

Föstudaginn 12. júní 1964.

Nr. 80/1963. **Fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs**
(Örn Þór hdl.)

gegn

Guðmundi Ásbjörnssyni og gagnsök
(Magnús Thorlacius hrl.).

Dómenndur:

**hæstaréttardómararnir Þórður Eyjólfsson, Gizur Bergsteinsson
og Jónatan Hallvarðsson, Ármann Snævarr prófessor og Logi
Einarsson yfirsakadómari.**

Skaðabætur vegna banns við eldi sundmarða,
sbr. lög nr. 32/1951.

Dómur Hæstaréttar.

Aðaláfrýjandi hefur skotið máli þessu til Hæstaréttar með stefnu 14. júní 1963, að fengnu áfrýjunarleyfi 12. s. m. Eru kröfur hans þessar:

Aðalkrafa: Að honum verði aðeins dæmt að greiða gagn-áfrýjanda kr. 19.460.00 án vaxta, en gagnáfrýjanda gert að greiða honum málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti.

Varakrafa: Að krafa gagnáfrýjanda verði færð niður í kr. 249.460.00 auk vaxta frá 27. júlí 1955, sem miðaðir verði við gildandi útlánsvexti Landsbanka Íslands á hverjum tíma og málskostnaður verði þá látinn falla niður.

Gagnáfrýjandi hefur áfrýjað málinu með stefnu 4. júlí 1963, að fengnu áfrýjunarleyfi 27. júní s. á. Krefst hann þess, að aðaláfrýjanda verði dæmt að greiða honum kr. 1.477.456.04 auk 6% ársvaxta frá 31. desember 1955 til 22. febrúar 1960, 9% ársvaxta frá þeim degi til 29. desember 1960 og 7% ársvaxta frá þeim degi til greiðsludags og svo málskostnað í héraði og fyrir Hæstarétti.

Gagnáfrýjandi reisti sundmarðahús sín og aflaði sér tækja til sundmarðaeldis í réttmætu trausti þess, að honum yrði að lögum veitt heimild til að reka sundmarðabú. Bann það, sem með lögum nr. 32/1951 var lagt við sundmarðaeldi hér á landi, leiddi til þess, að nefnd hús og tæki urðu honum ónothæf eign. Þykir af þessum ástæðum rétt að taka til

greina kröfu hans um skaðabætur fyrir sundmarðahús, búr og tæki.

Sundmarðaelði var bannað hér á landi sökum hættu þeirrar og spjalla, er sundmerðir, er úr haldi sleppa, valda. Að svo vöxnu máli þykja eigi vera efni til að bæta gagnáfrýjanda atvinnuspjöll vegna banns laganna við sundmarðaelði.

Með þessum athugasemdum ber að staðfesta hinn áfrýjanda dóm.

Rétt er, að aðaláfrýjandi greiði gagnáfrýjanda málskostnað í Hæstarétti, sem ákveðst kr. 40.000.00.

Dómsorð:

Hinum áfrýjaða dómi skal vera óraskað.

Aðaláfrýjandi, fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs, greiði gagnáfrýjanda, Guðmundi Ásbjörnssyni, málskostnað fyrir Hæstarétti, kr. 40.000.00.

Dómur bæjarþings Reykjavíkur 5. marz 1963.

Ár 1963, þriðjudaginn 5. marz, var eftirfarandi dómur kveðinn upp á bæjarþingi Reykjavíkur í máli nr. 2668/1960: Guðmundur Ásbjörnsson gegn fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs.

Mál þetta var tekið til dóms 13. febrúar s.l. Það var höfðað fyrir bæjarþinginu með stefnu, sem birt var 8. desember 1960. Stefnandi er Guðmundur Ásbjörnsson fiskisali, Hlíðarvegi 13, Kópavogi, sem stefnir fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs til greiðslu á skaðabótum fyrir það, að minkaeldi var bannað með lögum. Stefnukrafan er kr. 1.477.456.04. Við munnlegan flutning málsins hefur kröfum stefnanda verið breytt, að því er vexti varðar, og er nú krafizt 6% vaxta p.a. frá 31. desember 1955 til 22. febrúar 1960, 9% vaxta p.a. frá þeim degi til 29. desember 1960 og 7% vaxta p.a. frá þeim degi til greiðsludags. Þá er krafizt málskostnaðar að skaðlausu.

Kröfum af hálfu stefnda var breytt við munnlegan málflutning með samþykki af hálfu stefnanda, og krefst stefndi nú aðallega sýknu gegn greiðslu á kr. 19.460.00 án vaxta, enda verði stefnanda gert að greiða málskostnað. Til vara er krafizt sýknu gegn greiðslu á kr. 249.460.00 auk vaxta frá 25. júlí 1955,

sem miðaðir verði við gildandi útlánsvexti Landsbanka Íslands á hverjum tíma. Málskostnaður verði þá látinn niður falla.

Málavextir eru þeir, að stefnandi málsins hafði á sínum tíma minkabú í Kópavogi. Kveðst hann hafa haft þar slíkt bú allt frá árinu 1939. Hann lét gera teikningu af minkahúsi árið 1947. Ljósrit hennar hefur verið lagt fram í málinu, og er á teikningunni áritun oddvita Seltjarnarneshrepps um, að byggingin sé leyfð, svo og þessi áritun: „Þessi teikning af minkabúrum og minkahúsi, með steyptum gólfum og steyptum sökklum, verður viðurkennd sem lögmæt varzla á minkabúi.

15.10. 1947.

H. J. Hólmjárn, ríkisráðunautur í loðdýrarækt.“

Eftir þetta lét stefnandi reisa minkahús, $55 \times 9\frac{1}{2}$ m að flatar-máli samkvæmt teikningu. Einnig voru smíðuð búr í húsið, en þó hvorki þá né síðar öll þau búr, sem þar áttu að vera til að húsið væri fullnýtt. Verður nánar að því vikið síðar.

Hinn 9. febrúar 1951 staðfesti forseti Íslands lög um breytingu á lögum nr. 112 30. september 1947 um loðdýrarækt. Lögin voru gefin út sem lög nr. 11/1951. Í 5. grein þeirra segir m. a.: „1. mgr. 6. gr. laganna orðist svo:

.....

Óheimilt er að reisa ný minkabúr, eftir að lög þessi koma til framkvæmda. Þeim, sem þá eiga löglega umbúin minkabúr, önnur en steinsteypt, er þó heimilt að láta þau standa allt að þrem misserum, en þó aldrei lengur en Búnaðarfélag Íslands telur þau fullgilda vörzlu.

Þar sem minkar eru nú geymdir í steinsteyptum húsum, má ala þá áfram í þeim í allt að 5 ár, eftir að lög þessi koma til framkvæmda, sbr. þó 11. gr. laga nr. 56 25. maí 1949.“

Forseti Íslands lét fella meginmál laga nr. 11/1951 inn í lög nr. 112/1947 og gaf þau út sem lög um loðdýrarækt nr. 32/1951. Framanritaðar málsgreinar urðu 2. og 3. mgr. 6. greinar þeirra laga.

Minkahús stefnanda var með steinsteyptum grunni, og hélt hann rekstri bús síns þar áfram enn um skeið. Hinn 19. nóvember 1954 ritaði stefnandi Atvinnumálaráðuneytinu bréf, þar sem hann tilkynnir, að hann leggi niður bú sitt fyrir næstu áramót þar á eftir. Jafnframt óskaði hann virðingar á búinu vorið eftir.

Með bréfi til sýslumannsins í Gullbringu- og Kjósarsýslu, dagsettu 25. júlí 1955, óskaði lögmaður stefnanda eftir dómkvaðningu matsmanna til að meta tjón stefnanda af því, að

hann varð lögum samkvæmt að leggja niður bú sitt. „Er ætlazt til“, segir í matsbeiðninni, „að matsmenn meti til fjár hús þau, er umbj. m. hafði reist á Hlíðarvegi 13, og atvinnutjón það, er hann hefur orðið fyrir, enda er krafizt, að til handa umbj. m. verði metið fullt verð fyrir, að svo var fyrir mælt í lögum, að sundmarðaelði skyldi bannað.“

Matsmennirnir Björn Konráðsson og Jóhann Jónsson skiluðu matsgerð, dags. 24. október 1955. Niðurstaða þeirra varð sú, að þeir mátu neðanskráð verðmæti þannig:

Minkahús	kr. 230.000.00
Minkabúr (112)	— 8.960.00
Vélar til matreiðslu	— 10.000.00
Gömul búr o. fl.	— 500.00

Alls kr. 249.460.00

Annað en hér greinir mátu þessir matsmenn ekki.

