

Nefndasvið Alþingis
Þórunn María Bjarkardóttir, nefndarritari
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 31. mars 2008.

Umsögn Laganefndar Lögmannafélags Íslands um frumvarp til laga um frístundabyggð, 135. löggjafarþing 2007-2008, þskj. 614, 372. mál.

Laganefnd Lögmannafélags Íslands hefur haft ofangreint frumvarp til skoðunar og lætur í té eftirfarandi umsögn:

Rétt er að hefja umsögn þessa á því að benda á að í greinargerð sem fylgir frumvarpinu er sérstaklega tekið fram að gæta þurfi að mannréttindaákvæðum stjórnarskrár við setningu laganna. Sérstaklega eru síðan tiltekin ákvæði stjórnarskrárinnar um vernd eignarréttar, bann við afturvirkni laga og félagafrelsi. Laganefnd telur afar ólíklegt að frumvarpið standist nefnd ákvæði stjórnarskrárinnar og því til viðbótar telur laganefnd frumvarpið brjóta gegn meginreglunni um sammingsfrelsi.

Verða nú gerðar athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins:

Um 3. gr.

Samkvæmt frumvarpinu verður óheimilt að gera tímabundinn leigusamning til skemmri tíma en 25 ára, jafnvel þó að vilji beggja aðila stæði til að gera samning með styttri gildistíma. Er hér um afar mikla skerðingu á meginreglunni um sammingsfrelsi að ræða. Í athugasemdum við nefnt ákvæði eru ekki færð önnur rök fyrir þessari skerðingu á samningafrelsinu en þau að nauðsynlegt sé að tryggja að slíkir samningar séu til langs tíma því það tryggi réttarstöðu leigutaka lóðar. Ekki verður fallist á að þetta séu nægjanleg fyrir jafn viðurhlutamikilli skerðingu og telja verður að frumvarpið brjóti að þessu leyti gegn meginreglunni um sammingsfrelsi. Vakin er athygli á því að svo virðist sem frumvarpshöfundar réttlæti þessa skerðingu með því að vísa til þess að í norsku grunnleigusamningslögum er kveðið á um að lágmarkstími leigu skuli vera 80 ár. Hins vegar kemur einnig fram í greinargerð með frumvarpinu (bls. 13) að aðstæður héraendis og í Noregi séu gerólíkar.

Um 5. gr.

Laganefnd telur orðalag 5. gr. opið og til þess fallið að valda deilum.

Um 8. gr.

Ákvæði 8. gr. um framsal leiguréttinda og framleigu án samþykkis leigusala er afar íþyngjandi fyrir leigusala og vegur að réttindum hans. Þá er ákvæðið óskýrt varðandi réttarstöðu og ábyrgð hins upphaflega leigutaka eftir framsalið en orðalag ákvæðisins gefur helst til kynna að upphaflegur leigutaki sem framseljandi verði eftir framsalið ekki ábyrgur fyrir því að næsti leigutaki, framsalshafi, efni réttilega samningsskyldur sínar, þ.m.t. greiðslu leigu. Þannig beri upphaflegi leigutakinn enga ábyrgð á greiðslu framsalshafa á leigunni eftir framsalið. Réttindi leigusala eru þannig verulega takmörkuð að tvennu leyti; í fyrsta lagi með því að leigutaki beri enga ábyrgð á réttri greiðslu leigunnar eftir framsalið og í öðru lagi með því að leigusali hefur ekkert um það að segja hver verður framsalshafi að lóðarréttindunum, ekki þarf að leita samþykkis hans. Þannig gæti leigutaki framleigt eða framselt leiguréttindi sín til hvers sem er, einnig aðila sem hefði ekki raunverulegt fjárhagslegt bolmagn til að standa við samninginn og fyrirsjáanlegt væri að myndi lenda í vanskilum við leigusalann. Verður að telja að hér sé gengið afar nærri réttindum leigusalans og réttarstaða hans yrði afar slæm ef leigutakinn ákvæði uppá sitt einsdæmi að framselja réttindi sín skv. samningnum og í sumum tilfellum mun verri en hún var fyrir framsalið, algerlega án tillits til vilja leigusalans.

Í athugasemdum með þessu ákvæði í greinargerð er tekið fram að meginregla leiguréttar sé sú að leigutaki megi ekki framleigja hið leigða. Umrætt ákvæði brýtur þannig gegn þeirri meginreglu.

Til þess að unnt sé að fallast á slíka takmörkun á réttindum verða að vera færð fram fullnægjandi rök. Það hefur ekki verið gert í þessu tilfelli að mati laganefndar LMFÍ. Ekki er mati nefndarinnar nægjanlegt í rökstuðningi fyrir slíkri íþyngjandi lagabreytingu og breytingu á réttarstöðu annars aðila samningssambands til hins verra, að vísa til „eðli[s] hins leigða og að samningar um þetta efni séu til langs tíma”. Hvað varðar „eðli hins leigða” er sérstaklega á það bent að hér er ekki um „nauðsynjavöru” að ræða eins og ef um væri að ræða lóð undir íbúðarhús.

Um 9. gr.

