjkskr. og skilyrði um almenningsþörf. Þykja slíkar samningsviðræður nauðsynlegar svo hægt sé að segja að almenningsþörf „krefji.“¹⁵⁶ Væri sönnun um nauðsyn eignarnáms hæpin ef ekki hafa farið fram einhverjar samningaviðræður.¹⁵⁷ Eðlilegt væri að gera þær kröfur til samningsviðræðna, að þær væru ávallt í skriflegu formi, t.d. ritaðar í fundarbók sem báðir aðilar skrifi undir. Er annars örðugt að sanna, að viðunandi samningsviðræður hafi farið fram. Leiðir það einnig til vandaðra samningsviðræðna ef slíkar kröfur yrðu gerðar. Samningsviðræður myndu þá byrja og enda á formlegan hátt og engir ágreiningur væri um þátt hvers og eins í þeim.

Samningsviðræðum má ekki rugla saman við andmælarétt, enda er markmið þeirra ólík. Markmið samningsviðræðna er að kanna grundvöll þess, hvort aðilar geti komist að samningi um kaup eða leigu á eign, svo ekki þurfi að grípa til eignarnáms.

UA 8. júní 2000 (2807/1999)

Mál þetta hefur áður verið ítarlega reifað. Umboðsmaður taldi að nauðsynlegt hafði verið að landbúnaðarráðuneytið sætti aðila áður en til innlausnar kom. Var ósætti aðila ein af tveimur ástæðum sem nefndar voru fyrir innlausn.

Í þessu álitum umboðsmanns var um innlausn að ræða, sem jafna megi við eignarnám. Voru ósættir innlausnaraðila og innlausnarþola ein af ástæðum þess að innlausnar var krafist.

¹⁵⁶ Jón Steinar Gunnlaugsson: „Ákvörðun um eignarnám“, bls. 19.

¹⁵⁷ Gaukur Jörundsson: „Um framkvæmd eignarnáms“, bls. 140.

Umboðsmaður taldi að sætta hefði mátt aðila áður en til innlausnar kom. Því hefði mögulega verið hægt að komast hjá innlausn.

Í vissum tilvikum er sérstaklega tekið fram, að ekki sé skilyrði að áður hafi verið leitað samninga áður en ákvörðun um eignarnám er tekin, sbr. 4. mgr. 4. gr. laga nr. 66/2008 um Landeyjarhöfn. Er þetta mjög vafasamt lagaákvæði í ljósi þeirrar kröfu, sem staðfest hefur verið í fjölda dóma, að samningsviðræður séu nauðsynlegur undanfari eignarnáms. Í öðrum tilvikum er skilyrði um samningsviðræður sérstaklega tekið fram í eignarnámsheimild. Má sem dæmi nefna 3. mgr. 32. gr. skipulags- og byggingalaga þar sem segir, að eignarnám sé því aðeins heimilt, að sveitarstjórn hafi áður með *sannanlegum hætti* leitast við að ná samningum við eigendur þeirra eigna eða réttinda, sem hún hyggst taka eignarnámi. Hér virðist mikil áhersla vera lögð á sönnun þess, að samningaviðræður hafi farið fram. Annað dæmi er 4. mgr. 11. gr. laga um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum nr. 49/1997 en þar segir, að ef ekki náist samkomulag um kaup á húseign, sé sveitarstjórn heimilt að taka eignina eignarnámi.

Í 38. gr. vegalaga er gert ráð fyrir samningsviðræðum eignarnema og eignarnámsþola. Þar segir, að *þegar ákvörðun um eignarnám eða aðrar eignaskerðingar liggur fyrir* skuli leita samninga við landeiganda, og eftir atvikum aðra réttihafa, um bætur fyrir land undir veg, jarðefni til vegagerðar, jarðrask og átroðning og eftir atvikum aðra hagsmuni, sem landeiganda er skylt að láta af hendi vegna vegagerðar skv. 34. og 37. gr. Hér er hugtakið samningsviðræður ekki notað í þeirri merkingu sem lagt er í það í þessum kafla. Samningsviðræður sem lokaúrræði áður en ákvörðun um það hvort eignarnámi skuli beitt, getur eðli málsins samkvæmt ekki átt sér stað *eftir* að ákvörðun um eignarnám hefur verið tekin. Ganga samningsviðræður í þessu tilviki út á að ná samningi við eignarnámsþola um bætur fyrir hið eignarnumda eða eignarskerðingu, samkvæmt 34. gr. um bráðabirgðaaafnot og 37. gr. Á hinn bóginn er í 1. mgr. 35. gr. vegalaga gert ráð fyrir samráði við landeiganda um bráðabirgðaaafnot. Samráð þetta á þó ekki við um varanlegt eignarnám, sem hlýtur að teljast einkennilegt. Samkvæmt 1. mgr. 37. gr. vegalaga tekur vegagerðin, eignarnemi, því ákvörðun um eignarnám og samkvæmt 38. gr. ákvarðar hún einnig bætur í samráði við eignarnámsþola. Má efast um, að þetta standist skilyrði 72. gr. stjkskr. Auk þess hafa verið færð rök fyrir því í *kafla 5.3.3*, að kröfu stjórnisýslulaga um hæfi komi í veg fyrir að eignarnemi geti sjálfur tekið ákvörðun um eignarnám.

i) Hrd. 1998, bls. 985 (Arnarnesmál)

Í Arnarnesmálinu svokallaða, voru samningsviðræður eignarnámsþola og eignarnema ítarlega raktar, og niðurstaða dómsins á þá leið að samningaleiðin hafi ekki verið reynd til hlítar. Hafi því ekki verið sannað, að skilyrði eignarnámsheimildar um nauðsyn hafi verið fyrir hendi.

Eignarnámsþolar, landeigendur við Arnarnesháls, kröfðust þess að ógilt yrði ákvörðun bæjarstjórnar G um að taka landspildu þeirra eignarnámi. Landspilda þessi var á óbyggðu svæði og var í óskiptri sameign eignarnámsþola. Samkvæmt þeirri eignarnámsheimild, sem byggð var á 28. gr. þágildandi skipulagsglaga nr. 19/1964, var sveitarstjórn heimilt að taka eignarnámi einstakar fasteignir eða einstaka hluti fasteigna, ef það gerðist *nauðsyn* vegna framkvæmdar á staðfestu skipulagi. Dómstóllinn rakti eignarnámsheimildir sveitarstjórnar í tilvikum sem þessum. Eignarnám á grundvelli 27. gr. skipulagsglaga þyrfti meðmæli Skipulagsstofnunar og leyfi ráðherra. Hins vegar gæti sveitarstjórn framkvæmt eignarnám á grundvelli 28. gr., að uppfylltu skilyrði um nauðsyn.

Dómur Hæstaréttar tók fram, að samkvæmt 60. gr. stjkskr. hefðu dómstólar úrskurðarvald um það, hvort nauðsyn hafi borið til eignarnáms. Þyrfti því að skoða hvort nægilega hefði verið reynt að ná samningum við aðila.

Samskipti eignarnema og eignarnámsþola áttu sér langa forsögu og féllst dómstóllinn á, að það skipti máli við mat á þeim samningsviðræðum, sem fram fóru á afmörkuðu tímabili, þ.e. janúar-apríl 1996. Fyrst var fjallað um landspilduna í tengslum við aðalskipulag sveitarfélagsins G fyrir árið 1985-2005. Þar var fyrirhugað, að hún myndi vera lögð undir íbúðarbyggð. Eignarnámsþolar óskuðu eftir að því að taka þátt í að skipuleggja landið ásamt byggingarverktaka, en ekki var fallist á það. Landspildan var síðan tekin til deiliskipulagningar og það auglýst árið 1994. Eignarnámsþolar gerðu athugasemdir við deiliskipulagstillögunar þess efnis, að byggðin yrði þéttari. Ekki var orðið við þeim óskum. Á sama tíma var nýtt aðalskipulag fyrir árin 1995-2015 í undirbúningi. Frestun var þó á samþykkt deiliskipulags. Árið 1990 hafði eignarnemi náð samningum við eignarnámsþola um kaup á tveimur öðrum spildum úr landi Arnarness og voru þær lagðar undir byggð. Fjórum árum síðar fékk hann umráð yfir spildu á því svæði sem var til undirbúnings. Voru batur metnar af matsnefnd eignarnámsbóta og lá úrskurður fyrir 4. ágúst 1995. Viðræður um aðrar landspildur lágu niðri meðan á matsmálinu stóð.

Í janúar 1996 hófust viðræður um ráðstöfun á því landi, sem um ræðir í þessu máli, og stóðu þær fram í apríl. Í upphafi samningaviðræðna var rætt um möguleg kaup á landinu og hvort eignarnámsþolar gætu sjálfir fengið heimild sveitarfélagsins til að gera landið íbúðarhæft. Lögðu eignarnámsþolar fram beiðni varðandi síðara atriðið 6. mars 1996. Áður en

viðræðum var slitið, ákvað bæjarstjórn að fela bæjarstjóra að undirbúa eignarnámið. Hafði bæjarstjórn þá samþykkt að taka landið eignarnámi og að beina því til matsnefndar að meta bætur. Viðræður um kaup á lóðinni héldu áfram þar til eignarnámsþolum var tilkynnt með bréfi, daginn eftir, að eignarnámsheimildinni yrði beitt.

Dómur Hæstaréttar féllst á það með eignarnema, að fljótlega hafi orðið ljóst að svo mikið bæri á milli um verð í hinum formlegu samningaviðræðum um landssvæðið, að ólíklegt yrði að samningar myndu takast um verð. Mætti draga sömu ályktun af fyrri samskipum aðila. Um beiðni eignarnámsþola þess efnis, að þeir sæju sjálfir um það að gera landssvæðið byggingarhæft eins og heimilt var í 30. gr. þágildandi skipulagslaga, sagði í dómnum að takmarkaðar viðræður hefðu átt sér stað um þessa lausn og að eignarnámsþolar töldu málið ekki til lykta leitt. Um síðari hluta samningsviðræðanna sagði dómurinn það liggja fyrir, að eignarnemi hafi slitið samningsviðræðum án sérstaks fyrirvara. Hafi það verið gert „áður en þau hefðu verið rædd til þrautar eða reynt hefði til fulls á verðhugmyndir aðila“. Auk þess hafi samþykkt deiliskipulags á hinu eignarnumda svæði ekki verið samþykkt áður en ákvörðun um eignarnám var tekin. Hafi því verið nægur tími og engin ástæða til að hætta viðræðum. Varð niðurstaða dómsins sú, að ákvörðunin hafi ekki verið nægilega undirbúin, og að skilyrði 28. gr. skipulagslaga um nauðsyn eignarnámsins hafi ekki verið uppfyllt.

Í þessu máli gerir dómstóllinn mjög strangar kröfur til samningsviðræðna. Virðist það engu hafa skipt að samningsviðræðum miðaði ekki áfram og að mikið hafi borið í milli. Dómur Hæstaréttar leggur þunga áherslu á það, að eignarnemi hafi ekki tilkynnt formlega að samningsviðræðum væri lokið. Í 28. gr. skipulagslaga var ekki gerð krafa um samningsviðræður. Staðfestir dómurinn því, að samningsviðræður séu nauðsynlegur undanfari eignarnáms. Að öðrum kostir er skilyrðum um nauðsyn eignarnáms ekki uppfyllt.

ii) Staðan eftir Arnarnesmálið

Eftir Arnarnesmálið, hafa gengið tveir dómar þar sem samningsviðræður ber á góma, sem vert er að nefna.