Með bréfi, dags. 28. marz 1956, krafði lögmaður stefnanda stefnda um kr. 249.460.00 auk vaxta og kostnaðar, og 26. apríl var stefnt til greiðslu á þessari fjárhæð með tilteknum vöxtum. Einnig var krafizt málskostnaðar. Í máli þessu (máli nr. 1006/1956 fyrir bæjarþingi Reykjavíkur) var í greinargerð krafizt sýknu og málskostnaðar af hálfu stefnda. Meðan málið var rekið, kom þó fram boð um greiðslu á hluta þess, sem stefnandi krafðist. Kemur það fram í bréfi Atvinnumálaráðuneytisins til lögmanns stefnanda, sem dagsett er 31. janúar 1957. Þar segir:

„Við flutning bæjarþingsmálsins nr. 1006/1956, Guðmundur Ásbjörnsson gegn fjármálaráðherra fyrir hönd ríkissjóðs, sem flutt var fyrir bæjarþingi Reykjavíkur hinn 29. þ. m., gaf umboðsmaður ríkissjóðs yfirlýsingu um, að ríkissjóður myndi, ef eftir því yrði leitað, greiða þrjá síðustu liði í matsgerð, dags. 24. október 1955, það er þessa liði:

Minkabúr (112)	kr. 8.960.00
Vélar vegna matreiðslu	— 10.000.00
Gömul búr o. fl.	— 500.00

Ráðuneytið vill hér með staðfesta þessa yfirlýsingu umboðsmanns ríkissjóðs, að það myndi greiða þessa liði í samræmi við afgreiðslu annarra mála, sem eins hefur staðið á um

Bæjarþingsdómur í máli þessu var kveðinn upp 9. apríl 1959. Þar var kröfu stefnanda um bætur fyrir minkahúsið vísað frá

dómi vegna vanreifunar. Sama niðurstaða varð í Hæstarétti, en málinu var skotið þangað með kæru. Gekk dómur réttarins 4. júní 1959, og segir í dóminum, að ekkert sé vitað um verðmæti minkahússins, eftir að bannað var að nota það til minkaeldis. Hinn 24. júní s. á. var bæjarþingsmálið nr. 1006/1956 síðan hafið með bókun á bæjarþinginu, og var fallið frá málskostnaðarkröfum.

Lögmaður stefnanda óskaði eftir þetta á ný mats á tjóni umbjóðanda síns. Fór það fram, og er matsgerðin þannig:

„MATSGERÐ.

Samkvæmt dómkvaðningu bæjarfógetans í Kópavogi 6. júlí 1959 höfum við undirritaðir verið kvaddir til að meta til fjár tjón það, sem hr. Guðmundur Ásbjörnsson, Hlíðarvegi 13, Kópavogi, varð fyrir, er hann varð að leggja niður sundmarðabú sitt samkvæmt 6. gr. laga nr. 32 8. marz 1951.

Samkvæmt matsbeiðninni er okkur falið að meta til fjár:

- a) Beint tjón Guðmundar Ásbjörnssonar, þ. e. verðmæti, sem farin eru forgörðum eða misst hafa gildi sitt vegna áðurgreindra laga, að frádregnum þeim verðmætum, sem eftir kunna að vera.
- b) Óbeint tjón Guðmundar Ásbjörnssonar, þ. e. misstan ágóða af atvinnu þeirri, er bönnuð var með lögum.

Eignir þær, sem um ræðir í a) lið hér að framan, skoðuðum við undirritaðir að viðstöddum Guðmundi Ásbjörnssyni og Þorvarði K. Þorsteinssyni stjórnarráðsfulltrúa. Við höfum gert okkur grein fyrir núverandi verðmæti eignanna til fyrirhugaðrar notkunar svo og verðmæti þeirra, eftir að sundmarðaeldi var bannað að lögum.

I.

Sundmarðahús, $9.5 \times 55.0 \text{ m} = 522.5 \text{ m}^2$ og 1250 m^3 . Umrætt hús teljum við hæfilega metið til fyrirhugaðrar notkunar á kr. 380.000.00.

Við höfum athugað möguleika á því að hagnýta umrætt hús til annarra nota en það var ætlað í upphafi, en þar sem gólf hússins er hallandi, lofthæð mjög lítil og aðkeyrslumöguleikar ekki fyrir hendi, sjáum við ekki, að unnt sé að hagnýta húsið.

Af framantöldum ástæðum höfum við metið kostnað við að rífa húsið og einnig verðmæti þess efnis, sem úr húsinu kæmi, væri það rifið. Það er álit okkar, að efnið komi til með að greiða kostnað við að rífa og fjarlægja húsið.

II.

112 stk. sambyggð sundmarðabúr, ca. 1.15 m $\times$ 50.00 m.

Umrædd sundmarðabúr teljum við hæfilega metin til fyrirhugaðrar notkunar á kr. 28.900.00.

Þar sem búrin eru byggð úr grönnum og stuttum listum og niðurklipptu vírneti, teljum við þau einskis virði til annars en fyrirhugaðrar notkunar.

III.

Vélar til fóðurgerðar, þrjár Skandía-fóðurkvarnir, ein Buffalo-fóðurkvörn, tveir rafmótorar, 3 hö. og 5 hö.

Framantaldar vélar teljum við hæfilega metnar til fyrirhugaðrar notkunar á kr. 16.000.00.

Af framantöldum vélum teljum við, að koma megi rafmótorunum í verð, en lítil von til, að selja megi fóðurkvarnirnar.

Vélarnar teljum við hæfilega metnar til fjár á kr. 4.000.00.

IV.

Sundurtekin búr, efnisafgangar til búrgerðar svo og nokkur smáverkfæri.

Umrædda efnisafganga o. fl. teljum við hæfilegt að meta til fyrirhugaðrar notkunar á kr. 3.500.00, en teljum þetta einskis virði til annarra nota.

Varðandi lið b) um hið óbeina tjón Guðmundar Ásbjörnssonar, viljum við taka eftirfarandi fram:

Við höfum gert tilraunir til að afla upplýsinga um tekjuvon af umræddum rekstri, en okkur hefur ekki tekizt að afla neinna upplýsinga, sem mat væri byggjandi á. Einnig var ætlun okkar að leggja til grundvallar mati skattframtöl Guðmundar þau ár, sem hann stundaði sundmarðaelði, þar sem ætla mátti, að af framtölunum mætti finna út hugsanlegar tekjur af áframhaldandi rekstri. En þar sem Guðmundur hefur ekki orðið við ósk okkar um að útvega framtölin, þá sjáum við okkur ekki fært að meta umrætt tjón.

Niðurstöður mats okkar eru sem hér segir:

I. Sundmarðahús	kr. 380.000.00
II. 112 stk. sundmarðabúr	— 28.900.00
III. Vélar til fóðurgerðar	— 12.000.00
IV. Sundurtekin búr og efnisafgangur ..	— 3.500.00

Samtals kr. 424.400.00

Reykjavík, 29. jan. 1960.

Björn Rögnvaldsson. Gunnar Þ. Þorsteinsson.“

Hinn 6. febrúar 1960 ritaði lögmaður stefnanda bæjarfógetanum í Kópavogi bréf. Segir þar, að stefnandi vilji una matinu frá 29. janúar, svo langt sem það nái. Þá segir, að matsmenn hafi eigi treystst til að meta óbeint tjón stefnanda. „Þetta telur umbjóðandi minn fyrirslátt einn“, segir í bréfinu, „enda hér um að ræða arð af dýrum, sem húsin áttu að fylla eftir eðlilega fjölgun og breytingu marðarstofnsins úr Standard Yukon sundmerði í platínu sundmörð, svo sem ljóslega verður rakið hér á eftir.“ Er síðan beiðzt dómkvaðningar annarra manna til að meta hið óbeina tjón. Dómkvaðningin fór fram, og er matsgerð matsmannanna, Péturs Gunnarssonar og Jóhanns Jónasonar, dagsett 28. október 1960. Þar er lagður til grundvallar eins árs rekstur húsin með fullri áhöfn, þar sem annar helmingur minkanna eru platínu-, en hinn Yukon-minkar. Niðurstaða matsmannanna varð sú, að arður af búinu yrði kr. 62.869.34 á ári, og hefur þá m. a. verið reiknað með launakostnaði, kr. 70.000.00.

