Frumvarp til laga

um breyting á lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19 6. apríl 1966, með síðari breytingum (skilyrði, undanþágur o.fl.).

(Lagt fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013.)

---

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. gr. laganna:

a. 1. tölul. 1. mgr., sbr. 1. gr. laga nr. 136/2001, orðast svo: Ef einstakur maður er þá skal hann vera:
   a. íslenskur ríkisborgari, eða
   b. með lögheimili á Íslandi, en réttur slíks manns einskorðast við eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteign hér á landi til að halda þar heimili og frístundahús, enda fylgi slíkum fasteignum einungis venjuleg lóðarréttindi, en ekki önnur réttindi, svo sem veiðiréttur eða vatnsréttindi. Ráðherra setur í reglugerð nánari fyrirmæli um til hvaða fasteigna og réttinda þessi réttur tekur og framkvæmd réttarins að öðru leyti.

b. 2. mgr., sbr. 20. gr. laga nr. 133/1993, orðast svo:
   Ráðherra hefur heimild til að veita leyfi til að víkja frá skilyrðum 1. mgr.:
   1. Samkvæmt umsókn frá þeim sem hefur rétt til að stunda atvinnurekstur hér á landi og vill öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteign til beinnar notkunar í atvinnustarfsemi sinni eða til að halda þar heimili, enda fylgi henni einungis venjuleg lóðarréttindi, en ekki önnur réttindi, svo sem veiðiréttur eða vatnsréttindi.
   2. Samkvæmt umsókn frá þeim sem hefur sérstök tengsl við landið, svo sem fyrir sakir ætternis, og vill öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteign hér á landi til að halda þar heimili og frístundahús, enda fylgi slíkum fasteignum einungis venjuleg lóðarréttindi, en ekki önnur réttindi, svo sem veiðiréttur eða vatnsréttindi. Ráðherra setur í reglugerð nánari fyrirmæli um til hvaða fasteigna og réttinda þessi réttur tekur og framkvæmd réttarins að öðru leyti.

c. 2. tölul. 4. mgr., sbr. 1. gr. laga nr. 14/1997, orðast svo: Þegar sá sem í hlut á nýtur réttar hér á landi samkvæmt reglum samnings um Evrópska efnahagssvæðið um frjálsa fólksflutninga, staðfesturétt eða þjónustustarfsemi eða samsvarandi ákvæðum í stofnsamningi Fríverslunarsamtaka Evrópu eða samningi milli ríkisstjórnar Íslands annars vegar og ríkisstjórnar Danmerkur og heimastjórnar Færeyja hins vegar. Þeim sem í hlut á er heimilt að nýta sér rétt til fjármagnsflutninga, samkvæmt reglum þeirra samninga sem greinir í 1. málsl., að því marki sem honum er það nauðsynlegt til að neyta réttarins til frjálsra fólksflutninga, staðfesturéttar eða þjónustustarfsemi. Ráðherra setur í reglugerð nánari fyrirmæli um til hvaða fasteigna þessi réttur tekur og framkvæmd réttarins að öðru leyti.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta var samið að tilhlutan innanríkisráðherra. Eru tillögur þær sem lagðar eru til í frumvarpinu m.a. reistar á tveimur álitsgerðum sem samdar voru eftir beiðni innanríkisráðherra. Annars vegar byggjast tillögurnar á álitsgerð Eyvindar G. Gunnarssonar, dósents við lagadeild Háskóla Íslands, og Valgerðar Sólnes lögfræðings, 10. desember 2012, um lög nr. 19/1966 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna og mögulegar lagabreytingar, og hins vegar á álitsgerð Jens Hartig Danielsen, prófessors við lagadeild Háskólans í Árósum, og Stefáns Más Stefánssonar, prófessors við lagadeild Háskóla Íslands, 6. desember 2012, um reglur EES-samningsins um frjálsa fjármagnsflutninga og fjárfestingu í fasteignum.

Lög nr. 19/1966, um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, hafa tekið umfangsmiklum breytingum frá setningu þeirra og í sífellt auknum mæli á síðustu árum. Hafa breytingar á lögunum smám saman aukið við heimildir erlendra aðila til að öðlast fasteignaréttindi hér á landi, einkum með vísan til skuldbindinga íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum, sbr. lög nr. 2/1993, um Evrópska efnahagssvæðið. Breytingar frumvarps þessa miða á hinn bóginn að því að herða á skilyrðum þeirra víðtæku undanþáguheimilda sem erlendir aðilar eiga kost á að neyta til að öðlast eignar- eða afnotarétti yfir fasteignum hér á landi samkvæmt gildandi rétti. Eru breytingar þessar einkum reistar á því að gengið hafi verið lengra en skylt var í aðlögun íslensks réttar að EES-rétti í kjölfar þess að íslenska ríkið tókst á hendur skyldur samkvæmt EES-samningnum. Að auki hafi ýmsar forsendur þeirra ákvæða laga nr. 19/1966, sem hafa að geyma heimildir til að víkja frá almennum skilyrðum laganna, breyst á þeim tíma sem liðinn er frá því þær voru leiddar í lög sem hafi leitt til þess að gildandi lög veiti rýmri heimildir en vilji löggjafans stóð upphaflega til. Á síðustu árum hafa sjónir manna í auknum mæli beinst að lagagrundvelli eignarhalds á fasteignum á Íslandi, m.a. í tengslum við uppkaup innlendra sem erlendra aðila á landi hérlendis. Víðtæk samstaða hefur verið um endurskoðun laga og stjórnvaldsfyrirmæla á þessu málefnasviði og vísast í því samhengi t.d. til tveggja þingsályktunartillagna sem bornar voru upp á 140. löggjafarþingi. (Alþt. 2011–2012, A-deild, þskj. 395 – 329. mál, og þskj. 434 – 358. mál.)

