

Frumvarp til laga

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

Frá forsætisráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um menningarminjar, nr. 80/2012.

1. gr.

Á eftir 28. gr. laganna kemur ný grein, 28. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Forkaupsréttur.

Ríkissjóður skal hafa forkaupsrétt að jörðum og öðrum landareignum þar sem eru friðlýstar menningarminjar, að þeim aðilum frágengnum sem veittur er forkaupsréttur með jarðalögum. Skal frestur ríkissjóðs til að svara forkaupsréttartilboði vera 60 dagar frá því að tilboðið berst. Að öðru leyti gilda um forkaupsréttinn ákvæði jarðalaga.

II. KAFLI

Breyting á jarðalögum, nr. 81/2004.

2. gr.

Á eftir II. kafla laganna kemur nýr kafli, II. kafli A, **Jarðir í sameign**, með fjórum nýjum greinum, 7. gr. a – 7. gr. d, ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi:

a. (7. gr. a.)

Fyrirsvar jarða í sameign.

Ef eigendur jarðar eða annars lands sem lög þessi gilda um eru fleiri en þrír fjárráða einstaklingar eða lögaðilar er þeim skylt að tilnefna fyrirvarsmann. Fyrirvarsmaður skal kosinn í meirihlutakosningu á fundi sameigenda. Fyrirvarsmann skal tilkynna til sýslumanns er þinglýsir þeirri tilkynningu á viðkomandi fasteign, svo og tilkynningum um breytingar á fyrirvarsmönnum. Hafi sýslumanni ekki verið tilkynnt um fyrirvarsmann skal sýslumaður tilnefna þann fyrirvarsmann sem stærstan eignarhlut á. Ef tveir eða fleiri eiga jafnan eignarhlut tilnefnir sýslumaður einn þeirra sem fyrirvarsmann.

Fyrirvarsmaður hefur umboð til að koma fram fyrir hönd annarra eigenda jarðarinnar við úrlausn mála sem lúta að réttindum og skyldum sameigenda og taka ákvarðanir um daglegan rekstur og hagsmunagæslu vegna sameignarinnar, minni háttar viðhald og viðgerðir, svo og brýnar ráðstafanir sem ekki þola bið. Hann skal annast boðun funda sameigenda og stýra þeim.

Í stað þess að kjósa fyrirvarsmann er sameigendum heimilt að stofna félag um sameignina og þarf þá samþykki allra. Sameigendum er heimilt að setja í samþykktir nánari reglur um heimild fyrirvarsmanns til ákvörðunartöku og skal þeim þá þinglýst á eignina.

Sameigendum er skylt að tilkynna sig til fyrirsvarsmanns og veita upplýsingar um hvert skuli beina fundarboðum vegna sameignarinnar. Sinni sameigandi ekki þessari skyldu getur hann ekki borið fyrir sig ágalla á fundarboðun og eru þá ákvarðanir fundar bindandi fyrir hann.

b. (7. gr. b.)

Boðun funda.

Fyrirsvarsmaður getur boðað til fundar sameigenda með minnst átta og mest 20 daga fyrirvara. Í fundarboði skal greina fundartíma, fundarstað og dagskrá fundar. Þá skal geta þeirra mála sem ræða á og meginefni þeirra tillagna sem leggja á fyrir fundinn. Sameigendur skulu boðaðir á fund skriflega og með sannanlegum hætti.

Fyrirsvarsmanni er skylt að boða til fundar sameigenda þegar þess er skriflega krafist af $\frac{1}{4}$ hluta sameigenda, annaðhvort miðað við fjölda eða eignarhluta, og skulu þeir jafnframt tiltaka þau málefni sem óskast rædd og tekin fyrir og afgreidd. Sinni fyrirsvarsmaður ekki án ástæðulauss dráttar kröfu um fund er viðkomandi sameigendum rétt að boða sjálfir til fundarins og halda hann og telst hann þá löglegur.

Kjósi allir sameigendur, eða hluti þeirra, að sækja fundi rafrænt skal þeim það heimilt enda fylgi því ekki veruleg vandkvæði fyrir aðra sameigendur. Þeir sem sækja fundi rafrænt geta ekki borið fyrir sig tæknilega örðugleika í tengslum við ákvörðunartöku á fundum.

c. (7. gr. c.)

Ákvörðunartaka.

Samþykki allra sameigenda þarf til óvenjulegra ráðstafana og ráðstafana sem eru meiri háttar þótt venjulegar geti talist. Hið sama gildir um óvenjulegar og meiri háttar breytingar á hagnýtingu jarðar í sameign.

Einfaldur meiri hluti sameigenda, miðað við hlutfallstölur, getur tekið ákvarðanir sem ekki teljast meiri háttar eða óvenjulegar.

Samþykki $\frac{2}{3}$ hluta sameigenda, bæði miðað við fjölda og eignarhluta, þarf 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.

Ákvarðanir skv. 2. og 3. mgr. teljast lögættar án tillits til fundarsóknar enda séu þær teknar á löglega boðuðum fundi.

Eiganda er heimilt að gera brýnar ráðstafanir sem ekki þola bið til að koma í veg fyrir yfirvofandi tjón á sameign. Skal hann, svo sem frekast er kostur, gæta þess að slíkar ráðstafanir verði ekki umfangsmeiri og kostnaðarsamari en nauðsyn krefur og telst þá kostnaðurinn sameiginlegur. Þá er eiganda einnig rétt að gera þær ráðstafanir vegna sameignarinnar sem lögboðnar eru og ekki mega bíða.

Sameigendum er heimilt að víkja frá framangreindum reglum í samþykktum félags um eignarhald á jörð og skal þeim þá þinglýst á sameignina.

d. (7. gr. d.)

Forkaupsréttur sameigenda.

Sameigendur að jörð eiga forkaupsrétt að eignarhlutum í henni. Forkaupsréttur sameigenda verður virkur við sölu og aðra ráðstöfun eða yfirfærslu á beinum eignarrétti yfir eignarhluta sem háður er forkaupsrétti. Ef eignarhlutur er í eigu lögaðila verður forkaupsréttur einnig virkur við eigandaskipti að a.m.k. $\frac{1}{3}$ eignarhlutdeild í lögaðilanum eða ef breyting verður á yfir-

ráðum yfir honum á annan hátt en hugtakið yfirráð hefur hér sömu merkingu og í lögum um ársreikninga.

Forkaupsréttur sameigenda vikur fyrir forkaupsrétti ábúenda skv. VI. kafla. Ef ábúandi á forkaupsrétt skal sameigendum ekki boðið að neyta forkaupsréttar fyrr en forkaupsréttur hins fyrrnefnda er fallinn niður.

Ef tveir eða fleiri sameigendur eiga forkaupsrétt skv. 1. mgr. skal rétturinn skiptast milli þeirra í samræmi við hlutfallseign þeirra í sameigninni. Neyti einhver þeirra ekki forkaupsréttar eykst réttur hinna að tiltölu.

Heimilt er að fara þess á leit við fyrirsvarsmann skv. 7. gr. a að hann komi forkaupsréttartilboði á framfæri við aðra sameigendur skriflega og með sannanlegum hætti. Einnig er heimilt að bjóða forkaupsrétt á fundi sameigenda sem boðaður er skv. 7. gr. b, enda sé þess getið í fundarboði að forkaupsréttartilboð verði kynnt á fundinum. Fyrirsvarsmanni er skylt að boða til fundar sameigenda í því skyni ef þess er krafist án tillits til 2. mgr. 7. gr. b.

Um forkaupsrétt sameigenda gilda að öðru leyti ákvæði 28.–32. gr. eftir því sem við getur átt.

Sameigendum er heimilt að víkja frá framangreindum reglum, öðrum en ákvæði 2. mgr., með samningi og skal honum þá þinglýst á sameignina.

3. gr.

9. gr. laganna fellur brott, ásamt fyrirsögn.

III. KAFLI

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

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. a laganna:

- a. Á eftir 1. másl. 4. mgr. kemur nýr máslíður, svohljóðandi: Skýrt komi fram hverju sinni hvort upplýsingarnar byggist á áætlun Þjóðskrár Íslands, sbr. 3. mgr., eða skráningu í stofnhluta fasteignaskrár skv. 6. gr. j.
- b. 3. tölul. 5. mgr. fellur brott.

5. gr.

Á eftir I. kafla laganna kemur nýr kafli, I. kafli A, **Merki fasteigna**, með 11 nýjum greinum, 6. gr. a – 6. gr. k, svohljóðandi:

a. (6. gr. a.)

Eigandi skal gera merkjalýsingu um fasteign sína og láta draga upp merkin með hnitum, enda liggi ekki fyrir þinglýst og glögg afmörkun. Merkjalýsing skal árituð um samþykki eigenda aðliggjandi fasteigna.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. skulu merkjalýsingar sem gerðar hafa verið í samræmi við eldri lög og þinglýst fyrir gildistöku laga þessara halda gildi sínu þar til ný merkjalýsing hefur verið gerð, sbr. 6. gr. b.

Í þeim tilfellum þar sem merki eru ekki hnitsett eða glögg frá náttúrunnar hendi er eigendum skylt að viðhalda eldri merkjum eða setja ný.

b. (6. gr. b.)

Óheimilt er að skipta fasteignum, sameina þær eða breyta merkjum nema samþykki sveitarstjórnar komi til. Séu gerðar ráðstafanir sem breyta eða raska merkjalýsingu að hluta eða í heild skulu eigendur að sama skapi án ástæðulauss dráttar gera nýja merkjalýsingu.

Þess skal gætt að land hverrar fasteignar verði sem mest í samhengi og sem skipulegast. Gæta skal ákvæða jarðalaga og skipulagslaga, eftir því sem við á.

c. (6. gr. c.)

Þeir einir mega taka að sér gerð merkjalýsingar sem fengið hafa til þess sérstakt leyfi ráðherra.

Skilyrði fyrir leyfinu eru þessi:

1. Lögræði og búsforræði.
2. Að viðkomandi hafi 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.

Leyfið skal gefið út til fimm ára og heimilt er að endurnýja það að þeim tíma liðnum til fimm ára í senn, enda hafi leyfishafi sótt endurmenntunarnámskeið. Auglýsingu um veitingu leyfis og leyfissviptingu skal birta í Lögbirtingablaði.

Greiða skal fyrir leyfi og endurnýjun þess gjald í ríkissjóð samkvæmt lögum um aukatekjur ríkissjóðs. Heimilt er að taka gjald vegna kostnaðar við námskeið og próf samkvæmt ákvörðun ráðherra hverju sinni.

Leyfishafi skal ætíð vanda vel til merkjalýsingar og gæta þess að þar komi fram allar nauðsynlegar upplýsingar og skýringar og að hún sé réttilega gerð miðað við þau gögn sem lögð eru til grundvallar og gildandi laga- og reglugerðafyrirmæli.

Leyfishöfum er frjáls umferð um lönd og lóðir meðan á mælingum stendur og skulu eigendur láta þeim í té þær upplýsingar sem óskað er.

Fyrir gerð merkjalýsingar ber leyfishafa sanngjörn þóknun úr hendi þess sem um verkið biður. Skal fjárhæð þóknunar miðuð við umfang verksins, þann tíma sem það tekur og hversu vandasamt það er. Sé þess kostur skal jafnan samið um endurgjaldið fyrir fram.

Gerist leyfishafi sekur um vanrækslu eða handvömm í starfi sínu, brjóti gegn laga- eða reglugerðafyrirmælum sem hér um gilda eða uppfylli ekki lengur leyfisskilyrði getur ráðherra svipt hann leyfinu.

d. (6. gr. d.)

Í merkjalýsingu skulu eftirfarandi atriði koma fram á skýran og skilmerkilegan hátt, sbr. einnig 6. gr. e og 6. gr. f:

1. Um hvaða fasteign er að ræða, sbr. 12. gr.
2. Almenn lýsing á fasteign, sbr. a-lið 2. mgr. 3. gr., og hvort skikar séu einn eða fleiri, samliggjandi eða aðskildir.
3. Merki fasteignar og einstakra skika, ef við á.
4. Réttindi sem fylgja fasteigninni og ná til annarra fasteigna sem og takmarkanir á ráðstöfunarrétti fasteignarinnar vegna réttinda sem fylgja öðrum fasteignum.
5. Ef skiki fylgir fleiri en einni fasteign sem sameignarland þarf að tilgreina eignarhlutdeild, liggi hún fyrir.

6. Hnitsettur uppdráttur sem sýnir merki fasteignar og einstakra skika, ef við á, ásamt stærð og auðkennum hverju sinni.
7. Hnitaskrá ásamt upplýsingum um framkvæmd mælinga eða heimild til grundvallar hnit.
8. Heimildir til grundvallar merkjalýsingu.

e. (6. gr. e.)

Skylt er eigendum þegar fasteignir þeirra liggja saman, að leggja vinnu og efni til hnitsetningar merkja, en sú skylda nær ekki lengra en til að gera merki glögg.

Merki teljast glögg ef vikmörk mælinga eru:

- a. Í skipulögðu þéttbýli: 10 cm eða nákvæmari.
- b. Í dreifbýli að 300 m hæð: 1 m eða nákvæmari.
- c. Í óbyggðum í 300 m hæð eða ofar: 5 m eða nákvæmari.

Þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. er eigendum frjálst að semja um önnur og ónákvæmari viðmið, enda séu merki glögg frá náttúrunnar hendi eða á annan hátt.

Við mælingar merkja skal unnið samkvæmt samræmdu grunnstöðvaneti fyrir landmælingar og kortagerð. Til staðsetningar merkja samkvæmt lögum þessum skulu notuð viðurkennd mælingatæki samkvæmt leiðbeiningum frá Landmælingum Íslands.

f. (6. gr. f.)

Skráð stærð fasteigna skal miðast við þurrlandi ofan þess svæðis þar sem áhrifa sjávarfalla gætir.

Við útreikning á stærð fasteignar skal ávallt miða við heildarstærð miðað við mörk gagnvart öðrum fasteignum. Ef fasteign fylgir eignarhlutdeild í óskiptu landi skal telja óskipta landið með í heild sinni.

g. (6. gr. g.)

Nú er ágreiningur á milli eigenda um merki milli fasteigna og geta þeir þá, hver um sig eða í sameiningu, leitað sátta fyrir milligöngu sýslumanns. Sýslumanni er heimilt að fela löglærðum fulltrúa sínum slíka sáttaumleitun en ávallt skal kalla til aðstoðar leyfishafa skv. 6. gr. c, einn eða fleiri eftir umfangi mála. Við upphaf sáttameðferðar skal sýslumaður sjá til þess að aflað sé gagna og þrætusvæði dregið upp með lögformlegum hætti. Þá skulu aðilar leggja fram þau meginsjónarmið sem byggt er á og eftir atvikum frekari gögn. Telji sýslumaður ástæðu til skal hann ganga á vettvang ásamt málsaðilum og leyfishafa. Heimilt er sýslumanni að setja það skilyrði að lögð sé fram trygging fyrir væntanlegum kostnaði. Leggi beiðandi ekki fram tryggingu skal beiðni hans vísað frá.

Þegar mál telst nægilega upplýst skal sýslumaður leggja fram sáttatillögu, sbr. 6. gr. d – 6. gr. f. Náist sátt um merki fasteigna skal sýslumaður senda hana Þjóðskrá Íslands.

Ef sættir takast ekki gefur sýslumaður út vottorð þess efnis. Heimilt er að gefa út vottorð um sáttameðferð ef aðilar mæta ekki á sáttafund eftir að þeim hefur sannanlega verið send kvæðning tvívegis. Sama á við ef sýslumaður telur sýnt að sáttatilraunir beri ekki árangur. Í vottorði um sáttameðferð skal gera grein fyrir aðilum máls, afmörkun þrætusvæðis, hvernig sáttameðferð fór fram, helstu ágreiningsatriðum og afstöðu aðila. Sýslumaður skal senda Þjóðskrá Íslands vottorð um sáttameðferð.

Ráðherra er heimilt að ákveða að þau verkefni sem sýslumönnum eru falin við úrlausn ágreinings um merki verði á hendi eins sýslumanns. Ákvörðun skal tekin að höfðu samráði við þann ráðherra sem fer með málefni sýslumanna.

h. (6. gr. h.)

Sýslumaður úrskurðar um skiptingu málskostnaðar vegna sáttameðferðar, þar á meðal vegna gagnaöflunar, hnitsetningar, uppdráttar og annarrar vinnslu í tengslum við merkjalýsingu sem og vinnuframlags sýslumanns og þóknunar til sérstaks leyfishafa, sbr. 7. mgr. 6. gr. c.