Við þessa matsgerð hefur stefnandi gert ýmsar athugasemdir.

Af hálfu stefnda var beiðzt yfirmats á hinu beina tjóni stefnanda. Það framkvæmdu Einar Sveinsson, Ólafur Jensson og Einar Farestveit, og komust þeir að sömu niðurstöðu og undirmatsmennirnir. Í yfirmatsgerðinni segir m. a.: „Við erum samdóma undirmatsmönnum um það, að húsið sé ekki nothæft til annars en minkaeldis vegna byggingarlags, lítillar lofthæðar og mikils gólfhalla. Allar breytingar á því myndu verða mjög dýrar og ólíklegt, að þær yrðu leyfðar nú, þar sem landsvæðið kringum húsið hefur verið skipulagt sem íbúðarhverfi, og fyrir sjáanlegt er, að húsið verður að víkja fyrir því. Virðist því ekki um annað að ræða en að afskrifa húsið að fullu“

Með úrskurði, sem upp var kveðinn 30. október s.l., var stefnanda gefinn kostur á að upplýsa, hverjar tekjur hans hefðu verið, meðan hann rak minkabú í minkahúsi sínu. Stefnandi kom fyrir dóm 3. nóvember. Í bókun þann dag segir m. a.: „Um tekjur af rekstri minkabúsins í minkahúsunum var aldrei að ræða. Lögin um bann við minkaeldi komu í veg fyrir það.“

Að vísu var búið að byggja húsin sjálf, nokkru áður en þau lög gengu í gildi. En það vantaði innréttinguna í þau. Það er að segja búrin sjálf undir dýrin. Aðeins 112 búr voru smíðuð af 14—15 hundruðum, sem fyrirhugað var að yrðu í húsunum.“

Þá kveðst stefnandi hafa hætt allri uppbyggingu, þegar frumvarp um bann við minkaeldi kom fram á Alþingi. Hann skýrði nánar ofanskráða bókun með því að segja, að tekjur sínar þessi ár hefði hann haft af fisksölu og að minkarækt sú, sem hann hefði haft með höndum í Kópavogi allt frá 1939, hefði verið aukastarf og tekjur af því ekki verulegar.

Rökstuðningur sá, sem komið hefur fram til stuðnings kröfum aðilja, er í aðalatriðum þessi:

Af hálfu stefnanda er því haldið fram, að hið beina tjón hans, þ. e. tjón það, sem metið var með matsgerð þeirra Björns Rögnvaldssonar og Gunnars Þ. Þorsteinssonar og yfirmatsgerð síðar, beri stefnda að bæta samkvæmt 67. gr. stjórnarskrár Íslands. Til vara er krafan um bætur vegna þessa tjóns rökstudd með því, að um hafi verið að ræða skerðingu á atvinnufrelsi því, sem tryggt sé með 69. gr. stjórnarskrárinnar. Beri að greiða bætur vegna tjóns, sem leiðir af slíkri skerðingu, þótt um bætur sé ekki mælt í greininni. Verði um bætur vegna skerðingar á atvinnufrelsi að álykta per consequentiam eða per analogiam frá 67. gr. stjórnarskrárinnar. Er því haldið fram, að eðlilegt sé, að sama regla gildi um bætur vegna skerðingar atvinnufrelsis og vegna eignarnáms, þar sem nákvæmlega sömu laga-rök komi hér til greina.

Upphæð bótakröfu stefnanda, að því er varðar það tjón, sem nú hefur verið fjallað um (hið beina tjón), er hin sama og greinir í matsgerð og yfirmatsgerð, kr. 424.400.00.

Hið óbeina tjón stefnanda er að hans tali misstur ágóði af því, að atvinna hans, minkarækt, var bönnuð með lögum. Er því haldið fram af hálfu stefnanda, að tjón þetta beri stefnda að bæta samkvæmt 69. sbr. 67. gr. stjórnarskrárinnar, enda sé atvinna manna þeim oft á tímum meira virði fjárhagslega en hlutir.

Upphæð bótakröfu stefnanda, að því er þetta tjón varðar, er fundin þannig: Samkvæmt matsgerð þeirra Péturs Gunnarssonar og Jóhanns Jónassonar hefði arður af minkabúi stefnanda, miðað við fulla áhöfn, sem fyrr greinir, verið kr. 62.869.34 á ári. Stefnandi krefst þessarar fjárhæðar fyrir hvert árána 1955—1958, að báðum meðtöldum. Hins vegar krefst hann kr. 400.789.34 fyrir hvort árána 1959 og 1960, en hefur ekki gert aðrar kröfur. Nýnefnd upphæð, kr. 400.789.34, er, að því er haldið er fram, fundin með því að taka tillit til gengisbreytingarinnar 22. febrúar 1960 samkvæmt lögum nr. 4/1960. Er talið, að þetta

beri að gera, að því er varðar afurðir búans 1959, þar sem sala skinna hafi farið fram, árið eftir að dýrunum hafi verið fargað.

Samtals verður krafa vegna þess tjóns, sem hér um ræðir, samkvæmt ofansögðu, kr. 1.053.056.04. Með því að leggja við þessa fjárhæð áðurgreindar kr. 424.400.00 vegna hins beina tjóns fæst stefnufjárhæðin, kr. 1.477.456.04.

Álit dómarans er þetta:

Ekki er unnt að fallast á þá málsástæðu stefnanda, að honum beri bætur eftir 69. gr. stjórnarskrárinnar. Í þeirri grein er ekki tekið fram, að þeir eigi rétt á bótum, sem verða fyrir tjóni vegna skerðingar á atvinnufrelsi. Af því má gagnálykta, að þeim beri ekki bætur á grundvelli þessarar lagagreinar, og styðst sú niðurstaða við samanburð við 67. gr. stjórnarskrárinnar.

Að þessu athuguðu þarf að skera úr því, hvort stefnandi eigi heimtingu á bótum samkvæmt 67. gr. stjórnarskrárinnar. Af orðum greinarinnar einum verður ekki úr því skorið. Grein efnislega samhljóða núverandi 67. gr. hefur verið í stjórnarskrám Íslands allt frá 1874, er landið fékk fyrst slík lög, og að efni til verður lagaákvæðið rakið til mannréttindayfirlýsinga 18. aldar og kenninga, sem þær voru byggðar á. Þegar skýra skal ákvæði eins og 67. gr. stjórnarskrárinnar, verður að byggja á þeim hugmyndum um viðkomandi réttarsvið, sem fram koma í lögum, dómum og gerðum stjórnvalda og eru ríkjandi á þeim tíma, þegar beita á ákvæðinu. Svo verður einnig að vera í þessu máli.

Samkvæmt íslenskum rétti verða menn að hlíta því bótalaust í ýmsum tilvikum, að eignir þeirra séu af þeim teknar, t. d. sem skattgjald, eða takmarkanir gerðar á notkun eigna, t. d. með friðunarákvæðum. Við nánari athugun þess, hvort ákvæðin í 2. og 3. mgr. 6. gr. laga nr. 32/1951 falli undir tilvik þessi, er rétt að fjalla fyrst um kröfu stefnanda um bætur vegna minkahúss, búra og tækja (kr. 424.400.00). Byggja verður á yfirmatsgerð um upphæð tjónsins, enda er það skoðun dómarans, er skoðað hefur minkahús stefnanda, að sú niðurstaða matsmanna sé rétt, að húsið sé ekki til annars nothæft en minkaeldis. Hefur ekki þótt þörf á að fá sérfróða menn til setu í dómi þessa atriðis vegna.

Ekki er fram komið, að sett hafi verið hér á landi lög um bann við atvinnurekstri, þar sem mælt sé jafnframt fyrir um bætur vegna tækja, sem verða verðlaus vegna bannsins. Í lögum um aðflutningsbann á áfengi nr. 44/1909, 9. gr., segir, að þeir, sem leyfi hafa til vinsölu, megi eftir 1. janúar 1915 ekkert

selja hér á landi eða láta af hendi með öðrum hætti af vínbirgðum sínum. Þá segir, að flytja skuli birgðirnar úr landi, áður en 12 mánuðir séu liðnir, ella verði þær eign landssjóðs. Ljóst er, að ekki er gert ráð fyrir bótum, þótt til þessa komi. Í lögnum er ekki vikið að vínsölutækjum.