Ákvæði 9. gr. um veðsetningu leigulóðarréttinda er sama marki brennt og áður nefnt ákvæði 8. gr. frumvarpsins, með því að kveða á um réttarstöðu sem er á skjön við þær meginreglur sem um þetta efnisatriði gilda og er því vísað til umfjöllunar um 8. gr. frumvarpsins að breyttu breytanda. Vakin er athygli á því að í frumvarpinu er gert ráð fyrir að leigutaki geti, hvenær sem er og án samþykkis leigusala veðsett leiguréttinn að lóðinni ásamt mannvirkjum. Í raun má þá hugsa sér að leigutaki geti veðsett réttindin og mannvirkin nokkrum dögum áður en samningur aðila rennur út og að lán sem að baki veðsetningunni lægi væri til margra ára, jafnvel áratuga. Þannig getur leigutakinn, hvenær sem er á leigutímanum, skuldbundið eign leigusalans um ótakmarkaðan tíma þrátt fyrir tímabundinn leigusamning. Sé það vilji löggjafans að setja slíkt ákvæði í lög þá yrði það að gerast með mun skýrari hætti og ákvæðið vera þannig úr garði gert að ekki brjóti gegn réttindum leigusalans á þann hátt sem telja verður óhjákvæmilegan yrði frumvarp þetta að

lögum. Þannig þyrfti í það allra minnsta að kveða mun nánar á um útfærsluatriði slíkrar veðsetningar.

Um 11. gr.

Í 11. gr. frumvarpsins er að finna ákvæði sem telja verður afar sérstakt í íslenskum rétti. Þrátt fyrir skýr gildandi sammingsákvæði í núgildandi samningum um lóðir, þess efnis að samningi ljúki á tilteknum degi og falli úr gildi getur annar aðili þess sammings breytt því réttarástandi með einni einfaldri, einhliða tilkynningu til hins aðilans jafnvel í óþökk hins. Laganefnd telur að sú útfærsla þessa atriðis sem nánar er að finna reglur um í 12. gr. frumvarpsins brjóti gegn eignarréttarákvæði stjórnarskrár, sérstaklega en ekki eingöngu með tilliti til þeirra reglna um afturvirkni sem frumvarpið kveður einnig á um.

Í athugasemdum greinargerðar um 11. gr. frumvarpsins kemur fram að við samningu slíks ákvæðis þurfi að gæta að hagsmunum beggja aðila, ekki síst vegna þess að lögin muni gilda um þá samninga sem voru gerðir fyrir gildistöku laganna og eru í gildi þegar lögin koma til framkvæmda. Ekki verður fallist á að hagsmuna leigusalans sé gætt með frumvarpi þessu. Tekið er fram í athugasemdum í greinargerð að það er forsenda þessa frumvarps að bæta réttarstöðu þeirra fjölmörgu lóðarleigutaka sem eiga frístundahús á lóð, sem leigusamningar gilda um og renna út innan skamms. Laganefnd hefur efasemdir um að sú forsenda standist að bæta réttarstöðu leigutaka með því að ganga verulega á rétt leigusala. Frumvarpið brýtur gegn eignarrétti eiganda á lóð sinni, hann missir forræði yfir eign sinni í langan tíma þrátt fyrir að hafa samið um að fá full umráð yfir lóð sinni að nýju á tilteknum tíma. Þannig er einnig gengið á skjön við meginreglu samningaréttarins um sammingsfrelsi. Til að slík viðurhlutamikil lagabreyting fái staðist þurfa að vera færð fullnægjandi og sannfærandi efnisrök. Þau er ekki að finna í frumvarpinu að mati laganefndar LMFÍ.

Í frumvarpinu eru færð rök fyrir þessari lagabreytingu með því að vísa í 51. gr. laga um húsaleigu nr. 36/1994. Laganefnd fær ekki séð að hér sé um sambærileg tilvik að ræða. Í fyrsta lagi fjallar það ákvæði um leigu á *íbúðarhúsnæði*, þ.e. húsnæði sem öllum er nauðsynlegt að hafa yfir að ráða með einum eða öðrum hætti, kaupum eða leigu. Íbúðarhúsnæði þar sem aðili leigusammings býr heimili fyrir sig og fjölskyldu sína. „Nauðsynjavörnni” íbúðarhúsnæði verður traúðla jafnað saman við „munaðarvöruna” frístundahús. Minnt er á að með nýlegri lagabreytingu á lögum um lögheimili nr. 21/1990 er ekki lengur hægt að skrá lögheimili sitt í frístundahúsi. Það er þannig ljóst að löggjafinn sjálfur jafnar þessu tvennu ekki saman.

Við nánari skoðun á ákvæði húsaleigulaga fjallar það einungis um *forgangsrett* leigutaka til aðildar að nýjum samningi ef húsnæðið er á annað borð falt áfram til leigu áfram í a.m.k. eitt ár. Sá réttur er auk þess miklum takmörkunum háður eins og sést berlega af heildarskoðun ákvæðis 51. gr. húsaleigulaga. Forgangsrettur leigjanda gildir til dæmis ekki ef um einstaklingsherbergi er að ræða, ef húsnæðið er í sama húsi og leigusali býr í sjálfur, ef íbúð er leigð með húsgögnum a.m.k. að verulegu leyti, ef leigusali tekur húsnæðið til eigin nota og ef leigusali ætlar að ráðstafa

húsnæðinu til a.m.k. eins árs til tiltekinna skyldmenna, ef leigusali hyggst selja húsnæðið á næstu sex mánuðum eftir lok leigutímans, ef leigjandinn hefur á leigutíma gerst sekur um vanefndir eða háttsemi sem verður til þess að leigusali vilji ekki leigja honum húsnæðið áfram. Ekki er um tæmandi talningu takmarkana að ræða. Engar sambærilegar takmarkanir er að finna í 11. gr. frumvarpsins um frístundabyggð. Þess skal einnig getið að í eldri húsaleigulögum var að finna reglur um forgangsrétt leigutakans þótt húsnæði væri alls ekki falt til leigu en sá réttur var afnuminn með húsaleigulögunum nr. 36/1994. Nánar um þá umfjöllun er vísað til greinargerðar frumvarps til húsaleigulaga (117. löggjafarþing, þingskjal nr. 160, 144. mál).