Efnisskipan athugasemda við frumvarp þetta er með þeim hætti að í I. kafla verður fjallað almennt um íslenska löggjöf á þessu sviði, þ.e. þau fyrirmæli stjórnarskrárinnar, laga og stjórnvaldsfyrirmæla sem málið varða. Í II. kafla verður vikið að þeim breytingum sem gerðar hafa verið á lögum nr. 19/1966 frá setningu þeirra og stjórnvaldsfyrirmælum settum á grundvelli þeirra. Í III. kafla verður gerð grein fyrir þeim breytingum sem hér er lagt til að gerðar verði á lögum nr. 19/1966.

I. Íslensk löggjöf.

1. Stjórnarskráin.

Í 2. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar, eins og hún er orðuð eftir breytingar sem á henni voru gerðar með stjórnarskipunarlögum, nr. 97/1995, segir að með lögum megi takmarka rétt erlendra aðila til að eiga fasteignaréttindi eða hlut í atvinnufyrirtæki hér á landi. Með erlendum aðilum er átt við hvoru tveggja erlenda ríkisborgara og erlenda lögaðila, t.d. atvinnufyrirtæki. Hliðstætt ákvæði var áður að finna í 2. málsl. 68. gr. stjórnarskrárinnar allt frá árinu 1920 sem tekið var upp að fyrirmynd 50. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá árinu 1915. Af lögskýringargögnum má ráða að tilgangur 2. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar var að taka

af skarið um að reglan um friðhelgi eignarréttar og aðrar grundvallarreglur um eignarréttindi skerði ekki heimildir löggjafans til að takmarka rétt erlendra ríkisborgara til að eignast tvær tegundir eigna hér á landi, fasteignir og hlutdeild í íslenskum atvinnufyrirtækjum, án þess þó að í stjórnarskránni væri frekari afstaða tekin til þess hvort og þá hvernig nýta ætti heimildina. Ákvörðun um það var falin löggjafarvaldinu. Samkvæmt því getur stjórnarskrárákvæðið eitt sér aldrei orðið grundvöllur takmarkana á réttindum erlendra aðila.

2. Takmarkanir á eignarráðum erlendra aðila á fasteignum á Íslandi.

Um heimildir erlendra aðila til að öðlast eignarréttindi yfir fasteignum á Íslandi fer samkvæmt lögum nr. 19/1966, um eignarrétt og afnotarétt fasteigna. Lögin eru að stofni til frá árinu 1919 en með lögum nr. 63/1919, um eignarrjett og afnotarjett fasteigna, voru í fyrsta sinn settar skorður við því að erlendir aðila öfluðu sér fasteignaréttinda hér á landi. Forsögu laganna og tilraunir til að takmarka réttindi erlendra aðila yfir fasteignum má rekja allt aftur til ársins 1879 þegar lagt var fram á Alþingi frumvarp er miðaði að því að útlendingar mættu ekki, án sérstaks leyfis, eiga fasteignir á Íslandi. Rökin að baki lagasetningunni voru einkum þau að standa vörð um eignarhald á fasteignum hér á landi með vísan til þess að það væri órofa þáttur í fullveldi þjóðarinnar. Í lögum nr. 63/1919 var heimilisfesti á Íslandi skilyrði þess að menn gætu öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteignum, en rétturinn ekki bundinn við ríkisfang eins og síðar varð raunin. Í gildandi lögum nr. 19/1966 fólust einkum tvö nýmæli þar sem ríkisfang var gert að skilyrði fyrir réttindum yfir fasteign og mælt var fyrir um að ⅘ hlutar hlutafjár í hlutafélögum skyldu vera eign íslenskra ríkisborgara.

3. Gildandi réttur.

Samkvæmt lögum nr. 19/1966 verða einstaklingar, félög, þ.e. sameignarfélög, samlagsfélög, samlagshlutafélög, hlutafélög og einkahlutafélög, og stofnanir að uppfylla almenn nánar tiltekin skilyrði 1. mgr. 1. gr. laganna til að öðlast eignar- og afnotarétt yfir fasteignum hér á landi, þar á meðal veiðirétt, vatnsréttindi eða önnur fasteignaréttindi. Í meginatriðum þarf einstaklingur að vera íslenskur ríkisborgari eða með lögheimili á Íslandi. Sömu reglur eiga eftir atvikum einnig við í tilviki félaga, en þá þarf að taka til athugunar félagið sjálft og stjórnendur og eignarhald þess, eftir því sem við á.

Í lögum nr. 19/1966 er mælt fyrir um undanþágur af tvennum toga frá fyrrgreindum skilyrðum til að öðlast eignar- og afnotaréttindi hér á landi. Annars vegar er um að ræða undanþágur sem ráðherra veitir frá lögunum með stjórnvaldsákvörðun þar sem taka þarf afstöðu í hverju og einu tilviki. Samkvæmt lögunum er ráðherra heimilt að veita undanþágur frá skilyrðum laganna til beinnar notkunar fasteignar í atvinnustarfsemi eða ef annars þykir ástæða til. Hins vegar er um að ræða lögbundnar undanþágur frá almennum skilyrðum laganna sem leiðir beinlínis af þeim. Þær varða skammtímaleigu fasteignar og undanþágu til handa aðilum sem njóta réttar samkvæmt EES-samningnum.

II. Breytingar á lögum nr. 19/1966 í seinni tíð.

Svo sem áður greinir hafa lög nr. 19/1966 tekið miklum breytingum á síðustu árum sem hafa leitt til þess að aukið hefur verið við heimildir erlendra aðila til að öðlast fasteignaréttindi hér á landi, einkum með vísan til skuldbindinga íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum. Helstu breytingar sem gerðar hafa verið á lögunum eru eftirfarandi.

