



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna – áform varðandi þann þátt frumvarpsins sem snýr að landamerkjum. Mál nr. FOR-9 á þingmálaskrá 151. löggjafarþings.
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Forsætisráðuneytið/Stýrihópur um heildstæða löggjöf og stjórnsýslu varðandi jarðir, land og aðrar fasteignir.
Innleiðing EES-gerðar?	<input type="checkbox"/> Já <input checked="" type="checkbox"/> Nei
Dags.	28. janúar 2021

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Hinn 10. júní 2020 skipaði forsætisráðherra stýrihópur um heildstæða löggjöf og stjórnsýslu varðandi jarðir, land og aðrar fasteignir. Í stýrihópnum sitja fulltrúar forsætisráðuneytis, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, dómsmálaráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis, samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis, umhverfis- og auðlindaráðuneytis, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Byggðastofnunar, Skattsins, Skipulagsstofnunar og Þjóðskrár, auk tveggja óháðra sérfræðinga.

Verkefni stýrihópsins er í meginatriðum tvíþætt:

1) 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 þann 29. júní 2020 og tóku gildi 7. júlí 2020.

2) Vinna að frekari stefnumótun og setja fram tillögur um aðgerðir í þeim tilgangi að styrkja enn frekar heildstæða löggjöf og stjórnsýslu varðandi jarðir, land og aðrar fasteignir, bæði að því er varðar hefðbundnar landnytjar og auðlindir sem tengjast eignarhaldi á landi.

Markmiðið er 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 mikilvægi lands frá efnahagslegu, félagslegu og menningarlegu sjónarmiði. Þannig sé m.a. stuðlað að fjölbreyttum og samkeppnishæfum landbúnaði, náttúruvernd, viðhaldi og þróun byggðar og um leið þjóðfélagslega gagnlegri og sjálfbærri landnýtingu.

Stýrihópnum er falið að kanna tiltekin atriði og eitt af þeim úrlausnarefnum sem sett hafa verið í forgang er löggjöf um merki lands og skráningu þeirra með tilliti til nútímakrafna. Tilefnið má m.a. rekja til setningar laga nr. 85/2020 sl. sumar, þar sem m.a. er fjallað um landeignaskrá Þjóðskrár Íslands. Á vegum stýrihópsins var stofnaður vinnuhópur til þess að greina úrlausnarefnið nánar og móta tillögur að úrbótum. Þau áform um lagasetningu sem hér eru sett fram má rekja til þeirrar vinnu. Á endurskoðaðri þingmálaskrá (jan. 2021) vegna 151. löggjafarþings er gert ráð fyrir að forsætisráðherra flytji frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum er varða eignarráð og nýtingu fasteigna (landamerki, óskipt sameign, forkaupsréttur vegna náttúruverndar og menningarminja, o.fl.). Fjallað er um hvert og eitt þessara þriggja atriða, á málefnasviðum nokkurra ráðuneyta, í sérstöku áformaskjali. Hér verður fjallað um landamerki.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Með framangreindum lögum nr. 85/2020 voru gerðar breytingar á lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001, sem m.a. hafa í för með sér að Þjóðskrá Íslands er falið það verkefni að annast svokallaða landeignaskrá, skráningar- og upplýsingakerfi sem m.a. geymir upplýsingar um eignamörk lands á samræmdum kortagrunni. Jafnframt er gert ráð fyrir að sett verði reglugerð um framkvæmd, framsetningu mælinga o.fl.

Samkvæmt lögum um skráningu og mat fasteigna fer Þjóðskrá Íslands með yfirstjórn fasteignaskráningar og rekstur gagna- og upplýsingakerfis er nefnist fasteignaskrá á tölvutæku formi. Áðurnefnd landeignaskrá er hluti af 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.

Í áðurnefndum lögum nr. 85/2020, sem gildi tóku sl. sumar og bættu m.a. nýju ákvæði í lög um skráningu og mat fasteigna, er m.a. gert ráð fyrir að Þjóðskrá Íslands áætli stærð og eignamörk lands í þeim tilvikum að 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 t.a.m. einungis að finna textalýsingu á afmörkun jarða. Vandasamt getur verið að yfirfæra slíka lýsingu á afmörkun lands í texta yfir á kortagrunn og ýmis álitamál geta hæglega risið. Í ákvæðinu, 3. gr. a, er þó sérstaklega tekið fram að færsla upplýsinga í landeignaskrá hafi ekki áhrif á tilvist og efni eignarréttinda að einkarétti.