Einnig er bent á það í greinargerð frumvarpsins um frístundabyggð að munur sé á frumvarpinu og húsaleigulögum að því leyti að viljaafstaða leigusala í frístundabyggð til áframhaldandi leigu skipti almennt ekki máli. Engin viðhlítandi rök eru færð fyrir því sem og þeirri mismunum á réttarstöðu leigusala frístundabyggðalóða og íbúðarhúsnæðis þar sem vilji leigusalans er ekki hunsaður á sama hátt. Þá er einnig nauðsynlegt að benda á að það er eðlismunur á því að setja í lög ákvæði um forgangsrétt að leigu sem gilda eiga um þá samninga sem gengið er til eftir gildistöku laganna og að setja í lög ákvæði um forgangsrétt að leigu, án nokkurs tillits til vilja leigusala, sem gilda eiga afturvirkir um alla samninga sem í gildi eru við gildistöku laganna. Í fyrri tilfellinu geta leigusalar gert fyrirfram upp hug sinn hvort þeir á annað borð hafi áhuga á að gangast undir slíka samninga, burtséð frá því hvort slíkt ákvæði stæðist ákvæði stjórnarskrár í því tilfalli, en í seinna tilfellinu eru leigusalar þvingaðir til að láta umráð lands síns af hendi í marga tugi ára eftir að leigusamningi átti að ljúka, burtséð frá því hvaða not þeir höfðu fyrirhuguð á landi sínu eftir að leigutímanum lyki.

Í almennum athugasemdum greinargerðar er vísað til hækkandi fasteignaverðs sem nauðsyn þess að ná meira jafnvægi í réttarsambandi leigusala og leigutaka lóðar frístundahúss. Hækkandi fasteignaverð ræðst af markaðsaðstæðum; framboði og eftirspurn. Engin rök eru færð fyrir því af hverju leiguverð frístundabyggðarlóða mega ekki ráðast af lögmálum markaðarins eins og t.d. íbúðarhúsnæði og atvinnuhúsnæði og t.d. lóðir undir hesthús.

Frumvarpið gerir kröfu um það að til að hægt sé að framlengja leigu á lóð í óþökk eigandans þurfi frístundahús að standa á lóðinni. Hins vegar eru engar kröfur gerðar til stærðar þess húss, hversu varanlega það sé skeytt við landið né heldur hversu lengi það hefur staðið á lóðinni. Verður því að telja, yrði frumvarpið að lögum, að brotið yrði gegn stjórnarfarslegu meðalhófi í lagasetningu enda gengur frumvarpið mun lengra en nauðsynlegt er. Leigutaki getur þá þegar síga fer á seinnihluta leigutíma reist sér hús á lóðinni, hvaða stærðar og varanleika sem er (skv. 1. tl. 2. gr. frumvarpsins er hugtakið „frístundahús“ ekki skilgreint sem ákveðinnar stærðar eða varanleika eða skeytingar við lóðina) í því skyni einu að fá leigusamningi framlengt í óþökk eigandans.

Það er rauður þráður í frumvarpinu og athugasemdum í greinargerð að vísa til aðstæðna eins og þær eru í Noregi, að því er virðist í tilraun til réttlætningar á þeim viðurhlutamiklu takmörkunum á réttindum leigusala sem frumvarpið kveður á um. Samt sem áður er vísað til þess í greinargerð

frumvarpsins að aðstæður héraendis og í Noregi eru ekki sambærilegar, heldur gerólíkar. Má geta þess að í Noregi hafa verið lagðar mun meiri kvaðir á eignarrétt heldur en gert hefur verið á Íslandi. Í bók Guðrúnar Gauksdóttur, *The Right to Property and the European Convention on Human Rights – A Nordic Approach* má finna eftirfarandi umfjöllun á bls. 104 sem styður þá fullyrðingu að meira þurfi til að koma í Noregi til að þarlendir dómstólar telji brotið gegn eignarrétti:

Scholars have presented the following criteria drawn from the case-law of the Supreme Court as determinant to the applicability of Article 105 [eignarréttarákvæði norsku stjórnarskrárinnar] to regulatory legislation. Its applicability depends upon a total assessment of all the circumstances surrounding the case. If there has not been a transfer of property title Article 105 is only applicable to regulations in exceptional cases.

Almennar takmarkanir á eignarrétti teljast ekki brjóta gegn eignarréttarákvæði stjórnarskrár. Með öðrum orðum verður hin almenna takmörkun að bitna jafnt á aðilum sem eru í sambærilegri aðstöðu. Bent er á að ef frumvarp þetta verður að lögum þá framlengjast allir samningar um lóðir undir frístundahúsum, burtséð frá því hvort upphaflegur gildistími slíkra samninga var langur eða stuttur. Ekki verður fallist á að um sambærilega aðstöðu sér að ræða í slíkum tilvikum heldur einmitt að aðstöðumunur á aðilum sé til staðar. Telur laganefnd því að vafi sé um það hvort frumvarpið mæli fyrir um almennar takmarkanir á eignarrétti og því kunni frumvarpið því að brjóta gegn eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar.