Í nokkrum lögum og reglugerðum um einkasölur segir, hvernig fari um birgðir verzlana af einkasöluvörum, þegar einkasala komist á. Í 6. gr. laga nr. 77/1917 um einkasöluheimild landstjórnarinnar á steinolíu segir, að í reglugerð skuli kveða á um, „hvernig fara skuli um steinolíubirgðir þær, sem félög eða einstakir menn kunna að eiga óseldar, þegar lög þessi koma til framkvæmda, hvort leyft skuli að selja þær, eða hvort þær skuli teknar eignarnámi til handa landssjóði.“ Ekki verður séð, að reglugerð hafi verið sett á grundvelli þessa lagaákvæðis. Í nokkrum reglugerðum er að finna ákvæði um, að einkasölur skuli taka í umboðssölu eða kaupa vörubirgðir af heildsölum, ef samkomulag næst um verð, en ella verði lagt á þær sérstakt gjald (reglugerð nr. 122/1931, 3. gr., nr. 140/1934, 3. gr., nr. 21/1935, 3. gr.), en í reglugerð nr. 40/1935 segir, að birgðir megi selja kvaðalaust. Um birgðir smásala eru sérstök ákvæði í ýmsum þessum reglugerðum, en um þær, eins og birgðir heildsala, er það svo, að hvergi er gert ráð fyrir, að til þess geti komið, að eigendum verði bannað að fényta þær. Í reglugerðum þessum eða lögum, sem þær styðjast við, er hvergi að finna ákvæði, varðandi verzlunartæki, sem verðlaus verða vegna einkasöluákvæðanna.

Í V. kafla vatnalaga nr. 15/1923 eru ákvæði um notkun vatnsorku. Er þar heimilað eignarnám gegn bótum á orkuverum og veitum svo og að veita tilteknum verum eða veitum einkarétt til sölu raforku á tilteknum svæðum. Engu að síður er skylt að veita þeim verum eða veitum, sem fyrir kunna að vera, leyfi til að starfa áfram. Sama sjónarmið kemur fram í 2. mgr. 18. gr. raforkulaga nr. 12/1946.

Hér hafa verið rakin þau ákvæði í lögum, sem ætla hefði mátt, að helzt gætu gefið upplýsingar um viðhorf löggjafans við því úrlausnarefni, sem fyrir liggur í máli þessu. Lög nr. 44/1909 eru skyldust lögum nr. 32/1951, þar sem í báðum tilvikum er lagt algert bann við ákveðinni atvinnustarfsemi. Þar er gert ráð fyrir, að vínbirgðir, sem óseldar séu á 6 árum, eftir að lögin eru sett, geti orðið eign landssjóðs bótalaust. Vafasamt er, hvaða skoðanir á eignarrétti hér liggja til grundvallar. Ákvæð-

ið skyldi ekki koma til framkvæmda, fyrr en löngu eftir að lögin voru sett, eigendur vínbirgða fengu sérstakan ársfrest til að flytja þær úr landi, og vera kann, að sjónarmið, skyld hugmyndum um upptöku eigna, hafi komið til. Þá er þess að geta, að ákvæðið er gamalt, en athuga verður sérstaklega, hvort unnt sé að sjá breytingu á viðhorfi löggjafans síðan.

Ákvæði þau um einkasölur og raforkumál, sem að framan eru rakin, eru að því leyti ólík ákvæðunum í lögum nr. 32/1951, að ekki er um algert bann við atvinnustarfsemi að ræða, heldur hitt, að tilteknum aðilja er áskilinn einkaréttur til hennar. Þetta virðist gera það ólíklegra en ella, að um bótalausla sviptingu eigna geti verið að tefla í þessum tilvikum, enda er hvergi í hinum nefndu ákvæðum gert ráð fyrir, að til slíks geti komið.

Í sambandi við mat á viðhorfi löggjafans er að geta umræðna á Alþingi um frumvarp það, sem síðar var samþykkt og staðfest sem lög nr. 11/1951. Hinn 13. desember 1950 var 2. umræða um frumvarpið í efri deild, og lá fyrir álit frá landbúnaðarnefnd. Sagði þá einn nefndarmanna, Þorsteinn Þorsteinson sýslumaður, m. a.: „Við vildum sumir, að leyfið væri aðeins 3—4 ár, en sættum okkur þó við 5 ár, því að með því væri minkaeigendum gefinn svo langur frestur til að koma þessum fénaði í verð, að ekki mundi vera hægt að sækja ríkissjóð til skaðabóta, þótt minkaelði yrði, að þeim tíma liðnum, bannað. Hv. 1. þ.m. N.-M. upplýsti, að skaðabæturnar, sem vofðu yfir, ef ráðizt væri í eyðingu aliminkanna nú, gætu numið á 2. miljón króna, og vildi ég því láta þetta koma fram, að við teljum minkaeigendur ekki eiga kröfurétt á hendur ríkissjóði, ef svona verður farið að.“ (Alþ.t. 1950, B, dalkur 549). Tala sú, sem alþingismaðurinn nefnir, virðist fenginn úr álitsgerð loðdýraræktar-ráðunauts, sem prentað var síðan sem fylgiskjal með nefndaráli í neðri deild, en dagsett er 2. desember 1950. (Alþ.t. 1950, A, þingskjal nr. 521). Þar kemur fram, að ráðunauturinn telur sennilegt, að verðmæti minkabúa í landinu sé nálægt tveimur miljónum króna, og telur þá með dýrastofn, búr, hús og áhöld. Af þessu telur hann dýrastofninn 500.000—700.000 kr. virði, svo að alþingismaðurinn hefur bersýnilega með orðum sínum átt við, að ríkissjóður þyrfti ekki að áliði sumra þingmanna vegna hins langa frests að greiða bætur fyrir hús, búr og áhöld. Þessi skoðun var þó ekki almennt ríkjandi á Alþingi, að því er ráða má af ummælum tveggja þingmanna, sem sæti áttu í neðri deild. Annar þeirra, Ásmundur Sigurðsson, átti sæti í

landbúnaðarnefnd. Vitnar hann í fyrrnefnt bréf ráðunautsins og segir, að vitanlega verði að gera ráð fyrir, að það verði að greiða tjónið samkvæmt lögum um eignarnám (Alþ.t. B, d. 552). Annar þingmaður, Jörundur Brynjólfsson, vefengdi tölu ráðunautsins, en sagði, að ríkið kæmi til með að greiða bætur samkvæmt mati (Alþ.t. B, d. 556). Annað en það, sem hér greinir, liggur ekki fyrir um hugmyndir alþingismanna, þegar lögin voru sett, um það álítaefni, sem hér er til úrlausnar.

Þess er áður getið, að af hálfu stefnda hefur því verið lýst yfir, að hann sé umfram lagaskyldu reiðubúinn til að greiða stefnanda kr. 19.460.00, og einnig er áður fram komið, að þetta boð er byggt á fyrstu matsgerð og svarar til matsvirðis minkabúra og véla o. fl. Í 22. gr., XXXIV, í fjárlögum fyrir 1954 segir, að ríkisstjórninni sé heimilt: „Að greiða eigendum minkabúa allt að 250 þús. kr. í bætur vegna niðurlagningar búanna, sbr. lög nr. 11/1951, eftir reglum, sem ríkisstjórnin setur.“ Tillaga um þetta var flutt af meiri hluta fjárveitinganefndar við 2. umræðu um frumvarpið, og sagði framsögumaður þessa nefndarhluta, Magnús Jónsson lögfræðingur, í umræðum um frumvarpið (Alþ.t. 1953, B, d. 396): „Samkvæmt lögum nr. 11/1951 er gert ráð fyrir að leggja niður alla minkarækt í landinu, og er óhjákvæmilegt að greiða eigendum minkabúa einhverjar bætur vegna þessarar löggjafar. Ekki er enn fullljóst, hversu há sú upphæð kann að verða, en lagt er til að heimila ríkisstjórninni að verja allt að 250 þús. kr. í þessu skyni.“ Tillagan um greiðsluheimild þessa var samþykkt mótaskvæðalaust. Samkvæmt ríkisreikningi fyrir árið 1954 námu greiðslur samkvæmt þessu heimildarákvæði kr. 238.401.35, og er ekki annað fram komið en að fullar bætur hafi verið greiddar fyrir þau bú, búr og tæki, sem talið var, að yrðu verðlaus. Stefnandi í máli þessu fékk ekki bætur, að því er virðist, vegna deilna um það, hvort minkahús hans hefði orðið verðlaust eða ekki.

