

# Takmarkanir á eignarráðum erlendra aðila yfir fasteignum á Íslandi

Eyvindur G. Gunnarsson, dósent, Lagadeild Háskóla Íslands

## Útdráttur

Samkvæmt 2. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar er heimilt með lögum að takmarka rétt erlendra aðila til að eiga fasteignaréttindi eða hlut í atvinnufyrirtæki hér á landi. Um takmörkun á eignarhaldi erlendra aðila á fasteignum hér á landi gilda nú lög nr. 19/1966 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna en fyrstu lögín sem sett voru um þessi efni voru lög nr. 63/1919 um sama efni. Meginregla gildandi laga er sú að erlendum aðilum, einstaklingum og lögaðilum, er óheimilt að öðlast fasteignaréttindi hér á landi nema að uppfylltum ströngum skilyrðum, svo sem um lögheimili o.fl. Aðilar sem njóta réttar samkvæmt EES-samningnum njóta þó rýmri réttar. Auk þess hafa erlendir aðilar, sem hafa heimild til að stunda atvinnurekstur á Íslandi, ákveðinn rétt. Komist er að þeirri niðurstöðu að rétt sé að taka lög nr. 19/1966 til endurskoðunar.

**Lykilorð:** Eignaréttur, stjórnarskráin, erlendir aðilar.

## Limitation on the ownership of foreign parties of real estate in Iceland

### Abstract

According to Article 72, paragraph 2, of the Icelandic Constitution the right of foreign parties to own real property interests or shares in business enterprises in Iceland may be limited by law. Limitation on the ownership of foreign parties of real estate is currently regulated by Law No. 19/1966 on the ownership and use of real estate. The first legislation regarding this matter was Law No. 63/1919 on the same topic. The general rule under current law is that foreign parties, persons and legal entities, may not acquire rights over real estate in Iceland unless they meet stringent requirements regarding residence etc. Parties who enjoy rights under the EEA Agreement, however, enjoy broader rights. The same applies to parties who are authorized to conduct business in Iceland. The article concludes that Law No. 19/1966 should be revised.

**Keywords:** Property law, the Icelandic Constitution, foreign parties.

## 1. Inngangur

Samkvæmt 2. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar er heimilt með lögum að takmarka rétt erlendra aðila til að eiga fasteignaréttindi eða hlut í atvinnufyrirtæki hér á landi. Rekja má tilraunir Íslendinga til þess að setja skorður við eignarhaldi erlendra aðila á fasteignum á Íslandi aftur til ársins 1879. Þær tilraunir báru árangur árið 1919 með setningu laga nr. 63/1919 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna.

Um takmörkun á eignarhaldi erlendra aðila á fasteignum hér á landi gilda nú lög nr. 19/1966 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna, sem leystu af hólmi lögín frá 1919. Meginmarkið þeirrar umfjöllunar sem hér fer á eftir er að gera grein fyrir og skýra reglur laganna. Í þessu skyni verður horft til forsögu laganna, lögskýringargagna, framkvæmdarinnar og sjónarmiða fræðimanna. Þá verða rökin að baki reglunum athuguð og hvort rétt sé að endurskoða þær. Utan umfjöllunar greinarinnar falla að mestu lög nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri sem þó geta varðað réttindi yfir fasteignum.<sup>1</sup>

Hér á eftir er fyrst gefið sögulegt yfirlit (2. kafli). Næst verður vikið að lagagrundvællinum, þ.e. 2. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar og meginefni laga nr. 19/1966 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna (3. kafli). Að því búnu verður vikið að stjórnsýsluframkvæmd (4. kafli). Loks er umfjöllunarefni greinarinnar dregið saman og niðurstöður hennar kynntar (5. kafli).

## 2. Sögulegt yfirlit

### 2.1 Almennt

Um heimildir erlendra aðila til að öðlast eignarréttindi yfir fasteignum hér á landi fer samkvæmt lögum nr. 19/1966 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna. Lögín eru að stofni til frá 1919 en með lögum nr. 63/1919 um „eignarrétt og afnotarétt fasteigna“ voru í fyrsta sinn settar skorður við því að erlendir aðilar öfluðu sér fasteignarréttinda hér á landi. Raunar má rekja tilraunir Íslendinga til að takmarka réttindi erlendra aðila yfir fasteignum allt aftur til ársins 1879 þegar lagt var fram á Alþingi frumvarp sem miðaði að því að útlendingar mættu ekki, án sérstaks leyfis, eiga fasteignir á Íslandi.<sup>2</sup>

### 2.2 Frumvarp til laga um eignarrétt og leigurétt utanríkismanna til jarðeigna á Íslandi 1899

Landbúnaðarnefnd neðri deildar Alþingis lagði árið 1899 fram frumvarp til laga um eignarrétt og leigurétt utanríkismanna til jarðeigna á Íslandi. Þar kom fram að enginn sá „er á heimili utanríkis, hvorki einstakur maður nje fjelag, má eiga jarðeign hjer á landi nema það sje leyft með sjerstökum lögum.“<sup>3</sup> Frumvarpið hlaut samþykki Alþingis en að tillögu landshöfðingja synjaði konungur því staðfestingar.<sup>4</sup> Stjórnarráðið taldi að ekki stafaði hætta af aðsókn útlendinga og að lagahömlur gætu dregið úr vilja og áhuga erlendra manna til að verja fé sínu í iðnað og önnur fyrirtæki. Því mætti landinu verða gagn af því þar sem á Íslandi skorti fjármagn<sup>5</sup>

### 2.3 Frumvarp til laga um takmörkun á rétti til fasteignarráða á Íslandi 1901

Árið 1901 lagði stjórnarráðið fram frumvarp til laga um „takmörkun á rjetti til fasteignarráða á Íslandi.“ Meginreglan um bann við eignarráðum útlendinga yfir fasteignum hér á landi kom fram í 1. gr. en frá henni var gerð undantekning um leigu á húsum að hámarki til eins árs eða uppsögn með ekki lengur en hálfis árs uppsagnarfresti eða til að eignast veiðirétt til eins árs í lengsta lagi. Í 1. gr. frumvarpsins sagði:

Engir aðrir en þeir menn, er heimilisfastir eru í Danaveldi, eða fjelög, er stjórn þeirra á þar aðsetur og stjórnarmenn allir eru þar heimilisfastir, mega hjeðan af öðlast eignar- eða notkunarrjett yfir fasteignum á Íslandi [...] Hvers konar rjettur til afnota fasteigna, eins líka veiðirjettur, rjettur til námugraptar, til að nota vatnsaflíð og því um líkt, er talinn notkunarrjettur í lögum þessum.<sup>6</sup>

Frumvarpið var fellt á Alþingi. Meðal annars var gagnrýnt hversu þröngt svigrúm yrði til að selja veiði á leigu. Þannig kynni frumvarpið að koma í veg fyrir að hagkvæmir samningar yrðu gerðir við Englendinga um veiðileigu.<sup>7</sup>

### 2.4 Fossalögin frá 1907

Lög nr. 55/1907 um takmörkun á eignar- og umráðarétti á fossum o.fl. (fossalögin) voru fyrsti lagabálkurinn sem takmarkaði rétt útlendinga að fasteignum hér á landi. Lögin voru samin upp úr frumvarpinu frá 1901 með tveimur meginfrávikum. Annars vegar takmörkuðu lögin einungis rétt erlendra manna til að eiga fossa en ekki fasteignir almennt og hins vegar var miðað við heimilisfesti á Íslandi en ekki í Danaveldi eins og frumvarpinu frá 1901. Ákvæði 1. gr. laganna hljóðaði svo:

Engir aðrir en þeir menn, sem heimilisfastir eru á Íslandi, eða fjelög, er hafa þar heimilisfang, enda sje meiri hluti fjelagsstjórnar skipaður mönnum, sem þar eru heimilisfastir, mega hjeðan af, án sjerstaks leyfis, ná að eignast fossa á Íslandi, hvorki eina nje með löndum þeim, sem þeir eru í, eða notkunarrjett á fossum [...].<sup>8</sup>

Það var ekki markmið fossalaganna að banna fortakslaust eignaraðild útlendinga heldur gefa íslenskum stjórnvöldum tækifæri á að hafa hönd í bagga með því að veita leyfi eða synja um leyfi (koncession). Landstjórn og Alþingi vildu reisa skordur við fossakaupum erlendra manna sem eingöngu horfðu til fjárgróða.<sup>9</sup> Lögin þóttu ekki ná tilgangi sínum þegar fram í sótti. Árið 1917 var svo skipuð nefnd til að semja ný lög um vatnsréttindi, en nefndin gekk undir nafninu fossanefndin. Afrakstur þeirrar vinnu voru vatnalög nr. 15/1923, sem eru heildarlög um vatnsréttindi. Lögin taka jafnt til einkaréttarlegra hagsmuna eigenda vatnsréttinda og almannahagsmuna.<sup>10</sup>

## 2.5 Lög nr. 63/1919 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna

### 2.5.1 Meginefni laganna

Lög nr. 63/1919 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna voru fyrstu almennu lögín sem reistu skorður við eignarrétti erlendra aðila að fasteignum á Íslandi. Bjarni Jónsson frá Vogu var flutningsmaður frumvarps til laganna, sem var að mestu leyti tekið orðrétt og án efnisbreytinga að ráði eftir frumvarpinu frá 1901.<sup>11</sup> Aðalreglan var sú að enginn mætti öðlast eignar- eða notkunarrétt yfir fasteignum hér á landi, hvort heldur fyrir frjálsa afhendingu eða nauðungarráðstöfun, hjónaband, erfðir eða afsal, nema að uppfylltum eftirtöldum skilyrðum, sbr. 1.-4. tölul. 1. mgr. 1. gr. laganna:

1. Ef einstakur maður er, þá skal hann vera heimilisfastur hér á landi.
2. Ef fleiri menn eru í félagi, og ber hver fulla ábyrgð á skuldum félagsins, þá skulu þeir allir vera heimilisfastir hér á landi.
3. Ef félag er, og bera sumir fulla, en sumir takmarkaða, ábyrgð á skuldum félagsins, þá skulu þeir, er fulla ábyrgð bera, allir vera hér heimilisfastir, enda skal félagið hafa hér heimili og varnarþing og stjórnendur allir vera hér heimilisfastir.
4. Ef félag er, þar sem engin ber fulla ábyrgð á skuldum félagsins, eða stofnun, þá skal félagið eða stofnunin eiga hér heimilisfang og varnarþing og stjórnendur allir vera hér heimilisfastir.

Ekki þurfti þó leyfi til leigu á fasteign eða réttindum yfir henni til þriggja ára eða væri uppsögn áskilin með eigi lengri en árs fyrirvara. Þá var að finna heimild til handa ráðherra að veita leyfi væru skilyrði 1.-4. tölul., sem áður greinir, ekki fyrir hendi „ef ástæða þykir til“, eins og það var orðað, sbr. 2. mgr. 1. gr. Einnig var ráðherra heimilað að undanþiggja ákvæðum laganna námuréttindi, svo og hagnýtingu vatns og vatnsorku í þarfir námuvinnslu einvörðungu, sbr. 4. mgr. 1. gr. laganna.

