

Lokaverkefni til BS gráðu í viðskiptalögfræði
Sumar 2010

**Samspil 37. gr. vegalaga nr. 80/2007 og 72. gr.
stjórnarskrár lýðveldisins Íslands.**



Höfundur: Kristín Ásgerður Blöndal

Leiðbeinandi: Ástráður Haraldsson

Staðfesting lokaverkefnis til BS gráðu í
viðskiptalögfræði

Lokaverkefnið:

**Samspil 37. gr. vegalaga nr. 80/2007 og 72. gr.
stjórnarskrár lýðveldisins Íslands.**

Höfundur:

Kristín Ásgerður Blöndal

Verkefnið hefur verið metið samkvæmt reglum og kröfum Háskólans á Bifröst
og hefur hlotið einkunnina: _____

Bifröst _____

Deildarforseti

Leiðbeinandi

**Samspil 37. gr. vegalaga nr. 80/2007 og 72. gr.
stjórnarskrár lýðveldisins Íslands.**

Fjármunaréttur

Höfundur: Kristín Ásgerður Blöndal

Leiðbeinandi: Ástráður Haraldsson

Ágrip

Ætlunin er að kanna hvernig eignarnámsheimild vegalaga (37.gr. vegalaga nr. 80/2007) fellur að 72. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands. Verður meðal annars skoðað hvort hugtakið „almenningsþörf“ sé í einhverjum tilfellum túlkað svo rúmt að það falli vart innan lagalegrar skilgreiningar hugtaksins. Einnig verður skoðað hvort heimildarákvæði 37. gr. vegalaga geti veitt einkaaðilum sömu heimild og Vegagerð ríkisins.

Eignarétturinn er friðhelgur segir í 72. gr. stjórnarskrárinnar en þrátt fyrir það eru möguleikar á skerðingu eignarréttinda til staðar með eignarnámi. Dæmi um slíkt finnst í 37. gr. vegalaga en þar segir að landeiganda sé skylt að láta af hendi land meðal annars til þjóðvegagerðar. Nokkur umræða hefur verið um það hvernig Vegagerðin nýtir heimild þá er hún hefur til að taka lönd eignarnámi við lagningu vega. Hefur einnig skotið upp kollinum umræða þess efnis hvort einkaaðilar njóti sömu lagaheimilda og Vegagerðin í þeim tilfellum þegar félög hlutast til um framkvæmdir við vegalagningu, fjármagna verkið og vinna það.

Formáli

Ritgerðin er 14 ECTS einingar og er lokaritgerð til BS gráðu í viðskiptalögfræði við lagadeild Háskólans á Bifröst. Viðfangsefnið er að skoða hvernig eignarnámsheimild Vegagerðarinnar í 37. gr. vegalaga nr. 80/2007 fellur að 72. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 um friðhelgi eignarréttarins ásamt því að skoða hvort og þá hvernig einkaaðilum, sem stæðu að einkaframkvæmd við veglagningu, fái sömu heimildir til eignarnáms. Er það von höfundar að viðfangsefnið vekji áhuga og auki skilning lesenda á viðfangsefninu.

Ritgerðin er unnin á Skagaströnd og á Bifröst á tímabilinu maí – ágúst 2010.

Leiðbeinandi ritgerðarinnar, Ástráður Haraldsson dósent í lagadeild Háskólans á Bifröst fær bestu þakkir fyrir leiðsögnina. Einnig fær Magnús Jónsson, sveitarstjóri á Skagaströnd, bestu þakkir fyrir yfirllestur og ábendingar. Dætur mínar, Rósa Björk, Elísabet Anna, Freyja Sif og Hera Rakel, fá innilegar þakkir fyrir þolinmæðina og móðir mín, Jóhanna Blöndal, fær bestu þakkir fyrir alla aðstoðina.

Undirrituð lýsir því yfir að hún er ein höfundur þessa lokaverkefnis sem unnið er eftir bestu getu í samræmi við reglur og kröfur Háskólans á Bifröst.

Skagaströnd _____

Kristín Ásgerður Blöndal

Efnisyfirlit

Inngangur	1
Eignarrétturinn er friðhelgur	2
Saga 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár.	2
Hugtökin „eign“ og „eignarréttur“	2
Mannréttindasáttmáli Evrópu	3
Skilyrði fyrir skerðingu eignarréttinda	3
Almennt	3
Skilyrði eignarsviptingar skv. MSE	4
Almenningsþörf	4
Lagafyrirmæli	5
Fullar bætur	6
Matsnefnd eignarnámsbóta	7
Eignarnámsheimildir í lögum	8
Eignarnámsheimild vegalaga	10
Eignarnám	10
Saga eignarnámsheimildar vegalaga	10
Eignarnámsheimild 37. gr. vegalaga nr. 80/2007	11
Vegagerðin	12
Ákvörðun um eignarnám	13
Eignarnám skv. 37. gr. vegalaga er stjórnvaldsákvörðun	13
Andmælaréttur (13. gr. stjórnsýslulaga)	13
Jafnræðisregla (11. gr. stjórnsýslulaga)	15
Meðalhófsreglan (12. gr. stjórnsýslulaga)	16
Rannsóknarreglan (10. gr. stjórnsýslulaga)	18
Hver tekur svo ákvörðun um eignarnám?	19
Krafa um skýra ákvörðun	20
Geta einkaaðilar tekið land eignarnámi?	22
Almennt	22
Einkaframkvæmd í vegagerð	23
Samantekt	29
Lokaorð	33
Heimildaskrá	34

Inngangur

Nokkur umræða hefur verið um hvernig Vegagerðin nýtir heimild 37. gr. vegalaga nr. 80/2007 til eignarnáms þar sem mörgum finnst ákvæði 72. gr. stjórnarskrár um friðhelgi eignarréttarins vera þverbrotin með yfiringi stofnunarinnar. Einnig hefur verið sívaxandi umræða um hversu mikil hagkvæmni felst í einkaframkvæmdum við vegagerð. Í ljósi þessa þótti höfundu áhugavert að kanna hvernig eignarnámsheimild vegalaga (37.gr. vegalaga nr. 80/2007) fellur að 72. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands. Verður í ritgerðinni fjallað um ákvæði stjórnarskrár um friðhelgi eignarréttarins, sögu ákvæðisins, samanburð við Mannréttindasáttmála Evrópu og einnig farið yfir þau skilyrði sem ákvæðið setur fyrir skerðingu eignarréttar. Einnig verður skoðuð saga eignarnámsheimildar vegalaga og fjallað sérstaklega um heimildina í nágildandi lögum. Verður í farmhaldi þess lauslega litið á skilgreiningu hlutverks Vegagerðarinnar og síðan litið á hvað felst í ákvörðun um eignarnám, hver það er sem tekur slíka ákvörðun og hvernig það er gert. Rýnt verður í dómaframkvæmd sem að efninu fellur og að lokum verður skoðað hvort og hvernig einkaaðilar geti tekið land eignarnámi.

Eignarrétturinn er friðhelgur

Saga 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár.

Í 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands segir „*eignarrétturinn er friðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir.*“ Þessi málsgrein hefur haldist óbreytt í stjórnarskránni frá því Kristján 9. setti „*Stjórnarskrá um hin sjérstaklegu málefni Íslands*“ árið 1874, utan orðalagsbreytingu sem var gerð við setningu fullveldisstjórnarskrárinnar árið 1920. Þar var orðinu „*lagaboð*“ skipt út fyrir orðið „*lagafyrirmæli*“, hafði þetta enga efnislega breytingu í för með sér. Eignarréttarákvæðið var þýtt orðrétt upp úr samsvarandi grein í grundvallarlögum Dana frá árinu 1849, sem aftur var sniðin eftir belgísku stjórnarskránni frá 1831. Sú stjórnarskrá átti sér enn eldri fyrirmynd, frönsku réttindayfirlýsinguna frá árinu 1789. Túlkun 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár er vandasöm og hefur oft reynt á þetta ákvæði um friðhelgi eignarréttarins í dómaframkvæmd hér á landi, oftast en önnur ákvæði mannréttindakafla stjórnarskrárinnar.¹ Meginvernd stjórnarskrárinnar á eignarréttinum er sú að engan sé hægt að skylda til að láta af hendi eign sína nema lagaboð komi til, almenningsþörf krefjist þess og að fullt verð komi fyrir. Þess háttar eignarafhending að lögum nefnist eignarnám.

Hugtökin „eign“ og „eignarréttur“

Orðin „eign“ og „eignarréttur“ eru ýmist notuð í rýmri eða þrengri merkingu í almennu tali jafnt sem í lögum. Þröng skilgreining eignarréttar merkir „... *hinn almenna umráða- og ráðstöfunarrétt yfir hlut.*“² . Sé merkingin túlkuð vítt þá tekur eignarréttur til jafnt beinna sem óbeinna eignarréttinda af hvaða tagi sem er og óháð því hver eignin í raun er. Þessi hugtök eru ekki skilgreind í stjórnarskránni og því þarf að líta til þess hvernig hugtökin eru túlkuð á sviði eignarréttarins. Við skýringar á orðunum í dönsku grundvallarlögum voru misjafnar skoðanir uppi. Vildu eldri fræðimenn túlka þau þröngt og vildu meina að „eignarréttur“ þýddi varla annað en umráðarétt yfir áþreifanlegum hlut og hugtakið „eign“ þýddi að sama skapi aðeins líkamlega hluti, lausafé og fasteignir. Má því ætla að þegar þessi hugtök voru sett inn í dönsku grundvallarlögin 1849 og síðan íslensku stjórnarskrána 1874 þá hafi þessi túlkun verið höfð í huga. Nú á tímum er allt önnur túlkun uppi, og er viðurkennt að „eign“ nái yfir hvers konar fjármuni og verðmæt réttindi sem hvíla á heimild eignarréttarins.³

¹ Gunnar G. Schram, (1999) *Stjórnskipunarréttur*, bls. 544.

² Gunnar G. Schram, (1999) *Stjórnskipunarréttur*, bls. 545.

³ Björg Thorarensen: (2008) *Stjórnskipunarréttur Mannréttindi*, bls. 447 - 448.

Mannréttindasáttmáli Evrópu

Þar sem 72. gr. stjórnarskrár telst til mannréttindaákvæða stjórnarskrár, þá er ekki úr vegi að kanna hvernig samsvarandi regluverk Mannréttindasáttmála Evrópu⁴ lítur út, því skv. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 62/1994 hefur MSE lagagildi hér á landi. Ákvæði um friðhelgi eignarréttarins er að finna í 1. gr. samningsviðauka nr. 1, en hann hljóðar svo í íslenskri þýðingu:

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

Ákvæðið var samið á enskri tungu og hljóðar svo:

Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided by law and by the general principles of international law. The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties.

Það má glögglega sjá í ákvæði MSE að áskilinn er réttur til að skerða eignarréttindi með lögum rétt eins og er gert í 72. gr. stjórnarskrár. Ákvæðið tryggir ríkari vernd en MSE að því leyti er varðar bætur við eignarnám en aftur á móti er eignarnámshugtakið rýmra í stjórnarskránni en hugtakið „eignarsvipting“ í eignarréttarákvæði MSE.⁵

Skilyrði fyrir skerðingu eignarréttinda

Almennt

Skilyrði fyrir eignarnámi eru þrjúþætt, að lagaheimild sé fyrir því, að almenningsþörf krefjist þess og að fullt verð komi fyrir. Til að eignarnám teljist lögmætt þarf, skv. 72. gr. stjórnarskrár, almenningsþörf að krefjist þess. Þessi þörf þarf þó ekki að vera knýjandi. Almennt hefur verið talið að ákvörðun um hvort skilyrðið um almenningsþörf sé fyrir hendi, væri á valdssviði löggjafarvaldsins, þessi skoðun hefur verið véfengd og talið að dómstólum beri að úrskurða um slíkt. Það kemur einnig fram í 72. gr. stjórnarskrár að fullt verð þurfi að koma fyrir þau réttindi sem eru tekin eignarnámi. Þetta hefur verið skilið svo að átt sé við fullar bætur fyrir tjónið sem eignarnámið hefur í för með sér til þess sem þarf að þola það.⁶

⁴ Hér eftir MSE

⁵ Guðrún Gauksdóttir: (2005) „Friðhelgi eignarréttar“ Mannréttindasáttmáli Evrópu: meginreglur framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt., bls. 505

⁶ Ólafur Lárusson: (1950) *Eignarréttur I*, bls. 31.

Skilyrði eignarsviptingar skv. MSE

Til samburðar við skilyrði 72. gr. stjórnarskrár fyrir eignarnámi, verður tæpt hér örstutt á þeim skilyrðum sem sett eru til að eignarsvipting samræmist MSE. Í fyrsta lagi er sett skilyrði um að eignarsvipting hafi lagastöð, að lagaheimildin sé aðgengileg, fyrirsjáanleg og ef lögin veita yfirvöldum svigrúm til mats, verður að gefa umfang þess til kynna. Í öðru lagi skal markmið eignarsviptingar vera lögmætt. Löggjafi hvers aðildarríkis MSE hefur mikið svigrúm til að meta hvað þjónar almenningshagsmunum. Í þriðja lagi verður eignarsvipting að samræmast almennum meginreglum þjóðaréttar. Í fjórða og síðasta lagi, þarf að fullnægja kröfum meðalhófsreglu við eignarsviptingu.⁷

Almenningsþörf

Í 72. gr. stjórnarskrár er kveðið á um að ekki megi skylda neinn til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefjist. Vaknar þá sú spurning, hvað er almenningsþörf og hver metur það hvort hún sé fyrir hendi til að réttlæta eignarnám? Til að leita svars við þessum spurningum þarf fyrst að líta til þeirra skilyrða sem felast í kröfu stjórnarskrárinnar um almenningsþörf og einnig til þeirrar eignarnámsheimildar sem um er fjallað hverju sinni, í þessu tilviki 37. gr. vegalaga. Hugtakið almenningsþörf er ansi teygjanlegt⁸, en þó er aðallega átt við þörf eða hagsmuni sem gagnast öllum almenningi.⁹ Gaukur Jörundsson telur almenningsþörf hafa tvíþætt skilyrði, túlkun hans á áskilnaði stjórnarskrár um almenningsþörf er eftirfarandi:

Í fyrsta lagi hlýtur að felast í því, að tiltekin starfsemi eða aðstaða sé í sjálfu sér svo þýðingarmikil, að réttlætjanlegt sé að svipta menn eignum sínum í þágu hennar. Í öðru lagi felst í þessu skilyrði, að tillitið til nefndrar aðstöðu eða starfsemi knýi á um framkvæmd eignarsviptingar, en að þó megi ekki ganga lengra í eignarsviptingunni en þörf er á, til að fullnægja þörfum þeirrar starfsemi eða aðstöðu sem hlut eiga að máli.¹⁰

Það hefur verið nokkurt tilefni skoðunar hvort dómstólar endurskoði mat löggjafans á því hvort skilyrði um almenningsþörf sé til staðar. Venjan hefur verið að löggjafinn hafi algjört vald til þess að meta hvort almenningsþörf væri fyrir hendi og almennt hefur viðhorfið verið það mati löggjafans í þessu efni verði ekki haggð. Það hvort dómstólar hafi úrskurðarvald í þessu efni ber að skoða í ljósi tvíþættingar hugtaksins almenningsþörf. Hvað varðar fyrri skilyrðið hvort nýting tiltekens lands t.d. sé í þágu almenningsþarfar þá er það, eins og áður segir, löggjafans að ákvarða það en, seinna skilyrðið um það hvort nauðsynlegt sé að svipta

⁷ Guðrún Gauksdóttir: (2005) „Friðhelgi eignaréttar“ Mannréttindasáttmáli Evrópu: meginreglur framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt., bls. 493 – 496.

