

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um þjóðlendur og ákvörðun
marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998
(leyfisveitingar, málsmeðferð, endurupptaka o.fl.).

Frá forsætisráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „vindorku, námur og önnur jarðefni“ í fyrri málslíð 2. mgr. kemur: og vindorku.
- b. Á eftir 2. málsl. 3. mgr. kemur nýr málslíður, svohljóðandi: Þó þarf samþykki ráðherra fyrir allri nýtingu náma og annarra jarðefna.
- c. 3. málsl. 4. mgr. fellur brott.
- d. Í stað orðanna „hliðstæðra verkefna innan þjóðlendna samkvæmt nánari ákvörðun sveitarstjórnar“ í 4. málsl. 4. mgr. kemur: uppbyggingar innviða, landbóta, umsjónar, eftirlits, skipulagsáætlanagerða og sambærilegra verkefna innan þjóðlendna samkvæmt nánari ákvörðun sveitarstjórnar.
- e. Síðari málslíður 5. mgr. fellur brott.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

- a. Lokamálslíður 1. mgr. fellur brott.
- b. Í stað orðanna „þar með talið um skilyrði fyrir leyfum sveitarstjórna til afnota af þjóðlendum“ í 2. mgr. kemur: þ.m.t. um jafnræði og gagnsæi við úthlutun afnota af landi og hvers konar landsréttindum og hlunnindum í þjóðlendum, endurgjald fyrir slík tímabundin afnot og tímalengd þeirra nota, innlausn mannvirkja sem afnotunum fylgja við lok leigutíma og önnur skilyrði fyrir afnotunum.

3. gr.

Í stað ártalsins „2015“ í lokamálslíð 8. gr. laganna kemur: 2024.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 10. gr. laganna:

- a. Við 1. mgr. bætist: sbr. þó 10. gr. a.
- b. Við bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:
Vilji ráðherra auka við kröfur ríkisins í máli sem er til meðferðar hjá óbyggðanefnd getur nefndin heimilað að hinar auknu kröfur komi til úrlausnar ef það verður ekki metið ríkinu til vanrækslu að hafa ekki gert kröfur sínar í einu lagi í öndverðu og hinar auknu

kröfur seinka ekki málsmeðferð of að mati nefndarinnar. Um kynningu á hinum auknu kröfum og kröfulýsingarfrest annarra sem telja til eignarréttinda fer skv. 2. mgr.

Nefndinni er heimilt að taka til meðferðar svæði sem áður hafa sætt meðferð hennar, ef hún hefur í úrskurði gert athugasemd við kröfugerð ráðherra. Jafnframt er nefndinni heimilt að taka til meðferðar almenninga stöðuvatna á landinu öllu. Um málsmeðferð fer eftir lögum þessum.

5. gr.

Á eftir 10. gr. laganna kemur ný grein, 10. gr. a, svohljóðandi:

Þegar nefndin tekur landsvæði utan strandlengju meginlandsins til meðferðar er henni heimilt að skora á þá sem kalla til eignarréttinda þar að lýsa réttindum sínum fyrir nefndinni innan tiltekins frests, áður en kröfum ríkisins um þjóðlendur er lýst. Tilkynning um áskorunina skal birt í Lögbirtingablaði og veittur a.m.k. þriggja mánaða frestur til að lýsa réttindum. Eignarréttindi falla ekki niður þótt rétthafar láti hjá líða að lýsa þeim á þessu stigi málsmeðferðarinnar heldur geta þeir eftir sem áður lýst kröfum síðar, sbr. 2. mgr. 10. gr. Að fresti skv. 1. málsl. loknum afhendir óbyggðanefnd hlutaðeigandi ráðherra þau erindi sem borist hafa og veitir honum frest, sbr. 1. mgr. 10. gr., til að lýsa kröfum ríkisins um þjóðlendur. Að öðru leyti fer um málsmeðferð skv. 10. gr.

Nefndin getur jafnframt ákveðið málsmeðferð skv. 1. mgr. vegna almenninga stöðuvatna, sbr. lokamálsgrein 10. gr.

6. gr.

Við 1. mgr. 19. gr. laganna bætast tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Jafnframt getur sá sem telur til eignarréttinda eða annarra réttinda á svæði sem úrskurður nefndarinnar lýtur að átt aðild að dómsmáli um úrskurðinn þrátt fyrir að hafa ekki lýst kröfu fyrir nefndinni, að uppfylltum skilyrðum laga um meðferð einkamála um aðild að dómsmálum, enda verði það ekki metið honum til vanrækslu að hafa ekki gert kröfu fyrir nefndinni. Að sömu skilyrðum uppfylltum getur aðili að máli fyrir nefndinni, að ríkinu frátöldu, gert nýjar eða auknar kröfur fyrir dómi.

7. gr.

Á eftir 19. gr. laganna kemur ný grein, 19. gr. a, svohljóðandi:

Eftir að óbyggðanefnd hefur kveðið upp úrskurð á aðili máls rétt á því að mál sé tekið til meðferðar á ný ef úrskurður hefur byggst á ófullnægjandi eða röngum upplýsingum um málsatvik, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 24. gr. stjórnssýslulaga, nr. 37/1993, en skilyrði 2. mgr. þeirrar greinar um tímafresti og samþykki annarra málsaðila gilda ekki um endurupptökuna. Sama rétt eiga aðrir sem telja til eignarréttinda eða annarra réttinda á svæðinu, þrátt fyrir að hafa ekki lýst kröfu fyrir nefndinni, enda verði þeim ekki metið til vanrækslu að hafa ekki gert kröfu áður. Hafi verið höfðað einkamál vegna viðkomandi svæðis, sbr. 1. mgr. 19. gr., og dómur fallið fer þó um endurupptöku eftir ákvæðum laga um meðferð einkamála.

8. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Þó skulu a- og b-liður 1. gr. ekki öðlast gildi fyrr en 1. janúar 2020.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Lög um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998, (þjóðlendulög) tóku gildi 1. júlí 1998 og því er nokkur reynsla komin á þá málsmeðferð sem mælt er fyrir um í lögnum. Megintilgangurinn með lagasetningunni var að greitt yrði úr óvissu um eignarrétt á landi. Ástæða þykir til að taka nokkur ákvæði laganna til endurskoðunar, sérstaklega í ljósi reynslunnar af verkaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga og einnig þar sem senn sér fyrir endann á starfi óbyggðanefndar.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni er til að breyta ákvæðum laganna um skiptingu leyfisveitingarhlutverks vegna nýtingar lands og landsréttinda innan þjóðlendna á milli ríkis og sveitarfélaga sem hafa þjóðlendur innan stjórnsýslumarka sinna í ljósi reynslu undanfarinna ára. Samkvæmt gildandi lögum veitir ríkið leyfi til að nýta vatns- og jarðhitaréttindi, vindorku, námur og önnur jarðefni innan þjóðlendna, en sveitarfélög veita leyfi fyrir allri annarri nýtingu lands og landsréttinda. Einnig gefur nýleg löggjöf um opinber fjármál tilefni til að samræma ákvæði laganna um þjóðlendur þar sem mælt er fyrir um mörkun tekna, sem ríkið aflar innan þjóðlendna til tilgreindra verkefna, við meginreglur laga um opinber fjármál.

Þá liggur fyrir áætlun óbyggðanefndar um hvenær hún muni ljúka verki sínu, sbr. gildandi fjármálaáætlun. Þörf er á að uppfæra ákvæði laganna um áætluð starfslok nefndarinnar ásamt því að huga að málsmeðferð nefndarinnar í ljósi þeirrar reynslu sem fyrir liggur og fyrirsjáanlegra úrlausnarefna við verklok.

Enn fremur þykir rétt að rýmka heimildir þeirra sem kalla til eignarréttinda á landi til að bera úrskurði óbyggðanefndar undir dómstóla og fá mál endurupptekin fyrir nefndinni. Sérstaða málaflokksins og þau mikilvægu réttindi sem þar eru í húfi gefa tilefni til ráðstafana í þá veru. Mikilvægt er að niðurstöður ráðist í sem flestum tilvikum af efnislegu mati á fyrirliggjandi gögnum fremur en réttarfarslegum atriðum á borð við þau að kröfur aðila um eignarréttindi eða beiðnir um endurupptöku mála berist of seint.

Að teknu tilliti til þess meginmarkmiðs laganna að greiða úr óvissu um eignarréttarlega stöðu landsins alls, og áður nefndra sjónarmiða um mikilvægi þess að niðurstöður verði efnislega réttar miðað við fyrirliggjandi gögn, þykir rétt að rýmka jafnframt heimildir ríkisins til að auka við kröfur undir rekstri mála hjá óbyggðanefnd, að tilteknum skilyrðum uppfylltum, eins og mögulegum rétthöfum að landi er nú þegar heimilt. Þar að auki þykir rétt að lögbinda að óbyggðanefnd sé heimilt að fjalla um þau tilteknu svæði þar sem nefndin hefur í úrskurðum gert athugasemdir við kröfugerð ríkisins.

