

Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna (óskipt sameign, landamerki o.fl.).

Frá minni hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Verði frumvarp þetta að lögum er um slys í löggjafarstarfi að ræða. Minni hlutinn vill byrja á því að vísa til bókunar undirritaðs um málið á fundi allsherjar- og menntamálanefndar 26. apríl 2022, þar sem kemur m.a. fram að um er að ræða breytingar á mikilvægum laga-bálkum, sbr. fundargerð. Heiti frumvarpsins nær ekki til mikilvægustu ákvæði þess, 11. gr., sem lítur að fjárfestingu erlendra aðila, þar sem reynt er að koma í veg fyrir sniðgöngu erlendra aðila með staðfestu á Evrópska efnahagssvæðinu við kaup á jörðum og fasteignum hér á landi. Heiti frumvarpsins er sagt „varða eignarráð og nýtingu fasteigna (óskipt sameign, landamerki o.fl.)“. Ekki er minnst einu orði á jarðakaup erlendra aðila í heiti frumvarpsins en gera má ráð fyrir að þetta grundvallarmál falli undir „o.fl.“ í heiti frumvarpsins.

Með frumvarpinu er verið að tryggja ríkinu forkaupsrétt á jörðum, með breytingu á lögum um menningarminjar, nr. 80/2012. Einnig er verið að gera breytingar á lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, sem eru grundvöllur skattheimtu í landinu. Verið er að setja meira en 100 ára gömul lög um landamerki frá árinu 1919 inn í lög um fasteignamat, sem eru grundvöllur skattheimtu í landinu, eins og áður sagði. Önnur ákvæði kveða á um kvaðir á landeigendur.

Ljóst er að við samningu frumvarpsins hefur friðhelgi eignarréttar landeigenda, sem varinn er í 72. gr. stjórnarskrárinnar, mætt afgangi og gott ef ekki hunsaður. Umfjöllun frumvarpsins um samspil þess og eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar er ótrúlega rýr.

Friðhelgi eignarréttarins er tryggð í 72. gr. stjórnarskrár lýðveldisins. Þar eru þessi grundvallarréttindi og drifkraftur velmegunar tryggð. Öll lagafrumvörp sem lúta að eignarrétti einstaklinga, hvort sem er á landi eða öðrum eignum, ber ætíð að skoða út frá friðhelgi eignarréttarins og ætíð ber að rökstyðja það sérstaklega sé ætlunin að takmarka hann. Það er ekki gert í frumvarpi þessu.

Breyting á jarðalögum, nr. 81/2004

Fyrirsvar jarða í sameign – skylda til að tilnefna og tilnefning sýslumanns á fyrirsvarsmanni (a-liður 2. gr.).

Frumvarpinu er m.a. ætlað að koma til móts við kröfur opinberra aðila í samskiptum sínum við landeigendur og gera opinberum aðilum þægilegra að hafa samskipti við landeigendur, t.d. með ákvæði um skyldu landeigenda til að skipa fyrirsvarsmann. Í a-lið 2. gr. frumvarpsins (7. gr. a.) er kveðið á um breytingu á jarðalögum og skyldu eigenda jarða eða annars lands, þar sem eru þrír eða fleiri eigendur, til að tilnefna fyrirsvarsmann. Þar er jafnframt kveðið á um að hafi sýslumanni ekki verið tilkynnt um fyrirsvarsmann skal sýslumaður tilnefna þann fyrirsvarsmann sem stærstan eignarhlut á. Ef tveir eða fleiri eiga jafnan eignarhlut

tilnefni sýslumaður einn þeirra sem fyrirvarsmann. Slík skylda gengur lengra en nauðsyn er og gengur því gegn friðhelgi eignarréttar.