Við úrlausn máls skv. 1. mgr. skal almennt miða við að málsaðilar beri kostnað að jöfnu. Sýslumaður getur þó ákveðið aðra kostnaðarskiptingu ef sanngjarnt þykir, að teknu tilliti til atvika máls og niðurstöðu. Greiðslur vegna kostnaðar við sáttameðferð sýslumanns, að undanskildum kostnaði við vinnu leyfishafa, renna til viðkomandi embættis.

Gera má fjárnám fyrir málskostnaði við sáttameðferð á grundvelli úrskurðar sýslumanns skv. 1. mgr. Málshöfðun frestar ekki aðför samkvæmt úrskurði sýslumanns.

i. (6. gr. i.)

Sáttameðferð hjá sýslumanni er skilyrði þess að höfðað verði mál fyrir dómi um merki fasteigna. Höfða skal slíkt mál innan níu mánaða frá útgáfu sáttavottorðs.

Dómari skal senda Þjóðskrá Íslands dómsátt eða dóm um merki fasteigna.

j. (6. gr. j.)

Eftirtaldir heimildir skulu skráðar í stofnhluta fasteignaskrár, sbr. 11. gr., og jafnframt birtar í landeignaskrá, sbr. 3. gr. a:

1. Merkjalýsing, sbr. 6. gr. a og 6. gr. d.
2. Lýsing á skiptingu, sameiningu eða öðrum breytingum á merkjum, sbr. 6. gr. b.
3. Sátt fyrir sýslumanni, sbr. 6. gr. g.
4. Dómsátt eða dómur um merki fasteigna, sbr. 6. gr. i.

Í landeignaskrá skal birta vottorð sýslumanns um sáttameðferð, sbr. 6. gr. g, til afmörkunar á þrætusvæði.

k. (6. gr. k.)

Ráðherra skal setja nánari ákvæði í reglugerð um framkvæmd þessa kafla, að höfðu samráði við Þjóðskrá Íslands og önnur hlutaðeigandi stjórnvöld, m.a. um:

1. Viðhald eldri merkja og setningu nýrra merkja, sbr. 6. gr. a.
2. Skilyrði leyfisveitingar skv. 6. gr. c, svo sem um námsefni, námskeið, próf, réttindi, skyldur og ábyrgð leyfishafa og önnur atriði hér viðvíkjandi.
3. Gerð, efni, form og frágang merkjalýsinga, uppdrátta, hnita og stærðarútreikninga, sbr. 6. gr. d – 6. gr. f.
4. Tilhögun skráningar, sbr. 6. gr. j og 11. gr.
5. Sáttameðferð sýslumannsembættis, svo sem framkvæmd, þóknun og vottorð um sáttameðferð, sbr. 6. gr. g og 6. gr. h.

6. gr.

Við 1. mgr. 11. gr. laganna bætist: sé þinglýsingar þörf vegna skráningar réttinda.

7. gr.

Við c-lið 1. mgr. 14. gr. laganna bætist: sbr. einnig 6. gr. c.

8. gr.

Í stað orðanna „með þinglýsingu stofnskjals“ í 3. mgr. 17. gr. laganna kemur: sbr. 14. gr.

9. gr.

Við lögin bætast tvö ný ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

a. (I.)

Ákvæði I. kafla A skulu endurskoðuð í ljósi reynslunnar innan þriggja ára frá gildistöku þeirra.

b. (II.)

Úrlausnir á grundvelli laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998, eru undanþegnar ákvæðum I. kafla A.

10. gr.

Heiti laganna verður: **Lög um skráningu, merki og mat fasteigna.**

IV. KAFLI

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

11. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „hlutafélögum“ í 2. másl. 4. tölul. 1. mgr. kemur: félögum með takmarkaða ábyrgð hluthafa.
- b. Við 2. tölul. 2. mgr. bætist: eða ef fasteign er skráð íbúðarhúsnæði á leigulóð í þéttbýli eða frístundahús á leigulóð á skipulögðu frístundasvæði.
- c. Á eftir 1. másl. 2. tölul. 7. mgr. kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Ef í hlut á lögaðili með staðfestu á Evrópska efnahagssvæðinu, utan Íslands, eða í einhverju framantalinna ríkja, telst lögaðilinn ekki uppfylla skilyrði þessa ákvæðis ef yfirráð yfir honum, í skilningi laga um ársreikninga, eru endanlega á hendi einstaklinga sem hafa ekki ríkisfang eða heimilisfesti í þessum ríkjum eða lögaðila sem hafa ekki staðfestu í umræddum ríkjum.

V. KAFLI

Breyting á lögum um aukatekjur ríkissjóðs, nr. 88/1991.

12. gr.

Við 28. tölul. 10. gr. laganna bætist: og merkjalýsinga.

13. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Þó skal III. kafli öðlast gildi 1. janúar 2024.

Um þau mál sem hafin eru hjá sýslumönnum eða dómstólum fyrir gildistöku laga þessara fer samkvæmt fyrir mælum laga fyrir gildistöku.

Við gildistöku III. kafla laga þessara falla eftirtalin lög úr gildi:

1. Lög um mælingu og skrásetningu lóða og landa í lögsagnarumdæmi Akureyrar, nr. 16/1951.
2. Lög um landamerki o.fl., nr. 41/1919.
3. Lög um útmælingar lóða í kaupstöðum, löggiltum kauptúnum o.fl., nr. 75/1917.
4. Lög um mælingu og skrásetningu lóða og landa í lögsagnarumdæmi Reykjavíkur, nr. 35/1914.

14. gr.

Breytingar á öðrum lögum.

Við gildistöku III. kafla laga þessara verða eftirfarandi breytingar á skipulagslögum, nr. 123/2010:

- a. 47. gr. laganna fellur brott, ásamt fyrirsögn.
- b. 48. gr. laganna orðast svo:

Oheimilt er að skipta jörðum, löndum eða lóðum eða breyta landamerkjum og lóðamörkum nema samþykki sveitarstjórnar komi til og ný afmörkun samræmist gildandi skipulagsáætlun, sbr. einnig I. kafla A laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Hinn 10. júní 2020 skipaði forsætisráðherra stýrihóp um heildstæða löggjöf og stjórnýslu varðandi jarðir, land og aðrar fasteignir. Í stýrihópnum sátu fulltrúar forsætisráðuneytis, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, dómsmálaráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis, umhverfis- og auðlindaráðuneytis, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Byggðastofnunar, Skattsins, Skipulagsstofnunar og Þjóðskrár Íslands, auk tveggja óháðra sérfræðinga. Hópurinn lauk störfum í maí 2021, sbr. „Skýrslu stýrihóps um heildstæða löggjöf og stjórnýslu varðandi jarðir, land og aðrar fasteignir“ sem birt var á vef Stjórnarráðsins.

Verkefni stýrihópsins voru í meginatriðum tvíþætt:

1. Að fylgja eftir innleiðingu laga nr. 85/2020, um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna (aðilar utan Evrópska efnahagssvæðisins, landeignaskrá, ráðstöfun landeigna, aukið gagnsæi o.fl.), sem samþykkt voru á Alþingi 29. júní 2020 og tóku gildi 7. júlí 2020.
2. Að vinna að frekari stefnumótun og setja fram tillögur um aðgerðir í þeim tilgangi að styrkja enn frekar heildstæða löggjöf og stjórnýslu varðandi jarðir, land og aðrar fasteignir, bæði að því er varðar hefðbundnar landnytjar og auðlindir sem tengjast eignarhaldi á landi.

Hvað varðar síðari liðinn var stýrihópnum falið að kanna tiltekin atriði sem eftir atvikum kölluðu á rýni, greiningu, stefnumótun eða tillögur um aðgerðir. Þar á meðal eru eftirtalin fjögur atriði sem sérstök áhersla hefur verið lögð á:

1. Vandkvæði sem fylgja því þegar land er í sameign margra eigenda, svo sem varðandi ákvörðunartöku og fyrirsvar.
2. Kostir þess og gallar að lögfesta víðtækari ákvæði um forkaupsrétt ríkissjóðs að landi á grundvelli sjónarmiða um vernd náttúru og menningarminja.
3. Löggjöf um merki lands og skráningu þeirra með tilliti til nútímakrafna.
4. Frekari endurskoðun á lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966, sbr. þær breytingar sem gerðar voru með áður nefndum lögum nr. 85/2020.

Stofnaðir voru vinnuhópar til þess að greina þessi atriði nánar og móta tillögur að úrbótum.

Frumvarp þetta byggist á þeirri vinnu og er efni þess í meginatriðum sem hér segir:

1. Í lögum um menningarminjar, nr. 80/2012, verði mælt fyrir um forkaupsrétt ríkissjóðs, nánar tiltekið þannig að hann nái til lands þar sem friðlýstar menningarminjar er að finna.
2. Í jarðalögum, nr. 81/2004, verði sett ítarlegri ákvæði um sameign á landi sem fellur undir gildissvið laganna. Kveðið verði á um fyrirsvar, ákvörðunartöku og forkaupsrétt sameigenda. Með því verði lögfestar óskráðar réttarreglur um sérstaka sameign auk ítarlegri reglna sem einkum tækju mið af lögum um fjöleignarhús, nr. 26/1994. Þess ber að geta

að jarðalög ná til mikils hluta lands utan þéttbýlis en utan jarðalaga falla hins vegar lóðir, hvort heldur er í þéttbýli eða dreifbýli, svo sem sumarbústaðalóðir.

3. Í lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, verði kveðið heildstætt á um afmörkun fasteigna innan eða utan þéttbýlis, þ.e. merki landsvæða og lóða af öllum stærðum og gerðum. Fjallað er um merkjalýsingar eigenda, skyldu til að leita aðstoðar fagaðila við gagnaöflun og mælingar og hlutverk sýslumanns við úrlausn ágreinings. Farvegur skráningar verði einn og hinn sami án tillits til þess um hvaða tegund skjals ræðir, svo sem merkjalýsingu í heild eða að hluta, sátt eða dóm. Lög um landamerki o.fl., nr. 41/1919, sem taka til jarða og tiltekinna tegunda fasteigna „utan kaupstaða og lög-giltra kauptúna“, verði felld úr gildi.
4. Í lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 16/1966, verði slakað á skilyrði laganna um sterk tengsl við Ísland þegar í hlut eiga erlendir ríkisborgarar frá ríkjum utan Evrópska efnahagssvæðisins (EES) sem hafa áhuga á að eignast hér fasteign og vilja efla slík tengsl. Jafnframt verði kveðið á um að þegar í hlut eiga lögaðilar sem hyggjast kaupa fasteign hér á landi verði þeir ekki einungis að hafa staðfestu í ríki sem lögin tilgreina, heldur verði þeir einnig að vera undir yfirráðum einstaklinga eða lögaðila frá viðkomandi ríkjum. Með þessu er ætlunin að koma í veg fyrir að aðilar frá öðrum ríkjum, þ.e. utan EES o.fl., geti sniðgengið skilyrði laganna.

Samkvæmt skipunarbréfi stýrihópsins er markmiðið að stuðla að því að nýtingu lands og réttinda sem því tengjast sé hagað í samræmi við landkosti og með hagsmuni samfélagsins og komandi kynslóða að leiðarljósi, að teknu tilliti til mikilvægis lands frá efnahagslegu, félagslegu og menningarlegu sjónarmiði. Þannig sé meðal annars stuðlað að fjölbreyttum og samkeppnishæfum landbúnaði, náttúruvernd, viðhaldi og þróun byggðar og um leið þjóðfélagslega gagnlegri og sjálfbærri landnýtingu.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

2.1. Forkaupsréttur ríkisins að landi á grundvelli sjónarmiða um vernd menningarminja.

Tillögur frumvarpsins miða að því að í lögum sé að finna heimildir fyrir opinbera aðila til að beita forkaupsrétti að landi þegar sjónarmið um verndun menningararfs þjóðarinnar kalla á slíkt inngríp af hálfu opinberra aðila, svo að unnt sé að stýra aðgengi, nýtingu og uppbyggingu innviða. Í lögum um menningarminjar, nr. 80/2012, er ekki að finna ákvæði um forkaupsrétt opinberra aðila á landi í þeim tilgangi að vernda menningararf þjóðarinnar, sbr. hins vegar ákvæði náttúruverndarlaga, nr. 60/2013.

2.2. Jarðir í sameign margra eigenda.

Óskipt sameign, einnig nefnd sérstök sameign, felur í sér að tveir eða fleiri eru samtímis eigendur að tiltekinni eign í ákveðnum hlutföllum. Þannig gætu t.d. fjögur systkini hafa erfð jörð foreldra sinna og hvert þeirra eignast 25%. Nánari skilgreining hugtaksins er á þá leið að eignarréttindi skiptist þá með þeim hætti að hver og einn sameigandi hafi allar þær eignarheimildir, sem um er að ræða, með þeim takmörkunum sem gera verður vegna hagsmuna annarra sameigenda.

Almennar réttarreglur um þetta efni eru að mestu óskráðar meginreglur og ekki um allt skýrar. Í ýmsum lagabálkum er þó að finna ákvæði er lúta að ráðstöfun og hagnýtingu tiltekinna tegunda fasteigna og fasteignatengdra hlunninda í óskiptri sameign, sbr. t.d. lög um fjöl-eignarhús, nr. 26/1994, lög um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006, og landskiptalög, nr. 46/1941. Að því er varðar óskipta sameign á landi eru hins vegar ekki að ráði fyrir hendi almennar skráðar reglur sem greiða fyrir samskiptum og ákvörðunartöku.

Engar hömlur eru á því hversu margir sameigendur geta orðið og þekkt eru dæmi þess að sameigendur að jörð séu yfir hundrað talsins, þar á meðal félög og/eða dánarbú, og að hluti eigenda láti sig sameignina litlu eða engu skipta. Erfitt getur reynst að hafa uppi á öllum sameigendum, halda fundi til að ræða málefni sem tengjast sameigninni og taka bindandi ákvarðanir um ráðstöfun eða hagnýtingu, til að mynda hvernig haga beri viðhaldi og endurbótum.

Í umsögn Umhverfisstofnunar, dags. 27. febrúar 2020, um drög að frumvarpi því er varð að lögum nr. 85/2020 (sjá mál nr. S-34/2020 í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is) er meðal annars bent á vandkvæði við framkvæmd friðlýsingar á grundvelli náttúruverndarlaga þegar sameigendur eru margir. Í dæmaskyni er nefnt að torvelt geti verið að hafa uppi á eigendum og jafnframt geti lítill minni hluti eigenda eða einn þeirra, með andstöðu eða aðgerðaleysi, staðið í vegi fyrir aðgerðum sem miði því að varðveita verndargildi landsvæða, hvort sem um er að ræða friðlýsingu svæðisins eða leyfi til framkvæmda vegna uppbyggingar innviða sem nauðsynlegir teljist til að tryggja verndargildi svæðisins þegar það hefur verið friðlýst. Umhverfisstofnun bendir á nauðsyn þess að tekið sé til skoðunar hvort mæla eigi fyrir um það í löggjöf að sameigendum að landi sé skylt að stofna með sér félag um eignarhaldið.

Bændasamtökín skiluðu einnig umsögn í samráðsgáttina um sama mál, dags. 11. mars 2020. Þar kemur meðal annars fram að enn hafi ekki verið sett löggjöf um óskipta sameign á landi. Skapast hafi aðstæður víða um land þar sem jarðir verði í eigu sífellt fleiri aðila eftir því sem nýjar kynslóðir taki við. Of dreift eignarhald geti hamlað ákvörðunartöku varðandi nýtingu jarða.

Í nefndarálitni meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar, sem fjallaði um sama frumvarp við meðferð þess á Alþingi, kemur fram að enn hafi ekki verið sett löggjöf um óskipta sameign á landi en mikilvægt sé að bregðast við vanda sem skapast geti í kringum dreift eignarhald. Í nefndarálitinu leggur meiri hlutinn áherslu á mikilvægi þess að sett verði löggjöf um óskipta sameign á landi og beinir því til forsætisráðuneytisins að ráðist verði í slíka endurskoðun sem fyrst.

Lög um fjöleignarhús, nr. 26/1994, eru eini heildstæði lagabálkurinn sem geymir réttarreglur um sameign á fasteignum. Þar er meðal annars að finna ítarlegar reglur varðandi ákvörðunartöku, þýðingu fundarsóknar og umboð hússtjórnar. Að því er varðar fasteignir sem ekki falla undir gildissvið fjöleignarhúsalaga gilda eins og áður segir almennar réttarreglur um óskipta sameign, að mestu óskráðar og ekki að öllu leyti skýrar.

