

Frumvarp til laga

um breyting á lögum nr. 58/1998, um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta.

Flm.: Bjarni Harðarson, Magnús Stefánsson, Höskuldur Þórhallsson,
Árni Johnsen, Kristinn H. Gunnarsson, Guðjón A. Kristjánsson.

1. gr.

Við 7. gr. laganna bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Land innan þinglýstra landamerkja jarðar telst allt háð beinum eignarrétti hins þinglýsta eiganda. Geri íslenska ríkið kröfu um að land jarðar eða hluti þess teljist þjóðlenda hefur það sönnunarbyrðina um að þinglýst landamerkjabréf jarðar eða önnur sönnunargögn um eignarrétt að jörð séu haldin verulegum ágöllum, þannig að draga megi gildi þeirra í efa. Komist óbyggðanefnd að þeirri niðurstöðu að sá sem lýsir sig eiganda jarðar bresti löglega eignarheimild að jörðinni og komi ekki fram sönnunargögn frá þriðja aðila um betri rétt hans til umrædds lands telst það þjóðlenda.

Eigendum jarða þar sem ekki nýtur þinglýstra landamerkja er heimilt að sýna fram á eignarrétt sinn með öðrum sönnunargögnum en þinglýstum landamerkjabréfum, þar á meðal með tilvísunum til þinglýstra landamerkjabréfa aðliggjandi fasteigna.

2. gr.

Við lögina bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Hafi óbyggðanefnd eða dómstólar ákvarðað fyrir gildistöku laga þessara að land innan þinglesinna merkja jarðar sé þjóðlenda skal fjármálaráðherra fyrir hönd íslenska ríkisins innan sex mánaða frá gildistöku laga þessara þinglýsa að eigin frumkvæði og á kostnað ríkisins yfirlýsingu á viðkomandi fasteign þess efnis að það falli frá rétti sínum samkvæmt ákvörðuninni.

Telji íslenska ríkið að uppfyllt séu skilyrði þess að færa sönnur fyrir þeim ágalla í eignarheimild þinglýsts eiganda sem lýst er í 1. mgr. 7. gr. getur ríkið krafist þess innan sex mánaða frá gildistöku laga þessara að mál viðkomandi jarðar verði tekið fyrir að nýju fyrir óbyggðanefnd. Skal óbyggðanefnd verða við kröfunni og taka málið fyrir innan þriggja mánaða frá því að krafa barst henni. Um málsmeðferðina fer eftir almennum reglum laganna.

Gerir íslenska ríkið hvorki reka að því að þinglýsa athugasemd um fráfall réttinda né að krefjast fyrirtöku máls hjá óbyggðanefnd innan greindra sex mánaða fresta frá gildistöku laganna getur landeigandi krafist þess að þinglýsingarvaldsmaður afnemi þinglýsta þjóðlendulínu innan marka jarðar og skal sýslumaður gera það landeiganda að kostnaðarlausu.

3. gr.

Lög þessi taka þegar gildi.

Greinargerð.

Í lögum nr. 58/1998 er ekki að finna sérstakar sönnunarreglur sem gildi í þjóðlendumálum, þ.e. um ágreining um hvort land teljist eignarland eða þjóðlenda. Skýrt var tekið fram í undirbúningsgögnum laganna að niðurstöður skuli ráðast af almennum sönnunarreglum. Er þetta orðað þannig í greinargerð með lagafrumvarpinu: „Ekki verði í lögum settar sérstakar sönnunarreglur eða lagaskilyrði fyrir því að land teljist eignarland í merkingu laganna, heldur ráðist það af almennum sönnunarreglum og réttarheimildum sem færðar eru fram í hverju einstöku tilviki.“

Óumdeilt er að almennt var talið að sú sönnunarregla gildi í ágreiningsmálum um eignarrétt að fasteignum að sá sem taldi til eignarréttar yfir fasteign, sem var þinglýst eign annars, þar sönnunarbyrðina fyrir staðhæfingu sinni um betri rétt. Um þetta má vísa til HR 1961:629, sbr. og Þorgeir Örlygsson: Kaflar úr eignarrétti I, Handrit til kennslu við lagadeild Háskóla Íslands, Reykjavík 1998, en ekki síður til Ólafs Lárussonar: Eignarréttur I, Reykjavík 1950. Þar segir m.a. á bls. 150: „Það myndi vera rétt að telja þann mann, sem hefur þinglýsta heimild til eignarinnar, eiga tilsvarendi rétt yfir henni, þar til annað sannaðist, með öðrum orðum, sá sem vill véfengja heimild, sem styðst við veðmálabækurnar, myndi hafa sönnunarbyrðina um það, að sú heimild væri ógild.“