Í 9. gr. gílandi jarðalaga er sambærilegt ákvæði þar sem kveðið er á um fyrirvar jarða í sameign o.fl. Í ákvæðinu kemur fram að ef eigendur jarðar eða annars lands sem lög þessi gilda um eru fleiri en þrjú fjárráða einstaklingar eða lögaðili sé þeim skylt að tilnefna fyrirvarsmann sem hafi umboð til að koma fram fyrir hönd annarra eigenda jarðarinnar við úrlausn mála sem lúta að réttindum og skyldum eigenda, taka ákvarðanir um daglegan rekstur og hagsmunagæslu vegna sameignarinnar, minni háttar viðhald og viðgerðir, svo og bráðnauðsynlegar og brýnar ráðstafanir sem ekki þola bið. Fyrirvarsmenn skal tilkynna til sýslumanns er þinglýsi þeirri tilkynningu á viðkomandi fasteign, svo og tilkynningum um breytingar á fyrirvarsmönnum. Núgildandi ákvæði 9. gr. jarðalaga er nægjanlegt að mati minni hlutans.

Í lok 1. mgr. 2. gr. a frumvarpsins er kveðið á um að sýslumaður skuli tilnefnda fyrirvarsmann sem eigi stærstan hluta hafi honum ekki verið tilkynnt um fyrirvarsmann, þetta gengur gegn forræði landeigenda yfir landareign sinni og þar með friðhelgi eignarréttar landeigenda sem tryggð er í stjórnarskránni. Ljóst er að ef sýslumaður tilnefni fyrirvarsmann jarðar án atbeina annarra eigenda er verið að ganga á eignarrétt þeirra og forræði yfir landareign sinni. Fyrirvarsmáður tilnefndur af sýslumanni án atbeina annarra eigenda jarðarinnar hefur ekki það umboð sem kveðið er á um í 2. mgr. 2. gr. a frumvarpsins varðandi m.a. að koma fram fyrir hönd annarra eigenda jarðarinnar við úrlausn mála.

Umboð fyrirvarsmanns sem tilnefndur er af sýslumanni skv. 1. mgr. er umboð sem ekki er veitt af eignum. Slíkt umboð brýtur gegn reglum um umboð og stenst ekki forræði eigenda jarðar á landi sínu, forræði sem varið er í eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar.

Raunar má segja að núgildandi 9. gr. jarðalaga um skyldu til að skipa fyrirvarsmann gangi of langt enda hefur því ákvæði ekki verið framfylgt. Líkt og kemur fram í athugasemdum við a-lið 2. gr. frumvarpsins hefur ákvæði 9. gr. jarðalaga um fyrirvarsmann ekki haft það vægi sem að var stefnt. Sýslumenn fá ekki tilkynningar um fyrirvarsmenn og hlutverk þeirra er óljóst í veigamiklum atriðum. Skal engan undra, sérstaklega þegar litið er til friðhelgi eignarréttarins.

Rétt væri að hafa um þetta atriði heimildarákvæði en ekki lagaskyldu, þar sem sveitarfélag gæti óskað eftir því við landeigendur að þeir tilnefndu fyrirvarsmann vegna nauðsynlegra samskipta við stjórnvöld í ákveðnum málum. Það fæli í sér skýrt afmarkað umboð landeigenda til fyrirvarsmanns sem byggði á samvinnu þeirra í nauðsynlegum samskiptum við hið opinbera.

Ákvörðunartaka (c-liður 2. gr.).

Í c-lið 2. gr. frumvarpsins er kveðið á um ákvarðanatöku sameigenda. Hér er um mikilvægt ákvæði að ræða, en því miður ber ákvæðið þess merki sökum óskýrleika að hafa ekki verið nægjanlega unnið. Hvaða ráðstafanir eru t.d. óvenjulegar og meiri háttar? Mikilvægt er að sameigendur jarða fái upplýsingar um það eigi lagaákvæði um ákvarðanatöku þeirra að vera til bóta. Ákvæðið þarfnast verulegrar lagfæringar.

Í 3. mgr. c-liðar 2. gr. kemur fram að samþykki 2/3 hluta sameigenda, bæði miðað við fjölda og eignarhluta, þurfi til ákvarðana um ráðstafanir og hagnýtingu sem ekki teljast venjulegar en verða þó hvorki taldar óvenjulegar eða meiri háttar. Til þessa telst m.a. ráðstöfun á jörð með byggingarbréfi samkvæmt ábúðarlögum.