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

Upphaf máls þessa var að rekja til þess að einn eigandi að lóð við Smiðjuveg óskaði eftir því að lóðarmörkum yrði breytt. Á fundi sínum 22. febrúar 2002 samþykkti sveitarstjórn K að breyta deiliskipulagi til þess að rýma fyrir nýrri aðkomu frá Smiðjuvegi. Með þessu nýja deiliskipulagi var sameiginleg lóð eigenda skert um 569 fermetra.

Í kjölfarið reyndi K að ná samkomulagi við eigendur Smiðjuveggar 4 en samkomulag tókst ekki. Samþykkti K því á fundi 9. janúar 2001, að fengnu samþykki Skipulagsstofnunar, að taka hluta lóðarinnar eignarnámi.

Í héraðsdómi var samskiptum og samningaviðræðum aðila lýst: Varðandi undanfarandi breytingar á deiliskipulagi hafði eigendum verið kynnt tillagan 28. maí 1998. Var þessari

tillögu harðlega mótmælt af eigendum Smiðjuveggar 4b og 4C. Hafi samþykki þeirra ekki legið fyrir, sveitarfélagið hafi ekki hagsmuni af henni, hún væri ekki nauðsynleg vegna almannahagsmuna og um væri að ræða óbeinan eignarrétt sem varin væri af ákvæðum stjórnarskrár. Í kjölfarið var reynt að ná samkomulagi en það bar ekki árangur.

Niðurstaða héraðsdóms um undanfarandi samningsviðræður aðila var eftirfarandi: „Fyrir liggur að áður en til [eignarnáms] kom hafði Kópavogsbær leitast við að ná samningum við eigendur þeirra réttinda sem það beindist að, sbr. 3. mgr. 32. gr. skipulag- og byggingarlaga. *Dómur Hæstaréttar* staðfesti dóm héraðsdóms Reykjaness með skírskotun til forsendna hans.

Hrd. 18. maí 2006 nr. 511/2005

Krafist var ógildingar á eignarnámsákvörðun meðal annars þar sem skilyrði eignarnámsheimildarinnar 70. gr. laga um fjarskipti um undanfarandi samningsviðræður hafði ekki verið uppfyllt. Dómstóllinn taldi að lagaskilyrðinu hafði verið fullnægt.

Tilboði var ekki svarað.

„Þegar framangreint er virt svo og litið til samskipta aðila í heild sinni þykir ekki sýnt fram á að samningum verði við komið milli aðila um kaup á umræddum lóðarskika.“

Í báðum dómunum virðist litið til samningsviðræðna og samskipta aðila í heild sinni. Er því ekki aðeins litið til formlegra samningsviðræðna heldur einnig til annarra samskipta. Í síðari dóminum kom fram, að eignarnámsþoli hafi ekki svarað tilboðum eignarnema. Oft virðist vera dæmt þeim í óhag, sem heldur að sér höndum að einhverju leyti. Í *Arnarnesmálinu* sleit eignarnemi ekki samningsviðræðum og var það virt honum í óhag. Í þessum dómi virðist athafnaleysi eignarnámsþola við að svara tilboðum eignarnema, virt honum í óhag.

5.6 Undirbúningur ákvörðunar

Þegar mál varða stjórnarskrárvarin réttindi verður almennt að gera ríkari kröfur til málsmeðferðar en ella. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. ssl. gilda stjórnarsýslulögin þegar stjórnvöld taka ákvörðun um rétt og skyldu manna. Eignarnám myndi tvímælalaust falla undir þetta gildissvið, þegar stjórnvöld taka ákvörðun um eignarnám.

5.6.1 Andmælaireglan

Rétturinn til að andmæla er oftast kölluð andmælaireglan og er lögfest í 13. gr. ssl. Í henni felst að aðili stjórnarsýslumáls eigi rétt á því að tjá sig um efni máls, og aðrar framkomnar upplýsingar, áður en tekin er ákvörðun í máli hans.¹⁵⁸ Til þess að aðili máls geti fengið notið andmælaréttar, verður hann að fá aðgang að gögnum sem ákvörðun kann að byggjast á. Tengist hún því einnig reglu um upplýsingarétt málsaðila.

¹⁵⁸ Páll Hreinsson: *Stjórnarsýslulögin: skýringarrit*, bls. 165.

Í andmælarétti felst ekki aðeins réttur til að tjá sig, heldur einnig til að kynna sér gögn máls. Eðli málsins samkvæmt getur aðili ekki tjáð sig um gögn, sem hann fær ekki aðgang að. Með því að tjá sig um málið og framkomin gögn fær aðili tækifæri til að gæta hagsmuna sinna og leiðréttar rangar upplýsingar. Stuðlar andmælarétturinn einnig að því, að mál sé byggt á réttum upplýsingum og að það sé nægjanlega upplýst. Eru því rík tengsl milli andmælaréttar og rannsóknarreglu 10. gr. ssl. Ef sjónarmið eignarnámspola liggja ekki fyrir er varla hægt að segja að mál hafi verið nægjanlega rannsakað. Í tilfalli eignarnámsákvörðunar væri líka hæpið að hægt væri halda því fram, að nauðsyn væri fyrir eignarnámi og þar af leiðandi að skilyrði stjórnarskrárinnar um almenningsspörf væri uppfyllt.

Fyrir setningu stjórnarsýslulaganna gildi ákveðin óskráð regla um andmælarétt og var sérstaklega talið, að hún ætti við í málum sem vörðuðu mikilvæga persónulega og fjárhagslega hagsmuni.¹⁵⁹ Í *Áliti nefndar um endurskoðun laga um framkvæmd eignarnáms*, sem gefið var út 1973 og skrifað var fyrir lögfestingu stjórnarsýslulaga, var vísað í lögfesta andmæla-reglu vatnalaga, sem dæmi um mjög stranga málsmeðferðarreglu. Í nefndarálitinu var ekki nánar kveðið á um andmælarétt í ólögfestum tilvikum.¹⁶⁰ Má því segja að ákveðin vafi hafi leikið á því hvort óskráð regla um andmælarétt hafi verið til. Þessu var Gaukur Jörundsson sammála, en hann taldi umdeilt hvort skylt væri að gefa eignarnámspola kost á að gæta hagsmuna sinna í þeim tilvikum sem ekki væri lögfest regla þess efnis. Vísaði hann í *Hrd. 1948, bls. 434*, því til stuðnings að ólögfest regla kynni að gilda um andmælarétt um eignarnámsákvörðun.¹⁶¹

Af framangreindu er ljóst að óskráð regla um andmælarétt hafi ekki verið viðurkennd nema í ákveðnum tilvikum. Í þeim dómum sem varða eignarnámsákvörðanir, sem teknar eru fyrir gildistöku stjórnskipunarlags, virðist að jafnaði hafa gilt óskráð regla enda varða slíkar ákvörðanir mikilvæga fjárhagslega hagsmuni. Vafalaust spilar það inn í að hér er um að ræða stjórnarskrárvarin réttindi. Eftir lögfestingu stjórnarsýslulaga er talið, að enn strangari kröfur séu gerðar til málsmeðferðar, þegar mál varða stjórnarskrárvarin réttindi.¹⁶² Nú er mælikvarði á mikilvægi þeirra hagsmuna sem í húfi eru einna helst notaður til að meta, að hve miklu leyti stjórnvöld eiga að gefa aðila raunhæft tækifæri til að nýta rétt sinn til að andmæla, t.d. með því að leiðbeina um rétt til andmælaréttar og biðja um rökstuðning fyrir mótmælum.¹⁶³ Eignarnámsákvörðanir varða ávallt mikilvæga fjárhagslega hagsmuni sem verndaðir eru í 72.

¹⁵⁹ Ingibjörg Rafnar: *Andmæla-reglan og stjórnarsýslan*, bls. 158.

¹⁶⁰ *Álit nefndar, sem skipuð var af dómsmálaráðherra til að endurskoða gildandi löggjöf um framkvæmd eignarnáms*, bls. 68.

¹⁶¹ Gaukur Jörundsson: *Um framkvæmd eignarnáms*, bls. 140.

¹⁶² Páll Hreinsson: *Stjórnarsýslulögin: skýringarit*, bls. 167-168.

¹⁶³ Róbert Ragnar Spanó: *Þróun andmæla-reglunnar eftir gildistöku 13. gr. stjórnarsýslulaga*, bls. 374.

gr. stjkskr. Verður því að hafa í huga, að aðila sé gefið tækifæri til þess að tjá sig með raunhæfum hætti um fyrirhugað eignarnám og skjöl, sem í eignarnámsmáli eru lögð fram.

Það er meginregla að aðili máls hefur frumkvæði að því að tjá sig um mál. Á þessari meginreglu er undantekning gerð, ef mál hefst að frumkvæði stjórnvalds. Eignarnámsmál hefjast að frumkvæði eignarnema og verður ákvörðunaraðili því að hafa frumkvæði að því að veita eignarnámsþola færi á að tjá sig um málið.¹⁶⁴ Einnig hefur það sjónarmið komið fram hjá dómstólum, að þessi regla hafi sérstakt mikilvægi þegar miklir fjárhagslegir hagsmunir eru í húfi fyrir málsaðila.

Hrd. 1980, bls. 1763

Þetta mál varðaði eignarnám lands við lagarfljótsbrú. Eignarnemi, Hreppsnefnd Fellahrepps, leitaði samþykkis félagsmálaráðuneytisins til eignarnáms á grundvelli 27. gr. skipulagslaga nr. 19/1964. Eignarnámsþola var ekki gert kunnugt um áform um eignarnám, en hann hafði áður gert grein fyrir því að hann væri ekki reiðubúinn að selja landið. Þá leitaði álitsgjafi, Skipulagsstjórn, ekki heldur eftir áliti eignarnámsþola. Skipti engu að það væri ekki sérstaklega boðið í 27. gr. skipulagslaga að leita skyldi eftir viðhorfi eignarnámsþola, enda varðaði málið eignarnámsþola mikla fjárhagslega hagsmuni.

Af þessum dómi er ljóst, að dómstólar hafi viðurkennt að til væri óskráð andmæla-regla. Einnig er hér lögð áhersla á það að ákvörðunin varðaði mikla fjárhagslega hagsmuni eins og gert var í *Hrd. 1978, bls. 782*. Eftir lögfestingu stjórn-sýslulaga hefur reynt á það hvort til sé ólögfest regla um andmælarrétt í þeim tilvikum sem ekki er um að ræða stjórnvaldsákvörðun heldur t.d. umsögn álitsgjafa.

Hrd. 2000, bls. 1379 (324/1999)

Varðaði innlausn á grundvelli 14. gr. jarðalaga en i innlausn er talin felast ákvörðun um eignarnám.¹⁶⁵ Í málinu lá fyrir að innlausnarþoli hafi fengið tækifæri að tjá sig um innlausnarbeiðnina sjálfa að frumkvæði ráðuneytisins sem og um umsagnir hreppsnefndar, jarðanefndar og Bændasamtaka Íslands. Auk þess fóru fram árangurslausar samningaviðræður milli innlausnarbeiðanda og innlausnarþola.