Ef ekkert er aðhafst fellur það í hlut ríkisins að veita leyfi fyrir nýtingu náma og jarðefna. Búast má við að það leiði til þess að sveitarfélög verði því almennt andsnúin að leyfa nýtingu náma og jarðefna og setja slíkar framkvæmdir í skipulagsáætlanir sínar þar sem þau bera lítið úr bótum fjárhagslega við slíka nýtingu lands og landsréttinda, auk þess sem hugsanlegt er að nýtingu lands og landsréttinda innan þjóðlendna fylgi rask í nærumhverfi sveitarfélaga sem getur vakið andstöðu meðal íbúa. Þá hafa ákvæði laganna um mörkun tekna litla þýðingu í raun því mæla þarf fyrir um fjárveitingar til verkefna í þjóðlendum hverju sinni í skýringum með fjárlögum í samræmi við ákvæði laga um opinber fjármál og fjármálaáætlun.

Óbreyttar málsmeðferðarreglur óbyggðanefndar myndu leiða til þess að nefndin þyrfti líklega lengri tíma til að ljúka verkefni sínu þar sem þungt væri í vöfum að viðhafa sömu málsmeðferð og hingað til þegar kæmi að úrlausn um landsvæði utan strandlengju meginlandsins, svo sem eyjar, hólma, sker og dranga umhverfis landið. Loks væri ekki tryggt að sá

tilgangur laganna að fá skorið úr um mörk eignarlanda gagnvart eigendalausum svæðum og að síðarnefndu svæðin yrðu úrskurðuð þjóðlendur næðist ef nýjum ákvæðum yrði ekki bætt við málsmeðferðarreglur laganna. Þegar svæði er úrskurðað þjóðlenda er því slegið föstu að ríkið fari með eignarráð yfir því en jafnframt er undirstrikað að um sé að ræða landsvæði sem þjóðin fer með sem heild, eins og fjallað var um í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögunum á sínum tíma. Þegar óbyggðanefnd lýkur störfum er mikilvægt að það sé eins ljóst og kostur er að sérhvert land sé annaðhvort eignarland eða þjóðlenda og sem minnst óvissa verði um í hvorn flokkinn land falli.

Meðal markmiða lagasetningarinnar er að samræmi verði á milli ákvæða laga um þjóðlendur og þeirrar meginreglu laga um opinber fjármál að í lögum sé ekki mælt fyrir um markaða tekjustofna ríkisins og að skýrari fyrirmæli séu í lögum um til hvaða verkefna tekjur sveitarfélaga renna. Þá er einnig markmið að milli ríkis og sveitarfélaga sé skilvirk verkaskipting við leyfisveitingar fyrir nýtingu lands og landsréttinda í þjóðlendum.

Loks er það markmið lagasetningarinnar að áætluð verklok óbyggðanefndar samkvæmt gildandi fjármálaáætlun standist. Þær breytingar sem snúa að málsmeðferð óbyggðanefndar eru lagðar til með það að leiðarljósi að flýta málsmeðferð nefndarinnar þar sem því verður við komið, gera hana síður íþyngjandi fyrir þá sem kalla til eignarréttinda, án þess að slakað sé á kröfum til málsmeðferðarinnar, og stuðla að því að meginmarkmið laganna náist, þ.e. að sem minnst óvissa verði uppi um eignarréttarlega stöðu lands þegar óbyggðanefnd lýkur störfum.

3. Meginefni frumvarpsins.

Lagt er til að sex breytingar verði gerðar á lögunum:

Í fyrsta lagi er lagt til að leyfi fyrir nýtingu náma og annarra jarðefna verði felld undir leyfisveitingarhlutverk sveitarfélaga og að samþykki ráðherra þurfi fyrir allri slíkri nýtingu, óháð því hversu lengi henni er ætlað að vara.

Í öðru lagi er lagt til að ákvæði laganna um mörkun tekjustofna ríkisins verði felld úr lögunum í samræmi við þá meginreglu laga um opinber fjármál að ekki séu markaðir tekjustofnar í einstökum lögum, og um leið verði skerpt enn frekar á þeim verkefnum sem tekjum sveitarfélaga innan þjóðlendna skuli varið til.

Í þriðja lagi er í samræmi við fjármálaáætlun lagt til að ártali um fyrirhuguð starfslok óbyggðanefndar verði breytt í 2024 svo að lögin endurspegli hvenær raunhæft er að nefndin ljúki við að úrskurða um mörk eignarlanda og þjóðlendna á landinu öllu.

Í fjórða lagi er lagt til að lögfest verði ákvæði sem auki möguleika á að fá úrlausn óbyggðanefndar um eignarréttarlega stöðu svæða sem enn kann að leika vafi á um hvort eru háð bein-um eignarrétti en hafa þó ekki áður sætt kröfum af hálfu ríkisins um þjóðlendur, þrátt fyrir að vera annaðhvort í landshlutum sem eru til meðferðar hjá nefndinni eða þar sem nefndin hefur lokið málsmeðferð. Lagt er til að þetta verði gert annars vegar með því að gera ríkinu kleift að auka við kröfur sínar í málum sem eru til meðferðar hjá nefndinni, svo framarlega sem það verður ekki metið ríkinu til vanrækslu að hafa ekki gert kröfur sínar í einu lagi í öndverðu og auknar kröfur seinka ekki málsmeðferð óhóflega. Skilyrði um vanrækslu er sett með hliðsjón af 29. gr. laga um meðferð einkamála, nr. 91/1991, um forsendur þess að unnt sé með framhaldsstefnu að auka við fyrri kröfu eða hafa uppi nýja kröfu í einkamáli. Hins vegar er lagt til að óbyggðanefnd verði heimilt að taka til meðferðar svæði sem áður hafa sætt meðferð nefndarinnar hafi nefndin í úrskurði gert athugasemd við kröfugerð ríkisins á svæðinu. Eins og rakið er í skýringum við 4. gr. hefur nefndin í nokkrum úrskurðum vakið athygli á því að kröfugerð ríkisins kunni að hafa gengið of skammt. Gert er ráð fyrir að heimildin einskorðist við þessi tilvik, auk almenninga stöðuvatna. Á grundvelli hennar verður því ekki unnt að fjalla

um önnur landsvæði og ríkið mun ekki geta lýst kröfum að nýju í land sem áður hefur sætt slíkum kröfum en verið úrskurðað eða dæmt eignarland. Þessum takmörkunum er þó ekki ætlað að gilda um almenninga stöðuvatna, enda hefur sjónum ekki verið sérstaklega beint að þeim í fyrri málsmeðferð og mikilvægt er að málsmeðferð vegna þeirra verði samræmd á landinu öllu. Báðar þessar heimildir tengjast því meginmarkmiði laganna að ekki ríki óvissa um eignarréttarlega stöðu lands.

Í fimmta lagi er lagt til að óbyggðanefnd verði heimilað að bæta viðbótarprepi við málsmeðferð í tengslum við landsvæði utan strandlengju meginlandsins og almenninga stöðuvatna. Það feli í sér að þeim sem telja sig eiga eignarréttindi verði í fyrstu gefið færi á að lýsa réttindum sínum við upphaf málsmeðferðar, án þess þó að því fylgi nokkur vanlýsingaráhrif þótt þeir láti það ógert, þ.e. það komi ekki í veg fyrir að þeir geti lýst kröfum síðar. Ríkið geti þá, áður en kröfum um þjóðlendur er lýst, tekið afstöðu til erinda hugsanlegra rétthafa, og þeirra heimilda sem þau styðjast við, og eftir atvikum látið ógert að lýsa kröfum um þjóðlendur á svæðum sem ella kynnu að sæta slíkum kröfum og í framhaldinu viðamikilli og tímafrekri málsmeðferð af hálfu óbyggðanefndar. Markmiðin með því eru að fækka tilfellum þar sem fólk sem kallar til eignarréttinda þarf formlega að gerast aðilar að málum fyrir óbyggðanefnd og jafnframt að stuðla að því að áætlun um verklok óbyggðanefndar standist án þess að slakað sé á kröfum til málsmeðferðarinnar.