1. Brottfall skilyrðis um lögheimili á Íslandi í fimm ár.

Allt frá setningu laga nr. 19/1966 var mælt fyrir um að einstakir menn þyrftu að vera íslenskir ríkisborgarar eða með lögheimili á Íslandi samfellt í að minnsta kosti fimm ár. Með lögum nr. 136/2001, um breyting á lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966, var tímaskilyrðið fellt brott. Af lögskýringargögnum má ráða að mikill fjöldi undanþágubeiðna hafi borist frá útlendingum vegna fimm ára tímaskilyrðisins og að rökin að baki breytingunni hafi verið að greiða fyrir afgreiðslu þeirra. (Sjá Alþt. 2001–2002, A-deild, bls. 1692.) Samkvæmt fyrirliggjandi upplýsingum lágu því engin efnisleg rök að baki breytingunni, önnur en vinnusparnaður.

2. Breytingar á undanþágum sem ráðherra veitir samkvæmt lögum.

Þær undanþágur sem ráðherra er samkvæmt lögum nr. 19/1966 heimilt að veita frá almennum skilyrðum laganna með stjórnvaldsákvörðun eru annars vegar til beinnar notkunar fasteignar í atvinnustarfsemi og hins vegar ef annars þykir ástæða til.

Hin fyrri heimild var lögfest árið 1991 samhliða gildistöku laga nr. 34/1991, um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri. Upphaflega kvað heimildin á um að ekki þyrfti leyfi ráðherra til handa aðila sem hefði rétt til að stunda atvinnurekstur hér á landi og vildi öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteign til eigin nota og/eða til notkunar í atvinnustarfsemi sinni, enda fylgdu henni einungis venjuleg lóðarréttindi en ekki önnur réttindi, svo sem veiðiréttur eða vatnsréttindi. Vegna aðildar Íslands að EES-samningnum voru gerðar breytingar á orðalagi heimildarinnar 1993 og hún færð í núverandi horf, þess efnis að ráðherra veiti leyfi til að víkja frá almennum skilyrðum laganna samkvæmt umsókn frá þeim sem hefur rétt til að stunda atvinnurekstur hér á landi og vill öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteign til beinnar notkunar í atvinnustarfsemi sinni eða til að halda þar heimili. Af lögskýringargögnum má ráða að þrátt fyrir orðalag ákvæðisins um að aðili verði að fá sérstakt leyfi ráðherra til að nýta sér rétt samkvæmt undanþáguheimildinni hafi vilji löggjafans staðið til þess að ráðherra væri skylt að veita leyfi til að víkja frá skilyrðum laganna, að uppfylltum áskilnaði ákvæðisins. (Sjá Alþt. 1993, B-deild, d. 3196.) Þá var með lagabreytingunni 1993 felld brott afmörkun á þeim tegundum réttinda að fasteign sem útlendingar gætu öðlast rétt yfir, en áréttað að heimildin næði einungis til beinnar notkunar fasteignar í atvinnuskyni, auk þess sem nú var rætt um heimild til að halda á fasteign heimili, í stað fasteignar til eigin nota áður.

Síðari heimildin er óskilyrt heimild ráðherra til að víkja frá lögunum ef annars þykir ástæða til. Hefur heimildin verið í lögum allt frá setningu laga nr. 63/1919. Samkvæmt þeim lögum var heimilisfesti skilyrði fyrir eignarráðum yfir fasteign hér á landi, en ríkisfang hafði enga þýðingu í því samhengi. Af þeirri tilhögun leiddi að íslenskir ríkisborgarar sem búsettir voru erlendis gátu ekki öðlast eignarréttindi yfir fasteignum á Íslandi þar sem þeir voru ekki heimilisfastir hér á landi. Af lögskýringargögnum má ráða að þetta fyrirkomulag þótti bitna of hart á Íslendingum sem voru heimilisfastir erlendis auk Vestur-Íslendinga, sem kynnu að hljóta fasteignir hér á landi í arf, og af þeim sökum þótti nauðsynlegt að hafa í lögum undantekningarheimild. Þessi opna heimild ráðherra hefur sætt gagnrýni í gegnum tíðina, þar á meðal í aðdraganda setningar núgildandi laga nr. 19/1966, m.a. á þeim grundvelli að forsendur heimildarinnar séu ekki lengur fyrir hendi og að hún feli í sér óheimilt framsal löggjafarvalds. Auk þess hefur verið bent á hve heimildin lýtur að þýðingarmiklum réttindum og að eðlilegra sé að löggjafinn hafi með höndum vald til að skipa eignarhaldi á fasteignum á Íslandi. Einnig er rétt að geta þess að eignarrétti að fasteignum hér á landi fylgir eignarréttur á auðlindum í jörðu og réttur til allra þeirra vatnsréttinda sem máli skipta, þ.m.t. orku-

nýtingarréttur. Yfirráðum yfir fasteignum hér á landi fylgja því jafnframt yfirráð yfir náttúruauðlindum, en í þeim yfirráðum er fólgið efnahagslegt og pólitískt vald.

3. Breytingar á lögbundnum heimildum.

Árin 1993, 1997, 2002 og 2006 voru gerðar breytingar á lögum nr. 19/1966 sem flestar má rekja til aukinnar þátttöku íslenska ríkisins á alþjóðlegum vettvangi. Lúta breytingarnar að þeim lögbundnu undanþágum frá almennum skilyrðum laga nr. 19/1966 sem varða annars vegar skammtímaleigu fasteigna og hins vegar undanþágur til handa aðilum sem njóta réttar samkvæmt EES-samningnum.

Hvað hina fyrri heimild (skammtímaleiga fasteigna) varðar var árið 1993 leitt í lög ákvæði þess efnis að þrátt fyrir almenn skilyrði laga nr. 19/1966 þurfi ekki að afla leyfis ráðherra þegar um er að ræða leigu á fasteign eða réttindi yfir henni og leigutími eða annar réttindatími er þrjú ár eða skemmri eða uppsögn áskilin með ekki lengri en árs fyrirvara. Í ákvæðinu felst heimild til að veita aðilum tímabundinn afnotarétt yfir fasteignum þótt ekki séu uppfyllt almenn skilyrði laga nr. 19/1966, enda raskar hún í engu eignarréttindum yfir fasteignum með varanlegum hætti.