Hvaða ákvarðanir teljast ekki venjulegar en jafnframt hvorki óvenjulegar eða meiri háttar er óljóst. Þetta ákvæði mun valda sameigendum vandræðum við ákvörðun á því hvenær sam-

þykki 2/3 hluta sameigenda er nauðsynlegt. Þá er betur heima setið en af stað farið. Mun betra er að sleppa slíku lagaákvæði.

Forkaupsréttur sameigenda (d-liður 2. gr.)

Minni hlutinn gerir ekki athugasemdir við d-lið 2. gr. frumvarpsins um forkaupsrétt sameigenda og telur það vera til bóta.

Breyting á lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001.

Lög um landamerki nr. 41/1919 verða kafli í lögum um skráningu og mat fasteigna.

Í 5. gr. frumvarpsins er lagt til að á eftir I. kafla laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, komi nýr kafli, I. kafli A, Merki fasteigna, með 11 nýjum greinum, 6. gr. a – 6. gr. k. Með 10. gr. frumvarpsins er lagt til að heiti laganna verði: Lög um skráningu, merki og mat fasteigna. Í 2. tölul. 3. mgr. 13. gr. frumvarpsins er kveðið á um að lög um landamerki o.fl., nr. 41/1919, falli úr gildi. Í stað þeirra laga komi nýr kafli í lög nr. 6/2001.

Landamerkjälög frá landnámi til ársins 1919.

Frá landnámi hafa lög um landmerki og afmörkun lands verið ein af mikilvægustu lögum landsins. Ætíð hafa lögin gengið út frá því að landeigendur marki land sitt gagnvart hver öðrum. Samkvæmt lögum um skráningu og mat fasteigna fer Þjóðskrá Íslands með yfirstjórn fasteignaskráningar. Hér er því verið að gera grundvallarbreytingu á stöðu lagareglna um landamerki í landinu.

Segja má að lög um landamerki séu tvenns konar, annars vegar málsmeðferðarreglur við afmörkun lands og hins vegar efnisreglur um afmörkun lands. Í Grágás eru ákvæði um landamerkjámál. Almennt var manni skylt að leggja löggarð eða merkjagarð um land sitt ásamt þeim er átti land að því, ef sá krafðist þess. Skyldi garði haldið við. Menn þurftu ekki að girða, ef landeigendur samliggjandi jarða voru sammála um að gera það ekki. Milli margra jarða hafa því engir löggarðar verið lagðir. Menn hafa þar sett einhver merki eða miðað við örnefni sem er mun algengara.

Í Jónsbók eru fyrirmæli um merkjamál en sömu meginreglur eru þar um garðlagsskyldu og í Grágás. Engin önnur trygging en hagsmunir landeigenda voru fyrir því að gerð væru glögg landamerki eða þeim væri vel haldið við. Í bæði Grágás og Jónsbók eru ákvæði um skyldu seljanda til að greina merki jarðar og ganga á merki ef kaupandi krafðist þess. Ekki var þó skylt að ganga merki á fjöllum þar sem vatnaskil voru milli héraða.

Við einveldið 1662 hurfu leifar löggjafarvalds Alþingis. Lögbækur fyrir Danmörk og Noreg komu fljótlega en sú fyrir Ísland kom aldrei. Á átjándu öld komu óljósar konungstilskipanir um gildi norskra laga á Íslandi. Leiddi það til réttaróvissu og voru dómur oft byggðir á dönskum og norskum lögum, sem ekki höfðu verið sett fyrir Ísland eða birt hér. Réttaróvissa var um gildi ákvæða Jónsbókar. Reglur Norsku Laga Kristjáns V. Danakonungs frá 15. apríl 1687 um landamerkjámál og skyld mál voru notaðar hér samkvæmt konungsbréfi 1732 og síðari lagaboðum um sama efni, en þær voru einungis um dómsmeðferð. Norsku lögin voru felld úr gildi með núgildandi lögum nr. 41/1919 um landamerki o.fl. Einnig, líkt og þar segir: „svo og öll önnur ákvæði í lögum, sem koma í bága við lög þessi.