Í sjötta lagi er lagt til að rýmkaðar verði heimildir mögulegra rétthafa að landi til að fá endurskoðun á úrlausnum óbyggðanefndar. Það er gert annars vegar með því að slaka á þeim skilyrðum að hafa áður gert kröfur fyrir óbyggðanefnd til að geta fengið mál endurupptekið hjá nefndinni eða úrlausn dómstóla um kröfur. Hins vegar er fallið frá almennum skilyrðum stjórnsýslulaga um tímafresti og samþykki annarra málsaðila til að geta fengið mál endurupptekin fyrir nefndinni.

Miðað er við að lagabreytingarnar taki þegar gildi ef frá er talin sú breyting að færa leyfisveitingar vegna nýtingar á námum og öðrum jarðefnum til sveitarfélaga. Sú lagabreyting taki gildi um næstu áramót.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Gætt hefur verið að ákvæðum 70. gr. stjórnarskrárinnar um réttláta málsmeðferð og 72. gr. stjórnarskrárinnar um vernd eignarréttar við útfærslu á ákvæði um breytta málsmeðferð vegna landsvæða utan strandlengju meginlandsins og almenninga stöðuvatna. Jafnframt hefur verið gætt að sömu ákvæðum við útfærslu ákvæða sem heimila óbyggðanefnd að fjalla aftur um svæði þar sem málsmeðferð er lokið og rýmka heimildir ríkisins til að auka við kröfur sínar undir rekstri mála fyrir nefndinni. Sömu leiðis hefur í öllum framangreindum tilfellum verið gætt ákvæða 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og 1. gr. viðauka nr. 1 við sáttmálann, sbr. lög nr. 62/1994, um annars vegar réttláta málsmeðferð og hins vegar friðhelgi eignarréttar.

5. Samráð.

Drög að áformum um lagasetninguna voru kynnt þeim sveitarfélögum þar sem þjóðlendur liggja í fundarferð ráðuneytisins um landið dagana 3.–7. júní 2019 auk þess sem drög að áformum voru kynnt á fundi samstarfsnefndar um málefni þjóðlendna sem starfar á grundvelli 4. gr. laganna. Þá var haft samráð við óbyggðanefnd við mótun ákvæða sem varða málsmeðferð fyrir nefndinni og drög að þeim ákvæðum kynnt fulltrúa fjármála- og efnahagsráðherra sem fer með fyrirsvar fyrir hönd ráðherra í málum fyrir óbyggðanefnd og dómstólum. Loks voru drög að áformum kynnt á fundi ráðuneytisstjóra 12. júní 2019 og breytingar gerðar í ljósi

áþendinga fjármála- og efnahagsráðuneytisins varðandi mörkun tekna og tilfærslu tekjustofna til sveitarfélaga.

Áform um lagasetningu voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á tímabilinu 27. júní til 12. júlí 2019 og barst umsögn frá Samtökum ferðaþjónustunnar. Í umsögn samtakanna kemur fram að ekki séu gerðar athugasemdir við þá fyrirætlan að færa leyfisveitingar sem varða nýtingu náma og annarra jarðefna til sveitarfélaga. Þó er bent á að rétt sé að taka til skoðunar hvort samræma megi málsmeðferð leyfisveitinga. Í þessu sambandi má geta þess að forsætisráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga hafa gefið út leiðbeiningar fyrir sveitarfélög um gerð samninga um afnot af landi innan þjóðlendna. Þá hefur ráðuneytið mótað stefnu um það hvernig það beitir samþykktarhlutverki sínu þegar sveitarfélög hyggjast veita leyfi fyrir nýtingu lands og landsréttinda í þjóðlendum. Einnig er í umsögninni fullyrt að fyrirsjáanlegt sé að sú breyting er varðar mörkun tekna hafi þau áhrif að ferðaþjónustufyrirtæki muni eiga erfitt með að treysta því að nægilegum fjármunum verði varið til verkefna innan þjóðlendna. Í þessu sambandi er rétt að geta þess að ætlunin er að skarpa enn frekar á því til hvaða verkefna tekjur sveitarfélaga eiga að renna. Ef frá eru taldar tekjur af orkunýtingu renni tekjur innan þjóðlendna til sveitarfélaga og skuli þar með varið til nánar tilgreindra verkefna í þjóðlendum sem m.a. nýtist ferðaþjónustuaðilum.

Drög að frumvarpinu voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á tímabilinu 12.–26. september 2019. Umsagnir bárust frá Samtökum ferðaþjónustunnar, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Samorku, samtökum orku- og veitufyrirtækja.

Í umsögn Samtaka ferðaþjónustunnar var gerð sú athugasemd að víða hjá hinu opinbera væri unnið að reglusetningu sem áformaði gjaldtöku og afnotasamninga sem snerti ferðaþjónustu beint eða óbeint og að hugsanlegt væri að slík áform sköpuðu hættu á að svo langt yrði gengið að það kæmi niður á verðmætasköpun í greininni. Í þessu ljósi óskuðu samtökin eftir því að skýringu væri bætt við umfjöllun um 2. gr. svo að ljóst væri að umfang reglugerðarheimildarinnar yrði háð þeim takmörkunum sem leiða mátti af heildarstefnu í skatta- og gjaldtökumálum og heildarumfangi skatta og gjaldtöku af ferðaþjónustu. Til að koma til móts við þetta sjónarmið samtakanna var athugasemd bætt við umfjöllun um 2. gr. til áréttingar á því hvers eðlis það endurgjald væri sem um ræðir.

Í umsögn Samorku kom fram að virkjunarframkvæmdir kölluðu iðulega á nýtingu náma og jarðefna og ætti slík nýting að falla undir leyfisveitingarhlutverk ráðherra en ekki sveitarfélaga, enda væri sú nýting bundin við virkjunarframkvæmdir. Til að koma til móts við þetta sjónarmið var athugasemd bætt við umfjöllun um 1. gr. þessu til áréttingar.

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga komu einkum fram þrjár athugasemdir. Í fyrsta lagi að tilefni væri til að gera nánari grein fyrir þeim tekjum sem alla jafna hefðu fallið til verkefna innan þjóðlendna. Í öðru lagi var bent á að tryggja þyrfti að heimild til að auka við kröfur og gera nýjar kröfur í landshlutum yrði beitt í hófi og í samræmi við vandaða málsmeðferð. Þar væri ágætt að hafa til hliðsjónar almennar málsmeðferðarreglur einkamála-réttarfars, sbr. 29. gr. laga nr. 91/1991. Loks var í þriðja lagi settur fyrirvari við málsmeðferð þegar óbyggðanefnd tekur landsvæði utan strandlengju meginlandsins til meðferðar.

Þar sem ekki liggja fyrir nákvæmir útreikningar á heildartekjum ríkis og sveitarfélaga innan þjóðlendna er ekki unnt að fjalla nánar en nú þegar er gert í greinargerðinni um tekjur af nýtingu lands og hvers konar landsréttinda og hlunninda innan þjóðlendna. Þó skal bent á að í árlegum skýrslum ráðherra til Alþingis á grundvelli 5. mgr. 3. gr. laganna er gerð grein fyrir tekjum sem til falla ár hvert í þjóðlendum.

Tekið var undir það sjónarmið að ríkið skyldi beita hóflega heimildum til að auka við kröfur og gera nýjar kröfur í landshlutum þar sem málsmeðferð væri lokið, enda var slíkt ávallt

ætlunin, þó þannig að ekki væri hvíkað frá því meginmarkmiði að útrýma eigendalausum svæðum. Til að hnykkja á þessu var því bætt við b-lið 4. gr. frumvarpsins að heimild fyrir ríkið til að auka við kröfur væri bundin því skilyrði að það yrði ekki metið ríkinu til vanrækslu að hafa ekki gert kröfur sínar í einu lagi í öndverðu. Það skilyrði miðast við 29. gr. laga um meðferð einkamála, sbr. ábendingu sambandsins.

Ekki var hins vegar fallist á að lög um skipulag haf- og strandsvæða, nr. 88/2018, eða skipulagslög, nr. 123/2010, kynnu að vera því til fyrirstöðu að ráðast í umræddar lagabreytingar hvað varðar eyjar og sambærileg landsvæði, enda er úrlausn um eignarréttarlega stöðu lands á grundvelli laganna óháð því hvernig skipulagsvaldi er háttað á viðkomandi svæði. Þótt hálendissvæði hafi verið í forgrunni við setningu laganna árið 1998, sbr. greinargerð með frumvarpi því er varð að þeim lögum, er áréttað að ekki er að finna neina stoð í lögunum fyrir fullyrðingu um að þau taki ekki til haf- og strandsvæða, þ.e. lands sem er ofansjávar á þeim svæðum. Lögin gilda því innan íslenskrar lögsögu í heild, rétt eins og önnur sett lög frá Alþingi. Þá er mikilvægt að áréttast að ekki er verið að fella eyjar, sker og sambærileg landsvæði utan strandlengju meginlandsins undir gildissvið laganna með þeirri breytingu sem lögð er til. Þau falla þegar undir lögin og verða að óbreyttum lögum tekin til meðferðar hjá óbyggðanefnd eins og önnur svæði. Eingöngu er lögð til einföldun á málsmeðferð fyrir nefndinni sem er ekki síst til hagsbóta fyrir landeigendur sem telja sig eiga eignarréttindi á þessum svæðum. Loks er ekki tekið undir það sjónarmið að ekki sé knýjandi þörf á umræddri breytingu, enda mun það seinka málsmeðferð óbyggðanefndar með tilheyrandi kostnaði fyrir ríkið og ekki síður vera íþyngjandi fyrir landeigendur sem telja sig eiga eignarréttindi ef málsmeðferð á þessum svæðum verður með hefðbundnu sniði.