Héraðsdómur taldi að brotið hafi verið á andmælarétti innlausnarþola sbr. 13. gr. ssl. Ekki var tilkynnt formlega að sáttatilaunum væri lokið heldur var innlausnarbeiðni veitt fyrirvaralaust fjórum dögum eftir fund í ráðuneytinu. Auk þess náði innlausnarþoli ekki að rökstyðja andstöðu sinni við innlausnina. Var því ekki rétt staðið að undirbúningi ákvörðunarinnar sbr. 13. gr. ssl. og bar að ógilda hana.

Meirihluti Hæstaréttar tók fram að andmæla-reglunni væri ætlað að tryggja að stjórnvald tæki ekki ákvörðun um rétt eða skyldu manna nema að þekkja þær staðreyndir og sjónarmið sem málsaðili kysi að kæmi fram. Taldi dómurinn að ráðuneytinu hafi verið fullkunnugt um þær upplýsingar sem skiptu máli áður en þeir veittu leyfi til innlausnar. Ekki hefði tekist að benda á önnur sjónarmið eða upplýsingar sem ekki lágu fyrir eða sem hefðu getað haft áhrif á niðurstöðuna. Var því augljóslega óþarft að gefa innlausnarþola kost á að tjá sig eftir árangurslausar samningsviðræður.

¹⁶⁴ Alþt. 1992-93. A-deild, bls. 3296.

¹⁶⁵ Sbr. UA 8. júní 2000 (2807/1999).

Einnig tók meirihluti Hæstaréttar fram að andmælaréttur hafi ekki verið brotin fyrir umsagnaraðila enda umsagnir hreppsnefndar, jarðanefndar og Bændasamtaka Íslands ekki stjórnvaldsákvæðanir í skilningi 2. gr. 1. gr. stjórnslulaga. Hafi því ekki verið skylt að leita eftir sjónarmiðum eignarnámsþola. Dómstóllinn tók hins vegar fram að það hefði vissulega talist til vandaðra stjórnsluhætta.

Einn dómari skilaði sératkvæði og tók undir með dómi héraðsdóms að gefa hefði átt til kynna að sáttaviðræðum væri lokið og gera innlausnarþola kost á að gera fyllri grein fyrir viðhorfum sínum og hagsmunum. Hafi innlausnin því verið reist á ógildri heimild.

Rétturinn telst ekki brotin ef afstaða liggur fyrir í gögnum máls eða slíkt sé augljóslega óþarft. Má sjá merki þess í dómi Hæstaréttar *Hrd. 1948, bls. 434*, sem þó var kveðin upp fyrir gildistöku stjórnslulaga. Húsaleigunefnd gætti ekki „réttra aðferða“ við framkvæmd eignarnámsins, þar sem hún leitaði ekki sjónarmið eignarnámsþola. Í dóminum sagði: „En þar sem áfrýjandi hefur ekki í flutningi málsins tilgreint nein atriði, sem hann mundi hafa borið fram fyrir húsaleigu-nefnd og áhrif hefðu getað haft á leigunámið, og ekki er ástæða til að ætla, að nein slík atriði hafi verið fyrir hendi, þá þykir ekki næg ástæða til að meta leigunámsúrskurðinn ógildan af þessum sökum.“ Þótti því ekki ástæða til að meta eignarnámið ógilt.

Í 2. mgr. 2. gr. ssl. segir að ákvæði annarra laga, sem hafa að geyma strangari málsmeðferðarreglur en stjórnslulögin, haldi gildi sínu. Í vegalögum nr 80/2007 er sérstaklega tekið fram í 3. mgr. 37. gr. að gefa skuli landeiganda og öðrum réttihöfum ef við á í það minnsta fjögurra vikna frest til að koma að athugasemdum við tilhögun framkvæmda. Ekki verður séð að með þessu sé veittur ríkari réttur til andmæla. Þó veitir lögfestur fjögurra vikna frestur eignarnámsþola ágætis svigrúm til að kynna sér gögn máls. Verður ekki séð að 13. gr. ssl. veiti ekki sama rétt. Yrði í ólögfestum tilvikum líklega metið hvað væri hæfilegur tími miðað við umfang málsins. Í 1. mgr. a-lið 144. gr. vatnalaga nr. 15/1923 segir, að leyfi til lögnáms megi ekki veita fyrr en sá hefur átt kost á að láta uppi athugasemdir sínar er taka á eignir hans eða réttindi.

Ekki leikur vafi á því, að stjórnvöld þurfa að virða andmælarétt eignarnámsþola þegar tekin er ákvörðun um eignarnám sbr. 13. gr. ssl. sbr. 2. mgr. 1. gr. ssl. Þar sem stjórnslulögin eru almenn lög er þó ekkert því til fyrirstöðu, að ný lög verði sett sem geri minni kröfur. Löggjafinn gæti þess vegna afnumið andmælaréttinn í ákveðnum tilvikum. Hafa fræðimenn þó haldið því fram, að andmælaeðglan sé almennt viðurkennd sem óskráð meginregla.¹⁶⁶ Í ólögfestum tilvikum t.d. þegar ákvörðun er ekki stjórnvaldsákvörðun, leikur meiri vafi á því hvort sá réttur sé fortakslaus. Því til stuðnings má nefna álit *UA 8. júní 2000 (2807/1999)* en m.a. var kvartað yfir því, að umsagnaraðili hafi ekki veitt aðilum færi á að tjá

¹⁶⁶ Róbert Ragnar Spanó: *Þróun andmælaeðglunnar eftir gildistöku 13. gr. stjórnslulaga*, bls. 372.

sig áður en hann veitti álit sitt til ákvörðunaraðila. Umboðsmaður taldi þetta ekki vera brot á andmælareglu stjórnarsýslulaga, þar sem umsögnin hefði ekki verið stjórnvaldsákvörðun. Teldist það þó til vandaðra stjórnarsýsluhátta að umsagnaraðili veitti eignarnámsþola andmælarétt.

5.6.2 Rannsóknarreglan

Það er meginregla stjórnarsýsluréttar, að stjórnvald skuli sjá til þess, að mál séu nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Er sú regla lögfest í 10. gr. ssl.

Ef mál er ekki nægjanlega upplýst er hæpið að hægt sé að slá því föstu að nauðsyn hafi verið fyrir eignarnámi. Er rannsókn máls því forsenda fyrir því, að skilyrði 72. gr. stjkskr. um almenningsþörf sé fullnægt. Er þessi regla því sérstaklega mikilvæg þegar kemur að töku ákvörðunar um eignarnám. Í eftirfarandi málum töldu eignarnámsþola 10. gr. ssl. hafa verið brotna.

UA 8. júní 2000 (2807/1999)

Hin ástæðan sem gefin var fyrir innlausninni var að ósættir voru milli aðila en umboðsmaður taldi þá ástæðu ekki geta verið eina grundvöll innlausnar. Leyfi til innlausnar hafði verið veitt á grundvelli þess að eigandi upphaflegu jarðarinnar ætlaði að taka upp nýja búskaparhætti og þess að ósættir hafði verið milli aðila. Taldi umboðsmaður ekki nægjanlega upplýst hvaða búskaparhætti bóndi ætlaði að taka upp. Væri því ekki hægt að taka afstöðu til þess hvort nauðsyn hafi verið til innlausnarinnar.

Hrd. 18. maí 2006 (511/2005)

Var ekki fallist á að rannsóknarregla 10. gr. ssl. hafi verið brotin enda hafi ekki verið sýnt fram á að málið hafi verið illa undirbúið af hálfu samgönguráðuneytisins sem ákvörðunina tók um eignarnám.

5.6.3 Lögbundin álitsumleitan

Oft er mælt fyrir um í heimildum til eignarnáms að leitað sé álit áður en tekin er ákvörðun um eignarnám. Þegar álitsumleitan er lögbundin er það fortakslaust skilyrði fyrir því að lagaskilyrði eignarnáms teljist uppfyllt.

Samkvæmt lögum nr. 17/1965 um landgræðslu er meðal skilyrða þess að eignarnám verði framkvæmt að fengið sé álit stjórnar Bændasamtaka Íslands. Samkvæmt 36. gr. orkulaga nr. 58/1967 verður ráðherra að afla umsagnar Orkustofnunnar áður en hann heimilar eignarnám. Samkvæmt skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997 er heimild sveitarstjórnar til að framkvæma eignarnám háð því að þeir afli umsagnar Skipulagsstofnunnar.

Þegar umsagnaraðilar veita álit sitt á ákveðnu máli, sem til meðferðar er hjá öðru stjórnvaldi, telst það ekki stjórnvaldsákvörðun. Ber þeim því ekki að fylgja sömu

málsmeðferðarreglum og það stjórnvald sem tekur sjálfa ákvörðunina. Því meiri hagsmuni sem málið varðar, því meiri kröfur verður að gera. Má því álykta, að þeir sem veita álit sitt á ákvörðun um eignarnám ættu að fylgja málsmeðferðarreglum stjórnarsýslulaga í samræmi við vandaða stjórnarsýsluhætti þó þeim sé það ekki skylt, sbr. eftirfarandi álit umboðsmanns.

UA 8. júní 2000 (2807/1999)

Mál þetta varðaði leyfi sem landbúnaðarráðuneytið veitti landeigendum til innlausnar. Umsagnaraðili gaf innlausnarþolum ekki færi á að tjá sig áður en hann veitti álit sitt á málinu. Umboðsmaður sagði það vissulega vandaða stjórnarsýsluhætti að umsagnaraðili gætti málsmeðferðarregla stjórnarsýslulaga en þar sem álit hans væri ekki stjórnvaldsákvörðun væri það ekki skylt.

Umsagnaraðilar verða að njóta almenns og sérstaks hæfis en í 1. mgr. 4. gr. ssl. segir að sá sem er vanhæfur til meðferðar máls megi ekki taka þátt í undirbúningi, meðferð eða úrlausn þess. Einnig verður álitsgjafi að rannsaka mál nægjanlega svo hann geti tekið afstöðu til málsins.¹⁶⁷

5.6.4 Ákvörðun verður að vera skýr og rökstudd

Það telst óskráð meginregla stjórnarsýsluréttar, að stjórnvaldsákvörðun skuli vera skýr. Er krafan enn strangari þegar um íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun er að ræða. Óskýr ákvörðun um eignarnám yrði túlkuð eignarnámsþola í hag, og yrði líklega ógildanleg ef efni hennar væri mjög óljóst.¹⁶⁸ Í eftirfarandi máli var ekki um eignarnámsákvörðun að ræða heldur setningu ríkisstarfsmanns í embætti. Slík stjórnvaldsákvörðun myndi teljast í senn íþyngjandi og ívilnandi.¹⁶⁹

Hrd. 1998, bls. 1291

A var tilkynnt með bréfi að hann yrði fluttur úr stöðu skrifstofustjóra Vita- og hafnamálastofnunar yfir í stöðu skrifstofustjóra Vitastofnunar. Staðan var síðan lögð niður og var deilt um það hvort A hefði samþykkt þennan flutning. Héraðsdómur taldi að skilja mætti bréfið þannig að launagreiðslu A hafi verið færðar milli fjárlagaliða. Gat það því ekki haft í för með sér flutning starfsmanns milli starfa. Niðurstaða héraðsdóms, sem staðfest var af Hæstarétti, var að ákvörðun sem fæli í sér setningu ríkisstarfsmanns yrði að vera ákveðin og skýr. Vísaði dómurinn í óskráða reglu stjórnarsýsluréttar þess efni. Hafði því skilyrði ekki verið fullnægt.