*Heimilisfesti* á Íslandi var skilyrði þess að menn gætu öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteignum á Íslandi samkvæmt lögum nr. 63/1919. Rétturinn var því ekki bundinn við ríkisfang, eins og síðar varð raunin.<sup>12</sup>

Samkvæmt 2. gr. var ráðstöfun, sem leyfi fékkst ekki fyrir, ógild. Í 3.-5. gr. var mælt fyrir um afskipti yfirvalda af málum ef skilyrði laganna fyrir lögmætri sölu voru ekki fyrir hendi. Í 6.-10. gr. voru fyrirmæli um hvernig bregðast skyldi við aðstæðum er sköpuðust vegna hjúskapar, arfs, þegar maður missti skilyrði leyfis til að eiga fasteign, við missi heimilisfesti hér á landi og þegar maður hafði eignast réttindi yfir fasteign áður en lögín tóku gildi.

Loks sagði í 11. gr. að lögín tækju ekki til 1) umboðsmanna ríkisins, þótt búsettir væru erlendis, né til námsmanna, sjúklinga eða annarra sem líkt væri ástatt um, 2) annarra ríkja sem keyptu embættisbústað hér á landi handa umboðsmönnum sínum og 3) þegna annarra ríkja að því leyti sem þau kynnu að koma í bága við milliríkja-samninga. Ákvæðið var nauðsynlegt þar sem byggt var á heimilisfesti en ekki ríkisfangi, eins og áður segir.

### 2.5.2 Sjónarmið að baki lögum

Um rökin að baki lagasetningunni sagði í greinargerð með frumvarpinu að smáþjóðum væri það hin mesta hætta að fasteignir þeirra eða afnot, svo sem auðugar aflindir o.fl., lentu í höndum erlendra manna.<sup>13</sup> Framsögumaður með frumvarpinu, Bjarni Jónsson frá Vogu, lagði áherslu á að fullveldi þjóðarinnar væri í húfi.

Svo sem öllum er vitanlegt, hafa [Íslendingar] nýlega unnið þann sigur, sem mestur hefir verið, þar sem er viðurkenning á fullveldi þessa lands, sem þjóðin þó glataði 1262. En þó að svo giftusamlega hafi tekist nú með þennan sigur, þá má enginn halda að nokkurri ábyrgð sje ljett af mönnum, eða skoða megi fullveldið eins og einhvern egypskan eirstöpul, sem standa muni um aldur og æfi aðhlynningarlaust og án umhugsunar.<sup>14</sup>

Hann sagði einnig:

Vonandi láta menn sjer nú að varnaði verða víti forfeðra vorra, sem ljetu alt af hendi, verslun, siglingar og sjálf skipin, og styðja að því, að tryggja sem fyrst slíkar takmarkanir á rjetti útlendra manna, sem frv. þetta fer fram á; að öðrum kosti vilja menn ekki sjá borgið framtíðarvonum þessa lands og þessarar þjóðar.<sup>15</sup>

Því næst vísaði Bjarni til reynslu Norðmanna. Hefðu þeir á sínum tíma gert ráðstafanir til að sporna við eignarhaldi Englendinga á fasteignum og náttúruauðlindum og verið mjög varir um sig síðan. Hann sagði að á síðustu áratugum hefði hópur manna haft það fyrir augum að auðga sjálfa sig á því að selja útlendingum skika úr landinu, fossa, vötn eða annað. Þessar „ættjarðarætur“, sem hann kallaði svo, hefðu þegar unnið landinu stórtjón með féglæfrum sínum og prangi með réttindi landsins.<sup>16</sup>

## 3. Meginefni laga nr. 19/1966 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna

### 3.1 Almennt

Gildandi lög nr. 19/1966 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna leystu af hólmi lög nr. 63/1919. Í lögum fólust einkum tvær breytingar frá eldri lögum. Annars vegar var lagt til grundvallar að *riksfang* væri skilyrði fyrir réttindum yfir fasteign í stað heimilisfesti áður. Hins vegar var bætt við ákvæði um að  $\frac{4}{5}$  hlutar hlutafjár í hlutfélögum skyldu vera eign íslenskra ríkisborgara en slíkt skilyrði var ekki að finna í eldri lögum.<sup>17</sup> Lögum nr. 19/1966 hefur nokkrum sinnum verið breytt frá setningu þeirra og heimildir erlendra aðila til að öðlast fasteignaréttindi hér á landi verið rýmkaðar, m.a. vegna skuldbindinga Íslands samkvæmt EES-samningnum, svo sem nánar er vikið að hér á eftir.

### 3.2 Stjórnskipulegur grundvöllur

Í 2. mgr. 72. gr. stjkskr., eins og hún er orðuð eftir breytingar sem á henni voru gerðar með lögum nr. 97/1995, segir að með lögum megi takmarka rétt erlendra aðila til að eiga fasteignaréttindi eða hlut í atvinnufyrirtæki hér á landi. Með erlendum „aðilum“ er bæði átt við erlenda ríkisborgara og erlenda lögaðila, t.d. atvinnufyrirtæki.<sup>18</sup> Áður var að finna í 2. másl. 68. gr. stjkskr. ákvæði, sem tekið var upp í stjórnarskrána frá 1920 að fyrirmynd 50. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1915, en þar sagði: „Um heimild útlendinga til þess að eiga fasteignarréttindi hér á landi skal skipað með lögum.“<sup>19</sup> Hins vegar var ekkert minnst á eignarhlut í atvinnufyrirtækjum þótt slíkar reglur hafi lengi verið við lýði í íslenskum rétti.<sup>20</sup>

Af lögskýringargögnum má ráða að tilgangurinn með 2. mgr. 72. gr. stjkskr. er að taka af skarið um að reglan um friðhelgi eignarréttar og aðrar grunnreglur um eignarréttindi skerði ekki heimild löggjafans til að takmarka rétt erlendra ríkisborgara til að eignast tvær tegundir eigna hér á landi, þ.e. fasteignir og hlutdeild í íslenskum atvinnufyrirtækjum. Með ákvæðinu á aðeins að koma í veg fyrir vafa um heimildir til lagasetningar af þessum toga en sérstaklega var á það bent að með ákvæðinu er á engan hátt tekin afstaða til þess hvort nýta eigi heimildir sem þessar. Ákvörðunarvald um það er að öllu leyti í höndum löggjafans.<sup>21</sup> Þannig getur ákvæðið eitt sér aldrei orðið grundvöllur takmarkana á réttindum erlendra aðila.<sup>22</sup>

Samkvæmt framansögðu veitir 2. mgr. 72. gr. stjkskr. löggjafanum skýlausa heimild til þess að takmarka heimildir erlendra aðila að fasteignaréttindum á Íslandi. Hin hliðin á málinu er sú að með löggjöf, sem setur heimildum erlendra aðila skorður að þessu leyti, fækkar um leið í þeim hópi kaupenda sem fasteignaeigendur hér á landi geta selt eignir sínar. Slíkar takmarkanir kunna því að hafa áhrif á eftirspurn og verðlagningu fasteigna. Takmarkanir sem löggjafinn setur á þessum grundvelli eru almennar takmarkanir á eignarrétti sem hann getur sett bótalaust. Stjórnarskrárákvæðið felur í sér mikilvæga áréttingu á þessu. Er því ljóst að réttarleg þýðing ákvæðisins er mikil.

Í tillögum stjórnlagaráðs til nýrrar stjórnarskrár er lagt til að 2. mgr. 72. gr. stjkskr. verði felld brott. Í skýringum segir m.a. að málsgreinin þyki stangast á við jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar og alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að og heimili Íslendingum hindrunarlaust að eiga fasteignaréttindi og hluti í atvinnufyrirtækjum erlendis. Engu að síður segir að ótvírætt sé að brottfelling ákvæðisins hafi í för með sér breytingar þótt það sé alfarið í höndum löggjafans hversu miklar þær verði í raun. Þá segir: „Ekki er ætlunin að fella gildandi löggjöf úr gildi þótt hún styðjist ekki lengur við ákvæði í stjórnarskrá.“<sup>23</sup>

Í tillögnum er hvorki bent á hvaða alþjóðasamninga átt er við né rökstutt hvernig 2. mgr. 72. gr. stjkskr. brýtur gegn þeim.<sup>24</sup> Þetta hefði mátt skýra betur, enda eru dæmi um það í stjórnarskrám og lögum annarra ríkja að heimilt sé að takmarka fasteignaréttindi erlendra aðila. Þá má benda á að brjóti ákvæðið á annað borð í bága við alþjóðasamninga, eins og haldið er fram, hefur almenni löggjafinn ekki rýmri heimildir en stjórnarskrárgjafinn til þess að takmarka fasteignaréttindi erlendra aðila hér á landi.

### 3.3 Skilyrði fyrir öflun eignarréttar eða afnotaréttar að fasteign

Ákvæði 1. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 setur þau skilyrði sem fullnægja þarf til þess að öðlast eignar- eða afnotarétt yfir fasteign hér á landi, þar á meðal veiðirétt, vatnsréttindi eða önnur fasteignaréttindi. Ekki skiptir máli hvort aðilaskipti verða fyrir frjálsa afhendingu eða nauðungarráðstöfun, hjúskap, erfðir eða afsal, með vissum undantekningum sem síðar greinir. Af þessum dæmum má ráða að skýra ber hugtökin eignarréttur og afnotaréttur rúmt og styðja lögskýringargögn þá túlkun.<sup>25</sup> Þá verður að skýra hugtakið fasteign til samræmis við hefðbundna skilgreiningu þess í lögfræði en þar er fasteign skilgreind sem afmarkaður hluti lands ásamt eðlilegum hlutum landsins, lífrænum og ólífrænum, og þeim mannvirkjum sem varanlega eru við landið skeytt.<sup>26</sup>

Til þess að einstaklingar, félög og stofnanir geti öðlast eignar- og afnotarétt yfir fasteign hér á landi verða þessir aðilar að uppfylla þau skilyrði sem nánar greinir í 1.-4. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966. Í því sem hér fer á eftir verða skilyrðin tekin til nánari umfjöllunar.