6. Mat á áhrifum.

Lagt hefur verið mat á verðmæti þeirra samninga sem í gildi eru milli nýtingaraðila lands og landsréttinda samkvæmt samningum um námur og nýtingu annarra jarðefna og ríkisins. Verðmæti þessara samninga eru tæpar 30 millj. kr. árlega næstu tíu árin. Áætlun um verðmæti samninganna á mati á því hversu mikið magn efnis er áætlað að taka úr þeim námum sem um ræðir. Ljóst er þó að um er að ræða neikvæða tekjubreytingu fyrir ríkissjóð sem nemur þeirri upphæð. Búast má við að ríkið verði af frekari tekjum vegna hugsanlegrar nýtingar náma og annarra jarðefna sem sveitarfélög munu veita leyfi fyrir í framtíðinni á grundvelli þeirrar lagabreytingar sem lögð er til. Samkvæmt öðrum tillögum frumvarpsins er þó gert ráð fyrir að þessar tekjur falli til verkefna í þjóðlendum og er skert á upptalningu þeirra. Tekjurnar munu því nýtast öllum landsmönnum og geta komið í stað annarra fjárveitinga til innviðauppbýggingar í þjóðlendum af hálfu ríkisins. Þá er áætlun óbyggðanefndar um starfslok nefndarinnar að finna í gildandi fjármálaáætlun og byggist hún á þeirri forsendu að þær lagabreytingar sem lagðar eru til varðandi málsmeðferð nefndarinnar verði að veruleika.

Fjárhagsáhrifin eru varanleg varðandi yfirfærslu á leyfisveitingum til að nýta námur og önnur jarðefni, en tímabundin vegna starfa óbyggðanefndar þar sem í fjármálaáætlun er miðað við starfslok nefndarinnar árið 2024.

Fyrirhugaðar lagabreytingar sem lúta að málsmeðferðarreglum óbyggðanefndar eru til þess fallnar að auka líkur á að kostnaðaráætlun vegna starfa nefndarinnar samkvæmt fjármálaáætlun standist og að ekki komi til fyrirsjáanlegrar útgjaldaaukningar vegna málsmeðferðar, m.a. í tengslum við eyjar og sker, að óbreyttum lögum. Heimild nefndarinnar til að fjalla aftur um svæði þar sem málsmeðferð er lokið kann aftur á móti að hafa einhvern kostnaðarauka í för með sér og hið sama gildir um heimild ríkisins til að auka við þjóðlendukröfur undir rekstri

mála. Ekki er búist við því að rýmkaðar heimildir rétthafa lands til að bera úrskurði óbyggðanefndar undir dómstóla eða fá þá endurupptekna fyrir nefndinni hafi teljandi fjárhagsleg áhrif á ríkissjóð.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að fella nýtingu náma og annarra jarðefna undir leyfisveitingarhlutverk sveitarfélaga sem hafa þjóðlendur innan stjórnsýslumarka sinna. Áfram mun þó þurfa samþykki forsætisráðherra fyrir nýtingu á námum og öðrum jarðefnum og lagt til að það samþykki takmarkist ekki við nýtingu sem á að vara lengur en í 12 mánuði, eins og á við um aðrar leyfisveitingar af hálfu sveitarfélaga, sem tryggir samræmi við nýtingu lands og landsréttinda á landinu öllu og jafnframt að nýting lands og landsréttinda sé í sátt við íbúa sveitarfélaga og í samræmi við sjónarmið um náttúruvernd í þjóðlendum. Mikið rask getur fylgt slíkri nýtingu og því er mikilvægt að hún sé í öllum tilvikum háð samþykki ráðherra. Það stendur sveitarfélögum nær en ríkinu að veita leyfi fyrir slíkri nýtingu þar sem það rask sem er samfara henni getur haft mikil áhrif á nærumhverfi sveitarfélaga. Því er mikilvægt að tryggja að nýtingunni sé vel fyrir komið í sátt við íbúa sveitarfélaganna og með náttúruvernd í þjóðlendum í huga. Þá liggur leyfisveiting fyrir orkunýtingu hjá ríkinu og rétt þykir að einskorða leyfisveitingarhlutverk ríkisins við þá þætti sem varða hagsmuni allra landsmanna í meira mæli en staðbundna nýtingu náma og annarra jarðefna. Nýting jarðefna og annað jarðrask sem er í beinum tengslum við orkunýtingu innan þjóðlendna telst þó vera nauðsynleg afnot af landi til hagnýtingar á þeim orkuréttindum og fellur því undir leyfisveitingarhlutverk ráðherra, sbr. síðari málslíð 2. mgr. 3. gr. laganna.

Jafnframt er lagt til að ákvæði um mörkun tekjustofna ríkisins verði felld úr lögnum og að þau verði þannig í samræmi við þá meginreglu laga um opinber fjármál að ekki séu markaðir tekjustofnar í einstökum lögum. Þannig er í 1. mgr. 51. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015, kveðið á um skilgreiningu og flokkun tekna samkvæmt alþjóðlegum staðli Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um fjármál hins opinbera, svokölluðum GFS-staðli (e. Government Finance Statistics Manual) sem byggist á þjóðhagsreikningakerfi Sameinuðu þjóðanna. Í 3. mgr. 51. gr. sömu laga er mælt fyrir um að auk tekjufærslu hjá ríkissjóði skuli rekstrartekjur ríkisaðila í A-hluta tekjufærðar í reikningum þeirra. Af þessum ákvæðum leiðir að allar aðrar tekjur skuli eingöngu færast til tekna í yfirliti fyrir ríkissjóð í heild. Í ljósi þessa er rétt að fella brott ákvæði laga um þjóðlendur sem fjalla um tekjur sem markaðar eru tilteknum verkefnum.

Samhliða þessari breytingu verður ákvæði sem mælir sérstaklega fyrir um endurskoðun Ríkisendurskoðunar á reikningum um innheimtu og ráðstöfun tekna af þjóðlendum óþarft. Eftir brottfall þess byggist endurskoðun og eftirlit með tekjum sem til falla innan þjóðlendna og ráðstöfun þeirra á ákvæðum laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga.

Loks er skerpt enn frekar á þeim verkefnum sem verja skal tekjum sveitarfélaga innan þjóðlendna til. Þannig er lagt til að tekjum, sem til sveitarfélaga falla vegna nýtingar lands og landsréttinda, skuli jafnframt verja til uppbyggingar innviða, sem er afar brýnt verkefni í ljósi fjölgunar ferðamanna sem heimsækja staði innan þjóðlendna og álags sem því fylgir, oft á viðkvæmum svæðum innan þjóðlendna. Einnig er lagt til að slíkar tekjur renni til skipulagsáætlanagerða sem eru grundvöllur allrar stefnumótunar um uppbyggingu innviða innan þjóðlendna enda eru mörg smærri sveitarfélög vanbúin að takast á við það brýna og viðamikla verkefni svo að vel sé.

Um 2. gr.

Með því að fella brott ákvæði um að tekjum sem renna til ríkisins vegna nýtingar lands og landsréttinda innan þjóðlendna skuli varið til tiltekinna verkefna verður ákvæði lokamálsliðar 1. mgr. 4. gr. laganna í raun óþarft, enda fellur það þá í hlut ráðherra að gera tillögur að úthlutun tekna sem til falla í þjóðlendum í endurskoðaðri fjármálaáætlun ár hvert sem síðan endurspeglast í fjárlögum hvers árs. Því er lagt til að ákvæðið verði felld brott.

