

Forsætisráðuneytið
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg
101 Reykjavík

Vopnafjörður, 27. febrúar 2020

Efni: Umsögn um mál nr. 34/2020 í samráðsgátt.

I. Inngangur

Vísað er til máls nr. 34/2020 í samráðsgátt stjórnvalda, *drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna*, en frumvarpsdrögin voru birt þann 13. febrúar sl. Samkvæmt frumvarpsdrögunum eru í I. kafla lagðar til breytingar á lögum um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, nr. 19/1966; í II. kafla lagðar til breytingar á þinglýsingalögum, nr. 39/1978; í III. kafla lagaðar til breytingar á lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001; og í IV. kafla lagðar til breytingar á jarðalögum, nr. 81/2004. Breytingarnar sem lagðar eru til á ákvæðum jarðalaga fela í sér grundvallarbreytingu á reglum sem gilda um kaup á fasteignum sem ákvæði jarðalaga taka til með því að áskilja í ákveðnum tilvikum fyrirfram samþykki ráðherra fyrir viðskipum með fasteignir og þannig takmarka verulega heimildir til fasteignaviðskipta.

Veiðiklúbburinn Strengur ehf., kt. 630269-6529, og önnur félög í beinu og óbeinu eignarhaldi Halicilla Limited, eiga nokkurn fjölda jarða á Norð-Austurlandi. Ákvæði þau sem kynnt eru í frumvarpsdrögunum hafa þannig veruleg áhrif á hagsmuni þeirra. Umsögn þessi er unnin og sett fram á vegum Veiðiklúbbsins Strengs ehf., bæði fyrir sitt leyti og fyrir hönd Halicilla Limited sem og móðurfélags Veiðiklúbbsins Strengs ehf. sem og annarra félaga í beinu og óbeinu eignarhaldi Halicilla Limited og eiganda Halicilla Limited. Þegar vísað er til „Strengs“ eða „félagsins“ í þessari umsögn, felur það í sér vísun til Veiðiklúbbsins Strengs ehf. sem og Halicilla Limited og annarra félaga í beinu og óbeinu eignarhaldi Halicilla Limited auk eiganda Halicilla Limited, nema annað sé tekið fram sérstaklega.

Í umsögn þessari er ætlun Strengs að varpa fram sjónarmiðum, sem félagið telur afar brýnt að fram komi í tengslum við undirbúning frumvarpsins, en athugasemdir félagsins beinast einkum að ákvæðum IV. kafla frumvarpsdraganna.

Upphaflega var frestur fyrir hagsmunaaðila til að kynna sér efni frumvarpsdraganna og skila inn umsögn veittur til 23. febrúar, eða tíu dagar, þar af aðeins sex virkir dagar, en hann var síðar framlengdur til 27. febrúar 2020. Verður það engu að síður að teljast nokkuð knappur tími þegar um er að ræða grundvallarbreytingar á mikilvægu réttarsviði líkt og

hér um ræðir. Sökum þessa knappa tíma gefst ekki kostur á að setja fram ítarlegar athugasemdir eða gera með tæmandi hætti grein fyrir athugasemdum Strengs við frumvarpsdrögin. Strengur áskilur sér allan rétt til að koma á framfæri frekari athugasemdum á síðari stigum eftir atvikum.

II. Tilgangur Strengs

Sem kunnugt er stendur Strengur fyrir verndun norður Atlantshafslaxins með skynsamlegri, hagkvæmri og sjálfbærri nýtingu þeirra áa sem Strengur á veiðirétt í, enda hefur laxastofninum í Norður-Atlantshafi hnignað verulega undanfarna áratugi og er víða í útrýmingarhættu. Það liggur í eðli verndunarverkefna að þau eru hugsuð til langs tíma. Strengur, og fyrirrennarar félagsins, hafa komið að verndun laxastofna á Norð-Austurlandi í 60 ár og Strengur mun halda þeirri vinnu áfram, með langtímamarkmið um verndun og sjálfbærni fyrir augum. Liður í verndunarverkefninu er styrking laxastofnanna í ánum með byggingu laxastiga, sem stækka hrygningarsvæði ána, og með sleppingum seiða af laxastofnum viðkomandi áa. Jafnframt er Strengur aðili að umfangsmikilli alþjóðleg rannsókn á þeim ám sem Strengur fer með veiðirétt í, en rannsóknin er unnin í samstarfi við Hafrannsóknarstofnun.