Verður að ætla að enn strangari kröfur yrðu gerðar til íþyngjandi stjórnvaldsákvörðana, eins og eignarnámsákvörðunar. Myndu dómstólar eflaust gera meiri kröfur til skýrleika því umfangsmeira sem eignarnám er, og eftir því hvaða réttindi skert eru.

¹⁶⁷ Páll Hreinsson: „Álitlumleitan“, bls. 417-418.

¹⁶⁸ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnarfarsréttur II*, bls. 243.

¹⁶⁹ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnarfarsréttur II*, bls. 8.

Hrd. 18. maí 2006 (511/2005)

Þessi dómur varðaði eignarnám á landi undir fjarskiptamastur á grundvelli laga um fjarskipti. Eignarnámsspoli krafðist ógildingar á eignarnámsákvörðun meðal annars á grundvelli óskýrleika. Hafi verið óskýrt til hvaða verðmæta og réttinda eignarnámið tæki til þar sem lóðanúmer hafi verið rangt tilgreint í ákvörðun samgönguráðuneytisins. Héraðsdómur taldi óumdeilt við hvaða réttindi væri átt og hver væri eigandi þeirra enda væri fjarskiptamastur eingöngu á þeirri lóð, en ekki á lóðinni sem tilgreint hafði verið í eignarnámsákvörðun.

Í þessu máli olli rangt númer eignar engum vafa um það hvert efni eignarnámsákvörðunar var eða að hvaða eign ákvörðun beindist. Verður slíkt misræmi að hafa þau áhrif að efni ákvörðunar verði raunverulega óskýrt, sbr. *Hrd. 1998, bls. 1291*.

Ekki er fortakslaust skilyrði, að rökstuðningur fylgi ákvörðun um eignarnám, nema sú skylda leiði af lagaheimild. Hins vegar þarf að gefa upplýsingar um það hvaða lagaheimild ákvörðunin styðst við.

Hrd. 1958, bls. 141

Þessi dómur varðaði staðfestingu á lögbannsgerð. Lögbann þetta hafði verið sett á rafstöð sem byrjað var að reisa við svokallaðan Herrulæk samkvæmt leyfi ráðherra. Í leyfi frá ráðherra var þess ekki getið á hvaða heimild leyfið væri byggt á, né hvaða skilyrði leyfishafi skyldi uppfylla um greiðslu eða tryggingu fébóta fyrir töku vatnsréttinda, landsspjöll eða veiðispjöll vegna virkjuninnar. Þótti því eigi tilefni til þess að fella lögbannsgerðina úr gildi.

Þegar mál er rekið fyrir matsnefnd eignarnámsbóta er hins vegar gert að skilyrði, að báðir aðilar málsins rökstyðji sitt mál samkvæmt 9. gr. eignarnámsl. þ.e. eignarnemi og eignarnámsspoli.

5.6.5 Málshraði

Samkvæmt 9. gr. ssl. skulu ákvarðanir teknar svo fljótt sem unnt er. Þegar fyrirsjáanlegt er að afgreiðsla máls muni tefjast ber að skýra aðila máls frá því. Skal þá upplýsa um ástæður tafanna og hvenær ákvörðunar er að vænta.

Mikil töf á afgreiðslu máls geta m.a. haft fjárhagslegar afleiðingar í för með sér fyrir eignarnámsspola sbr. neðangreint mál matsnefndar eignarnámsbóta.

MNE 29. maí 2006 (2/2006)

Töf á máli sem rekja mátti til eignarnáms sveitarfélagsins V, varð til þess að eignarnámsspoli hélt að sér höndum við að finna sér nýtt húsnæði. Húsnæðiskostur hafði hækkað á þessum tíma. Nefndin tók þetta til greina við ákvörðun bóta.

Togstreita getur verið milli þeirrar meginreglu að afgreiða mál svo fljótt sem hægt er og þess að mál verði rannsakað á nægilega vandaðan hátt áður en ákvörðun er tekin. Það er ekki

síður brýnt fyrir málsaðila að fá úrlausn mála sinna sem fyrst, eins og dæmið hér að framan sannar. Þó verður að hafa sérstaka aðgát þegar um er að ræða svo íþyngjandi ákvörðun og eignarnám. Myndi það að líkindum vega þyngra hvort ákvörðun hafi verið tekin að vel athuguðu máli, þó svo að einhver dráttur yrði á málsmeðferð.

Í 2. mgr. 9. gr. ssl. segir, að þar sem leitað sé umsagnar skuli það gert við fyrsta hentugleika. Ef leita þarf eftir fleiri en einni umsögn skal það gert samtímis, þar sem því verður við komið. Stjórnvald skal tiltaka fyrir hvaða tíma óskað er eftir, að umsagnaraðili láti í té umsögn sína. Mjög oft gætir þess í eignarnámsheimildum að leita skuli umsagnar aðila, sérstaklega í yngri heimildum. Er því brýnt eins og í ákvæðinu kemur fram, að það sé gert svo fljótt sem unnt er.

5.6.6 Vandaðir stjórnsluhættir

Inntak hugtaksins vandaðir stjórnsluhættir verður ekki lýst í fáum orðum, enda erfitt að festa hendur á því hugtaki. Eitt er þó víst að þó vandaðir stjórnsluhættir hafa ekki verið viðhafðir, veldur það ekki ógildingu ákvörðunar. Eru reglur um vandaða stjórnsluhætti því frekar *de lege ferenda*. Þar sem eignarnám er íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun, er óhætt að segja að strangari kröfur ætti að gera til þess að vandaðir stjórnsluhættir séu viðhafðir. Í álitum umboðsmanns Alþingis og dómi Hæstaréttar hefur í tveimur málum, sem varða eignarnám, verið vísað til vandaðra stjórnsluhátta.

UA 7. apríl 2008 (4917/2007)

Kvartað var yfir niðurskurði landbúnaðarráðuneytisins á sauðfé vegna riðuveiki. Umboðsmaður taldi það aðfinnsluvert og í ósamræmi við vandaða stjórnsluhætti að vísa í munnlegt samkomulag um niðurskurð á sauðfé og að það hafi ekki verið undirritaður samningur fyrr en mánuðum síðar. Þyrfti réttarstaða að vera skýr þegar svo afdrifarík ákvörðun væri tekin auk þess sem þetta kynni að hafa áhrif á ákvörðun bóta.

Hrd. 2000, bls. 1379 (324/1999)

Dómur þessi, sem áður hefur verið reifaður, varðaði innlausn jarðarhluta á grundvelli 13. og 14. gr. jarðalaga nr. 65/1976. Dómstóllinn ógilti ekki ákvörðun um eignarnám á þeim grundvelli að andmælaréttar hafði ekki verið gætt af umsagnaraðila, enda tæki umsagnaraðili ekki stjórnvaldsákvörðun. Taldi dómurinn það hins vegar til vandaðra stjórnsluhátta að veita eignarnámsþola andmælarétt.

5.7 Efnislegt mat stjórnvalda og endurskoðun dómstóla á því

5.7.1 Almenn um endurskoðun dómstóla á efnislegu mati stjórnvalda

Samkvæmt 2. gr. stjkskr. fara dómendur með dómsvaldið. Samkvæmt 60. gr. stjkskr. skera dómendur úr öllum ágreiningi um embættistakmörk stjórnvalda. Dómstólar skulu vera

hlutlausir og óháðir úrskurðaraðilar. Á hinn bóginn er hlutleysi stjórnvalda ekki eins vel tryggt þar sem oft gætir stjórn málaáhrifa, eins og dæmin sanna. Ætti réttarörygginu því að vera best borgið, ef dómstólar ættu víðtækan úrskurðarrétt um ákvarðanir stjórnvalda sem hafa áhrif á réttindi og skyldur borgaranna.

Þau rök sem hafa verið færð gegn því, að dómstólar hafi víðtækt úrskurðarvald yfir ákvörðunum stjórnvalda, varða fyrst og fremst þrígreiningu ríkisvaldsins. Eigi hver hinna þrjú handhafa ríkisvaldsins að vera sjálfstæðir og óháðir hinum tveggja. Þessari kenningu hefur hins vegar verið hafnað af íslenskum og norrænum fræðimönnum.¹⁷⁰ Hér á árum áður töldu fræðimenn það almenna reglu, að dómstólar hrófluðu ekki við stjórnvaldsákvörðunum sem byggðar eru á „frjálsu mati“ eða ákvörðunum sem nú eru kallaðar matskenndar stjórnvaldsákvörðanir.¹⁷¹ Þeir fræðimenn sem ritað hafa um ákvörðun um eignarnám, töldu einnig að dómstólar færu varlega í að hnekkja mati stjórnvalda á matskenndum skilyrðum.¹⁷² Þó voru sumir þeirrar skoðunar, að dómstólar ættu að ganga lengri í þeim efnum.¹⁷³ Síðan þetta var ritað hefur þróunin verið í þá átt að dómstólar endurskoða fleiri þætti matskenndrar stjórnvaldsákvörðunar.¹⁷⁴

Hefur fjöldi dóma staðfest þá kenningu að dómstólar gangi mun lengra við að endurskoða efnislegt mati stjórnvalda á því hvort skilyrðum eignarnáms sé uppfyllt en áður. Eru þessir dómur reifaðir undir þá efnisreglu, sem þeir eiga undir, í þeim köflum sem á eftir koma.

5.7.2. Meðalhófsreglan

Meðalhófsregla stjórnvaldsréttar er lögfest í 12. gr. ssl. en þar segir að stjórnvöld skuli 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. Meðalhófsreglan kemur aðeins til skoðunar þegar tekin er ákvörðun á grundvelli heimildar sem gefur svigrúm til mats. Í meðalhófsreglunni felast því þrjú þættir. Í fyrsta lagi sú krafa, að efni ákvörðunar sé til þess fallið að ná því markmiði sem að er stefnt. Í öðru lagi að velja skuli það úrræði sem vægast er og í þriðja lagi að gætt sé meðalhófs í beitingu þess úrræðis sem valið er samkvæmt öðrum lið.¹⁷⁵

¹⁷⁰ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnarfráséttur II*, bls. 159 og Paul Andersen: *Dansk Statsforfatningsret*, bls. 569.

¹⁷¹ Ólafur Jóhannesson: *Stjórnarfráséttur II*, bls. 174.

¹⁷² Gaukur Jörundsson: „Um framkvæmd eignarnáms“, bls. 139 og Jón Steinar Gunnlaugsson: „Ákvörðun um eignarnám“, bls. 24.

¹⁷³ Jón Steinar Gunnlaugsson: „Ákvörðun um eignarnám“, bls. 24.

¹⁷⁴ Ólafur Jóhannes Einarsson: *Endurskoðunarvald dómstóla á matskenndum stjórnvaldsákvörðunum*, bls. 75-77.

¹⁷⁵ Páll Hreinsson: *Stjórnvaldsákvörðun: skýringarrit*, bls. 147.