Þá er lagt til að skerpt verði á reglugerðarheimild 4. gr. laganna og ráðherra veittar skýrar heimildir til að mæla nánar fyrir um ýmis atriði í reglugerð sem nauðsynlegt er að komi fram í samningum um nýtingu lands og hvers konar landsréttinda og hlunninda innan þjóðlendna. Eru það einkum atriði eins og endurgjald fyrir afnotin, til hve langs tíma samningar eru gerðir og rétt eða skyldu til að leysa til sín mannvirki sem afnotunum fylgja í lok leigutíma ef svo ber undir. Þá er gerð tillaga um heimild ráðherra til að mæla fyrir um auglýsingaskyldu sem leiðir af sjónarmiðum stjórnsýsluréttar um jafnræði og gagnsæi þegar landi og landsréttindum innan þjóðlendna er tímabundið úthlutað.

Endurgjald samkvæmt þessari grein felur í sér samningsbundið gjald, milli þess sem afnotin hlýtur og afnotin veitir, fyrir heimildina til að nýta land og hvers konar landsréttindi og hlunnindi í þjóðlendu. Byggist það samningsbundna endurgjald á boði þess sem afnotin hlýtur að undangengnu auglýsingarferli þar sem bjóðandi hefur væntanlega tekið tillit til þess kostnaðar sem líklegt sé að falli vegna afnotanna, þar á meðal annarrar skattlagningar og gjalddöku af hálfu opinberra aðila. Ekki er því ætlunin að mæla fyrir um gjalddöku í reglugerð sem annaðhvort má flokka sem skatt eða gjald í skilningi 40. og 77. gr. stjórnarskrár eða þjónustugjald vegna kostnaðar við að veita tiltekna þjónustu af hálfu sveitarfélaga eða ríkis. Þess í stað er eingöngu ætlunin að veita ráðherra heimild til að setja í reglugerð leiðbeinandi ákvæði um almennt fyrirkomulag gjalddöku.

Um 3. gr.

Í gildandi fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að óbyggðanefnd ljúki verkefni sínu árið 2024 og byggist það á starfsáætlun nefndarinnar. Sú áætlun er þó háð óvissu, enda útilokað að segja fyrir fram til um umfang ágreiningsmála á einstökum svæðum. Í samræmi við það er lagt til að lögfest verði að stefnt skuli að verklokum árið 2024 í stað hins úrelta ártals 2015.

Verkefni óbyggðanefndar hefur reynst mun viðameira en talið var þegar henni var komið á fót árið 1998. Kemur það einkum til af gríðarlegum fjölda skjala sem þurft hefur að rannsaka vegna ágreiningsmála fyrir nefndinni, tímafrekri gagnaöflun, flóknum álitaefnum og fjölda ágreiningssvæða. Þar við bætist að hægt var verulega á starfsemi nefndarinnar um margra ára skeið vegna niðurskurðar á fjárheimildum sem gripið var til árið 2009. Engu að síður er verkefni óbyggðanefndar langt komið en nefndin hefur lokið umfjöllun um 12 af 16 svæðum á meginlandinu, sem eru rúmlega 88% af flatarmáli þess (svæði 1–9B). Nefndin skipti landinu upphaflega í 11 hluta en síðar var nokkrum þeirra skipt í smærri einingar þannig að svæðin urðu 16, að frátöldum þeim landsvæðum sem liggja utan strandlengju meginlandsins, þ.e. eyjum, skerjum og öðrum landfræðilegum einingum umhverfis landið. Af þeim hluta landsins sem nefndin hefur lokið meðferð á teljast 43,5% til þjóðlendna en 56,5% eru eignarlönd, að teknu tilliti til endanlegra niðurstaðna dómstóla. Heildarfjöldi skjala sem lögð hafa verið fram og rannsökuð við meðferð óbyggðanefndar á svæðum 1–9B er 25.176, að meðtöldum framlögðum hliðsjónargögnum. Öll skjöl sem þýðingu geta haft þarf að rannsaka til hlítar til að tryggja réttar niðurstöður. Fjölda mála hefur verið skotið áfram til dómstóla og hefur Hæstiréttur kveðið upp 68 dóma á sviði þjóðlendumála fram til þessa.

Ljóst er að þegar óbyggðanefnd hefur lokið því verki sem lögin mæla fyrir um verður starfsemi nefndarinnar í núverandi mynd lögð niður. Þá verður þó að gæta þess að áfram verði unnt að endurupptaka á stjórnsýslustigi úrskurði óbyggðanefndar sem ekki hafa sætt endurskoðun dómstóla. Ekki er þó tímabært á þessu stigi að lögfesta ákvæði þar að lútandi.

Um 4. gr.

Lagt er til að tvær nýjar málsgreinar bætist við 10. gr. laganna. Viðbæturnar varða annars vegar möguleika ríkisins til að auka við þjóðlendukröfur undir rekstri mála fyrir óbyggðanefnd og hins vegar lögfestingu sérstakrar heimildar fyrir óbyggðanefnd til að taka til meðferðar svæði sem áður hafa sætt meðferð nefndarinnar, hafi nefndin gert athugasemd við kröfugerð ríkisins þar um, auk almenninga stöðuvatna.

Hvað hið fyrrnefnda varðar hefur staða málsaðila hingað til verið ólík þar sem ríkið hefur ekki átt þess kost að auka við kröfur sínar en gagnaðilar þess hafa hins vegar getað komið að nýjum og auknum kröfum meðan á málsmeðferð stendur. Það byggist m.a. á 3. mgr. 13. gr. laganna þar sem segir að komi það fram við meðferð máls að aðili, sem kunni að telja til eignarréttinda, hafi ekki lýst kröfum sínum skuli nefndin hafa frumkvæði að því að kanna hvort hann falli frá tilkalli, en ella gefa honum kost á að gerast aðili máls. Þannig er lögð sú skylda á nefndina að vekja athygli hugsanlegra réttihafa á málsmeðferðinni og gefa þeim kost á málsaðild með lýsingu krafna, óháð því hvort formlegir kröfulýsingarfrestir eru liðnir. Þetta hefur nefndin nokkrum sinnum gert, t.d. í málum nr. 1/2014, hluti fyrrum Norðurárdalshrepps, og nr. 4/2014, Arnarvatnsheiði, Geitland og Langjökull. Eðli máls samkvæmt á möguleikinn bara við um aðra réttihafa en ríkið, enda á ríkið ávallt aðild að málum fyrir óbyggðanefnd frá upphafi. Bæði með hliðsjón af þessu og í ljósi þess að málsmeðferðinni er ekki ætlað að fella niður eignarréttindi sem eru fyrir hendi hefur óbyggðanefnd einnig veitt mögulegum réttihöfum að landi svigrúm til að koma að nýjum og auknum kröfum þótt langt sé liðið á málsmeðferð nefndarinnar í viðkomandi máli. Staða ríkisins hefur verið þengri eins og reifað er hér á eftir.

Samkvæmt dómum Hæstaréttar í þjóðlendumálum, einkum dómi frá 16. maí 2007 í máli nr. 571/2006 (Rangárvallaafréttur), er óbyggðanefnd bundin af kröfugerð aðila við úrlausn mála og getur því ekki úrskurðað um þjóðlendur á öðrum svæðum en þeim sem kröfur ríkisins ná til. Kröfum ríkisins er lýst á því stigi málsmeðferðar þegar gagnaöflun vegna viðkomandi svæðis er einungis lokið að hluta, enda er leit í sumum heimildaflokkum það seinleg að ógerlegt væri að koma henni við án þess að takmarka hana við þau svæði sem þjóðlendukröfur varða nema ætla mun lengri tíma til verksins en hingað til hefur tíðkast. Við gagnaöflun sem á sér stað eftir að kröfum ríkisins er lýst geta komið fram skjöl sem breyta forsendum kröfugerðar og benda í sumum tilvikum til þess að þjóðlendukröfur ríkisins hefðu átt að taka til stærra svæðis eða fleiri svæða. Að óbreyttum lögum eru verulegar skorður reistar við aukningu krafna ríkisins eftir að upphaflegar kröfur hafa hlotið kynningu skv. 2. mgr. 10. gr. og 12. gr. laganna, sbr. t.d. úrskurð óbyggðanefndar í máli nr. 3/2008 (Hörgárbyggð austan Öxnadalsár) og dóma Héraðsdóms Norðurlands eystra frá 11. október 2013 í máli nr. 71/2010 (Vaskárdalur), frá 14. sama mánaðar í máli nr. 75/2010 (Almenningur í Öxnadal) og frá 15. sama mánaðar í máli nr. 74/2010 (syðri hluti Bakkasels). Þar var því hafnað að kröfur ríkisins sem komu fram eftir tiltekið tímamark yrðu teknar til meðferðar og dómarnir standa allir óraskaðir af Hæstarétti. Þessi réttarstaða getur leitt til þess að svæði sem ættu að teljast til þjóðlendna samkvæmt almennum sönnunarreglum verði ekki úrskurðuð þjóðlendur vegna þess hvernig kröfum ríkisins var upphaflega hagað. Því þykir rétt að gera ríkinu kleift að auka við kröfur sínar við meðferð mála hjá óbyggðanefnd. Lagt er til að sú heimild verði útfærð þannig að það