#### 3.3.1 Einstaklingar

Einstaklingur getur því aðeins öðlast eignar- eða afnotarétt yfir fasteign að hann sé *íslenskur ríkisborgari* eða með *lögheimili* á Íslandi, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966, með síðari breytingum, sbr. lög nr. 136/2001. Af ákvæðinu er ljóst að lögheimili er lagt að jöfnu við ríkisfang manns. Hafi útlendingur með lögheimili hér á landi eignast fasteign, en skráir sig síðan úr landi, þarf hann að sækja um leyfi samkvæmt 8. gr. Þannig er reglan bundin við það að útlendingur eigi lögheimili á Íslandi til lengri tíma.<sup>27</sup>

Réttur erlendra einstaklinga til að eignast fasteignaréttindi hér á landi hefur verið rýmkaður töluvert á undanförunum árum. Við setningu laga nr. 19/1966 var það skilyrði fyrir öflun fasteignaréttinda hér á landi að maður væri íslenskur ríkisborgari. Með lögum nr. 23/1991 um breytingu á lagaákvæðum er varða fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri o.fl., sbr. 8. gr. laganna, var þessi heimild rýmkuð svo að lögheimili á Íslandi „samfellt í a.m.k. fimm ár“ nægði til þess að geta öðlast eignar- eða afnotarétt á fasteignum hér á landi. Lögheimili á Íslandi í samfelld fimm ár var því lagt að jöfnu við ríkisborgararétt í þessu efni.<sup>28</sup>

Með lögum nr. 136/2001 var 1. tölul. 1. mgr. 1. gr. breytt á ný. Fallið var frá áskilnaði um að útlendingur þyrfti að hafa átt lögheimili á Íslandi í a.m.k. fimm ár til að geta eignast fasteign, heldur nægði að hann ætti hér lögheimili. Þurfa því einungis þeir útlendingar, sem ekki eiga hér heimili, að sækja um leyfi.<sup>29</sup> Ætlunin var að bæta réttarstöðu útlendinga sem eiga lögheimili hér á landi og vilja fjárfesta í fasteign.<sup>30</sup>

#### 3.3.2 Sameignarfélag

Ef fleiri menn eru með í félagi og ber hver fulla ábyrgð á skuldum félagsins þá skulu þeir allir vera íslenskir ríkisborgarar eða með lögheimili á Íslandi samfellt í a.m.k. fimm ár, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966, með síðari breytingum, sbr. lög nr. 133/1993. Reglan tekur til sameignarféлага og annarra féлага þar sem hluthafar bera ótakmarkaða ábyrgð á skuldum félagsins.<sup>31</sup> Er því áskilið að *allir félagsmenn* séu



íslenskir ríkisborgarar eða hafi haft lögheimili á Íslandi samfelld í a.m.k. fimm ár. Áður var áskilið að allir félagsmenn væru íslenskir ríkisborgarar en með lögum nr. 23/1991 var bætt við heimild um að lögheimili á Íslandi „samfelld í a.m.k. fimm ár“ nægði. Með þeim lögum voru einnig heimildir þeirra aðila, sem um getur í 3.-4. tölul. 1. mgr. 1. gr., auknar með sama hætti. Sjá kafla 3.3.3 og 3.3.4.

### 3.3.3 Samlagsfélög og samlagshlutafélög

Í félagi þar sem sumir bera fulla, en aðrir takmarkaða ábyrgð, á skuldum þess þá skulu *þeir sem bera fulla ábyrgð* allir vera íslenskir ríkisborgarar eða með lögheimili á Íslandi samfelld í a.m.k. kosti fimm ár, sbr. 3. tölul. 1. mgr. 1. gr. Ákvæðið tekur t.d. til samlagsfélaga og samlagshlutafélaga. Innan samlagsfélaga skiptast félagsmenn, annars vegar a.m.k. í einn félagsmann sem ber beina, óskipta og ótakmarkaða ábyrgð á skuldbindingum félagsins og hins vegar einn eða fleiri félagsmenn sem aðeins ábyrgjast skuldir félagsins að því marki sem framlagi þeirra nemur (samlagsmenn).<sup>32</sup> Sama máli gegnir um samlagshlutafélög. Þar ber a.m.k. einn félagsmaður beina, óskipta og ótakmarkaða ábyrgð á skuldbindingum félagsins en aðrir bera ekki ábyrgð umfram hlutafjárframlag sitt.<sup>33</sup> Samkvæmt 1. mgr. 160. gr. laga nr. 2/1995 um hlutafélög, sbr. lög nr. 88/2006, gilda löggin um samlagshlutafélög eftir því sem við á nema kveðið sé á um annað í þeim lögum. Um skilyrði sem varða eignarrétt á hlutafé í samlagshlutafélagi gildir því 4. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966. Sjá kafla 3.3.4 hér að neðan.

### 3.3.4 Hlutafélög, einkahlutafélög og stofnanir

Samkvæmt 4. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 gildir sú regla um félag, þar sem enginn félagi ber fulla ábyrgð á skuldum félagsins, eða stofnun, að félagið eða stofnunin skal eiga hér heimilisfang og varnarþing og stjórnendur allir vera íslenskir ríkisborgarar eða með lögheimili á Íslandi samfelld í a.m.k. fimm ár. Ákvæðið tekur t.d. til hlutfélaga, einkahlutafélaga og samlagshlutafélaga (eftir því sem við á).

Í hlutafélögum skulu <sup>4</sup>/<sub>5</sub> hlutar *hlutafjár* vera eign íslenskra ríkisborgara og íslenskir ríkisborgarar fara með meiri hluta atkvæða á hluthafafundum. Um hlutafé og atkvæðisrétt gildir því skýlaus krafa um íslenskan ríkisborgararétt. Skýra verður ákvæðið svo að það taki einnig til einkahlutafélaga, enda komu þau félög fyrst til sögunnar eftir setningu laga nr. 19/1966.<sup>34</sup> Samræmisskýring við 1. másl. ákvæðisins þar sem ræðir um „félag, þar sem enginn félagi ber fulla ábyrgð á skuldum félagsins“ leiðir til sömu niðurstöðu, enda falla einkahlutafélög að þeirri skilgreiningu, sbr. 1. gr. laga nr. 138/1994 um einkahlutafélög.

Af framansögðu er ljóst að þegar metið er hvort skilyrði séu til þess að félag eða stofnun geti öðlast eignar- eða afnotarétt yfir fasteign hér á landi verður að taka til skoðunar félagið sjálft, stjórnendur þess og eignahald á hlutafé í félaginu.

## 3.4 Ráðherra veitir undanþágur frá skilyrðum laganna

### 3.4.1 Almennt

Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966, sbr. lög nr. 133/1993, getur ráðherra í eftirtöldum tilvikum veitt leyfi til að víkja frá þeim almennu skilyrðum 1. mgr. 1. gr. laganna, sem sett eru fyrir því að erlendir aðilar geti öðlast rétt yfir fasteignum hér á landi:



Samkvæmt umsókn frá þeim sem hefur rétt til að stunda atvinnurekstur hér á landi og vill öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteign til beinnar notkunar í atvinnustarfsemi sinni eða til að halda þar heimili.  
Ef annars þykir ástæða til.

Í því sem hér fer á eftir verður framangreindum undanþáguheimildum gerð skil. Sú fyrri var fyrst lögfest árið 1991 og hefur sætt breytingum síðan þá (sjá kafla 3.4.2) en síðari heimildin hefur verið í lögum frá upphafi (sjá kafla 3.4.3). Í kafla 3.4 ræðir svo um lögbundnar undantekningar frá leyfisskyldu vegna EES-réttar og skammtíma-leigu.

### 3.4.2 Erlendir aðilar sem hafa heimild til að stunda atvinnurekstur á Íslandi

Með lögum nr. 23/1991 voru heimildir erlendra aðila til eignar- og afnotaréttar yfir fasteignum rýmkaðar. Þessar breytingar má rekja til laga nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri sem fólu í sér endurskoðun og samræmingu dreifðra lagaákvæða sem þá giltu um heimildir erlendra aðila til að fjárfesta í atvinnurekstri hér á landi. Síðarnefndu lögini byggðust á sjónarmiðum um aukið frelsi í viðskiptum með fjármagn, vöru og þjónustu. Í lögnum kom fram að erlendum aðila væri heimilt að öðlast eignarrétt og afnotarétt yfir fasteign til beinnar notkunar í atvinnustarfsemi sinni samkvæmt lögum nr. 19/1966. Til samræmis við þessa tilvísun voru gerðar vissar breytingar á lögum nr. 19/1966 með lögum nr. 23/1991.<sup>35</sup> Þannig var lögfest undantekning, sem varð að 2. tölul. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966, en um var að ræða nýmæli þess efnis að ekki þyrfti leyfi ráðherra í eftirfarandi tilvik:

Ef um er að ræða aðila sem ekki fullnægir skilyrðum 1.–4. tölul. 1. mgr. en hefur rétt til þess að stunda atvinnurekstur hér á landi og vill öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteign til eigin nota og/eða til notkunar í atvinnustarfsemi sinni, enda fylgi henni einungis venjuleg lóðarréttindi, en ekki önnur réttindi, svo sem veiðiréttur eða vatnsréttindi.

Ástæðan fyrir þessari undantekningu var sú að samkvæmt lögum nr. 19/1966, eins og þau voru, þurfti sérstakt leyfi ráðherra til þess að erlendir aðilar eða íslenskir lögaðilar með erlendri félagsaðild eða eignaraðild umfram  $4/5$  hlutafjár gætu eignast eða fengið afnotarétt að fasteign. Þessi skipan þótti óþjál og að mörgu leyti óeðlileg þegar aðili hafði rétt til að stunda atvinnustarfsemi hér á landi og um var að ræða eignar- eða afnotarétt yfir fasteign til beinnar notkunar í viðkomandi atvinnustarfsemi. Reglan var við það bundin að fasteigninni fylgdu einungis venjuleg lóðarréttindi. Eftir sem áður þurfti leyfi ráðherra til þess að aðili gæti eignast eða nýtt önnur fasteignarréttindi, svo sem vatns- og veiðiréttindi.<sup>36</sup>

Framangreindu ákvæði 2. tölul. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 var breytt með lögum nr. 133/1993 um breyting á ýmsum lögum sem varða réttarfar, atvinnuréttindi o.fl. vegna aðildar að EES-samningnum. Eftir breytingu á 1. tölul. 2. mgr. 1. gr. er ráherra heimilt að veita leyfi til að víkja frá skilyrðum 1. mgr. 1. gr.:

[s]amkvæmt umsókn frá þeim sem hefur rétt til að stunda atvinnurekstur hér á landi og vill öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteign til beinnar notkunar í atvinnustarfsemi sinni eða til að halda þar heimili.

Felld var niður afmörkun á þeim tegundum réttinda að fasteign sem útlendingur gat öðlast rétt yfir. Um þau atriði var fjallað í öðrum lögum enda var verulegum takmörkunum háð í hverjum mæli hægt var að skilja slík réttindi, t.d. veiði- og vatnsréttindi, frá fasteign.