Í jarðalögum, nr. 81/2004, er einungis kveðið á um skyldu sameigenda til að velja sér fyrirsvarsmann sem hafi umboð til að koma fram fyrir hönd annarra eigenda við úrlausn mála sem lúta að réttindum og skyldum þeirra og taka ákvarðanir um daglegan rekstur og hagsmunagæslu vegna sameignarinnar, minni háttar viðhald og viðgerðir, svo og bráðnauðsynlegar og brýnar ráðstafanir sem ekki þola bið. Skylt er að tilkynna sýslumanni hver sé fyrirsvarsmaður en mikill misbrestur mun hafa verið á að ákvæði þessu sé fylgt. Engin málsmeðferð er ákveðin til að tilnefna fyrirsvarsmann ef ekki næst samstaða um val á honum. Þá er stöðuumboð fyrirsvarsmanns mjög takmarkað og nær e.t.v. ekki mikið lengra en leiðir af almennum heimildum einstakra eigenda að jörð í óskiptri sameign. Þrátt fyrir víðtækt gildissvið jarðalaga er þar ekki að finna önnur ákvæði um meðferð lands í sameign. Ekki er t.d. fjallað um ákvörðunartöku sameigenda, svo sem í hvaða tilfellum samþykkis allra eigenda er þörf og hvenær meiri hluti nægir.

Í dómaframkvæmd hefur verið byggt á þeirri óskráðu reglu að samþykki allra sameigenda þurfi til óvenjulegra ráðstafana og ráðstafana sem eru meiri háttar þótt venjulegar geti talist. Hið sama gildir um ákvarðanir er varða breytingu á hagnýtingu, sbr. t.d. Hrd. 11. febrúar 2016 í máli nr. 305/2015 (Reykjahlíð/Dettifoss), Hrd. 13. mars 2014 í máli nr. 676/2013 (Fossatún)

og Hrd. 8. október 2015 í máli nr. 83/2015 (Geysissvæðið). Aftur á móti verður að telja að meiri hluti sameigenda geti tekið venjulegar ákvarðanir um sameignina.

Af dómaframkvæmd verður ekki ráðið hvort óskráð réttarregla standi til þess að aukinn meiri hluti geti tekið ákvarðanir sem ekki teljast venjulegar en verða þó ekki álitnar meiri háttar eða óvenjulegar. Það atriði er því óvissu háð en á því kann að vera þörf, t.d. í tengslum við ráðstöfun jarðar til ábúðar. Dæmi er um slíkt fyrirkomulag í lögum um fjöleignarhús, nr. 26/1994, og um lax- og silungsvæði, nr. 61/2006.

Ekki er heldur skýrt af dómaframkvæmd hvort meiri hluti þeirra sameigenda sem mæta á löglega boðaðan fund geti tekið ákvörðun sem ekki þarfnast samþykkis allra ef þeir sem að ákvörðuninni standa eru ekki meiri hluti allra sameigenda. Þá er ekki skýrt hvaða skilyrði eru fyrir því að fundur teljist löglega boðaður. Af þessu leiðir að óljóst er hvort hluti sameigenda geti með aðgerðaleyfi komið í veg fyrir að teknar séu ákvarðanir sem ekki þarfnast samþykkis allra.

Í gildandi lögum er ekki að finna ákvæði um forkaupsrétt sameigenda við sölu á hluta sameignar. Sameigendur geta þó haft mikla hagsmuni af því að eigendum fjölgi ekki um of og geta haft áhrif á hverjir verði nýir sameigendur að landi. Því standa ýmis rök til þess að sameigendum verði veittur forkaupsréttur við sölu á hluta sameignarinnar.

Jarðalög gilda um lögbýli og allt land sem ekki hefur með staðfestu skipulagi verið tekið úr landbúnaðarnotum. Þau vandkvæði sem nefnd hafa verið í tengslum við nýtingu og ráðstöfun óskiptrar sameignar eiga einkum við um land sem fellur undir gildissvið jarðalaga. Því er nærtækt að þar verði sett inn nánari ákvæði um meðferð lands í óskiptri sameign. Í kjölfarið yrdi lagt mat á hvort þörf sé á frekari reglusetningu um þetta efni, einkum varðandi þau tilvik sem hvorki falla undir gildissvið jarðalaga né laga um fjöleignarhús.

2.3. Merki fasteigna og skráning þeirra.

2.3.1. Landeignaskrá og áætlun Þjóðskrár Íslands.

Samkvæmt lögum um skráningu og mat fasteigna fer Þjóðskrá Íslands með yfirstjórn fasteignaskráningar og rekstur gagna- og upplýsingakerfis er nefnist fasteignaskrá. Í fasteignaskrá skal skrá allar fasteignir í landinu. Kjarni fasteignaskrár er upplýsingar um lönd og lóðir og hnitsett afmörkun þeirra, mannvirki við þau skeytt og réttindi þeim viðkomandi. Fasteignaskrá er grundvöllur þinglýsingabókar fasteigna, mats fasteigna og húsaskrár og þannig úr garði gerð að hún nýtist sem stoðgagn í landupplýsingakerfum. Saga breytinga á skráningu fasteignar er varðveitt í fasteignaskrá.

Með lögum nr. 85/2020, sem samþykkt voru á Alþingi 29. júní 2020 og tóku gildi 7. júlí 2020, voru gerðar breytingar á lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, og meðal annars var Þjóðskrá Íslands falið það verkefni að annast svokallaða landeignaskrá. Jafnframt er gert ráð fyrir að sett verði reglugerð um framkvæmd, framsetningu mælinga o.fl. Landeignaskrá er skráningar- og upplýsingakerfi sem er hluti af fasteignaskrá og á meðal annars að geyma upplýsingar um eignamörk lands á samræmdum kortagrunni.

Í áðurnefndum lögum nr. 85/2020, nánar tiltekið 4. gr. (3. gr. a laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001), er meðal annars gert ráð fyrir að Þjóðskrá Íslands áætli stærð og eignamörk lands þegar upplýsingar skortir í landeignaskrá en gefi hlutaðeigandi áður kost á að bæta úr. Ljóst er að þar er um fjölda tilvika að ræða og mikið verk að vinna. Í mörgum tilfellum er til að mynda einungis að finna textalýsingu á afmörkun jarða og vandasamt getur verið að yfirfæra slíka lýsingu á afmörkun lands í texta yfir á kortagrunn. Álitamál geta hæglega risið en í ákvæðinu er þó sérstaklega tekið fram að færsla upplýsinga í landeignaskrá hafi ekki áhrif á tilvist og efni eignarréttinda að einkarétti. Landeignaskráin hefur því ekki

áhrif á það hvar merki teljast liggja með réttu, svo sem ef það er óljóst eða umdeilt og til samkomulags eða dóms kemur, eða hver telst réttur eigandi.

Áætlunin skal leyst af hólmi með fullnaðarskráningu eins skjótt og færi gefst, eftir atvikum að fengnum gögnum frá landeiganda um viðkomandi atriði. Gert er ráð fyrir að Þjóðskrá Íslands afmarki ágreiningssvæði sérstaklega sem slík en lagfæri í samræmi við nýjar eða betri upplýsingar. Þannig er fyrst og fremst um að ræða bráðabirgðaúrræði sem ætlað er að tryggja að landeignaskrá nái þeim megintilgangi sínum að vera heildstætt upplýsingakerfi sem nær yfir íslenskt landsvæði í heild sinni.

Áætlun Þjóðskrár Íslands er þannig að sjálfsögðu fyrirvara háð og af henni getur líka leitt misræmi, t.d. ef hlutaðeigandi bregðast ekki við áskorun Þjóðskrár um að leggja fram upplýsingar eða gera athugasemdir við áætlaða stærð og afmörkun tiltekens landsvæðis. Framsetning opinberra aðila á eignamörkum án aðildar viðkomandi landeiganda er vandmeðfarin, enda getur staðsetning örnefna verið álitamál og hagsmunir því tengdir.

Purfi eða vilji landeigendur sjálfir af einhverjum ástæðum uppfæra landamerki sín er ekki að finna fullnægjandi leiðbeiningar í gildandi löggiöf og framkvæmd sýslumanna og sveitarfélaga ekki samræmd. Nægir í því sambandi að nefna framkvæmd mælinga og framsetningu þeirra. Þörf er á að skapa heildstæðan og skýran farveg fyrir skráningu landamerkja að einkarétti og stuðla að því að landeigendur geti sem best sjálfir uppfært landamerki sín með nútímalegum hætti.

Eins og staðan er í dag er erfiðleikum bundið að fá skýra mynd af umfangi og staðsetningu eignarhalds tiltekinna aðila en um þörf yfirsýnar í þessum efnun má í dæmaskyni nefna eftirfarandi atriði:

- Viðskipti með land, sbr. hagsmuni kaupenda og seljenda.
- Skipulagsmál og önnur stjórnsýsla, sbr. t.d. skyldu samkvæmt áðurnefndum lögum nr. 85/2020 til að afla samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun beins eignarréttar yfir landi í tilteknum tilvikum sem varða stærð og fjölda eigna viðkomandi aðila.
- Fasteignamat þar sem afmörkun er lykilsenda fyrir réttu og samræmdu fasteignamati.
- Auðlindastýring, enda sjálfbær þróun í landbúnaði og gæðastýring í búfjárrækt háð því að hægt sé að meta ástand tiltekens, afmarkaðs landsvæðis á mismunandi tímamarki.
- Styrkjakerfi, svo sem í skógrækt og landgræðslu.
- Áætlanagerð við skipulag grunninnviða samfélagsins, svo sem við vegagerð, lagningu ljósleiðara eða rafmagnslína, kallar á að eignarhald á landi liggi fyrir svo að viðsemjandi sé þekktur og hægt sé að lágmarka kostnað vegna uppkaupa á landi og tryggja réttmætar bótagreiðslur þar sem það á við.
- Fjallskil, sbr. hlut landeigenda í fjallskilum sem víða er reiknaður út frá fasteignamati en ekki landstærð. Af því getur skapast ójafnræði meðal landeigenda og óhagræði fyrir bændur í strjálbýlli sveitum landsins.

2.3.2. Lög um landamerki o.fl., nr. 41/1919.

Í lögum um landamerki o.fl. er í meginatriðum kveðið á um skyldu til að setja jörðum, hjáleigum, húsmannabýlum, þurrabúðum og fleiri tegundum fasteigna merki og halda þeim við. Jafnframt á að gera „glöggva skrá“ um merkin, sé fullnægjandi skrá ekki þegar fyrir hendi, og hið sama á við ef merkjum er breytt. Geta skal um tilheyrandi ítök og hlunnindi og afla samþykkis eigenda aðliggjandi lands. Hreppstjóra er falið að taka á móti skránni, yfirfara hvort samþykki hlutaðeigandi liggi fyrir, árita um samþykki sitt og senda skrána sýslumanni til

þinglýsingar. Sýslumaður skal halda landamerkjabók og getur ráðherra sett nánari fyrir mæli um skipulag slíkra bóka. Tekið er fram að dómhafi skuli þinglýsa dómi um landamerki sem merkjaskrá innan tiltekinnna tímamarka. Ágreiningur eigenda samliggjandi fasteigna um hluttöku í gerð eða viðhaldi merkja skal leystur með úttektarmönnum. Landamerkjalögin fjalla einungis um formsatriði en ekki um efnisleg atriði, svo sem hvar mörk skuli dregin. Um það atriði gilda almennar reglur um stofnun og yfirfærslu eignarréttinda.

Með lögum um landamerki, nr. 5/1882, var í fyrsta skipti í íslenskri löggjöf kveðið á um almenna skyldu eigenda og umráðamanna jarða til að skrásetja nákvæma lýsingu á landamerkjum jarða sinna. Í kjölfarið voru sett lög um mælingu og skrásetningu lóða í þéttbýli, sbr. lög nr. 35/1914, lög nr. 75/1917 og lög nr. 16/1951. Gildandi lög um landamerki, nr. 41/1919, bera þess merki að þau voru sett í þeim tilgangi að þrýsta frekar á um afmörkun jarða. Þrátt fyrir lagasetninguna 1882 höfðu landamerkjaskrár ekki verið gerðar fyrir allar jarðir á landinu og margar án samþykkis allra hlutaðeigandi. Kveðið var á um að jafnskjótt sem lögin kæmu til framkvæmda skyldu sýslumenn rannsaka hvort merkjaskrár þar hafi verið þinglýst. Kæmi í ljós að svo hefði ekki verið gert eða að samþykki sumra aðila vantaði á þinglýsta merkjaskrá skyldi gefa til þess ákveðinn frest, að viðlögðum sektum. Sýslumenn og hreppstjórar skyldu fylgjast með framgangi laganna. Jafnframt var kveðið á um að valdsmaður skyldi kveðja aðila á sinn fund þegar hann fengi vitneskju um vanhöld, ágreining eða vafa í þessum efnislegum og setja fram tilmæli um úrbætur eða leita sátta. Brot gegn lögnum varða sektum nema þyngri refsing liggji við samkvæmt öðrum lögum.

Sú umfangsmikla gagnaöflun sem farið hefur fram í tilefni af svokölluðum þjóðlendumálum, sbr. lög um þjóðlendum og ákvörðun eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998, hefur leitt í ljós að landamerkjalyásingar á grundvelli framangreindra laga frá 1882 og 1919 eru til fyrir flestar jarðir en ekki allar. Ástæða þess að gerðar eru landamerkjalyásingar á grundvelli landamerkjalaga enn þann dag í dag getur því verið að slíka skrá vanti en einnig að lýsing hennar sé óljós eða henni áfátt að einhverju leyti og úrbóta sé þörf, svo sem vegna fyrirhugaðrar ráðstöfunar viðkomandi fasteignar. Þá hafa sveitarfélög á grundvelli skipulagslaga, nr. 123/2010, í vaxandi mæli gert kröfu um skýr landamerki áður en viðkomandi landsvæði er skipt.

Með hliðsjón af markmiðum landeignaskrár um yfirsýn og samræmda opinbera skráningu á landi má segja að ákvæðum laga um landamerki o.fl. sé áfátt í eftirfarandi atriðum:

- Frágangur landamerkjabréfa er með mismunandi móti, enda lítið fjallað um það efni í lögnum.
- Erfitt er fyrir sýslumenn að átta sig á því hvar upplýsingar um landamerki vantar og ljóst að niðurstaða í því efni getur kallað á umtalsverða rannsókn og gagnaöflun. Að sama skapi er erfitt fyrir sýslumenn að átta sig á því hvaða fasteignir liggja að og því þörf á að tilteknir eigendur áriti landamerkjabréf um samþykki sitt. Þannig er hætt á að þinglýst sé án tilskilinna áritana.
- Hugtakanotkun varðandi tegundir fasteigna, sbr. t.d. þurrabúðir, er að hluta úrelt og ákvæði um hreppstjóra eiga ekki lengur við.
- Hlutverk og umboð sýslumanna til sáttaumleitana í ágreiningsmálum er óljóst, þar á meðal varðandi möguleika á tillögugerð og hvernig fari með kostnað. Ekkert þrýstir á um að menn taki þátt í þeirri málsmeðferð og ekkert hindrar að farið sé fram hjá sýslumanni og beint til dómstóla.
- Lögin ná einungis til jarða en búið er að hluta upp og skipta miklu landi út úr jörðum. Það land fellur utan gildissviðs laganna.

- Merki miðast við landslag, vörður o.s.frv. en með nútímataækni er mögulegt að ákvarða og festa staðsetningu með öðrum hætti, t.d. hnitum með vísun í nærliggjandi fastmerki.

2.3.3. Skipulagslög, nr. 123/2010.

Samkvæmt 47. gr. skipulagslaga skulu sveitarfélög „láta gera skrá yfir allar jarðir, lönd og lóðir innan sveitarfélags í landeignaskrá sem skal vera hluti af fasteignaskrá. Skrá þessi skal hafa tilvísun í afmörkun og eignarhald í samræmi við þinglýstar heimildir“. Framkvæmd þessa ákvæðis hefur verið þannig að sveitarfélög hafa sent undirrituð mæliblöð ásamt forskráningu til Þjóðskrár Íslands. Þar er farið yfir gögn varðandi viðkomandi svæði og eftir atvikum aflað nánari upplýsinga. Í framhaldi sendir Þjóðskrár gögnin til sýslumanns, með athugasemd ef stofnunin telur að sveitarfélag hafi ekki tekið nægilegt tillit til ábendinga. Sýslumaður (þinglýsingarstjóri) leggur í framhaldinu mat á málið og á síðasta orðið varðandi þinglýsingu. Nálgun sýslumannsembætta er þó ekki samræmd.