verði lagt í hendur óbyggðanefndar að ákvarða hvort hinar auknu kröfur komi til úrlausnar í málinu og nefndin skuli þá sérstaklega líta til þess að það verði ekki metið ríkinu til vanrækslu að hafa ekki gert kröfur sínar í einu lagi í öndverðu og að hinar auknu kröfur seinki ekki málsmeðferð um of. Fyrirnefnda skilyrðið byggist á 29. gr. laga um meðferð einkamála, nr. 91/1991, um forsendur þess að unnt sé með framhaldsstefnu að auka við fyrri kröfu eða hafa uppi nýja kröfu í einkamáli. Síðarnefnda skilyrðið tengist svo framhaldi ákvæðisins þar sem fram kemur að um kynningu á auknum kröfum og kröfulýsingarfrest annarra á móti fari eins og þegar kröfum er lýst upphaflega, sem felur m.a. í sér að veita þarf öðrum minnst þriggja mánaða frest til að bregðast við auknum kröfum ríkisins. Því er ljóst að varla yrði unnt að heimila að auknar kröfur kæmust að á hvaða stigi málsmeðferðarinnar sem er, án þess að það seinkaði henni um of.

Hvað varðar heimild óbyggðanefndar til að fjalla um svæði sem áður hafa sætt meðferð hennar er markmiðið að stuðla að því að niðurstöður ráðist af efnislegu mati á fyrirliggjandi heimildum og öðrum atriðum sem geta haft áhrif á sönnunarmat, fremur en því að svæði hafi orðið út undan í upphaflegri kröfugerð ríkisins vegna mistaka eða vegna þess að þýðingarmikil gögn voru ekki komin fram þegar kröfum var lýst, sbr. umfjöllun um gagnaöflun hér að fram- an. Lagt er til að slík heimild verði bundin svæðum þar sem óbyggðanefnd hefur í úrskurðum gert athugasemdir við kröfur ríkisins, auk almenninga stöðuvatna, en í nokkrum úrskurðum hefur óbyggðanefnd vakið máls á því að tiltekin svæði sem féllu utan við kröfur ríkisins kynnu einnig að vera utan eignarlanda. Nefndinni var þó ekki heimilt að rannsaka svæðin nánar vegna þess að ekki voru uppi kröfur frá ríkinu þar að lútandi. Því leikur enn vafi á um hvort þau eru háð beinum eignarrétti. Fram til þessa er um að ræða úrskurði óbyggðanefndar í málum:

- nr. 1/2005 (Fljótsdalur og Jökuldalur austan Jökulsár á Jökuldal) hvað varðar annars vegar austurmörk Skriðuklausturs gagnvart afréttarsvæðunum Rana og Undir Fellum og hins vegar austurmörk Valþjófsstaðar gagnvart svokölluðum Vesturöræfum,
- nr. 4/2005 (Svalbarðshreppur, Þórshafnarhreppur og Skeggjastaðahreppur) hvað varðar annars vegar nyrsta hluta Grímólfsártungu og hins vegar Kverkártungu,
- nr. 2/2008 (Eyjafjarðarsveit vestan Eyjafjarðarár) hvað varðar fjallendi vestan Urðarvatna,
- nr. 3/2008 (Hörgárbyggð austan Öxnadalsár) að því er varðar merki Vaskárdals, Almennings og Bakkasels,
- nr. 5/2008 (Húnavatnshreppur austan Blöndu og Skagafjörður vestan Vestari-Jökulsár, ásamt Hofsjökli) hvað varðar annars vegar landsvæði norðan Eyvindarstaðaheiðar og hins vegar Hraunin svonefndu austan Eyvindarstaðaheiðar,
- nr. 1/2013 (Skagi) hvað varðar annars vegar austasta hluta Skálahnjúks og hins vegar mörk Skrapatunguafréttar,
- nr. 2/2013 (Húnavatnshreppur) hvað varðar annars vegar mörk milli Auðkúlu og Auðkúluheiðar og hins vegar hluta af svæðinu milli Kornsár og Kleppukvíslar, og
- nr. 1/2014 (landsvæði milli Hítarvatns og Fossdalsár) hvað varðar annars vegar norðausturmerki Svarfhóls og hins vegar svæði austan Hítardals.

Til að ná því markmiði að skera úr um mörk þjóðlendna og eignarlanda á landinu öllu er mikilvægt að taka af öll tvímæli um að nefndinni sé heimilt að taka svæði af þessu tagi til meðferðar. Með því er ekki vegið að eignarréttindum sem njóta verndar skv. 72. gr. stjórnar-skrárinnar og 1. gr. 1. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, enda verða eftir sem áður virt þau eignarréttindi sem sannanlega eru til staðar á viðkomandi svæð- um. Niðurstaða um hvort svæðin eru í reynd þjóðlendur eða eignarlönd ræðst sem endranær af mati á gögnum sem koma fram, innan marka kröfugerðar. Tekið skal fram að ríkið getur

ekki á grundvelli þessarar heimildar afmarkað kröfur sínar þannig að þær nái inn á land sem áður hefur sætt slíkum kröfum, enda væri þá um tvöfalda málsmeðferð að ræða sem vafi er á að samræmdist 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994.

Undantekning frá skilyrðinu um að kröfur hafi ekki verið gerðar á viðkomandi svæði eru almenningar stöðuvatna innan stærri svæða sem sætt hafa þjóðlendukröfum af hálfu ríkisins en verið úrskurðuð eignarlönd, svo framarlega sem kröfugerð og annar málalilbúnaður ríkisins hefur þá ekki beinst að almenningunum sérstaklega. Í slíkum tilvikum verður vart talið að um sé að ræða tvöfalda málsmeðferð sem ekki fái staðist. Mikilvægt þykir með tilliti til jafnræðis-reglu að almenningar stöðuvatna á landinu öllu sæti sams konar málsmeðferð.

Almenningar stöðuvatna eru sérstaklega nefndir hér vegna þeirrar sérstöðu sem þeir hafa í eignarréttarlegu tilliti. Í 1. tölul. 4. mgr. 1. gr. vatnalaga, nr. 15/1923, sbr. 1. gr. laga nr. 132/2011, er almenningur skilgreindur sem sá hluti vatns sem liggur fyrir utan netlög landareigna. Þá eru netlög skilgreind í 17. tölul. sömu málsgreinar sem vatnsbotn 115 metra út frá bakka stöðuvatns eða vatnsfalls sem fasteign liggur að. Sambærilegar skilgreiningar á þessum hugtökum er einnig að finna í 2. og 30. tölul. 3. gr. laga um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006. Þá kemur fram í 1. mgr. 4. gr. vatnalaga að vatnsbotn fylgi þeim bakka sem hann verður talinn framhald af, 115 metra út í vatn (netlög). Af athugasemdum við þá grein í frumvarpi til laganna verður ótvírætt ráðið að gengið hafi verið út frá því að aðliggjandi fasteignir næðu ekki lengra út í stöðuvötn en næmi netlögnum. Niðurstaða dóms Hæstaréttar sem birtur er á bls. 182 í dómasafni réttarins 1981 (Mývatnsbotn) er í samræmi við þetta. Samkvæmt þessu verður að telja að almenningar stöðuvatna teljist að jafnaði til landsvæða utan eignarlanda í skilningi 1. gr. laga nr. 58/1998 og eigi því að falla í flokk þjóðlendna samkvæmt lögnum, nema þar hafi sérstaklega stofnast til eignarréttinda, svo sem á grundvelli hefðar, sbr. lög um hefð, nr. 46/1905.