Í lögum um landamerki o.fl., nr. 41/1919, er fjallað um skyldu jarðeigenda til að setja landamerki og viðhalda þeim, ganga frá lýsingu merkja í samvinnu við eigendur aðliggjandi lands, skráningu landamerkjalyýsinga í landamerkjabók sýslumanns, þinglýsingu og úrlausn ágreinings. Lögin taka einnig til „hjáleigna, húsmannabýla og þurrabúða utan kaupstaða og löggiltra kauptúna, ef skipt land fylgir þeim“, auk annarra lendna eða landhluta, sem skipt er úr landi jarðar.

Landamerkjälögin 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.

Segja má þannig að samkvæmt framangreindu sé afmörkun fasteigna í meginatriðum á tvenns konar grundvelli:

1) *Á sviði einkaréttar (varðandi málefni einstaklinga/lögpersóna og samskipti þeirra á milli)*

Í þennan flokk falla samningar á milli eigenda hlutaðeigandi fasteigna, t.d. landamerkjabréf gert á grundvelli landamerkjálaga nr. 41/1919 eða nr. 5/1882, þinglýst og skráð í landamerkjabók sýslumanns. Hér undir falla líka uppskipti eigenda á landi sínu og dómar í landamerkjamálum.

2) *Á sviði opinbers réttar (varðandi hið opinbera og samskipti einstaklinga/lögpersóna við hið opinbera)*

Hér er um að ræða áðurnefnda áætlun Þjóðskrár Íslands um stærð og afmörkun á grundvelli laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001. Áætlunin skal leyst af hólmi með fullnaðarskráningu eins skjótt og færi gefst, eftir atvikum að fengnum gögnum frá landeiganda um viðkomandi atriði. Hún hefur engin 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. Gert er ráð fyrir að Þjóðskrá afmarki ágreiningssvæði sérstaklega sem slík en lagfæri í samræmi við nýjar eða betri upplýsingar. Þannig er fyrst og fremst um að ræða bráðabirgðaúrreiði sem ætlað er að tryggja að landeignaskrá nái þeim megintilgangi sínum að vera heildstætt upplýsingakerfi sem nær yfir íslenskt landsvæði í heild sinni.

Afmörkun í flokki 1, á sviði einkaréttar, er ekki sett fram á samræmdum opinberum kortagrunni en eftir atvikum getur útfærslu hennar 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.-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.

Afmörkun í flokki 2, á sviði opinbers réttar, er hins vegar sett fram á samræmdum, rafrænum kortagrunni sem aðgengilegur er almenningsi 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. Þjóðskrá Íslands nýtir þau gögn sem að framan greinir um flokk 1, með því misræmi og fyrirvara sem áður var lýst. Fyrir hendi er vísir að afmörkun á tæplega 60% allra landeigna, flest lóðir og þá helst í þéttbýli. Hins vegar hafa nú einungis 22% jarða verið afmarkaðar í landeignaskrá.

Áætlun Þjóðskrár Íslands er 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 tiltekins landsvæðis. Framsetning opinberra aðila á eignamörkum án aðildar viðkomandi landeiganda er vandmeðfarin, enda getur staðsetning örnefna verið álitamál og hagsmunir því tengdir.

Vilji landeigendur sjálfir uppfæra landamerki sín er ekki að finna fullnægjandi leiðbeiningar í gildandi löggjöf 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 efnum má í dæmaskyni nefna eftirfarandi atriði:

- Viðskipti með land – sbr. hagsmuni kaupenda og seljenda.
- Skipulagsmál og önnur stjórnábyrging – sbr. t.d. skyldu skv. áður nefndum 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 – afmörkun er lykilforsenda fyrir réttu og samræmdu fasteignamati.
- Auðlindastýring – sjálfbær þróun í landbúnaði og gæðastýring í búfjárrækt er háð því að hægt sé að meta ástand tiltekins, afmarkaðs landsvæðis á mismunandi tímamarkum.
- Styrkjakerfi – svo sem í skógrækt og landgræðslu.
- Áætlanagerð – við skipulag grunninnviða samfélagsins, sbr. vegagerð, lagningu ljósleiðara eða rafmagnslína, er nauðsynlegt að eignarhald á landi liggi fyrir svo viðsemjandi sé þekktur, hægt að lágmarka kostnað vegna uppkaupa á landi og tryggja réttmætar bótagreiðslur þar sem það á við.
- Fjallskil – hlutur landeiganda í fjallskilum er víða reiknaður út frá fasteignamati en ekki landstærð. Af því getur skapast ójafnræði meðal landeigenda og óhagræði fyrir bændur í strjálbýlli sveitum landsins.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

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

Í lögum um landamerki o.fl. (lml.) er í meginatriðum kveðið á um að 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 fyrirsmáli um skipulag slíkra bóka. Tekið er fram að dómhafi skuli þinglýsa dómi um landamerki sem merkjaskrá, innan tiltekinna tímamarka. Ágreiningur eigenda samliggjandi fasteigna um hluttöku í gerð eða viðhaldi merkja skal leystur með úttektarmönnum.