Strengur stefnir að því að land og réttindi í eigu félagsins séu nýtt í samræmi við landkosti og með það langtímamarkmið að tryggja að slík nýting sé ávallt í samræmi við hagsmuni samfélagsins alls. Verndunarverkefni Strengs tekur meðal annars tillit til samspils milli ána og þess lands sem þær renna um. Leitast Strengur í þessu sambandi við að tryggja að áfram fari fram búskapur á þeim jörðum, sem félagið á, þannig að land, sem er vel fallið til búvöruframleiðslu, verði varðveitt til slíkra nota. Má þannig nefna að engin þeirra jarða sem Strengur hefur eignast hefur eftir það farið í eyði, enda hefur Strengur lagt sig fram um að hvetja og styðja bændur til þess að halda áfram búskap.

Jafnframt hefur Strengur hvatt til og staðið að gróðurækt með það að markmiði að styrkja vistkerfi í og við árnar. Auk þess að bæta landgæði almennt, er þetta lykilatriði í því að styðja við langtíma vöxt laxastofna ána með því að auka fæðu fyrir laxaseiði. Strengur stendur þannig að umtalsverðu gróðursetningarverkefni, sem felst í því að gróðursetja úrval innlendra trjáa, og annars gróðurs, á völdum svæðum við árnar. Strengur nýtur til þessa liðsinnis hóps heimamanna, sem lýtur forystu sérfræðings.

Strengur telur að með því að setja upp umfangsmikið og metnaðarfullt verndunarverkefni, muni það leiða til sjálfbærrar nýtingar ána, og með því að láta arð, bæði af veiðileyfasölu sem og af landareignum, renna inn í verndunarverkefnið aftur, verði fjármögnun verndunarverkefnisins sjálfbær. Þannig muni árnar til framtíðar halda áfram að skapa tekjur sem styrkja laxastofnana, vistkerfi svæðisins og samfélagið, bæði aðra landeigendur sem eiga veiðirétt, sem og samfélagið í heild. Þá verði stuðlað að sjálfbærri landnýtingu, samfélaginu öllu til hagsbóta.

III. Ákvæði um skyldu til að afla samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun fasteignar

Líkt og fyrr segir lúta athugasemdir Strengs einkum að ákvæði a. liðar 7. gr. í frumvarpsdrögunum (10. gr. a). Í 1. mgr. ákvæðisins er n.t.t. kveðið á um skyldu til að afla samþykkis ráðherra fyrir ráðstöfun eignarréttar yfir fasteign ef tiltekin skilyrði, sem lúta að stærð og gerð fasteignarinnar sem ráðstafa á og/eða þeirra fasteigna sem viðtakandi á fyrir, eru uppfyllt. Í 8. mgr. greinarinnar er að nokkru leyti gerð grein fyrir þeim sjónarmiðum sem ráðherra ber að líta til þegar metið er hvort samþykki verði veitt.

Í frumvarpsdrögunum er fullyrt að efni þeirra sé í samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar sem íslensk stjórnvöld hafa undirgengist. Þótt hér gefist ekki kostur á að fjalla ítarlega um þær fullyrðingar verður ekki hjá því komist að minnast á nokkur atriði í þessu sambandi.