⁸ Gunnar G. Schram. (1999) *Stjórnskipunarréttur*, bls. 561

⁹ Lögfræðiorðabók með skýringum. (2008)

¹⁰ Gaukur Jörundsson: „Um framkvæmd eignarnáms“. *Úlfjótur*, 2. tbl. 1973, bls. 131.

mann eign sinni í þágu nýtingarinnar þar geta dómstólar endurskoðað ákvörðunina á grundvelli meðalhófs. Endurskoðunarvald dómstóla eru settar nokkrar skorður, þ.e. þegar löggjafinn tekur ákvörðun um hvort almenningsþörf krefjist eignarnáms, en slíkar skorður gilda síður þegar stjórnvaldi er veitt ákvörðunarvald í skjóli almennrar heimildar í lögum svo sem VII. kafla vegalaga. Dómstólar geta ekki einungis tekið ákvörðun stjórnvalds til efnislegrar skoðunar heldur einnig fjallað um undirbúning og framkvæmd mats stjórnvaldsins á þörf fyrir eignarnám.¹¹

Líklega er það svo að löggjafinn meti að, með setningu eignarnámsheimildar vegalaga, starfsemi Vegagerðarinnar sé svo mikilvæg að réttlætlegt sé að skerðinga eignarrétt manna vegna hennar og að hún, sem slík, uppfylli fyrra skilyrðið sem krafa um almenningsþörf er talin fela í sér. Löggjafinn á lokaorðið um það hvort almenningsþörf krefjist eignarnáms. Á það við um mat á starfsemi eða aðstöðu sem í hlut á og hvort nauðsyn sé á eignarnámi. Líklega þarf að skýra 72. gr. stjórnarskrár þannig að þessi skilyrði verði að vera fyrir hendi í hvert sinn sem reynir á eignarnám.¹² Hvað varðar seinni hluta túlkunar Gauks á almenningsþörf, það er að ekki skuli ganga lengra í sviptingu eigna en þörf er á, þá má benda á Hrd. nr. 425/2008 en héldu landeigendur því fram að réttara hefði verið að leggja veginn eftir annarri veglínu. Í úrskurði sínum gerði Hæstiréttur alvarlegar athugasemdir við val Vegagerðarinnar á veglínu og mat það svo að farið hefði verið lengra í eignarsviptingu en þörf var á.

Lagafyrirmæli

Eitt af þremur skilyrðum fyrir heimild til eignarnáms skv. 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár er að lagafyrirmæli þurfi til, að öðru leyti segir stjórnarskráin lítið um það hvernig lagaheimildin skuli vera, hvort hún skuli vera sérstök eða almenn. Löggjafinn tekur mismikla afstöðu til þess hvort eignarnám er nauðsyn eftir því hvort eignarnámsheimildin er almenn eða sérstök. Skilyrði eignarnáms þurfa ekki að vera tæmandi né afdráttarlaust afmörkuð að mati löggjafans en þess eru þó dæmi að eignarnámsheimild sé afmörkuð svo þröngt að beiting hennar felst nær því í hreinni lögskýringu, án þess að heimildarhafi þurfi að leggja á hana nokkurt mat.¹³ Lagafyrirmæli um eignarnám geta verið tvennskona, annars vegar þegar lög veita tilteknum aðila heimild til eignarnáms í tilteknum gæðum.¹⁴ Sem dæmi um slík lög má nefna lög nr. 29/1937 um útrýmingu sels í Húnaósi, en þar var Veidifélagi Vatnsdalsár veittur einkaréttur á að útrýma sel úr Húnaósi, en prestinum í Steinnesi voru veittar bætur fyrir þann tekjumissi

¹¹ Björg Thorarensen: (2008) *Stjórnskipunarréttur Mannréttindi*, bls. 467 - 468

¹² Gaukur Jörundsson: „Um framkvæmd eignarnáms“. *Úlfjótur*, 2. tbl. 1973, bls. 131.

¹³ Gaukur Jörundsson: „Um framkvæmd eignarnáms“. *Úlfjótur*, 2. tbl. 1973, bls. 132

¹⁴ Björg Thorarensen: (2008) *Stjórnskipunarréttur Mannréttindi*, bls.470

sem hann varð fyrir vegna eignarnámsins sem gert var í selveiðihlunnindum hans. Algengara er að lög veiti almenna eignarnámsheimild í eitt skipti fyrir öll séu tilteknar aðstæður fyrir hendi. Gott dæmi um það er í ákvæðum VII. kafla vegalaga. Þannig er óþarft, enda ákaflega óhentugt, að setja lög fyrir hvert og eitt tilvik sem krefðist eignarnáms heldur er stjórnvöldum falið að meta, í hverju tilviki fyrir sig, hvort almenningsþörf krefjist eignarnáms. Eignarnámsheimild í lögum má ekki vera of almenn, þar sem það nægir ekki að lög kveði einungis á um að eignarnám væri heimilt ef almenningsþörf krefur. Það á að vera í verkahring löggjafans að meta þörfina. Almennar reglur gefa mönnum rétt á að leita til dómstóla til úrlausnar á ágreiningi um lögmæti sem komið getur til vegna eignarnáms. Er þetta áréttað í 17. gr. laga nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms. Það er hlutverk dómstóla að úrskurða um hvort lagaheimild fyrir eignarnámi sé fullnægjandi, og þá hvort lögin samrýmist 72. gr. stjórnarskrár.¹⁵ Sem dæmi um þetta má líta á Hrd. nr. 77/ 1945 þrátt fyrir að hann sé ekki tengdur vegagerð en í málinu var deilt um hvort 10. gr. laga nr. 66/1931 um hafnargerð í Dalvík fullnægði skilyrði um lagafyrirmæli. Lög þessi mæltu fyrir um að hafnarsjóður ætti allt land innan hafnar sem flýtur yfir á stórstraumsflóði. Landareign stefnanda var norðan hafnargarðs sem byggður var en þar hafði myndast landauki vegna jarðflutninga með stórstraumsflóði. Niðurstaða Hæstaréttar var að ekki væri leyfilegt að svipta stefnanda endurgjaldslaust eignarrétti að fjörunni á grundvelli 10 gr. fyrrgreindra laga og væri hann því enn eigandi þeirrar fjöru og að auki landaokans sem deilt var um þar sem lagafyrirmæli um annað væru ófullnægjandi. Segir svo orðrétt í dómnum „...enda hefði ekki farið fram eignarnám á þessu landi né þess verið beðist“. Einnig er vert að minnast aftur á Hrd. nr. 425/2008 í þessu tilliti enda er niðurstaða dómsins beinlínis sú að lagaheimild fyrir eignarnámi hafi ekki verið fyrir hendi og eignarnámið fellt úr gildi. Í málinu var deilt um val á veglínu, en nánar um það síðar.

Fullar bætur

Sé maður sviptur eign sinni ber að greiða fullar bætur fyrir. Er það þriðja skilyrðið sem fram kemur í 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár til að eignarnám sé leyfilegt. Lög um framkvæmd eignarnáms, nr. 11/1973, fjalla nánast eingöngu um hvernig ákveða skuli bætur fyrir þá eign sem tekin er eignarnámi, enda er ágreiningur oftast uppi á því sviði.¹⁶ Í athugasemdum við frumvarpið til laganna kemur fram að það sé ýmsum vandkvæðum bundið að taka í lög ákvæði um fjárhæð eignarnámsbóta, þar sem ákvæði 67. gr. stjórnarskrár (nú 72. gr.) um fullar bætur setji slíkri löggjöf óhagganlegar skorður. Að auki væri ákvörðun eignarnámsbóta

¹⁵ Björg Thorarensen: (2008) *Stjórnskipunarréttur Mannréttindi*, bls. 470 - 471

¹⁶ Björg Thorarensen: (2008) *Stjórnskipunarréttur Mannréttindi*, bls. 473

margslungið og flókið viðfangsefni sem tæplega yrðu settar tæmandi reglur um sem leiddu hiklaust til niðurstöðu. Var í frumvarpinu gert ráð fyrir að skipuð yrði sérstök matsnefnd eignarnámsbóta til að skera úr ágreiningu um fjárhæð eignarnámsbóta. Gert var ráð fyrir að fastákveðnir væru, löglærðir, formaður og varaformaður sem ráðherra skuli skipa til fimm ára í senn en síðan kveddi formaður til tvo til fjóra menn til meðferðar einstakra mála. Ekki þótti rétt að takmarka það við ákveðinn hóp manna hverjir yrðu kvaddir til matsstarfs það sem það gæti leitt til skorts á staðarþekkingu eða sérfræðikunnáttu.¹⁷

Matsnefnd eignarnámsbóta

Eins og fyrr segir starfar matsnefnd eignarnámsbóta skv. lögum nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnámsbóta. Fyrir matsnefnd eignarnámsbóta svipar málsmeðferð til þess háttar sem hafður er á við málsmeðferð fyrir héraðsdómi. Lög nr. 91/1991 um meðferð einkamála eru höfð til hliðsjónar þegar vinnureglur eru valdar fyrir nefndina. Þó er málsmeðferðin frjálsari hvað varðar festi, áhrif útvistar svo eitthvað sé nefnt. Yfirleitt eru það lögmenn aðila sem flytja mál fyrir nefndinni en þó mega aðilar reka mál sín sjálfir kjósi þeir það. Ákvæði 9. gr. laga nr. 11/1973 heimilar að mál séu flutt munnlega fyrir nefndinni, en sá siður orðið til að öll mál eru flutt munnlega áður en úrskurðað er í þeim. Er þá báðum aðilum gefinn möguleiki á að tala tvisvar rétt eins og um væri málflutning fyrir dómstólum að ræða. Fyrsti matsfundur er boðaður eftir að formanni berst beiðni um mat frá eignarnema eða eignarnámsþola. Áður en til fyrirtöku kemur er kannað hvort lagaheimild er fyrir eignarnáminu. Matsbeiðandi leggur fram matsbeiðni ásamt fylgigögnum á fyrsta matsfundi. Farið er á vettvang í öllum málum sem fyrir nefndina koma þrátt fyrir að í 2. mgr. 9. gr. laga um framkvæmd eignarnáms komi fram að það sé aðeins gert þegar nauðsyn krefur. Að lokinni vettvangskönnun er aðilum málsins gefinn frestur til að leggja greinargerðir og önnur gögn fram. Aðilum er veittur sami frestur til að leggja fram greinargerðir og ef aðili óskar að skila inn andsvörum þá er veittur frestur til þess. Er málinu síðan frestað til munnlegs flutnings, en nefndin reynir að ná sáttum í málinu áður en kemur til málflutnings. Algengt er að málum ljúki með sátt.¹⁸

¹⁷ Þingskjal 23. (1972 – 1973) Frumvarp til laga um framkvæmd eignarnáms. *Alþingistíðindi A-deild* sótt 5. ágúst 2010 af <http://www.althingi.is/alttext/93/s/pdf/0023.pdf>

¹⁸ Matsnefnd eignarnámsbóta. (e.d). Dómsmála- og mannréttindaráðuneyti. Sótt 5. ágúst 2010 á: <http://www.domsmalaraduneyti.is/raduneyti/skipulag/borgaraskrifstofa/nefndir/nr/354>

Eignarnámsheimildir í lögum

Eignarnámsheimildir í lögum eru ekki nýjar af nálinni hér á landi. Elsta óvefengda heimild um eignarnámsheimild í íslenskum lögum er ob. 29/5 1839 um stofnun byggingarnefndar í Reykjavík. Þó er eldra tilvik hægt að finna í tsk. 31/7 1801, en það heimilaði að skylda fasteignaeigendur til að láta land af hendi sem nauðsynlegt væri að nota til mannvirkjagerðar í þágu landvarna eða annarra sambærilegra framkvæmda ríkisins, þessi tilskipun var ekki birt í landsyfirdómi og því ekki talin hafa gildi.¹⁹ Það eru mörg dæmi um eignarnámsheimildir að finna í núgildandi íslenskum lögum. Bæði er um að ræða almennar og sérstakar. Ólafur Lárusson listaði upp í bók sinni Eignarréttur I þágildandi lög sem innifólu eignarnámsheimild. Margt hefur breyst á þeim 60 árum sem liðin eru síðan bók hans kom út, lög hafa fallið úr gildi og önnur verið sett. Hér fyrir neðan er tekinn saman listi yfir þau lög sem innifela ákvæði um eignarnám eða ákvæði sem skerða að einhverju leyti eignarrétt manna. Listaðar upp í aldursröð eru heimildirnar þessar:

[1917 nr. 68 14. nóvember](#) Lög um áveitu a Flóann

[1917 nr. 75 14. nóvember](#) Lög um útmælingar lóða í kaupstöðum, löggiltum kaптúnum o.fl.

[1921 nr. 20 27. júní](#) Lög um eignarnám á vatnsréttindum í Andakílsá o.fl.1)

[1923 nr. 15 20. júní](#) Vatnalög

[1932 nr. 27 23. júní](#) Lög um samgöngubætur og fyrirhleðslur á vatnasvæði Þverár og Markarfljóts

[1936 nr. 11 1. febrúar](#) Lög um eignarnámsheimild á nokkrum löndum og á afnotarétti landsvæða í Hafnarfirði, Garðahreppi og Grindavíkurhreppi og um stækkun lögsagnarumdæmis Hafnarfjarðarkaupstaðar

[1937 nr. 29 13. júní](#) Lög um útrýmingu sels í Húnaósi

[1939 nr. 21 12. júní](#) Lög um ostrurækt

[1940 nr. 104 14. maí](#) Lög um heimild fyrir ríkisstjórnina til að kaupa nokkrar jarðir og afnotarétt jarða í Ölfusi

[1941 nr. 29 27. júní](#) Lög um heimild fyrir ríkisstjórnina til að taka á leigu húsnæði í sveitum og kaптúnum o.fl.