Í lögum 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, sem nú eru úrelt. Lög nr. 41/1919, sem enn eru í gildi, 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 er á um að jafnskjótt sem lögini komi til framkvæmda skuli sýslumenn rannsaka hvort merkjaskrár þar hafi verið þinglýst. Komi í ljós að svo hafi ekki verið gert eða að samþykki sumra aðila vanti 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 efnunum, og setja fram tilmæli um úrbætur eða leita sátta ef ágreiningur. Brot gegn lögnum varða sektum nema þyngri refsing liggi við samkvæmt öðrum lögum.

Af þeim landsvæðum sem komið hafa til umfjöllunar hjá óbyggðanefnd í svokölluðum þjóðlendumálum, með tilheyrandi gagnaöflun skv. lögum nr. 58/1998, má ráða 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 landamerkjalyaga enn þann dag í dag getur því verið að slíka skrá vanti en einnig að lýsing hennar sé óljós eða áfátt að einhverju leyti og úrbóta þörf, svo sem vegna fyrirhugaðrar ráðstöfunar viðkomandi fasteignar. Sveitarfélög hafa m.a. í vaxandi mæli gert kröfu um skýr landamerki áður en viðkomandi landsvæði er skipt. Þá ber hér að geta um landskiptalög nr. 46/1941, sbr. einkum 15. gr. um skiptagerð.

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

- Frágangur landamerkjalyásinga 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 landamerkjalyásingur um samþykki. Þannig er hætta 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 sem hindrar í að farið sér fram hjá sýslumanni og beint til dómstóla.
- Landamerkjalyásing ná einungis til jarða en búið er að hluta upp og skipta miklu landi út úr jörðum. Það land fellur utan gildissviðs laganna.
- Landamerkjalyásing byggja á að merki miðist við landslag, vörður, o.s.frv. en með nútímatækni er mögulegt að ákvarða og festa staðsetningu með öðrum hætti, t.d. hnitum með vísun í nærliggjandi fastmerki.

3.2. Skipulagslög, nr. 123/2010

Samkvæmt 47.-48. 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. Þar er farið yfir gögn varðandi viðkomandi svæði og eftir atvikum aflað nánari upplýsinga. Í framhaldi sendir Þjóðskrá gögnin til sýslumanns, með athugasemd ef stofnunin telur að sveitarfélag hafi ekki tekið nægileg 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 (sbr. ákvæði 47. gr. um landeignaskrá) og ósamræmi er á milli sveitarfélaga í þeim efnun.

3.3. Þinglýsingalög, nr. 39/1978

Samkvæmt 29. gr. þinglýsingalaga (þingll.) 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. Samkvæmt 6. gr. þinglýsingalaga skal m.a. 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 skráum sveitarfélags.“

Verkefnum sýslumanna skv. landamerkjalögum 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 samræmist henni. Þetta á einnig við um afmörkun aðliggjandi landsvæða. Segja má að sýslumenn reiði sig á yfirferð Þjóðskrá Íslands, enda hafa sýslumenn engar forsendur til þess að efast um réttmæti upplýsinganna svo lengi sem afhending ÞÍ samræmist því skjali sem er til þinglýsingar. Ljóst er að niðurstaða í þessum efnun þarfnast umtalsverðrar athugunar gagna á nokkrum stöðum.
- Framangreint viðmið um innfærslu, sbr. brb.ákv. 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.

3.4. Almennar reglur réttarfars

Ágreiningsmál um merki fasteigna geta að sjálfsögðu komið til kasta dómstóla. Engar réttarfarslegar sérreglur eru um framsetningu kröfugerðar í landamerkjamállum. Það á m.a. 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 fyrirmælum 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 landamerkjamáll kalli á að höfð sé uppi gagnkrafa svo dómstóllinn hafi svigrúm til 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.