Til þess er að líta að í frumvarpsdrögunum, hvað varðar sérstöðu landbúnaðarlands, er vísað til *túlkunarleiðbeininga framkvæmdastjórnar ESB varðandi kaup á landbúnaðarlandi og reglur Sambandsréttar* (e. „Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law“). Í þeim er meðal annars fjallað um nokkrar tegundir takmarkana á reglum ESB um fjórfrelsi og til hvers er horft við mat á því hvort, og að hve miklu leyti, þær samrýmast reglum ESB-réttar með hliðsjón af dómaframkvæmd Evrópudómstólsins. Þótt í túlkunarleiðbeiningunum komi fram að fyrirkomulag, sem áskilji fyrirfram gefið samþykki fyrir landakaupum, *geti samrýmst reglum ESB-réttar í tilteknum aðstæðum*, er slíkt fyrirkomulag í eðli sínu *takmörkun á grundvallarréttindum samkvæmt EES-samningnum*. Þá er tekið fram í leiðbeiningunum að slíkar takmarkanir séu einungis leyfðar ef þær (i) fela ekki í sér mismunun, (ii) stefna að lögmætu markmiði í þágu veigameiri almanna hagsmuna, (iii) eru til þess fallnar að ná því markmiði sem stefnt er að, (iv) ganga ekki lengra en þarf til að ná því markmiði og (v) ekki er hægt að beita minna íþyngjandi úrræðum. Enn fremur þarf að virða sjónarmið um réttaröryggi (e. „legal certainty“) og réttmætar væntingar (e. „legitimate expectations“). Hvað varðar fyrirkomulag, sem áskilur fyrirfram gefið samþykki fyrir landakaupum, þá er lögð áhersla á að slíkt fyrirkomulag „*verði [...] að byggjast á hlutlægum skilyrðum, sem fela ekki í sér mismunun, og eru fyrirfram gefin þannig að þau takmarki nægjanlega það svigrúm til mats sem stjórnvöld hafa*“¹ og má það ekki „*leyfa handahófskennda ákvörðunartöku af hálfu stjórnvalda*“.² Skilyrðin verða enn fremur að vera nákvæm. Auk þess er skilyrði að þeir, sem um ræðir, þurfi að hafa tiltæk réttarúrræði (e. „legal redress“).

Með hliðsjón af þessum sjónarmiðum er að mati Strengs nauðsynlegt að skoða vel hvort það fyrirkomulag, sem lagt er til að komið verði á, samrýmist framangreindum kröfum EES-réttar. Fyrirkomulagið felur n.t.t. í sér að efnislegt inntak ákvæðisins mun í reynd

¹ Þýðing undirritaðs á enska textanum: „it must be based on objective, non-discriminatory criteria known in advance, in such a way to adequately to circumscribe the exercise of the national authorities’ discretion.“

² Þýðing undirritaðs á enska textanum: „render legitimate discretionary conduct on the part of the national authorities“.

ráðast af því hvernig ráðherra mun beita reglunum í framkvæmd. Telur Strengur að þetta leiði óhjákvæmilega til þess að beiting þessara ákvæða, verði þau að lögum, og þar með raunverulegt inntak þeirra, verði lítt fyrirsjáanlegt. Þá býður þetta fyrirkomulag jafnframt heim hættu á að samræmis og jafnræðis verði ekki gætt. Slíkt fyrirkomulag telur Strengur ekki vera í samræmi við framangreindar kröfur EES-réttar, auk þess sem það skapar möguleika á handahófskenndri ákvörðunartöku. Í þessu sambandi má benda á að ekki virðist sérstaklega vera gert ráð fyrir því að úrskurðir ráðherra samkvæmt lögunum verði birtir opinberlega.

Þá telur Strengur nauðsynlegt að benda á, að miðað við fyrirbyggjandi frumvarpsdrög er ákvörðun ráðherra, um hvort samþykki sé veitt, endanleg á stjórnáslustigi. Í því felst að slík ákvörðun verður þar með ekki endurskoðuð á stjórnáslustigi, heldur verður henni eingöngu skotið til dómstóla, með tilheyrandi kostnaði og umstangi fyrir aðila, auk þess sem slík málsmeðferð er afar tímafrek og er dómstólum óheimilt við slíka endurskoðun að taka nýja stjórnvaldsákvörðun. Telur Strengur þessa ráðstöfun ekki fela í sér fullnægjandi réttaröryggi, enda óneitanlega íþyngjandi. Réttaröryggi aðila í skiptum við hið opinbera skiptir grundvallarmáli í íslenskum rétti. Þar er heimild til stjórnáslukæru til að mynda mikilvægt réttarúrræði, en slíkar heimildir grundvallast einkum á sjónarmiðum um aukið réttaröryggi. Að lokum telur Strengur óheppilegt að slík ákvarðanataka, um réttindi og skyldur aðila í einstökum málum, svo sem hér um ræðir, fari yfir höfuð fram hjá ráðherra, sem einkum hefur það hlutverk að framfylgja pólitískri stefnumótun.