UA 8. júní 2000 (2807/1999)

Mál þetta varðaði innlausn jarðarluta á grundvelli 13. gr. jarðalaga. Laut kvörtun að því að ákvörðun landbúnaðarráðuneytisins um innlausn hafi meðal annars gengið lengra en nauðsyn krafðist. Tók umboðsmaður fram að „af því leiðir að jafnvel þó innlausn kunni að reynast nauðsynleg verður stjórnvald að huga að hversu langt hún skuli ná eða hversu þungbær hún skuli vera ef til greina kemur að velja fleiri en eina lausn.“

Dómstólar endurskoða hvort meðalhófsreglunnar hafi verið gætt við töku stjórnvaldsákvörðunar. Tekur sú endurskoðun til allra þátta meðalhófsreglunnar.¹⁷⁶ Þegar dómstólar endurskoða þennan þátt ákvörðunartökunar er almennt talið, að þeir eigi að setja sig í spor stjórnvaldsins sjálfs. Skiptir því ekki máli hvaða ákvörðun þeir hefðu sjálfir tekið, heldur hvaða ákvörðun þeir hefðu tekið, ef þeir væri þetta ákveðna stjórnvald. Á hinn bóginn lítur endurskoðun æðra stjórnvalds t.d. ráðuneytis, að því hvaða ákvörðun þeir hefðu sjálfir tekið.¹⁷⁷ Í tilviki eignarskerðingar er meðalhófsregla stjórnsýslulaga tengd skilyrði um almenningsþörf í 72. gr. stjkskr og stjórnskipulegrar meðalhófsreglu. Úrlausn um það hvort almenningsþörf hafi verið gætt, er oft jafnframt úrlausn um það hvort meðalhóf hafi verið fyrir hendi, sbr. *Hrd. 19. mars 2009 (425/2008)*. Málavextir voru þeir að Vegagerðin var með nýjan veg í kortunum og hófst undirbúningur að gerð vegarins árið 2002. Þrír kostir lágu fyrir um legu vegarins. Annars vegar yfir jörðina B og síðan ríkisjörðina K. Hins vegar yfir ríkisjörðina P og síðan ríkisjörðina K. Bættist síðan þriðja leiðin við en hún fór yfir jörðina B. Ljóst var að ef fyrsti kosturinn yrði valinn yrði að taka jörðina B eignarnámi, en hún var í eigu D og R. Sú leið varð ofan á er lá yfir jörðin B í eigu D og R. Í framhaldi af því veitti sveitarfélagið N framkvæmdaleyfi til þess. Eftir að landeigendur lýstu andstöðu sinni við þessar framkvæmdir, neytti Vegagerðin eignarnámsheimildar 45. gr. vegalaga. Kröfðust eignarnámsþolar þá ógildingar á framkvæmdaleyfinu annars vegar og eignarnáminu hins vegar.

Dómur Hæstaréttar tók fram, að Alþingi hafi í samgönguáætlun sinni ákveðið að Norðausturvegur skyldi lagður. Með þeirri ákvörðun hafi hins vegar ekki verið tekin afstaða til þess hvaða leið hann skyldi liggja eða hvort almenningsþörf hafi verið uppfyllt með því að velja þá leið. Í úrskurðum Skipulagsstofnunar og umhverfisráðherra um mat á umhverfisáhrifum hafi allar leiðirnar verið taldar ásættanlegar. Voru ókostir þeirrar leiðar sem lá yfir ríkisjarðirnar „ívið meiri“. Hæstiréttur tók fram, að það hafi ekki verið hlutverk þeirra að velja leið enda hafi þeir ekki gert það. Málsástæða eignarnema, að leið þessi hafi verið styttri, var hafnað enda lá fyrir að leiðin yfir ríkisjarðirnar var rúmlega kílómetra styttri en þær sem lágu yfir eignajarðirnar.

¹⁷⁶ Ólafur Jóhannes Einarsson: *Endurskoðunarvald dómstólar á matskenndum stjórnvaldsákvörðunum*, bls. 71.

¹⁷⁷ Ólafur Jóhannes Einarsson: *Endurskoðunarvald dómstóla á matskenndum stjórnvaldsákvörðunum*, bls. 72.

Síðan sagði Hæstiréttur:

„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.“

Dómurinn endar síðan með þessum niðurstöðuorðum:

„Samkvæmt öllu framanröktu var skilyrði stjórnarskrárinnar um almenningsþörf ekki uppfyllt til þess að stefndi Vegagerðin gæti beitt eignarnámi gegn áfrýjendum í umrætt sinn. Krafa þeirra um ógildingu eignarnámsins verður því tekin til greina.“

5.7.3 Jafnræðisreglan

Samkvæmt 11. gr. ssl. skulu stjórnvöld gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti. Óheimilt er að mismuna aðilum við úrlausn mála á grundvelli sjónarmiða, byggðum á kynferði þeirra, litarhætti, þjóðerni, trúarbrögðum, stjórnámálaskoðunum, þjóðfélagsstöðu, ætterni eða öðrum sambærilegum ástæðum. Ekki hefur oft reynt á jafnræðisreglu ssl. í málum er varða ákvörðun um eignarnám. Í 65. gr. stjkskr. segir að allir skuli vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kynþáttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti. Oft er vísað í 65. gr. stjkskr. samhliða 72. gr. stjkskr. í málum, er varða mörk almennra takmarkana og eignarnáms, sbr. *Hrd. 1986, bls. 706*, sem áður hefur verið reifaður, þar sem skattlagning var talin andstæð 65. gr. og 72. gr. stjkskr., þar sem hún mismunandi mönnum á grundvelli búsetu.

Í nýlegum dómi héraðsdóms Reykjavíkur byggðu eignarnámsþolar meðal annars á jafnræðisreglu til að fá eignarnámsákvörðun ógilda og þeim hluta hennar sem mælir fyrir um að sambærileg mál skuli fá sambærilega meðferð.

Hérd. Rvk. 27. mars 2008 (E-83-2007)

Eignarnámsbætur tóku mið af 40 metra vegarstæði en ekki 60 metra. Í tveimur málum sem eignarnámsþolar vísuðu í höfðu bætur verið miðaðar við 60 metra vegarstæði. Dómurinn taldi að ekki hafi verið sýnt fram á að aðstæður í veglagningu hafi verið sambærilegar í þeim málum og þessu.

5.7.4 Eignarnám verður að vera nauðsynlegt

Almennt er talið að löggjafinn taki endanlega afstöðu til þess hvort almenningsþörf sé fyrir eignarnámi, en fjallað var um mat á almenningsþörf hér að framan. Hefur hann þá jafnframt innan vissra marka tekið afstöðu til þess hvort nauðsyn sé á eignarnáminu. Þegar löggjafinn hefur eftirlátið stjórnvöldum mat á því hvort eignarnám skuli fara fram, verða stjórnvöld að

taka afstöðu til þess hvort eignarnám sé nauðsynlegt. Auk þess þarf að meta hvenær það skuli gert þ.e.a.s. hvort brún þörf sé til þess að beita eignarnámi á hverri stundu. Þegar ákvörðun um eignarnám er tekin, getur tímasetning eignarnáms skipt máli. Í vissum tilvikum getur verið um svo brúna þörf að ræða, að eignarnám verður að fara fram strax, t.d. til að forða tjóni.

Dómstólar fara almennt varlega í að endurskoða afstöðu *lögjafans* til þess hvort nauðsyn eða þörf sé fyrir eignarnámi. Annað er að merkja í þeim tilvikum sem lögjafinn hefur eftirlátið stjórnvöldum mat á nauðsyn eignarnáms með almennri lagaheimild. Í *Áliti nefndar um endurskoðun laga um framkvæmd eignarnáms* kom fram, að að því leyti sem lögjafinn hefði ekki tekið afstöðu til nauðsynjar eignarnáms og hversu víðtækt það væri, yrði ákvörðunaraðili að taka afstöðu til þess. Væri sú ákvörðun síðan borin undir dómstóla bæði um aðferðir og efni, enda ættu ákvörðunaraðilar ekki algjörlega frjáls mat.¹⁷⁸ Eiga þessi orð jafn vel við í dag og á þeim tíma sem þau voru rituð.

Hrd. 1998, bls. 985 (Arnarnes)

Dómur Hæstaréttar taldi að 60. gr. stjkskr. leiddi til þess að það væri í þeirra verkahring að meta hvort eignarnám væri nauðsynlegt. Eignarnámsþolar kröfðu þess að ákvörðun bæjarstjórnar Garðabæjar um að neyta eignarnáms á óbyggðu landssvæði í óskiptri sameign, yrði hnekkt. Var sú ákvörðun tekin í vísun til þágildandi 28. gr. skipulagslaga nr. 19/1964 þar sem sveitarstjórnnum er heimilt að taka eignarnámi einstakar fasteignir eða einstaka hluta fasteigna innan sveitarfélagsins, ef þess gerðist nauðsyn vegna framkvæmdar á staðfestu skipulagi. Til þess að ganga úr skugga um að nauðsyn hafi borið til að eignarnámið færi fram, taldi dómurinn þörf á að kanna hvort reynt hafi verið að ná samningi við eignarnámsþola í samræmi við 28. gr. skipulagslaga. Eftir að hafa kannað samningsviðræður aðila taldi dómurinn að þetta skilyrði hafi ekki verið uppfyllt.

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

Málavextir voru þeir að breyting á deiliskipulagi leiddi til þess að tekin var ákvörðun um eignarnám. Eignarnámsþola héldu því fram að breyting á deiliskipulagi hafi verið ólögmat og því hafi skort á lagaskilyrði eignarnáms.

„Í tilvitnuðu heimildarákvæði eru engin þau skilyrði sett fyrir eignarnámi sem beinlínis eru háð mati sveitarstjórnar og þar með endurskoðunarvalds dómstóla.“ Dómur Hæstaréttar staðfesti dóm Héraðsdóms Reykjaness með vísan til forsenda hans.

Hrd. 18. maí 2006 (511/2005)

Dómur þessi varðaði eignarnám á lóð undir fjarskiptamöstur. Var krafist ógildingar á ákvörðun samgönguráðherra að taka lóðina eignarnámi meðal annars á grundvelli þess að ekki hafi borið nauðsyn til eignarnámsins. Héraðsdómur rakti að fjarskiptabúnaðurinn væri þýðingarmikill fyrir öryggi Snæfellsnes og að nauðsynlegt væri að tryggja að búnaðurinn yrði áfram á þessum stað. Dómur Hæstaréttar vísaði í umsögn Póst- og fjarskiptastofnunar þar sem notagildi búnaðarins var list og mikilvægi þjónustunnar sem hægt væri að veita í krafti hans. Landsíminn og notendur hans hafi því hagsmuni af því að búnaðurinn fái að vera áfram á þessum stað. Það hefði veruleg óhagræði og kostnað í för með sér að flytja búnaðinn annað. Landsíminn hefði því brúna þörf á því að fá afnot af lóðinni. Það skipti ekki máli hvort um beinan eða óbeinan eignarrétt yrði að ræða á

¹⁷⁸ *Álit nefndar, sem skipuð var af dómsmálaráðherra til að endurskoða gildandi lögjöf um framkvæmd eignarnáms, sbr. ályktun Alþingis hinn 22. apríl 1970, bls. 66.*

lóðinni. Landeigandi hafi hins vegar ekki svarað tilraunum til þess að tryggja varanlega umráð, með kaupum eða langtíma leigusamningi. Voru skilyrði eignarnáms því talin uppfyllt.

5.7.5 Eignarnám má ekki vera of víðtækt

Þegar gengið hefur verið úr skugga um það hvort starfsemi eða aðstaða falli undir eignarnámsheimild, og að það sé nauðsynlegt, stendur eftir að ákveða hversu víðtækt eignarnámið skuli vera.