Á árinu 1952 var fiskveiðilögsagan við Ísland færð út, og urðu þá bátar, sem stundað höfðu dragnóta- og togveiðar, að hætta þeim veiðum. Við það urðu veiðarfæri þau, sem notuð höfðu verið við þessar veiðar, bátaútvegsmönnum verðlaus. Á fjárlögum fyrir árið 1953 segir í 22. gr., V., að ríkisstjórninni sé heimilt: „Að verja allt að 2½ milj. kr. til að styrkja bátaútvegsmenn, er undanfarin ár hafa stundað dragnóta- og togveiðar, til kaupa á nýjum veiðarfærum til annarra veiðiaðferða. Ríkisstjórnin setur nánari reglur um úthlutun styrkjanna.“

Ákvæði þetta var sett í fjárlög að tillögu fjárveitinganefndar. Framsögumaður nefndarinnar, Gísli Jónsson, skýrði tillöguna m. a. með þessum orðum (Alþ.t. 1952, B, d. 641): „Það er alveg ljóst, að margir smáútgerðarmenn og bátaútvegsmenn hafa orðið fyrir allmiklu tjóni við það, að landhelgin var færð út og dragnótaveiðin bönnuð svo og togveiðarnar fyrir utan hina gömlu línu eða nálægt hinni gömlu línu. Og þessir menn verða, ef þeir ekki ætla að hætta þessum atvinnuvegi, að taka upp aðrar veiðiaðferðir, og þótti því rétt að gefa ríkisstjórninni heimild til þess að verja þessu fé til þeirra bóta, sem hér um ræðir.“ Samkvæmt ríkisreikningi fyrir 1953 námu bæturnar alls kr. 2.915.400.46. Málflutningsumboðsmaður stefnda í máli þessu kveður bæturnar hafa verið miðaðar við hálft matsverð netja, en þó hafi þær ekki farið yfir kr. 25.000.00 á dragnótabát og kr. 35.000.00 á togbát. Hafi þessi síðasta regla leitt til þess, að raunverulega hafi bæturnar numið sem næst 37% af matsverðinu að meðaltali.

Af því, sem nú hefur verið rakið, virðist mega ráða, að sameiginlegar, fullmótaðar skoðanir hafi ekki verið meðal alþingismanna um bótarétt manna vegna þeirra ráðstafana, sem nefndar hafa verið. Svo er að sjá, sem talið hafi verið 1953, er fjárlög 1954 voru undirbúin, að menn ættu rétt á fullum bótum vegna laganna um bann við minkaeldi. Virðast bótagreiðslur hafa farið fram í samræmi við það álit. Þetta styrkir málstað stefnanda. Hins vegar voru sumir þingmenn annarrar skoðunar 1950—1951, sbr. ummæli Þorsteins Þorsteinssonar, og gengur það gegn málstað stefnanda. Hið sama kemur fram í orðalagi fjárlagaheimildarinnar til greiðslna vegna breytinga á fiskveiðilögsögunni. Í því sambandi er þó þess að geta, að orðalag ákvæðisins er eigi einhlítt til upplýsingar um þau viðhorf löggjafans, sem hér skipta máli. Það var hagsmunamál ríkisins, að bótaskylda væri ekki berum orðum viðurkennd, og það kann að hafa þýðingu, að til bóta skyldi yfirleitt koma vegna breytinganna á fiskveiðilögsögunni.

Til að fá fyllri mynd af viðhorfum í lögum til þess, hvar draga beri mörk milli bótaskyldrar og ekki bótaskyldrar takmörkunar á eignarrétti, er vert að athuga þau lagaákvæði, sem mæla fyrir um, að menn skuli eyðileggja eignir sínar eða láta þær af hendi vegna hættulegra eiginleika eignanna.

Í 2. mgr. 15. gr. farsóttalaga nr. 10/1958 segir: „Sé miklum umsvifum og erfiðleikum bundið að sóttþreinsa lausa muni,

má láta brenna þá eða eyða þeim á annan hátt, en skaðabætur skulu greiddar eiganda.“ Í lögum um varnir gegn sýkingu nytja-jurta nr. 17/1927, 6. gr., 1. mgr., segir, að verð uppskeru skuli greitt úr ríkissjóði eftir mati, ef ráðuneyti ákveði, að hana skuli eyðileggja. Í lögum nr. 23/1956 um varnir gegn útbreiðslu næmra sauðfjársjúkdóma og útrýmingu þeirra eru ákvæði um bætur, ef slátrun er framkvæmd vegna þess, að fjársótt er talin hafa borizt yfir varnarlínur (23. gr. sbr. 17. gr.), eða ef rannsókn sýnir, að fé er sjúkt eða það er grunað um sýkingu (23. gr.). Eiga slíkar bætur, að því er virðist, að fara eftir almennum sjónarmiðum um eignarnám. Í lögunum eru einnig ákvæði um bætur vegna fjárskipta, og eru þær mismunandi eftir því, hvort um er að ræða skipti á vegum fjárskiptafélags eftir atkvæðagreiðslu eða eftir sérstakri ákvörðun ráðherra. Í fyrra tilvikinu er gert ráð fyrir bótum, sem ákveðnar séu eftir tiltekinni meðaltalsreglu, og verður ekki séð, að bæturnar séu í heild aðrar en vera myndi, ef farið væri eftir almennum sjónarmiðum um eignarnám. Gert er ráð fyrir sams konar bótum í síðara tilvikinu, en jafnframt tekið fram (42. gr.), að bóta geti orðið krafizt „eftir gildandi lögum um eignarnám“. Í lögum um berklaveiki í nautpeningi nr. 25/1923, 4. gr., segir, að bætur skuli greiða, ef slátrað er vegna sýki þessarar, en jafnframt ákveðið, hvernig þær skuli reikna, og geta þær oft orðið lægri en vera myndi eftir sjónarmiðum um eignarnám. Í framkvæmd hefur ekki verið farið eftir reglum laga þessara, heldur eftir sömu sjónarmiðum og koma fram í lögunum um sauðfjársjúkdóma. Í öllum þeim lögum, sem nú hafa verið nefnd, er ákveðið, að opinberar ákvarðanir um eyðingu eigna leiði til þess, að bætur séu greiddar, þó að það sé gert vegna almannahagsmuna. Er sýnilega hneigð til að líta á þessar greiðslur, eins og bætur vegna eignarnáms. Önnur skoðun en hér hefur verið lýst kemur fram í sóttvarnalögum nr. 34/1954, en í 42. gr. þeirra segir: „Ríkissjóður greiðir ekki skaðabætur vegna tjóns, er leiða kann af sóttvarnarráðstöfunum samkvæmt ákvæðum laga þessara.“ Þau lög, sem nú hafa verið rakin, verða höfð til hliðsjónar í máli þessu, vegna þess að þau fjalla um takmarkanir eignarréttar vegna almannahagsmuna, en lög nr. 32/1951 eru byggð á skyldum sjónarmiðum.

Í lögum eru oft settar annars konar skorður um nýtingu eigna vegna hagsmuna almennings. Þegar um er að ræða almennar takmarkanir, sem ná til allra hliðstæðra eigna, er yfirleitt ekki rætt um bætur í lögum. Hins vegar er yfirleitt mælt

fyrir um bætur, ef um er að tefla ráðstafanir varðandi tilteknar eignir, hvort sem sú ráðstöfun er gerð með lögum eða gert er ráð fyrir því í lögum, að hún geti orðið gerð með stjórnarathöfn. Dæmi um þessi sjónarmið er að finna í ýmsum friðunarlögum, svo sem 8. gr. laga um skógrækt nr. 3/1955, lögum um náttúruvernd nr. 48/1956, lögum um verndun fornminja nr. 40/1907 svo og í lögum nr. 21/1939, nr. 27/1940 og nr. 59/1928. Í lögum nr. 29/1937 um útrýmingu sels í Húnaósi er mælt fyrir um bætur, og kemur þar fram hliðstætt sjónarmið og hér hefur verið rakið.