Verður að ætla að þegar þjóðlendufrumvarpið var til umræðu og ákvörðunar á Alþingi, þá hafi alþingismenn við samþykkt frumvarpsins gengið út frá því að þinglýstar eignarheimildir og þar með þinglýst landamerkjabréf hefðu sama sönnunargildi sem fyrr og að eigendur jarða með þinglýst landamerki mættu treysta því að við merkjum jarða þeirra yrði ekki hnikað nema fram kæmi sönnun um heimildarrest þeirra.

Þegar ríkið tók að gera kröfur fyrir óbyggðanefnd um það hvernig skyldi draga línur milli þjóðlendna og eignarlanda einstakra jarða kom í ljós að ríkið virti ekki eignarheimildir samkvæmt þinglýstum landamerkjabréfum, sem eigendum jarða hafði verið gert skylt að gera samkvæmt fyrir mælum í eldri landamerkjalogum, nr. 5/1882, og yngri landamerkjalogum, nr. 41/1919, undir umsjón sýslumanna. Skyldi sýslumaður á manntalsþingi grennslast eftir, hvort þessum skyldum hefði verið fullnægt að viðlögðum sektum (sbr. dóm Hæstaréttar 15. nóvember 2001 í málinu nr. 170/2001). Óvænt féllst Hæstiréttur á röksemdir ríkisins um takmarkað sönnunargildi þinglýstra eignarheimilda að fasteignum. Gerði Hæstiréttur þær kröfur til eigenda jarða, sem ríkið gerði eignartilkall til, að til viðbótar þinglýstum landamerkjabréfum samkvæmt landamerkjalogunum frá 1882 eða 1919 yrðu þeir að leggja fram frekari og eldri gögn sem styddu sannindi hinna þinglýstu landamerkjabréfa. Í þessu felst að Hæstiréttur lítur svo á að það væru eigendur jarðanna sem gerðu eignartilkall á hendur ríkinu og því bæru þeir sönnunarbyrðina um eignarrétt sinn að landi innan þinglýstra landamerkja. Hæstiréttur gerði ekki neinar sönnunarkröfur á hendur ríkinu þess efnis að það sýndi fram á að eignarheimildum þinglýstra eigenda væri áfátt. Hér var um nýja sönnunarreglu í íslenskum rétti að ræða sem mótuð var af Hæstarétti án þess að regla þessi ætti stuðning í ákvæðum þjóðlendlaga eða öðrum réttarheimildum. Ekki verður ráðið af dómum Hæstaréttar hvert er tilefni mótnar þessarar nýju sönnunarreglu og hvers vegna þörf var á nýrri og strangari sönnunarreglu þrátt fyrir þær forsendur í undirbúningsgögnum laganna að almennar sönnunarreglur íslensks réttar skyldu gilda um mat á eignarheimildum. Í sératkvæði Ólafs Barkar Þorvaldssonar hæstaréttardómara í dómi Hæstaréttar í málinu nr. 27/2007, sem kveðinn var upp hinn 4. október 2007, segir m.a.: „Ég tel að í fyrrnefndum dómum Hæstaréttar hafi rétturinn á ýmsan hátt gert strangari kröfur til sönnunarfærslu um eignarréttindi að fasteignum en rétt hefði verið að gera og finna má einnig eldri fordæmi fyrir að áður hafi verið gert.“

Afstaðan í sératkvæði þessu er í samræmi við það sem þeir lögmenn sem flutt hafa þjóðlendumál fyrir Hæstarétti hafa byggt á, en Hæstiréttur hefur ekki í þjóðlendudómum sínum

fallist á röksemdir þeirra, án þess þó að rökstyðja að skilyrði aukinnar sönnunarbyrði eigi sér lagastoð.

