

# Umsögn Landssamtaka landeigenda á Íslandi, til Alþingis, um frumvarp til laga

um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna (lög um eignarrétt og afnotarétt fasteigna nr. 19/1966; þinglýsingalög nr. 39/1978; lög um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001; og jarðalög nr. 81/2004.)

## ALMENNT

Í 72. gr stjórnarskrárinnar segir orðrétt:

### 72. gr.

[Eignarrétturinn er friðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir.

Með lögum má takmarka rétt erlendra aðila til að eiga fasteignaréttindi eða hlut í atvinnufyrirtæki hér á landi.] <sup>1)</sup>

Landssamtökin telja þær breytingar sem lagðar eru til á þessum lagabálkum og er ætlað að takmarka rétt erlendra aðilja til að eiga hér fasteignaréttindi eigi fullan rétt á sér og að í frumvarpinu sé að þessu leyti verið að leggja til almennar breytingar sem leggja að vísu hömlur á ráðstöfun eignarlanda, sem séu þó ekki það miklar að gangi í berhögg við ofangreint stjórnarskrárákvæði enda er í 2. mgr þess beinlínis gert ráð fyrir að löggjafanum sé heimilt að takmarka rétt erlendra aðilja til þess að eiga hér fasteignaréttindi.

## Breytingar á jarðalögum.

Öðru máli gegnir um þau ákvæði frumvarpsins um breytingar á jarðalögnum sem ætlað er að setja aðilaskipti að jarðeignum í langt, umsvifamikið og flókið umsóknarferli. Landeigendur sem eiga hlut í fleiri en einni jörð og/eða landsvæði að tiltekinni stærð, geti einungis fengið að selja jarðeignir sínar ef stjórnvöldum er það þóknanlegt og þá eftir að landeigandinn er búinn að leggja fram margvísleg og ítarleg gögn og stjórnvaldið er þá að öllum líkindum búíð að hafa málið til skoðunar í langan tíma. Þessum tillögum er ætlað að taka til allra og alls lands í einkaeigu sem fellur innan skilgreindra stærðarmarkna og eru af allt öðrum meiði heldur en tillögurnar til breytinga á lögnum num eignarrétt og afnotarétt fasteigna og snúa að eignarhaldi erlendra aðilja. Miðað við reynslu af afgreiðslutíma mála í stjórnkerfinu er við því að búast að svör dragist mjög á langinn og að svör fái ekki fyrr en eftir marga mánuði frá því að erindið barst ráðuneytinu. Hugmyndir frumvarpsins eru af pólitískum toga. Þeim er beinlínis

beint gegn einkaeignarréttinum og fela í sér stórkostlegt og ólögmætt inngríp í eignarrétt landeigenda. Fari svo illa að hugmyndir af þessu tagi verði að lögum, telja telja Landssamtökin óhjákvæmilegt að setja inn í lög, ákvæði þar sem kveðið yrði á um það að ef svar er ekki komið frá ráðuneytinu innan tiltekins tíma þá teljist erindi þeirra, þar sem beiðst er leyfis til sölu á landinu, vera samþykkt. Öllum sem við hafa fengist, er ljóst að algengara er en ekki, að afgreiðsla mála dragist hjá stjórnvöldum, sérstaklega ef um er að ræða flóknari úrlausnarefni. Það er engum vafa undirorpið að dráttur á afgreiðslu mála veldur hagsmunaaðilum í lang flestum tilvikum gríðarlegu tjóni, sem þeim er ekki bætt með nokkrum hætti. Vegna þessa telja landssamtökin óhjákvæmilegt að Alþingi leiti umsagnar Umboðsmanns alþingis um það hvað mænta megi að afgreiðsla beiðna vegna leyfaferla þeirra sem frumvarpið er að leggja til, muni taka langan tíma í raun og veru þ.e ef þessar tillögur verði að lögum.