Meginreglan er sú að fara skuli eftir heimildarlögum þegar ákvörðun er tekin um það hve víðtækt eignarnám skuli vera, enda eru heimildarlög sérlög gagnvart lögum nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms. Eignarnám miðar ekki alltaf við fulla yfirfærslu beins eignarréttar. Markmið eignarnáms getur einnig verið að stofna til óbeins eignarréttar yfir andlagi.

Hrd. 1948, bls. 434:

Í þessum dómi Hæstaréttar, sem áður hefur verið reifaður, sagði eftirfarandi um umfang eignarnámsins:

„Í 5. gr. laga nr. 39/1943 er húsaleigunefndum veitt heimild til að taka leigunámi auðar íbúðir, svo og annað ónotað húsnæði, útbúa það til íbúðar og ráðstafa því til handa húsnæðislausu innanhéraðsfólki. Telja verður, að í heimild þessari felist og réttur til að taka leigunámi ásamt húsnæðinu nauðsynleg lóðarréttindi, hvort sem þau hafa áður fylgt húsnæðinu eða ekki. Og með því að ekki verður annað séð en að önnur skilyrði til leigunáms á nefndu húsnæði ásamt lóðarafnotum hafi verið fyrir hendi, þá ber að staðfesta hinn áfrýjaða úrskurð.“

Í 3. gr. eignarnámslaga segir, að ef eigi leiði annað af heimildarlögum, megi með eignarnámi afla eignarréttar að landi og mannvirkjum ásamt því, sem þeim fylgir, skerða um ákveðinn 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.

Þegar lögum sleppir ber að fara eftir þeirri meginreglu að ganga ekki lengra en nauðsyn ber til. Í *nefndarálti um endurskoðun laga um framkvæmd eignarnáms* kom fram að ef ekki væri annað ráðið af lögum yrði að leggja það sjónarmið til grundvallar að skerða beri sem minnst eignarréttindi eignarnámsþola, að svo miklu leyti sem að fullnægt yrði þörfum sem eignarnámsheimildin væri veitt til.¹⁷⁹ Ber því að velja vægara úrræði, t.d. að taka aðeins hluta af eign eignarnámi, ef verða má. Krafa um að eignarnám verði látin taka til eignar í heild sbr. 2. mgr. 12. gr. eignarnámsl. er þó undantekning á þeirri reglu.

¹⁷⁹ *Álit nefndar, sem skipuð var af dómsmálaráðherra til að endurskoða gildandi löggjöf um framkvæmd eignarnáms, sbr. ályktun Alþingis hinn 22. apríl 1970, bls. 66.*

Aukadómþing Gullbringusýslu, 27. janúar 1985 (277/1983)

Deilt var um umfang eignarnáms á landi á Miðnesheiði í Gullbringusýslu vegna byggingar Keflavíkurflugvallar. Umrætt eignarnám sem fór fram árið 1944 tók ekki til beitaréttar. Með heimild í nýjum lögum nr. 17/1982 um loftferðir tók utanríkisráðuneytið hins vegar þá ákvörðun að taka beitaréttindi á umræddu landi eignarnámi. Samkvæmt ákvæðinu var flugmálaráðherra heimilt „að framkvæma eignarnám á hvers kyns fasteignarréttindum vegna gerðar og reksturs flugvalla eða annars flugvirkis“. Var ágreiningur meðal aðila um það hvort um þetta væri fullnægjandi heimild til að taka beitaréttinn eignarnámi. Taldi meirihluti Hæstaréttar að heimildin tæki einnig til beitaréttinda og var því talið að fullnægjandi eignarnámsheimild hafi verið til staðar.

Hérd. Rvk. 27. mars 2008 (E-83-2007)

Í þessum dómi var vísað í jafnræðisreglu sem rök fyrir því hversu víðtækt eignarnám ætti að vera. Málavextir voru á þann veg að Vegagerðin fór þess á leit við matsnefnd eignarnámsbóta að metnar yrðu bætur fyrir 40 metra breitt vegsvæði hringveggar og jarðefni til vegagerðar. Í úrskurði MNE vísaði hún til þess að samkvæmt 33. gr. þágildandi vegalaga 45/1994 þyrfti leyfi stefnda til mannvirkjagerðar á 30 metra kafla frá miðlínu stofnvega. Taldi nefndin því að eignarnáminu yrði ekki settar þrengri skorður og miðaði bætur við 4,9 ha stærra svæði en Vegagerðin vildi miða við, alls 21,48 ha. Ekki var fallist á það með eignarnema að matnefnd eignarnámsbóta mætti ekki fara út fyrir kröfur um það hversu víðtækt eignarnámið ættu að vera. Kröfðust þeir þess að miðað væri við 40 metra vegarstæði en ekki 60 metra líkt og matsnefndin hafði gert. Eignarnámsþolar töldu að miða ættu við 40 metra vegstæði (21,48). Því til stuðnings var vísað til jafnræðisreglu stjórnsýslulaga og stjórnskipunarlaga, jafnt sem almennrar jafnræðisreglu. Vísuðu þeir einnig til dóms Hæstaréttar í máli nr. 644/2006 þar sem miðað var við 60 metra vegarstæði, en ekki 40 metra.

Héraðsdómur tók fram að 33. gr. vegalaga sem krafðist leyfi vegagerðarinnar til ákveðinna framkvæmda nær veginum en 30 metra frá miðlínu sætti hagnýting eignarinnar takmörkum. Þrátt fyrir að eignarrétturinn væri skertur með þessum hætti væri ekki um sviptingu eignarráða að ræða enda gætu eignarnámsþola nýtt svæðið að öðru leyti. Reyndi á mörk almennra takmarkana á eignarrétti og eignarnáms. Ekki væri getið um bætur fyrir þessa skerðingu í vegalögum. Auk þess væri svæðið ekki hentugt til byggingaframkvæmda. Var því ekki fallist á það að eignarnámsþolar ættu rétt á bótum vegna þeirrar eignarskerðinga sem af 33. og 36. gr. vegalaga leiðir.

Um það álitaefni hvort jafnræðisregla leiddi til þess að miða yrði bætur við 60 metra vegarstæði, eins og gert hafði verið í tveimur öðrum málum, sagði dómurinn að ekki hafi verið sýnt fram á að aðstæður við veglagningu hafi verið sambærilegar og í þessu máli.

5.7.6 Málefnaleg sjónarmið verða að liggja að baki eignarnámsákvörðun

Hér á undan var fjallað um það, að nauðsyn verður að vera fyrir hendi, svo ákvörðun um eignarnám verði talin gild. Það er einnig meginregla í stjórnsýslurétti, að stjórnvaldsákvæðanir verða að vera byggðar á málefnalegum sjónarmiðum. Ef ómálefnaleg sjónarmið eru lögð til grundvallar er um *valdníðslu* að ræða.¹⁸⁰

¹⁸⁰ Björn Þ. Guðmundsson: *Lögbókin þín*, bls. 492-492.

UA 8. júní 2000 (2807/1999)

Umboðsmaður óskaði eftir því að landbúnaðarráðuneytið upplýsti hvaða sjónarmið höfðu legið að baki ákvörðun um að veita leyfi til innlausnar samkvæmt 14. gr. jarðalaga. Taldi hann sjónarmið um ósætti eigenda jarðanna vera lögmætt sjónarmið en þó væri ekki hægt að byggja á því einu saman. Ekki hafi heldur verið reynt að sætta aðila. Þótti það sjónarmið að bóndinn ætlaði að breyta búskaparháttum ekki vera nógu upplýst.

Stundum kemur fram í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum hvaða sjónarmið ber að fara að við töku ákvörðunar. Er stjórnvöldum þá skylt að leggja þau sjónarmið til grundvallar. Auk þess ber stjórnvöldum að líta til jafnræðisreglunnar við úrlausn mála og leysa úr sambærilegum málum á grundvelli sömu sjónarmiða en ósambærileg mál á ósambærilegan hátt.¹⁸¹

Almennt er talið að dómstólar hafi óskorað vald til að endurskoða hvort stjórnvaldsákvörðun sé byggð á málefnalegum sjónarmiðum.¹⁸² Hefur það einnig verið staðfest í dómaframskrá, þar sem þeir hafa berum orðum staðfest það vald sitt.

Hrd. 1999, bls. 2306 (384/1998)

F stefndi ríkinu til að fá álagningu tekjuskatts hnekk. Taldi hann álagninguna vera efnislega ranga.

Um endurákvörðun skattayfirvalda á álagningu sagði dómur Hæstaréttar:

„Dómstólar eiga endanlegt mat um það hvort skattayfirvöld hafi farið að málefnalegum sjónarmiðum við endurákvörðun.“

Paul Andersen fjallar um þau sjónarmið, sem almennt megi *ekki* leggja til grundvallar, þegar tekin er stjórnvaldsákvörðun. Í fyrsta lagi megi ákvörðun ekki vera byggð á persónulegum hagsmunum. Í öðru lagi sé óheimilt að vernda hagsmuni einstaklinga sem eru málinu óviðkomandi. Í þriðja lagi sé óheimilt að leggja til grundvallar flokkspólítísk sjónarmið. Í fjórða lagi sé sveitarstjórnnum bannað að taka atvinnurekendur innan sveitarfélagsins fram yfir aðra atvinnurekendur. Síðast en ekki síst sé óheimilt að stefna að ólögmætu fjárhagslegu markmiði.¹⁸³ Svipuð skilyrði eru upptalin í ritinu *Starfsskilyrði stjórnvalda* sem gefið var út af forsætisráðuneytinu, en auk þess eru stéttarleg sjónarmið nefnd, þ.e. hvort aðili máls sé í ákveðnu félagi, auk kynferðis og litarhætti.¹⁸⁴ Paul Andersen tekur einnig sérstaklega fram, að ákvörðun um eignarnám má ekki eingöngu vera byggð á fjárhagslegum sjónarmiðum.¹⁸⁵ Verða því önnur sjónarmið um almenningsspörf að koma fram, fyrir utan það að pening vanti í ríkiskassann.

¹⁸¹ Ólafur Jóhannes Einarsson: *Endurskoðunarvald dómstóla á matskenndum stjórnvaldsákvörðunum*, bls. 64-65.

¹⁸² Ólafur Jóhannes Einarsson: *Endurskoðunarvald dómstóla á matskenndum stjórnvaldsákvörðunum*, bls. 62.

¹⁸³ Paul Andersen: *Dansk forvaltningsret*, bls. 371-378.

¹⁸⁴ *Starfsskilyrði stjórnvalda*, bls. 29-34.

¹⁸⁵ Paul Andersen: *Dansk forvaltningsret*, bls. 382.

6 Niðurstöður

Í ritgerð þessari hefur rauði þráðurinn verið sú staðreynd, að ákvörðun um eignarnám er stjórnvaldsákvörðun. Með því að ganga út frá þeim kröfum, sem stjórnarsýslulög gera til slíkra ákvarðana, hefur misræmi fundist milli þeirra laga og eignarnámslaga. Er það ekki furða enda eru þau síðastnefndu frá 1973 og hafa lítið verið endurskoðuð síðan.