3.5. Yfirlit

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 hvað það hefst og hvar það endar. Á sviði einkaréttar má í meginatriðum greina á milli þriggja ferla, sbr. þá lagabálka sem fjallað hefur verið um hér að framan:

	Fagaðili/ hönnuður	Dómstóll	Sveitarfélag	Sýslumaður	Landeignaskrá
Ferli/tilvik					

1) Yfirlýsing eða samningur um landamerki eða hnit landamerkja (sbr. lml. 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, þ. á m. um aðliggjandi fasteignir, getur verið óljóst, erfitt að átta sig á misræmi og skörun.	Ekki tryggt að fært sé inn í landeignaskrá.
2) Samruni, uppskipting eða breytt eigendaskráning (sbr. 47.-48. gr. skipull. nr. 123/2010)	Engar almennar kröfur um mælingar, framsetningu/mæliblað eða fagaðila.	Á ekki við	Sveitarfélag fer yfir og staðfestir mæliblað (en mism. kröfur). Forskráð í landeignaskrá.	Þjóðskrá sendir sýslumanni, e.a. með athugasemdum.	Fært í landeignaskrá. Þjóðskrá yfirfer forskráningu og getur gert athugasemdir til sýslumanns.
3) Úrlausn ágreiningsmála um legu eignamarka (sbr. almennar reglur eignaréttar 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.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Málefnasvið 6, „Hagskýrslugerð og grunnskrár“, sbr. fjármálaáætlun 2021-2025:

„Framtíðarsýn málefnasviðsins er að opinber þjónusta verði byggð upp með lýðræði, skilvirkni, öryggi og þarfir almennings og atvinnulífs að leiðarljósi. Meginmarkmið málefnasviðsins er að í opinberri þjónustu verði sjálfsafgreiðsla reglan og að gögn stjórnsýslunnar verði örugg, opin, gjaldfrjál, heilleg, tímanleg, aðeins skráð einu sinni og varin með bestu tæknilegu lausnum á hverjum tíma.“

(Þskj. 2, 1. mál, 151. lögþ., slóð: <https://www.althingi.is/alttext/pdf/151/s/0002.pdf>, bls. 195).

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

- Einfaldur og skilvirkur ferill – einskráning upplýsinga.
- Einfaldari og skýrari umgjörð/regluverk um skráningar og málsferla.
- Forsendur fyrir heildstæðu kerfi, þ.e. tölvugagnagrunni og skráningarviðmóti.
- Allar landeignir afmarkaðar í landeignaskrá.
- Bætt miðlun upplýsinga, yfirsýn og aukið gagnsæi.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Ef ekkert væri aðhafst yrði ástand mála með sama hætti, þ.e.a.s. ósamræmi í mælingum og framsetningu merkja, staðfesting sveitarfélags ekki alltaf fyrir hendi og skráning í landeignaskrá ekki tryggð. Sömu upplýsingar áfram skráðar á mismunandi stöðum og hætta á

misræmi eða skörun. Markmið landeignaskrár, svo sem um yfirsýn og gagnsæi, myndu ekki nást að sama skapi.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Lagasetning er óhjákvæmileg, sbr. umfjöllun í kafla A-3, önnur úrræði koma ekki til álita ein og sér (almennt séð getur þar einna helst verið um ræða beina þjónustu, miðlun upplýsinga, hagræna hvata og „hnippingar“/atferlisfræði).

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Tvær leiðir koma einkum til greina við uppfærslu gildandi réttar um afmörkun landeigna til samræmis við ákvæði um landeignaskrá, sbr. lög um skráningu og mat fasteigna:

1. *Ákvæði landamerkjálaga uppfærð, með áherslu á skyldur landeigenda og úrlausn ágreiningsmála. Gildissvið miðað við allt land, bæði í dreifbýli og þéttbýli.*
2. *Ákvæði landamerkjálaga uppfærð og flutt í lög um skráningu og mat fasteigna.*

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

Áformað er að nálgast afmörkun landsvæða og lóða heildstætt og samræmt, hvort heldur er innan eða utan þéttbýlis, og fjalla um það efni í lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001. Lög um landamerki, nr. 41/1919, taka til jarða og tiltekinna tegunda fasteigna „utan kaupstaða og löggiltra kauptúna“ og ná því ekki til lands/lóða í þéttbýli. Lögin eru í meginatriðum úrelt. Markmið landeignaskrár og þau vandkvæði sem þar er við að etja snúa ekki einungis að landi utan þéttbýlis, sbr. nánari umfjöllun hér framar. Þörf er á heildstæðri og samræmdri nálgun.