Svo sem augljóst má telja er núverandi eigendum jarða nánast gert ókleift að axla þá sönnunarbyrði sem Hæstiréttur hefur á þá lagt samkvæmt framansögðu, enda eru nú liðin fjögur kynslóðabil frá því að megnið af landamerkjabréfunum voru gerð og þeim þinglýst. Ólíklegt er að varðveist hafi þau gögn og upplýsingar sem landamerkjabréfin voru byggð á er þau voru gerð. Þá er rétt að vekja athygli á að hending ein ræður því hvort til eru eldri gögn sem styðja hinar þinglýstu landamerkjalyýsingar. Helst er að gögn séu varðveitt um jarðir sem voru í eigu kirkju, klaustra eða konungs vegna reikningshalds þessara stofnana og eignaskráa. Miklu síður eru til gögn um jarðir sem ekki voru í eigu stofnana þessara. Þrátt fyrir það eru gerðar sömu kröfur um gögn um eigendasögu kotjarða sem konungsjarða.

Í frumvarpi þessu er lagt til að úr framangreindu verði bætt með því að orða í lögunum þá almennu sönnunareglu sem talin var gilda þegar Þjóðlendulögin tóku gildi og vísað er til í undirbúningsgögnum laganna. Verður hér og að hafa í huga að allt frá gildistöku fyrri landamerkjaganna frá 1882 hefur að meginreglu verið kveðið á um einkarétt jarðeiganda til veiði fugla, fiska og annarra nytjadyra á jörð sinni.¹ Í sumum tilvikum hefur beinlínis verið tekið fram að rétt landamerki jarðar hvefrrar skyldu ráða veiði á landi.² Hér má að auki nefna þá meginreglu vatnalaga, nr. 15/1923, að vatnsréttindi fylgi landareign hverri, sbr. ákvæði 2. gr.³ Regla þessi á rætur að rekja til ákvæða í Grágás og Jónsbók.⁴

Með vísan til ofanritaðs og í ljósi tilgangs landamerkjaganna og síðari meðferðar hins opinbera á þinglýstum jarðeignum, m.a. með skattlagningu, hafa jarðeigendur lengi mátt vænta þess að jarðir með þinglýstum landamerkjum teljist beinum eignarrétti undirorpna. Njóta þessar væntingar verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. einnig 1. gr. 1. viðauka mannréttindasáttmála Evrópu. Núverandi þinglýstir eigendur jarðanna eru ekki höfundar hinna þinglýstu landamerkjabréfa. Þeir hafa eignast jarðirnar í flestum tilvikum fyrir kaup eða arf, en í sumum tilvikum á opinberum uppboðum, og hafa því verið í góðri trú um gildi þinglýstra landamerkja jarða sinna. Sú góða trú nýtur verndar íslensks réttar.

Að lokum er þess að geta að með samþykki frumvarps þessa sparast verulegir fjármunir þar sem kröfur ríkisins verða hér eftir með öðrum hætti en verið hefur. Fram til þessa hefur ríkið gert kröfur fyrir óbyggðanefnd inn fyrir þinglýst landamerki fjölmargra jarða og skipta þær hundruðum. Hefur kröfugerð þessi, sem í flestum tilvikum hefur verið árangurslaus fyrir ríkið, haft í för með sér stórfellda gagnaöflun um sérhverja þessara jarða allt frá landnámi til þessa dags. Hefur gagnaöflunin verið á herðum landeigenda og lögmannna þeirra, svo og óbyggðanefndar, sem hefur falið Þjóðskjalasafni Íslands framkvæmd verulegs hluta gagnaöflunarinnar fyrir sína hönd. Þessi gagnaöflun hefur kostað landeigendur verulegan tíma og

¹ Sjá t.d. *Jónsbók* 1904, s. 188–192 (56.–57. k. llb.), 1. gr. tilskipunar um veiði á Íslandi frá 20. júní 1849, 1. mgr. 121. gr. vatnalaga, nr. 15/1923, 1. mgr. 2. gr. laga um lax- og silungsveiði, nr. 61/1932, 2. gr. laga um lax- og silungsveiði, nr. 112/1941, 1. mgr. 2. gr. laga um fuglaveiðar og fuglafriðun, nr. 63/1954, 1. mgr. 2. gr. laga um lax- og silungsveiði, nr. 53/1957, 1. mgr. 2. gr. laga um fuglaveiðar og fuglafriðun, nr. 33/1966, 1. mgr. 2. gr. laga um lax- og silungsveiði, nr. 76/1970, og 2. mgr. 8. gr. laga um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, nr. 64/1994.

² Sjá t.d. 3. gr. tilskipunar um veiði á Íslandi frá 20. júní 1849, 1. mgr. 4. gr. laga um fuglaveiðar og fuglafriðun, nr. 63/1954, og 1. mgr. 4. gr. laga um fuglaveiðar og fuglafriðun, nr. 33/1966.