Hvað hina síðari heimild (réttur samkvæmt EES-samningnum) varðar var árið 1993 einnig leitt í lög ákvæði þess efnis að þrátt fyrir skilyrði laga nr. 19/1966 þurfi ekki að afla leyfis ráðherra þegar sá sem í hlut á nýtur réttar hér á landi samkvæmt reglum EES-samningsins um frjálsa fólksflutninga, staðfesturétt eða þjónustustarfsemi. Enn fremur var í ákvæðinu kveðið á um að ráðherra setji nánari reglur um til hvaða fasteigna þessi réttur tekur og framkvæmd hans að öðru leyti. Af lögskýringargögnum má ráða að heimildin var á því reist að þeir aðilar, sem njóta réttinda samkvæmt EES-samningnum til frjálsra fólksflutninga, staðfestu og þjónustustarfsemi, þyrftu ekki að afla sérstaks leyfis til fasteignakaupa á Íslandi, en að ákvæðið hefði að geyma reglugerðarheimild til handa ráðherra til setningar nánari reglna um til hvaða fasteigna rétturinn tæki og framkvæmd hans að öðru leyti. Á grundvelli þessa ákvæðis setti ráðherra reglugerð nr. 697/1995 um rétt tiltekinna EES-ríkisborgara og EES-félaga til að öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteignum. Undanþáguheimildin tók ekki til réttarins um frjálsa fjármagnsflutninga, en þegar íslenska ríkið tókst á hendur skyldur samkvæmt EES-samningnum var því veittur frestur til að laga gildandi reglur á fáeinum sviðum að ákvæðum samningsins, þar á meðal reglur um fjárfestingu erlendra aðila í fasteignum. Þá var við þinglega meðferð málsins áréttað að EES-samningurinn veitti ekki almenna heimild til fjárfestinga í fasteignum á Íslandi heldur fæli hann í sér að heimila þyrfti þegnum EES-ríkja fjárfestingar hér á landi sem væru þeim nauðsynlegar til að nýta réttindi til frjálsra fólksflutninga, staðfestu og þjónustustarfsemi, enda gætu slíkir aðilar ekki nýtt þau réttindi sín nema þeim væri gert kleift að kaupa hér húsnæði til íbúðar og fyrir atvinnurekstur sinn. Við þinglega meðferð málsins var enn fremur áréttað að lög nr. 19/1966 væru almenn lög og að eftir sem áður mundu sérlög á borð við jarðalög og ábúðarlög, sem hefðu að geyma ýmis skilyrði varðandi þær fasteignir sem þau tækju til á borð við skilyrði um búsetu og afskipti hins opinbera að eigendaskiptum að eignum, gilda framar lögunum, að því leyti sem þeim væri ekki beitt til mismununar íslenskra ríkisborgara og þegna annarra aðildarríkja EES-samningsins. (Sjá Alþt. 1993, B-deild, d. 3189.) Samkvæmt þessu var tilvist fyrrgreindra sérlaga ein af forsendum undanþáguheimildarinnar. Á þeim tíma sem liðinn er frá fyrrgreindum breytingum hafa t.d. ný ábúðarlög, nr. 80/2004, og jarðalög, nr. 81/2004, leyst af hólmi eldri lög um sama efni, en þau fólu í sér verulegar breytingar á réttarsviðinu þar sem horfið var frá því fyrirkomulagi að takmarka á umfangsmikinn hátt eignarrétt jarðeigenda.

Árið 1997 voru gerðar breytingar á lögum nr. 19/1966 og aukið við rétti til frjálsra fjármagnsflutninga, en sá þáttur hins innri markaðar lýtur að því að aðilum í einu ríki á EES-svæðinu skuli vera heimilt að fjárfesta í öðru ríki á svæðinu til jafns við aðra. Árin 2002 og 2006 var lögunum enn breytt, en nú í tilefni af nýjum stofnsamningi Fríverslunarsamtaka Evrópu, svonefndum Vaduz-samningi, og samningi milli ríkisstjórnar Íslands annars vegar og ríkisstjórnar Danmerkur og heimastjórnar Færeyja hins vegar þar sem gerðar voru hliðstæðar breytingar á lögunum og árið 1993 þar sem EFTA-ríkjum og Færeyjum var veittur réttur hliðstæður þeim sem áður hafði verið veittur aðilum að EES-samningnum.

4. Breytingar á stjórnvaldsfyrirmælum.

Á grundvelli reglugerðarheimildar í lögum nr. 19/1966 setti ráðherra reglugerð nr. 697/1995 um rétt tiltekinna EES-ríkisborgara og EES-félaga til að öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteignum. Þar var kveðið á um þá aðila, sem gætu öðlast heimild yfir fasteign hér á landi án leyfis ráðherra, þrátt fyrir að uppfylla ekki almenn skilyrði laga nr. 19/1966, á grundvelli reglna EES-samningsins um frjálsa för fólks, staðfesturétt og þjónustustarfsemi, en þar var ýmist um að ræða einstaklinga eða félög sem störfuðu hér á landi eða inntu hér af hendi þjónustustarfsemi. Þar var ekki getið um rétt til að öðlast fasteignaréttindi á grundvelli réttarins um frjálsa fjármagnsflutninga, heldur var fyrrgreindum aðilum heimilað að eignast slík réttindi fyrir tilstuðlan réttarins til frjálsra fólksflutninga, stofnsetningarréttar eða þjónustustarfsemi. Þá var heimild fyrrgreindra aðila bundin tilteknum skilyrðum um búsetu allt árið um kring eða að eignin væri forsenda þess að slíkur aðili gæti stundað sjálfstæða starfsemi eða innt af hendi þjónustustarfsemi. Með því móti var tryggt að aðilar innan annarra aðildarríkja EES-samningsins fengju notið þeirra réttinda sem þeim væri tryggður í samningnum. Á hinn bóginn setti reglugerðin því engar frekari skorður til hvaða nota fasteign er ætluð, þrátt fyrir að lög nr. 19/1966 geri ráð fyrir að ráðherra setji nánari reglur um til hvaða fasteigna rétturinn taki og framkvæmd hans að öðru leyti.