[1942 nr. 57 4. júlí](#) Lög um heimild fyrir Reykjavíkurbæ til þess að taka eignarnámi hluta af landi jarðarinnar Vatnsenda í Seltjarnarneshreppi 1)

[1943 nr. 52 14. apríl](#) Lög um stækkun lögsagnarumdæmis Reykjavíkur

[1945 nr. 30 12. febrúar](#) Lög um heimild fyrir Ólafsfjarðarkaupstað til að taka eignarnámi lóðarréttindi nálægt landamerkjum Brimness og Hornbrekku 1)

[1946 nr. 24 23. apríl](#) Lög um heimild fyrir ríkisstjórnina til að taka á leigu geymsluhús Tunnuverksmiðju Siglufjarðar sf.

[1947 nr. 58 24. maí](#) Lög um Egilsstaðakaптún í Suður-Múlasýslu

[1948 nr. 13 1. mars](#) Lög um heimild til að staðfesta fyrir Íslands hönd alþjóðasamning um réttindi Sameinuðu þjóðanna

[1948 nr. 39 5. apríl](#) Lög um eignarnám á ræktuðum og óræktuðum byggingarlóðum á Sauðárkróki sunnan Sauðár1)

¹⁹ Ólafur Lárusson: (1950) *Eignarréttur I*, bls. 24.

[1949 nr. 62 25. maí](#) Lög um eignarnám á lóðum vegna bygginga fyrir Menntaskólann í Reykjavík1)

[1957 nr. 17 29. mars](#) Lög um heimild fyrir ríkisstjórnina til að taka eignarnámi jarðirnar Borg, Dynjanda og Rauðsstaði í Auðkúluhreppi, Vestur-Ísafjarðarsýslu1)

[1958 nr. 31 17. maí](#) Lög um sölu nokkurra jarða í opinberri eigu og um eignarnám erfðafesturéttinda1)

[1965 nr. 17 24. apríl](#) Lög um landgræðslu

[1967 nr. 58 29. apríl](#) Orkulög

[1973 nr. 11 6. apríl](#) Lög um framkvæmd eignarnáms

[1974 nr. 110 31. desember](#) Lög um breyting á lögum nr. 46 16. apríl 1971, um lögsagnarumdæmi Hafnarfjarðarkaupstaðar, og um heimild fyrir Hafnarfjarðarkaupstað að taka eignarnámi landspildu í Hafnarfirði1)

[1978 nr. 4 24. febrúar](#) Lög um aðild Íslands að alþjóðasamningi um ræðissamband

[1979 nr. 57 31. maí](#) Lög um heimild fyrir ríkisstjórnina til að taka eignarnámi hluta jarðarinnar Deildartungu í Reykholtaldalshreppi ásamt jarðhitaréttindum1)

[1988 nr. 22 16. maí](#) Lög um heimild fyrir Reykjavíkurborg til þess að taka eignarnámi hluta af landi jarðarinnar Vatnsenda í Kópavogskaupstaði1)

[1990 nr. 45 16. maí](#) Lög um veltengingu um utanverðan Hvalfjörð

[1993 nr. 36 4. maí](#) Lög um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu

[1997 nr. 28 5. maí](#) Lög um sjóvarnir

[1997 nr. 49 23. maí](#) Lög um varnir gegn snjóflóðum og skriðuföllum

[1997 nr. 73 28. maí](#) Skipulags- og byggingarlög

[1998 nr. 57 10. júní](#) Lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu

[1998 nr. 58 10. júní](#) Lög um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta

[1998 nr. 60 10. júní](#) Lög um loftferðir

[1999 nr. 44 22. mars](#) Lög um náttúruvernd

[1999 nr. 132 31. desember](#) Lög um vitamál

[2001 nr. 13 13. mars](#) Lög um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis

[2001 nr. 104 31. maí](#) Lög um húsafríðun

[2001 nr. 105 31. maí](#) Lög um flutning menningarverðmæta úr landi og um skil menningarverðmæta til annarra landa

[2001 nr. 107 31. maí](#) Þjóðminjalög

[2003 nr. 65 27. mars](#) Raforkulög

[2003 nr. 81 26. mars](#) Lög um fjarskipti

[2004 nr. 47 1. júní](#) Lög um þjóðgarðinn á Þingvöllum

[2005 nr. 85 24. maí](#) Lög um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess

[2006 nr. 20 31. mars](#) Vatnalög

[2006 nr. 61 14. júní](#) Lög um lax- og silungsveiði

[2007 nr. 80 29. mars](#) Vegalög

[2008 nr. 66 7. júní](#) Lög um Landeyjahöfn

[2008 nr. 82 12. júní](#) Lög um almannavarnir

[2009 nr. 9 9. mars](#) Lög um uppbyggingu og rekstur fráveitna

Áhugavert er að skoða þennan lista og gefur hann ákveðna mynd af þróun þessara heimilda. Lög nr. 104/2001, 105/2001 og 107/2001 innifela ekki eiginlega eignarnámsheimild, en friðun eigna hefur viss eignarskerðingar áhrif fyrir eigandann þar sem hann er ekki sjálfráður að fullu með það hvernig hann notar, breytir og/eða nýtir eign sína.

Eftir því sem næst verður komist eru bara tvö lög sem innifela eignarnámsheimild er varðar lagningu vega en það eru vegalög nr. 80/2007 og lög nr. 45/1990 um vegtengingu við utanverðan Hvalfjörð. Vegalögin innifela almenna eignarnámsheimild en lög nr. 45/1990 innifela sérstaka eignarnámsheimild.

Eignarnámsheimild vegalaga

Eignarnám

Áhersla hefur verið lögð á hversu víða merkingu eignarrétturinn hefur. Hann táknar algjöran einkarétt eigandans yfir eign hans. Eignarrétturinn nýtur mjög ríkrar lögverndar. Þrátt fyrir það er þó, í lögum, gert ráð fyrir takmörkunum á eignarrétti manna. Eins og áður kom fram er í 72. gr. stjórnarskrár gert ráð fyrir að eignarrétturinn sé friðhelgur en engu að síður bætt við að ekki megi skylda neinn til að láta af hendi eign sína nema almenningsspörf krefjist þess. Þarf til þess lagaheimild og fullt verð að koma fyrir.²⁰ Með því að tiltaka að lagafyrirmæli þurfi til að skerða eignarrétt er hnykk á því að tilmæli handhafa ríkisvaldsins, annarra en löggjafans, geti ekki, óstudd, verið grundvöllur skerðingarinnar.²¹ Eignarnámsheimild getur verið tvenns konar, annars vegar sérstök og tekur þá til tiltekinnar eignar. Hins vegar almenn eignarnámsheimild sem veitir heimild í eitt skipti fyrir öll þegar fyrir höndum er tilteknar ástæður.²²

Saga eignarnámsheimildar vegalaga

Upphaf eignarnámsheimildar vegna vegagerðar má finna í „*Tilskipun um vegina á Íslandi*“ sem Danakonungur setti Íslendingum árið 1851²³. Þar, í 7. gr., kom fyrst fram ákvæði sem skyldaði landeigendur til að láta af hendi land til vegagerðar. 7. gr. hljóðaði svo:

Sérhver jarðeigandi er skyldur til, nema því að eins að svo standi á, sem sagt er í 8. gr., að láta af hendi uppbótarlaust land það, er þarf til að leggja þjóðveg um eða gjöra við hann, samkvæmt reglum þeim, sem settar eru í þessari tilskipun. Svo er hann einnig skyldur til að leyfa, að á hans landareign sé tekin þau tilföng, sem kann að þurfa til vegagjörðarinnar, og skal honum það ekki heldur að neinu bætt, nema tilföng hafi verið tekin honum í mein.

Árið 1887 voru sett lög nr. 25/1887 og felldu þau tilskipunina úr gildi. Almenn ákvæði um eignarnám var í þeim lögum að finna í 23. gr. Það voru litlar breytingar gerðar efnislega en þó var búið að setja saman undir 23. gr. þær efnisreglur sem voru í 7. gr. og 8. gr. tilskipunarinnar.²⁴ Þessi lög voru síðan felld úr gildi með lögum nr. 8/1894, orðalagi

²⁰ Ólafur Lárusson: (1950) *Eignarréttur I*, bls.22 – 24.

²¹ Gaukur Jörundsson: (1973) *Um framkvæmd eignarnáms*, bls. 123.

²² Gunnar G. Schram: (1999) *Stjórnskipunarréttur*, bls. 561.

²³ Tíðindi um stjórnarmálefni Íslands. I bindi, 1854 – 63, bls. 424.

²⁴ Stjórnartíðindi. 1886 – 1880. A-hluti, bls. 114.

eignarnámsheimildarinnar, sem nú var 22. gr. laganna, var breytt lítillega en efnislega var hún óbreytt. Ný lög um vegi voru sett árið 1907. Var eignarnámsheimildin í þessum lögum, nr. 57/1907, í 33. gr.²⁵ Setning vegalaga nr. 41/1924 felldi úr gildi lög um vegi nr. 57/1907 með áorðnum breytingum. Heimild til eignarnáms var í þessum lögum í 24. gr. og var efnislega óbreytt fyrir utan það að eignarnámsbætur skyldu greiddast af sýslufélagi en ekki ríkissjóði eins og áður hafði verið.²⁶ Við setningu vegalaga nr. 34/1947 var eignarnámsákvæðið enn að finna í 24. gr. litlar breytingar voru gerðar á heimildinni.²⁷ Þegar vegalög nr. 71/1963 voru sett var eignarnámsheimildin í 59. gr. laganna.²⁸ Margvíslegar breytingar voru gerðar á vegalögum frá árinu 1963 og árið 1977 voru birt lög nr. 6/1977 þar sem áður gerðar breytingar voru felldar inn í meginmál laganna. Fram til ársins 1994 var lögnum breytt sex sinum, en það ár voru sett ný vegalög nr. 45/1994. Nú var eignarnámsheimildin komin í 45. gr. og var enn að mestu óbreytt.²⁹

Eignarnámsheimild 37. gr. vegalaga nr. 80/2007

Núgildandi vegalög eru nr. 80/2007, þau tóku gildi 1. janúar 2008 og við gildistöku þeirra féllu úr gildi vegalög nr. 45/1994. Vegagerðin fer með þátt ríkisins samkvæmt lögnum, sjá. 2. málsl. 1. mgr. 4. gr., nema annað sé ákveðið. Almenn eignarnámsheimild til handa Vegagerðinni er í sjöunda kafla laganna, nánar tiltekið í 1. mgr. 37. gr. og hljóðar svo:

Landeiganda er skylt að láta af hendi land sem þarf til 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, möl eða önnur jarðefni, enda bætist það að fullu. Framangreind skylda til að láta eignarréttindi af hendi nær einnig eftir atvikum til annarra réttihafa sem eiga réttindi á landi.

Inntak heimildarinnar er óbreytt frá áðurgildandi lögum en áréttað var í frumvarpi til laganna að skyldan til að láta réttindi af hendi nái ekki aðeins til beinna eignarréttinda yfir landi heldur og til annarra réttinda svo sem ítaksréttinda. Einnig kom fram að sem áður sé það Vegagerðin sem ákveður eignarnámsþörf og að framkvæmdin sé öll hjá stofnuninni. Þau nýmæli komu hins vegar fram í frumvarpinu að kveðið er á um hvernig Vegagerðin skuli standa að framkvæmd eignarnáms, og voru þessar breytingar sérstaklega gerðar til að vernda hagsmuni eignarnámsþola. Tilkynna skuli landeiganda skriflega um áformað eignarnám og gefa frest sem landeigandi hefur til að gera athugasemdir. Vegagerðin skal síðan tilkynna um endanlega

²⁵ Stjórnartíðindi. 1907. A-hluti, bls. 344.

²⁶ Stjórnartíðindi. 1924. A-hluti, bls. 79.

²⁷ Stjórnartíðindi. 1947. A-hluti, bls. 515.

²⁸ Þingskjal 184. (1963-1964) Vegalög. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 7. júlí 2010 af <http://www.althingi.is/alttext/84/s/pdf/0184.pdf>

²⁹ Þingskjal 124. (1993 – 1994) Frumvarp til vegalaga. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 7. júlí 2010 af <http://www.althingi.is/alttext/117/s/0124.html>

ákvörðun um eignarnám skriflega og gera grein fyrir hvort og hvernig tekið var tillit til framkominna athugasemda.³⁰ Inn í 37. gr. laganna var einnig felld 11. gr. áðurgildandi laga sem hljóðar svo

Ráðherra getur að fengnum tillögum vegamálastjóra heimilað eignarnám lands til lagningar almennra stíga og einkavega, skv. 10. og 11. gr., enda komi fullar bætur fyrir. Ráðherra getur bundið slíka heimild vissum skilyrðum, svo sem um gerð og frágang vegarins, umferðarrétt um hann, viðhald og tengingar við aðra vegi.

Á þetta ákvæði hefur þó ekki reynt, að því er best er vitað. Vandséð er hvernig rökstyðja ætti almenningsþörf við lagningu heimreiðar að býli svo dæmi sé tekið.

Vegagerðin

Vegagerðin starfar samkvæmt vegalögum nr. 80/2008 og skv. 5. gr. laganna eru helstu verkefni Vegagerðarinnar a. Veghald þjóðvega, b. Aðstoð við ráðherra við mótun og framkvæmd stefnu stjórnvalda í samgöngumálum, c. Vinna í samræmi við markmið samgönguáætlunar hverju sinni, d. Skipting fjárveitinga til annarra vega en þjóðvega sem ætlaðir eru til almennrar umferðar og kostaðir eru af fé ríkisins, allt eftir nánari staðfestingu ráðherra, e. Umsjón með rannsóknum og þróun á sviði vegamál, f. Rekstur ferja og flóabáta sem koma í stað þjóðvegasambands, g. Umsjón og eftirlit með útboðum á almenningssamgöngum sem njóta ríkisstyrkja og h. Umsjón með leyfisskyldri starfsemi samkvæmt öðrum lögum. Veghald merkir í lögnum forræði yfir vegi og vegsvæði, þar með talin vegagerð, þjónusta og viðhald vega. Þjóðvegir eru þeir vegir sem ætlaðir eru almenningi til frjálsrar umferðar, haldið er við af fé ríkisins og upp eru taldir í vegaskrá. Vegagerðin hefur skilgreint hlutverk sitt á eftirfarandi hátt:

Að þróa og sjá um vegakerfið á sem hagkvæmastan hátt með þarfir samfélagsins, öryggi vegfarenda og umhverfissjónarmið að leiðarljósi. Með þessu er átt við að samgöngur séu tryggar allt árið með eins litlum tilkostnaði og eins miklum þægindum og hægt er fyrir vegfarendur. Sérstök áhersla er lögð á samgöngur innan þjónustusvæða og að leiðarvísun sé eins skilmerkileg og frekast er kostur. Við gerð vega og viðhald þeirra er lögð sérstök áhersla á að slys verði sem fæst á vegfarendum ekki síst hinum óvarða eða gangandi vegfaranda. Reynt er að taka sem mest tillit til óska vegfarenda og að sambúð vegar og umferðar við umhverfi og íbúa sé sem best. Sérstaklega er reynt að hafa mengun eins litla og hægt er og sýna náttúru og minjum tillitsemi.³¹

³⁰ Þingskjal 548. (2006 – 2007) Frumvarp til vegalaga. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 7. júlí 2010 af <http://www.althingi.is/altext/133/s/0548.html>

³¹ Vegagerðin (e.d) Um vegagerðina. Sótt 27. júlí 2010 af <http://www.vegagerdin.is/um-vegagerdina/>

Það er Samgönguráðherra sem hefur yfirstjórn vegamála. Hann skipar vegamálastjóra sem veitir Vegagerðinni forstöðu og stjórnar framkvæmdum á sviði vegamála.