Áréttað er að heimildin nær einungis til „beinnar“ notkunar fasteignar í atvinnuskyni. Er þetta í samræmi við þann skilning sem virðist hafa verið lagður í ákvæðið eftir breytingar þær, sem gerðar voru með lögum nr. 23/1991, þótt ekki kæmi það berum orðum fram, þ.e. notkun í þarfir sjálfs atvinnurekstrarins.<sup>37</sup>

Þá var ákvæðinu breytt svo að nú ræðir um heimild „til að halda þar [á fasteign] heimili“ en áður ræddi um rétt yfir fasteign „til eigin nota.“ Því sjónarmiði var hreyft að ekki væri augljóst hvaða fasteignir teldust til eigin nota. Þó mætti vafalaust telja að heimildin ætti fyrst og fremst við um öflun íbúðarhúsnæðis en orðalagið yrði þó tæpast takmarkað við þetta.<sup>38</sup>

### 3.4.3 „Ef annars þykir ástæða til“

Stjórnvöld geta ekki veitt undanþágu frá lögum nema lögin sjálf geymi til þess sérstaka heimild.<sup>39</sup> Ákvæði 2. tölul. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 er af þessum toga en þar er ráðherra veitt leyfi til að víkja frá þeim skilyrðum laganna sem takmarka rétt erlendra aðila að fasteignum hér á landi „ef annars þykir ástæða til.“

Sú heimild, sem hér um ræðir og verið hefur í lögum frá 1919, var gagnrýnd við meðferð frumvarps til laganna á Alþingi árið 1966. Í nefndaráriti 1. minni hl. allsherjarnefndar sagði m.a.:

[...] að ráðherra hafi ótakmarkaða heimild til að veita erlendum mönnum leyfi til að eiga og nota íslenskar fasteignir, ef honum þóknast svo og þrátt fyrir önnur ákvæði frumvarpsins. Með þessu eru takmörk frumvarpsins fyrir eignarrétti útlendinga næstum því að engu gerð. Ráðherrar eru misjafnir, þeir koma og fara, sumir eru varkárir og aðrir eru ístöðulitlir.<sup>40</sup>

Sama afstaða birtist í umræðum um frumvarpið þar sem sagði m.a. að það væri:

[...] mjög óeðlilegt, að þrátt fyrir þá takmörkun á eignarrétti útlendinga, sem í lögnum felst, skyldi ráðh. vera í sjálfsvald sett að veita ótakmarkaðar undanþágur frá lögnum.<sup>41</sup>

Í ræðu framsögumanns 2. minni hl. allsherjarnefndar sagði m.a. um undanþáguna:

Við teljum slíka óhefta heimild ráðh. alveg fráleita. Það mætti alveg eins vel hugsa sér að hafa engin skilyrði uppi í frv., heldur láta það vera á valdi ráðh.,

hvort erlendur ríkisborgari geti fengið að njóta eignarréttar og afnotaréttar af fasteignum í þessu landi. Við 2. minni hl. teljum það hljóta að vera svo, að löggjöfin leggi á það þunga áherzlu, að skilyrðin fyrir þeim réttindum, sem hér ræðir um, eignarréttindum og afnotaréttindum erlendra manna á fasteignum hér á landi, séu svo þýðingarmikil og nauðsynleg, að framkvæmdarvaldinu sé ekki ætlandi að veita leyfi til undanþágu frá skilyrðum, þegar þannig stendur á, það eigi að vera löggjafans hverju sinni að meta það.<sup>42</sup>

Af hálfu dómsmálaráðherra var aftur á móti á það bent að ekki væri óeðlilegt að sumir vildu setja þrengri skorður:

En þó spyr ég: Hefur það nokkurn tíma komið til, er nokkur einasta tilvik þess frá því 1919, að löggin voru sett, að menn hafi þurft að kvarta undan þessari heimil, sem ráðh. hefur? Ég held, að það sé ekki nokkurs staðar, að það hafi verið þarna af hálfu íslensks ráðh. farið þannig að, þm. hafi þurft að kvarta undan því.<sup>43</sup>

Á móti var bent á eftirfarandi:

Og þó að það hafi ekki verið nisnotað og þó að það sé kannske ekki sérstök hætta á því, að það verði misnotað, þá getur þó alltaf komið til þess, og við viljum taka þvílíka freistingu með öllu frá hæstv. ráðh.<sup>44</sup>

Loks kom fram í umræðum að hugsunarhátturinn hjá ráðamönnum væri breyttur. Áður hafi það verið óbrigðular forsendur að það nægði að í lögunum stæði að leyfi ráðherra þyrftu til þess að útrendingur gæti fengið sérstaka aðstöðu, t.d. til að virkja fallvötn, en slíkt hafi einfaldlega ekki komið til greina. Ekki dugði að benda á að undanþáguheimildin hefði ekki verið misnotuð undanfarið. Sú forsenda, sem löggin frá 1919 byggðu á, væri ekki lengur fyrir hendi sökum breyttrar afstöðu.<sup>45</sup>

Af framansögðu er ljóst að við setningu gildandi laga var heimild ráðherra til að veita undanþágu frá skilyrðum laganna umdeild. Hafa verður í huga að algengast er að löggjafinn ákveði sjálfur í aðalatriðum hvaða undanþágur skuli veita frá skilyrðum laga. Einnig er algengt að í lögum sé að finna reglugerðarheimild þar sem fram koma megindrættir um skipan tiltekinna atriða en ráðherra svo falið að kveða á um nánara efni og framkvæmd reglanna.

Ólafur Jóhannesson benti á að eðlilegt og heppilegt gæti verið að handhafar framkvæmdarvalds hefðu heimild til að veita einstakar undanþágur frá lögum, einkum ef um nýbreytni væri að ræða. Hinar almennu reglur laganna miði við hið venjulega sem mikil afbrigði kunni að vera frá og gæti það því stundum komið harkalega niður ef hinum almennu reglum ætti alltaf að beita. Auðvitað verði að gæta hlutlægni og varfærni í slíkum undanþágum. Annars gætu þær leitt til misbeitingar. Venjulega fari það eftir lögunum hverju sinni hvaða stjórnvöld hafi heimild til að veita undanþágur en venjulega sé undanþáguheimildin í hendi ráðherra.<sup>46</sup>

Heimild ráðherra til þess að víkja frá meginreglunni um bann við eignar- og afnotarétti erlendra aðila að fasteignum hér á landi er óskilyrt, eins og orðin „ef annars þykir ástæða til“ benda til. Ráðherra hefur hér rúmt mat. Í lögskýringargögnum er ekki að finna leiðbeiningar um það hvernig beita skuli þessari heimild í framkvæmd. Eigi að síður verður að miða við að skýra beri heimildina þröngt, enda felur hún í sér undanþágu frá meginreglu um bann við eignarráðum erlendra aðila yfir fasteignum á Íslandi.<sup>47</sup> Þá verður að gæta hlutlægni og varfærni við beitingu undanþáguheimilda af þessu tagi. Í framkvæmd hafa myndast ákveðin sjónarmið um beitingu ráðherra á heimildinni, eins og rakið er í 4. kafla hér á eftir.

### 3.4.4 Áritun ráðherra á skjöl

Leggja skal fyrir ráðherra samninga, afsöl eða önnur heimildarskjöl vegna eignar- og afnotaréttinda sem eru háð leyfi samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 og öðlast gerningurinn ekki gildi fyrir en ráðherra hefur staðfest hann með áritun sinni. Áritun ráðherra er því gildisskiyrði þeirra samninga um fasteignaréttindi sem leyfis hans þarf fyrir. Ástæðan er sú að rísa kunna álitamál um það hvenær fasteignaréttindi eru undanþegin leyfi á grundvelli ákvæðisins. Þá þykir þessi aðferð nauðsynleg til þess að halda gott yfirlit um fjárfestingar erlendra aðila hér á landi á fasteignum og réttindum þeim tengdum.<sup>48</sup>

## 3.5 Lögbundnar undantekningar frá leyfisskyldunni

### 3.5.1 Heimildir samkvæmt EES-rétti

Við gildistöku EES-samningsins hinn 1. janúar 1994 varð Ísland þátttakandi í sameiginlegum innri markaði ESB, með vissum takmörkunum. EFTA-ríkin tóku upp fjórfrelsisreglur sambandsins sem lúta að frjálsum vöruflutningum, frjálsum fjármagnsflutningum, frjálsri þjónustustarfsemi (stofnsetningarrétti) og frjálsri för launþega, sbr. 2. mgr. 1. gr. EES-samningsins.<sup>49</sup> Af þessu leiðir m.a. að greina verður á milli þess hvort eignar- eða afnotaréttar er aflað yfir fasteign af hálfu aðila sem nýtur réttar hér á landi samkvæmt fjórfrelsisreglum EES-samningsins (svo og einstaklinga sem búsettir eru og lögaðila sem heimilisfastir eru í öðru aðildarríki stofnsamnings EFTA eða Færeyja) eða ekki. Þá skiptir máli hvort um er að ræða skammtímaleigu á fasteignaréttindum, sjá kafla 3.5.2.

Af III. hluta EES-samningsins og viðaukum V, VIII og XII leiddi að veita varð ríkisborgurum annarra samningsríkja sama rétt til fasteignakaupa hér á landi og íslenskum ríkisborgurum að því leyti sem það var nauðsynlegt til að nýta þau réttindi sem samningurinn veitti til frjálsra fólksflutninga, staðfestu og þjónustustarfsemi.<sup>50</sup> Þessar breytingar voru gerðar með lögum nr. 133/1993 um breyting á ýmsum lögum sem varða réttarfar, atvinnuréttindi o.fl. vegna aðildar að EES-samningnum og lutu m.a. að undantekningum frá leyfisskyldunni. Eftir breytingarnar þurftu þeir sem í hlut áttu og nutu réttar hér á landi samkvæmt reglum EES-samningsins um „frjálsa fólksflutninga, staðfesturétt eða þjónustustarfsemi“ ekki að fá sérstakt leyfi til að eignast réttindi yfir fasteign, eins og 2. tölul. 4. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 hljóðaði.

Framangreindu ákvæði var breytt með lögum nr. 14/1997 og aukið við rétti til „fjármagnsflutninga.“<sup>51</sup> Tilgangurinn með breytingunni var að laga ákvæðið að EES-samningnum, þannig að 2. tölul. 4. mgr. 1. gr. um að ekki þurfi að afla leyfis ráðherra til réttinda yfir fasteign taki til þeirra sem njóta réttar samkvæmt reglum samningsins um

frjálsa fjármagnsflutninga, auk reglna um frjálsa fólksflutninga, staðfesturétt og þjónustustarfsemi.<sup>52</sup> Í 2. tölul. 4. mgr. 1. gr. segir nú að þrátt fyrir ákvæði 1.-3. mgr. þurfi ekki að afla leyfis ráðherra:

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 Fríverslunar-samtaka Evrópu eða samningi milli ríkisstjórnar Íslands annars vegar og ríkisstjórnar Danmerkur og heimastjórnar Færeyja hins vegar. Ráðherra setur nánari reglur um til hvaða fasteigna þessi réttur tekur og framkvæmd réttarins að öðru leyti.