Með reglugerð nr. 702/2002 um rétt útlendinga, sem falla undir samninginn um Evrópska efnahagssvæðið eða stofnsamning Fríverslunarsamtaka Evrópu, til að öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteignum, sem leysti af hólmi eldri reglugerð um sama efni nr. 697/1995, með síðari breytingum, voru gerðar grundvallarbreytingar á rétti fyrrgreindra aðila til að öðlast réttindi yfir fasteignum hér á landi. Með henni voru annars vegar felldar niður takmarkanir á réttinum til að eignast fasteignaréttindi á grundvelli búsetureglna þar sem búseta hafði á grundvelli eldri reglugerðar verið áskilin allt árið um kring. Hins vegar var bætt við heimild þessara aðila til að öðlast eignarréttindi yfir fasteignum á grundvelli frjálsra fjármagnsflutninga á EES-svæðinu, án þess að getið væri um að nýting réttarins til fjármagnsflutninga tengdist nýtingu hinna þriggja frelsisþáttanna (frjálsrar farar fólks, staðfesturéttar og þjónustustarfsemi). Eins og áður segir rann tímabundin aðlögun Íslands að fjárfestingarreglum EES-samningsins úr gildi árið 1997 en reglugerð nr. 697/1995, með síðari breytingum, sem sett var með stoð í lögum nr. 19/1966, hafði ekki verið breytt til samræmis við það. Ljóst er að hugsunin með setningu nýrrar reglugerðar nr. 702/2002 var að bæta úr þessum vanköntum. Aftur á móti virðist ekki hafa verið hugað að því við setningu reglugerðarinnar að binda réttinn til fjármagnsflutninga við nýtingu hinna frelsisþáttanna, eins og ráðgert var þegar lög nr. 19/1966 voru löguð að EES-samningnum árið 1993 í kjölfar aðildar Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu.

III. Meginatriði frumvarpsins.

Í fyrsta lagi eru lagðar til breytingar á almennum skilyrðum þess að einstakir menn öðlist eignar- eða afnotarétt yfir fasteignum hér á landi. Mælt verði fyrir um það að einstakir menn þurfi að vera íslenskir ríkisborgarar eða með lögheimili á Íslandi, þó með þeim fyrirvara að réttur hinna síðargreindu manna einskorðist við fasteign hér á landi, til að halda þar heimili, og frístundahús, enda fylgi slíkum fasteignum einungis venjuleg lóðarréttindi en ekki önnur réttindi, svo sem veiðiréttur eða vatnsréttindi. Þá verði mælt fyrir um að ráðherra setji í reglugerð nánari fyrirmæli um til hvaða fasteigna og réttinda fyrrgreindur réttur einstaklinga með lögheimili hér á landi taki og framkvæmd réttarins að öðru leyti.

Í öðru lagi er lagt til að heimild ráðherra til að veita undanþágu frá almennum skilyrðum laga nr. 19/1966 með stjórnvaldsákvörðun til beinnar notkunar fasteignar í atvinnustarfsemi, verði að hluta færð til fyrri vegar og afmörkuð nánar. Þannig verði mælt fyrir um að ráðherra hafi heimild til að veita leyfi til að víkja frá almennum skilyrðum laga nr. 19/1966 samkvæmt umsókn frá þeim sem hefur rétt til að stunda atvinnurekstur hér á landi og vill öðlast eignar- eða afnotarétt yfir fasteign til beinnar notkunar í atvinnustarfsemi sinni eða til að halda þar heimili, enda fylgi henni einungis venjuleg lóðarréttindi, en ekki önnur réttindi, svo sem veiðiréttur eða vatnsréttindi.

Í þriðja lagi er lagt til að mælt sé fyrir um að í heimild ráðherra til að veita undanþágu frá almennum skilyrðum laga nr. 19/1966 með stjórnvaldsákvörðun til beinnar notkunar fasteignar í atvinnustarfsemi felist heimild til að veita slíka undanþágu, að fullnægðum skilyrðum ákvæðisins, en ekki fortakslaus skylda.

Í fjórða lagi er lagt til að mælt sé fyrir um að ráðherra hafi heimild til að veita leyfi til að víkja frá almennum skilyrðum laga nr. 19/1966 með stjórnvaldsákvörðun samkvæmt umsókn frá þeim sem hefur sérstök tengsl við Ísland, svo sem fyrir sakir ætternis, og vill öðlast eignar- eða afnotarétt yfir fasteign hér á landi, til að halda þar heimili, og frístundahús, enda fylgi slíkum fasteignum einungis venjuleg lóðarréttindi en ekki önnur réttindi, svo sem veiðiréttur eða vatnsréttindi. Þá verði mælt fyrir um að ráðherra setji í reglugerð nánari fyrirmæli um til hvaða fasteigna og réttinda fyrrgreindur réttur taki og framkvæmd réttarins að öðru leyti.