Þrátt fyrir þetta hafa ekki komið fram sérstakar kröfur af hálfu ríkisins um þjóðlendur í almenningum stöðuvatna í þeim landshlutum þar sem óbyggðanefnd hefur lokið málsmeðferð og hafa þeir því ekki verið úrskurðaðir þjóðlendur, að frátöldum þeim tilvikum þar sem vötnin eru innan marka stærri svæða sem úrskurðuð hafa verið þjóðlendur á öðrum grundvelli. Í úrskurði óbyggðanefndar í máli nr. 4/2018 (Fjalllendið milli Elliða og Lágafells auk Baulárvala), sem kveðinn var upp 15. ágúst 2019, kom fram að nefndin teldi ekki fært að úrskurða um þjóðlendu í almenningi stöðuvatns sem þar var innan afmörkunar kröfu ríkisins um þjóðlendu á stærra svæði. Var sú afstaða nefndarinnar rökstudd með vísan til þess að ekki yrði ráðið af þeim gögnum sem varða undirbúning þess að lög um þjóðlendur voru sett að litið hefði verið til almenninga stöðuvatna í því sambandi og framkvæmd laganna hefði einnig endurspeglad það. Á þeim svæðum sem nefndin hefði fjallað um til þessa væru fjölmörg dæmi um stöðuvötn sem væru það stór að þar gætu verið almenningar, þ.e. breiðari en 230 metrar. Þessi vötn væru ýmist innan eða utan svæða sem kröfur íslenska ríkisins um þjóðlendur hefðu lotið að. Í þeim tilvikum þar sem vötnin hefðu verið innan marka þjóðlendukrafna hefði málalilbúnaður ríkisins ekki lotið sérstaklega að almenningum þeirra heldur byggst á því að vötnin væru, ýmist að hluta eða heild, innan stærri svæða sem væru þjóðlendur á öðrum grundvelli. Að sama skapi hefðu úrlausnir óbyggðanefndar ráðist af stöðu viðkomandi svæða og ekki hefði verið úrskurðað um almenninga vatnanna sérstaklega. Þá hefði ríkið ekki gert varakröfu í málinu um að almenningur viðkomandi stöðuvatns væri þjóðlenda. Enn fremur yrði að telja sjónarmið um jafnræði mæla gegn því að úrskurðað yrði um þjóðlendu í almenningi vatnsins án þess að aðrir almenningar stöðuvatna sættu sams konar málsmeðferð og rannsókn. Að teknu tilliti til þessara atriða væri að mati nefndarinnar eðlilegra að úrlausn um almenninga stöðuvatna á landinu færi eftir atvikum fram með heildstæðum hætti síðar og í ljósi þess

hvernig lög um þjóðlendur hefðu hingað til verið framkvæmd að þessu leyti kynni laga-breyting, þar sem tekin væru af tvímæli um afstöðu löggjafans til þessa, að vera æskilegur undanfari þeirrar vinnu.

Af framansögðu verður sú ályktun dregin að ekki fáið úrlausn um eignarréttarlega stöðu almenninga stöðuvatna á grundvelli laga um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og af rétta nema óbyggðanefnd verði fengin lagaheimild til að fjalla heildstætt um þá á landsvísi. Þar sem almenningar stöðuvatna eru utan merkja aðliggjandi fasteigna samkvæmt fyrrgreindum reglum vatnalaga væri mögulegt að slá því föstu með lagasetningu að almenningar stöðuvatna væru þjóðlendur, án þess að gera ráð fyrir málsmeðferð hjá óbyggðanefnd vegna þeirra. Það þykir þó ekki ákjósanleg leið því að þrátt fyrir reglur vatnalaga er ekki hægt að útiloka fyrir fram að stofnast hafi til eignarréttinda í einstökum almenningum vatna, svo sem á grundvelli hefðar. Með þeirri leið sem hér er valin er tryggt að rannsakað verði hvort svo sé og mögulegir réttthafar eigi þess kost að lýsa réttindum sínum áður en skorið er úr um stöðu almenninganna. Þá er til þess að líta að veiðiréttindi í almenningum vatna tilheyra aðliggjandi fasteignum skv. 6. gr. laga um lax- og silungsveiði. Reynist almenningarnir vera þjóðlendur eru veiðiréttindi þar eignarréttindi innan þjóðlendna sem óbyggðanefnd úrskurðar um skv. c-lið 7. gr. þjóðlendulaga og málsmeðferðinni sem hér er lögð til er því jafnframt ætlað að tryggja að þau réttindi séu virt.

Þær tvær nýju málsgreinar sem hér hefur verið fjallað um tengjast. Með því að heimila ríkinu að auka við kröfur í málum sem eru til meðferðar hjá óbyggðanefnd má ætla að þá dragi úr líkum á að nefndin þurfi að fjalla um nýjar kröfur í viðkomandi landshluta síðar. Í lok síðari málsgreinarinnar er áréttað að málsmeðferð óbyggðanefndar í viðkomandi málum verði óbreytt sem felur m.a. í sér að nefndinni verður eftir sem áður skylt að kynna kröfur ríkisins, leita eftir gagnkröfum og rannsaka málin til hlítar.

Um 5. gr.

Lagt er til að við lögina bættist ný grein sem gefi færi á viðbótarþrepi í málsmeðferð óbyggðanefndar hvað varðar annars vegar landsvæði utan strandlengju meginlandsins og hins vegar almenninga stöðuvatna. Markmiðin með því eru að fækka tilfellum þar sem fólk sem kallar til eignarréttinda þarf formlega að gerast aðilar að málum fyrir óbyggðanefnd og jafnframt að stuðla að því að áætlun um verklok óbyggðanefndar standist án þess að slakað sé á kröfum til málsmeðferðarinnar.

Ljóst er að allt land innan landhelgi Íslands, eins og hún er afmörkuð í 1. gr. laga um landhelgi, aðlægt belti, efnahagslögsögu og landgrunn, nr. 41/1979, sætir þeirri málsmeðferð sem lög nr. 58/1998 mæla fyrir um, enda er ekki aðrar landfræðilegar takmarkanir að finna þar að lútandi í síðarnefndu lögunum. Þá er mælt fyrir um það í 1. mgr. 1. gr. laga um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, nr. 73/1990, að íslenska ríkið sé eigandi allra auðlinda á, í eða undir hafsbotninum utan netlaga og svo langt til hafs sem fullveldisréttur Íslands nær. Skv. 3. mgr. 1. gr. sömu laga, sbr. 1. gr. laga nr. 101/2000, merkir hugtakið netlög í lögunum sjávarbotn 115 metra út frá stórstraumsfjöruborði landareignar. Það er einnig í samræmi við skilgreiningu sama hugtaks í öðrum lögum, sbr. t.d. 3. mgr. 2. gr. laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998, 18. mgr. 2. gr. jarðalaga, nr. 81/2004, og 30. tölul. 3. gr. laga um lax- og silungsveiði, nr. 61/2006. Af þessu leiðir að allt land innan íslenskrar landhelgi, sem er ofansjávar á stórstraumsfjöru, getur verið andlag eignarréttinda og þá annaðhvort eignarland eða þjóðlenda í skilningi laga nr. 58/1998. Í því tilliti skiptir ekki máli hvort um er að ræða eyjar, sker, hólma, dranga eða aðrar landfræðilegar einingar sem

uppfylla framangreind skilyrði. Því er farin sú leið hér að vísa einfaldlega til þessara svæða sem landsvæða utan strandlengju meginlandsins.

Ekki liggja fyrir nákvæmar upplýsingar um fjölda þeirra landfræðilegu eininga sem eru ofan sjávarmáls á stórstraumsfjöru. Þó liggur fyrir að yfir 10.000 eyjar og sker við strendur Íslands hafa verið teiknuð inn í kortagrunna en einungis lítill hluti þeirra ber nafn. Ætla má að það kynni að reynast afar tímafrekt að viðhafa sams konar málsmeðferð vegna þeirra og tíðkast hefur vegna meginlandsins. Sú málsmeðferð felst m.a. í því að óbyggðanefnd tekur tiltekinn landshluta til meðferðar og gefur hlutaðeigandi ráðherra frest til að lýsa þar kröfum um þjóðlendur, sbr. 1. mgr. 10. gr. laganna. Samhliða hefur óbyggðanefnd frumkvæði að því að afla gagna um eignar- og afnotaréttindi yfir landi í viðkomandi landshluta, sbr. 5. mgr. sömu greinar. Á grundvelli gagna sem koma fram lýsir hlutaðeigandi ráðherra svo kröfum ríkisins um þjóðlendur í viðkomandi landshluta. Þegar þar er komið sögu er gagnaöflun vegna viðkomandi landshluta þó einungis lokið að hluta, enda leit í sumum gagnaflokkum það seinleg að nær ógerlegt að gera tæmandi leit nema hún takmarkist við þau svæði í viðkomandi landshluta sem kröfur ríkisins um þjóðlendur lúta að, eins og gert hefur verið. Nánar tiltekið þá er öflun gagna úr tilteknum gagnaflokkum vegna viðkomandi landshluta í heild lokið, svo sem úr landamerkjabókum, þegar kröfur ríkisins eru gerðar og á þeim grundvelli er unnt að kortleggja ákveðin svæði sem ljóst þykir að séu eignarlönd. Kröfum ríkisins um þjóðlendur er þá lýst í þau svæði sem fram komin gögn benda til að séu utan eignarlönda að mati hlutaðeigandi ráðherra. Leit í þeim gagnaflokkum sem eftir standa takmarkast svo við þau svæði sem þjóðlendu-kröfurnar lúta að, auk aðliggjandi svæða, og tekur m.a. til gagnaflokka sem örðugt væri að leita í nema beina leitinni sérstaklega og einungis að þeim landsvæðum sem þjóðlendu-kröfurnar snerta. Á þessu stigi grundvallast leitin m.a. á listum yfir nöfn viðkomandi jarða og annarra landsvæða.