Mæliblöð sveitarfélaga hafa einkum komið til í tengslum við skiptingu lands og breytingar á merkjum. Þar liggur til grundvallar 48. gr. skipulagslaga þar sem segir að óheimilt sé að skipta jörðum, löndum eða lóðum eða breyta landamerkjum og lóðamörkum nema samþykki sveitarstjórnar komi til. Sérhver afmörkuð landareign skal hafa vísun í a.m.k. eitt staðfang í samræmi við 12. gr. laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001. Þá getur sveitarstjórn krafist þess af eigendum landa og jarða að gerður sé fullnægjandi hnitsettur uppdráttur af nýjum landamerkjum eða lóðamörkum til afnota fyrir landeignaskrá og þinglýsingarstjóra.

Með hliðsjón af markmiðum landeignaskrár um yfirsýn og samræmda opinbera skráningu á landi má segja að framangreindum ákvæðum skipulagslaga sé áfátt í eftirfarandi atriðum:

- Engar almennar kröfur eru gerðar til hönnuða/mælingamanna um könnun gagna, framkvæmd mælinga eða framsetningu mæliblaða og ósamræmi er á milli sveitarfélaga varðandi kröfur til mæliblaða.
- Ekki er skýrt hvað felst í yfirferð og staðfestingu sveitarfélags á mæliblaði og ósamræmi er á milli sveitarfélaga í þeim efnum.

2.3.4. Þinglýsingalög, nr. 39/1978.

Samkvæmt 29. gr. þinglýsingalaga skal þinglýsa réttindum yfir fasteign til þess að þau haldi gildi gegn þeim er reisa rétt sinn á samningum um eignina og gegn skuldheimtumönnum eiganda eða annars rétthafa að eign. Tilgangur þinglýsingar er að halda opinberlega til haga réttindum og skyldum, rétthöfum til verndar og mögulegum viðsemjendum til upplýsingar. Skv. 6. gr. þinglýsingalaga skal meðal annars vísa skjali frá þinglýsingu ef afmörkun lands eða lóðar er ekki í samræmi við fasteignaskrá. Í 4. mgr. ákvæðis til bráðabirgða I segir svo: „Við afmörkun landeignar í fasteignaskrá skal leggja til grundvallar lýsingu eignamarka í þinglýsingabók séu þau fyrir hendi, en ella skal miða við lýsingu í landamerkjaskrá. Séu upplýsingar um afmörkun landeignar ekki fyrir hendi, hvorki í þinglýsingabók né landamerkjaskrá, skal þinglýsingarstjóra heimilt að leggja til grundvallar afmörkun samkvæmt skrár sveitarfélags.“

Verkefnum sýslumanna samkvæmt lögum um landamerki o.fl. var áður lýst og vandkvæðum er tengjast framkvæmd þeirra. Að hluta til gildir hið sama um framkvæmd þinglýsinga almennt, sbr. eftirfarandi atriði:

- Erfitt er fyrir sýslumenn að átta sig á fyrirliggjandi afmörkun í fasteignaskrá og hvort afmörkun í skjali sem óskað er þinglýsingar á fær samræmst henni. Þetta á einnig við um afmörkun aðliggjandi landsvæða. Segja má að sýslumenn reiði sig á yfirferð

Þjóðskrár Íslands, enda hafa sýslumenn engar forsendur til þess að efast um réttmæti upplýsinganna svo lengi sem þær samræmast því skjali sem er til þinglýsingar. Ljóst er að niðurstaða í þessum efnum þarfnast umtalsverðrar athugunar gagna á nokkrum stöðum.

- Framangreint viðmið um innfærslu, sbr. ákvæði til bráðabirgða I, er mikilvægt en ljóst að í sumum tilfellum eru gögn sveitarfélags mun betri en þau sem finna má í þinglýsingabók. Skoða þarf hvert tilfelli fyrir sig en landeigendur eru almennt ekki að þinglýsa uppfærðum mælingum á landamerkjum sínum.

2.3.5. Almennar reglur réttarfars.

Ágreiningsmál um merki fasteigna geta að sjálfsögðu komið til kasta dómstóla. Engar réttarfarslegar sérreglur eru um framsetningu kröfugerðar í landamerkjamálum. Það á einnig við um þau svokölluðu þjóðlendumál sem komið hafa til kasta dómstóla í kjölfar úrskurða óbyggðanefndar, sbr. lög nr. 58/1998. Kröfugerð aðila fyrir óbyggðanefnd hefur þó frá upphafi verið samræmd með tilmælum nefndarinnar til málsaðila.

Ef ekki er fallist á kröfu stefnanda getur það leitt til sýknu og deilan gæti því haldið áfram. Segja má því að landamerkjamál kalli á að höfð sé uppi gagnkrafa svo að dómstól sé kleift að ljúka málinu. Dómstólar hafa leyst úr þessu þannig að ef ekki er höfð uppi gagnkrafa geti það komið fram í niðurstöðu um málskostnað. Ekki er því sjálfgefið að niðurstaða í landamerkjamáli rati í landeignaskrá eða uppfylli kröfur til slíkra skjala.

2.3.6. Yfirlit.

Merkjalýsingar og aðrar heimildir sem kveða á um innbyrðis stöðu eigenda að einkarétti er ekki að finna á samræmdum opinberum kortagrunni en eftir atvikum getur útfærslu þeirra á korti verið að finna hjá einstökum sveitarfélögum og stofnunum. Í þeim tilvikum er um að ræða mismunandi kortagrunna og mismunandi aðferðafræði, sbr. einkum 47. og 48. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010. Óhætt er að segja að mikið sé um margskráningu upplýsinga og skörun á afmörkun. Oft er um að ræða línur sem settar eru fram einhliða, svo sem af hálfu sveitarfélags, án aðildar viðkomandi landeigenda, og mismikil rannsókn gagna og staðhátta að baki. Eignamörk hafa t.d. verið kortlögð með því að hnita inn lóðamörk eins og þau koma fram á loftmyndum, miðað við tré eða runna á lóðamörkum. Gildi þessarar afmörkunar er að sama skapi takmarkað.

Áætlun Þjóðskrár um eignamörk, sem er opinbers réttar eðlis og miðar að yfirsýn stjórnvalda, er hins vegar sett fram á samræmdum, rafrænum kortagrunni sem er aðgengilegur almenningi án endurgjalds. Aðgangur almennings að landeignaskrá skal einnig ná til upplýsinga um þinglýsta eigendur að landi og eignarhluti þeirra sem koma fram í þinglýsingarhluta fasteignaskrár. Þjóðskrár Íslands nýtir þau einkaréttarlegu gögn sem að framan greinir, með því misræmi og fyrirvara sem áður var lýst. Í febrúar 2022 er fyrir hendi vísir að afmörkun á rúmlega 66% allra landeigna, sem flestar eru lóðir og þá helst í þéttbýli. Hins vegar hafa nú einungis u.þ.b. 26% jarða verið afmarkaðar í landeignaskrá.

Samantekið má segja að núverandi tilhögun við skráningu landeigna hafi í för með sér ósamræmi í mælingum og framsetningu merkja auk þess sem hvorki er tryggt að leitað sé staðfestingar sveitarfélaga né að skráning rati í landeignaskrá. Sömu upplýsingar eru skráðar á mismunandi stöðum og hætta er á misræmi eða skörun. Komið er undir tegund máls hvar það hefst og hvar það endar. Ef litið er til ferla þeirra skjala eða úrlausna sem bindandi eru fyrir hlutaðeigandi um eignarréttarlega stöðu þeirra á milli má í meginatriðum greina á milli þriggja ferla, sbr. þá lagabálka sem fjallað hefur verið um hér að framan:

Ferli/tilvik	Fagaðili/ Hönnuður	Dómstóll	Sveitarfélag	Sýslumaður	Landeignaskrá
Yfirlýsing eða samningur um landamerki eða hnit landamerkja (sbr. lög um landamerki o.fl., nr. 41/1919)	Engar almennar kröfur um útfærslu eða fagaðila. Getur krafist mikillar rannsóknar að finna gögn til grundvallar.	Á ekki við.	Ekki tryggt að leitað sé staðfestingar sveitarfélags.	Aðilar þinglýsa hjá sýslumanni. Samhengi við önnur gögn, þar á meðal um aðliggjandi fasteignir, getur verið óljóst, erfitt að átta sig á misræmi og skörun.	Ekki tryggt að fært sé inn í landeignaskrá.
Samruni, uppskipting eða breytt eigendaskráning (sbr. 47. og 48. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010)	Engar almennar kröfur um mælingar, framsetningu/mælibleið eða fagaðila.	Á ekki við.	Sveitarfélag fer yfir og staðfestir mælibleið (en mismunandi kröfur). Forskráð í landeignaskrá.	Þjóðskrá sendir sýslumanni, eftir atvikum með athugasemdum.	Fært í landeignaskrá. Þjóðskrá yfirfer forskráningu og getur gert athugasemdir til sýslumanns.
Úrlausn ágreiningsmála um legu eignarmarkna (sbr. almennar reglur eignarréttar og réttarfars)	Engar almennar kröfur um málatilbúnað (nema í þjóðlendumálum á fyrri stigum þ.e. áður en þau koma til kasta dómstóla). Komið undir landeiganda/lögmanni/dómara.	Kveðinn upp dómur, eintök til aðila. Engar almennar kröfur um frágang á niðurstöðu.	Ekki tryggt að sveitarfélag sé upplýst.	Dómhafi (sá sem vann málið) þinglýsir hjá sýslumanni (líklegt en ekki tryggt).	Ekki tryggt að fært sé inn í landeignaskrá.

2.4. Lög um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966.

Frá setningu laga nr. 19/1966 hefur tegundum félaga með takmarkaða ábyrgð fjölgað, meðal annars með tilkomu einkahlutafélaga, sbr. lög um slík félög, nr. 138/1994. Ástæða er til að færa orðalag 2. másl. 4. tölul. 1. mgr. 1. gr. til samræmis við túlkun á því, svo að það taki til allra tegunda hlutafélaga, en ekki einungis hlutafélaga í skilningi laga um hlutafélög, nr. 2/1995.

Með lögum nr. 85/2020 var gerð breyting á lögum nr. 19/1966 þar sem meðal annars var sett það skilyrði fyrir því að dómsmálaráðherra gæti veitt undanþágu frá ákvæðum laganna þegar einstaklingur vill eignast fasteign hér á landi að hann hafi sterk tengsl við Ísland, svo sem vegna hjúskapar við íslenskan ríkisborgara. Þessar breytingar stefndu meðal annars að því markmiði að koma í veg fyrir samþjöppun eignarhalds og spákaupmennsku og var þá fyrst og fremst haft í huga land utan þéttbýlis. Í ljósi framangreindra markmiða er lagt til að slakað verði á fyrrgreindu skilyrði um sterk tengsl við Ísland þegar í hlut eiga erlendir ríkisborgarar frá ríkjum utan EES sem hafa áhuga á að eignast hér fasteign og vilja efla tengsl sín við Ísland. Heimildin er bundin við tvær tegundir fasteigna.

Einstaklingar og lögaðilar frá ríkjum innan EES o.fl. þurfa ekki leyfi dómsmálaráðherra til að kaupa fasteign hér á landi ólíkt aðilum utan EES sem uppfylla ekki skilyrði 1. gr. laganna. Á hinn bóginn er ekkert í gildandi lögum sem kemur í veg fyrir að aðilar frá öðrum ríkjum hagnýti sér þessa undanþágu með óréttmætum hætti, t.d. með því að stofna félag innan EES og fjárfesta í fasteign gegnum slíkt félag sem stofnað er í þeim eina tilgangi. Í þessu ljósi er í

frumvarpi þessu lagt til að lögaðilar innan EES sem eru undir yfirráðum annarra en EES-aðila þurfi að óska eftir leyfi dómsmálaráðherra til að kaupa fasteign hér á landi.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Forkaupsréttur ríkisins að landi og vernd menningarminja.

Frumvarpið felur í sér að kveðið verði á um forkaupsrétt ríkisins að landi þar sem eru friðlýstar menningarminjar, sbr. lög um menningarminjar, nr. 80/2012.

3.2. Jarðir í sameign margra eigenda.

Frumvarpið felur í sér að sett verði í jarðalög, nr. 81/2004, ítarlegri ákvæði er varða óskipta sameign á landi sem fellur undir gildissvið laganna.

3.2.1. Fyrirsvar.

Settar verði skýrari reglur um fyrirsvarsmenn og hlutverk þeirra. Kveðið verði á um að fyrirsvarsmaður skuli kosinn meirihlutakosningu ellegar tilnefni sýslumaður sem fyrirsvarsmann þann sem stærstan eignarhlut á. Ef tveir eða fleiri eiga jafnan eignarhlut tilnefni sýslumaður einn þeirra sem fyrirsvarsmann. Landeigendafélag geti farið með verkefni fyrirsvarsmanns. Þá verði kveðið á um að sameigendum verði skylt að veita fyrirsvarsmanni upplýsingar um hvert beina skuli tilkynningum sem varða sameignina. Sé þeirri skyldu ekki sinnt geti sameigandi ekki borið það fyrir sig að honum hafi ekki borist fundarboð og sé þar af leiðandi ekki bundinn af ákvörðun fundar. Að auki verði kveðið nánar á um hlutverk fyrirsvarsmanns; hann skuli annast boðun funda sameigenda, stýra þeim og leita eftir afstöðu sameigenda ef taka þarf ákvarðanir. Fyrirsvarsmaður hafi sama umboð til töku ákvarðana og samkvæmt gildandi lögum.

3.2.2. Fundir.

Settar verði reglur um boðun funda sameigenda þar sem kveðið verði á um tímafresti og efni fundarboðs. Þá verði kveðið á um að $\frac{1}{4}$ sameigenda geti krafist þess að fundur verði haldinn eða boðað hann sjálfir að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Enn fremur geti löglega boðaður fundur tekið tilteknar ákvarðanir án tillits til fundarsóknar. Jafnframt verði veitt heimild til rafrænna fundarhaldna.

3.2.3. Ákvörðunartaka.

Settar verði reglur um ákvörðunartöku um sameignina. Skráð verði meginreglan um að samþykki allra sameigenda þurfi til töku ákvarðana sem fela í sér breytingar á hagnýtingu eða ráðstöfun sem teljast vera óvenjulegar eða meiri háttar þótt venjulegar geti talist. Þá geti einfaldur meiri hluti tekið ákvarðanir um sameignina sem venjulegar teljast. Jafnframt verði kveðið á um að aukinn meiri hluti eða $\frac{2}{3}$ sameigenda, bæði miðað við fjölda og eignarhluta, geti tekið ákvörðun um breytingu á hagnýtingu sameignar eða ráðstöfun hennar sem ekki telst veruleg. Kveðið verði á um að taka megja ákvarðanir sem ekki þarfnast samþykkis allra á löglega boðuðum fundi sameigenda án tillits til fundarsóknar. Með þessum hætti verði komið í veg fyrir að aðgerðaleyfi geti hamlað því að slíkar ákvarðanir séu teknar. Enn fremur verði tekið fram að eiganda sé heimilt að gera brýnar ráðstafanir til að koma í veg fyrir yfirvofandi tjón á sameign sem ekki þola bið, auk ráðstafana sem lögboðnar eru og ekki mega bíða.

3.2.4. Forkaupsréttur sameigenda.

Kveðið verði á um forkaupsrétt sameigenda við sölu eignarinnar. Forkaupsréttur verði hins vegar ekki virkur við sölu þegar ákvæði 31. gr. jarðalaga eiga við. Hér er nánar tiltekið um að ræða maka seljanda, barn, barnabarn, kjörbarn, fósturbarn, aðra niðja, systkini eða foreldri. Sama gildir um erfðir til sömu aðila. Forkaupsrétt eigi fyrst sá sem stærstan eignarhlut á í eigninni. Eigi tveir eða fleiri jafnan eignarhlut hafi þeir jafnan rétt til kaupa.

3.3. Merki fasteigna og skráning þeirra.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ákvæðum um landfræðilega afmörkun fasteigna almennt, hvort heldur er innan eða utan þéttbýlis, verði bætt við lög um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001. Lög um landamerki, nr. 41/1919, sem taka til jarða og tiltekinna tegunda fasteigna „utan kaupstaða og löggiltra kauptúna“, verði felld úr gildi. Einnig verði felld úr gildi löggjöf frá tímabilinu 1914–1951 um útmælingar lóða í Reykjavík og tilteknum öðrum þéttbýlisstöðum.