Jafnframt er bent á að engin þjóðfélagsleg rök eru færð fram fyrir þessari viðurhlutamiklu takmörkun á réttindum leigusala. Vart verður fallist á að þó svo að það geti í einhverjum tilfella gerst að leigutakar lendi í erfiðri aðstöðu við lok leigutíma, þar sem þeir standi frammi fyrir hækkun leiguverðs eða kaup á lóðinni gegn háu verði, að það geti réttlætt slíka róttæka grundvallarbreytingu laga með þeim hætti sem hér er mælt fyrir um. Það geta vart talist almannahagsmunir að mati laganefndar að þrengja kosti bænda eða annarra jarðareigenda í landinu. Að þessu virtu telur laganefnd hættu á að dómstólar myndu ekki fallast að ákvæði frumvarpsins stæðust eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrár þar sem ekki teldust uppfyllt skilyrði um almannþörf né um fullt verð eins og nánar verður fjallað um síðar.

Um 12. gr.

Um athugasemdir við 12. gr. er fyrst vísað almennt til athugasemda um 11. gr. Því til viðbótar verður að telja að framlenging á leigusamningi, afturvirk, jafnvel í óþökk leigusala, um heil 25 ár brjóti gegn títtnefndri meginreglu um samningafrelsi, gegn eignarréttarákvæði stjórnarskrár og gegn meginreglu um bann við afturvirkni laga. Laganefnd telur að sá tími sem samningar eiga að framlengjast um, þ.e. aldarfjórðungur, sé fram úr öllu hófi og brjóti í sjálfu sér gegn ofangreindum grundvallarréttindum.

Gerð er sérstök athugasemd við að framlengingartíminn er algildur og ófrávikjanlegur. Ekkert tillit er þannig tekið til hagsmuna leigusala sem hafa margar ástæður fyrir því að leigusamningur

renni sitt skeið á enda á tilteknum tíma. Á þetta aðallega við um gildandi samninga við gildistöku laganna.

Þá verður að teljast óeðlilegt að leigusali geti ekki gert breytingar á efni leigusamningsins við framlenginguna nema að takmörkuðu leyti, sbr. 3. og 4. mgr. 12. gr. frumvarpsins. Sérstaklega með vísan til þess að framsal leiguréttinda eða framleiga er leigutakanum heimil án samþykkis leigusala. Er því leigusali að vissu leyti nauðbeygður til að ganga til samnings sama efnis við annan aðila en upphaflegan leigusala, gegn sömu skilmálum og efnisákvæðum hins upphaflega samnings þrátt fyrir að hann hafi jafnvel í einhverjum tilfellum samið á tiltekinn máta vegna sérstakra samskipta eða aðstæðna er tengjast sérstaklega upphaflega viðsemjandanum. Þær sérreglur sem gilda skv. frumvarpinu um aðilaskipti á framlengingartíma eru að mati laganefndar ekki nægjanlegar til að gætt sé fyllilega réttinda leigusala. Ekki má heldur gleyma því að leigutaki hefur frá upphafi samingstíma núgildandi samnings um sumarhúsalóð haft vitneskju um að hann væri ekki að kaupa sér eignarlóð heldur leigja hana tímabundið. Hefði leigutaki viljað forðast þann tímapunkt er samingurinn rynni skeið sitt á enda hefði hann í upphafi frekar getað valið að festa kaup á eignarlóð í stað þess að leigja sér lóð. Á þetta einkum við um samninga með fremur stuttan gildistíma sem í gildi verða við gildistöku frumvarpsins, yrði það að lögum. En það eru einmitt þessi rök sem notuð er í greinargerð frumvarpsins sem „forsenda” fyrir breytingunum á réttarstöðu aðilanna. Slík rök standast vart í þessu ljósi, sérstaklega ekki þegar haft er í huga að hér er um „munaðarvöru” að ræða, ekki „nauðsynjavöru” eins og íbúðarhús.

Leigusala er við framlenginguna heimilt skv. 3. mgr. frumvarpsins að allt að tvöfalda ársleigu lóðarinnar. Vel má hugsa sér tilfelli þar sem slík tvöföldun á leiguverði nái samt sem áður ekki markaðsvirði leigu á þeim tíma. Þar með væri hugsanlega brotið gegn eignarréttarákvæði stjórnarskrár um að enginn þurfi að þola sviptingu eigna sinna nema m.a. að *fullt verð* komi fyrir. Rétt er að vísa til þess að í einhverjum tilfellum gæti einnig verið miðað við annan mælikvarða en markaðsverð en það leiðir samt sem áður til sömu niðurstöðu um að ekki væri um „fullt verð” að ræða. Til þess að leigusala yrði kleift að hækka leiguna umfram tvöföldun þyrfti skv. frumvarpinu að koma til úrskurður kærunefndar frístundabyggðarmála, með ærinni fyrirhöfn, tíma og kostnaði, en um það verður fjallað síðar (í umfjöllun um 24. gr.) hvernig það ákvæði er leigusala ófullnægjandi til að gæta réttinda hans. Þess skal sérstaklega getið að laganefnd rannsakaði nokkra dóma Mannréttindadómstóls Evrópu við undirbúning þessarar umsagnar. Þeir dómar sem heimiluðu takmarkanir á eignarrétti, svo sem hámarksfjárhæð leigu, eða framleigu án tillits til vilja eiganda, vörðuðu allir íbúðarhúsnæði en ekki frístundahúsnæði. Þeir dómar sem m.a. voru skoðaðir voru Mellacher o.fl. gegn Austurríki (19. desember 1989, A169), Spadea og Scalabrino gegn Ítalíu (28. september 1995, A315-B) og Scollo gegn Ítalíu (28. september 1995, A315-C). Það skal þó tekið fram að ekki var gerð tæmandi rannsókn á þessu atriði.