Landssamtökin telja það engum vafa undirorpið að ákvæði frumvarpsins um þungt leyfaferli og afskipti af frjálsri ráðstöfun landeigenda á þeim eignum sínum sem falla undir skilgreiningu frumvarpsins, muni brjóta gegn eignarréttarákvæði stjórnarskrárinnar. Þessar tillögur feli í raun og veru í sér mun meira inngríp í eignarrétt þeirra heldur en til dæmis ef hluti lands þeirra yrði tekinn eignarnámi bóttalaust. Ekki tjáir hér að halda því fram að um sé að ræða almenna kvöð sem lögð yrði á allar landareignir tiltekinnar stærðar og sem landeigendur þyrftu að þola bóttalaust. Slíkar kvaðir og hömlur á ráðsöfun og nýtingu lands eru fyrir hendi í gildandi rétti svo sem í skipulagslögum,( 123/2010) náttúruverndarlögum( 60/2013) og fleiri lögum og reglum sem settar hafa verið með heimid í þeim. Þessar hömlur sem hér á að bæta við þjóna engum skynsamlegum tilgangi og hafa gríðarleg áhrif á eignarrétt landeigenda. Það eitt að þessum breytingum er ætlað að taka til allra landareigna sem eru háðar einstaklingseignarrétti og uppfylla ákveðin skilyrði um stærð og magn, getur ekki átt að leiða til þess að þær teljist almennar kvaðir sem þessir eigendur eigi að þola bóttalaust. Ef tekið er það dæmi að frumvarpið gerði ráð fyrir að 10% af öllum stærri jörðum myndu renna bóttalaust til ríkisins þá væri slíkt ákvæði vissulega almennt en það myndi fela í sér að ríkið myndi eignast tiltekin landsréttindi fyrir ekki neitt sem myndi jú án nokkurs vafa teljast vera brot á 1. mgr. 72. gr stjórnarskrárinnar. Landssamtökin telja að jafnvel afdráttarlaust ákvæði í þessa veru myndi þó fela í sér mun minna inngríp í einstaklingseignarréttinn heldur en þær kvaðir og hömlur sem frumvarp þetta sem hér er til umsagnar, gerir réð fyrir.

Breytingarnar sem lagðar eru til á jarðalögum eru óþarfar og bera þess merki að vera settar fram í þeim pólitiska tilgangi að leitast enn við að auka vægi og yfirráð opinbers valds þ.e ríkis og sveitarfélaga á kostnað eignarréttar landeigenda

Þessi forsjárhyggja ríkisins sem lögð er til í frumvarpinu er í raun skref aftur í tímenn og til þess fallin að draga úr möguleikum landeigenda til hagræðingar við

nýtingu eigna sinna, til þess að verðfella eignirnar og til þess að binda þá í áttthagafjötra.

Þá felst í þessari ráðagerð mótsögn við þá yfirlýstu viðleitni stjórnvalda að einfalda skuli mál og draga úr skrifræði sem kristallast í stjórnarfrumvarpi „**um breytingi á ýmsum lögum á sviði landbúnaðar og matvæla vegna einföldunar regluverks og stjórnsýslu**“, sem nú liggur fyrir Alþingi ( 714. mál) . Í greinargerð með frumvarpinu segir í inngangi:

„Með frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á lögum í því skyni að einfalda regluverk á sviði landbúnaðar og matvæla. Í frumvarpinu er lagt til að felldir verði brott 12 lagabálkar í heild sinni. Um er að ræða lög sem eru úrelt eða hafa þjónað tilgangi sínum og rétt er að fella brott en æskilegt er að lög sem ekki eru til neinna þarfa verði felld brott úr Lagasafninu. Það þykir til einföldunar auk þess sem það er til þess fallið að efla réttarvissu. Með frumvarpinu er lagt til að nefndum verði fækkað í því skyni að einfalda stjórnsýslu og auka skilvirkni. Þá er lagt til að fellt verði brott lögbundið flokkunar- og matskerfi og það verði í höndum framleiðenda að tryggja gæði framleiðslu sinnar.

Lagt er til að milliganga ráðuneytisins verði afnumin í tilteknum tilvikum í því skyni að stytta boðleiðir þar sem framangreind milliganga þykir til þess fallin að flækja stjórnsýsluna. Auk þess er lagt til að stjórnsýsla við merkingar sauðfjár verði einfölduð t.d. með afnámi markanefndar. Með frumvarpinu er einnig lagt til að yrkisréttarnefnd verði felld brott og verkefnum nefndarinnar fundinn viðeigandi staður innan stjórnsýslunnar.

Jafnframt er lagt til að starfsleyfisskylda, skráningar- og tilkynningarskylda fyrirtækja falli niður í ákvæðnum tilfellum. Breytingarnar miða að því að létta álögum af atvinnulífinu án þess að það sé á kostnað matvælaöryggis. Þá er lagt til að skipunartími verðlagsnefndar sé lengdur úr einu ári í fjögur ár í því skyni að gera störf nefndarinnar markvissari og skilvirkari í stað þess að endurskipa þurfi nefndina árlega.