Í Jónsbókarútgáfu 1858 reyna t.d. amtmaður Norður- og Austur-amtsins og sýslumaður Eyjafjarðarsýslu að gera grein fyrir hvað úr Jónsbók sé gildandi réttur í landinu. Ákvörðun um hvað eru sett lög í landinu eru ekki á hendi framkvæmdavaldsins, sýslumanna, ritstjórnar lagasafnsins eða nefndar um grisjun laga og lagahreinsun líkt og þeirrar sem skipuð var árið 1985.

Á fyrstu árum hins endurreista Alþingis – stofnað með konungstilskipun 1843 og kom fyrst saman 1845 – komu fram bænaskrár frá ýmsum héruðum til hins ráðgefandi Alþingis um að samdar yrðu glöggar landamerkjalyðsingar jarða. Málið kom fyrst fyrir Alþingi 1847 en því var frestað. Árið 1849 var stjórnin beðin að leggja fram frumvarp en því var ekki sinnt. Málið lá í þagnargildi 28 ár eða til 1877 er frumvarp til laga um landamerki og gjörðir í landaþrætumálum kom fyrir Alþingi. Þá var kosin nefnd um málið sem samdi nýtt frumvarp, en stjórnarskráin 1874 hafði þá veitt Alþingi takmarkað lögjafarvald með synjunarvaldi konungs sem hann beitti nokkrum sinnum. Málið kom aftur fyrir Alþingi 1879 en varð ekki útrætt vegna tímaskorts. Árið 1881 tók Alþingi frumvarpið fyrir og samþykkti það árið eftir sem lög eftir áratuga umfjöllun.

Með landamerkjalögum 1882 er, líkt og áður sagði, fyrst berum orðum lögskipað að landeigendur skuli gera merki um lönd sín og halda þeim merkjum við, og að gerð skuli landamerkjaskrá fyrir hverja jörð sem afhent er sýslumanni. Með lögnum var veittur 5 ára frestur til að lýsa landamerkjum. Fresturinn var lengdur um 2 ár með lagabreytingu 1887.

Ljóst er að setning landamerkjalaga árið 1882 var mikilvægur áfangi á vegferð Íslendinga til sjálfstæðis árið 1918. Fyrir þjóð sem var að vakna til sjálfstæðis var skýr afmörkun eignarhalds á landi mikilvæg fyrir landnýtingu og efnahag, enda eignarrétturinn undirstaða atvinnufrelsis og drifkraftur framtaksssemi og velmegunar. Eignarréttur á landi er grundvallaratriði í inntaki mannréttindaverndar í landinu og mun vera um ókomna tíð.

Í ljósi þessa er óskiljanlegt að verið sé að fella úr gildi 100 ára gömul sérlög um landamerki með því að setja lagaákvæði um landamerki inn í lög um fasteignamat. Þau lög eru grundvöllur skattheimtu í landinu og kveða á um mat fasteigna í þeim tilgangi. Lög um landamerki o.fl. frá árinu 1919 þarfnast endurskoðunar en það er sérverkefni og ber að gera með setningu nýrra laga um landamerki, ekki sem kafla í lögum um fasteignamat. Landeigendur hafa frá landnámi afmarkað land sitt sín á milli gagnvart aðliggjandi jörðum en ekki gagnvart stjórnvöldum og þá hvorki vegna skattheimtu né annarrar hagsmuna stjórnvalda.

Glögg merki milli jarða frá náttúrunnar hendi (a-liður 5. gr.).

Séu efnisákvæði 5. gr. frumvarpsins (6. gr. a – 6. gr. k) skoðuð sést að ekki er gengið út frá glöggum merkjum frá náttúrunnar hendi sem grundvallarreglu og upphafspunkti við afmörkun jarða og að án þeirra sé merkjaskylda. Í 3. mgr. a-liðar 5. gr. segir að í þeim tilfellum þar sem merki eru ekki hnitsett eða glögg frá náttúrunnar hendi sé eigendum skylt að viðhalda eldri merkjum eða setja ný.

Útgangspunkturinn við afmörkun jarða virðist eiga að verða skylda að draga upp merkin með hnitum, enda liggi ekki fyrir þinglýst og glögg afmörkun, sé tekið mark af upphafsákvæði hins nýja kafla um merki fasteigna í fasteignamatslögnum.