Leigusala er einnig heimilað einhliða að taka upp vísitölubindingu á fjárhæð leigunnar (3. mgr.) og að minnka lóðina (4. mgr.), annað hvort í samvinnu við leigutakann eða einhliða ef leigutakinn svarar ekki beiðni leigusalans um samvinnuna. Sömu rök gilda varðandi þetta og áður hafa

verið rakin um samningsfrelsi. Ákvæði frumvarpsins um minnkun lóðarinnar er þar að auki útfært á þann máta í greininni að það telst óskýrt og býður uppá deilur.

Um 13. gr.

Í 13. gr. er fjallað um það sem í frumvarpinu er kallað „innlausnarréttur” en ætti e.t.v. frekar að kalla kaupskyldu. Verði frumvarpið að lögum má leigusali eftir að áratugur er liðinn af 25 ára framlengingu upphaflegs samnings, sem átti sér stað óháð vilja hans, krefjast þess að leigutaki kaupi af sér lóðina sem hann leigir, gegn fullu verði. Nærtækara væri að kveða á um slíka kaupskyldu þegar að loknum upphaflegum leigutíma, sé landið falt á annað borð en leigusali ætli það ekki til eigin nota. Þannig mætti t.d. komast hjá því að brjóta gegn mannréttindum leigusalans með því að þvinga hann til að framlengja samningnum án hans samþykkis.

Þetta ákvæði hefur ýmis áhrif. Í fyrsta lagi verður að nefna það að skv. 1. tl. 2. gr. frumvarpsins er „frístundabyggð” skilgreind sem „afmarkað svæði innan jarðar eða jarða þar sem eru a.m.k. sex lóðir undir frístundahús”. Skv. 1. gr. laganna er gildissvið þeirra einnig takmarkað við leigu á lóðum. Með því að kveða á um þá kaupskyldu sem gert er í 13. gr. frumvarpsins gæti sú aðstaða komið upp að sjötta húsið í svokallaðri frístundabyggð á jörð yrði selt til leigutakans með vísan til kaupskyldunnar. Sú lóð væri þannig ekki lengur leigulóð og fellur þannig utan gildissviðs frumvarpsins. Frumvarpið tekur ekki á þeirri aðstöðu sem þá er komin upp, þ.e. þá eru einungis eftir fimm frístundahúsalóðir í skilningi frumvarpsins eftir á jörðinni og þar af leiðandi væri ekki lengur um „frístundabyggð” að ræða skv. lögnum sem ættu þá ekki lengur við um byggðina. Frumvarpið virðist ekki gera ráð fyrir því hvernig þá færi með réttarstöðu varðandi hinar lóðirnar fimm. Verði hún öðruvísi má hugsa sér að um brot gegn jafnræðisreglu stjórnarskrár gætu átt sér stað.

Í öðru lagi heggur ákvæðið afar nálægt meginreglunni um samningsfrelsi því með ákvæðinu er leigusala ekki heimilt að selja eign sína sem kvaðalaus eign á þeim tíma sem hann myndi sjálfur kjósa. Við lok upphaflegs leigutíma kunna allt aðrar og mun betri aðstæður að vera fyrir leigusala á markaði heldur en 10 árum síðar. Er þetta afar takmarkandi einkum fyrir réttindi þeirra leigusala sem þegar hafa gildandi leigusamninga þegar lögin taka gildi.

Í þriðja lagi kveður 2. mgr. 13. gr. frumvarpsins á um það að ef aðilaskipti hafa orðið að leiguréttindum eftir að samningurinn var framlengdur skv. 11. gr. öðlist leigusali rétt til að segja leigusamningi upp með sex mánaða fyrirvara og leysa til sín mannvirkin á lóðinni gegn fullu verði. Þetta ákvæði er óskýrt m.a. um hvað teljist vera „fullt verð” og vantar leiðbeiningarreglur í frumvarpið um það hvernig fullt verð verði metið í slíkum tilfellum. Það er ekki auðvelt verk að skilgreina fullt verð mannvirkja án nokkurs tillits til þess hvernig réttindum til lóðar er háttáð. Almennt ræðst verð mannvirkja einnig af því hvernig réttinda til lóðarinnar er háttáð, hversu lengi mannvirkið fær að standa á lóðinni og af ýmsum öðrum atriðum sem varða lóðina sjálfa, m.a. staðsetning, veðursæld, útsýni o.s.frv. Nauðsynlegt væri að kveða á um það í frumvarpinu hvernig meta skuli þau atriði. Það er ekki gert.

Ákvæði 2. mgr. er einnig takmarkandi hvað varðar samningsfrelsi því leigusali hefur knappan tíma til að krefjast þess að fá að leysa til sín mannvirkinn eftir aðilaskipti (þarf að tilkynna um það innan þriggja mánaða frá því að honum var send tilkynning um aðilaskiptin skv. 8.gr.) og markaðsaðstæður á þeim tíma geta verið afar óhagstæðar fyrir leigusala. Honum eru hins vegar allar bjargir bannaðar með þá innlaun á mannvirkjum eftir að sá knappi tímarammi er útrunninn, þ.e. allt þangað til 10 ár eru liðin frá framsalinu (ef 13. gr. er túlkuð á þann máta en segja má að ákvæðið sé einnig óskýrt varðandi þetta atriði). Þá má sjá fyrir sér deilur um hvort miða eigi við markaðsverð mannvirkja eða uppreiknaðan byggingakostnað.