Í þessu frumvarpi sem hér er til umsagnar er, í stað þess að láta við það sitja að veita ríkisvaldinu einfaldan forkaupsrétt, verið að koma upp flóknu, þungu og tímafreku eftirlits og leyfaferli þar sem niðurstaðan um rétt einstaklinga til ráðstöfunar á landi sínu, kemur til með að helgast af skoðunum starfsmanna stjórnsýslunar og etv pólitískum hagsmunum.

Með því að veita ríkisvaldinu beina heimild til að krefjast nauðungarsölu eða innlausnar og jafnframt til þess að kæra hlutaðeigandi til refsingar við kringumstæður sem skapast af þessu flókna regluverki eins og gert er ráð fyrir í 13-16. gr frumvarpsins, er enn verið að vega að almennum mannréttindum landeigenda, einstaklingseignarréttinum, brjóta jafnræðisreglu og ganga gegn meðalhófi.

Minnt er á að ákvæði í þessa veru, amk nokkuð samkynja, þe eignarnámsheimild ríkisins og forkaupsréttur sveitarfélaga, var í eldri jarðalögum nr 65/1976 og þau voru tekin upp í frumvarpi að VI kafla nógildandi jarðalaga nr 81/2004 sem samið var af embættismönnum. Ákvæði þessi voru felld út í meðförum Alþingis með neðangreindum rökum meirihluta landbúnaðarnefndar „ Lagt til að eignarnámsheimild landbúnaðarráðherra í 9. gr. frumvarpsins verði felld niður þar sem meiri hlutinn

telur ákvæðið of rúmt og of almennt orðað til þess að uppfylla kröfur til eignarnámsheimilda um skýrleika og fyrirsjáanleika. Þá verður að telja að fullnægjandi heimildir séu í stjórnarskrá og skipulags- og byggingarlögum til eignarnáms og því ekki þörf á að hafa sérstakt ákvæði um eignarnám í jarðalögum.

Þá er einnig lagt til að ákvæðið um **forkaupsrétt sveitarfélaga** verði felld brott með sömu athugasemdum og eignarnámsheimild landbúnaðarráðherra enda verði ekki séð, að teknu tilliti til hlutverks sveitarfélaga, að þeim sé þörf að vera með svo víðtæka eignarnámsheimild í jarðalögum þar sem fyrir eru heimildir í öðrum lögum, svo sem í skipulags- og byggingarlögum. **Þá felur ákvæðið í sér mjög víðtækt inngrip í samningsfrelsið sem ekki verður séð að sé nauðsynlegt nema brýnir almannahagsmunir krefjist þess.**“

Ofangreint forkaupsréttarákvæði var reyndar orðið útpýnt og voru ákarðanir sveitarfélaga um að neyta forkaupsréttarins ítekað felldar úr gildi af dómstólum, vegna þess að ómálefnaleg sjónarmið og þar með mismunun hefði falist í þeim. Sem dæmi má nefna dóm Hæstaréttar í málinu nr 440/2005.

### **Skortur á fyrirsjáanleika.**

Landssamtök landeigenda á Íslandi telja að beiting þessara ákvæða frumvarpsins um leyfaferli, verði þau að lögum, og þar með raunverulegt inntak þeirra, verði ekki fyrirsjáanlegt. Þá býður þetta fyrirkomulag heim hættu á að samræmis og jafnræðis verði ekki gætt og skapar möguleika á handahófskenndri ákvörðunartöku. Í þessu sambandi má benda á að frumvarpið gerir ráð fyrir því að ákvörðun ráðherra, um hvort samþykki sé veitt, verði endanleg. Í því felst að slík ákvörðun verður þar með ekki endurskoðuð á stjórnslustigi, heldur verður henni eingöngu skotið til dómstóla, með tilheyrandi kostnaði og umstangi fyrir aðila, auk þess sem slík málsmeðferð er afar tímafrek og dómstólum óheimilt við slíka endurskoðun að taka nýja stjórnvaldsákvörðun. Að mati Landssamtakanna tryggir þetta fyrirkomulag ekki fullnægjandi réttaröryggi, enda óneitanlega afar íþyngjandi. Réttaröryggi landeigenda í skiptum við hið opinbera skiptir miklu máli í íslenskum rétti. Þar er heimild til stjórnslukæru til að mynda mikilvægt réttarúrræði.

Sérstakar athugasemdir við 8. gr frumvarpsins.