Í eignarnámslögum skortir reglur um ákvörðun um eignarnám og þá sérstaklega almenn ákvæði um ákvörðunarvald, eins og tíðkast í eignarnámslögum nágrannalanda okkar. Auk þess er mikið misræmi milli einstakra eignarnámsheimilda, þar sem engin sérstök regla virðist liggja að baki því hver hefur ákvörðunarvald á hendi hverju sinni. Í vissum tilvikum kemur hvergi fram í eignarnámsheimild hver hafi ákvörðunarvaldið. Jafnframt tíðkast að eignarnemi sjálfur taki ákvörðun um eignarnám og hefur slíkt fyrirkomulag verið viðhaldið með nýjum vegalögum 80/2007. Í þessari ritgerð hafa verið færð rök fyrir því, að eignarnemi geti ekki verið í senn ákvörðunaraðili og eignarnemi. Sé hæpið að slíkt fyrirkomulag standist hæfisreglur stjórnarsýslulaga.

Í eignarnámslögum er hvergi minnst á ákvörðun um eignarnám. Samt sem áður hefur sú krafa móttast í dómaframkvæmd, að ákvörðun um eignarnám verði að liggja fyrri áður en mál er tekið til meðferðar hjá matsnefnd eignarnámsbóta, sbr. *Hrd. 22. janúar 2009 (247/2008)*. Sífelld er verið að þrengja að valdmörkum matsnefndarinnar til að taka mál til meðferðar í samræmi við kröfur stjórnarsýslulaga. Er með þessu tryggð aðkoma eignarnámsþola á fyrri stigum máls. Er jafnframt brýnt að landeigendur séu vel upplýstir um gang mála og geti komið sjónarmiðum sínum á framfæri, allt frá því að hugmynd fæðist um þá starfsemi eða aðstöðu sem eignarnámsheimild tekur til.

Auk þess sem matsnefnd eignarnámsbóta gerir sífelld meiri kröfur til þess að lögmæt ákvörðun um eignarnám liggi fyrir áður en hún tekur mál til meðferðar, ganga dómstólar lengra í að meta hvort ákvörðun um eignarnám standist 72. gr. stjkskr. Nú er meiri áhersla lögð á að ákvarðanir og löggjöf um eignarnámi standist meðalhófsreglu, sem grundvallarreglu stjórnskipunarlaganna, sbr. *dómur Hæstaréttar frá 19. mars 2009 (425/2008)* og *dómur Hæstaréttar 27. september 2007 (182/2007)* sem reifaðir voru. Er þetta jákvæð þróun enda ætti endurskoðunarvald dómstóla ekki að vera takmarkað, nema sérstakar ástæður séu til þess. Á þetta sérstaklega við þegar mál varða stjórnarskrárvarin réttindi manna.

Ef ekki er farið að ströngustu málsmeðferðarreglum við töku ákvörðunar um eignarnám, er réttaröryggi eignarnámsþola skert og undir hælinn lagt hvort hann fái þær bætur sem honum ber. Vönduð eignarnámsákvörðun er því ekki síður mikilvæg heldur en fjárhæð eignarnámsbóta. Það verður að tryggja að skýrari reglur gildi um eignarnámsákvörðun og að

samræmis sé gætt í löggjöf sem hana varða. Brýnt er að eignarnámlög og eignarnámsheimildir haldi í við þróun á sviði dómaframkvæmdar og stjórnsýsluréttar.

HEIMILDASKRÁ

Alþingistíðindi.

Alf Ross: *Dansk statsforfatningsret II.* Kaupmannahöfn 1966.

Arnar Þór Stefánsson: „Um ógildingu stjórnvaldsákvarðana“. *Úlfjótur*, 2. tbl. 2005, bls. 261-315.

Álit nefndar, sem skipuð var af dómsmálaráðherra til að endurskoða gildandi löggjöf um framkvæmd eignarnáms, sbr. ályktun Alþingis hinn 22. apríl 1970. Dómsmálaráðuneytið, Reykjavík, 1973.

Ármann Snævarr: *Almenn lögfræði (fyrra bindi).* Reykjavík 1987.

Björg Thorarensen: „Áhrif meðalhófsreglu við skýringu stjórnarskrárakvæða“. *Lögberg - rit lagastofnunar Háskóla Íslands.* Ritstj. Stefán Már Stefánsson og Viðar Már Matthíasson. Reykjavík 2003, bls. 51-103.

Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi.* Reykjavík 2008.

Björn Þ. Guðmundsson: *Lögbókin þín.* Reykjavík 1989.

Borgar Þór Einarsson: „Með lögum skal (nýtt) land byggja“ *Lögmannablaðið*, 14. árgangur 2008, bls. 8-11.

Carl August Fleischer: *Norsk ekspropriasjonsrett.* Oslo 1978.

Eiríkur Tómasson: „Takmarkanir á úrskurðarvaldi dómenda skv. 60. gr. stjórnarskrárinnar“. *Úlfjótur*, 4. tbl. 1984, bls. 183-217.

Erling Sandene: *Oreigningsloven med kommentar.* Oslo 1962.

Gaukur Jörundsson: *Eignaréttur I.* Reykjavík 1982-1983.

Gaukur Jörundsson: „Eign og eignarnám“. *Úlfjótur*, 4. tbl. 1964, bls. 165-191.

Gaukur Jörundsson: „Eignarnám og almennar takmarkanir á eignarréttindum“. *Tímarit lögfræðinga*, 2. hefti 1964, bls. 62-95.

Gaukur Jörundsson: „Framkvæmd eignarnáms“. *Úlfjótur*, 2. tbl. 1973, bls. 123-153.

Gaukur Jörundsson: „Meðalhófsreglan í stjórnskipunarrétti og stjórnsýslurétti“. *Afmælisrit Gizur Bergsteinsson níræður.* Reykjavík 1992, bls. 207-225.

Gaukur Jörundsson: „Saga stjórnskipulegrar eignarverndar“. *Úlfjótur*, 1. tbl. 1970, bls. 5-77.

Gaukur Jörundsson: *Um eignarnám.* Reykjavík 1969.

Guðrún Gauksdóttir: „Friðhelgi eignarréttar“. *Mannréttindasáttmáli Evrópu - meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*. Ritstj. Björg Thorarensen, Davíð Þór Björgvinsson, Guðrún Gauksdóttir og Hjördís Hákonardóttir. Reykjavík 2005, bls. 474-509.

Guðrún Gauksdóttir: „Friðhelgi eignarréttar og jafnræðissjónarmið“. *Úlfjótur*, 4. tbl. 50. árg.1997.

Hanne Mølbeck og Jens Flensburg: *Ekspropriation i praksis*. Kaupmannahöfn 2007.

Henrik Zahle: *Dansk Statsforfatningsret 3: Menneskerettigheder*. Kaupmannahöfn 2000.

Ingibjörg Rafnar: „Andmælareglan og stjórnarsýslan“. *Tímarit lögfræðinga*.

Jón Steinar Gunnlaugsson: „Ákvörðun um eignarnám“. *Tímarit lögfræðinga*, 1. hefti 1981.

Lárus H. Bjarnason: *Íslensk stjórnlagafraeði II*. Reykjavík 1913.

Max Sörensen: *Statsforfatningsret*. Kaupmannahöfn 1973.

Ólafur Jóhannesson: *Stjórnarfarsréttur - Almennur hluti II*. Reykjavík 1974.

Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*. Reykjavík 1960.

Ólafur Jóhannes Einarsson: *Endurskoðunarvald dómstóla á matskenndum stjórnvaldsákvörðunum*. Reykjavík 2000.

Ólafur Jóhannes Einarsson: „Um andmælareglu 13. gr. stjórnarsýslulaga“. *Lögberg - rit lagastofnunar Háskóla Íslands*. Ritstj. Stefán Már Stefánsson og Viðar Már Matthíasson. Reykjavík 2003, bls 475-502.

Ólafur Páll Jónsson: *Náttúra, vald og verðmæti*. Reykjavík 2007.

Ólafur Lárusson. *Eignaréttur I*. Reykjavík 1950.

Paul Andersen: *Dansk forvaltningsret*. Kaupmannahöfn 1963.

Paul Andersen: *Dansk statsforfatningsret*. Kaupmannahöfn 1954.

Páll Hreinsson: „Aðili stjórnarsýslumáls“. *Tímarit lögfræðinga*, 3. hefti 2005, bls. 387-406.

Páll Hreinsson: „Álitsumleitan“. *Afmælisrit. Gaukur Jörundsson sextugur*. Reykjavík 1994, bls. 407-433.

Páll Hreinsson: *Hæfisreglur stjórnarsýslulaga*. Reykjavík 2005.

Páll Hreinsson: „Meðalhófsregla stjórnarsýslulaga“. *Lögberg - rit lagastofnunar Háskóla Íslands*. Ritstj. Stefán Már Stefánsson og Viðar Már Matthíasson. Reykjavík 2003, bls. 503-533.

Páll Hreinsson: *Stjórnarsýslulögin: skýringarrit*. Forsætisráðuneytið, Reykjavík 1994.

P. van Dijk og G.J.H. von Hoof: *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*. Kluwer, 1998.

Róbert Ragnar Spanó: „Þróun andmælaireglunnar eftir gildistöku 13. gr. stjórnsýslulaga“. *Úlfjótur*, 3. tbl. 2002, bls. 363-416.

Sigurður Líndal: *Um lög og lögfræði*. Reykjavík 2002.

Skúli Magnússon: „*Um stjórnskipulega eignarréttarvernd og aflaheimildir*“. *Úlfjótur* 3. tbl. 1997, bls. 587-618.

Starfsskilyrði stjórnvalda. Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnsýslu. Forsætisráðuneytið, Reykjavík 1999.

Torsten Bjerken: *Expropriationsrätt*. Stokkhólmur 1974.

Viðar Már Matthíasson: *Skaðabótaréttur*. Reykjavík 2005.

DÓMASKRÁ

Dómar Hæstaréttar:

<i>Hrd. 1937, bls. 492</i>	<i>bls. 6.</i>
<i>Hrd. 1946, bls. 345</i>	<i>bls. 50.</i>
<i>Hrd. 1948, bls. 434</i>	<i>bls. 65, 72, 74, 83.</i>
<i>Hrd. 1953, bls. 142</i>	<i>bls. 20.</i>
<i>Hrd. 1956, bls. 351</i>	<i>bls. 65.</i>
<i>Hrd. 1958, bls. 141</i>	<i>bls. 51, 77.</i>
<i>Hrd. 1958, bls. 609</i>	<i>bls. 10, 31.</i>
<i>Hrd. 1959, bls. 217</i>	<i>bls. 38.</i>
<i>Hrd. 1964, bls. 573</i>	<i>bls. 21, 24.</i>
<i>Hrd. 1965, bls. 424</i>	<i>bls. 20.</i>
<i>Hrd. 1966, bls. 54</i>	<i>bls. 21.</i>
<i>Hrd. 1982, bls. 902</i>	<i>bls. 6</i>
<i>Hrd. 1985, bls. 225</i>	<i>bls. 57</i>
<i>Hrd. 1985, bls. 801</i>	<i>bls. 14, 15.</i>
<i>Hrd. 1986, bls. 706</i>	<i>bls. 20, 81.</i>
<i>Hrd. 1998, bls. 985</i>	<i>bls. 5, 66, 69, 82.</i>
<i>Hrd. 1998, bls. 1291</i>	<i>bls. 76, 77.</i>
<i>Hrd. 1998, bls. 1976</i>	<i>bls. 25.</i>
<i>Hrd. 1998, bls. 4076 (145/1998)</i>	<i>bls. 24, 41.</i>
<i>Hrd. 1999, bls. 2666 (461/1998)</i>	<i>bls. 21.</i>
<i>Hrd. 1999, bls. 2777 (40/1999)</i>	<i>bls. 16.</i>
<i>Hrd. 1999, bls. 2306 (384/1998)</i>	<i>bls. 85.</i>
<i>Hrd. 2000, bls. 1379 (324/1999)</i>	<i>bls. 73.</i>
<i>Hrd. 2000, bls. 2788 (324/2000)</i>	<i>bls. 45, 52, 56.</i>
<i>Hrd. 2001, bls. 1009 (58/2000)</i>	<i>bls. 16.</i>
<i>Hrd. 2003, bls. 934 (381/2002)</i>	<i>bls. 6, 46.</i>
<i>Hrd. 2003, bls. 1032 (444/2002)</i>	<i>bls. 39, 66, 70, 82.</i>
<i>Hrd. 2003, bls. 1158 (388/2002)</i>	<i>bls. 16.</i>
<i>Hrd. 21. október 2004 (48/2004)</i>	<i>bls. 36.</i>
<i>Hrd. 17. mars 2005 (349/2004)</i>	<i>bls. 13.</i>
<i>Hrd. 18. maí 2006 (511/2005)</i>	<i>bls. 50, 71, 75, 82.</i>
<i>Hrd. 19. desember 2006 (339/2006)</i>	<i>bls. 50.</i>
<i>Hrd. 2. október 2008 (619/2007)</i>	<i>bls. 31.</i>
<i>Hrd. 27. september 2007 (182/2007)</i>	<i>bls. 42.</i>
<i>Hrd. 22. janúar 2009 (247/2008)</i>	<i>bls. 13, 14, 47, 86.</i>
<i>Hrd. 19. mars 2009 (425/2008)</i>	<i>bls. 44, 62.</i>