Ákvörðun um eignarnám

Eignarnám skv. 37. gr. vegalaga er stjórnvaldsákvörðun

Vegagerðin er stjórnvald í skilningi stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Vegagerðin heyrir undir Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti skv. 2. tl. 9.gr. reglugerðar nr. 177/2007 um Stjórnarráð Íslands. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið heyrir síðan undir Stjórnarráð Íslands skv. 4. gr. laga um Stjórnarráð Íslands nr. 73/1969. Stjórnsýslulög taka til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga skv. 1.mgr. 1. gr. laganna og því er ljóst að Vegagerðin er stjórnvald í skilningi laganna. Í 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga er segir að löggin gildi þegar stjórnvöld taki ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Páll Hreinsson hefur skilgreint stjórnvaldsákvörðun á eftirfarandi hátt „*Stjórnvaldsákvörðun er ákvörðun sem tekin er í skjóli stjórnsýsluvalds og er beint milliliðalaust út á við að tilteknum aðila eða aðilum og með henni er kveðið á bindandi hátt um rétt eða skyldur þeirra í ákveðnu og fyrirbyggjandi máli*“³² Þegar Vegagerðin tekur ákvörðun um eignarnám ber sú ákvörðun öll einkenni þessarar skilgreiningar. Af því má vera ljóst að ákvörðun um eignarnám er stjórnvaldsákvörðun. Það að um stjórnvaldsákvörðun sé að ræða hefur gríðarlega mikla þýðingu í för með sér því þá lýtur ákvörðunin að reglum stjórnsýslulaga. Verður nú litið á þau atriði stjórnsýslulaga helst setja ákvörðun um eignarnám skorður.

Andmælaréttur (13. gr. stjórnsýslulaga)

Það að aðili máls eigi rétt á að tjá sig um málið áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því er grundvallarregla stjórnsýsluréttar. Þessi regla var lögfest í 13. gr. stjórnsýslulaga en hún var áður ein óskráðra grundvallarreglna stjórnsýsluréttar.³³ 13. gr. stjórnsýslulaga er svohljóðandi: „*Aðili máls skal eiga þess kost að tjá sig um efni máls áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því, enda liggi ekki fyrir í gögnum málsins afstaða hans og rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarft.*“ Oftast nær er það staðreynd að enginn þekkir atvik máls betur en aðili máls, er því augljóst að þegar unnið er að úrlausn máls er óhæfa að leggja mikilvægar upplýsingar til grundvallar án þess að aðila máls sé gefið færi á að tjá sig um þær, leiðréttu eða koma réttum upplýsingum að. En hver er það sem á að gæta að því að andmælaréttur sé virtur? Er það aðili máls sjálfur sem þarf að gangast fyrir því að kynna sér gögn eða er það stjórnvalds að hafa

³² Páll Hreinsson: (2005) *Hæfisreglur stjórnsýslulaga*, bls. 169.

³³ Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson, Eyvindur G. Gunnarsson, Hrefna Friðriksdóttir, Páll Sigurðsson, Róbert R. Spanó of Viðar Már Matthíasson: (2009) *Um lög og rétt: Helstu greinar íslenskrar lögfræði*, bls. 127.

samband við aðilann og passa upp á að hann nýti tækifærið sem honum væri þá sérstaklega gefið. Þegar þetta er skoðað kemur í ljós sú meginregla að aðili máls skal sjálfur gæta réttar síns, gangast sjálfur fyrir því að kanna gögn og tjá sig um mál sín. Aðilinn hefur rétt á því að krefjast frestunar afgreiðslu máls þar til honum hefur gefist tími til að kynna sér öll gögn málsins. Fresturinn skal þó ekki fara fram úr lögsmætum festi til afgreiðslu málsins. Það eru tvær undantekningar á þessari meginreglu. Ákvarðanataka stjórnvalds er almennt bönnuð nema aðila máls hafi verið gefið sérstakt tækifæri til að kynna sér fyrirbyggjandi gögn og að tjá sig, þetta gildir þegar annar en aðili máls hafði frumkvæði að málinu og aðili málsins hefur ekki vitneskju um að málið sé til meðferðar. Þessi regla gildir einnig ef nýjar upplýsingar, aðila í óhag, hafa komið fram í fyrirbyggjandi máli eða ný gögn hafa bæst við án vitneskju aðila málsins. Það er meginregla að aðili máls skuli eiga þess kost að tjá sig um málið áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því. Þegar þannig háttar getur aðili máls komið að athugasemdum sínum og leiðréttingum ef þörf er á. Ef mál varðar réttindi sem eru stjórnarskrárvarin, svo sem eins og atvinnufrelsi, persónufrelsi og friðhelgi eignarréttar þá er almennt gerðar strangari kröfur um málsmeðferðina þ.á.m. að aðili fái tækifæri til að tjá sig áður en ákvörðun er tekin.³⁴ Dæmi um þetta má sjá í Hrd. nr. 66/1978

Hreppsnefnd Fellahrepps lagði beiðni sína um samþykki félagsmálaráðuneytis samkvæmt 27. gr. skipulagslaga nr. 19/1964 til eignarnáms á landi stefnda við Lagarfljótsbrú fyrir ráðuneytið, án þess að hún hefði áður gert stefnda nokkra grein fyrir því, að hún hygðist leita heimildar til eignarnáms á landi hans, eftir að hann hafði lýst því í bréfi til nefndarinnar að hann væri ekki að svo stöddu reiðubúinn til að selja hreppnum landið allt eða hluta þess. Skipulagsstjórn ríkisins, sem fjallaði um erindi hreppsnefndarinnar að tilhlutan ráðuneytisins, svo sem lögskylt var samkvæmt nefndri 27. gr., veitti stefnda þess ekki kost að gera grein fyrir viðhorfi sínu til beiðninnar, áður en skipulagsstjórnin lýsti sig meðmælt henni í svari sínu til ráðuneytisins. Samkvæmt þessu og þar sem erindi hreppsnefndar varðaði stefnda miklu fjárhagslega, verður að telja, að félagsmálaráðuneytinu hafi borið að veita stefnda færi á að skýra viðhorf sitt til málaleitunar hreppsnefndar, áður en það réð málefnið til lykta, enda þó að þetta sé ekki sérstaklega boðið í nefndri 27. gr.

Þar sem andmælaréttur var ekki virtur þá taldi dómurinn að ekki væri hægt að komist hjá því að meta ógilt samþykki félagsmálaráðuneytisins til eignarnámsins ásamt ákvörðunum matsnefndar eignarnámsbóta, þar sem þær, þá, studdust ekki við gilda eignarnámsheimild. Eins og með flest annað þá eru undantekningar á meginreglunni um andmælarétt. Dæmi um slíkt er í þeim málum þar sem afstaða og rök aðila liggja fyrir og þarf þá ekki að veita honum meiri tækifæri til að tjá sig um málið. Má nefna sem glögg dæmi um slíkt umsóknir, um réttindi eða fyrirgreiðslu, þar sem lögð eru fram í upphafi tilskilin gögn og síðan er unnið úr málinu á grundvelli þeirra.³⁵ Þegar, í þessu samhengi, er litið er til eignarnámsheimildar

³⁴ Páll Hreinsson: (1994) *Stjórnsýslulögin skýringarrit*, bls. 165 - 167.

³⁵ Páll Hreinsson: (1994) *Stjórnsýslulögin skýringarrit*, bls. 172 - 173.

Vegagerðarinnar þá er vert að tíunda það að töluverðar breytingar voru gerðar á heimildinni með við gildistöku laga nr. 80/2007. Nú er Vegagerðinni skylt að láta landeigendur vita ef til stendur að ráðast í þær framkvæmdir sem fram koma í 1. mgr. 37. gr. laganna, þarf greinargóð lýsing að fylgja með tilkynningunni sem skal vera skrifleg. Gefinn er fjögurra vikna frestur til að gera athugasemdir við tilhögun framkvæmdanna áður en þær hefjast, nema því aðeins að framkvæmdirnar séu smávægilegar eða samningar séu í höfn en þá má hefja framkvæmdir strax. Einnig skal tilkynna landeiganda skriflega ef stendur til að beita eignarnámi og einnig gera grein fyrir hvort og hvernig tekið verði tillit til þeirra athugasemda sem fram hafa komið. Vegagerðinni er algjörlega í sjálfsvald sett hvort hún tekur eitthvert tillit til framkominna athugasemda enda engin skylda lögð á stofnunina í þeim efnum.³⁶ Með þessari lagabreytingu var lögfestur sérstakur andmælaréttur þegar eignarnám Vegagerðarinnar er fyrirhugað, er með því er leitast við að bæta réttaröryggi eignarnámsþola ásamt því að brýna fyrir Vegagerðinni að vanda til verka þegar eignarnám er undirbúið og ekki síður að skýra réttarstöðu aðila.³⁷ Við þessa breytingu vegalaganna þá er andmælaréttur landeigenda orðin lögfestur í tveim lagabálkum, annars vegar í vegalögum og hins vegar í stjórnarsýslulögum. Það er þó ekki sýnt að gerðar séu meiri kröfur til Vegagerðarinnar við breytingu vegalaga heldur en voru til staðar í 13. gr. stjórnarsýslulaga. Það sem vekur þó sannarlega athygli er ákvörðun löggjafans að brýna fyrir Vegagerðinni þær skyldur sem lögð eru á stjórnvöld almennt með stjórnarsýslulögum nr. 37/1993.

Jafnræðisregla (11. gr. stjórnarsýslulaga)

Í öllum vestrænum samfélögum er jafnræðisreglan grundvallarregla og oftast nær samtvinnuð því sem menn telja vera réttlæti. Þrátt fyrir að þessa reglu sé auðvelt að skilja þegar hún er í sinni einföldustu mynd þá getur hún þrátt fyrir það verið allt annað en auðveld í framkvæmd.³⁸ Jafnræðisreglan sem fram kemur í ákvæðum 11. gr. stjórnarsýslulaga er byggð á grunnreglu stjórnarsýsluréttar um jafnan rétt borgaranna, hún gildir skv. 2. mgr. 1. gr. laganna við ákvarðanir stjórnvalda er varða réttindi og skyldur manna.³⁹ Jafnræðisreglan eins og hún stendur í 11. gr. stjórnarsýslulaga hljóðar svo „*Við úrlausn mála skulu stjórnvöld gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti. Óheimilt er að mismuna aðilum við úrlausn mála á grundvelli sjónarmiða, byggðum á kynferði þeirra, kynþætti, litarþætti, þjóðerni,*

³⁶ Þingskjal 548. (2006 – 2007) Frumvarp til vegalaga. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 7. júlí 2010 af <http://www.althingi.is/altext/133/s/0548.html>

³⁷ Þingskjal 548. (2006 – 2007) Frumvarp til vegalaga. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 7. júlí 2010 af <http://www.althingi.is/altext/133/s/0548.html>

³⁸ Páll Hreinsson (1994) *Stjórnarsýsluögin skýringarrit*, bls. 118.

³⁹ Þingskjal 505. (1992 – 1993) Frumvarp til stjórnarsýslulaga. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 27. júlí 2010 af <http://www.althingi.is/altext/116/s/0505.html>

trúarbrögðum, stjórnmalaskoðunum, þjóðfélagsstöðu, ætterni eða öðrum sambærilegum ástæðum.“ Þegar kemur að matskenndum ákvörðunum þá hefur jafnræðisreglan hvað mesta þýðingu. Matskenndar stjórnvaldsákvörðanir eru þær ákvörðanir kallaðar þegar lög eða stjórnvaldsfyrirmæli segja ekki að öllu leyti til um hvaða skilyrði þurfa að vera fyrir hendi til að ákvörðun sé tekin. Til að hægt sé að taka stjórnvaldsákvörðun á þannig lagagrunni þarf að fylla í eyðurnar. Mat stjórnvalds á vali þess viðhorfs sem ákvörðunin skal byggð á er samt ekki alfrjálst, heldur er það háð takmörkunum jafnræðisreglunnar og meðalhófsreglunnar ásamt öðrum efnisreglum lögfestum jafnt sem ólögfestum.⁴⁰ Af því leiðir að skylt er að afgreiða sambærileg mál með samskonar úrlausn. Ekki er hægt að sjá að fyrir dómstólum hafi því verið haldið fram að jafnræðisreglan hafi verið brotin þegar Vegagerðin hefur beitt eignarnámsheimild sinni og tekið land eignarnámi. Er því ekki fyrir að fara dómaframkvæmd um það efni og ekki hægt að skoða hvaða skorður jafnræðisreglan myndi setja Vegagerðinni í þannig tilviki enda ólíklegt að upp komi tilvik þar sem mál er varða veglagningu séu sambærileg. Telja verður að jafnræðisreglan skipti frekar máli þegar kemur að ákvörðun eignarnámsbóta. Í því tilviki er rétt að líta á Hrd. nr. 346/2008 en í málinu var deilt um hvort eignarnámsbætur skyldu miðaðar við 40 eða 60 metra. Byggðu landeigendur á því að ef Vegagerðin miði við 40 metra vegarstæði, en ekki 60 metra, þá væri brotið gegn jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar, jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga og almennri jafnræðisreglu. Var í því sambandi vísað til tveggja mála þar sem miðað hafi verið við 60 metra vegarstæði. Hæstiréttur taldi að ekki hefði verið sýnt fram á að aðstæður í málinu, með tilliti til tilvísaðra mála, væru ekki sambærilegar og því ekki fallist á að jafnræðisreglan hefði verið brotin.