Kveðið verði á um merkjalýsingar eigenda, með áherslu á hnitsetningu merkja í stað þess að miðað sé við vörður, skurði o.s.frv. Merkjalýsingar sem gerðar voru samkvæmt eldri rétti halda gildi sínu nema til breytinga komi en þá er skylt að fylgja fyrirmælum frumvarpsins, verði það að lögum. Áskilnaður um samþykki sveitarstjórnar við skiptingu fasteigna eða breytingu á merkjum er fluttur úr skipulagslögum, nr. 123/2010, í lög nr. 6/2001. Landeigendum ber að leita aðstoðar fagaðila við gerð merkjalýsingar, gagnaöflun og mælingar, og í því sambandi er litið til ákvæða um leyfi til að gera eignaskiptayfirlýsingar, sbr. lög um fjöleignarhús, nr. 26/1994. Hlutverk sýslumanns við úrlausn ágreinings er skýrt og útfært nánar og honum til aðstoðar er áðurnefndur fagaðili við gerð merkjalýsinga. Farvegur skráningar verði einn og hinn sami án tillits til þess um hvaða tegund skjals ræðir, merkjalýsingu, sátt eða dóm. Merkjalýsingar og aðrar heimildir sem kveða á um innbyrðis stöðu eigenda að einkarétti verði skráðar í landeignaskrá Þjóðskrár Íslands og skýrt aðgreindar frá áætlun Þjóðskrár um eignamörk sem er opinbers réttar eðlis og miðar að yfirsýn stjórnvalda.

3.4. Lög um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966.

Lagt er til að gerðar verði þríþættar breytingar á lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966.

3.4.1. Hlutfélög/félög með takmarkaða ábyrgð.

Tekið verði af skarið um að áskilnaður laganna varðandi eignarhald íslenskra ríkisborgara á félagi með takmarkaða ábyrgð eigi við um öll félög með takmarkaða ábyrgð hluthafa. Gildandi ákvæði vísar að þessu leyti til „hlutfélaga“. Orðalag ákvæðisins yrði með þessu fært til samræmis við núverandi túlkun á því.

3.4.2. Skilyrðið um sterk tengsl (tilslökun).

Heimild dómsmálaráðherra til að veita undanþágu frá skilyrðum laganna verði rýmkuð að því er varðar einstaklinga sem hyggjast kaupa íbúðarhúsnæði á leigulód í þéttbýli eða frístundahús á leigulód á skipulögðu frístundasvæði. Nánar tiltekið verði slakað á skilyrði um sterk tengsl við Ísland þegar í hlut eiga erlendir ríkisborgarar frá ríkjum utan EES sem hafa áhuga á að eignast hér fasteign og vilja efla tengsl sín við Ísland.

3.4.3. Sniðganga aðila utan EES.

Kveðið verði á um að lögaðilar innan EES sem eru undir yferráðum annarra en EES-aðila þurfi að óska eftir leyfi dómsmálaráðherra til að kaupa fasteign hér á landi og með því verði spornað við sniðgöngu á ákvæðum laga nr. 19/1966 af hálfu aðila utan EES. Ekki er hins vegar gert ráð fyrir neinum breytingum á rétti lögaðila innan EES sem eru ekki undirorpnir yferráðum einstaklinga eða lögaðila utan EES.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

4.1. Almenn atriði.

Óumdeilt er að eignarráð á landi fela í sér heimildir sem njóta verndar 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár um friðhelgi eignarréttar. Eigandi er handhafi svokallaðs beins eignarréttar og nýtur almennt heimildar til að nýta landið og ráðstafa því innan marka gildandi laga á hverjum tíma. Séu tilteknar heimildir eiganda á annarra hendi nefnast þær óbein eignarréttindi viðkomandi og má þar í dæmaskyni nefna forkaupsrétt og rétt leigjanda til afnota og umráða fasteignar. Í mörgum tilfellum fylgja beinum eignarrétti yfir landi ýmis réttindi, svo sem vatnsréttindi, sem undirorpin eru beinum eignarrétti landeiganda að því marki sem lög eða samningar leiða ekki til annarrar niðurstöðu.

Ljóst er að mikilvægir almannahagsmunir eru bundnir við það hvernig eigandi nýtir þær heimildir sem felast í beinum eignarrétti yfir landi. Land og aðrar fasteignir gegna lykilhlutverki í samfélaginu í efnahagslegu, félagslegu, menningarlegu og umhverfislegu tilliti. Því er almennt viðurkennt að löggjafinn hafi rúma heimild til að setja almennar reglur um nýtingu og ráðstöfun lands og annarra fasteigna í þágu almannahagsmuna, að gættum fyrirmælum eignarréttarákvæðis 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár. Í íslenskum lögum er slíkar almennar takmarkanir á eignarráðum yfir fasteignum t.d. að finna í byggingar- og skipulagslögum, vatnalögum, náttúruverndarlögum og jarðalögum.

4.2. Forkaupsréttur ríkisins að landi og vernd menningarminja.

Að því er varðar ákvæði frumvarpsins um forkaupsrétt ríkisins í tilteknum tilvikum er til þess að líta að almennt séð kann íhlutun í viðskipti innan EES í formi forkaupsréttar opinberra aðila að landi að vera talin fela í sér takmörkun á fjórfrelsisréttindum EES-samningsins, eftir atvikum réttinum til frjálsra fjármagnsflutninga, sbr. 40. gr. EES-samningsins. Takmarkanir á fjórfrelsinu þurfa almennt að styðjast við viðhlítandi réttlætningarástæðu og mega ekki ganga lengra en nauðsyn krefur (meðalhóf). Ef á annað borð væri talið að lagasetningin varðaði réttindi sem féllu undir gildissvið og fjórfrelsisreglur EES-samningsins (sem orkar raunar tvímælis) verður að telja að sjónarmið um vernd menningarminja og menningararfs þjóðarinnar uppfylli áskilnað EES-réttar um að takmörkun helgist af viðhlítandi réttlætningarástæðum sem varða jafnframt mikilvæga almannahagsmuni núverandi og komandi kynslóða. Verður því ekki séð að EES-samningurinn standi í vegi fyrir lagasetningu af því tagi sem hér er lögð til.

Að sama skapi verður að telja að tillögurnar samrýmist meðalhófi enda sé ekki fyrir að fara öðrum og vægari úrræðum sem telja má jafn vel til þess fallin að ná þeim markmiðum sem að er stefnt svo viðhlítandi teljist. Er þá sérstaklega litið til þess að forkaupsréttur getur í raun ekki talist íþyngja seljanda svo teljandi sé enda ná viðskipti fram að ganga og það almennt á sömu kjörum þótt þriðji aðili gangi inn í kaup. Með sömu rökum og að framan greinir rúmast ákvæði frumvarpsins innan þess svigrúms sem löggjafinn hefur til þess að setja takmörk á ráðstöfun eigna, að uppfylltum skilyrðum um lagaheimild og málefnaleg sjónarmið, sbr. 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár.

4.3. Jarðir í sameign margra eigenda.

Markmið þeirra ákvæða frumvarpsins sem fjalla um meðferð sérstakrar/óskiptrar sameignar að jörðum er að auðvelda ákvörðunartöku og hagsmunagæslu eigenda, þar á meðal gagnvart hinu opinbera. Að stórum hluta er þar stefnt að lögfestingu gildandi en óskráðra réttarreglna um sérstaka/óskipta sameign almennt. Um er að ræða almennar takmarkanir á eignarráðum fasteignareiganda. Ákvæði frumvarpsins um þetta efni verða því talin standast þær kröfur sem gerðar eru skv. 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrár.

4.4. Merki fasteigna og skráning þeirra.

Ákvæði frumvarpsins um merki fjalla um afmörkun eignarréttinda og skráningu þeirra. Tilvist eða efni slíkra réttinda er ekki raskað eða breytt og álitaefni tengd stjórnarskrá því ekki fyrir hendi.

Til grundvallar ákvæðum frumvarpsins um leyfi til að gera merkjalýsingar, námskeið og próf er sú faglega og samræmda framkvæmd sem að er stefnt og krefst sérþekkingar. Hér er til hliðsjónar litið til fyrirkomulags við gerð eignaskiptayfirlýsinga í fjöleignarhúsum, sbr. lög nr. 26/1994. Telja verður að almannahagsmunir krefjist þess að slíkar skorður séu settar atvinnufrelsi manna, sbr. 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrár.

4.5. Lög um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að þegar í hlut eiga lögaðilar sem hyggjast kaupa fasteign hér á landi verði þeir ekki einungis að hafa staðfestu í ríki sem talið er upp í lögnum, heldur verði þeir einnig að vera undir yfirráðum einstaklinga eða lögaðila frá viðkomandi ríkjum. Með þessu er einungis ætlunin að koma í veg fyrir að aðilar frá öðrum ríkjum, þ.e. utan EES o.fl., geti sniðgengið skilyrði laganna. Í Finnlandi hefur verið farin svipuð leið í nýlegri löggjöf, nr. 470/2019, þar sem fasteignakaup aðila frá ríkjum utan EES eru bundin við leyfi viðkomandi ráðherra. Í þeim lögum er í meginatriðum 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).

Sú breyting á lögum nr. 19/1966 sem hér er lögð til er að þessu leyti reist á sambærilegum sjónarmiðum og mundi gera það að verkum að lögaðilar innan EES sem eru undir yfirráðum annarra en EES-aðila þyrftu að óska eftir leyfi dómsmálaráðherra til að kaupa fasteign hér á landi. Breytingin er talin samrýmast reglum EES-réttar, enda reist á því málefnalega markmiði að sporna gegn sniðgöngu á ákvæðum laga nr. 19/1966 af hálfu aðila utan EES, auk þess sem hún gengur ekki lengra en nauðsyn krefur í þágu þess markmiðs, sbr. nánari umfjöllun í skýringum við 11. gr. frumvarpsins.

5. Samráð.

Frumvarpið var unnið á vegum stýrihóps um heildstæða löggjöf og stjórnsýslu varðandi jarðir, land og aðrar fasteignir. Í stýrihópnum sátu, eins og greinir í 1. kafla, fulltrúar forsætisráðuneytis, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, dómsmálaráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis, umhverfis- og auðlindaráðuneytis, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Bygðastofnunar, Skattsins, Skipulagsstofnunar og Þjóðskrár Íslands, auk tveggja óháðra sérfræðinga á vegum Háskóla Íslands. Þá tók fulltrúi mennta-

og menningarmálaráðuneytis þátt í undirbúningi málsins að því er varðar lög um menningarminjar.

Áformaskjöl vegna þriggja af fjórum umfjöllunarefnum frumvarpsins, hvers um sig, voru birt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is 29. janúar 2021 og var umsagnarfrestur til 11. febrúar (mál nr. S-26–28/2021). Samtals bárust níu umsagnir um málin þrjú, frá Bændasamtökum Íslands, Húnavatnshreppi, Landgræðslu ríkisins, Orkustofnun, Skipulagsstofnun, Sýslumannafélagi Íslands, Umhverfisstofnun og einum einstaklingi. Drög að frumvarpi þessu voru birt í samráðsgátt 26. mars 2021 og var umsagnarfrestur til 11. apríl (mál nr. S-91/2021). Tíu umsagnir bárust, frá Húnavatnshreppi, Íslenskum fasteignum ehf., Juris f.h. RARIK, KPMG Law ehf., Landnotum ehf., LEX f.h. Fasteignasölnunnar Mikluborgar, Minjastofnun Íslands, Samtökum iðnaðarins, Sýslumannafélagi Íslands og einum einstaklingi. Athugasemdir í umsögnum hafa í meginatriðum leitt til eftirfarandi breytinga á efni frumvarpsins:

Fellt hefur verið út ákvæði um aukinn forkaupsrétt ríkisins á grundvelli náttúruverndarlaga, nr. 60/2013.

Forkaupsréttur sameigenda skýrður nánar, sbr. 2. gr. d frumvarpsins, meðal annars að því er varðar lögaðila, og kveðið á um að sá réttur viki fyrir rétti ábúenda og samningum sameigenda. Þá eigi sameigendur forkaupsrétt í samræmi við eign sína en samkvæmt fyrri drögum að frumvarpinu átti eigandi stærsta eignarhlutans fyrstur forkaupsrétt.

Sáttaumleitan sýslumanns í ágreiningi um merki útfærð nánar, meðal annars að því er varðar málskostnað aðila (kostnað sýslumanns) og frestur til að höfða mál í kjölfar sáttameðferðar lengdur úr sex mánuðum í níu mánuði, sbr. 5. gr. g–i og 5. gr. k.

Skylda til að standast próf í gerð merkjalýsinga tekur gildi 1. janúar 2024, sbr. 13. gr.

Aukið hefur verið við umfjöllun í greinargerð um þær breytingar sem lagðar eru til á lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966, sjá skýringar við c-lið 11. gr. frumvarpsins.

Sjá nánar í greinargerðum í samráðsgátt varðandi niðurstöður samráðs í hverju og einu framangreindu máli.

6. Mat á áhrifum.

6.1. Forkaupsréttur ríkisins að landi, vernd menningarminja.

Ný ákvæði um forkaupsrétt ríkisins að landi leiða ekki sem slík til kostnaðar fyrir ríkissjóð þar sem þau eru háð því að vilji sé til þess að beita þeim á hverjum tíma og þeim fjármunum sem ákveðið er að veita til eignakaupa á fjárlögum hverju sinni.

Kaupum á landi fylgir kostnaður vegna umsýslu, viðhalds og uppbyggingar en á móti kemur að ýmsir tekjumöguleikar kunna einnig að skapast.

Gert er ráð fyrir að ákvæðin nýtist fyrir opinbera aðila til að festa kaup á þeim eignum sem rétt er talið að séu í almannaeigu, á grundvelli sjónarmiða um verndun menningararfs þjóðarinnar, til að tryggja aðgengi, nýtingu og uppbyggingu innviða á slíkum svæðum.

6.2. Jarðir í sameign margra eigenda.

Fyrirhuguð lagasetning leiðir ekki til kostnaðar fyrir ríkissjóð eða sveitarfélög. Áhrifin yrðu einkum einkaréttarlegs eðlis en hafa þó samfélagslega þýðingu og gætu leitt til betri nýtingar lands í dreifbýli. Gert er ráð fyrir að dragi úr vandkvæðum við ákvörðunartöku sameigenda og forsendur skapist fyrir betri sátt sameigenda í þeim efnum. Þá stuðli breytingar á ákvæðum um fyrirvar að því að auðveldara verði fyrir sveitarfélög og aðra aðila, svo sem Umhverfisstofnun, að beina erindum til sameigenda og eiga í samskiptum við þá vegna eignarinnar.

6.3. Merki fasteigna og skráning þeirra.

Fyrirhuguð lagasetning leiðir ekki til aukins kostnaðar fyrir ríkissjóð eða sveitarfélög. Áhrifin yrðu einkum einkaréttarlegs eðlis en hafa þó samfélagslega þýðingu og mundu einkum leiða til stórbættar yfirsýnar yfir land í dreifbýli. Enda þótt frumvarpið geri ráð fyrir því nýmæli að gerð merkjalýsinga sé á hendi aðila sem hafa réttindi til slíks er ekki gert ráð fyrir kostnaðarauka fyrir landeigendur af því tilefni. Ákvæði skipulagslaga hafa leitt til þess að landeigendur hafa að kröfu sveitarfélags þurft að láta vinna svokölluð mæliblöð, einkum í tengslum við skiptingu lands og breytingar á merkjum. Almennt hefur verið leitað til fagaðila um gerð mæliblaða. Frumvarp þetta felur í sér samræmingu á vinnubrögðum slíkra aðila og kallar á að aflað sé leyfis, sbr. einnig ákvæði um námskeið og prófraun. Ekki er gert ráð fyrir að af því muni hljótast umtalsverður kostnaður fyrir hlutaðeigandi. Skilvirkari ferlar við skráningu marka hjá ríki og sveitarfélögum leiða til bættar þjónustu og betra aðgengis að upplýsingum. Að því er varðar sáttameðferð sýslumanna er gert ráð fyrir að málsaðilar greiði þann kostnað sem af henni hlýst en jafnframt að með því sparist kostnaður sömu aðila af málarekstri fyrir dómstólum.