Í lögum nr. 55/1921 um skipulag kauptúna og sjávarþorpa, 4. kafla, eru ákvæði um eignarnám og skaðabætur. Ákvæðin eru ekki að öllu ljós og dómar um þetta efni ekki margir birtir. En í þeim dómum, sem um er að ræða, gætir þess, að tjón, sem kemur fram í því, að hlutar eigna eru teknir af eigendum eða lóðir gerðar ónothæfar, er bætt (Hrd. VIII, bls. 492), en hins vegar eru ekki dæmdar bætur, þegar aðstaða eigna breytist vegna breytinga á götuskipun (Hrd. XVIII, bls. 412) eða uppbyggingar hverfis samkvæmt skipulagi (Hrd. XIX, bls. 363). Þá hafa verið dæmdar bætur, ef byggingaryfirvöld hafa brotið gegn ákvæðum í lögum og samþykktum um afstöðu húsa (Hrd. XXVI, bls. 316).

Þau lagaákvæði og dómar, sem nú hafa verið nefnd, sýna, að það er mikilvægt almennt sjónarmið við mat á því, hvort um bótaskyldu sé að ræða, hvort um er að tefla almennar takmarkanir á eignarrétti, sem taka til allra, sem eins stendur á um og ákvæðin efni sínu samkvæmt geta náð til. Eru bætur ekki taldir laganauðsyn, þar sem þetta sjónarmið á við. Telja verður, að þetta sjónarmið mæli gegn því, að taka beri kröfu stefnanda í máli þessu til greina. Ákvæði skipulagslaga um bætur, ef eignir eru teknar af mönnum eða gerðar ónothæfar, benda þó til þess, að löggjafinn geri mun á slíkum afleiðingum og verðbreytingum vegna breyttrar aðstöðu með öðrum hætti. Það sjónarmið mælir með þeirri kröfu stefnanda, sem hér er til athugunar.

Í lögum er stundum heimilað, að einstakir aðiljar hagnýti eignir annarra gegn bótum, ef hagsmunir hinna fyrrnefndu eru taldir mun mikilvægari en hinna síðarnefndu. Kemur þetta m. a. fram í 13. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 og í ýmsum ákvæðum vatnalaga nr. 15/1923. Í þessum ákvæðum er mælt fyrir um bætur. Ákvæði laganna um lax- og silungsveiði

nr. 53/1957 eru að nokkru þessu skyld. Fyrstu heildarlögin um lax- og silungsveiði voru lög nr. 61/1932. Ástæða þykir vera til að rekja nokkuð aðdragandann að setningu þeirra laga og breytingar þær, sem orðið hafa á lax- og silungsveiðilöggjöfinni síðar, þar sem af þessum atriðum má nokkuð ráða um viðhorf löggjafans til þess, hvar mörkin séu milli þeirra takmarkana á eignarrétti, sem settar verða bótalaust, og þeirra, sem greiða þarf bætur fyrir.

Frumvarpið til laganna var fyrst lagt fram á Alþingi 1930, og segir í greinargerð, að það hafi verið „samið með það fyrir augum, 1) að bæta kost þeirra, sem sinn hlut hafa borið skarðan frá borði um skiptingu veiðinnar, og 2) að skapa tryggingu fyrir veiðinni, þannig að náttúruauður sá, er fólgin er í veiðivötnum landsins, verði ekki eyddur með offorsi og rányrkju, heldur geti hann haldizt og aukizt til hagsmuna þjóðinni“. (Alþ.t. 1930, A, skjal nr. 343, sjá bls. 832). Þá kemur fram í greinargerðinni, að meðal þeirra, sem samið höfðu frumvarpið, var einn lögfræðingur, Ólafur Lárusson prófessor. Í frumvarpinu er kafli um ófriðun sels (IX. kafli), sem efnislega er eins og XIII. kafli laga nr. 53/1957. Er þar byggt á því, að heimilt sé að ófriða selalátur í vissum tilvikum, ef arður af lax- og göngusilungsveiði er metinn meira en af selveiði, en eigendur lax- og silungsveiði greiði bætur. Er hér um að ræða svipað sjónarmið og kemur fram í vatnalögum. Þá voru í þessu frumvarpi sams konar ákvæði og nú eru í 14. gr. laga nr. 53/1957 um, að laxveiði í sjó sé bönnuð, nema tillit hafi verið tekið til hennar sérstaklega í fasteignamati. Ekki er í greinargerð að finna skýringar á þessu ákvæði. Ætla mátti, að talið hefði verið, að til bóta hefði getað komið, ef þessi veiði hefði verið bönnuð. Það, sem að öðru leyti verður ráðið af frumvarpinu og greinargerðinni um viðhorf gagnvart takmörkun eignarréttarins, bendir þó ekki til þess, heldur að hér hafi verið um að ræða tillit til veiðieigenda umfram lagaskyldu. Við umræður um frumvarpið sagði einn þingmaður, Pétur Ottesen (Alþ.t. 1930, C, dálkur 910), að sér virðist ekki ósanngjarnt að bæta að einhverju, er veiðitæki til laxveiða í sjó verða verðlaus, og sé það í samræmi við reglur frumvarpsins um bætur fyrir ófriðun sels. Sami þingmaður vildi og bæta þeim jarðeigendum, sem yrðu fyrir verulegu tjóni vegna takmarkana á dráttarveiði (C, dálkur 912). Frumvarpið fór til nefndar í fyrri deild, en nefndarálit kom ekki fram og engar breytingartillögur við frumvarpið. Á Al-

þingi 1932 var málið rætt mikið. Einn þingmanna, Jónas Þorbergsson, lagði þá fram (þingskj. nr. 410) breytingartillögu þess efnis, að fullar bætur skyldi greiða, ef laxveiði rýrnaði, sem áhrif hefði haft á ákvörðun um fasteignamatsverð jarðar. Flutningsmaður skýrði sjónarmið sín (Alþ.t. B, 1932, d. 918) og kvaðst telja, að almenn löggjöf geti að vísu rýrt eignir án þess bætur komi fyrir, en það eigi að koma jafnt niður. Í annarri ræðu sagði hann síðan, að hann teldi, að í frumvarpinu væri brotið gegn 63. gr. stjórnarskrárinnar (nú 67. gr.). (B, dálkur 930). Pétur Ottesen hafði áður lýst sig samþykkan tillögunni, og við umræðuna tók einnig til máls um þetta atriði lögfræðingur úr hópi þingmanna, Magnús Guðmundsson. Kvaðst hann telja, að þeir, sem misstu laxveiði við ósa, ættu að fá bætur, eins og þeir, sem misstu selveiði. Komst Magnús m. a. þannig að orði: „Mér finnst ekki hægt að samþ. frv. svo, að ekki geti komið bætur til manna þeirra, er tapa mikilsverðum hlunnindum. Mín réttlætistilfinning segir, að það sé rangt“. (B, d. 934). Framsögumaður landbúnaðarnefndar, Steingrímur Steinþórsson, var persónulega á annarri skoðun og lagðist gegn tillögunni. Hann sagði m. a.: „Það er nú almennt orðin venja að vitna í stjórnarskrána, þegar takmarka skal á einn eða annan hátt rétt manna til þess að fara með náttúrunytjar eftir eigin höfði án þess að taka tillit til, hvernig þeim er haldið við. En ég lít svo á, að það sé ekkert athugavert við það, þótt umráðaréttur einstaklinga sé takmarkaður, þegar það er gert til að vernda hlunnindin og sjá um, að þau komi að betri notum“ (B, d. 936). Þingmaðurinn taldi, að það væri tvennt ólíkt, hvort veiði hyrfi með öllu, eins og vera myndi, þar sem selur yrði ófriðaður, eða ekki, en laxveiði myndi hvergi hverfa með öllu, heldur væri stefnt að því að auka hana. Svo fór, að breytingartillaga Jónasar Þorbergssonar var felld með 17 atkvæðum gegn 11.

Við umræður um frumvarpið í efri deild sagði lögfræðingur úr hópi þingmanna, Pétur Magnússon, m. a.: „Ég ympraði aðeins á, og ákvæði 15. gr. gætu verið hæpin, þar sem bannaður er ádráttur í ósum í sjó eða leirum við sjó. Þarna stendur svo á, að tekinn er af mörgum arðberandi veiðiréttur, án þess að nokkuð komi í staðinn. Veiðieigendur missa með öllu veiði sína og arð af ánni. Þeir geta ekki hagnýtt sér veiðina, nema á þenna eina hátt, en hagsmunir annarra heimta, að þeim sé bönnuð þessi eina veiðiaðferð, sem þeir geta notað. Ég er í vafa um, hvort hægt er að taka þenna veiðirétt af mönnum án endur-

gjalds. A.m.k. eiga hlutaðeigendur sanngirniskröfu til þess að fá bætur.“ (Alþ.t., B, d. 972).