Meðalhófsreglan (12. gr. stjórnsýslulaga)

Það þarf að gæta að mörgu þegar matskennd ákvörðun er tekin af stjórnvaldi. Til dæmis þá leiðir það af lögmætisreglunni að stjórnvaldsákvörðun verður að vera í samræmi við lög og eiga sér nægjanlega stoð í þeim og ekki þurfa síður málefnaleg sjónarmið að liggja til grundvallar ákvörðuninni. Ef efni ákvörðunarinnar er bundið mati stjórnvalds þá er þetta mat stjórnvaldsins bundið af meðalhófsreglunni. Meðalhófsreglan lögfest í 12. gr. stjórnsýslulaga og hljóðar svo „*Stjórnvald skal því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti. Skal þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til.*“ Eins og sjá má þá innifelur meðalhófsreglan þrjá aðal þætti. Að efni ákvörðunarinnar sé til þess fallið að ná því marki sem að er stefnt, það er gerð

⁴⁰ Páll Hreinsson (1994) *Stjórnsýslulögin skýringarrit*, bls. 125.

krafa um að velja skuli vægasta úrræðið þar sem kostur er á fleirum en einu úrræði, og að síðustu er einnig gerð krafa um að hófs sé gætt í beitingu valins úrræðis. Harkalegri beiting úrræðis en nauðsyn ber til er óleyfileg.⁴¹ Ef þessir þættir eru skoðaðir með ákvarðanatöku Vegagerðarinnar um eignarnám í huga þá má sjá, í fyrsta lagi, að ákveði Vegagerðin að taka land eignanámi þá verður það að vera til þess fallið að Vegagerðin nái þeim markmiðum sem hún á að vinna að. Þau markmið birtast t.d. í 1. mgr. 5. gr. vegalaga og í vegáætlunarkafli samgönguáætlunar skv. lögum nr. 33/2008 um samgönguáætlun. Í öðru lagi er þarf að líta á þáttinn um að vægasta úrræðið skal velja ef kostur er á fleiri úrræðum í málinu, þ.e. að ekki skal beita eignarnámi ef aðrar leiðir og vægari eru til staðar til að ná settu markmiði. Sem dæmi í þessu sambandi er hægt að vísa í Hrd. nr. 425/2008 en þar var deilt um val á veglínu við lagningu Norðausturvegar. Vildu landeigendur(áfrýjendur) meina að vægasta úrræðið hafi ekki verið valið og kröfðust ógildingar á eignarnámi Vegagerðarinnar. Hæstiréttur tók fram í dómi sínum að það hafi verið Alþingi sem, í samgönguáætlun sinni, ákvað að Norðausturvegur skyldi vera lagður. Alþingi hafi með þeirri ákvörðun ekki tekið afstöðu til þess hvaða veglínu skyldi fylgja eða að almenningsþörf krefðist þess að farin skyldi sú leið í landi áfrýjenda, sem eignarnám Vegagerðarinnar beindist að. Dómurinn áréttaði að Vegagerðin væri ein af stofnunum íslenska ríkisins og kostnaður af gerð Norðausturvegar væri greiddur úr ríkissjóði. Þrjár leiðir væri hægt að velja um vestast á þeim vegi, þar sem í einu tilviki var um að ræða land ríkisins, en í hinum tilvikunum land áfrýjenda. Eignarréttur þeirra er varinn af 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, sem heimilar því aðeins skerðingu þess réttar að almenningsþörf krefji, en við meðalhófs verður að gæta við mat á því. Ef unnt hefði verið, með ásættanlegum hætti, að ná markmiði þessarar framkvæmdar með því að leggja veginn um eigið land ríkisins þá hefði Vegagerðinni borið að fara þá leið. Vegagerðinni tókst ekki að sýna fram umtalsverða kosti þeirrar veglínu sem varð fyrir valinu umfram þá línu er lá í gegn um land ríkisins. Taldi Hæstiréttur því ljóst að skilyrði stjórnarskrár um almenningsþörf væri ekki fyrir hendi og dæmdi eignarnámið ógilt. Sá áskilnaður meðalhófsreglunar að velja skuli vægasta úrræðið má heimfæra upp á það að fullreyna verði að semja við eigendur réttinda áður en ákvörðun um eignarnám er tekin. Hægt er í því samhengi að vísa til Hrd. nr. 216/1997 en þar var deilt um hvort fullreynt hafi verið að fara samningaleiðina. Þrátt fyrir að dómurinn fjalli ekki um eignarnámsheimild vegalaga þá má ætla að hann hafi almennt gildi er varðar þetta. Málið varðaði gildi ákvörðunar um eignarnám, á óbyggðu landssvæði á jörðinni Arnarnesi sem var í óskiptri sameign áfrýjenda í málinu, sem tekin var af bæjarstjórn Garðabæjar með vísan til

⁴¹ Páll Hreinsson: (1994) *Stjórnsýslulögin skýringarrit*, bls. 147.

þágildandi skipulagslaga nr. 19/1964. Kröfðust landeigendur ógildingar á ákvörðun bæjarstjórnar. Málsaðila greindi mjög á um árangur viðræðna sem farið höfðu fram milli aðila og héldu landeigendur því fram að bæjarstjórn hefði ákveðið að beita eignarnámi þrátt fyrir að ekki hefði verið útséð um árangur frekari samningsviðræðna. Hæstiréttur taldi ljóst af gögnum málsins að bæjarstjórn hafi slitið samningaviðræðum án fyrirvara áður en þær hefðu verið reyndar til fulls og féllst á ógildingarkröfu landeigenda.

Rannsóknarreglan (10. gr. stjórnarsýslulaga)

„Stjórnvald skal sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því.“

Það verður að undirbúa ákvörðun máls mjög vel áður en stjórnvald getur tekið ákvörðun í máli. Það verður að afla þeirra upplýsinga um málsatvik sem nauðsynlegar eru. *„Samkvæmt 10. gr. ssl. hvílir sú skylda á stjórnvaldi að sjá til þess að eigin frumkvæði að málsatvik séu nægilega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því.“*⁴² Þegar ákvörðun, sem stjórnvald hyggist taka, verður ekki tekin nema að ákveðnum skilyrðum uppfylltum verður að ganga úr skugga um að þessum lagalegu skilyrðum sé fullnægt. Þegar stjórnvaldsákvörðun byggist á mati stjórnvalds verður einnig að útvega þær upplýsingar sem eru nauðsynlegar til að hægt sé að beita þeim sjónarmiðum sem ætlunin er að byggja ákvörðunina á.⁴³ Eignarnámsheimild Vegagerðarinnar felur í sér hvort tveggja, lagaákvæði sem verður að uppfylla og einnig visst mat Vegagerðarinnar. Af því má ljóst vera að Vegagerðin verður að afla þeirra upplýsinga sem nauðsynlegar eru áður en ákvörðun um eignarnám er tekin. Má ganga út frá því að sú upplýsingaöflun sé harla ófullnægjandi nema því aðeins að eignarnámsþola sé gefinn kostur á að kynna sér gögn í málinu auk þess að, ef hann óskar eftir því, koma sjálfur fram með upplýsingar er varða málið. Sem dæmi um það sem tekist er á um rannsóknarregluna má nefna Hrd. nr. 425/2008 en í því máli héldu landeigendur því meðal annars fram að rannsóknarreglan hefði verið brotin á þeim, þar sem Vegagerðin hefði ákveðið að taka efni eignarnámi í þeirra landi, þrátt fyrir að aðrir möguleikar hefðu verið fyrir hendi. Auk þess hefði Vegagerðin lýst yfir eignarnámi áður en dómkvaddir matsmenn hefðu skilað skýrslu um veglínurnar sem komu til álita. Héraðsdómur taldi að ekki væri nægjanlega sannað að ómálefnaleg sjónarmið hefðu stjórnað vali á því hvar efni yrði tekið, einnig taldi héraðsdómur að ákvörðun um hvaða veglína varð fyrir valinu hefði verið tekin að vel athuguðu máli og byggt hefði verið á rannsóknum og niðurstöðum sem fyrirliggjandi voru áður en endanleg ákvörðun var tekin. Skýrsla matsmanna hefði ekki breytt neinu þar um. Hæstiréttur tók ekki á þessum málsástæðum en dæmdi eignarnám, bæði á efni og landi, ógilt þar sem skilyrði 1.

⁴² Páll Hreinsson: (1994) *Stjórnarsýslulögin skýringarrit*, bls. 105.

⁴³ Páll Hreinsson: (1994) *Stjórnarsýslulögin skýringarrit*, bls. 109 – 110.

mgr. 72. gr. stjórnarskrár um almenningsspörf væri ekki fullnægt. Það má einnig benda á úrskurð samgönguráðuneytisins frá 11. júlí 2001 en þar var um að ræða kæru landeiganda til samgönguráðuneytisins vegna veglagningar. Færa átti veglínu Þjóðvegur 1 um ákveðna vegalegnd og við það taka bæði eignarnámi bæði land og fasteignir. Vildi landeigandinn meina að Vegagerðin hefði ekki gætt rétttra málsmeðferðarreglna, auk þess sem hann fór fram á að veglínunni yrði breytt. Engin gögn lágu fyrir í málinu um að landeigandanum hafi verið kynnt fyrirhugað eignarnám né gefinn kostur að tjá sig um það. Þá var einnig talið ljóst að engar samningaviðræður um bótagreiðslur fóru fram áður en matsbeiðni var lögð fyrir matsnefnd eignarnámsbóta. Um þessi atriði sagði í úrskurðinum:

Af þessu leiðir að undirbúningur málsins er ekki í samræmi við þá meginreglu 10. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993 að stjórnvaldi beri að sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin. Þá er einnig ljóst að Vegagerðinni var með öllu óheimilt að vísa ágreiningi um fjárhæð eignarnámsbóta til matsnefndar eignarnámsbóta áður en fullreynt var að samningaumleitarnir myndu ekki bera árangur.

Var það síðan niðurstaða ráðuneytisins að það skyldi vísa ákvörðun um mat eignarnámsbóta frá matsnefndinni þar til samningaumleitarnir væru reyndar til fulls.

Hver tekur svo ákvörðun um eignarnám?

Það kemur skýrt fram í frumvarpi til núgildandi vegalaga nr. 80/2007 að það sé Vegagerðin sem hefur vald til að ákvarða um hvort eignarnám fari fram og það er einnig Vegagerðin sem á að sjá um alla framkvæmd þess.⁴⁴ Það er því enginn efi á því að það er Vegagerðin sem hefur ákvörðunarvald til eignarnáms, sbr. 2. málsl. 1. mgr. 4. gr. laganna. En þar sem Vegagerðin er ekki persóna er hún eðlilega ekki fær um að taka ákvarðanir og það hlýtur því að vera aðili innan stofnunarinnar sem tekur ákvarðanir fyrir hennar hönd. Vegamálastjóri, sem forstöðumaður Vegagerðarinnar, er eðlilegast að líta til sem ákvörðunaraðila við að taka svo veigamikla ákvörðun sem eignarnám er. Þetta er þó ekki raunin þegar litið er til hvað dómaframkvæmd ber með sér. Hér má líta á tvo dóma Hæstaréttar þar sem, meðal annars, var deilt um hver það væri innan Vegagerðarinnar sem væri þess bær að taka ákvörðun um eignarnám. Í Hrd. nr. 425/2008 héldu landeigendur því fram að hvorki löglærður fulltrúi, starfsmaður Vegagerðarinnar, né vegamálastjóri væru þess bærir að lögum að taka ákvörðun um eignarnám. Í lögum nr. 45/1994 komi ekki fram að vegamálastjóri skuli taka ákvörðun um eignarnám heldur sé það sá ráðherra sem með samgöngumál fari. Enda segi í 11. gr. laganna að ráðherra geti að fengnum tillögum vegamálastjóra, heimilað eignarnám lands til lagningar

⁴⁴ Þingskjal 548. (2006 – 2007) Frumvarp til vegalaga. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 7. júlí 2010 af <http://www.althingi.is/altext/133/s/0548.html>

tiltekinna vega. Í þessu geti engan veginn falist, að vegamálastjóri eigi að taka ákvörðun um eignarnám þjóðvega, en ráðherra um allar aðrar tegundir vega. Töldu landeigendur það fráleitt að vegamálastjóri, sem fulltrúi Vegagerðarinnar og því hlutdrægur, hefði vald til að ákveða hvort eignarnám skuli fara fram eða ekki. Vegamálastjóri væri vanhæfur til að taka slíka ákvörðun og vildu landeigendur meina að það væri á hendi Ráðherra að taka slíka ákvörðun og það vald sé ekki framseljanlegt í hendur vegamálastjóra. Í niðurstöðu héraðsdóms, sem Hæstiréttur staðfesti með vísan til forsendna hans, var ekki fallist þessar röksemdir og var í niðurstöðu dómsins vísað til áratuga venjuhelgaðrar framkvæmdar við eignarnám Vegagerðarinnar ásamt með því að vísa til athugasemda sem fylgdu nýju vegalögnum þar sem skýrt komi fram að ekki hafi verið ætlunin að breyta neinu um eignarnámsheimildir Vegagerðarinnar. Í Hrd. nr. 151/1983 krafðist Vegagerðin þess að læsing á hliði að námu verði fjarlægð af fógeta og að Vegagerðinni verði veitt umráð yfir því námasvæði sem til stæði að nota til veglagningar, ásamt umferðarétti um námasvæðið. Landeigandinn, eigandi námunnar, mótmælti og sagði að málalagning Vegagerðarinnar fullnægi ekki settum lögum því að ekki hefði verið gerð formleg ákvörðun um eignarnám, beiðni um mat til matsnefndar eignarnámsbóta sé ekki jafngildi ákvörðunar um eignarnám auk þess sem þar til bær aðili hafi ekki tekið ákvörðunina. Um þetta sagði í dómi Hæstaréttar:

Skýra ber ákvæði X. kafla vegalaga nr. 6/1977 svo, að Vegagerð ríkisins taki ákvörðun um eignarnám. Liggur ekki fyrir, að ákvörðunin um eignarnámið hafi verið tekin af starfsmanni, sem ekki var til þess bær. Eigi verður heldur talið fram komið í máli þessu, að undirbúningi og framkvæmd eignarnámsins hafi að öðru leyti verið svo áfátt, að varða eigi ógildi þess.

Af þessum tveimur dómum má sjá að það er ekki skilyrði að það sé Vegamálastjóri sem tekur ákvörðunina og ekki virðist heldur þurfa löglærðan fulltrúa til þess. Reyndar verður ekki annað séð á dómi nr. 151/1983 að það dugi að einhver starfsmaður Vegagerðarinnar taki ákvörðun um eignarnám, sé hann til þess bær. Það kemur reyndar hvergi fram í dómnum hvað nákvæmlega felst í því að starfsmaður sé til þess bær.

Krafa um skýra ákvörðun

Ef taka á land eignarnámi verður að gera þá kröfu að eignarnámsákvörðunin sé skýr, og að það leiki enginn vafi á því til hvaða verðmæta eignarnámið á að taka og hvernig eigi að skerða þau. Tilgreina verður meðal annars á hvaða lagastoð ákvörðunin er byggð.⁴⁵ Virðist sem að gegn um tíðina hafi allnokkuð skort á það í framkvæmd hjá Vegagerðinni að lýsa því á skýran og eindreginn hátt, að hún ætli sér að taka eignarnámi nánar tiltekin verðmæti. Í Hrd. nr.