Helsta álitafnið er hvort ætlunin var sú að fjármagnsflutningar fælu í sér sjálfstæða heimild til fasteignakaupa eða hvort slík fjárfesting yrði alltaf að styðjast við aðra frelsisþætti, einkum stofnsetningarréttinn.<sup>53</sup> Af ræðu framsögumanns með frumvarpi til laga nr. 14/1997 má ráða að lagabreytingin hafi miðað að rétttri innleiðingu tilskipunar 88/361/EBE í íslenskan rétt en í lögskýringargögnum er ekki að finna frekari skýringar.<sup>54</sup>

Af framansögðu leiðir að máli skiptir hvernig skýra ber nefnda tilskipun samkvæmt EES-rétti. Stefán Már Stefánsson segir m.a. um tilskipun 88/361 í EES-rétti að álitamál sé hvort líta beri svo á að frelsi til fjármagnsflutninga veiti sjálfstæða heimild til fjárfestingar, einkum með hliðsjón af rétti manna til þess að fjárfesta í fasteignum. Þetta ráðist fyrst og fremst af því hvort talið verði að ákvæði tilskipunar þessarar hafi haft bein réttaráhrif í EB-rétti fyrir gildistöku Maastrichtsamningsins. Hafi skiptar skoðanir verið um þetta í bandalaginu. Hafi sumir talið þetta unnt en aðrir talið ákvæði tilskipunarinnar skilyrt svo að þau hefðu ekki bein réttaráhrif. Slík fjárfesting yrði því ávallt að styðjast við hina frelsisþættina, einkum stofnsetningarréttinn. Miðað við EB-reglur gangi EES-reglur skemmra. Staðan í EES-rétti sé því svipuð því sem gildi í EB-rétti áður en breytingar hafi verið gerðar með Maastrichtsamningnum.<sup>55</sup>

Reglugerð nr. 702/2002, um rétt útlendinga sem falla undir EES-samninginn eða stofnsamning EFTA til að öðlast eignarrétt eða afnotarétt yfir fasteignum, var sett með stöð í 2. tölul. 4. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966.<sup>56</sup> Þar ræðir í 2. gr. um heimild yfir fasteign á grundvelli reglna um *frjálsa för fólks, staðfesturétt og þjónustustarfsemi* en þar er ýmist um að ræða einstaklinga eða félög sem starfa hér á landi eða inna af hendi þjónustustarfsemi. Í greininni eru sett nánar skilyrði fyrir nýtingu réttarins, m.a. um að starfsemi lögpersónu hafi raunveruleg og viðvarandi tengsl við atvinnulífið í aðildarríki. Í 3. gr. er heimildin nánar afmörkuð svo að hún nái til eignar- og afnotaréttar yfir „a. eign sem nota á sem bústað fyrir þann sem réttinn vill öðlast eða b. eign sem er forsenda þess að viðkomandi geti stundað sjálfstæða starfsemi eða innt af hendi þjónustustarfsemi.“ Af þessu er ljóst að í reglugerðinni er kveðið á um það til hvaða fasteigna réttur til frjálsrar farar fólks, staðfesturéttar og þjónustustarfsemi nær, eins og reglugerðarheimildin gerir ráð fyrir.

Í 4. gr. segir að einstaklingar, sem búsettir eru í EES- eða EFTA-ríki, svo og félög og aðrir lögaðilar sem stofnuð eru í samræmi við löggjöf í EES- eða EFTA-ríki, geti öðlast heimild yfir fasteign hér á landi á grundvelli reglna um *fjármagnsflutninga*. Ekki er að finna neina afmörkun á því til hvaða fasteigna þessi réttur tekur, eins og gert er í

tengslum við hina þrjá frelsisþættina samkvæmt 2. gr., sbr. 3. gr. Aftur á móti má atla að oft sé nauðsynlegt að nýta réttinn til fjármagnsflutninga í tengslum við hina frelsisþættina. Hér vakna því svipuð álitamál um túlkun og varðandi tilskipun 88/361/ EBE. Annar skýringarkosturinn er sá að rétturinn til fjármagnsflutninga sé bundinn nýtingu réttarins til frjálsrar farar fólks, staðfesturéttar og þjónustustarfsemi. Af þessu leiði að skýra beri 4. gr. með hliðsjón af 2. og 3. gr. reglugerðarinnar.

Hinn skýringarkosturinn er sá að líta verði á réttinn til fjármagnsflutninga sem sjálfstæðan rétt, óháðan hinum þremur frelsisþáttunum. Ef sú er raunin virðist heimild EES-aðila til að eignast fasteignaréttindi hér á landi nánast engum takmörkunum bundin. Þessi síðari skýringarkostur virðist þó ekki samrýmast 2. tölul. 4. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966, þar sem segir að ráðherra setji „nánari reglur um til hvaða fasteigna þessi réttur tekur og framkvæmd réttarins að öðru leyti.“ Þá benda lögskýringargögn til þess að tilgangurinn hafi verið sá einn að innleiða tilskipun 88/361/EBE. Eins og áður segir er engan veginn vafalaust hvernig túlka beri hana að þessu leyti.

Til samanburðar má benda á að í dönskum rétti er ekki kveðið á um heimild til þess að eignast fasteignaréttindi á grundvelli reglna um fjármagnsflutninga. Þannig er heimildin háð hinum þremur frelsisþáttunum. Í dönskum lögum um kaup á fasteign, sem að stofni til eru frá 1959, er að finna heimild til handa ráðherra til að setja reglur um heimildir þeirra sem eru ekki heimilisfastir í landinu til að eignast fasteignir.<sup>57</sup> Á þeim grundvelli voru settar reglur um heimildir ESB/EES-aðila til að kaupa fasteignir í Danmörku.<sup>58</sup> Hinar dönsku reglur eru um flest sambærilegar reglugerð nr. 702/2002, sem sett hefur verið hér á landi, en þó þannig að ekki er að finna sjálfstæða reglu til þess að eignast fasteign á grundvelli reglna um fjármagnsflutninga, eins og 4. gr. íslensku reglugerðarinnar gerir ráð fyrir. Þá er heimildin bundin við fasteignir sem nota á til heilsársbúsetu fyrir eigandann, en ekki orlofsbústað, og fasteignir sem eru forsenda þess að sá sem réttinn vill öðlast geti stundað sjálfstæða starfsemi eða innt af hendi þjónustustarfsemi.<sup>59</sup>

Í ljósi framanritaðs er skynsamlegt að taka af skarið um það í lögum eða reglugerð nr. 702/2002 hvort réttur til fjármagnsflutninga, sbr. 4. gr., verði einungis nýttur í tengslum við hina frelsisþættina samkvæmt 2. og 3. gr. reglugerðarinnar.

### 3.5.2 Skammtímaleiga

Ekki þarf að afla leyfis ráðherra þegar um er að ræða leigu á fasteign eða réttindi yfir henni og leigutími eða annar réttindatími er þrjú ár eða skemmri eða uppsögn áskilin með ekki lengri en árs fyrirvara, sbr. 1. tölul. 4. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966. Að baki eldri lögum, sem höfðu að geyma svipaða undantekningu, bjó það sjónarmið að þar sem lögin væru svo víðtæk að því er afnot snerti væri nauðsynlegt að undanskilja hina algengustu leigumála sem engin hætta gæti stafað af, þar sem ákvæðin gætu annars orðið óþægileg.<sup>60</sup>

## 3.6 Nánar um framkvæmdina

### 3.6.1 Réttaráhrif samnings sem uppfyllir ekki skilyrði laganna

Samkvæmt 2. gr. laga nr. 19/1966 verður ekki krafist afsals á eign eða réttindum sem leyfis þarf til samkvæmt 1. gr. nema leyfið sé áður fengið. Ef það fæst ekki er ráðstöfunin ógild enda á kaupandi þá rétt til að fá þegar endurgoldið það sem hann kann að hafa greitt.



### 3.6.2 Synjun þinglýsingar

Ef beiðst er þinglýsingar á skjali, sem kveður á um réttindi sem leyfi þarf til samkvæmt 1. gr. laga nr. 19/1966 (2. mgr.) eða eru undanþegin leyfi samkvæmt 2. tölul. 4. mgr. 1. gr. (EES-réttur), skal synja um þinglýsingu uns sannað er að leyfis sé aflað eða skilyrði séu fyrir undanþágu, sbr. 3. gr. laga nr. 19/1966, með síðari breytingum, sbr. lög nr. 133/1993.<sup>61</sup>

### 3.6.3 Úrræði ef aðili uppfyllir ekki lagaskilyrði

Í 4. gr. laga nr. 19/1966, sbr. lög nr. 43/1978, kemur fram að fái ráðherra vitneskju um að maður sem ekki fullnægi skilyrðum laganna hafi öðlast þau réttindi yfir fasteign, er getur í 1. gr., skuli ráðherra setja honum frest til að koma málinu í löglegt horf með því að fá leyfi sem vantar eða annars kostar með því að fá rift kaupunum (2. gr.). Einnig getur viðkomandi látið réttindin af hendi til annars manns sem má öðlast þau að lögum ef seljandi heldur fast við samninginn. Fresturinn má ekki vera styttri en sex mánuðir og ekki lengri en þrjú ár. Ráðherra lætur þinglýsa ákvörðun sinni um þetta efni á varnarþingi fasteignar svo fljótt sem unnt er.

Hafi aðili ekki sýnt fullt skilríki fyrir því að málið sé komið í löglegt horf áður en framangreindur frestur er úrunninn lætur ráðherra selja réttinn með nauðungarsölu án undangenginnar áskorunar til eiganda en eigandi fær það greitt af söluverðinu sem honum hefði borið ef hann hefði verið löglega kominn til eignar eða afnota, sbr. 5. gr. laga nr. 19/1966, sbr. lög nr. 90/1991.

Samkvæmt 8. gr. laga nr. 19/1966 gildir sú regla að hafi aðili, sem öðlast gat réttindi yfir fasteign án þess að fá leyfi samkvæmt 1. gr., misst þau skilyrði fer eftir ákvæðum 4. og 5. gr., með afbrigðum eftir atvikum.

### 3.6.4 Hjúskapur og erfðir

Í 6. gr. laga nr. 19/1966, sbr. lög nr. 20/1991, kemur fram að sé eigandi fasteignar eða afnota hennar í hjúskap, en hitt hjóna fullnægi ekki skilyrðum laganna til að mega öðlast þess konar réttindi skuli eignarrétturinn þá vera séreign hans sem ekki verði skert með kaupmála. Við fjárslit milli hjóna telst eignarrétturinn til hjúskapareignar nema kaupmáli standi til annars. Ef maður erfir eignar- eða afnotarétt yfir fasteign, en getur ekki orðið löglegur eigandi þess réttar nema með sérstöku leyfi, skal sýslumaður gera ráðherra viðvart sbr. 7. gr. laga nr. 19/1966, sbr. lög nr. 20/1991. Um málið fer svo eftir 4. og 5. gr., með afbrigðum eftir atvikum. Sjá kafla 3.6.3.