Á aukabínginu 1933 bar Pétur Ottesen fram frumvarp um breytingu á lax- og silungsveiðilögum (Þingskj. nr. 134). Var þar lagt til, að bætt yrði í lögin ákvæðum, sem væru efnislega eins og 108. gr. laga nr. 53/1957, þ. e. að þeir skyldu fá bætur eftir mati, sem misstu með öllu veiði vegna ákvæða laganna. Í ræðu sagði flutningsmaður (Alþ.t. 1933 (aukabíng), C, bls. 75), að hann teldi unnt að fá slíkar bætur með málssókn, en það myndi hafa í för með sér mikinn kostnað. Atvinnumálaráðherrann, Þorsteinn Briem, sagði um tillögu Péturs m. a.: „... lögfræðingur sá, er sæti átti í nefnd þeirri, er undirbjó laxveiðilögin og er kennari í ábúðarrétti við háskólann, taldi enga ástæðu til þess að veita þeim mönnum, er till. nefnir, rétt til skaðabóta. Ég geri ráð fyrir, að hann hafi gætt þess vel, að þar væri ekki brotið í bága við stjórnarskrá landsins.“ Frumvarpið kom ekki frá nefnd. Á þíngunum 1934 og 1935 urðu frumvörp um sams konar breytingu á lögum heldur ekki útrædd. Á þínginu 1935 urðu miklar umræður um málið. Lögfræðingur úr hópi þíngmanna, Eiríkur Einarsson, sagði þá m. a.: „ef veiðieigandi á á annað borð bótarétt, þá á vitanlega að bæta skaðann, hvort sem hlutaðeigandi hefur misst veiði sína með öllu eða hann hefur misst hana að meira eða minna leyti. Þetta er eftir grundvallarreglum allrar löggjafar sjálfsagt.“ (Alþ.t. 1935, C, d. 839). Þíngmaðurinn flutti síðan breytingartillögu í nokkrum liðum, og var fyrsti liðurinn um, að bætur skyldu greiddar í samræmi við þá skoðun, sem fram kemur í ræðu hans. (Þingskjal nr. 791, sbr. nr. 686). Um þetta sagði framsögumaður landbúnaðarnefndar, Jón Pálmason, m. a.: „Ég tek það fram, að landbúnaðarnefnd er andvíg þessum brtt. Það hefur gengið svo með þetta mál, að þessi hv. þd. hefur á tveim undanförunum þíngum samþ. frv., sem strandað hafa í hv. Ed., eftir því sem ég hef komizt næst, fyrir það, að hv. Ed. hefur ekki viljað fallast á þær skaðabætur til einstakra manna, sem frv. þessi hafa falið í sér. Nú er það svo, að þó að ýmislegt megi segja því til réttlætíngar, að þessi brtt. hafi við nokkuð að styðjast, er það nokkurn veginn víst og gerir ennþá líklegra en ella, að þetta frv. nái ekki fram að ganga eða neinar skaðabótakröfur í þessu sambandi. Viðvíkjandi 1. brtt. er það að segja, að mér virðist hver og einn ætti að geta látið sér nægja þær skaðabætur, sem þeim væru metnar. Það er náttúrlega ákaflega erfitt að sanna,

hvort veiði hefur rýrnað vegna ákvæða laganna eða af öðrum orsökum. Þessi brtt. er því þannig, að ég sé enga ástæðu til þess, að hún verði samþykkt, og ég held, að enginn í landbúnaðarnefnd mæli með því, að hún verði samþ.“ (C, d. 840—41). Urðu síðan nokkrar orðahnippingar milli þessara tveggja þingmanna. Eiríkur Einarsson ítrekaði, að annaðhvort ættu menn fullan bótarétt á grundvelli 63. gr. stjórnarskrárinnar eða engan rétt á bótum, en Jón Pálmason mótmælti því, að um brot á stjórnarskránni væri að tefla. Frumvarpið varð ekki útrætt á þinginu 1935, en 1936 var enn flutt frumvarp um breytingu á lax- og silungsveiðilögum, þar sem lagt var til, að bætur yrðu greiddar, ef eins stæði á og nú segir í 108. gr. laga nr. 53/1957. Eiríkur Einarsson lýsti sömu skoðun og á þinginu árið áður (Alþ.t. 1936, B, d. 665), en flutti ekki breytingartillögu að þessu sinni, og var frumvarpið nú samþykkt og gefið út sem lög nr. 79/1936.

Í 4. tl. 16. gr. núgildandi laga um lax- og silungsveiði nr. 53/1957 segir, að ráðherra geti í vissum tilvikum bannað veiði eða tilteknar veiðiaðgerðir við ósa. Hefur ákvæði um þetta verið í löggjöfinni allt frá 1932. Árið 1957 var bætt við svohljóðandi ákvæði: „Bann þetta skal standa tiltekinn tíma, og má binda það því skilorði, að veiðieigendur eða ábúendur greiði bætur þeim aðilja, sem öðrum fremur missir af veiði vegna slíks banns“ Í 20. gr. laga nr. 53/1957 er einnig bótaákvæði, sem ekki var áður í lögum, en þar segir, að ráðherra geti í vissum tilvikum friðað tiltekin svæði í vatni. „Slík friðun er því skilyrði háð, að veiðieigendur eða ábúendur í fiskihverfi greiði bætur þeim aðilja, sem missir verulega eða öðrum fremur af veiði vegna friðunar.“ Friðun þessi var áður heimil bótalaust samkvæmt löggjöfinni. Í þessum ákvæðum er byggt á svipuðum sjónarmiðum og í ýmsum ákvæðum vatnalaga og 13. gr. hegningarlaga nr. 19/1940, en í þeim koma fram ný viðhorf, varðandi lax- og silungsveiði, sem sýna, að breyting hefur orðið á skoðunum á takmörkun eignarréttar. Í 35. gr. laga nr. 53/1957 eru ákvæði um það, hvernig reikna skuli lengd fastrar veiðivélar og hve langt skuli vera milli slíkra véla, en það fer m. a. eftir lengd þeirra. Í 3. tl. greinarinnar segir: „Nú rýrnar veiðiaðstaða vegna þessa ákvæðis. Þá skal þeim, er í missir, bætt að fullu samkvæmt mati það, sem er fram yfir 30%. Skaðabætur greiðast að $\frac{3}{4}$ úr ríkissjóði og að $\frac{1}{4}$ úr sýslusjóði“ Þetta bótaákvæði var ekki í eldri lögum og ekki í frumvarp-

inu að lögum nr. 53/1957. Frumvarpið var lagt fyrir efri deild, og lagði landbúnaðarnefnd hennar til, að bætur yrðu greiddar, ef rýrnun veiði næmi meiru en helmingi af fyrri veiði (þingskjal nr. 324). Framsögumaður nefndarinnar, Páll Zóphóníasson, dró í framsöguræðu sinni í efa, að þetta væri rétt, taldi þá veiði, sem tapaðist, oft tiltölulega nýlega til komna, menn því yfirleitt ekki hafa greitt fyrir hana og því vafamál, hvort menn ættu siðferðilegan rétt til bóta. Kvað hann tillögu nefndarinnar hafa verið gerða með samkomulagi. (Alþ.t. 1956, B, d. 2058). Þessi tillaga var samþykkt. Hins vegar var felld tillaga, sem fram kom, um að samkvæmt þeirri grein, sem er 108. gr. laganna, skyldi greiða bætur, ef maður hefði misst veiði að hálfu eða meira. Í neðri deild var frumvarpinu síðan breytt í það horf, sem er í lögnum, að því er 35. gr. varðar. Við núverandi 108. gr. kom fram frá Jóni Pálmasyni breytingartillaga, þar sem gert var ráð fyrir bótum, ef eigandi veiðijarðar, sem átti veiðirétt, áður en lögin komu til framkvæmda, hefði misst hann að nokkru eða öllu vegna ákvæða laganna (þingskjal nr. 524). Í ræðu sagði Jón, að hann teldi óhæfu, að ekki kæmi til bóta, ef menn misstu allt að 99% af veiðinni. Tillaga Jóns var felld með 16 atkvæðum gegn 7.