⁴⁵ Gaukur Jörundsson: (1973) *Um framkvæmd eignarnáms*, bls. 140.

151/183, sem fyrr var getið, kom fram að þrátt fyrir að undirbúningur og framkvæmd eignarnámsins hefði verið að einhverju leyti áfátt þá hafi það ekki verið svo mikið að það varði ógildingu eignarnámsins, þrátt fyrir að landeigandinn héldi því fram að Vegagerðin hafi látið beiðni um mat til matsnefndar eignarnámsbóta jafngilda eignarnámi. Þegar Hrd. nr. 89/1980 er skoðaður virðist áþekkt mál vera uppi á teningnum. Vegagerðin hafði þá í að minnsta kosti 15 ár tekið efni til vegalagningar úr námum í landi tveggja jarða í Vestur-Eyjafjallahreppi. Ekki er hægt að sjá í dómnum að landeigendum hafi verið tilkynnt formlega um eignarnámið né var sýnt fram á sönnun þess að samþykki fyrir efnistöku þeirra hafi legið fyrir. Ekki verður heldur séð að Vegagerðin hafi tilgreint á nokkurn hátt hversu mikið magn af efni ætti að taka eignarnámi. Hæstiréttur gerði hins vegar enga athugasemd við framkvæmd eignarnámsins og taldi að miðað skyldi við að efnistaka úr námunum hefði farið fram í krafti lagaheimildar í þágildandi eignarnámsheimildar. Til viðbótar má í þessu samhengi vísa til úrskurðar Samgönguráðuneytisins frá 11. júlí 200. Í því máli taldi landeigandinn að Vegagerðin hafi ekki gætt réttra málsmeðferðarreglna við ákvörðun um eignarnám. Vegagerðin lagði fram matsbeiðni til matsnefndar eignarnámsbóta þann 27. janúar 2000 en formleg ákvörðun um eignarnám var ekki gerð fyrr en 28. maí 2001, þá eftir að landeigandi hafði kært þessa málsmeðferð til samgönguráðuneytis og málið hafði verið tekið upp aftur. Ráðuneytið taldi ekki efni til að raska endanlegri ákvörðun Vegagerðarinnar um eignarnám á landinu en taldi að ákvörðun um mat eignarnámsbóta skyldi vísa frá matsnefnd eignarnámsbóta þar til fullreynt væri á samningaumleitun. Þá er einn svipað uppi á teningnum í Hrd. nr. 425/2008 en þar héldu landeigendur því fram að engin formleg eignarnámsákvörðun hafi farið fram, aðeins bréfleg hótun um slíkt og málið síðan lagt beint í hendur matsnefndar eignarnámsbóta. Hæstiréttur taldi þrátt fyrir þetta að nægilega skýrt hefði verið kveðið að orði í bréfinu um eignarnámið og hafnaði því að ekki hefði verið tekin formlega ákvörðun um það, engu virtist skipta þó málið væri sent matsnefnd eignarnámsbóta strax daginn eftir enda talið að afstaða landeigenda væri fullljós. Má af þessum dómum ráða að Vegagerðin lítur á beiðni um mat til matsnefndar eignarnámsbóta duga sem ákvörðun um eignarnám. Þá er engin fyllilega formleg ákvörðun um eignarnám til staðar sem kynnt hefur verið viðeigandi eignarnámsþola eins og stjórnarsýslulög segja til um og framkvæmdin því ekki eins og tæpt var á í byrjun. Virðist vera munur á, í þessum efnunum, eftir því hver er eignarnemi því að ef litið er til Hrd. nr. 247/2008 og nr. 248/2008 sem eru fyllilega sambærilegir þó að ekki sé í þeim dómum tekist á um eignarnám til lagningar vega. Í málunum kom fram að Kópavogsbær hafði breytt skipulagi svæðis sem eignarnámsþolar leigðu landspildu á í landi Vatnsenda. Óhjákvæmileg var að taka nokkurt land eignarnámi vegna þessara breytinga og

þar á meðal landspildur beggja málshefjenda, ekki var þó formlegu eignarnámi beitt heldur var það samkomulag aðila að matsnefnd eignarnámsbóta myndi meta bætur fyrir landspildurnar. Í niðurstöðu sinni í báðum málum áréttaði Hæstiréttur að Matsnefnd eignarnámsbóta starfi samkvæmt lögum nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms, en samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laganna er hlutverk hennar að skera úr ágreiningi um eignarnámsbætur og annað endurgjald, sem ákveða á samkvæmt lögum. Ennfremur kom fram að nefndin væri ekki bær að lögum til þess að taka að sér að ákveða bætur þegar þannig háttaði til að ekkert eignarnám hefði farið fram. Skipti þá engu máli að það sé samkomulag milli aðila um að vísa ágreiningsefninu til nefndarinnar. Úrskurður nefndarinnar væri því marklaus og ekki verði hægt að reisa kröfu á honum.

Með breytingunum þeim sem gerðar voru á 37. gr. vegalaga, þar sem áskilið er nú að tilkynna verði landeiganda skriflega um áformað eignarnám ásamt því að gefa landeigandanum frest til að gera athugasemdir og líka að Vegagerðin skuli síðan tilkynna endanlega ákvörðun um eignarnám skriflega, þá verður að telja líklegt að fyrri framkvæmd eignarnáms sem tíðkaðist leggist af.

Geta einkaaðilar tekið land eignarnámi?

Almennt

Heimildir löggjafans til eignarnáms eru ekki bundnar við opinbera aðila, en samt er sjaldgæft að einkaaðilum séu veittar heimildir til eignarnáms. Yfirleitt eru heimildir til eignarnáms veittar stjórnvöldum og oftast nær eru þær almenns eðlis, það er að þeim má beita séu ákveðin skilyrði fyrir hendi. Skýrt dæmi um þetta er eignarnámsheimild til handa Vegagerðinni sbr. 37. gr. vegalaga nr. 80/2007. Það er talsvert sem mælir á móti því að einkaaðilum sé veitt heimild til eignarnáms. Áskilnaður um almenningsþörf felur það í sér að eignarnámið verður að vera framkvæmt í þágu almennings. Það myndi að líkindum ekki standast stjórnarskrá ef einkaaðila væri veitt eignarnámsheimild til þess að auka eigin starfsemi og hagnað en framkvæmdin væri ekki í almenningsþágu að öðru leyti.⁴⁶ Ef litið er til vegalaga eingöngu með tilliti til þessarar spurningar þá er kveðið skýrt á um það í 1. mgr. 12 gr. laganna að Vegagerðin sé veghaldari þjóðvega en samt sem áður er vegamálastjóra veitt fortakslaus heimild í 2. mgr. 14 gr. til að framselja veghald einstakra vegarkafla þjóðvega til þriðja aðila að nokkru eða öllu leyti. Þá vaknar sú spurning hvort að með slíku framsali til þriðja aðila fylgi með heimild til eignarnáms. Þegar eignarnámsheimild vegalaga er skoðuð og rýnt í

⁴⁶ Árni Helgason: (2004) „Geta einkaaðilar tekið land eignarnámi?“. *Vísindavefurinn*, sótt 6. júlí 2010 af <http://visindavefur.is/?id=4639>

frumvarpið sem fram var lagt til laganna verður ekki séð að sú sé raunin. Þvert á móti er áréttað í frumvarpinu að „*Ekki eru gerðar breytingar á því að Vegagerðin ákveði hvort þörf sé á eignarnámi og verður framkvæmdin öll hjá stofnuninni*“⁴⁷ Verður því ekki séð að þó svo að veghald ákveðins vegarkafla, þar með talin bygging og rekstur vegarins, væri framselt til einkaaðila skv. heimild í 14. gr. laganna, þá væri þeim aðila ekki leyfilegt, skv. almennri eignarnámsheimild vegalaga, að taka land eignarnámi undir vegarkaflann væri þess þörf. Því samkvæmt almennri eignarnámsheimild 37. gr. vegalaga er það aðeins á hendi Vegagerðarinnar að ákveða eignarnám.

Einkaframkvæmd í vegagerð

Í framhaldi af því sem fram kemur í fyrri kafla þá virðist þrennt koma til greina varðandi einkaframkvæmdir, í fyrsta lagi að löggjafinn setji sérstök lög um þetta ákveða verkefni og veiti þannig þessum einkaaðila sérstaka eignarnámsheimild sem næði einungis yfir þessar tilteknu aðstæður. Í öðru lagi getur Vegagerðin reynt á það að taka ákvörðun um eignarnám til þess síðan að afhenda þriðja aðila hið eignarnumda land. Heldur er þó ólíklegt að slíkt myndi standast ákvæði 72. stjórnarskrár um almenningsþörf. Í þriðja og síðasta lagi er vert að skoða hvort einkaframkvæmd við vegagerð geti talist til einkavega og því væri hægt að sækja um leyfi til eignarnáms til ráðherra, sbr. 6. mgr. 37. gr. vegalaga. Að þessu virtu þótti vert að skoða hvort og þá hvernig einkaframkvæmdir í vegagerð hafi farið fram. Aðeins verður séð að ein einkaframkvæmd í vegagerð hafi verið framkvæmd, bygging Hvalfjarðarganga. Hvalfjarðargöng voru opnuð fyrir umferð árið 1998. Sú framkvæmd var í eigu og unnin á kostnað einkaaðila, Spalar hf.. Við skoðun á þeirri framkvæmd kom fljótt í ljós að til þeirrar framkvæmdar þurfti sérlög, þar sem heimild til framsals veghalds var ekki til í þágildandi vegalögum. Lög nr. 45/1990 um veltengingu við utanverðan Hvalfjörð voru sett 16. maí 1990. Í þeim veitti löggjafinn hlutafélagi, stofnuðu í því skyni, heimild til að annast veltengingu um utanverðan Hvalfjörð, jafnframt var áréttað að vegurinn skyldi teljast til þjóðvega þegar byggingu hans væri lokið og einnig var Vegagerðinni veitt heimild til eignarnáms á landi og efni ef nauðsyn bæri til. Hlutafélagið Spölur var stofnað 1991 og eru bæði ríkissjóður Íslands og Vegagerðin meðal hluthafa og þess vegna hefur að líkindum verið hægt að nýta heimild laga þessara í þágu Spalar hafi það þurft. Þegar ljóst var orðið hvernig farið var að með þá einkaframkvæmd kom upp í hugann umdeild „Svínavatnsleið“ í Austur Húnavatnssýslu. Það er lagt upp með að sú leið verði unnin sem einkaframkvæmd og innheimt verði veggjald af vegfarendum. Meta forsvarsmenn það svo að þar sem

⁴⁷ Þingskjal 548. (2006 – 2007) Frumvarp til vegalaga. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 7. júlí 2010 af <http://www.althingi.is/altext/133/s/0548.html>

framkvæmdin yrði öll í einkaframkvæmd yrði um einkaveg að ræða. Þessu til viðbótar er lagt upp með að ef til þess kemur að samningar náist ekki við landeigendur muni eignarnámi verða beitt að fengnu leyfi samgönguráðherra og í því skyni vísað til 6. mgr. 37. gr. vegalaga þar sem vegurinn væri einkavegur. Með tilliti til þessa er vert að skoða hvað er þjóðvegur og hvað er einkavegur.

Þjóðvegur

Í 8. gr. vegalaga nr. 80/2007 er þjóðvegur skilgreindur á eftirfarandi hátt „*Þjóðvegir eru þeir vegir sem ætlaðir eru almennungi til frjálsar umferðar, haldið er við af fé ríkisins og upp eru taldir í vegaskrá.*“ er sú skilgreining samhljóða 7. gr. áðurgildandi vegalaga nr. 45/1994 en í frumvarpi til þeirra laga kemur fram að um breytta skilgreiningu sé að ræða frá áðurgildandi lögum og nú sé meginatriði skilgreiningarinnar að þjóðvegi sé haldið við af fé ríkisins og vegurinn sé talinn upp í sérstökum vegaskrá. Þetta var talsverð breyting frá fyrri lögum. Í 7. grein vegalaga segir að Vegagerðin sjái um gerð vegaskrár, sem er númeruð skrá yfir þjóðvegi. Þegar frumvarp til vegalaga árið 1974 voru gerðar tillögur um að fækka meginflokkum vega úr fjórum í tvo, þjóðvegi og einkavegi. Tillaga var síðan gerð um að þjóðvegir skiptust í fjóra undirflokka, stofnvegi, tengivegi, safnvegi og landsvegi.⁴⁸ Á árinu 2007 var síðan að nýju lagt fram nýtt frumvarp til vegalaga. Í frumvarpinu var lagt til að flokkun vega yrði breytt og miðaði breytingin að því að gera flokkunina skýrari og í takt við þarfir. Var því lagt til að meginflokkum vega yrði fjölgað úr tveimur, þjóðvegir og aðrir vegir, í fjóra, þjóðvegi, sveitarfélagsvegi, einkavegi og almenna stíga. Hverjum flokki væri síðan skipt í viðeinandi undirflokka. Flokkar þjóðvega eru samkvæmt núgildandi lögum, stofnvegir, tengivegir, héraðsvegir (safnvegir) og landsvegir. Þau nýmæli voru í frumvarpinu, annars vegar að sett var inn í 17. gr. almenn heimild til gjaldtöku af umferð en einskorðað var við að ákveðið yrði í samgönguáætlun að veghald einstakra kafla þjóðvega skuli kostuð að hluta eða öllu leyti með veggjaldi. Hins vegar kom inn 2.mgr. 14. gr. sem veitti Vegagerðinni heimild til að framselja veghald einstakra vegarkafla þjóðvega að nokkru eða öllu leyti til einkaaðila.⁴⁹

Einkavegur

Einkavegur er í vegalögum skilgreindur sem vegur sem er hvorki þjóðvegur né sveitarfélagsvegur og er í eigu einkaaðila. Vert er að skoða hvað felst í þessari skilgreiningu. Fram til ársins 1963 voru ekki, í vegalögum, ákvæði um einkavegi. Í frumvarpi til nýrra

⁴⁸ Þingskjal 124. (1993 – 1994) Frumvarp til vegalaga. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 7. júlí 2010 af <http://www.althingi.is/altext/117/s/0124.html>

⁴⁹ Þingskjal 548. (2006 – 2007) Frumvarp til vegalaga. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 7. júlí 2010 af <http://www.althingi.is/altext/133/s/0548.html>

vegalaga árið 1963 þótti rétt, vegna óvissu um lögskyldu til viðhalds einkavega, að setja reglur um einkavegi inn í vegalögin. Í þessu frumvarpi var eftirfarandi skilgreininga á einkavegi sett fram:

Til þess að vegur teljist í flokki einkavega samkvæmt skilgreiningu þessarar greinar og njóti réttinda samkvæmt VI. kafla, eru þessi skilyrði:

- 1) Að vegurinn sé ekki í öðrum vegaflokki, sem frumvarpið gerir ráð fyrir.
- 2) Að vegurinn liggji utan skipulagsskyldra svæða, þ. e. sé ekki gata í kaupstað eða kaupúni.
- 3) Að vegurinn sé kostaður af einstaklingi, fyrirtæki eða opinberum aðila.