Þá má heldur ekki gleyma því að 2. mgr. um kaup leigusala á mannvirkjum á ekki við ef framsalshafi í aðilaskiptum er tengdur leigutaka á þann hátt sem talið er upp í 3. mgr. 13. gr. Hins vegar er ekkert í frumvarpinu sem bannar fleiri en eitt framsal á samningstíma og þannig getur vel farið svo, jafnvel við annað framsal, að fram komi framsalshafi sem er alls ótengdur fyrsta leigutakanum þó hann sé tengdur öðrum leigutaka sem öðlaðist rétt við framsal frá þeim fyrsta. Þannig kann einnig að háttá að ýmsir skilmálar samningsins hafi, eins og áður er rakið, orðið hagstæðir leigutaka einmitt vegna tengsla leigusalans við upphaflegan viðsemjanda sinn. Getur þannig við aðilaskipti til komið framsalshafi, jafnvel alls ótengdur upphaflegum leigutaka, sem nýtur góðs af þessum samningsskilmálum án þess að leigusala sé uppsögn heimil á grundvelli 2. mgr. 13. gr. frumvarpsins. Er þetta eitt dæmi af mörgum um það hvernig betri réttarstaða leigutaka er fengin fram á kostnað réttarstöðu leigusalans. Reyndar má fallast á að um þetta sé frumvarpið einnig óskýrt.

Í 4. mgr. 13. gr. frumvarpsins er kveðið á um að ágreining um innlausnarverð eða réttmæti uppsagnar megi skjóta til kærunefndar frístundabyggðarmála skv. 24. gr. Nánar verður fjallað um það atriði í umfjöllun um 24. gr.

Þá vekur furðu athugasemd í greinargerð frumvarpsins um 13. gr. þar sem segir að ákvæðið þurfi að mótask í framkvæmd. Telja verður að þetta sé einkennandi fyrir efnisatriði frumvarpsins í mörgum tilfellum þar sem þau eru oft opin, óljós og ekki tekin afstaða til afgerandi atriða. Virðist því sem gert sé ráð fyrir að ýmis konar deilur geti spunnist um efni frumvarpsins og að dómstólar verði að túlka einstakar greinar þess. Ekki fellur það að neinu þekktu lögskýringarsjónarmiði fræðanna.

Um 14. gr.

14. gr. frumvarpsins kveður á um að ef leigusamningur er framlengdur og aðilaskipti verða að leiguréttindum en leigutaki sinni ekki tilkynningaskyldu sinni skv. 8. gr. um þau aðilaskipti þá geti leigusali rift samningnum. Þetta ákvæði er óskýrt um tvennt: Í fyrsta lagi hvort það eigi einungis við eftir að samningnum hefur verið framlengt en að leigutaki megi brjóta gegn tilkynningaskyldu sinni skv. 8. gr. á upphaflegum leigutíma án þess að leigusali eigi þá kost á nokkrum vanefndaúrræðum. Í athugasemdum um þetta ákvæði í greinargerð frumvarpsins kemur fram að það eigi við á framlengdum gildistíma. Að öðru leyti er ekki tekin nein afstaða til hins

mikla aðstöðumunar sem er á tilkynningu um framsal á upphaflegum samningstíma miðað við á framlengdum samningstíma. Í öðru lagi hversu langan tíma leigusali hefur til að lýsa yfir riftun. Óljóst er hvort það verði að gerast um leið og honum berst vitneskja um aðilaskipti eða innan einhverra vikna, mánaða, ára frá því honum berst vitneskjan eða hvort sú riftunarheimild sé ekki bundin við neinn sérstakan tímafrest. Engin afstaða er tekin til þess í frumvarpinu.

Um 15. gr.

Í 15. gr. er kveðið á um skylduaðild að félagi. Laganefnd LMFÍ telur ólíklegt að sú skylduaðild að félagi sem ákvæðið gerir ráð fyrir muni standast fyrir dómi.

Í almennum athugasemdum í greinargerð frumvarpsins, undir kaflaheitinu „Sjónarmið um skylduaðild að félögum í frístundabyggð” er m.a. vísað til skylduaðildar að húsfélögum skv. 56. gr. laga um fjöleignarhús nr. 26/1994 og skylduaðildar að veiðifélögum skv. 37. gr. laga um lax- og silungsveiði nr. 61/2006 og lögð að jöfnu við skylduaðild að félagi í frístundabyggð. Ekki verður á það fallist að þar sé um sambærileg tilvik að ræða. Lög um fjöleignarhús varða hús til íbúðar eða undir einhvers konar starfsemi. Skylduaðild að húsfélagi varðar mannvirki í sameign. Ekki er um það að ræða í félögum í frístundabyggð heldur virðast nágrennar í frístundabyggð verði að eiga með sér félag um eignir sem þeir eiga hver um sig. Ákvæði laga um lax- og silungsveiði um veiðfélög varða sömuleiðis sameiginlega hagsmuni aðila þar sem ár og vötn renna oftast um og snerta landareignir margra aðila, þar sem framkvæmdir og gjörðir eins kunna að hafa áhrif á aðra sem hagsmuna hafa að gæta. Þá verður að telja það almannahagsmuni að standa vörð um veiði fiskistofna til að m.a. sporna gegn ofveiði. Engir slíkir sambærilegir hagsmunir eru til staðar fyrir skylduaðild að félagi í frístundabyggð að mati laganefndar LMFÍ.