IV. Bann við því að fjárvörslusjóðir eignist réttindi yfir fasteignum

Í 10. mgr. a. liðar 7. gr. frumvarpsdraganna er mælt fyrir um bann við því að „[f]járvörslusjóðum og öðrum sambærilegum aðilum“ sé heimilt að eiga bein eða óbein eignarréttindi yfir fasteign sem lögin taka til. Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að ástæða fyrirhugaðs banns sé sú að vegna eðlis þessara aðila sé erfitt að greina hvernig eignarhaldi á fasteign og réttindum yfir henni sé háttáð ef þau eru á hendi slíkra aðila sem séu „lítt þekkt fyrirbæri í íslenskum rétti.“ Jafnframt kemur fram að þar sem markmið laganna sé að tryggja yfirsýn stjórnvalda og gagnsæi um eignarhald á landi þá sé slíkt bann nauðsynlegt.

Jafnvel þótt Strengur hafi engin tengsl við fjárvörslusjóði, telur Strengur að tilvísun til þess að „fyrirbæri“ séu lítt þekkt í íslenskum rétti geti ekki verið réttlætanleg ástæða þess að banna slíkum „fyrirbærum“ að eiga réttindi yfir fasteign. Í fyrirnefndum túlkunarleiðbeiningum framkvæmdastjórnar ESB kemur fram sú afstaða, að ólíklegt sé að bann við því að selja lögaðilum fasteignir yrði talið í samræmi við ESB-rétt. Sömu sjónarmið eiga einnig við um bann við því að tilteknum hópum sé bannað að eignast réttindi yfir fasteign. Þar að auki er slíkt bann ekki í samræmi við meðalhöfssjónarmið, sérstaklega hvað varðar sjónarmið um hvort ekki sé mögulegt að beita minna íþyngjandi úrræðum. Þar sem markmiðið virðist vera að tryggja yfirsýn stjórnvalda og gagnsæi, væri hægt að ná því fram með kröfu um upplýsingaskyldu. Hér má einnig nefna að það sem er í enskum rétti nefnt „trust“ getur tekið til alls konar fyrirbæra, þ.m.t. fjárvörslusjóða í góðgerðaskyni. Jafnvel þótt í íslenskum rétti séu ekki til aðilar sem eru fyllilega eins og það sem í enskum

rétti er nefnt „trust“, verður ekki annað séð en rökstuðningur í greinargerð fyrir banninu eigi allt eins vel við sjálfseignarstofnanir, sem eru vel þekkt „fyrirbæri“ í íslenskum rétti. Þannig verður vart annað séð, meðal annars með vísan til skýringa í greinargerð, en að banni þessu sé beinlínis ætlað að mismuna eftir þjóðerni. Vart þarf að fjölyrða um að það samrýmist ekki skuldbindingum íslenskra stjórnvalda samkvæmt EES-samningnum.

V. Niðurlag

Með hliðsjón af því sem að framan er rakið telur Strengur að ákvæði frumvarpsdraganna samrýmist ekki alþjóðlegum skuldbindingum Íslands, auk þess sem þau standist meðal annars ekki sjónarmið um réttaröryggi og fyrirsjáanleika laga.

Að lokum áskilur Strengur sér allan rétt til að koma á framfæri frekari athugasemdum á síðari stigum, eftir því sem þörf krefur.

Virðingarfyllst,
f.h. Veiðiklúbbsins Strengs ehf.,

Gísli Stefán Ásgeirsson,
framkvæmdastjóri og stjórnarmaður