Er engu líkara en að hinn nýi kafli um merki fasteigna í lögum um mat fasteigna sé gerður fyrir stjórnvöld og teiknistofur landsins, ekki út frá hagsmunum og þörfum landeigenda. Afmörkun lands með hnitum getur verið til hagsbóta. Æskilegt er að ákvæði væri um hana í lögum og þá um að landeigendur geti dregið upp merki á landi sínu með hnitum og þinglýst kjósi þeir það til hagsbóta sín á milli og varðandi nýtingu lands síns. Það væri frekari sönnun og staðfesting afmörkunar jarða þeirra, ásamt landmerkjalýsingu í landamerkjaskrá líkt og lög kveða á um. Aðalatriðið er að hér ætti að vera heimildarákvæði um hnitsetningu en ekki lagaskylda á landeigendum. Það eru hin sýnilegu landmerki sem eiga að vera grundvöllurinn og lagaskylda á landeigendum að viðhalda merkjum þar sem eigi eru af völdum náttúrunnar glögg merki milli jarða.

Landnáma er elsta heimildin um landnám Íslands 874-930 og veitir upplýsingar um numið land og landnámsmenn og ættir þeirra. Landnámsmenn þáðu ekki land sitt úr hendi konungs líkt og venja var í Evrópu, heldur með því að marka sér land gagnvart öðrum landnámsmönnum. Núgildandi lög um landamerki o.fl. frá 1919 byggja á þessari grundvallarforsendu um að landeigendur mörkuðu land sitt gagnvart hver öðrum. Landnáma vísar til þess að landnámsmenn hafi markað land sitt með glöggum merkjum milli jarða af náttúrunnar völdum. Í Landnámu segir um landnám Ingólfs Arnarsonar, „Ingólfur nam land milli Ölfusár og Hvalfjarðar fyrir utan Brynjudalsá, milli og Óxarár, og öll nes út.“ Hin glöggu landamerki af náttúrunnar völdum eru hér Ölfusá og Brynjudalsá. Í Landnámu segir einnig „Eiríkur hét maður, er nam Dýrafjörð og Sléttanes til Stapa og til Háls hins ytra í Dýrafirði.“ Hin glöggu landamerki af náttúrunnar hendi eru hér Stapi utan Stapadals í Arnarfirði og Háls hin ytri í Dýrafirði.

Um glögg merki milli jarða af völdum náttúrunnar er skýrt kveðið á um 1. gr. núgildandi laga um landamerki o.fl., nr. 41/1919, sem segir: „Þar sem eigi eru af völdum náttúrunnar glögg merki milli jarða, er eigendum þeirra eða fyrirsvarsmönnum skylt að setja slík merki, svo sem með girðingum, skurðum eða vörðum með hæfilegu millibili, enda hafi eigi áður verið sett greinileg merki, er löglega sé við haldið.“ Svipað ákvæði var í fyrstu landamerkjalögnum, nr. 5/1882. Í 2. gr. þeirra laga segir: „Þar sem eigi eru glögg landamerki, er náttúran hefur sett, svo sem fjöll, gil, ár eða lækir, en sjónhending ræður, skal setja marksteina, eða hlaða vörður á merkjum með hæfilegu millibili, svo merki sju auðsjen, eða og hlaða merkjar garð eða grafa merkjaskurð. Eru báðir þeir, er land eiga að merkjum, skyldir að leggja til jafnmikla vinnu að gjöra merkin glögg.“

Í ljósi þessa er óskiljanlegt að ætlunin sé að fella á brott úr lögum þessa grundvallarreglu um glögg merki milli jarða af völdum náttúrunnar við afmörkun lands á Íslandi, afmörkun sem hefur verið grunnurinn að afmörkun lands á milli landeigenda frá landnámi. Enga umfjöllun er um þessa breytingu er að finna í frumvarpinu.

Löggilding aðila sem skráir merkjalýsingar jarða (c-liður 5. gr.).