### 3.6.5 Umboðsmaður erlends ríkisborgara

Í 9. gr. laga nr. 19/1966, sbr. lög nr. 92/1991, er kveðið á um skyldu erlends ríkisborgara, sem er ekki heimilisfastur hér á landi, að hafa umboðsmann hér á landi og munu hagkvæmnisrök mæla með því.<sup>62</sup> Þegar svo stendur á er honum skylt að hafa umboðsmann heimilisfastan í umdæminu þar sem réttindum yfir eigninni er þinglýst. Hann telst þá vera fyrirsvarsmáður eiganda í öllum málum, sem varða eignina, svo að jafngilt sé sem hann hefði það sjálfur gert. Ber að skýra sýslumanni í viðkomandi umdæmi frá nafni og heimili umboðsmanns og því þinglýst. Að öðrum kosti nefnir sýslumaður aðila umboðsmann á hans kostnað sem hann er bundinn við.



### 3.6.6 Erlend sendiráð

Ákvæðum 11. og 12. gr. laga nr. 19/1966 var breytt með lögum nr. 30/1980 í því skyni að setja skýrar reglur um kaup erlendra ríkja á fasteignum, svo og lóðarréttindum fyrir slíkar fasteignir, vegna sendiráðsstarfsemi á Íslandi.<sup>63</sup> Samkvæmt 11. gr. laga nr. 19/1966 taka lögin ekki til annarra ríkja, að því er varðar rétt yfir fasteignum til afnota fyrir sendiráðsskrifstofur og bústaði forstöðumanna sendiráða eða fasteignum sem þau ríki eignast til íbúðar fyrir aðra starfsmenn sendiráða sinna. Verður að leggja kaupsamninga eða afsöl fyrir slíkum fasteignum fyrir ráðuneytið en gerningurinn öðlast ekki gildi fyrr en ráðuneytið hefur samþykkt hann með áritun sinni. Þá taka lögin ekki til þegna annarra ríkja að því leyti sem þau kynnu að koma í bága við milliríkjasamninga sem Ísland er aðili að, sbr. 12. gr.

Við setningu laga nr. 63/1919 kom m.a. fram að sjálfsögð kurteisi þætti að undanskilja erlend ríki ákvæðum þessara laga að því er varðar rétt yfir fasteignum til embættisafnota handa umboðsmönnum þeirra hér á landi.<sup>64</sup> Með fjölgun erlendra sendiráða á Íslandi og auknum starfsmannafjölda þótti hins vegar orðið tímabært að lögfesta ákvæði um að samþykkis stjórnvalda skyldi aflað áður en fasteignum eða lóðum væri afsalað til erlendra ríkja vegna sendiráðsstarfsemi þeirra á Íslandi. Árið 1971 gerðist Ísland aðili að alþjóðasamningnum um stjórnmalasamband frá 18. apríl 1961, Vínarsamningnum, sbr. lög nr. 16/1971. Með hliðsjón af ákvæðum samningsins þótti nauðsynlegt fyrir íslensk stjórnvöld að geta sett fasteignakaupum erlendra sendiráða vissar skordur með hliðsjón af samningnum, auk þess að hafa hönd í bagga með staðarvali fyrir húsnæði sem sendiráð vildu eignast fyrir starfsemi sína, þannig að nauðsynlegri löggæslu yrði þar komið við.<sup>65</sup>

## 4. Stjórnsýslufrákvæmd

Í álitgerð, sem samin var að beiðni dóms- og kirkjumálaráðherra árið 1992, kom fram að þær reglur hefðu mótast í frákvæmd að leyfi hefði að jafnaði verið veitt erlendum ríkisborgurum til að eignast íbúðarhúsnæði til eigin nota væri um að ræða: a) maka eða sambýlisfólk íslenskra ríkisborgara, án tillits til búsetu, b) útlending sem átti hér lögheimili, c) fyrrverandi íslenskan ríkisborgara, án tillits til búsetu og d) útlending sem dveldi hér reglulega vegna starfa sinna. Þá var tekið fram að leyfi hefðu verið veitt í ýmsum öðrum tilvikum þótt ekki yrði talið að um reglu væri að ræða.<sup>66</sup>

Í svari innanríkisráðherra við fyrirspurn á Alþingi um undanþágur frá banni við því að aðilar utan EES öðlist eignarrétt og afnotarétt yfir fasteignum er greint frá undanþágum, sem veittar hafa verið aðilum utan EES til fasteignakaupa, á árunum 2002-2011.<sup>67</sup> Þar greinir að undanþágur sem veittar hafi verið á árinu 2001 og fyrr hafi langflestar verið vegna fasteignakaupa erlendra einstaklinga sem átt hafi lögheimili á Íslandi en ekki fullnægt skilyrðinu um að hafa haft hér lögheimili samfellt í fimm ár, eins og áskilið var áður en breytingar voru á lögum nr. 19/1966 með lögum nr. 136/2001.<sup>68</sup> Fram kemur að veittar hafi verið 59 undanþágur á tímabilinu. Í 46 tilvikum hafi undanþágur verið veittar einstaklingum, í 11 tilvikum félögum og í tveimur tilvikum sendiráðum. Langoftast var um að ræða íbúðarhúsnæði, eða í 42 tilvikum, en einungis ein undanþága var veitt vegna kaupa á jörð.<sup>69</sup>

Af framangreindu má ráða að frákvæmdin er sú, hvað varðar aðila utan EES, að þar eru einkum á ferðinni undanþágur vegna kaupa á íbúðarhúsnæði. Öðru máli

gegnir um jarðakaup en þar eru afar fá dæmi um að undanþágur hafi verið veittar, t.d. einungis ein undanþága á árunum 2002-2011.

Í ákvörðun innanríkisráðuneytisins frá 25. nóvember 2011 var hafnað beiðni kínversks félags um undanþágu frá lögum vegna kaupa á 72,19% eignarhlut í jörðinni Grímsstöðum á Fjöllum, sem er í óskiptri sameign, 30.639 hektarar að stærð.<sup>70</sup> Í ákvörðuninni sagði að samkvæmt 2. tölul. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 gæti ráðherra veitt leyfi til að víkja frá skilyrðum 1. mgr. 1. gr. laganna ef annars þætti ástæða til. Væri um að ræða undanþágu-ákvæði sem samkvæmt almennum lögskýringarreglum bæri að túlka þröngt. Teldi ráðuneytið mikilvægt að við beitingu þess væri litið til markmiðs laga nr. 19/1966 og forvera þeirra en ráða mætti af lögskýringargögnum að takmarkanir útlendinga til þess að öðlast réttindi yfir fasteignum á Íslandi hafi verið taldar nauðsynlegar til þess að standa vörð um sjálfstæði eða fullveldi landsins og möguleika Íslendinga til að njóta sjálfir arðs af auðlindum sínum. Ekki yrði horft framhjá því hversu stórt landsvæði félagið hygðist kaupa, eða 30.639 hektara, en engin fordæmi væru fyrir því að jafnstórt landsvæði á Íslandi hafi verið fært undir erlend yfirráð. Það teldist ekki samrýmanlegt tilgangi og markmiði laga nr. 19/1966 að ráðherra veitti leyfi til þess að víkja frá skilyrðum 1. mgr. 1. gr. laganna þegar um jafnstórt svæði er að ræða. Þá bæri að hafa í huga að ákvæðið setti fyrir því ströng skilyrði að hlutafélög gætu öðlast eignar- eða afnotarétt yfir íslenskum fasteignum. Ljóst væri að félagið uppfyllti ekkert þeirra. Ráðuneytið teldi því aðstæður í málinu slíkar að væri leyfi veitt til undanþágu frá lögnum væri vikið svo langt frá þeirri meginreglu sem 1. mgr. 1. gr. mælti fyrir um að ekki sé réttlætjanlegt.

Samantekið má segja að ráðuneytið leggi áherslu á fjögur atriði. Í fyrsta lagi að bann við eignarráðum útlendinga sé meginregla. Í öðru lagi að undanþáguákvæði beri að túlka þröngt. Í þriðja lagi að engin fordæmi séu fyrir undanþágu vegna kaupa á svo stóru landsvæði. Í fjórða lagi að hlutafélagið, sem um ræddi, uppfyllti ekkert þeirra skilyrða sem sett væru í lögum nr. 19/1966.

## 5. Niðurstöður

Að framan greinir að rekja má vidleitni Íslendinga til að setja skorður við eignarhaldi erlendra aðila á fasteignum hér á landi aftur til 1879. Þær tilraunir báru árangur árið 1919 þegar sett voru lög sem takmörkuðu eignarráð útlendinga yfir fasteignum á Íslandi. Aðalreglan var sú að enginn gat öðlast eignar- eða notkunarétt yfir fasteign á Íslandi nema hann væri heimilisfastur hér á landi. Lögín voru sett í kjölfar þess að Íslendingar öðluðust með sambandslögunum frá 1918 viðurkenningu á fullveldi sínu, sem þeir höfðu glatað 1262. Af lögskýringargögnum má ráða að áhersla Íslendinga á að einungis menn heimilisfastir hér á landi gætu öðlast eignarráð yfir fasteignum á Íslandi hafi m.a. tengt sjálfstæðisbaráttunni.

En fleira kemur til. Fyrir og eftir aldamót 20. aldar varð mönnum ljóst að í fallvötnum hér á landi væri að finna miklar auðlindir. Vaknaði áhugi ýmissa aðila, innlendra og erlendra, á því að kaupa eða leigja vatnsaflsréttindi á Íslandi. Hófst þá kapphlaup athafnamanna, einkum erlendra, um kaup og leigu á íslenskum fossum. Voru margir uggandi yfir því að þessi auðlind þjóðarinnar gæti glatast ef ekki væri farið að með gát.<sup>71</sup> Skoða verður lagasetninguna í þessu ljósi. Mikil umræða var um

Þessi mál, ekki aðeins á Alþingi, heldur í öllu þjóðfélaginu. Af umræðum á Alþingi má ráða að þingmenn lögðu áherslu á að horfa til framtíðar, að tryggja yrði hagsmuni komandi kynslóða. Fossalöggin 1907 og löggin frá 1919 voru ekki einsdæmi í heiminum. Í umræðum á Alþingi var vísað til reynslu Norðmanna en þar í landi voru sett lög árið 1906 til þess að sporna við erlendu eignarhaldi á vatnsföllum („panikkloven“).

Gildandi lög nr. 19/1966 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna leystu af hólmi löggin frá 1919. Ríkisfang varð skilyrði fyrir eignarráðum yfir fasteign hér á landi í stað heimilisfesti áður. Eins og áður er rakið hafa löggin sætt breytingum frá setningu þeirra. Í fyrsta lagi árið 1991 þegar liðkað var fyrir erlendri fjárfestingu. Þar að baki lá það sjónarmið að eignarráð á landi tengdust viðkomandi atvinnustarfsemi. Í öðru lagi hefur lögnum verið breytt vegna skuldbindinga samkvæmt EES-samningnum. Löggin geyma ekki ítarleg ákvæði um rétt EES-aðila heldur láta þau ráðherra eftir að setja reglur um þau efni. Umræður um breytingar sem gerðar hafa verið á lögum að þessu leyti á umliðnum árum hafa verið litlar og aðeins látið nægja að vísa til skuldbindinga samkvæmt EES-samningnum. Þá hafa aðrar skorður, t.d. samkvæmt jarðalögum, horfið úr sögunni. Lög og reglur verða að byggjast á réttum forsendum. Ætla verður að setja megi ýmis skilyrði fyrir jarðakaupum, enda feli þau ekki í sér mismunum. Löggjafinn hefur ákveðið svigrúm í þessum efnum.<sup>72</sup> Sterk rök hníga til þess að Alþingi láti málið til sín taka en láti ekki handhöfum framkvæmdarvalds einum eftir að móta stefnuna í þessu mikilvæga máli.