6.4. Lög um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966.

Ekki verður séð að tillögur frumvarpsins leiði til kostnaðar fyrir ríkissjóð, sveitarfélög eða aðra. Sú breyting sem lögð er til varðandi hlutafélög/félög með takmarkaða ábyrgð er til samræmis við núverandi túlkun, þannig að ekki er um efnisbreytingu að ræða. Rýmkun á heimild dómsmálaráðherra til að veita undanþágu frá skilyrðum laganna kann þó að leiða til einhvern fjölgunar umsókna. Loks miðar frumvarpið að því að koma í veg fyrir sniðgöngu við gildandi lög.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í lögum um menningarminjar, nr. 80/2012, er ekki mælt fyrir um forkaupsrétt opinberra aðila á landi í þeim tilgangi að vernda menningararf þjóðarinnar. Lagt er til að í lögum sé að finna slíka heimild, nánar tiltekið þegar sjónarmið um verndun menningararfs þjóðarinnar kalla á slíkt inngrip, svo unnt sé að stýra aðgengi, nýtingu og uppbyggingu innviða í tengslum við slíkar menningarminjar.

Með forkaupsrétti ríkissjóðs má tryggja betur verndun friðlýstra menningarminja, umhverfi þeirra og ásýnd. T.d. getur verið æskilegt að ríkið eignist slíkt land ef aðkallandi er að tryggja vernd og ásýnd svæðis viðkomandi jarðar utan friðhelgunarsvæðis hinna friðlýstu menningarminja, vegna uppbyggingar sem tengist hinu friðlýsta svæði, fræðslustarfsemi og stýringar umferðar ferðafólks. Einnig geta sérstakar áætlanir, líkt og tilnefning minjastaðar á heimsminjaskrá UNESCO, kallað á eignarhald ríkissjóðs á viðkomandi jörð.

Samkvæmt jarðalögum eiga ábúendur sem hafa haft ábúðarrétt í sjö ár eða lengur forkaupsrétt að ábúðarjörðum sínum, enda taki þeir jarðirnar til ábúðar og áframhaldandi landbúnaðarstarfsemi. Miðað er við að ríkissjóður eigi forkaupsrétt að jörðum sem þessum á eftir ábúendum á grundvelli jarðalaga.

Ríkið hefur ekki beitt forkaupsrétti vegna friðlýstra menningarminja enda hafa slík ákvæði ekki verið í lögum, en mikilvægt er að hlutlæg stefnumörkun liggi fyrir sem tryggi jafnræði og gagnsæi þegar kemur að ákvörðunartöku um kaup á tiltekinni jörð eða jarðarhluta á grundvelli menningarminja.

Um 2. gr.

Um a-lið (7. gr. a).

Ákvæði 9. gr. jarðalaga um fyrirsvarsmann hefur ekki haft það vægi sem að var stefnt, sýslumenn fá ekki tilkynningar um fyrirsvarsmenn og hlutverk þeirra er óljóst í veigamiklum atriðum. Hér eru því lögð til úrræði ef ekki hefur verið tilkynnt um fyrirsvarsmann til sýslumanns jafnframt því sem umboð hans er skýrt. Þá er kveðið á um möguleika sameigenda á að stofna félag um sameignina og eftir atvikum fjalla um fyrirsvar í samþykktum slíks félags. Tiltekið félagsform er ekki áskilið.

Um b-lið (7. gr. b).

Í ákvæðinu er fjallað um boðun funda, rétt til að krefjast fundar og rafræna fundarsókn. Jafnframt er kveðið á um úrræði sameigenda ef fyrirsvarsmaður verður ekki við lögmætri kröfu um fund.

Um c-lið (7. gr. c).

Í 1. mgr. er kveðið á um að samþykki allra sameigenda þurfi til óvenjulegra ráðstafana og ráðstafana sem eru meiri háttar þótt venjulegar geti talist. Hið sama gildir um ákvarðanir er varða breytingu á hagnýtingu. Aftur á móti getur meiri hluti sameigenda tekið venjulegar ákvarðanir um sameignina, sbr. 2. mgr. Framangreint er í samræmi við þær óskráðu reglur sem taldar hafa verið gilda um óskipta sameign almennt.

Samkvæmt 3. mgr. getur aukinn meiri hluti tekið ákvarðanir sem ekki teljast venjulegar en verða þó ekki álitnar meiri háttar eða óvenjulegar. Þetta atriði hefur verið óvissu háð þegar lítið er til dómaframkvæmdar um óskipta sameign almennt. Kveðið er á um slíkt fyrirkomulag í lögum um fjöleignarhús, nr. 26/1994, og um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006. Lagt er til að sérstaklega verði tekið fram í greininni að aukinn meiri hluti eigenda geti með þessum hætti ráðstafað jörð til ábúðar með byggingarbréfi samkvæmt ábúðarlögum. Þetta felur í sér þýðingarmikla breytingu á gildandi rétti þar sem ætla verður að samþykki allra eigenda yrði nú krafist til slíkrar ráðstöfunar og þinglýsingar byggingarbréfs. Þetta er nýmæli í íslenskum lögum en þó má til hliðsjónar benda á að sveitarstjórnir höfðu alla 20. öld heimild til þess að byggja jarðir hæfum ábúendum ef eigendur vanræktu jarðir sínar eða gátu ekki komið sér saman um hverjum skyldi byggja hana. Þá má geta þess að áður fyrr tíðkaðist í nokkrum mæli að einungis hluti óskiptrar jarðar væri leigður, en það rímar illa við núverandi skipulag réttindaskráningar yfir fasteignum.

Samkvæmt 8. gr. ábúðarlaga, nr. 80/2004, skulu jarðareigandi og ábúandi gera skriflegan samning um ábúð sem nefnist byggingarbréf. Í byggingarbréfi skulu koma fram ýmsar upplýsingar um aðila, eiginleika jarðar og ábúðarskilmála. Skyld er að þinglýsa byggingarbréfum. Ábúðarlögin gilda um leigu allra jarða og verður leiga á jörð ætíð talin til venjulegrar ráðstöfunar og hvorki óvenjulegrar né meiri háttar. Með þessari tillögu er mögulegt að gerð byggingarbréfa verði auðveldari sem og öll önnur samskipti milli ábúanda og landeiganda samkvæmt ábúðarlögum.

Þá er í 4. mgr. tekinn af vafi um þýðingu fundarsóknar með því að lagt er til að meiri hluti þeirra sameigenda sem mæta á löglega boðaðan fund geti tekið ákvörðun sem ekki þarfnast samþykkis allra enda þótt þeir sem að ákvörðuninni standa séu ekki meiri hluti allra sameigenda. Um skilyrði þess að fundur teljist löglega boðaður er fjallað í b-lið 2. gr. (7. gr. b) frumvarpsins. Af þessu leiðir að ekki verður með aðgerðaleyssi komið í veg fyrir að teknar séu ákvarðanir sem ekki þarfnast samþykkis allra.

Í 5. mgr. er kveðið á um heimildir einstakra eigenda til að gera ráðstafanir og er í því efni byggt á almennum reglum um óskipta sameign.

Í 6. mgr. er kveðið á um heimild sameigenda til að semja um annað fyrirkomulag en ákvæðið kveður á um. Fyrirliggjandi samningar um það efni halda því gildi sínu.

Um d-lið (7. gr. d).

Í jarðalögum er ekki að finna ákvæði um forkaupsrétt sameigenda við sölu á hluta sameignar. Sameigendur að jörðum geta þó haft mikla hagsmuni af því að eigendum fjölgi ekki um of og að geta haft áhrif á hverjir verði nýir sameigendur. Hér er því lagt til að í lögnum verði kveðið á um slíkan forkaupsrétt. Tekið er tillit til forkaupsréttar ábúenda skv. VI. kafla jarðalaga, nr. 81/2004, sbr. einnig fyrirliggjandi frumvarp til breytinga á jarðalögum (þskj. 467 – 375. mál, 151. lögb.). Varðandi skiptingu forkaupsréttar milli sameigenda er litið til hlutafélagaréttar en algengast er að hluthafar eigi forkaupsrétt samtímis og að tiltölu við hlutafjáreign fremur en að einstökum hluthöfum sé forgangsraðað eftir stærð. Hið síðarnefnda er þó einnig til. Í þessu samhengi má einnig geta um 2. mgr. 11. gr. norsku sameignarlaganna (LOV-1965-06-18-6). Loks er kveðið á um að sameigendur geti samið um annað fyrirkomulag innan tiltekinna marka.

Um 3. gr.

Ákvæði 9. gr. jarðalaga, nr. 81/2004, fjallar um fyrirsvar jarða í sameign. Þar sem frumvarpið gerir ráð fyrir að kveðið verði á um það efni í nýjum kafla með fjórum nýjum greinum er hér lagt til að ákvæðið verði fellt brott ásamt fyrirsögn.

Um 4. gr.

Um a-lið.

Í gildandi lögum er gert ráð fyrir tvenns konar skráningu eignamarka hér á landi. Í fyrsta lagi hafa verið gerðar skriflegar lýsingar eignamarka í dreifbýli og þær færðar í landamerkjabækur hjá sýslumönnum, sbr. lög um landamerki o.fl., nr. 41/1919. Í öðru lagi hafa sveitarfélög gert kröfu um svokölluð mæliblöð, sbr. skipulagslög, nr. 123/2010. Í frumvarpi þessu er lagt til að horfið verði frá þessu fyrirkomulagi og haldið áfram á þeirri braut sem mörkuð var með setningu ákvæðis um landeignaskrá í lög um skráningu og mat fasteigna, sbr. 3. gr. a þeirra laga. Stefnt er að samræmingu upplýsinga um eignamörk fasteigna, aukinni yfirsýn og gagnsæi.

Svo sem fram kemur í áðurnefndri 3. gr. a er landeignaskrá skráningar- og upplýsingakerfi sem er hluti af fasteignaskrá og geymir upplýsingar meðal annars um eignamörk lands á samræmdum kortagrunni. Markmið landeignaskrár er að tryggja yfirsýn og samræmda opinbera skráningu á landi. Færsla upplýsinga í landeignaskrá hefur ekki áhrif á tilvist og efni eignarréttinda að einkarétti, hún raskar hvorki né breytir efnislegum eignarréttindum hlutaðeigandi heldur hefur hún eðli opinbers réttar. Kortagrunnur landeignaskrár skal vera aðgengilegur almenningi á rafrænu formi og án endurgjalds þar sem sýndar skulu upplýsingar um eignamörk lands sem greind eru eftir skráningarnúmeri. Aðgangur almennings að landeignaskrá skal einnig ná til upplýsinga um þinglýsta eigendur að landi og eignarhluti þeirra sem koma fram í þinglýsingarhluta fasteignaskrár.

Landeignaskrá er sem sagt opinber skrá í þágu opinberra hagsmuna þar sem upplýsingum er safnað í þágu skipulags, umhverfisverndar, opinberrar eignaskráningar, skattmats o.fl., til úrvinnslu í þágu stjórnslu ríkis og sveitarfélaga. Skráningar í landeignaskrá byggjast þó meðal annars á upplýsingum sem eru einkaréttarlega skuldbindandi fyrir aðila varðandi innbyrðis stöðu þeirra, t.d. samningum eigenda um merki á milli fasteigna. Hér er meiri nákvæmni þörf en hagsmunir hins opinbera krefjast. Almenn er slíkum skjölum þinglýst og réttarverndar aflað gagnvart þriðja manni.

Hinar einkaréttarlegu heimildir eru skráðar í stofnhluta fasteignaskrár, sbr. 1.–4. tölul. 1. mgr. 6. gr. j (sjá j-lið 5. gr. frumvarps þessa), og að því marki sem þinglýsingar er þörf vegna skráningar réttinda staðfestir þinglýsingarstjóri forskráningu þeirra þar, sbr. tillögu í 6. gr. frumvarpsins um breytingu á 11. gr. laga um skráningu og mat fasteigna. Upplýsingar af þessu tagi koma þannig í landeignaskrá í gegnum stofnhluta fasteignaskrár.

Fasteignaskrá er mynduð af stofnhluta, mannvirkjahluta og þinglýsingarhluta. Í stofnhluta eru heiti, auðkenni og hnitsett afmörkun fasteigna sem birt skal í fasteignaskrá á myndrænan hátt. Í þinglýsingarhluta eru þinglýstir eigendur og eignarhlutur þeirra skráðir ásamt þinglýstum veðböndum, kvöðum og öðru er þinglýsingabók heldur. Um þinglýsingarhluta fasteignaskrár og upplýsingar er hann geymir fer eftir ákvæðum þinglýsingalaga.

Af framangreindu er ljóst að þær heimildir sem landeignaskrá byggist á eru í grundvallaratriðum tvenns konar og mikilvægt að þeim greinarmun sé skýrt haldið til haga. Ljóst er að opinber skrá á borð við landeignaskrá vekur almennt traust til þeirra upplýsinga sem þar koma fram. Annars vegar er áætlun Þjóðskrár Íslands sem byggist á mismunandi heimildum og hefur þann tilgang að þjóna stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga. Hins vegar eru þinglýstar heimildir sem stafa frá rétthöfum sjálfum einkaréttarlegs eðlis og hafa þann tilgang að ráða innbyrðis stöðu aðila. Slíkar heimildir, enda fullnægi þær skilyrðum laga, eru hinar endanlegu og ryðja því áætlun Þjóðskrár Íslands út úr landeignaskrá að sama skapi.

Fyrirsjáanlegt er að fyrst um sinn verði í landeignaskrá fyrst og fremst upplýsingar sem eru einungis „skráðar“ vegna upplýsingasöfnunar í þágu opinberrar stjórnsýslu. Þinglýstum merkjalýsingum, í samræmi við kröfu frumvarpsins um uppdrætti, hnit o.s.frv. mun þó smátt og smátt fjölga.

Um b-lið.

Um þetta efni er fjallað í k-lið 5. gr. (6. gr. k) frumvarpsins, ásamt fleiri skyldum atriðum, og því lagt til að ákvæðið falli brott.

Um 5. gr.

Um a-lið (6. gr. a).

Í 1. mgr. er mælt fyrir um almenna skyldu eigenda lands og lóða, innan og utan þéttbýlis og hverju nafni sem þær nefnast, til að gæta að skráningu merkja fyrir fasteignir sínar. Að því er varðar land utan þéttbýlis má rekja slíka skyldu eigenda til eldri landamerkjialaga, frá árunum 1882 og 1919. Innan þéttbýlis má rekja sambærilega skyldu til lagasetningar til 1914. Áritun um samþykki eigenda aðliggjandi lands er að sjálfsögðu nauðsynleg til staðfestingar á viðkomandi merkjum, ella er lýsingin einhliða.

Ákvæðið felur í sér þá viðbótarskyldu til handa eigendum að draga upp merkin með hnitum, enda liggi ekki fyrir þinglýst og glögg afmörkun. Krafa um uppdrátt og hnitsetningu á ekki við nema að því marki sem breytingar eigenda kalla á nýja merkjalýsingu, að hluta eða í heild, sbr. 2. mgr. og 5. gr. b. Lögformlegar merkjalýsingar sem gerðar voru á grundvelli eldri laga, einkum skjöl sem oft hafa verið nefnd landamerkjabréf eða landamerkjalyýsingar, halda því gildi sínu enda þótt þeim fylgi hvorki uppdráttur né hnit.

Í 3. mgr. kemur fram sú grundvallarbreyting frá lögum um landamerki o.fl., nr. 41/1919, að áhersla færist frá lýsingu merkja í texta, með mið af staðháttum og sýnilegum landamerkjum (manngerðum eða náttúrulegum), og yfir í uppdrætti og hnit. Einungis er skylt að halda við merkjum eða setja ný ef hnit hafa ekki verið tekin og merkin eru óglögg frá náttúrunnar hendi. Þrátt fyrir að tilkoma nýrrar staðsetningartækni hafi dregið úr þörfinni á að setja upp sýnileg merki á eignamörkum geta slík merki þó haft þýðingu sem eins konar tilkynning til eigenda aðliggjandi fasteigna og þriðja manns. Í 2. mgr. 15. gr. landskiptalaga, nr. 46/1941,

er kveðið á um að séu skráð landamerki færð til af mannavöldum, eða önnur lík merki sett upp, er valdið geta ruglingi, varði það sektum, nema þyngri refsing liggi við samkvæmt almennum hegningarlögum. Þá skal þess getið að þegar um er að ræða viðhald manngerðra landamerkja sem gert er ráð fyrir að náð hafi 100 ára aldri ber að taka tillit til ákvæða laga um menningarminjar, nr. 80/2012.

Í 1. tölul. k-liðar 5. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir heimild ráðherra til að setja reglugerð um nánari tilhögun viðhalds og merkjasetningar.

Um b-lið (6. gr. b).