Til leiðbeiningar um viðhorf í löggjöf, varðandi takmarkanir á eignarrétti, má og minna á ákvæði um upptöku eigna, sem varða lagabrot með ýmsum hætti, sbr. 69. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, ýmis ákvæði í VIII. kafla áfengislaga nr. 58/1954 og, varðandi veiðarfæri og afla, 13. gr. laga nr. 33/1922 sbr. 1. gr. laga nr. 31/1948, 3. gr. laga nr. 44/1948, sbr. 1. gr. laga nr. 81/1952, svo og 8. gr. laga nr. 40/1960.

Það, sem hér hefur verið rakið um lög og umræður á Alþingi um takmörk eignarréttar, sýnir, að um sum atriði er stefnan ljós. Þannig er heimilt að taka af mönnum bótalaust auk skatta hluti, sem varða afbrot, og að setja almenn friðunarlög, án þess að til bóta komi. Á hinu leytinu er talið í lögum, að menn eigi rétt á bótum, ef um friðun tiltekinna svæða er að ræða eða ef takmörkun á eignarréttinum er byggð á neyðarréttarsjónarmiðum. Þarna á milli eru mörg tilvik, sem óvissa er um. Þegar um er að ræða eignir, sem hafa hættulega eiginleika og mælt er fyrir um eyðingu þeirra, er yfirleitt mælt fyrir um bætur, en þó er í sóttvarnarlögum sagt, að til bóta komi ekki. Um lögin um lax- og silungsveiði hefur viðhorf löggjafans breytzt. Ljóst er, að í upphafi hafa skoðanir lögfræðings þess, sem frumvarpið

samdi ásamt fleirum, ráðið stefnunni, nema e.t.v. um bann við laxveiði í sjó. Þessar skoðanir hafa sýnilega byggzt á því, hvort um almennar takmarkanir væri að ræða eða ekki, og hann hefur talið, að slíkar takmarkanir væru heimilar, þó að þær leiddu til þess, að mönnum yrði með öllu ógerlegt að fénýta sér veiðivötn sín og þó að menn hafi áður haft tekjur af vötnunum. Alþingi ákvað loks, fjórum árum eftir að heildarlög um lax- og silungsveiði voru fyrst sett, að bætur skyldu greiddar, ef menn misstu með öllu veiði sína vegna löggjafarinnar. Umræðurnar um þessi efni sína ljóslega, að hugmyndir þingmanna um lagaskyldu hér að lútandi hafa verið óljósar. Jafnvel þeir lögfræðingar, sem taka til máls, forðast að fullyrða nokkuð um þetta atriði. Á það er hins vegar að líta, að lagabreytingarnar 1936 og 1957 sýna, að löggjafinn hefur viljað veita bætur í fleiri tilvikum en ætlað var til í upphafi. Þykir verða að hafa hliðsjón af þessari stefnu, þó að ekki verði fullyrt, að hún byggist á ljósum hugmyndum um skyldu samkvæmt stjórnarskránni. Um einstök atriði, varðandi viðhorf löggjafans, er að öðru leyti áður rætt.

Auk þess, sem vitað verður um ríkjandi hugmyndir um takmörk eignarréttar af þeim gögnum, sem rakin hafa verið, þykir við úrlausn í máli þessu eiga að hafa til hliðsjónar almenn sjónarmið, byggð á eðli máls. Er þess þá að geta, að það mælir með því, að stefnanda verði dæmdar bætur fyrir minkahús, búr og tæki,

að hér var um verulegt tjón að ræða,

að þeir, sem biðu tjón vegna ákvæða laga um bann við minkaeldi, voru fáir,

að minkaeldi var til þess fallið að vera aðalatvinna,

að tjón sitt vegna laga nr. 32/1951 getur stefnandi ekki fengið bætt með þeim almennu áhrifum, sem lögunum var ætlað að hafa til hagsbóta fyrir almenning.

Hins vegar mælir það gegn því, að stefnanda verði dæmdar bætur,

að ekki verði því settar of þröngar skorður, að með löggjöf sé stefnt að umbótum á atvinnuháttum,

að bannið gegn minkaeldi var almennt og skyldi þjóna almannahagsmunum.

Ástæða er til að geta þess, að í 67. gr. stjórnarskrárinnar segir, að engan megi skylda til að láta af hendi eign sína, nema sérstaklega standi á. Telja verður, að þetta taki til þess, er mönnum er með öllu meinað að nota eignir sínar, eins og er í þessu máli. Er það því ekki atriði, sem orkar á úrslit málsins, að hér

var ekki um yfirfærslu eignarréttar til ríkisins að ræða, heldur að eignir voru gerðar verðlausar. Styðst þessi niðurstaða við, að fjártjónið er hið sama, hvort heldur er.

Þegar allt er virt, sem nú hefur verið rakið, verður að telja, að almenn sjónarmið og hugmyndir þær, sem fram koma í lögum og dómum, feli í sér sterkari rök með en móti því, að stefnanda verði dæmdar bætur fyrir minkahús, búr og tæki. Verður þessi hluti kröfu hans því tekinn til greina með kr. 424.400.00, eins og krafist er.

Að því er varðar kröfu stefnanda um bætur fyrir missi hagsvona (kr. 1.053.056.04) er þessa að geta:

Stefnandi hafði ekki fengið sérstakt leyfi eða löggildingu til minkaeldis. Í lögum um loðdýrarækt og loðdýralánadeild nr. 38/1937, sbr. lög nr. 94/1940, og lögum um loðdýrarækt nr. 112/1947, en lög þessi giltu, meðan stefnandi hafði minkaeldi í Kópavogi, segir, að fá skuli sérstakt leyfi til loðdýraræktunar og loðdýraeldis og að úttekt skuli gerð á loðdýragörðum. Stefnandi hafði ekki slíkt leyfi, og ekki hafði heldur farið fram úttekt á húsi hans og útbúnaði. Hefur því verið haldið fram, að lagaákvæði þessi hafi ekki verið framkvæmd, og af hálfu stefnda verið tekið fram, að ekki sé byggt á því í málinu, að eftir þeim hafi ekki verið farið, varðandi stefnanda. Hins vegar verður að byggja á því í málinu, að stefnandi hafði ekki fengið sérstök atvinnuréttindi, sem talin verði eign, og verða honum því þegar af þeirri ástæðu ekki dæmdar bætur fyrir missi hagsvona á grundvelli 67. gr. stjórnarskrárinnar.

Það styður þessa niðurstöðu, að í lögum finnast þess dæmi, að munur er á því gerður, hvort um er að ræða tjón á líkamlegum hlutum, sem þegar eru fyrir hendi, og á missi hagnaðar, sbr. 4. tl. 136. gr. vatnalaga nr. 15/1923 svo og 2. mgr. 15. gr. farsóttalaga nr. 10/1958 andstætt 7. mgr. 16. gr. sömu laga. Í sömu átt ganga þeir dómar um tjón af skipulagsaðgerðum, er áður eru nefndir.

Þess er loks að geta, sem enn styður fyrrgreinda niðurstöðu, að stefnandi hafði ekki haft tekjur af minkarækt eða eldi, og varð bannið í lögum nr. 32/1951 því ekki til að minnka tekjur hans. Gæti því ekki til þess komið, að honum yrðu dæmdar bætur fyrir röskun á stöðu og högum eftir almennum reglum bótaréttar.

Úrslit máls þessa verða því þau, að stefndi verður dæmdur til að greiða stefnanda kr. 424.400.00 auk vaxta, eins og kraf-

ízt er, þó þannig, að með tilliti til sýknukröfu stefnda verða vextir aðeins reiknaðir frá birtingardegi stefnu, 8. desember 1960, enda hafði fyrri málssókn stefnanda lokið með því, að það mál var hafið.

Eftir þessum úrslitum er rétt, að stefndi greiði stefnanda málskostnað, sem þykir hæfilega ákveðinn kr. 40.000.00.

Þór Vilhjálmsson borgardómari kvað upp dóm þenna. Meðferð málsins hefur tekið langan tíma vegna anna og þess, að hér er um viðamiknið sakarefni að ræða.

Dómsorð:

Stefndi, fjármálaráðherra f. h. ríkissjóðs, greiði stefnanda, Guðmundi Ásbjörnssyni, kr. 424.400.00 auk 9% vaxta p. a. frá 8. desember 1960 til 29. sama mánaðar og 7% vaxta p. a. frá þeim degi til greiðsludags svo og kr. 40.000.00 í málskostnað, allt innan 15 daga frá lögbirtingu dóms þessa að viðlagðri aðför að lögum.