³ Sjá nú einnig 2.–3. gr. laga nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu.

⁴ Sjá t.d. *Grágás* 1992, s. 324–325, 350–351 (34., 35. og 52. k. llb.). *Jónsbók* 1904, s. 188–190 (56. k. llb.).

fyrirhöfn sem ekki fæst bætt. Einnig hefur ríkið haft óbærilegan kostnað af kröfugerð og málarekstrinum, bæði fyrir nefndinni og dómstólum, og er ekki séð fyrir endann á þeim ágreiningsmálum. Þá ber ríkið kostnað af störfum óbyggðanefndar og þeirra lögmanna sem koma að málunum, enda er skylt að veita landeigendum gjafsókn og gjafvörn í málunum. Að lokum skal þess getið að rekin eru fáein mál landeigenda gegn ríkinu fyrir Mannréttinda-dómstól Evrópu og kunna dómar þar að hafa í för með sér að endurskoða verði þau úrslit sem þegar hafa fengist fyrir dómstólum.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að í lögum um þjóðlendum verði tekin viðtekin sönnunarregla íslensks réttar, þannig að vefengi ríkið eignarrétt þinglýsts eiganda að jörð hefur ríkið sönnunarbyrðina fyrir staðhæfingum þess efnis að hinn þinglýsti eigandi hafi ekki eignarrétt að öllu landi innan merkja jarðarinnar. Ríkið verður að sýna fram á að eignarheimild að jörð sé ógild eða sé svo áfátt að sá sem á henni byggir teljist ekki hafa sýnt fram á eignarrétt sinn. Því aðeins að svo standi á og þriðji aðili, sem gefur sig fram, geti ekki sannað eignarrétt sinn að viðkomandi landi telst landið þjóðlenda með þeim takmörkunum sem leiða kann af varanlegum afnotum, svo sem upprekstrarrétti, en slíkur afnotaréttur, sé hann fyrir hendi, telst þá hefðhelgaður.

Óhjákvæmilegt er að taka fram í lagaákvæðinu að heimilt sé að sanna eignarrétt að jörðum og landamerki jarða með öðrum hætti en með þinglýstum landamerkjum, enda er í 44. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála, mælt fyrir um frjálst mat á sönnun og ekki er að finna sérreglu um að sanna skuli eignarrétt að jörðum með þinglýstum eignarheimildum eingöngu.

Um 2. gr.

Í fáeinum tilvikum hefur Hæstiréttur dæmt að hluti lands jarðar skuli teljast þjóðlenda og eru dómar þessir byggðir á fyrrnefndri strangri sönnunarreglu mótaðri af Hæstarétti í þjóðlendumálum. Þeir dómar hafa þegar haft réttaráhrif og eru bindandi milli málsaðila. Lagt er til að íslenska ríkið falli frá þeim rétti sem þannig hefur stofnast því til handa og þinglýsi yfirlýsingu þar um á viðkomandi jarðir að eigin frumkvæði og á sinn kostnað. Með þessari reglu er tryggt jafnræði milli jarðeigenda í landinu í þeim skilningi að þeir sitja allir við sama borð sem hafa fært fram sambærileg sönnunargögn fyrir eignarrétti sínum og merkjum jarða sinna.

Telji ríkið að í þeim tilvikum sem um er fjallað í 1. mgr. ákvæðis til bráðabirgða sé um að ræða slíka ágalla á eignarheimildum landeigenda að þeim hluta landsins sem dómstólar hafa úrskurðað sem þjóðlendu að telja verði að landeiganda hefði brugðist sönnun um eignarrétt sinn og landamerki jarðar sinnar samkvæmt þeirri sönnunarreglu, sem gerð er tillaga um í 1. gr. frumvarps þessa, getur ríkið krafist þess innan sex mánaða frá gildistöku laga þessara fyrir óbyggðanefnd að nefndin taki málið fyrir að nýju og fjalli um kröfur ríkisins út frá fyrrnefndri sönnunarreglu. Skal reka málið að nýju fyrir nefndinni með þeirri breytingu sem leiðir af hinni lögfestu sönnunarreglu. Heimilt verður að leggja niðurstöðu nefndarinnar fyrir dómstóla með sama hætti og önnur þjóðlendumál.

Um 3. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.