Ákvæði 1. mgr., um skyldu til að leita samþykkis sveitarstjórnar vegna skipta, sameiningar eða breyttra merkja fasteignar, á rætur að rekja til 1. mgr. 48. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010. Árétting á efni þess er sett hér inn til að hlutverk þeirra sem að þessum málum koma og samhengi heildarferlisins sé skýrt. Í 14. gr. þessa frumvarps er lagt til að gerðar verði nokkrar breytingar á 48. gr. skipulagslaga, sjá nánar í skýringum við þá grein.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um almenn atriði varðandi skiptingu lands. Þegar skipti varða hins vegar sameiginlegt land tveggja eða fleiri jarða gilda ákvæði landskiptalaga, nr. 46/1941. Jafnframt athugist að gæta þarf ákvæða jarðalaga þegar skipti varða jörð sem er í landbúnaðar-notum.

Um c-lið (6. gr. c).

Í ákvæðinu kemur fram það nýmæli að þeir einir megi gera merkjalýsingu, með tilheyrandi uppdrætti og hnitaskrá, sem hafa til þess sérstakt leyfi, að loknu námskeiði og prófi. Ljóst er að markmið frumvarpsins um einsleitni og faglega framkvæmd kalla á sérþekkingu, bæði að því er varðar gagnaöflun og mælingar. Séu merkjalýsingar ónákvæmar og villandi aukast líkur á deilum og málaferlum og kostnaður af þeim eykst. Með því að leyfisbinda slík verk og gera kröfur um færni og þekkingu leyfishafa er stuðlað að vönduðum og samræmdum vinnubrögðum sem eiga jafnframt að skila sér til eigenda í lægra endurgjaldi fyrir verkið. Hér er til hliðsjónar litið til fyrirkomulags við gerð eignaskiptayfirlýsinga í fjöleignarhúsum, sbr. lög nr. 26/1994.

Fyrir liggur einnig að lóðamælingar á vegum sveitarfélaga eru unnar af aðilum með sérþekkingu í þeim efnum, hvort heldur er tilteknum starfsmönnum sveitarfélaga eða fyrirtækja. Ákvæði skipulagslaga hafa einnig leitt til þess að landeigendur hafa þurft að láta vinna svokölluð mæliblöð, einkum í tengslum við skiptingu lands og breytingar á merkjum. Almennt hefur verið leitað til fagaðila um gerð mæliblaða, en kröfur sveitarfélaga í þessum efnum hafa þó ekki verið samræmdar. Frumvarpið miðar að samræmingu og slíkir aðilar þurfa líkt og aðrir að sækja námskeið, standast próf og afla sér leyfis. Ljóst er að fólk úr ýmsum starfsgreinum og með margvíslega og ólíka menntun getur mjög vel tileinkað sér þekkingu og uppfyllt hæfniskröfur sem gerðar verða. Gera má ráð fyrir að skrá yfir leyfishafa verði aðgengileg á vef ráðuneytisins.

Með nauðsynlegum gögnum, sbr. 2. tölul. 2. mgr., er t.d. átt við landamerkjalýsingar úr landamerkjabókum sýslumanna, þinglýst skjöl af ýmsu tagi og skipulagsuppdrætti eða aðra uppdrætti.

Mælt er fyrir um að leyfishöfum skuli vera frjáls umferð um lönd og lóðir sem til meðferðar er, meðan á mælingum stendur, sbr. 6. mgr. Hið sama verður talið gilda um mögulega aðstoðarmenn leyfishafa. Er hér bæði átt við land í eigu þess sem leyfishafi vinnur fyrir sem og land í eigu annarra sem ferðast þarf um til að komast á vettvang til mælinga. Jafnframt er kveðið á um að landeigendur skuli láta í té þær upplýsingar sem óskað er. Er hér átt við þá landeigendur sem hlut eiga að máli eða hafa hagsmuni af niðurstöðu mælingar að meðtöldum

landeigendum aðliggjandi lands enda hafa þeir jafnan hagsmuni af því að eignamörk séu mæld.

Í 2. tölul. k-liðar 5. gr. (6. gr. k) frumvarpsins er gert ráð fyrir heimild ráðherra til að setja reglugerð um nánari tilhögun leyfisveitingar, þar á meðal námskeiða, prófa o.s.frv.

Um d-lið (6. gr. d).

Í ákvæðinu er fjallað um efnisatriði sem skulu koma fram í merkjalýsingu. Þar liggja til grundvallar gögn sem þarf að afla og varpað geta ljósi á merkin, svo sem upplýsingar úr landamerkjabókum, þinglýst skjöl af ýmsu tagi, skipulagsupprættir eða aðrir upprættir.

Gert er ráð fyrir að leyfishafi og eigandi undirriti merkjalýsingu, þar á meðal upprátt og hnitaskrá, eðli máls samkvæmt. Leyfishafi staðfestir með undirritun sinni að efni skjalsins sé rétt og að ákvæðum laga hafi verið fylgt við gerð þess. Landeigandi undirritar skjalið sem útgefandi og samþykkir þá eftir atvikum ráðstöfun sem skjalið kann að fela í sér, svo sem sameiningu eða skiptingu lands. Gert er ráð fyrir að landeigandi greiði fyrir þinglýsinguna í samræmi við almenna venju. Um skráningu merkjalýsingar vísast til j-liðar 5. gr. (6. gr. j) frumvarps þessa og 11. gr. laganna, sbr. 6. gr. frumvarpsins.

Það er meginatriði í skilgreiningu á fasteignarhugtakinu að um sé að ræða afmarkaðan hluta lands. Þar við bætast eðlilegir hlutar landsins, lífrænir og ólífrænir, og mannvirki sem varanlega eru skeytt við landið. Stærð og staðsetning fasteignar ræðst af skilgreindum merkjum hennar. Mögulegt er að fasteign sé samsett úr fleiri en einum skika og hver þeirra með landfræðilega afmörkun.

Loks er í 3. tölul. k-liðar 5. gr. (6. gr. k) frumvarpsins gert ráð fyrir heimild ráðherra til að setja reglugerð um nánari tilhögun og efni merkjalýsingar, þar á meðal vikmörk mælinga og skráða stærð.

Um e-lið (6. gr. e).

Um 1.–3. mgr. e-liðar.

Mælt er fyrir um skyldur eigenda og þær kröfur sem gerðar eru til nákvæmni í mælingu og tilgreiningu merkja á uppráttum. Þau vikmörk sem lögð eru til byggjast á aðgengileika nauðsynlegs tæknibúnaðar og þörf á nákvæmni, með tilliti til hagsmuna eigenda.

Almennt er litið svo á að eigendum sé frjálst að mæla eignir upp með þeirri nákvæmni sem þeir telja nauðsynlega til verndar réttindum sínum. Með vikmörkum í 2. mgr. eru þó sett fram viðmið fyrir aðila til að byggja á við uppmælingu eigna. Þó hvílir ekki meiri skylda á eigendum en að gera merki glögg. Ákvæði um þetta efni má rekja aftur til Jónsbókar (Llb. 32 og 54) og fyrri landamerkjalaga, nr. 5/1882 og nr. 41/1919.

Dæmi eru um að það þjóni hagsmunum eigenda að mörk fasteigna séu mæld upp með minni nákvæmni en hér eru tilgreind, svo sem þegar merki fasteigna liggja í farvegum jökulár. Jökulár dreifa sér gjarnan í mörgum misjafnlega vatnsmiklum kvíslum eftir breiðum árfarvegi og taka breytingum ár frá ári. Það þjónar ekki endilega hagsmunum eigenda að festa merki fasteignanna þar sem aðrir hagsmunir, svo sem nýting árinna, veiði eða malarnám, geta vegið þyngra.

Um 4. mgr. e-liðar.

Hér er mælt fyrir um að við mælingar merkja skuli unnið samkvæmt samræmdu grunnstöðvaneti fyrir landmælingar og kortagerð. Eitt af verkefnum Landmælinga Íslands, sbr. lög um landmælingar og grunnkortagerð, nr. 103/2006, er uppbygging og viðhald viðmiðana og aðgengilegs landshnitakerfis og hæðarkerfis fyrir allt Ísland, sbr. reglugerð um viðmiðun ISN2004, grunnstöðvanet og mælistöðvar til notkunar við landmælingar og kortagerð, nr. 685/2008.

Jafnframt er tekið fram að nota skuli viðurkennd mælitæki samkvæmt leiðbeiningum frá Landmælingum Íslands. Gert er ráð fyrir að í leiðbeiningunum verði fjallað um nákvæmni tækjanna og notkun. Ekki er gert ráð fyrir að settar verði skorður gagnvart notkun tækja af tiltekinni tegund heldur þurfi tæki að uppfylla tiltekna staðla varðandi kröfur til mælinga.

Um f-lið (6. gr. f).

Skortur á samræmdum kortagögnum um stórstraumsfjöruborð (neðri mörk fjöru) hefur verið þess valdandi að mikið ósamræmi er í núverandi skráningu á stærð fasteigna sem land eiga að sjó. Uppmæling stórstraumsfjöruborðs getur verið afar kostnaðarsöm og ákvæði þetta miðar að einfaldari nálgun við uppmælingu fasteigna og skráningu stærðar og um leið kostnaðarminni framkvæmd. Í því felst að skráð stærð fasteigna skuli miðast við þjurrlandi ofan fjöruborðs (efri mörk fjöru).

Við útreikning á skráðri stærð fasteigna er nauðsynlegt að hafa skýr og einföld viðmið. Hér er lagt til ákvæði efnislega samhljóða því sem er að finna í 3. mgr. 10. gr. a jarðalaga, nr. 81/2004, þar sem gert er ráð fyrir að ef fasteign fylgi eignarhlutdeild í óskiptu landi skuli telja óskipta landið með í heild sinni.

Um g-lið (6. gr. g).

Það sáttahlutverk sem sýslumönnum er falið í lögum um landamerki o.fl., nr. 41/1919, er óljóst um ýmis meginatriði í því efni. Hér er leitast við að skýra þetta hlutverk og styrkja, svo sem með fulltingi aðila með sérþekkingu, faglegri afmörkun þrætusvæðis, mögulegri tryggingu fyrir málskostnaði, sáttatillögu og vottorði um sáttameðferð.

Hér er það gert að skyldu að leita sáttumleitunar sýslumanns áður en lengra er haldið með ágreiningsmál þau sem hér um ræðir. Rökin fyrir þeirri skyldu eru að almennt hefur meðferð mála fyrir stjórnvöldum í för með sér lægri kostnað fyrir málsaðila og að jafnaði styttri málsmeðferðartíma heldur en meðferð mála fyrir dómstólum. Þá er eðli þessara deilumála með þeim hætti að vænlegt er að reyna að leysa þau með sátt aðila fremur en dómi. Sýslumannsembættin eru nú níu talsins, með starfsstöðvar víðs vegar um landið, og þar er oft fyrir hendi staðarþekking sem getur nýst vel í málum sem þessum.

Í 5. tölul. k-liðar 5. gr. (6. gr. k) frumvarpsins er gert ráð fyrir heimild ráðherra til að setja reglugerð um nánari tilhögun sáttameðferðar, þar á meðal varðandi þann kostnað sem aðilar þurfa að standa straum af vegna vinnuframlags sýslumanna og leyfishafa.

Um h-lið (6. gr. h).

Gert er ráð fyrir að sýslumaður úrskurði um hvernig skiptingu kostnaðar skuli háttað.

Í 5. tölul. k-liðar 5. gr. (6. gr. k) frumvarpsins er gert ráð fyrir heimild ráðherra til að setja reglugerð um nánari tilhögun sáttameðferðar, þar á meðal varðandi málskostnað.

Um i-lið (6. gr. i).

Frumvarpið felur í sér það nýmæli að ekki sé unnt að leita til dómstóla með ágreining um merki fasteigna nema áður hafi reynt á sáttameðferð sýslumanns. Markmiðið er að auðvelda úrlausn ágreinings, draga úr kostnaði og tryggja samræmi sem best. Skilyrði fyrir útgáfu vottorðs um sáttameðferð eru ekki ströng, sbr. 3. mgr. g-liðar 5. gr. (6. gr. g) frumvarpsins, og ekki verður því talið að með þessari skyldu sé eigendum íþyngt um of.

Um j-lið (6. gr. j).

Ákvæðinu er ætlað að tryggja að þær upplýsingar sem kunna að hafa gildi fyrir landeignaskrá verði skráðar þar inn og koma jafnframt í veg fyrir tvíverknað. Að öðru leyti vísast til skýringar við a-lið 4. gr. frumvarpsins.

Í 4. tölul. k-liðar 5. gr. (6. gr. k) frumvarpsins er gert ráð fyrir heimild ráðherra til að setja reglugerð um nánari tilhögun skráningar, sbr. einnig 7. gr. frumvarpsins.

Um k-lið (6. gr. k).

Nauðsynlegt er að kveða nánar á um ýmis útfærsluatriði í reglugerð og í 1.–5. tölulið ákvæðisins er afmarkað hvað þar er einkum um að ræða.

Um 6. gr.

Sjá skýringar við j-lið 5. gr. (6. gr. j) og a-lið 4. gr. frumvarpsins.

Um 7. gr.

Til að tryggja samræmi er hér lagt til að bætt verði við c-lið 1. mgr. 14. gr. tilvísun í 6. gr. c, sbr. c-lið 5. gr. frumvarpsins, þar sem fjallað er um leyfi til að gera merkjalýsingar.

Í 4. tölul. k-liðar 5. gr. (6. gr. k) frumvarpsins er gert ráð fyrir heimild ráðherra til að setja reglugerð um nánari tilhögun skráningar, sbr. einnig j-lið 5. gr. (6. gr. j) frumvarpsins.

Um 8. gr.

Til að tryggja samræmi er hér lagt til að bætt verði við tilvísun í 14. gr. laganna.

Um 9. gr.

Um a-lið.

Í ljósi þeirrar þróunar landeignaskrár sem fram undan er þykir rétt að ákvæði kaflans beri að endurskoða í ljósi reynslunnar að þremur árum liðum.

Um b-lið.

Úrlausn svokallaðra þjóðlendumála, á grundvelli laga nr. 58/1998, er nú langt komin og stefnt að því að óbyggðanefnd ljúki verkefni sínu á árinu 2024, sbr. 8. gr. laga nr. 58/1998. Dómsmál í kjölfar úrskurða óbyggðanefndar eru að sama skapi langt komin. Niðurstaða í þjóðlendumáli felur ekki í sér hnitsetningu nema í undantekningartilvikum, einkum varðandi merki þjóðlendu sem er jökulsvæði gagnvart eignarlandi. Fyrst og fremst er um að ræða úrskurð eða dóm um eignarréttarlega stöðu tiltekens lands, hvort það sé eignarland eða þjóðlenda, auk annarra réttinda. Niðurstöður eru settar fram í texta og kort meðfylgjandi til skýringar. Texti úrskurðarorða vegur þyngra en staðsetning úrskurðarlínu á korti ef misræmi reynist vera þar á milli. Meðferð þessara mála hefur staðið yfir frá 1998 og er langt komin. Hér er því gert ráð fyrir að þau verði undanþegin ákvæðum þessa kafla, enda er þar ekki verið að fjalla um merkjaágreiningu auk þess sem um tímabundið verkefni er að ræða. Ljóst er hins vegar að þær niðurstöður sem fela í sér að viðkomandi svæði sé eignarland fela í sér eignarheimild íslenska ríkisins og eðlilegt að þeim sé þinglýst sem slíkum.

Um 10. gr.

Frumvarpið felur í sér að ákvæði um merki lands og lóða, innan og utan þéttbýlis, eru uppfærð og flutt í lög um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001. Því er lagt til að heiti þeirra laga verði breytt á þann veg að það beri einnig með sér þann efnisþátt.

Um 11. gr.

Um a-lið.

Lagt er til að tekið verði af skarið um það í 4. tölul. 1. mgr. 1. gr. laganna að áskilnaður 2. málsl. ákvæðisins, varðandi eignarhald íslenskra ríkisborgara á félagi með takmarkaða ábyrgð, eigi við um öll félög með takmarkaða ábyrgð hluthafa. Gildandi ákvæði vísar að þessu leyti til „hlutafélaga“. Orðalag ákvæðisins hefur að þessu leyti staðið óbreytt frá setningu laga nr. 19/1966 en síðan þá hefur tegundum féлага með takmarkaða ábyrgð fjölgað, meðal annars

með tilkomu einkahlutafélaga, sbr. lög um slík félög, nr. 138/1994. Hefur umrætt orðalag 2. máls. 4. tölul. verið skýrt svo að það taki til allra tegunda hlutafélaga, en ekki einungis hlutafélaga í skilningi laga um hlutafélög, nr. 2/1995. Breytingin sem hér er lögð til miðar þannig einungis að því að færa orðalag ákvæðisins til samræmis við núverandi túlkun á því þannig að í reynd er ekki um efnisbreytingu að ræða.