Skv. 15. gr. varðar skylduaðild að félagi í frístundabyggð „umráðamenn lóða”. Ef aðili t.d. leigir frístundahús af leigutaka í a.m.k. eitt ár þá verður hann þar með skylduaðili að slíku félagi. Hvað þetta varðar er rétt að benda á að skylduaðild að húsfélagi skv. 56. gr. laga um fjöleignarhús einungis bundin við eigendur fjöleignarhúsa og þá eina en ekki leigjendur þeirra. Í frumvarpinu til laga um frístundabyggð er því lengra gengið en nauðsyn ber til með því að skylda ekki einungis leigutaka lóðarinnar til félagsaðildar heldur einnig umráðamann.

Skilyrði Mannréttindadómstóls Evrópu fyrir félagsskyldu eru afar ströng og slík skylduaðild er iðulega réttlætt sérstaklega í forsendum dóma dómstólsins. Að áliti laganefndar LMFÍ verður séð að slík réttlæting sé studd með haldbærum rökum í fyrirliggjandi frumvarpi. Er því ályktun laganefndar að ekkert af skilyrðum þeim sem byggt er á í dómum Mannréttindadómstóls Evrópu til að heimila skylduaðild að félagi sé uppfyllt. Þjóðaröryggi eða almannahagsmunir eru ekki í húfi. Skylduaðildin er að mati nefndarinnar hvorki til þess fallin að vinna gegn glundroða eða glæpum né til verndar heilsu eða siðgæði manna eða réttindum og frelsi. Skylduaðildin er þannig ekki í þágu lögmætra markmiða og þar að auki gengur hún of langt að mati nefndarinnar, eins og áður er rakið.

Rétturinn til að standa utan félaga er verndaður í 1. másl. 2. mgr. 74. gr. stjórnarskrár. Til að gera megi undantekningu frá þeirri meginreglu þarf skv. 2. másl. sömu greinar að vera um almannahagsmuni eða réttindi annarra að ræða. Sú skylduáðild sem hér um ræðir uppfyllir vart þau skilyrði og að mati laganefndar eru ekki færð fullnægjandi rök í greinargerð frumvarpsins fyrir annarri niðurstöðu. Ekki verður fallist á að tengsl milli aðila sem leigja sér a.m.k. 6 lóðir undir frístundabyggð á sama landi séu með þeim hætti að skylda verði þá og alla sem hafa umráð yfir lóðinni í a.m.k. 1 ár til aðildar að slíku félagi. Er þá tekið fullt tillit til þess að þeir geti vissulega átt ýmissa sameiginlegra hagsmuna að gæta. Þeir hagsmunir eru þó ekki þess eðlis né heldur er eðli félags um frístundabyggð slíkt að réttlæti skylduáðild að slíku félagi, að mati laganefndar LMFÍ.

Með vísan til þess sem áður hefur verið sagt um hversu lítið þarf til að koma til þess að „frístundabyggð” skv. lögnum leysist upp (t.d. með því að ein lóð af sex er innleyst af leigusala og hinar fimm lóðirnar falla þá ekki undir hugtakið „frístundabyggð” skv. frumvarpinu) er einnig vafasamt að mati laganefndar að ætla sér að grundvalla skylduáðild að félagi á jafn ótraustum grunni.

Um 24. gr.

Samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins er hægt að skjóta ágreiningi um hækkun leigu skv. 3. mgr. 12. frumvarpsins til kærunefndar frístundabyggðarmála sem getur breytt fjárhæð leigugjalds til hækkunar eða lækkunar en nefndin er óbundin af því hámarki (þ.e. „allt að tvöföldun”) sem getið er í 3. mgr. 12. gr. ef sýnt er fram á að markaðsverð leigu fyrir sambærilegar lóðir á svipuðum stað sé umtalsvert hærra.

Orðalag ákvæðisins um „sambærilegar lóðir á svipuðum stað” er afar óljóst. Óljóst er hvað átt er við með „svipuðum stað”. Er átt við landfræðilegan sambærileika hvar sem er á landinu eða er átt við í næstu nálegð? Engin vísbending er gefin um það í athugasemdum greinargerðar frumvarpsins. Þá er heldur ekkert viðmið gefið varðandi það hvað telst vera „umtalsvert hærra”.

Óljóst er hvað átt er við í 2. mgr. 24. gr. með að endurmörkun lóðarmarka hafi verið „ósanngjörn eða óeðlileg”. Ekkert viðmið er gefið varðandi hvað hafa skuli í huga við mat á því hvað teljist „ósanngjarn eða óeðlilegt” og engar útskýringar er að finna í athugasemdum greinargerðar frumvarpsins.

Í 3. mgr. ákvæðisins eru ekki tilteknar neinar viðmiðunarreglur varðandi það hvernig kærunefndin meti verðmæti mannvirkja til „innlausnar” skv. 1. og 2. mgr. 13. gr. án þess að tekið sé tillit til lóðarinnar, eins og áður hefur verið rakið. Tekið er fram að innlausnarverð skuli miðast við markaðsverðmæti en ekkert fjallað um hlut lóðarréttinda eða önnur atriði sem varða lóðina í því mati á markaðsverðmæti og hvaða áhrif það hafi á matið á markaðsverðmæti þegar þau atriði eru tekin út úr matinu.