Í 1. mgr. c-liðar 5. gr. frumvarpsins segir að þeir einir mega taka að sér gerð merkjalýsingar sem fengið hafa til þess sérstakt leyfi ráðherra. Í 2. mgr. er kveðið á um skilyrði sem þarf að uppfylla til að geta gegnt þessu nýja leyfiskylda starfi. Þar kemur m.a. fram að viðkomandi þurfi að hafa sótt námskeið og staðist próf sem sýni fram á að hann hafi staðgóða þekkingu á landmælingum, lögum um skráningu og mat fasteigna, skipulagslögum, þinglýsingalögum, jarðalögum og annarri löggjöf er máli skiptir og sáttamiðlun og kunnáttu í að afla nauðsynlegra gagna og beita gildandi útreikningsreglum og aðferðum, allt samkvæmt nánari fyrirmælum sem setja skal í reglugerð.

Í 3.–8. mgr. er fjallað nánar um gildistíma leyfisins. Í 6. mgr. segir að leyfishöfum sé frjálst umferð um lönd og lódir meðan á mælingum stendur og skulu eigendur láta þeim í té þær upplýsingar sem óskað er. Í 7. mgr. kemur fram að fyrir gerð merkjalýsingar beri leyfishafa sanngjörn þóknun úr hendi þess sem um verkið biður. Skuli fjárhæð þóknunar miðuð við umfang verksins, þann tíma sem það tekur og hversu vandasamt það er. Sé þess kostur skuli jafnan samið um endurgjaldið fyrir fram.

Í athugasemdum við ákvæðið í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að til hliðsjónar hafi verið litið til fyrirkomulags við gerð eignaskiptayfirlýsinga í fjöleignarhúsum, sbr. lög nr. 26/1994. Grundvallarmunur er á gerð eignaskiptayfirlýsinga í fjöleignarhúsum og merkjalýsingar á jörðum. Grundvöllur allra merkjalýsinga jarða er þekking á staðháttum þeirra jarða sem gera á merkjalýsingu fyrir, þekking á landinu og örnefnum sem á að lýsa merkjum. Aðili

sem gerir eignaskiptayfirlýsingu fyrir fjöleignarhús þarf ekki að staðkunnáttu á sameigninni við útreikninga fyrir hlutdeild íbúðar í sameign.

Hér er um aldeilis óþarft ákvæði að ræða sé lítið til hagsmuna landeigenda sem mun hafa í för með sér mikinn kostnað við merkjalýsingar jarða sinna. Ákvæðið er augljóslega ekki gert með hliðsjón af hagsmunum landeigenda í huga. Landamerkjalyýsingar á Íslandi hafa verið gerðar frá tíð fyrstu landamerkjalyýsinga, nr. 7/1882. Á þessum landamerkjalyýsingum hafa dómstólar byggt í landamerkjalyýsingum og óbyggðanefnd í svokölluðum þjóðlendumálum án vandkvæða. Ákvæðið gerir lítið úr þekkingu staðkunnra manna og kvenna sem er grundvöllur allra landamerkjalyýsinga. Ekki það hvort einstaklingur hafi farið á námskeið hjá ríkinu. Við hnitsetningu jarða þarf kunnáttu á hnitsetningartæki til að skrá niður hnit merkja. Landeigendur er fullfærir um að afla sér þjónustu slíkra manna kjósi þeir það.

Með ákvæðinu er augljóslega verið að ganga erinda annarra en landeigenda og þá sveitarfélaga við lóðamælingar. Afmörkun jarðar og lóðamæling er ekki það sama. Í athugasemdum við c-lið 1. mgr. 5. gr. frumvarpsins segir að fyrir liggir að lóðamælingar á vegum sveitarfélaga séu unnar af aðilum með sérþekkingu í þeim efnum, hvort heldur er tilteknum starfsmönnum sveitarfélaga eða fyrirtækja. Ákvæði skipulagslaga hafi einnig leitt til þess að landeigendur hafi þurft að láta vinna svokölluð mæliblöd, einkum í tengslum við skiptingu lands og breytingar á merkjum. Almenn t hafi verið leitað til fagaðila um gerð mæliblaða, en kröfur sveitarfélaga í þessum efnum hafi þó ekki verið samræmdar.