Í lögum nr. 19/1966 er ráðherra veitt heimild til þess að heimila undanþágu „ef annars þykir ástæða til.“ Gagnrýna má að ráðherra hafi þessi mál svo til alfarið í hendi sér. Telja verður eðlilegast að löggjafinn sjálfur ákveði í aðalatriðum hvernig haga skuli undanþágum frá skilyrðum laganna.

Fasteignir mynda innviði hvers samfélags. Sagan ber þess glöggvitni hversu mikla þýðingu eignarréttur að fasteignum hefur. Á Íslandi fylgir eignarrétti að fasteign eignarréttur að auðlindum í jörðu, auk allra þeirra vatnsréttinda sem máli skipta, þ.m.t. orkunýtingarréttur.<sup>73</sup> Náttúruauðlindir og nýting þeirra er því órjúfanlega tengd eignarhaldi á landi. Spyrja má hver sé munurinn á innlendu og erlendu eignarhaldi á fasteignum. Bent hefur verið á, að því er varðar náttúruauðlindir, að þegar yfirráð yfir slíkum auðlindum flytjist úr landi færast umtalsvert efnahagslegt vald úr landi og með því pólitískt vald.<sup>74</sup> Þá má ætla að það geti haft áhrif ef stór hluti fasteigna er í eigu erlendra ríkisborgara, enda láta flest ríki sig varða málefni eigin þegna, svo sem dæmi eru um.

Í þessari grein er engin afstaða tekin til þess hvernig skipa skuli lögum á þessu sviði. Ýmsar leiðir koma til greina í þeim efnunum. Hér má þó nefna að rétt kann að vera að gera greinarmun á íbúðarhúsnæði og jörðum, hvernig nýtingu jarða skuli háttað o.s.frv. Þá kann að koma til greina að skoða reglu sem byggist á heimilisfesti. Helsti kostur slíkrar reglu er sá að mönnum er ekki mismunað á grundvelli þjóðernis en það sjónarmið var einmitt haft í huga við setningu eldri laga.

Með öll framangreind sjónarmið í huga verður að telja brýnt að móta skýra stefnu um eignarhald erlendra aðila að fasteignum hér á landi og taka í kjölfarið lög nr. 19/1966 um eignarrétt og afnotarétt fasteigna til rækilegrar endurskoðunar.<sup>75</sup>

## Aftanmálgreinar

- 1 Þau lög gilda um hvers konar fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri hér á landi. Samkvæmt 5. tölul. 1. mgr. 4. gr. laganna er „erlendum aðila [...] heimilt að öðlast eignarrétt og afnotarétt yfir fasteign til beinnar notkunar í atvinnustarfsemi sinni samkvæmt ákvæðum laga um eignarrétt og afnotarétt fasteigna.“ Þannig er ákveðið samspil milli þessara tveggja lagabálka.
- 2 Sjá nánar Gaukur Jörundsson: *Um eignarnám*, Reykjavík 1969, bls. 89.
- 3 Alþt. 1899, C-deild, bls. 394.
- 4 Alþt. 1899, A-deild, bls. 485 og Stj.tíð. 1900, B-deild, bls. 104-107.
- 5 Sjá Sigurður Gizurarson: „Fossanefndin 1917-1919, Aðdragandi að setningu vatnalaga nr. 15/1923“, *Afmalísrit Gizur Bergsteinsson nínáður*, Reykjavík 1992, bls. 104.
- 6 Alþt. 1901, C-deild, bls. 130.
- 7 Sjá Sigurður Gizurarson: „Fossanefndin 1917-1919“, bls. 104-105.
- 8 Alþt. 1907, A-deild, bls. 334.
- 9 Sjá Sigurður Gizurarson: „Fossanefndin 1917-1919“, bls. 106.
- 10 Meginregla 2. gr. vatnalaga er sú að landareign hverri fylgi réttur til umráða og hagnýtingar á því vatni, sem á henni er, á þann hátt sem löginn heimila. Löginn fela í sér upptalningu á því hvaða hagnýtingarheimildir fylgja eignarrétti að landareign að því er varðar stærri vötn. Er um að ræða allar helstu hagnýtingarheimildir sem máli skipta, þar á meðal heimild til orkuvinnslu. Sjá nánar Eyvindur G. Gunnarsson: „Meginatriði íslensks vatnsréttar.“ *Rannsóknir í félagsvísindum VI, lagadeild*. Ritstjóri Róbert R. Spanó. Reykjavík 2005, bls. 143-174 og Sigurður Gizurarson: „Fossanefndin 1917-1919“, bls. 103-149.
- 11 Sjá nánar Alþt. 1901, C-deild, bls. 128-134.
- 12 Sjá nánar Alþt. 1901, C-deild, bls. 131.
- 13 Alþt. 1919 A-deild, bls. 420.
- 14 Alþt. 1919 B-deild, d. 1976.
- 15 Alþt. 1919 B-deild, d. 1978.
- 16 Alþt. 1919 B-deild, d. 1978-1979.
- 17 Alþt. 1965, A-deild, bls. 277. Sjá einnig Alþt. 1965, B-deild, d. 617, 620 og 627
- 18 Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, Reykjavík 1999, bls. 567 og Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi*, Reykjavík 2008, bls. 463.
- 19 Samsvarandi ákvæði er í 2. mgr. 44. gr. dönsku stjórnarskrárinnar er svohljóðandi: „Om udlændinges adgang til at blive ejere af fast ejendom fastsettes regler ved lov.“ Sjá nánar Zahle, Henrik: *Danmark Riges Grundlov med kommentarer*, Khöfn 1999, bls. 236-239. Sjá nánar Gaukur Jörundsson: *Um eignarnám*, bls. 88.
- 20 Alþt. 1994, A-deild, bls. 2102.
- 21 Alþt. 1994, A-deild, bls. 2102.
- 22 Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 568 og Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi*, bls. 463.
- 23 Sjá nánar frumvarp til stjórnarskipunarlaga ásamt skýringum 29. júlí 2011, bls. 52-53.
- 24 Sjá hins vegar umfjöllun í frumvarpi því sem varð fyrirmynd laga nr. 63/1919, sbr. Alþt. 1901, C-deild, bls. 131.
- 25 Sjá Alþt. 1901, C-deild, bls. 132, en þar sagði að hugtakið „notkunarréttur“ væri haft í hinni rýmstu merkingu svo að í því fælust öll þau réttindi til fasteigna er fælu í sér notkun hennar til fulls eða að einhverju leyti. Þætti því rétt að láta löginn ná yfir öll þess konar réttindi. Orðið afnotaréttur var tekið upp í stað notkunarréttar við setningu laga nr. 19/1966.
- 26 Gaukur Jörundsson: *Eignaréttur I*, Reykjavík 1982-83, bls. 30; Þorgeir Örlygsson: *Kaflar úr eignarétti I*, Reykjavík 1998, bls. 59.
- 27 Alþt. 2001-2002, A-deild, bls. 988.
- 28 Alþt. 1990-1991, A-deild, bls. 3142
- 29 Ástæða lagabreytingarinnar var mikill fjöldi undanþágubeiðna. Meirihluti þeirra stafaði frá

- útlendingum, búsettum á Íslandi sem ekki fullnægðu skilyrðinu um að hafa haft hér lögheimili í samfelld fimm ár en mjög margir þessara útlendinga voru makar íslenskra ríkisborgara. Ekki þóttu efni til að gera frekari breytingar á lögnum, svo sem heimildum félaga sem útlendingar eiga hlut í til að eiga fasteign á Íslandi, sbr. 2.-4. tölul. 1. mgr. 1. gr. laganna. Sjá Alþt. 2001-2002, A-deild, bls. 988.
- 30 Sjá nefndarálit allsherjarnefndar Alþt. 2001-2002, A-deild, bls. 1692. Þar kom einnig fram að ráðherra, sem hefði heimild til að veita undanþágu frá skilyrðinu um lögheimili í fimm ár, hefði aldrei hafnað undanþágu frá þessu skilyrði á undanförunum áratugum.
- 31 Sjá nánar um þessi félög Áslaug Björgvinsdóttir, *Félagaréttur*, Reykjavík 1999, bls. 50-55.
- 32 Sjá nánar Áslaug Björgvinsdóttir, *Félagaréttur*, bls. 55.
- 33 Sjá nánar Áslaug Björgvinsdóttir, *Félagaréttur*, bls. 65. Stefán Már Stefánsson: *Hlutafélög, einkahlutafélög og fjármálamarkaðir*, Reykjavík 2003, bls. 16.
- 34 Lög nr. 138/1994 um einkahlutafélög tóku gildi 1. janúar 1995.
- 35 Önnur breytingin sneri að almennum skilyrðum fyrir því að mega öðlast eignar- eða afnotarétt á fasteignum, sbr. 1.-4. tölul. 1. mgr. 1. gr. laganna, þ.e. lögheimili á Íslandi í samfelld a.m.k. fimm ár nægði til að geta öðlast þessi réttindi, eins og áður er rakið.
- 36 Sjá Alþt. 1990-1991, A-deild, bls. 3142.
- 37 Alþt. 1991, A-deild, bls. 3124 og 3142. Sjá einnig Ólafur W. Stefánsson, Stefán M. Stefánsson og Tryggvi Gunnarsson: *Samningurinn um Evrópska efnabagssvæðið og fasteignir á Íslandi – álitserð samín að beiðni dóms- og kirkjumálaráðherra og landbúnaðarráðherra*, Reykjavík júní 1992, bls. 52.
- 38 Sjá Ólafur W. Stefánsson, Stefán M. Stefánsson og Tryggvi Gunnarsson: *Samningurinn um Evrópska efnabagssvæðið og fasteignir á Íslandi – álitserð samín að beiðni dóms- og kirkjumálaráðherra og landbúnaðarráðherra*, bls. 52.
- 39 Annars eðlis er 30. gr. stjkskr. sem heimilar forsetanum, annað hvort sjálfum eða með því að fela það öðrum stjórnvöldum, að veita undanþágur frá lögum „samkvæmt reglum sem farið hefur verið eftir hingað til“, þ.e.a.s. fram að gildistöku stjórnarskrárinnar frá 1874. Sjá nánar Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, Reykjavík 1960, bls. 388-389 og Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 419-420.
- 40 Sjá nefndarálit 1. minni hl. allsherjarnefndar (Karl Guðjónsson), Alþt. 1965, A-deild, bls. 531-532.
- 41 Sjá Alþt. 1965, B-deild, d. 618 (Ragnar Arnalds).
- 42 Sjá Alþt. 1965, B-deild, d. 621 (Björn Fr. Björnsson). Sjá sama sjónarmið hjá frsm. 1. minni hl. allsherjarnefndar, sbr. Alþt. 1965, B-deild, d. 631 (Ólafur Jóhannesson).
- 43 Sjá Alþt. 1965, B-deild, d. 622 (Dómsmálaráðh. Jóhann Hafstein).
- 44 Sjá Alþt. 1965, B-deild, d. 631 (Ólafur Jóhannesson).
- 45 Sjá Alþt. 1965, B-deild, d. 623-626 (Einar Olgeirsson).
- 46 Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 388-389 og Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 419.
- 47 Sjá til hliðsjónar Ármann Snævarr: *Almenn lögfræði*, Reykjavík, bls. 1989, bls. 510 og Davíð Þór Björgvinsson: *Lögskýringar*, Reykjavík, bls. 183.
- 48 Sjá Alþt. 1990-1991, A-deild, bls. 3142
- 49 Sjá Davíð Þór Björgvinsson: *EES-réttur og landsréttur*, Reykjavík 2006, bls. 40.
- 50 Alþt. 1993, A-deild, bls. 821.
- 51 Með lögum nr. 76/2002 og lögum nr. 108/2006 var gildissvið 2. tölul. 4. mgr. 1. gr. laga nr. 19/1966 vikkað út svo það næði einnig til þeirra sem nyttu réttar samkvæmt samsvarandi ákvæðum í stofnsamningi EFTA eða samningi milli ríkisstjórnar Íslands annars vegar og ríkisstjórnar Danmerkur og heimastjórnar Færeyja hins vegar.
- 52 Sjá Alþt. 1996-1997, A-deild, bls. 1910. Íslandi var veittur frestur til 1. janúar 1996 til að laga gildandi reglur um fjárfestingu erlendra aðila í fasteignum að ákvæðum samningsins. Með lögum nr. 46/1996 var lögum nr. 34/1991 um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri breytt með það fyrir augum að rýmka reglur um fjárfestingu erlendra aðila innan EES til samræmis við EES-