Samkvæmt þessu myndi falla hér undir allir heimreiðarkaflar að bæjum, sem ekki komast í tölu sýsluvega eða þjóðvega, svo og vegir að verksmiðjum, iðjuverum og raforkuverum og nýbýlavegir, meðan þeir hafa ekki verið teknir í tölu sýsluvega eða þjóðvega. Sama er um reiðvegi að segja.

Jafnframt var lagt til að ráðherra að geti að fengnum tillögum frá vegamálastjóra leyft eignarnám lands vegna lagningar tiltekinn einkavega. Var í frumvarpinu áréttað að túlka skuli það ákvæði þröngt, á þann hátt að í heimild þurfi í hvert sinn en engum aðila verði veitt rúm heimild til að leggja veg. Frumvarp þetta varð að lögum 71/1963 og þessi skilgreining einkavega var samþykkt inn í vegalögin sem 37. gr. og heimild til ráðherra að veita eignarnámsleyfi vegna einkavega var samþykkt sem 38. gr.⁵⁰

Þegar frumvarp til vegalaga árið 1974 voru gerðar tillögur um að fækka meginflokkum vega úr fjórum í tvo, þjóðvegi og einkavegi. Tillaga var síðan gerð um að þjóðvegir skiptust í fjóra undirflokka, stofnvegi, tengivegi, safnvegi og landsvegi. Jafnframt var lagt til að einkavegir hefðu tvo undirflokka, vegi sem mætti veita til fé í vegaáætlun, styrkvegir, og síðan vegi sem væru algjörlega kostaðir af eigendum sínum. Að öðru leyti var skilgreining einkavega með svipuðu sniði og í lögnum frá 1963. Það var áréttað í frumvarpinu að til að vegur teljist einkavegur þurfi tveim skilyrðum að vera fullnægt. Í fyrsta lagi að vegurinn falli ekki undir neinn flokk þjóðvega og í öðru lagi að hann sé kostaður af einkaaðila. Varð frumvarpið að lögum nr. 45/1974 og var skilgreining einkavega í 9. gr. og heimild ráðherra til veitingar eignarnámsleyfis stóð óbreytt frá fyrri lögum, en nú í 11. gr. laganna.⁵¹ Á árinu 2007 var síðan að nýju lagt fram nýtt frumvarp til vegalaga, þar sem margvíslegar breytingar höfðu orðið í áranna rás og ekki vanþörf á nýjum lögum og breyttum. Í frumvarpinu var lagt til að flokkun vega yrði breytt og miðaði breytingin að því að gera flokkunina skýrari og í takt við þarfir. Var því lagt til að meginflokkum vega yrði fjölgað úr tveimur, þjóðvegir og aðrir vegir, í fjóra, þjóðvegi, sveitarfélagsvegi, einkavegi og almenna stíga. Hverjum flokki

⁵⁰ Þingskjal 113. (1963-1964) Frumvarp til vegalaga. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 30. júlí 2010 af <http://www.althingi.is/altext/84/s/pdf/0113.pdf>

⁵¹ Þingskjal 124. (1993 – 1994) Frumvarp til vegalaga. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 7. júlí 2010 af <http://www.althingi.is/altext/117/s/0124.html>

væri síðan skipt í viðeinandi undirflokka. Ekki var lögð til breyting á skilgreiningu einkavega. Í frumvarpinu var lagt til að heimild ráðherra til að veita leyfi til eignarnáms vegna einkavega yrði sett inn sem 6. mgr. í 37. gr. en sú grein innifelur almenna heimild til handa Vegagerðinni til eignarnáms. Efnislega voru ekki lagðar til breytingar á þessari heimild. Vert er að áréttu að einkavegur er ónúmeraður vegur þar sem einkavegur er ekki skráður í vegaskrá.

Einkaframkvæmd í vegagerð, framhald

Eins og sjá má af skilgreiningum á þjóðvegi og einkavegi er um talsvert mismunandi vegi að ræða. Svo lítið sé aftur á áður nefnda Svínvatnsleið er vert að skoða hvernig hún fellur að þessum skilgreiningum. Áður en kemur að því ber þó að skoða hvers konar mannvirki Svínvatnsleið er ætlað að verða. Þrír kostir á veglínu eru settir fram. Í öllum tilfellum myndi vesturendi veglínunnar liggja frá Brekkukoti í Húnavatnshrepp en austurendi veglínunnar yrði mismunandi. Leið 1 gerir ráð fyrir austurendanum við Fagranes í Langadal, sú veglína yrði 16,7 kílómetrar að lengd og myndi stytta Hringveginn um 12,6 kílómetra. Leið 2 gerir ráð fyrir austurendanum í landi Bólstaðarhlíðar í mynni Svartárdals og að farið yrði norðan Svínvatns. Leið 3 gerir ráð fyrir austurenda veglínunnar á sama stað og í leið 2 en farið yrði sunnan Svínvatns í stað norðan megin. Bæði leið 2 og leið 3 yrðu jafnlangar eða 26,8 kílómetrar og myndu stytta hringveginn um 14,6 kílómetra. Gert er ráð fyrir að vegurinn yrði flokkaður sem B3 en það eru 8,5 metra breiðir vegir með tveimur akreinum, vegöxlum og eða kantsteinum.⁵²

Eins og áður kom fram er einkavegur skilgreindur sem vegur sem er hvorki þjóðvegur né sveitarfélagsvegur og er í eigu einkaaðila. Ennfremur er, með einkavegi, átt við veg sem fær ekki á sig vagnúmer þar sem um væri að ræða veg sem er utan skipulagsskyldra svæða, veg sem fellur ekki undir neina af skilgreiningum þjóðvega. Áréttuð í frumvarpi til vegalaga 1963 að undir skilgreininguna falli heimreiðarkafar að bæjum, sem ekki komast í tölu þjóðvega, sem og vegir að verksmiðjum, iðjuverum og raforkuverum og nýbýlavegir, meðan þeir hafa ekki verið teknir í tölu þjóðvega. Má því leiða að því líkur að með einkavegi sé með þessu átt við smærri vegi. Samkvæmt þessu má gera ráð fyrir að áætluð Svínvatnsleið falli ekki undir þessa skilgreiningu þrátt fyrir að verða kostuð alfarið af einkaaðilum þar sem henni er ætlað að stytta leiðina milli Reykjavíkur og Akureyrar um þjóðveg 1 um á bilinu 12,6 til 14,6 kílómetra eftir því hvaða veglína væri valin. Má í því tilliti ætla að leiðin eigi að vera hluti

⁵² Hjalti Jóhannesson, Jón Þorvaldur Heiðarsson, Kjartan Ólafsson, og Valtýr Sigurbjarnarson (2008). *Svínvatnsleið mat á samfélagsáhrifum*. Bls. 8 – 10.

Þjóðvegur nr. 1. Þrátt fyrir þetta má hugsa sér að ef Svínavatnsleið væri aftur á móti ekki ætlað að vera hluti af hringveginum, þjóðvegi 1, heldur alfarið einkaframkvæmd í einkaeigu alls ótengd þjóðvegakerfinu þá geti leiðin mögulega fallið undir skilgreininguna einkavegur, og með því litið framhjá upphaflegri skilgreiningu þ.e. að með einkavegi sé átt við veigalítla vegi. Mun þá eiganda vegarins vera í sjálfsvald sett hvort vegurinn væri opinn fyrir almenna umferð, notkunargjöld innheimt svo eitthvað sé nefnt. Slíkur vegur þyrfti að líkindum ekki að vera tilgreindur í vegaáætlun Samgönguráðuneytis og væri ekki á vegaskrá. Vandséð er þó hvernig réttlæta ætti eignarnám fyrir byggingu slíks vegar þar sem í 72. gr. stjórnarskrár eru sett ströng skilyrði fyrir skerðingu eignarréttarins. Ekki hefur reynt á heimildarákvæði það sem er til staðar í 6. mgr. 37. gr. vegalaga eftir því sem best varð séð.

Lítum nú á hvernig Svínavatnsleið félli að skilgreiningu þjóðvega. Flokkar þjóðvega eru samkvæmt núgildandi lögum, stofnvegir, tengivegir, héraðsvegir (safnvegir) og landsvegir. Lítum á þessa flokka nánar með tilliti til Svínavatnsleiðar. Landsvegir eru þjóðvegir sem eru í jaðri vegakerfisins og eru einkum ætlaðir árstíðabundinni umferð, svo sem yfir fjöll og heiðar. Héraðsvegir (safnvegir) eru þjóðvegir sem tengja einstök býli, stofnun eða eitthvað þessháttar við aðra hluta vegakerfisins. Tengivegir eru þjóðvegir sem eru utan þéttbýlis og tengja héraðsvegi (safnvegi), flugvöll eða höfn við stofnveg og eru að minnsta kosti 10 kílómetra langir. Stofnvegir eru hluti af grunnkerfi samgangna eins og það er skilgreint í samgönguáætlun hverju sinni. Stofnvegir tengja saman byggðir landsins, ná til að minnsta kosti þúsund íbúa svæðis eða telst sérstaklega mikilvægir af öðrum ástæðum. Af framangreindu má ætla að svonefnd Svínavatnsleið myndi falla undir skilgreiningu stofnvega þar sem áætlað er að leiðin verði hluti þjóðvegar 1, að því gefnu er ljóst að leiðin fellur undir skilgreiningu þjóðvega þrátt fyrir að verða ekki haldið við af fé ríkisins. Samkvæmt þessu þá þarf, til að af byggingu Svínavatnsleiðar verði, vegamálastjóri að framselja veghald þessa tilgreinda kafla til handa framkvæmdaraðila. Vegamálastjóri hefur heimild til þess skv. 2. mgr. 14. gr. gildandi vegalaga. Slíku framsali veghalds fylgir ekki, að því er best verður séð, heimild til eignarnáms, takist ekki samningar við landeigendur. Því að þegar eignarnámsheimild vegalaga er skoðuð ítarlega og rýnt í athugasemdir frumvarpsins sem lagt var fram til laganna verður ekki séð að framsal veghalds velti yfir á einkaaðila heimild til eignarnáms vegna vegarkafans. Þvert á móti er áréttað í frumvarpinu að ekki væru gerðar breytingar á því að Vegagerðin ákveði hvort þörf sé á eignarnámi og verður framkvæmdin öll

hjá stofnuninni.⁵³ Af öllu framansögðu þá er ljóst að ef verður af lagningu Svínvatnsleiðar þá er lagalega hliðin allt annað en einföld. Til að vegurinn verði hluti af hringveginum þá verður hann að falla undir skilgreininguna þjóðvegur, og þeirri skilgreiningu fylgir ekki sjálfkrafa heimild veghaldara til að taka land eignarnámi undir veginn gerist þess þörf. Verði Svínvatnsleið aftur á móti skilgreind sem einkavegur þá mun hringvegurinn eftir sem áður liggja um Blönduós eins og hann hefur gert í áraraðir. Svínvatnsleið yrði þá ónúmeraður vegur, fjármagnaður að fullu af einkaaðila sem þá væri einnig alfarið skylt að sjá um þjónustu og viðhald vegarins. Hvort heldur sem Svínvatnsleið yrði flokkuð sem einkavegur eða þjóðvegur má vera ljóst með tilliti til framanritaðs að líklegasta og um leið skýrasta lausnin yrði sú að til kæmi sérstök lagasetning um framkvæmd við Svínvatnsleið til að eignarnámsheimild yrði til staðar ef þörf kræfi.

⁵³ Þingskjal 548. (2006 – 2007) Frumvarp til vegalaga. *Alþingistíðindi A-deild*, sótt 7. júlí 2010 af <http://www.althingi.is/altext/133/s/0548.html>

Samantekt

Í þessari ritgerð hefur verið fjallað um hvernig eignarnámsheimild til handa Vegagerðinni í 1. mgr. 37. gr. vegalaga fellur að 72. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands um friðhelgi eignarréttarins, einnig var litið á hvort að með framsalsheimild vegamálastjóra í 2. mgr. 14. gr. vegalaga fylgi samsvarandi eignarnámsheimild til einkaaðila gerist þess þörf. Fyrst var hafist handa við að skoða hvað felst í friðhelgi eignarréttarins. Litið var yfir sögu ákvæðisins í íslenskum rétti sem og uppruni þess. Síðan var skoðað hvað hugtökin eign og eignarréttur merkja, jafnt í almennu tali sem og í lögum. Farið var yfir ákvæði, sambærileg þeim íslensku, um friðhelgi eignarréttarins í Mannréttindasáttmála Evrópu og mátti glögglega sjá hvað ákvæðin eru lík þó svo að komið hafi í ljós að stjórnarskráin veitir ríkar vernd en MSE þegar kemur að bótum við eignarnám en á móti kemur að eignarnámshugtakið í stjórnarskránni er víðtækara en eignarsviptingarákvæði MSE. Síðan var litið á hvaða skilyrði væru sett fyrir eignarnámi. Fyrst litið á skilyrðin almennt og einnig var litið, til samanburðar, á hvaða skilyrði eru gerð í MSE fyrir eignarskerðingu. Að því loknu voru skilyrði fyrir eignarnámi skoðuð ítarlega hvert fyrir sig. Fyrst má telja áskilnað um almenningsþörf og farið yfir hvað almenningsþörf er. Með tilliti til vegalaga varð ljóst að það sé mat löggjafans að starf Vegagerðarinnar sé svo þýðingarmikið að það geti réttlætt skerðingu eignarréttar. Það er í valdi Vegagerðarinnar að meta þörf á eignarnámi í hverju máli fyrir sig en löggjafinn á lokaorðið um það hvort almenningsþörf krefjist þess. Næst má telja áskilnað stjórnarskrár um að lagafyrirmæli séu fyrir hendi, var í því tilliti skoðaðar eignarnámsheimildir bæði almennar og sérstakar ásamt því að litið var til dómaframkvæmdar þar sem deilt var um hvort lagaheimild til eignarnáms hafi verið fyrir hendi og bent á tvo dóma þar sem Hæstiréttur komst að þeirri niðurstöðu að á lagaheimild til eignarnáms hafi skort. Þriðji liður 72. gr. stjórnarskrár lýtur að því að fullar bætur þurfi að koma fyrir hið eignarnumda. Var í því efni litið á lög nr. 11/1973 um framkvæmd eignarnáms sem fjalla nær eingöngu um hvernig ákvarða skuli bætur fyrir eignir sem teknar eru eignarnámi. Var líka litið yfir hlutverk og málsmeðferðarreglur matsnefndar eignarnámsbóta en nefndin starfar skv. fyrrgreindum lögum um framkvæmd eignarnáms. Var nú litið á eignarnámsheimildir í lögum og þær listaðar upp. Úr því varð listi sem áhugavert var að skoða þar sem hann gefur nokkra mynd af þróun eignarnámsheimilda. Lög nr. 104/2001, 105/2001 og 107/2001 skera sig nokkuð úr því í þeim er ekki eiginleg eignarnámsheimild, þó verður að telja friðun eigna hafa ígildi eignarnáms því með friðun er skertur mjög réttur eigandans á því hvernig hann fer með eign sína. Að þessu loknu var tekið til við að skoða eignarnámsheimild vegalaga nr. 80/2007, fyrst var litið á heimildina almennt