Um c-lið 5 gr, sem fella ber brott úr frumvarpi þessu að mati minni hlutans, sem og annað, er tekið hér undir umsögn Landssamtaka landeigenda Íslandi, þar sem segir m.a.:

Þá er c-liður 5. gr. þar sem reynt er að lögfesta reglur um að sérstakt leyfi þurfi til þess að mega annast um gerð merkjalýsinga ekki til þess fallinn að auðvelda gerð merkjalýsinga heldur þvert á móti má gera ráð fyrir að ef þetta verður lögfest þá muni kostnaður og flækjustig aukast verulega. Hér er ekki hægt að notast við ákvæði fjöleignahúsalaaganna um gerð eignaskiptayfirlýsinga enda um allt annað ferli að ræða. Þannig hafa landeigendur sjálfir annast gerð merkjalýsinga allt frá upphafi Íslands byggðar. Til eru ævagamlar heimildir um áreið á land, gerð lögfesta og landamerkjalyýsinga í heimildaskjölum og um gerð landamerkjalyýsinga. Með landamerkjalyýsingunum 1882 var lögð skylda á landeigendur að gera landamerkjalyýsingar fyrir jarðir sínar og voru á árunum eftir það gerð landamerkjalyýsingar fyrir nánast allar jarðir á Íslandi. Nú þegar tíðkast það að landeigendur njóta jafnan ráðgjafar og aðstoðar sérfræðinga og þá oftast bæði kortagerðarmanna og lögmanna við gerð landamerkjalyýsinga. Það yrði mikil afturför ef gerð landamerkjalyýsinga á að færast í einhvern dýran þunglamalegan farveg þar sem hnitasetning í hinu ameríska hnitakerfi væri nauðsynleg. Hnitakerfið er manna verk og ekki við því að búast að það verði til til eilífðar frekar en hlaðnar landamerkjalyýsingar eða aðrir landamerkjalyýsingar á jörðu niðri.

Breyting á lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966.

Í IV. kafla frumvarpsins (11. gr.) er lögð til breyting á lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966. Í c-lið 11. gr. er um mikilvægt ákvæði að ræða til að koma í veg fyrir að aðilar frá öðrum ríkjum en greinin í 2. tölul. 7. mgr. geti sniðgengið skilyrði laga nr. 19/1966 með því að fjárfesta í fasteign gegnum lögaðila sem eru eftir atvikum stofnaðir gagnert í þeim tilgangi í ríkjum sem undanþáguregla 2. tölul. 7. mgr. tekur til.

Eftir nánari skoðun á ákvæðinu verður að harma að meiri hluti nefndarinnar hafi ákveðið að leggja til að ákvæðið falli brott í ljósi mikilvægis þess fyrir land og þjóð. Engar málefnalegar ástæður eru fyrir þessu brottfalli. Mikilvægt er að hafa í huga eignarréttarákvæði 72.