- samninginn. Í þeim lögum var vísað til laga um eignarrétt og afnotarétt fasteigna án þess að hinum síðarnefndu hafi verið breytt samtímis. Úr þessu var bætt með lögum nr. 14/1997.
- 53 Sjá tillögu til þingsályktunar um endurskoðun á lagaumhverfi er varðar uppkaup á landi (þskj. 395 – 329. mál. 140. löggjafarþing), bls. 13.
- 54 Alþt. 1996-1997, B-deild, d. 3582.
- 55 Stefán Már Stefánsson: *Evrópusambandið og Evrópska efnabagsvæðið*, Reykjavík 2000, bls. 512-513. Rétt er að benda á að með hliðsjón af niðurstöð dómstóls EB í máli C-452/01 *Ospelt* [2003] ECR I-9743 má vera að þessi munur sé ekki eins mikill og hér greinir, sbr. einnig dóm EFTA-dómstólsins í máli E-1/04 *Fokus bank*. Í báðum málunum var niðurstaðan sú að 40. gr. EES-samningsins um frjálsa fjármagnsflutninga væri efnislega samhljóða 56. gr. Rómarsamningsins.
- 56 Sú reglugerð leysti af hólmi reglugerð nr. 697/1995, sbr. reglugerð nr. 60/1996.
- 57 Sjá 3. mgr. 1. gr. laga nr. 344 23 frá 23. december 1959 („lov om erhvervelse af fast ejendom“).
- 58 Sjá bekendtgørelse 1995-09-18 nr. 764 om erhvervelse af fast ejendom for så vidt angår visse EF-statsborgere og EF-selskaber samt visse personer og selskaber fra lande, der har tiltrådt aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde. Rétt er að taka fram að alveg sérstakar reglur gilda í Danmörku um heimildir erlendra aðila til að kaupa sumarbústaði þar í landi. Þær reglur byggjast á undanþágu frá EB-rétti sem Danir fengu í tengslum við Maastrichsamninginn 1992.
- 59 Sbr. 3. gr. í bekendtgørelse 1995-09-18 nr. 764. Sama viðmiðun er í sjálfri reglugerðarheimildinni. Í *UfR 1999 516 Ø* var þýskum arkitekt ekki talið heimilt að kaupa fasteign þar sem áform hans um að afla sér verkefna voru ekki talin nægileg í þeim efnum. Sjá um þetta t.d. Tráff, Finn: *Køb og salg af fast ejendom*, 3. útg. Khöfn 2005, bls. 54.
- 60 Alþt. 1901, C-deild, bls. 132.
- 61 Upphaflega olli annmarkinn því einu að skjali var þinglýst með athugasemd. Lögum nr. 19/1966 var breytt með lögum nr. 43/1978 til samræmis við þá stefnu þinglýsingalaga nr. 39/1978 að sporna við því að skjölum yrði þinglýst með því að rita á þau athugasemdir um agnúa sem á þeim voru.
- 62 Alþt. 1901, C-deild, bls. 134.
- 63 Alþt. 1979-1980, A-deild, bls. 765.
- 64 Alþt. 1919, B-deild, d. 1982.
- 65 Sjá nánar Alþt. 1979-1980, A-deild, bls. 765.
- 66 Ólafur W. Stefánsson, Stefán M. Stefánsson og Tryggvi Gunnarsson: *Samningurinn um Evrópska efnabagsvæðið og fasteignir á Íslandi – álitserð samin að beiðni dóms- og kirkjumálaráðherra og landbúnaðarráðherra*, bls. 50.
- 67 Sjá þskj. 772 – 299. mál á 140. löggjafarþingi 2011-2012.
- 68 Er þar vitnað til greinargerðar með frumvarpi til breytingarlaga nr. 136/2001, en þar kom fram að fjöldi undanþágubeiðna var orðinn verulegur. Sjá Alþt. 2001-2002, A-deild, bls. 988.
- 69 Í fjórum tilvikum vegna atvinnuhúsnaðis, þremur vegna íbúðar- og atvinnuhúsnaðis, einu vegna jarðar, þremur vegna lóðar, þremur vegna sumarhúss, tveimur vegna sumarhúss og lóðar og einu vegna vatnsréttinda.
- 70 Sjá <http://www.innanrikisraduneyti.is/frettir/nr/27386>.
- 71 Sjá Sigurður Gizurarson: „Fossanefndin 1917-1919, Aðdragandi að setningu vatnalaga nr. 15/1923“, bls. 103 o.áfr. Sjá einnig Þorgeir Örlygsson: *Kaflar úr eignarrétti I*, bls. 93.
- 72 Eðlilegt er að þessar reglur verði teknar til skoðunar í aðildarviðræðum við Evrópusambandið, m.a. með hliðsjón af því hvort ástæða sé til að óska eftir undanþágum.
- 73 Sjá 3. gr. laga nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu og 2. gr. vatnalaga nr. 15/1923.
- 74 Sjá Nefnd um orku- og auðlindamál: „Um kaup Magma Energy Sweden AB á eignarhlutum í HS Orku hf.“ September 2010, bls. 60. Sjá einnig tilvísun nefndarinnar til M. Sornarajah: *International Law on Foreign Investment*, Cambridge 2004, bls. 51 og 53.



- 75 Sjá í þessu sambandi tillögu til þingsályktunar um endurskoðun laga og reglugerða um kaup erlendra aðila á jörðum á Íslandi (þskj. 434 – 358. mál. 140. löggjafarþing) og tillögu til þingsályktunar um endurskoðun á lagaumhverfi er varðar uppkaup á landi (þskj. 395 – 329. mál. 140. löggjafarþing).

## Heimildir

*Alþingistíðindi.*

Frumvarp til stjórnarskipunarlaga ásamt skýringum 29. júlí 2011.

Tillaga til þingsályktunar um endurskoðun laga og reglugerða um kaup erlendra aðila á jörðum á Íslandi (þskj. 434 – 358. mál. 140. löggjafarþing).

Tillaga til þingsályktunar um endurskoðun á lagaumhverfi er varðar uppkaup á landi (þskj. 395 – 329. mál. 140. löggjafarþing).

Árman Snævarr (1989). *Almenn lögfræði*, Bókaútgáfa Orators. Reykjavík.

Áslaug Björgvinsdóttir (1999). *Félagaréttur*, Bókaútgáfa Orators. Reykjavík.

Björg Thorarensen (2008). *Stjórnskipunarréttur. Mannréttindi*, Codex. Reykjavík.

Davíð Þór Björgvinsson (2006). *EES-réttur og landsréttur*, Codex. Reykjavík.

Davíð Þór Björgvinsson (2008). *Lögskýringar*, JPV útgáfa. Reykjavík.

Eyvindur G. Gunnarsson: „Meginatriði íslensks vatnsréttar.“ *Rannsóknir í félagsvísindum VI, lagadeild*. Ritsstjóri Róbert R. Spanó. Reykjavík 2005, bls. 139-169.

Gaukur Jörundsson (1969). *Um eignarnám*, Bókaútgáfa Menningarsjóðs. Reykjavík.

Gunnar G. Schram (1999). *Stjórnskipunarréttur*, Háskólaútgáfan. Reykjavík.

Nefnd um orku- og auðlindamál. „Um kaup Magma Energy Sweden AB á eignarhlutum í HS Orku hf.“ September 2010.

Ólafur Jóhannesson (1960). *Stjórnskipun Íslands*, Hlaðbúð. Reykjavík.

Ólafur W. Stefánsson, Stefán M. Stefánsson og Tryggvi Gunnarsson: Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið og fasteignir á Íslandi – álitserð samin að beiðni dóms- og kirkjumálaráðherra og landbúnaðarráðherra, Reykjavík júní 1992.

Sigurður Gizurarson (1992). „Fossanefndin 1917-1919, Aðdragandi að setningu vatnalaga nr. 15/1923“, *Afmálsrit Gizur Bergsteinsson níræður*, Sleipnir. Reykjavík, bls. 103-149.

Stefán Már Stefánsson (2000). *Evrópusambandið og Evrópska efnahagssvæðið*, Bókaútgáfa Orators. Reykjavík.

Stefán Már Stefánsson (2003). *Hlutafélög, einkahlutafélög og fjármálamarkaðir*, Hið íslenska bókmenntafélag. Reykjavík.

Träff, Finn (2005). *Køb og salg af fast ejendom* (3. útg.), Thomson – Gad Jura. Kaupmannahöfn.

Zahle, Henrik (1999). *Danmark Riges Grundlov med kommentarer*, DJØF Forlag. Kaupmannahöfn.

Þorgeir Örlygsson (1998). *Kaflar úr eignarétti I*, handrit til kennslu. Reykjavík.

Danskur dómur:

UfR 1999 516 Ø.

Stjórnvaldsákvörðun:

Ákvörðun innanríkisráðuneytisins frá 25. nóvember 2011. Sjá

<http://www.innanrikisraduneyti.is/frettir/nr/27386>.