Um 1. mgr 8. gr:

Landssamtökin geta ekki með nokkru móti áttað sig á því af hverju ráðherra sem leggur fram frumvrap þetta telur að ráðstöfun eigna sem eru undirorpnar einstaklings eignarétti sé betur fyrir komið í höndum pólitísku kjörins ráðherra heldur en í höndum laneigandans sjálfs. Ráðherra, sem engra hagsmuna hefur að gæta annarra en pólitískra, ráðherra sem hefur enga þekkingu á aðstæðum og að

það eigi að ráðast af hans persónulegu skoðun hvernig samningum um sölu á eign sem er háð einstaklingseignarrétti reiðir af,

Þessi viðleitni er í mótsögn við það sjónarmið Landssamtakanna að ákvarðanir um meðferð lands skuli teknar í heimabyggð. Hér er einn ganginn enn verið að flytja valdið til höfuðborgarsvæðisins en af fenginni reynslu er það fullljóst að þar eru ákvarðanir oft ekki teknar með tilliti til hagsmuna þeirra sem landsbyggðina byggja.

Um 3. mgr 8. gr

Bent er á að verði frumvarp þetta að lögum, miðað við þau stærðarmörk sem leita þarf samþykkis ráðherra fyrir, þá er óskipt land jarða í ákveðnu uppnámi. Ef við gefum okkur að landeigandi sem á t.d. 5% í stórrí jörð, lítill hluti jarðarinnar er skiptur en stærsti hlutinn óskiptur, þá er öll óskipta sameignin talin með í heild sinni í stað þess að það ætti bara að telja hans prósentuhlut í óskiptu sameigninni.

Um 6-7 . mgr 8, gr

Hvaða heimildaskjöl væru ráðherra þóknanleg hér? Það virðist lagt í hendur ráðherra að meta það hvaða heimildarskjala hann krefst hverju sinni. Nauðsynlegt er að lista upp hvaða heimildarskjöl ráðherra verður heimilt að krefjast.

Hér er verið að leggja til lögfestingu á afar umfangsmikilli og þar með kostnaðarsamri skýrslugerð - auk þess sem að það liggur kannski ekki endilega fyrir við kaupin hver endanleg notkun fasteignarinnar verður. Auk þess getur það breyst og getur tekið mið af aðstæðum í þjóðfélaginu hverju sinni og því samfélagi sem búið er í.

Hér þarf að skýra hvaða gögn eru fullnægjandi og teljast hafa gildi. Það var t.d. mjög auðvelt að afla og leggja fram þinglýsingarskjöl til Óbyggðanefndar í þjóðlendumálunum á sínum tíma en, þau voru samt ekki tekin gild nema þar sem nefndinni þóknaðist.

Vakin er athygli á orðunum "að hans mati" Enginn málsskotsréttur

Um 8. mgr 8, gr

Í 8 mgr greinarinnar er ekki að finna nein tímamörk en grundvallaratriði að þau verði lögfest ef frv. verður að lögum .

#### Um 9. mgr 8, gr

Eins og vikið var að hér að ofan í almenna kaflanum er í raun afar lítið eða nánast ekkert að marka svona setningar eins og er að finna í 9. mgr. Þess eru ótal mörg dæmi að mál hafi dregist og að ráðuneytin hafi fundið upp ýmsar afsakanir til þess að réttlæta drátt á afgreiðslu mála.

#### Um 10. mgr 8, gr

Varðandi ákvæðið í 10 mgr um að við mat ráðherra á því hvort samþykki skuli veitt skuli líta til þess hvort áformuð nýting samræmist skipulagáætlun viðkomandi sveitarfélags er vísað til þess að hér sé um afar óréttlátt ákvæði að ræða. Sveitarfélag getur sett inn í sínar skipulagsáætlanir allt sem því dettur í hug og alls konar landnotkunaráform sem ekkert endilega samrýmast hugmyndum landeigandans enda þarf sveitarfélagið ekki samþykki landeigandans fyrir slíku. Það gerist ekki fyrr en kemur að deiliskipulaginu. Sem sagt sveitarfélag getur þess vegna sett í sína skipulagsáætlun að eitthvað tiltekið landsvæði skuli háð hverfisvernd en landeigandinn hefur hins vegar hugmyndir um að á því svæði verði skipulögð tjaldstæði en slíkt er hins vegar orðið útilokað með þessu ákvæði. Auk þess telja samtökin að horfa beri til þess hvort áformuð nýting styrkir búsetu frekar en að miða einungis við landbúnað.

Loks er í 10. mgr gengið of langt í þá veru að veita ráðherra heimild til að skipta sér af innhaldi samnings á milli tveggja aðila.