Í fimmta lagi er lagt til að lögbundin undanþága frá almennum skilyrðum laga nr. 19/1966 er varðar undanþágur til handa aðilum innan EES-svæðisins, EFTA-ríkjanna og Færeyja, verði takmörkuð við þá aðila sem njóta réttar hér á landi samkvæmt reglum EES-samningsins um frjálsa fólksflutninga, staðfesturétt eða þjónustustarfsemi. Í heimildinni felist ekki sjálfstæður réttur til að öðlast eignar- eða afnotaréttindi yfir fasteignum hér á landi á grundvelli reglunnar um frjálsa fjármagnsflutninga, heldur einungis réttur til að fjárfesta hér á landi að því marki sem væri fyrrgreindum aðilum nauðsynlegt til að nýta réttindi sín til frjálsra fólksflutninga, staðfestu og þjónustustarfsemi.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Um a-lið.

Allt frá setningu laga nr. 19/1966 var mælt fyrir um að einstakir menn þyrftu að fullnægja þeim skilyrðum að vera íslenskur ríkisborgari eða með lögheimili á Íslandi samfellt í að minnsta kosti fimm ár, til þess að geta öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteignum hér á landi. Með lögum nr. 136/2001 var tímaskilyrðið numið brott, einkum með vísan til mikils fjölda umsókna af hálfu útlendinga um undanþágu frá því. Samkvæmt athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 136/2001 var markmið breytingarinnar einkum að færa

gildandi rétt í það horf, að einungis þeir útlendingar sem ekki ættu lögheimili á Íslandi, þyrftu að sækja um sérstakt leyfi til að öðlast eignarréttindi yfir fasteignum hér á landi.

Í núgildandi ákvæði 1. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966, með síðari breytingum, er mælt fyrir um að einstakir menn þurfi að vera íslenskir ríkisborgarar eða með lögheimili á Íslandi til að öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteignum hér á landi, þar á meðal veiðirétt, vatnsréttindi eða önnur fasteignaréttindi, skv. 1. mgr. 1. gr. laganna. Lagt er til að óbreytt verði skilyrði um íslenskan ríkisborgararétt til að öðlast fyrrgreind réttindi, sbr. a-lið a-liðar 1. gr. frumvarpsins. Á hinn bóginn eru lagðar til breytingar á skilyrðinu um lögheimili á Íslandi, sbr. b-lið sama liðar.

Í fyrri málslið b-liðar a-liðar 1. gr. er lagt til nýmæli um að réttur einstakra manna, með lögheimili á Íslandi, til að öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteignum, verði einskorðaður við fasteign hér á landi, til að halda þar heimili, og frístundahús, enda fylgi slíkum fasteignum einungis venjuleg lóðarréttindi en ekki önnur réttindi, svo sem veiðiréttur eða vatnsréttindi.

Tilgangur þessarar heimildar er að koma til móts við einstaklinga sem eiga lögheimili hér á landi, þar á meðal aðra en þá sem koma hingað til lands í atvinnuskyni og eiga þess kost að neyta undanþáguheimildar b-liðar 1. gr. frumvarpsins, sbr. 1. tölul. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966, og gera þeim kleift að öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteign hérlendis, til að halda þar heimili, og frístundahús, enda fylgi slíkum fasteignum einungis venjuleg lóðarréttindi. Að baki heimildinni hvíla þó einnig hagkvæmnisrök enda tekur ákvæðið til allra þeirra sem lögheimili eiga á Íslandi og heimilar að þeir öðlist fyrrgreind fasteignaréttindi án þess að sérstaks leyfis ráðherra þarfnist við með tilheyrandi fyrirhöfn af hálfu stjórnvalda og aðilanna sjálfra.

Fasteignahugtakið er víða skilgreint í íslenskum lögum en í því samhengi vísast einkum til 3. gr. laga nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna, og 2. gr. laga nr. 40/2002, um fasteignakaup. Í fyrri málslið b-liðar a-liðar 1. gr. frumvarpsins er lagt til að réttur einstakra manna með lögheimili hér á landi taki annars vegar til fasteignar til að halda þar heimili. Er heimildin samkvæmt því bundin við þær fasteignir sem eru aðila nauðsynlegar til heimilishalds og þar er fyrst og fremst átt við íbúðarhúsnæði. Hins vegar er í ákvæðinu lagt til að réttur einstaklinga með lögheimili hér á landi taki til frístundahúsa. Það hugtak er m.a. skilgreint í 1. málsl. 2. tölul. 2. gr. laga nr. 75/2008, um frístundabyggð og leigu lóða undir frístundahús, á þann veg að það sé hús utan þéttbýlis sem aðallega er nýtt til að fólk geti dvalist þar tímabundið til að eyða frítíma sínum og þar sem að öðru jöfnu er óheimilt að hafa skráð lögheimili. Í báðum tilvikum er lagt til að heimild einstakra manna með lögheimili hér á landi verði takmörkuð við venjuleg lóðarréttindi, en með því er átt við leigu- eða eignarlóðir sem sveitarfélög eða einkaaðilar láta af hendi undir húseignir til einkanota. Á þann veg er tryggt að heimildin sé bundin við þær fasteignir sem eru einstaklingi nauðsynlegar til að halda þar heimili, þ.e. íbúðarhúsnæði með nauðsynlegum lóðarréttindum eftir atvikum, og skika lands sem nýttur hefur verið undir frístundahús og afmarkaður er í samningi eða skipulagi, sbr. til hliðsjónar skilgreiningu 3. tölul. 2. gr. laga nr. 75/2008 á lóð undir frístundahús. Þá eru önnur réttindi, svo sem veiðiréttur eða vatnsréttindi, undanskilin fyrrgreindum rétti einstakra manna með lögheimili hér á landi til að öðlast hin nánar tilteknu fasteignaréttindi.

Í síðari málslið b-liðar a-liðar 1. gr. er lagt til að ráðherra setji í reglugerð nánari fyrirmæli um til hvaða fasteigna og réttinda fyrrgreindur réttur einstaklinga með lögheimili hér á landi taki, þar á meðal fyrirmæli um umfang þeirra lóðarréttinda sem um ræðir, og framkvæmd réttarins að öðru leyti.