Um b-lið.

Lagt er til að rýmka heimild dómsmálaráðherra til að veita undanþágu frá skilyrðum laganna til einstaklinga sem hyggjast kaupa íbúðarhúsnæði á leigulóð í þéttbýli eða frístundahús á leigulóð á skipulögðu frístundasvæði, nánar tiltekið þeim skilyrðum að til að öðlast megi eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteignum hér á landi þurfi einstaklingur að vera íslenskur ríkisborgari eða með lögheimili hér á landi. Með lögum nr. 85/2020 var gerð breyting á lögum nr. 19/1966, þar sem meðal annars var sett það skilyrði fyrir því að dómsmálaráðherra gæti veitt undanþágu frá ákvæðum laganna þegar einstaklingur vill eignast fasteign hér á landi að hann hafi sterk tengsl við Ísland, svo sem vegna hjúskapar við íslenskan ríkisborgara. Breytingar sem gerðar voru með lögum nr. 85/2020 stefndu meðal annars að því markmiði að koma í veg fyrir spákaupmennsku og að land safnaðist í miklum mæli á fárra hendur og var þá fyrst og fremst haft í huga land utan þéttbýlis. Í ljósi þessa markmiðs er lagt til að slakað verði á fyrrgreindu skilyrði undanþágu frá lögum nr. 19/1966, þ.e. um sterk tengsl við Ísland, þegar í hlut eiga erlendir ríkisborgarar frá ríkjum utan EES sem hafa áhuga á að eignast hér fasteign og vilja efla tengsl sín við Ísland, en uppfylla ekki fyrrgreint skilyrði nú þegar. Því er lagt til að þegar um er að ræða kaup á íbúðarhúsnæði á leigulóð í þéttbýli eða frístundahús á leigulóð á skipulögðu frístundasvæði þurfi umsækjandi ekki að sýna fram á sterk tengsl við landið. Heimildin er bundin við þessar tvær tegundir fasteigna og á því ekki við ef viðkomandi vill kaupa fasteign sem stendur á eignarlóð. Þá er hér eingöngu um að ræða tilslökun á skilyrðinu um að viðkomandi sýni fram á sterk tengsl við landið en áfram eiga við skilyrði 3. mgr. um stærð fasteignar og að viðkomandi megi ekki eiga aðrar eignir hér á landi.

Um c-lið.

Lögð er til breyting á 2. tölul. 7. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966. Samkvæmt gildandi ákvæði eru einstaklingar og lögaðilar frá ríkjum innan EES o.fl. undanþegnir skilyrðum 1. mgr. 1. gr. laganna. Fyrirnefnda ákvæðið hljóðar nánar tiltekið svo: „Þegar sá sem í hlut á nýtur réttar hér á landi samkvæmt reglum samnings um Evrópska efnahagssvæðið um frjálsa fólksflutninga, staðfesturétt, þjónustustarfsemi eða fjármagnsflutninga eða samsvarandi ákvæða í stofnsamningi Fríverslunarsamtaka Evrópu eða samningi milli ríkisstjórnar Íslands annars vegar og ríkisstjórnar Danmerkur og heimastjórnar Færeyja hins vegar.“ Af ákvæðinu leiðir að einstaklingar og lögaðilar frá ríkjum innan EES o.fl. þurfa ekki leyfi dómsmálaráðherra til að kaupa fasteign hér á landi ólíkt aðilum utan EES sem uppfylla ekki skilyrði 1. mgr. 1. gr.

Eins og gildandi lögum er háttað er sú hættu fyrir hendi að aðilar frá öðrum ríkjum en að framan greinir hagnýti sér undanþágureglu 2. tölul. 7. mgr. með óréttmætum hætti og fari þannig í kringum skilyrði laga nr. 19/1966, t.d. með því að fjárfesta í fasteign hér á landi gegnum félag innan EES sem stofnað er í þeim eina tilgangi. Slík sniðganga á skilyrðum laga nr. 19/1966 af hálfu aðila utan EES grefur bæði undan markmiðum og þýðingu laganna almennt, sem og þeirri sérstöðu sem EES-aðilum er ætlað að njóta hvað varðar rétt til fasteignakaupa skv. 2. tölul. 7. mgr. laganna. Með hliðsjón af þessu er lögð til sú breyting á undanþáguákvæði 2. tölul. 7. mgr. að þegar í hlut eiga lögaðilar sem hyggjast kaupa fasteign hér á landi verði þeir ekki einungis að hafa staðfestu í ríki sem talið er upp í 2. tölul. heldur verði þeir einnig að vera undir endanlegum yfirráðum einstaklinga eða lögaðila frá viðkomandi ríkjum. Nánar tiltekið er lagt til að lögfest verði það viðbótarskilyrði fyrir því að lögaðili

í ríki skv. 2. tölul. njóti undanþágu samkvæmt ákvæðinu að hann sé sannanlega ekki háður yferráðum aðila frá öðrum ríkjum en þeim sem talin eru upp í ákvæðinu. Er þannig um neikvætt skilyrði að ræða.

Hugtakið yferráð er hér notað í sömu merkingu og í lögum um ársreikninga, sbr. einnig umfjöllun um þá skilgreiningu í kafla 3.6 í greinargerð með frumvarpi forsætisráðherra sem varð að lögum nr. 85/2020, um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna (150. löggjafarþing, þskj. 1223, 715. mál), en skilgreiningin á rætur að rekja til reikningsskilastaðalsins IFRS 10. Endanleg yferráð lögaðila eru oftast nær á hendi einstaklinga, t.d. endanlegra eða raunverulegra eigenda hlutafjár eða stofnfjár í lögaðila, en hitt er einnig hugsanlegt að yferráð séu endanlega á hendi lögaðila sem ekki lýtur yferráðum þriðja aðila, t.d. sjálfseignarstofnunar. Leggja ber áherslu á að umrætt skilyrði um yferráð verði túlkað í samræmi við tilgang þess, þ.e. að sporna gegn sniðgöngu á skilyrðum laga nr. 19/1966 og vernda þannig þá veigamiklu almannahagsmuni sem tengjast eignarráðum fasteigna og landsréttinda, sbr. einnig umfjöllun hér í kjölfarið. Sönnunarbyrði um að yferráð lögaðila samrýmist ákvæðinu hvílir jafnframt á honum enda stendur það honum næst að leiða slík atriði í ljós.

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. Í Finnlandi hefur verið farin svipuð leið í nýlegri löggjöf, nr. 470/2019, þar sem fasteignakaup aðila frá ríkjum utan EES eru bundin við leyfi viðkomandi ráðherra. 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 áþekk sjónarmið engu að síður að baki lögum nr. 19/1966 og þeirri breytingu sem hér er lögð til eins og að framan er lýst.

Verði ákvæðið að lögum myndi það gera það að verkum að lögaðilar innan EES sem eru háðir yferráðum aðila utan EES myndu þurfa að óska eftir leyfi dómsmálaráðherra til að kaupa fasteign hér á landi í samræmi við ákvæði 2.–6. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966. Í leyfisumsókn ber lögaðila meðal annars að veita upplýsingar um fyrirhugaða nýtingu fasteignar sem og beint, óbeint og raunverulegt eignarhald sitt. Það er síðan í höndum ráðuneytisins að leggja mat á hvort veita beri leyfi í ljósi skilyrða ákvæðisins svo og þeirra markmiða og sjónarmiða sem lögin eru reist á. Tekið skal fram að leyfi skv. 2. mgr. verður ekki veitt erlendu ríki, stjórnvaldi, ríkisfyrirtæki eða öðrum erlendum opinberum aðila, sbr. þó sérreglu 11. gr. sem varðar sendiráð erlendra ríkja. Þá eru settar takmarkanir á stærð og fjölda fasteigna sem aðili utan EES getur fengið leyfi til kaupa á. Ákvæði frumvarpsins er talið samrýmast reglum EES-réttar, enda reist á því málefnalega markmiði að sporna gegn sniðgöngu á ákvæðum laga nr.

19/1966 af hálfu aðila utan EES, svo og þeim veigamiklu almannahagsmunum sem búa að baki þeim lögum og áður var lýst. Skilyrði ákvæðisins er í senn skýrt og fyrirsjáanlegt, og telst það jafnframt vel fallið til að ná því lögmæta markmiði sem að er stefnt og ekki ganga lengra en þörf krefur í því skyni. Þannig verður ekki séð að vöð sé á öðrum leiðum sem eru í senn fallnar til að ná umræddum markmiðum á viðhlítandi hátt og eru síður íþyngjandi en það skilyrði sem felst í ákvæðinu. Í því efni verður t.d. ekki séð að eftirfarandi ógildingar- eða íhlutunarheimild stjórnvalda myndi teljast minna íþyngjandi gagnvart hlutaðeigandi en sú leið sem lögð er til. Að sama skapi verður ekki séð að einföld skylda til að tilkynna kaup til stjórnvalda myndi ein og sér geta náð því markmiði sem að er stefnt svo viðhlítandi teljist, enda eiga stjórnvöld örðugt um vik að framfylgja slíkri skyldu auk þess sem slíkt úrræði kemur ekki í veg fyrir sniðgöngu á skilyrðum laga nr. 19/1966. Þá verður ekki talið að skilyrði um að lögaðili hafi sem slíkur raunveruleg og viðvarandi tengsl við atvinnulíf í ríki innan EES o.fl. geti eitt og sér nægt til að ná umræddum markmiðum, enda er lítið hald í slíku skilyrði gagnvart tilvikum þegar skúffufélög/skelfélög á EES-svæðinu, sem á ytra borði gefa sig út fyrir að stunda þar efnahagslega starfsemi, eru nýtt af aðilum utan EES-svæðisins sem milliliðir við fjárfestingu til að sniðganga lagaskilyrði eins og þau sem sett eru í lögum nr. 19/1966. Við mat á samræmi ákvæðisins við reglur EES-samningsins verður einnig að hafa í huga þá ríku almannahagsmuni sem tengjast fasteignum og landsréttindum og sem ákvæði laga nr. 19/1966 eru reist á. Þá verður að hafa í huga að ekki hefur verið skorrið einhlítt úr því í dómaframkvæmd EFTA-dómstólsins að hvaða leyti og í hvaða umfangi ákvæði EES-samningurinn veita rétt til fasteignakaupa á EES-svæðinu, sbr. hér einnig til hliðsjónar umfjöllun í undirbúningsgögnum er varða frumvarp forsætisráðherra sem varð að lögum nr. 85/2020 (150. löggjafarþing, 715. mál).

Í 2. másl. 2. tölul. 7. mgr. 1. gr. gildandi laga er ráðgert að ráðherra setji nánari reglur um til hvaða fasteigna réttur samkvæmt undanþágureglunni taki og „framkvæmd réttarins“ að öðru leyti. Gildandi reglugerð um þetta efni er nr. 702/2002. Verði ákvæði frumvarpsins að lögum er eðlilegt að reglugerðin verði endurskoðuð til samræmis við það. Kemur þar meðal annars til greina að bæta við ákvæði um skyldu þinglýsingarstjóra til að upplýsa ráðuneytið reglulega um tíðni og umfang fasteignakaupa sem eiga sér stað á grundvelli umrædds undanþáguákvæðis. Verður slíkt fyrirkomulag að teljast eðlilegt í ljósi hlutverks ráðuneytisins við framfylgd laganna.

Umrætt ákvæði frumvarpsins tekur einnig mið af því að samkvæmt gildandi lögum þurfa íslenskir lögaðilar að uppfylla sumpart strangari skilyrði til að kaupa fasteign hér á landi en gilda um lögaðila innan EES o.fl. sem falla undir undanþágureglu 2. tölul. 7. mgr., sbr. hér einkum 4. tölul. 1. mgr. Með þeirri breytingu sem hér er lögð til er þannig meðal annars stefnt að því að færa skilyrði undanþágureglu 2. tölul. 7. mgr. í auknum mæli til samræmis við þau almennu skilyrði sem íslenskir lögaðilar þurfa skv. 1. mgr. 1. gr. að uppfylla til að mega öðlast eignarréttindi yfir fasteign. Horfir ákvæðið því til aukins jafnræðis að þessu leyti. Að öðru leyti þarfnað ákvæðið ekki skýringa.

Um 12. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að gjaldtökuheimildir vegna gerðar merkjalýsingar skv. 4. mgr. c-liðar 5. gr. frumvarps þessa, er verður að c-lið 6. gr. laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, verði bætt við 28. tölul. 1. mgr. 10. gr. laga um aukatekjur ríkissjóðs, nr. 88/1991.

Um 13. gr.

Litið var til þess hversu langan tíma gæti tekið að undirbúa og halda námskeið og próf fyrir leyfishafa skv. c-lið 5. gr. (6. gr. c) og undirbúa að öðru leyti þær breytingar sem III. kafli frumvarpsins boðar. Hæfilegt þótti að miða þar við 1. janúar 2024. Að öðru leyti er lagt til að lög in öðlist þegar gildi.

Að því marki sem meðferð mála er hafin á grundvelli eldri laga um það efni sem frumvarp þetta tekur til er gert ráð fyrir að henni sé fram haldið og lokið á einum og sama grundvelli.

Lög um mælingu og skrásetningu lóða og landa í lögsagnarumdæmi Reykjavíkur, nr. 35/1914, eru úrelt og frumvarp þetta tekur til alls lands, innan og utan þéttbýlis. Því er lagt til að þau falli brott. Sama máli gegnir um lög um útmælingar lóða í kaupstöðum, löggiltum kauptúnum o.fl., nr. 75/1917, og lög um mælingu og skrásetningu lóða og landa í lögsagnarumdæmi Akureyrar, nr. 16/1951. Lög um landamerki o.fl., nr. 41/1919, eru einnig í veigamiklum atriðum úrelt, sbr. nánari umfjöllun í almennum hluta þessarar greinargerðar. Því er lagt til að þau verði felld brott enda er í frumvarpi þessu að finna uppfærð ákvæði um sama efni.

Um 14. gr.

Um a-lið.

Lagt er til að ákvæði 47. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010, falli brott. Ákvæðið ber yfirskriftina „Landeignaskrá“ og kveður á um að sveitarstjórnir skulu láta gera skrá yfir allar jarðir, lönd og lóðir innan sveitarfélags í landeignaskrá sem skuli vera hluti af fasteignaskrá. Skrá þessi hafi tilvísun í afmörkun og eignarhald í samræmi við þinglýstar heimildir.

Um landeignaskrá er fjallað í 3. gr. a laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, sbr. breytingar sem gerðar voru á þeim með lögum nr. 85/2020. Samkvæmt þeim lögum er rekstur landeignaskrár í höndum ríkisins. Skrár af þessu tagi hafa almennt ekki verið starfræktar af hálfu sveitarfélaga.

Um b-lið.

Ákvæði 48. gr. skipulagslaga ber yfirskriftina „Skipting landa og lóða“ og kveður á um að óheimilt sé að skipta jörðum, löndum eða lóðum eða breyta landamerkjum og lóðamörkum nema samþykki sveitarstjórnar komi til. Sérhver afmörkuð landareign skuli hafa vísun í a.m.k. eitt staðfang í samræmi við 12. gr. laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001. Jafnframt geti sveitarstjórn krafist þess af eigendum landa og jarða að gerður sé fullnægjandi hnitsettur uppráttur af nýjum landamerkjum eða lóðamörkum til afnota fyrir landeignaskrá og þinglýsingarstjóra.

Hér er lagt til að ákvæði 1. mgr. verði breytt á þann veg að bætt verði við skilyrði þess efnis að afmörkun skuli samrýmast skipulagsáætlun, með öðrum orðum byggjast á skipulagslegum forsendum. Um meðferð ágreinings við sveitarfélag um þetta efni fari samkvæmt ákvæðum skipulagslaga hér eftir sem hingað til og eru ekki lagðar til breytingar að því leyti. Hið síðarnefnda miðar jafnframt að yfirsýn sem ekki fæst ef einungis er byggt á ákvörðunum sveitarstjórna, sbr. b-lið 5. gr. (6. gr. b) frumvarpsins.

Um efni 2. mgr. 48. gr. er fjallað í 1. tölul. d-liðar 5. gr. (6. gr. d) frumvarpsins og um 3. mgr. 48. gr. í 6. tölul. sama liðar, sbr. einnig reglugerðarheimild í k-lið 5. gr. (6. gr. k) frumvarpsins.