þ.e. að bæði getur verið um að ræða almenna heimild og einnig sérstaka. Síðan var saga eignarnámsheimildarinnar rakin allt aftur til 1851 en það ár kom allra fyrst fram ákvæði í lögum sem skyldaði menn til að láta af hendi land til vegagerðar. Að forsögunni skoðaðri var litið á nógildandi eignarnámsheimild sem er í 37. gr. vegalaga en við gildistöku nógildandi laga voru gerðar umtalsverðar breytingar á þeim ákvæðum heimildarinnar sem lúta að framkvæmd hennar. Þessar breytingar lúta að því að tryggja betur hagsmuni eignarnámsþola. Þessu næst var litið á hlutverk Vegagerðarinnar, hvernig það er skilgreint í vegalögum og hvernig stofnunin skilgreinir sig sjálf, en það er Samgönguráðherra sem hefur yfirsjón vegamála og skipar vegamálastjóra sem síðan veitir Vegagerðinni forstöðu og stjórnar framkvæmdum á sviði vegamála. Nú var komið að því að skoða hvernig ákvörðun um eignarnám er háttáð, og fyrst ber að nefna að ákvörðun um eignarnám er stjórnvaldsákvörðun og lýtur þar af leiðandi reglum stjórnáslulaga nr. 37/1993. Var því næst fjallað um þær fjórar reglur stjórnáslulaga sem hvað mesta þýðingu hafa þegar kemur að eignarnámsheimild vegalaga. Við á umfjöllun kom fram að nokkuð hefur reynt á hvort brotið hafi verið gegn ákvæðum stjórnáslulaga. Farið var yfir nokkra Hæstaréttardóma sem fallið hafa, en í þeim málum var því haldið fram að andmælaréttur, jafnræðisregla, meðalhófsregla og rannsóknarreglur stjórnáslulaga hafi verið brotnar. Helstan ber að nefna Hrd. nr. 425/2008 en í niðurstöðum dómsins eru settar fram alvarlegar athugasemdir við framkvæmd eignarnáms Vegagerðarinnar. Meðal annars áréttaði dómurinn að eignarréttur landeigenda væri varinn af 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, sem heimili því aðeins skerðingu þess réttar að almenningsþörf krefji, en við mat á því verði að gæta meðalhófs. Ennfremur sagði dómurinn að ef er með ásættanlegum hætti að ná markmiði framkvæmda, til dæmis með því að leggja vegi um eigið land ríkisins ber Vegagerðinni að fara þá leið. Mat dómurinn það svo að skilyrði stjórnarskrárinnar um almenningsþörf væri ekki uppfyllt til þess að Vegagerðin gæti beitt eignarnámi í umrætt sinn. Var krafa landeigenda um ógildingu eignarnámsins því tekin til greina. Er þetta í eina sinnið sem dæmt hefur verið landeiganda í vil svo séð verði, en mjög fáir dómar hafa fallið um þetta málefni og má leiða að því líkur að landeigendur telji það litlum tilgangi þjóna að leita réttar síns gagnvart Vegagerðinni þó að þeir telji réttmæti eignarnámsins vafasamt. Hefur það, þar til Hrd. nr. 425/2008 féll, ekki verið raunin enda má fullyrða að fordæmisgildi hans varðandi eignarnámsheimild vegalaga er mikið. Næst var litið á það að skoða hver það er sem tekur ákvörðun um eignarnám. Voru skoðaðir tveir dómar þar sem í báðum tilfellum var deilt um hvort til þess bær aðili hefði tekið eignarnámsákvörðun. Var niðurstaða Hæstaréttar sú í báðum málum að það væri ekki skilyrði að vegamálastjóri tæki ákvörðun um eignarnám og ekki var hægt að merkja að það þyrfti heldur löglærðan fulltrúa til

þess. Er í reynd ekki hægt að sjá annað en að það dugi að einhver starfsmaður Vegagerðarinnar taki ákvörðun um eignarnám sé hann til þess bær, en það kom þó reyndar hvergi fram hvað fælist í því að vera til þess bær. Eðlilegt er að gera þá kröfu að ákvörðun um eignarnám þurfi að vera skýr. Þrátt fyrir það virðist það vera svo að gegn um tíðina hafi framkvæmd Vegagerðarinnar, um að lýsa því skýrt yfir að hún hyggist taka verðmæti eignarnámi, verið allt annað en skýr. Virðist sem Vegagerðin hafi litið á beiðni um mat til matsnefndar eignarnámsbóta duga sem ákvörðun um eignarnám. Gera má ráð fyrir að framkvæmd Vegagerðarinnar að þessu leyti hafi breyst eftir að núgildandi vegalög tóku gildi því að í 37. gr. er skýrt kveðið á um hvernig standa skuli að framkvæmd eignarnáms. Hvað varðar skýrleika ákvarðanatöku um eignarnám var ekki annað hægt að sjá af dómaframkvæmd en það skipti máli hver eignarneminn er, var í því skyni bent á tvo sambærilega dóma þar sem ekki var tekist á eignarnám vegna lagningar vega. Í þeim málum var formlegu eignarnámi ekki beitt heldur lagt fyrir matsnefnd eignarnámsbóta að meta bætur. Niðurstaða Hæstaréttar var sú að niðurstaða nefndarinnar væri marklaus þar sem hún væri ekki þess bær að lögum að meta eignarnámsbætur þar sem engin eignarnámsákvörðun hefði verið tekin. Var nú komið að þeim hluta að skoða hvort einkaaðilar geti tekið land eignarnámi. Byrjað var að skoða heimildir löggjafans og kom í ljós að yfirleitt eru heimildir til eignarnáms veittar stjórnvöldum en sjaldan til einkaaðila enda felur áskilnaður um almenningsþörf það í sér að eignarnámið verður að vera í þágu almennings. Vegna afmörkunar ritgerðarinnar við vegagerð þá var kannað hvort heimild vegamálastjóra í 2. mgr. 14. gr. vegalaga til að framselja veghald einstakra hluta þjóðvega til einkaaðila veiti einkaaðilanum jafnframt heimild til eignarnáms. Sú er ekki raunin heldur er, skv. lögnum, ákvörðun um og framkvæmd eignarnáms eingöngu á hendi Vegagerðarinnar. Í framhaldi af fyrri umfjöllun var litið yfir hvort og hvernig einkaframkvæmd í vegagerð hefur verið unnin. Kom í ljós að aðeins eitt verk hefur verið unnið í einkaframkvæmd, þegar Spölur hf. byggði Hvalfjarðargöng. Strax varð ljóst að til þeirrar framkvæmdar þurfti sérlög þar sem framsalsheimild var ekki til staðar í áðurgildandi lögum. Lög nr. 45/1990 um vegtengingu um utanverðan Hvalfjörð veittu hlutafélagi heimild til að leggja veg um utanverðan Hvalfjörð, áréttað var að vegurinn yrði þjóðvegur og jafnframt var Vegagerðinni, einum hluthafa í Speli hf., veitt heimild til eignarnáms á landi og efni ef þess gerðist þörf. Þar sem ekki er fleiri framkvæmdum til að dreifa sem er lokið var ákveðið að skoða hvernig mögulega yrði staðið að framkvæmd umdeildrar Svínvatnsleiðar en áætlað er að það verk verði unnið í einkaframkvæmd og veggjald verði innheimt af vegfarendum. Fyrst var skoðað hvers konar veg yrði um að ræða þ.e. myndi hann flokkast sem einkavegur eða þjóðvegur og var því rýnt í hvernig þau hugtök eru skilgreind í lögum. Varð niðurstaðan

sú að með einkavegi er fremur átt við veigalitla vegi svo sem heimreiðar að býlum og verksmiðjum, einkavegir fá heldur ekki á sig vegnúmer þar sem þeir eru ekki skráðir í vegaskrá. Með þjóvegi er átt við aðalvegi, vegi sem eru ætlaðir almenningi. Að þessu virtu var litið á hvernig Svínavatnsleið félli að þessum skilgreiningum. Niðurstaða þeirrar skoðunar er sú að Svínavatnsleið geti tæplega flokkast sem einkavegur, í fyrsta lagi vegna þess að áætlað er að vegurinn verði hluti af hringveginum, þjóðvegi 1, í öðru lagi að um yrði að ræða veg á bilinu 16,7 kílómetrar til 26,8 kílómetrar á lengd, eftir því hvaða veglína yrði fyrir valinu, væri 8,5 metra breiður með tveim akreinum. Má fremur leiða líkur að því að Svínavatnsleið félli í flokk stofnvega sem er sá hluti þjóvegakerfisins sem tengir saman byggðir landsins. Þrátt fyrir þessa niðurstöðu var engu að síður skoðað hvaða möguleika framkvæmdaraðilar Svínavatnsleiðar hefðu til eignarnáms hvora flokkunina sem yrði lagt upp með. Í 6. mgr. 37. gr. segir að ráðherra geti, að tillögu vegamálastjóra, veitt heimild til eignarnáms til lagningar einkavega. Þyrftu framkvæmdaraðilar því að óska eftir því við vegamálastjóra að hann leggi slíkt til við ráðherra. Hlýtur að þurfa ákaflega veigamikil rök fyrir því að veita einkaaðila eignarnámsheimild til lagningar vegarkafla þar má ætla að fyrirtæki takist ekki á hendur slíka fjárfestingu nema hafa af því einhverja hagnaðarvon. Verður því að gera mjög ríkar kröfur um að almenningsþörf krefjist þess. Verði litið á Svínavatnsleið sem hluta þjóðvegakerfisins og framkvæmdaraðilum framselt veghald skv. 2. mgr. 14 gr. vegalaga þá, eins og áður kom fram, fylgir eignarnámsheimildin ekki með í kaupunum. Harla ólíklegt má telja að það myndi standast ákvæði stjórnarskrár að Vegagerðin tæki land undir veginn og afhenti síðan framkvæmdaraðila. Það er því nokkuð ljóst að þrátt fyrir framsalsheimildina í 2. mgr. 14. gr. vegalaga þá væri skýrasta leiðin og að líkindum sú einfaldasta að setja sérlög um framkvæmdina rétt eins og gert var við gerð Hvalfjarðarganga.

Lokaorð

Höfundur fannst vinna við ritgerða ákaflega skemmtileg og fræðandi. Ákaflega fræðandi var að skoða þá dóma sem fallið hafa um efnið þó svo að þeir séu ekki ýkja margir. Einnig var skemmtilegt að kynna sér sögu bæði eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar og eignarnámsheimildar vegalaga. Höfundur hefur í sívaxandi mæli heyrt um og fylgst með umræðum um hvernig Vegagerðin fer með eignarnámsheimild sína ásamt þeirri umræði sem sífellt eykst um einkaframkvæmdir í vegagerð. Vaknaði við það áhugi á að skoða betur hvernig þessi lagaákvæði spila saman ásamt því að athuga hvort einkaaðilar öðlist sjálfkrafa heimild til eignarnáms bara við það að takast á hendur það verk að fjármagna og standa að vegagerð.

Heimildaskrá

Alþingistíðindi

Árni Helgason. „Geta einkaaðilar tekið land eignarnámi?“. *Vísindavefurinn* 1.12.2004.
<http://visindavefur.is/?id=4639>. (Skoðað 6.7.2010).

Björg Thorarensen (2008) *Stjórnskipunarréttur Mannréttindi*. Reykjavík: Bókaútgáfan Codex

Björg Thorarensen, Eiríkur Tómasson, Eyvindur G. Gunnarsson, Hrefna Friðriksdóttir, Páll Sigurðsson, Róbert R. Spanó, og Viðar Már Matthíasson (2009). *Um lög og rétt: Helstu greinar íslenskrar lögfræði* (2. útg.). Reykjavík: Bókaútgáfan Codex. (Upphaflega gefin út 2006).

Guðrún Gauksdóttir: „*Friðhelgi eignarréttar*“. *Mannréttindasáttmáli Evrópu: meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*. Mannréttindastofnun Háskóla Íslands. Reykjavík. 2005, bls. 474 – 509.

Gunnar G. Schram (1999). *Stjórnskipunarréttur* (önnur útg.). Reykjavík: Háskólaútgáfan. (Upphaflega gefin út 1997).

Gaukur Jörundsson: „Um framkvæmd eignarnáms“. *Úlfljótur*, 2.tbl. 1973, bls. 123 – 153.

Hjalti Jóhannesson, Jón Þorvaldur Heiðarsson, Kjartan Ólafsson, og Valtýr Sigurbjarnarson (2008). *Svínavatnsleið mat á samfélagsáhrifum*. Akureyri: Rannsóknar og þróunarmiðstöð Háskólans á Akureyri.

Matsnefnd eignarnámsbóta. (e.d). Dómsmála- og mannréttindaráðuneyti. Sótt 5. ágúst 2010 á: <http://www.domsmlaraduneyti.is/raduneyti/skipulag/borgaraskrifstofa/nefndir/nr/354>

Ólafur Lárusson: (1950) *Eignarréttur I*. Reykjavík: Hlaðbúð.

Páll Hreinsson (2005). *Hæfisreglur stjórnsýslulaga*. Reykjavík: Bókaútgáfan Codex.

Páll Hreinsson (1994). *Stjórnsýslulögin: Skýringarrit*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið.

Páll Sigurðsson (ritstj.) (2008). *Lögfræðiorðabók með skýringum*. Reykjavík: Bókaútgáfan Codex.

Stjórnartíðindi

Tíðindi um stjórnarmálefni Íslands.

Um vegagerðina. (e.d). Vegagerðin. Skoðað 27. júlí 2010 á veraldarvefnum:
<http://www.vegagerdin.is/um-vegagerdina/>

Dómaskrá

Hrd. nr. 77/1945

Hrd. nr. 66/1978

Hrd. nr. 89/1980

Hrd. nr. 216/1997

Hrd. nr. 151/1983

Hrd. nr. 247/2008

Hrd. nr. 248/2008

Hrd. nr. 346/2008

Hrd. nr. 425/2008

Úrskurðir

Úrskurður Samgönguráðuneytisins 11. júlí 2001