Um b-lið.

Í núgildandi ákvæðum 2. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966, með síðari breytingum, er mælt fyrir um að ráðherra veiti leyfi til að víkja frá skilyrðum 1. mgr. sömu greinar annars vegar samkvæmt umsókn frá þeim sem hefur rétt til að stunda atvinnurekstur hér á landi og vill öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteign til beinnar notkunar í atvinnustarfsemi sinni eða til að halda þar heimili, sbr. 1. tölul. 2. mgr. 1. gr. laganna, og hins vegar ef annars þykir ástæða til, sbr. 2. tölul. 2. mgr. 1. gr. þeirra. Lagt er til að undanþáguheimild 1. tölul. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 verði afmörkuð nánar til þess að hún nái betur tilgangi sínum, sbr. 1. tölul. b-liðar 1. gr. frumvarpsins, og að felld verði brott óskilyrt heimild ráðherra í 2. tölul. 2. mgr. 1. gr. laganna til að víkja frá almennum skilyrðum þeirra. Þá er lagt til það nýmæli í 2. tölul. b-liðar 1. gr. frumvarpsins að ráðherra hafi heimild til að veita leyfi til að víkja frá almennum skilyrðum 1. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 samkvæmt umsókn frá þeim sem hefur sérstök tengsl við landið, svo sem fyrir sakir ætternis.

Með setningu laga nr. 23/1991 voru heimildir erlendra aðila til eignar- og afnotaréttar yfir fasteignum rýmkaðar. Breytingarnar var að rekja til laga nr. 34/1991, um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, er fólu í sér endurskoðun og samræmingu dreifðra lagaákvæða sem þá giltu um heimildir erlendra aðila til að fjárfesta í atvinnurekstri hér á landi og reist voru á sjónarmiðum um aukið frelsi í viðskiptum með fjármagn, vöru og þjónustu.

Með lögum nr. 23/1991 voru gerðar tilteknar breytingar á lögum nr. 19/1966, þar á meðal var lögfest undanþáguheimild þar sem mælt var fyrir um að ekki þyrfti leyfi ráðherra til að öðlast eignar- og afnotarétt yfir fasteignum á Íslandi ef um væri að ræða aðila sem ekki uppfyllti almenn skilyrði þar að lútandi í 1. til 4. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 ef viðkomandi aðili hefði rétt til að stunda atvinnurekstur hér á landi og vildi öðlast fyrrgreindan rétt yfir fasteign til eigin nota eða til notkunar í atvinnustarfsemi sinni, enda fylgdu henni einungis venjuleg lóðarréttindi, en ekki önnur réttindi, svo sem veiðiréttur eða vatnsréttur. Með lögum nr. 133/1993 voru gerðar breytingar á ákvæðinu og það einfaldað. Við það tilefni var orðalagi ákvæðisins breytt á þá leið að nú var tiltekið að ráðherra veitti leyfi til að víkja frá almennum skilyrðum 1. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 til að öðlast eignar- og afnotarétt yfir fasteignum, auk þess sem horfið var frá því að binda heimildina við „venjuleg lóðarréttindi“.

Af orðalagi núgildandi ákvæðis 1. tölul. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966, sbr. 20. gr. laga nr. 133/1993, má ráða að aðili verður að fá sérstakt leyfi ráðherra til að nýta sér rétt samkvæmt undanþáguheimildinni þótt lögskýringargögn gefi til kynna að vilji löggjafans hafi verið á þann veg að samkvæmt undanþáguheimildinni væri ráðherra skylt að veita leyfi til að víkja frá almennum skilyrðum laganna að uppfylltum áskilnaði ákvæðisins. Lagt er til í ákvæði 1. tölul. b-liðar 1. gr. frumvarpsins að mælt verði fyrir um *heimild* ráðherra til að veita aðilum leyfi en *ekki skyldu* með vísan til þess að ekki sé ástæða til að binda hendur ráðherra á þann veg að skylda hann til útgáfu leyfis, enda hvílir engin almenn þjóðréttarleg skuldbinding á íslenska ríkinu um að veita erlendum ríkisborgurum tiltekin atvinnuréttindi eða önnur réttindi.

Tilgangur undanþáguheimildarinnar er samkvæmt texta ákvæðisins að koma til móts við þá aðila sem hafa rétt til að stunda atvinnurekstur hér á landi og vilja öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteign til beinnar notkunar í atvinnustarfsemi sinni eða til að halda þar heimili. Í 1. tölul b-liðar 1. gr. frumvarpsins er lagt til að heimildin verði á ný takmörkuð við „venjuleg lóðarréttindi“. Á þann veg er tryggt að heimildin sé bundin við þær fasteignir sem eru aðila nauðsynlegar til beinnar notkunar í atvinnustarfsemi sinni eða til að halda þar heimili, þ.e. atvinnu- eða íbúðarhúsnæði, enda var það upphaflegt markmið heimildarinnar

að liðka fyrir atvinnurekstri erlendra aðila. Af því leiðir einnig að heimildin tekur ekki til þess að veita erlendum aðilum önnur viðamikil fasteignaréttindi á Íslandi á borð við jarðir í landbúnaðarnotum eða til að koma upp sumarhúsabyggð í atvinnuskyni.