gr. stjórnarskrárinnar, þar segir í 2. mgr.: „Með lögum má takmarka rétt erlendra aðila til að eiga fasteignaréttindi eða hlut í atvinnufyrirtæki hér á landi.“ Það er ekki verið að gera hér, heldur verið að koma í veg fyrir að aðilar frá öðrum ríkjum en greinir í 2. tölul. 7. mgr. geti sniðgengið skilyrði laga nr. 19/1966. Tekið er undir athugasemdir við ákvæðið í frumvarpinu, þar sem segir m.a.: „Með ákvæðinu er sem fyrr segir ætlunin að koma í veg fyrir að aðilar frá öðrum ríkjum en greinir í 2. tölul. 7. mgr. geti sniðgengið skilyrði laga nr. 19/1966 með því að fjárfesta í fasteign gegnum lögaðila sem eru eftir atvikum stofnaðir gagnert í þeim tilgangi í ríkjum sem undanþáguregla 2. tölul. 7. mgr. tekur til.“ Þá er fjallað um það að í Finnlandi hafi verið farin svipuð leið í nýlegri löggjöf, þar sem fasteignakaup aðila frá ríkjum utan EES eru bundin við leyfi viðkomandi ráðherra. Þá segir jafnframt: „Í þeim lögum er miðað við að lögaðili þurfi slíkt leyfi til kaupa á fasteign ef hann er undir stjórn aðila utan EES sem svarar 10% eða meira af atkvæðisrétti lögaðilans, enda þótt lögaðilinn sé sem slíkur staðsettur innan EES. Þessi finnska lagasetning hefur verið kynnt framkvæmdastjórn Evrópusambandsins sem sérstök ráðstöfun sem gerir stjórnvöldum kleift að rýna fasteignakaup aðila utan EES í ljósi þjóðaröryggis (e. screening mechanism). Sambærileg sjónarmið eiga við hér á landi, enda standa þjóðaröryggissjónarmið til þess að fjárfestingar í fasteignum af hálfu aðila frá öðrum ríkjum, einkum utan EES, séu háðar athugun og leyfi stjórnvalda, enda eru fasteignir og landsréttindi þeim tengd undirstaða fullveldis ríkisins og njóta sem slík sérstöðu sem takmörkuð sameiginleg gæði. Ákvæði laga nr. 19/1966 og forvera þeirra um heimildir erlendra aðila til að eignast fasteignir hér á landi eru reist á viðlíka sjónarmiðum og að framan greinir og er því brýnt að girt sé fyrir sniðgöngu á skilyrðum laganna er varða fjárfestingar aðila utan EES. Ákvæði frumvarpsins tekur mið af framansögðu og hefur við útfærslu þess verið litið til umræddrar finnskrar löggjafar um fasteignakaup að því marki sem við getur átt. Enda þótt ekki sé að öllu leyti um samkynja löggjöf að ræða og aðstæður hér á landi séu að nokkru leyti aðrar, búa áþekkt sjónarmið engu að síður að baki lögum nr. 19/1966 og þeirri breytingu sem hér er lögð til eins og að framan er lýst.“ Með ákvæðinu munu lögaðilar innan EES sem eru háðir yfirráðum aðila utan EES þurfa leyfi dómsmálaráðherra til að kaupa fasteign hér á landi.

Af umfjöllun frumvarpsins er ljóst að mati minni hlutans að það brýtur ekki í bága við alþjóðlegar skuldbindingar og er einungis til þess ætlað að girða fyrir sniðgöngu laganna.

Að lokum.

Friðhelgi eignarréttarins er tryggt í 72. gr. stjórnarskrárinnar. Frumvarpið skyldar alla landeigendur, séu þeir þrír eða fleiri, til að tilnefna fyrirsvarsmann. Slík skylda gengur lengra en nauðsyn krefur og gengur því gegn friðhelgi eignarréttar. Sameigendur jarða geta stofnað félag um sameign sína, heimildarákvæði því óþarft. Hvaða ákvarðanir teljast ekki venjulegar en hvorki taldar óvenjulegar eða meiri háttar verður ekki vitað, sbr. 3. mgr. 7. gr. c.

Verði frumvarpið að lögum falla úr gildi lög um landamerki o.fl. frá 1919. Í staðinn kemur kafli um merki fasteigna í lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001. Þjóðskrá Íslands fer samkvæmt þeim lögum með yfirstjórn fasteignaskráningar. Landeigendur hafa frá upphafi afmarkað land sitt sín á milli gagnvart aðliggjandi jörðum en ekki gagnvart stjórnvöldum. Ekki er minnst á glögg merki milli jarða af náttúrunnar völdum sem hefur afmarkað jarðir í landinu frá landnámi og án þeirra er merkjaskylda, sbr. 1. gr. laga nr. 41/1919. Sérlæg um eignarhald á landi eru mikilvæg og það eru mikil réttarspjöll ef þau verða felld inn sem kafli í lögum um fasteignamat, sem eru grundvöllur skattheimtu.

Þrátt fyrir hina ýmsu vankanta á umræddu frumvarpi eru í því ákvæði sem hafa að geyma lagaúrbætur til hins betra. Þar á meðal er c-liður 11. gr. og því eru það mikil vonbrigði að

mati minni hlutans að til standi að fella út þá reglu en á sama tíma halda til streitu þeim ákvæðum frumvarpsins sem kollvarpa aldalangri lagahefð.

Alþingi, 15. júní 2022.

Eyjólfur Ármannsson.