Í 5. mgr. ákvæðisins er ráðherra heimilað að setja fyrirmæli um viðmiðunarfrjárhæðir við ákvörðun leigugjalds og innlausnarverð í reglugerð sem nefndin getur haft til hliðsjónar í úrskurðum sínum. Einu fyrirmælin eða viðmiðin sem ráðherra á að hafa við gerð þeirra reglugerðar eru „haldbærar upplýsingar um markaðsverðmæti allra lóða og frístundahúsa í helstu frístundabyggðum landsins”. Til að úrskurðir nefndarinnar um þetta efni með slíka reglugerð ráðherra til viðmiðunar standist, þar sem þeir eru íþyngjandi fyrri annan hvorn aðila, verður reglugerðin að eiga næga stoð í lögnum. Telja verður ofangreind fyrirmæli laganna allt of opin og óljós til að á þeim verði byggt sem nægjanlegri lagastoð. Hér er því um að ræða framsal löggjafarvalds til framkvæmdavaldshafa án þess að fyrir því sé nægjanleg lagastoð.

Samkvæmt 6. mgr. ákvæðisins eru úrskurðir skv. 1.-3. mgr. þess aðfararhæfir. Frumvarpið kveður hins vegar ekkert á um hvort aðilar hafi einhverja tiltekna tímafresti til að hefjast handa við að fá úrskurðum nefndarinnar hnekkt fyrir dómstólum eða hvort réttaráhrif úrskurðanna frestist við málskot til dómstóla. Jafnvel í þeim lögum þar sem ekki er um slíka frestun réttaráhrifa að ræða er samt sem áður mælt fyrir um tímafresti aðila til að skjóta málum til dómstóla. Er hér m.a. vísað til 41. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Telur laganefnd afar óheppilegt að ekki skuli tekið á ofangreindum atriðum í frumvarpinu.

Þá er það sérstakt álitafni hvort það standist með vísan til ákvæða samkeppnislaga að kærunefnd ákveði leiguverð og innlausnarverð mannvirkja með viðmiðunarverð ráðherra til hliðsjónar. Velta má því fyrir sér hvort slíkt fyrirkomulag sé samkeppnishamlandi og sambærilegt við t.d. það tilvik sem fjallað er um í úrskurði samkeppnisráðs nr. 3/1994 og áfrýjunarnefnd samkeppnismála nr. 16/1997 þar sem hafnað var beiðni LMFÍ um útgáfu leiðbeinandi gjaldskrár.

Um 28. gr.

28. gr. frumvarpsins fjallar um lagaskil og afturvirkni enda er þar nánar mælt fyrir um að lögini muni einnig eiga við þá samninga sem í gildi eru við gildistöku laganna. Vísað er til umfjöllunar um afturvirkni og áhrif þess á eignarrétt og meginregluna um samningsfrelsi sem áður hefur verið fjallað um.

Í almennum athugasemdum í greinargerð frumvarpsins kemur fram að algengast sé að leigusamningar um lóðir fyrir frístundahús séu til langs tíma (bls 15). Án sérstakar rannsóknar er ekki tekin afstaða til þeirrar fullyrðingar en bent á að það er alls ekki algilt, enda er ekki gengið út frá því í frumvarpinu. Samt sem áður virðist ekkert tillit tekið til lóðarsamninga með styttri gildistíma sem í gildi verða við gildistöku laganna.

Þá verður heldur ekki fallist á að mikilvægir almannahagsmunir knýi á um þá afturvirkni sem lögini kveða á um. Fram kemur á nokkrum stöðum í frumvarpinu að hvatinn og ein aðalforsendan fyrir efni þess sé sú að upp hafi komið í einhverjum tilfellum að leigusamningur lóðar renni út og leigusali krefjist mun hærri leigu en áður ef leigutaki á að fá að leigja lóðina áfram eða að öðrum kosti að kaupa lóðina skv. markaðsverði sem hækkað hefur mikið á undanförunum árum. Laganefnd LMFÍ fær ekki séð að það séu mikilvægir almannahagsmunir að færa þessum tilteknu

leigutökum sem í slíku lenda réttindi á kostnað landeigenda einkum þegar ekkert bendir til þess að þeir leigutakar sem í slíkum aðstæðum lendi séu hlutfallslega margir. Laganefnd fellst ekki á að fórna hagsmunum mun fleiri aðila (leigusala) fyrir hagsmuni afmarkaðs hóps (leigutaka sem kunna að þurfa að borga hærrí leigu en áður eða kaupa lóðina á markaðsverði ella) geti fallið undir skilyrði um almannahagsmuni.

Fallast má á það sem segir í almennum athugasemdum greinargerðar frumvarpsins að löggjafinn hafi stjórnskipulegar heimildir til að meta hvort nauðsyn beri til að breyta réttarástandi. En þegar löggjafinn ákveður að breyta réttarástandi þannig að gengið sé á réttindi annars aðila, eins og hér um ræðir, til að bæta réttarstöðu annars aðila, verður að gera þá kröfu til löggjafans að hann færi fyrir því fullnægjandi og sannfærandi rök hvers vegna það er gert, svo sem að almannahagsmunir knýi á um það. Það er ekki gert í frumvarpinu.

Af þeim ástæðum sem að framan eru raktar leggst laganefnd eindregið gegn því að frumvarpið verði að lögum. Leggur því laganefnd til að frumvarpið verði tekið til gagn Gerrar endurskoðunar og endurgerðar og lagt fyrir þing að nýju.

Virðingarfyllst,

f.h. laganefndar Lögmannafélags Íslands,

Jóhannes Rúnar Jóhannsson, hrl., formaður