Núgildandi ákvæði 2. tölul. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 hefur að geyma óskilyrta heimild ráðherra til að veita undanþágu frá meginreglu laganna um bann við eignar- og afnotarétti erlendra aðila á fasteignum hér á landi „ef annars þykir ástæða til“. Heimild á borð við þessa hefur verið í lögum allt frá setningu laga nr. 63/1919, um eignarrjett og afnotarjett fasteigna. Samkvæmt þeim lögum var *heimilisfesti* skilyrði eignarráða yfir fasteign hér á landi og má rekja undanþáguheimildina til þeirrar skipanar, en fyrirkomulagið þótti bitna hart á þeim Íslendingum sem heimilisfastir voru erlendis. Hin óhefta heimild ráðherra til að veita undanþágur frá skilyrðum laga nr. 19/1966 hefur sætt gagnrýni í gegnum tíðina, enda eru opnar heimildir af þessu tagi fátíðar. Algengara er að löggjafanum sé falið að ákveða í aðalatriðum hvaða undanþágur skuli veita frá skilyrðum laga eða að í lögum sé að finna reglugerðarheimildir þar sem löggjafinn ákveður hvaða undanþágur verði veittar frá skilyrðum laga og hvert umfang þeirra sé, en ráðherra sé falið að mæla nánar fyrir um inntak og framkvæmd reglnanna.

Eignarráð fasteignareigenda á Íslandi eru umfangsmikil og undir þau heyrir m.a. eignarréttur að auðlindum í jörðu og vatnsréttindi, þar á meðal orkunýtingarréttur. Eignarhald á fasteignum hér á landi hefur því mikla þýðingu fyrir samfélagið allt. Lagt er til að hin óskilyrta heimild ráðherra verði felld brott úr 2. tölul. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966, með vísan til þess að eðlilegast sé að löggjafinn hafi sjálfur með höndum ákvörðunarvald um hvernig haga skuli undanþágum frá skilyrðum laganna.

Loks er sem fyrr greinir lagt til það nýmæli í fyrri málslið 2. tölul. b-liðar 1. gr. frumvarpsins að ráðherra hafi heimild til að veita leyfi til að víkja frá almennum skilyrðum 1. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 samkvæmt umsókn frá þeim sem hefur sérstök tengsl við Ísland, svo sem fyrir sakir ætternis. Er heimildinni ætlað að koma til móts við þá einstaklinga sem hafa sérstök tengsl við landið, á borð við afkomendur brottfluttra Íslendinga, sem hvorki hafa íslenskan ríkisborgararétt né eiga lögheimili hér á landi en vilja í krafti tengsla sinna við Ísland eiga hér athvarf í formi íbúðarhúsnæðis eða frístundahúss. Um merkingu annarra hugtaksskilyrða ákvæðisins vísast í athugasemdir um nýmæli b-liðar a-liðar 1. gr. frumvarpsins. Í síðari málslið 2. tölul. b-liðar 1. gr. frumvarpsins er lagt til að ráðherra setji í reglugerð nánari fyrirmæli um til hvaða fasteigna og réttinda fyrrgreindur réttur taki, þar á meðal fyrirmæli um umfang þeirra lóðarréttinda sem um ræðir, og framkvæmd réttarins að öðru leyti.

Um c-lið.

Lagt er til að felld verði brott tilvísun til fjármagnsflutninga í 1. málsl. 2. tölul. 4. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966, sbr. 1. mgr. laga nr. 14/1997, með vísan til þess að skuldbindingar íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningurinn fela ekki í sér skyldu til að veita almenna heimild til fjárfestinga í fasteignum hér á landi heldur þarf að gera aðilum sem heyra undir samninginn kleift að nýta réttindi sín til frjálsra fólksflutninga, staðfesturéttar og þjónustustarfsemi og réttinn til frjálsra fjármagnsflutninga í tengslum við hver hinna þriggja réttinda. Það er áréttað í nýmæli 2. málsl. c-liðar 1. gr. frumvarpsins þar sem lagt er til að kveðið verði á um rétt aðila sem um getur í 1. málsl. til að nýta sér rétt til fjármagnsflutninga samkvæmt reglum þeirra samninga sem vísað er til í 1. málsl., að því marki sem þeim er það nauðsynlegt til að neyta réttarins til frjálsrar farar fólks, staðfesturéttar og þjónustustarfsemi, enda kann rétturinn til fjármagnsflutninga að vera nauðsynlegur þáttur í nýtingu hinna þriggja frelsis-

þáttanna. Rétt þykir að taka með afdráttarlausum hætti af skarið um að fjármagnsflutningar séu heimilir að því leyti sem þeir fara fram í fyrrgreindum tilgangi þótt EES-samningurinn veiti þessum aðilum ekki sjálfstæðan rétt til að fjárfesta í fasteignum hér á landi. Um þessi atriði vísast m.a. til álitsgerðar Jens Hartig Danielsen, prófessors við lagadeild Háskólans í Árósum, og Stefáns Más Stefánssonar, prófessors við lagadeild Háskóla Íslands, 6. desember 2012, um reglur EES-samningsins um frjálsa fjármagnsflutninga og fjárfestingu í fasteignum.

Um 2. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19 6. apríl 1966, með síðari breytingum (skilyrði, undanþágur o.fl.).

Með frumvarpi þessu eru lögð til hert skilyrði fyrir undanþáguheimildum í núverandi lögum um eigna- og afnotarétt erlendra aðila yfir fasteignum hér á landi. Með vísan til skuldbindinga íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum hefur á umliðnum árum verið aukið við heimildir erlendra aðila til að öðlast fasteignaréttindi hér á landi. Breytingarnar sem felast í þessu frumvarpi miða að því að herða aftur á skilyrðum undanþáguheimildanna sem fengnar voru erlendum aðilum til að öðlast rétt yfir fasteignum hér á landi. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að þessar tillögur séu einkum reistar á því að gengið hafi verið lengra en skylt var í aðlögun íslensks réttar að EES-rétti í kjölfar þess að íslenska ríkið tókst á hendur skyldur samkvæmt EES-samningnum. Að auki hafi ýmsar forsendur undanþáguheimilda núverandi laga breyst á þeim tíma sem liðinn er frá því þær voru leiddar í lög sem hafi leitt til þess að gildandi lög veita rýmri heimildir en vilji löggjafans stóð upphaflega til.

Verði frumvarpið að lögum verður ekki séð að það muni hafa áhrif á útgjöld ríkissjóðs.