Þá skal þess getið að reglugerð þeirri um framkvæmd skráningar í landeignaskrá sem gert er ráð fyrir í 5. mgr. 3. gr. a í lögum um skráningu og mat fasteigna, sbr. lög nr. 85/2020, er ætlað að mæta að einhverju leyti þeim annmörkum um framkvæmd og framsetningu mælinga sem áður hefur verið komið inn á. Vinna við reglugerðarsmiðina er ekki hafin en hlýtur að vera samofin endurskoðun laga um landamerki o.fl.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott

1. Ákvæðum um landfræðilega afmörkun fasteigna almennt, hvort heldur er innan eða utan þéttbýlis, verði bætt við lög um skráningu og mat fasteigna. Þar verði fjallað um gerð og efni landamerkjálýsinga, breytingar, hlutverk sveitarstjórna og þinglýsingu.
2. Lög um landamerki felld úr gildi.
3. Annarri löggjöf breytt að því marki sem þörf er á til að tryggja einn farveg skráningar, skýra verkaskiptingu og samræmi í mælingum og framsetningu

Huga þarf sérstaklega að úrlausn ágreinings, mögulegri skyldu til að ganga frá fullnægjandi afmörkun innan tiltekins tíma og þörf á fagaðilum við mælingar, gagnaöflun og framsetningu afmörkunar.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Eignarréttur landeigenda nýtur verndar stjórnarskrár, sbr. 72. gr.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu? Nei.

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til? Nei.

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Bændasamtök Íslands, landeigendur, Landssamband sumarhúsaeigenda, Landssamtök landeigenda og önnur landeigendafélög, lögmenn, samtök, stofnanir og fyrirtæki sem vinna eða nýta landupplýsingar, sveitarfélög, sýslumannsembætti.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Skörun er við stjórnarmálefni þessara ráðuneyta, sem öll eiga fulltrúa í stýrihóp þeim sem unnið hefur að undirbúningi þessa máls:

- Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið fer með almenn jarðamál.
- Dómsmálaráðuneytið fer með mál er varða eignarrétt og veðrétt, þar á meðal þinglýsingar, landamerki, landskipti og málefni sýslumanna.
- Fjármála- og efnahagsráðuneytið fer með ríkisjarðir og land í eigu ríkisins.
- Forsætisráðuneyti fer með endurnot opinberra upplýsinga.
- Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið fer með fasteignaskrá og fasteignamat, þar á meðal Þjóðskrá Íslands.
- Umhverfis- og auðlindaráðuneyti fer með skipulagsmál, landupplýsingar og grunnkortagerð, þ.m.t. málefni Landmælinga Íslands.

3. Samráð sem þegar hefur farið fram

Málið er unnið af vinnuhópi innan stýrihóps um heildstæða löggjöf og stjórnarsýslu varðandi jarðir, land og aðrar fasteignir, í samráði við aðra fulltrúa í stýrihópnum. Vinnuhópurinn hefur fengið á fund til sín fulltrúa sýslumanna og fræðimann á sviði eignaréttar.

4. Fyrirhugað samráð

Áformaskjal þetta er birt í samráðsgátt stjórnvalda og athygli hagsmunaaðila vakin á málinu. Í framhaldinu verða unnin drög að frumvarpi til laga sem einnig verða kynnt í samráðsgátt.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

Fyrirhuguð lagasetning leiðir ekki til kostnaðar fyrir ríkissjóð eða sveitarfélög. Áhrifin yrðu einkum einkaréttarlegs eðlis en hafa þó samfélagslega þýðingu og myndu einkum leiða til stórbættrar yfirsýnar yfir land í dreifbýli. |

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina? Já.
2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

Líta mætti til ákvæða um eignaskiptayfirlýsingar í lögum um fjöleignarhús, nr. 26/1994, og þess átaks og aðlögunartíma sem fylgdi í kjölfarið. Þar var kveðið á um að þinglýst eignaskiptayfirlýsing væri skilyrði fyrir þinglýsingu á eignayfirfærslu fjöleignarhúss eða hluta þess, sbr. 16. gr., og að eignayfirfærslan væri í samræmi við hana. Þess má geta að fyrirmælin komu að fullu til framkvæmda 1. janúar 2001.

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Æskilegt er að bæta aðgengi að fullnægjandi landfræðilegum grunn gögnum.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu

Nærtækt virðist að líta til eftirtalinn atriða:

- Ferill skráningar skýr (kröfur til mælinga og framsetningar) og samræmdur á landsvísu innan tiltekins tíma.
- Hlutfall fullnaðarskráninga í landeignaskrá af flatarmáli Íslands innan tiltekins árabils.

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Slík gögn yrði að finna í landeignaskránni. |

I. Annað

| Nei. |

J. Fylgiskjöl

1. Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað. Í vinnslu.
2. Önnur fylgiskjöl eftir atvikum. Nei. |