Dómar héraðsdóma:

<i>Aukadómþing Gullbringusýslu, 27. janúar 1985 (277/1983)</i>	<i>bls. 84.</i>
<i>Hérd. Rvk. 27. mars 2008 (E-83-2007)</i>	<i>bls. 9, 22, 81, 84.</i>

Dómar Mannréttindadómstóls Evrópu

MDE, Sporrong og Lönnroth gegn Svíþjóð 23. september 1982 (7151/75 og 7152/75)
bls. 34.

*MDE, Lithgow o.fl. gegn Bretlandi 8. júlí 1986 (9006/80; 9262/81; 9263/81;
9265/81; 9266/81; 9313/81; 9405/81)*
bls. 34.

MDE, Mellacher gegn. Austurríki, 19. desember 1989 (10522/83; 11011/84; 11070/84)
bls. 33.

MDE, Pine Valley Developments Ltd. o.fl. gegn Írlandi, 29. nóvember (1991 12742/87)
bls. 36

MDE, Papamichalopoulos gegn Grikklandi, 24. júní 1993 (14556/89)
bls. 34.

MDE, Akdivar o.fl. gegn Tyrklandi 16. september 1996 (21893/93)
bls. 34.

MDE, Katikaridis o.fl. gegn Grikklandi 15. nóvember 1996 (19385/92)
bls. 34.

MDE Chassagnou o.fl. gegn Frakklandi, 29. apríl 1999 (25088/94, 28331/95 og 288443/95)
bls. 36.

MDE, Brumarescu gegn Rúmeníu 28. október 1999 (28342/95) bls. 33.

Ákvarðanir Mannréttindanefndar Evrópu:

Ákv. MDE, Þorlákur Örn Bergsson o.fl. gegn Íslandi, 23. september 2008 (4641/064)
bls. 36.

Umboðsmaður Alþingis:

UA 4. janúar 1996 (993/1994) bls. 63.

UA 8. júní 2000 (2807/1999) bls. 6, 28, 67, 74, 76, 80,
85.

UA 23. desember 2002 (3541/2002) bls. 31.

UA 7. mars 2006 (4113/2004) bls. 30.

UA 7. apríl 2008 (4917/2007) bls. 6, 47, 78.

Úrskurðir matsnefndar eignarnámsbóta:

MNE 20. ágúst 1999 (5/1999) bls. 12.

MNE 29. maí 2006 (2/2006) bls. 77.

MNE 15. maí 2000 (5/1999) bls. 12.

LAGASKRÁ

Íslensk lög:

Lög nr. 14/1905 um fyrningu skulda og annarra kröfuréttinda 4. gr.	bls. 16.
Lög nr. 20/1921 um eignarnám á vatnsréttindum í Andakílsá o.fl.	bls. 37.
Vatnalög nr. 15/1923 23. gr.	bls. 5.
144. gr.	bls. 74.
146. gr.	
Lög nr. 66/1931 um hafnargerð á Dalvík 10. gr.	bls. 50.
Lög nr. 11/1936 um eignarnámsheimild á nokkrum löndum og á afnotarétti landsvæða í Hafnarfirði, Garðahreppi og Grindavíkurreppi og um stækkun lögsagnarumdæmis Hafnarfjarðarkaupstaðar	bls. 16, 38.
Almenn hegningalög nr. 19/1940 69. gr.	bls. 7.
Lög nr. 100/1940 um skógrækt	bls. 20.
Lög nr. 57/1942 um heimild fyrir Reykjavíkurbæ til að taka eignarnámi hluta af landi jarðarinnar Vatnsenda í Seltjarnarneshreppi.	Bls. 38.
Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 2. gr.	bls. 29, 78.
19. gr.	bls. 9.
26. gr.	bls. 9.
60. gr.	bls. 69, 78, 82.
65. gr.	bls. 6, 19-21, 81.
72. gr.	bls. 4-8, 10, 16-33, 35-43, 47, 52, 55, 57, 61, 64, 67-68, 75, 80-81, 86.
75. gr.	bls. 24, 28, 39, 41, 42.
79. gr.	bls. 8, 17, 38.
Lög nr. 30/1945 um heimild fyrir Ólafsfjarðarkaupstað til að taka eignarnámi lóðarréttindi nálægt landamerkjum Brimness og Hornbrekku.	Bls. 38.
Lög nr. 112/1947 um loðdýrarækt 6. gr.	bls. 24.
Lög nr. 3/1955 um skógrækt 6. gr.	bls. 20.
7. gr.	bls. 20.
8. gr.	bls. 20-21.

Lög nr. 22/1950 um stóreignaskatt 12. gr.	bls. 20.
Lög nr. 113/1952 um lausn ítaka af jörðum 8. gr. 10. gr.	bls. 49, 55, 65. bls. 31.
Lög nr. 17/1957 og lög nr. 57/1979 um heimild fyrir ríkisstjórnina til að taka eignarnámi jarðirnar Borg, Dynjanda og Rauðsstaði í Auðkúluhreppi, Vestur- Ísafjarðarsýslu.	bls. 38.
Lög nr. 41/1963 um aðstoð ríkisins við kaupstaði og kauptún vegna landakaupa 3. gr. 5. gr. 6. gr.	bls. 43. bls. 43. bls. 43.
Lög nr. 12/1969 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit	bls. 6.
Lög um framkvæmd eignarnáms nr. 11/1973 1. gr. 4. gr. 5. gr. 6. gr. 9. gr. 11. gr. 14. gr. 15. gr. 17. gr.	bls. 8, 9, 12. bls. 11, 30. bls. 12. bls. 11, 13. bls. 77. bls. 31-32. bls. 14. bls. 14. bls. 13, 65.
Hafnalög nr. 45/1973 9. gr.	bls. 56.
Jarðalög 65/1976 1. gr. 6. gr. 13. gr. 14. gr. 17. gr. 36. gr.	bls. 29. bls. 63. bls. 6, 28, 78. bls. 28, 78. bls. 63. bls. 63.
Lög nr. 57/1979 um heimild fyrir ríkisstjórnina til að taka eignarnámi hluta jarðarinnar Deildartungu í Reykholtisdalshreppi ásamt jarðhitaréttindum	bls. 38.
Lög nr. 73/1980 um tekjustofna sveitarfélaga 3. gr.	bls. 20.
Lög nr. 22/1988 um heimild fyrir Reykjavíkurborg til að taka eignarnámi hluti af landi jarðarinnar Vatnsenda í Kópavogskaupstað	bls. 38, 44.
Lög nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða	bls. 41.

1. gr.	bls. 24.
Lög nr. 73/1990 um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum á hafsbotni Ákvæði II til bráðabirgða	bls. 41-42.
Lög nr. 91/1991 um meðferð einkamála 2. gr.	bls. 62.
Lög nr. 25/1993 um dýrasjúkdóma 8. gr.	bls. 6, 47.
Lög nr. 36/1993 um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu 15. gr.	bls. 29. bls. 54, 65.
Stjórnsýslulög nr. 97/1993	
1. gr.	bls. 9, 15, 45, 46, 71, 74.
2. gr.	bls. 45, 74.
3. gr.	bls. 49, 59, 63.
4. gr.	bls. 76.
9. gr.	bls. 77-78.
10. gr.	bls. 72, 75.
11. gr.	bls. 81.
12. gr.	bls. 79.
13. gr.	bls. 71, 73, 74.
14. gr.	bls. 12, 51.
25. gr.	bls. 15.
33. gr.	bls. 59.
34. gr.	bls. 59.
Hafnalög nr. 23/1994 16. gr.	bls. 12, 45, 56.
Vegalög nr. 45/1994 33. gr.	bls. 22, 84.
Lög nr. 62/1994 um Mannréttindasáttmála Evrópu 2. gr.	bls. 36.
Samningsviðauki nr. 1 við samning um verndun mannréttinda og mannfrelsisviðauka 1. gr.	bls. 32-36.
Lög nr. 2/1995 um hlutafélög 124. gr.	bls. 7.
Lög nr. 49/1997 um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum 11. gr.	bls. 6, 46, 53, 61, 68.
Skipulags- og byggingarlög nr. 73/1997 32. gr.	bls. 10, 39, 66, 68.
Sveitarstjórnarlög nr 45/1998	

19. gr.	bls. 59.
Lög nr. 57/1998 um rannsókn og nýtingar á auðlindum í jörðu 29. gr.	bls. 54.
Lög nr. 60/1998 um loftferðir 64. gr.	bls. 9.
Lög nr. 44/1999 um náttúruvernd 59. gr. 64. gr.	bls. 9. bls. 54.
Lög nr. 132/1999 um vitamál	bls. 56.
Lög nr. 116/2000 um stjórn fiskveiða	bls. 41.
Raforkulög nr. 65/2003 23. gr.	bls. 49.
Lög nr. 81/2003 um fjarskipti 70. gr.	bls. 55.
Vatnalög nr. 20/2006 39. gr.	bls. 55.
Vegalög nr. 80/2007 4. gr. 37. gr. 38. gr.	bls. 58. bls. 37, 49, 53, 56, 60, 62, 74. bls. 68.
Lög nr. 82/2008 um almannavarnir 25. gr.	bls. 5.
Lög nr. 125/2008 um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl 1. gr.	bls. 7.
<i>Dönsk lög:</i>	
Lovbekendtgørelse nr. 671/1999 om offentlige veje. 46. gr.	bls. 63.
Lovbekendtgørelse nr. 672/1999 om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom	bls. 63.
<i>Sænsk lög:</i>	
Expropriationslagen nr. 1972:719	

1. gr. 3. Kafla

bls. 52, 53.

Norsk lög:

Lov nr. 3/1959 om oreigning av fast eignedom

2. gr.

bls. 37, 53.

5. gr.

bls. 53.