Ef sams konar málsmeðferð væri viðhöfð vegna eyja og skerja fæli það líkast til í sér að í upphafi þyrfti að leita gagna um allar eyjar og sker úti fyrir ströndum landsins í þeim gangaflokkum sem venjan er að leita í á því stigi málsmeðferðarinnar. Sú gagnaöflun væri ekki einskorðuð við tiltekinn landshluta eða sýslu heldur tæki hún til gagna af landinu öllu, enda hafa allar sýslur landsins legið að sjó og ekki hægt að útiloka fyrir fram að í gögnum þaðan finnist heimildir um eignarréttindi úti fyrir ströndum þeirra. Í mörgum tilvikum getur verið um það að ræða að eignarréttindi á eyjum og skerjum fylgi jörðum á meginlandinu, einkum sjávarjörðum. Þessi leit þyrfti því í það minnsta að taka til allra jarða sem eiga land að sjó, a.m.k. ef einhverjar líkur eru á að þar sé að finna eyjar, sker eða aðrar landfræðilegar einingar úti fyrir ströndinni. Að auki þyrfti leitin eftir atvikum að ná til heimilda um ýmsar jarðir sem ekki liggja að hafi en kunna að hafa átt réttindi á eyjum eða skerjum eða annars staðar utan strandlengju meginlandsins og stofnanir sem vísbendingar finnast um að hafi átt slík réttindi, svo sem kirkjur. Við blasir að þess háttar leit gæti reynst afar viðamikil og tímafrek.

Til að bregðast við fyrirsjáanlegu umfangi gagnaöflunar vegna svæða utan strandlengju meginlandsins og í því skyni að gera gagnaöflun vegna þeirra markvissari en ella er lagt til að óbyggðanefnd verði heimilað að hefja málsmeðferðina á því að skora á þá sem kalla til eignarréttinda á slíkum landsvæðum að lýsa réttindum sínum fyrir nefndinni innan tiltekins frests áður en kröfum ríkisins um þjóðlendur er lýst. Markmiðið með því er að fá strax í upphafi fram upplýsingar um hvar talið sé til eignarréttinda á eyjum og skerjum. Gert er ráð fyrir að í framkvæmd verði þessu hagað þannig að nefndin meti í samráði við Þjóðskjalasafn Íslands, sem annast að verulegu leyti gagnaöflun vegna þjóðlendumála, og hlutaðeigandi ráðherra hvort hagræði sé að því að viðhafa þessa breyttu málsmeðferð. Verði niðurstaðan sú, að vandlega athuguðu máli, að svo sé skori nefndin á þá sem telji til eignarréttinda á svæðum utan

strandlengju meginlandsins, hvort sem er beins eignarréttar eða takmarkaðra réttinda, að lýsa þeim innan þess frests sem nefndin ákvarði.

Miðað er við að um áskorun og frest til að lýsa réttindum á þessu stigi fari í grundvallaratriðum á sambærilegan hátt og um áskoranir og kröfúlýsingar eftir að kröfum ríkisins hefur verið lýst. Tilkynning um áskorunina skuli því birt í Lögbirtingablaði en gert er ráð fyrir að óbyggðanefnd veki einnig athygli á henni á öðrum vettvangi, líkt og tíðkast hefur um áskoranir af þessu tagi. Auglýsingar þess efnis hafa verið birtar í dagblöðum eins og áskilið er í 2. mgr. 10. gr. laganna en einnig hefur nefndin birt auglýsingar víðar, sent út fréttatilkynningar, kynnt sveitarfélögum kröfurnar o.fl. í því skyni að ná sem best til þeirra sem kunna að eiga hagsmuna að gæta. Að öðru leyti þykir rétt að nefndin ákvarði sjálf fyrirkomulag og útfærslu áskorunarinnar, þar á meðal hvort hún skuli eiga jafnt við um allt hafsvæði innan landhelginnar og hvaða gögn skuli fylgja þegar réttindin eru tilgreind. Til dæmis kann mögulega að þykja óþarft að láta hana eiga við um eyjar í byggð eða einstaka hluta þeirra, sem yfirgnæfandi líkur eru á að séu eignarlönd.

Að loknum fresti réttihafa til að lýsa réttindum sínum og við upphaf kröfúlýsingarfrests ríkisins er svo reiknað með að fyrir liggi helstu upplýsingar um hvar sé kallað til eignarréttinda utan strandlengju meginlandsins. Við mótun kröfugerðar ríkisins verði þá tekið mið af þeim upplýsingum þannig að þau svæði sem teljist án vafa háð beinum eignarrétti komi ekki frekar við sögu, en þjóðlendukröfur verði gerðar til þeirra svæða þar sem enginn kallar til beins eignarréttar og eftir atvikum einnig svæða þar sem ríkið dregur fram komið eignarréttartilkall annarra í efa. Við taki svo hefðbundin málsmeðferð þar sem aðrir en ríkið geti eftir sem áður lýst kröfum um eignarréttindi á svæðum sem ríkið gerir kröfu til, innan tiltekins frest, sbr. 2. mgr. 10. gr. laganna. Að loknum þessum síðastnefnda fresti verði gagnaöflun að mestu ein-skorðuð við þau svæði þar sem ágreiningur reynist vera milli ríkisins og annarra um hvort svæðið sé eignarland eða þjóðlenda.

Fyrirsjáanlegur ávinningur af því að eignarréttindum á eyjum og skerjum sé lýst strax í upphafi málsmeðferðar felst einkum í hagræði hvað varðar gagnaöflun og hugsanlega einnig því að komast hjá ágreiningi um tiltekin landsvæði með því að eigendur þeirra veki athygli á réttindum sínum strax í upphafi og málsmeðferðin verði þá síður íþyngjandi fyrir þá en ella. Gert er ráð fyrir að með þessari breyttu málsmeðferð verði gagnaöflun á vegum óbyggðanefndar, sbr. 5. mgr. 10. gr. laganna, fremur lítil að umfangi þar til fresti annarra en ríkisins til að lýsa réttindum sínum er lokið. Að þeim fresti liðnum og þar til kröfum ríkisins er lýst muni hún einkum snúa að svæðum sem ríkið telur þarfnast skoðunar vegna mótunar kröfugerða, og eftir að kröfur annarra um eignarréttindi, sbr. 2. mgr. 10. gr. laganna, koma fram miðist gagnaöflunin fyrst og fremst við svæði þar sem ágreiningur reynist vera milli ríkisins og annarra um hvort um sé að ræða þjóðlendur eða eignarlönd. Ekki þykir ástæða til að viðhafa mjög víðamikla gagnaöflun vegna þeirra svæða þar sem enginn kallar til réttinda. Eftir sem áður gildir þó ákvæði 3. mgr. 13. gr. laganna um að ef fram kemur við meðferð máls að aðili, sem kann að telja til eignarréttinda, hafi ekki lýst kröfum sínum skuli óbyggðanefnd hafa frumkvæði að því að kanna hvort hann falli frá tilkalli en ella gefa honum kost á að gerast aðili máls. Í ljósi þessa kann því einhver gagnaöflun eftir sem áður að vera nauðsynleg vegna svæða þar sem engar kröfur um eignarréttindi koma fram gegn kröfum ríkisins um þjóðlendur.

Í ljósi fjölda eyja, skerja og annarra landsvæða sem eru úti fyrir ströndum meginlandsins blasir við að ekki verður til þess ætlast að ríkið tilgreini í kröfugerð um þjóðlendur hverja og eina af þeim landfræðilegu einingum utan meginlandsins sem kröfurnar lúta að og hið sama gildir um form úrskurða óbyggðanefndar þar að lútandi, komist nefndin að þeirri niðurstöðu að um þjóðlendur sé að ræða. Telja verður nægilegt að í kröfugerð og úrskurðum séu hafsvæði

afmörkuð með kröfulinum sem dregnar séu milli tiltekinna punkta og öll landsvæði innan þeirra marka séu lýst þjóðlendur þannig að þó séu eftir atvikum undanskildar tilteknar eyjar eða aðrar landfræðilegar einingar innan umræddra marka, sem séu eignarlönd. Ætla verður að unnt sé að haga kröfugerð og úrskurðarorðum á þennan hátt að óbreyttum lögum og því sé ekki þörf á lagabreytingu vegna þess.

Sömu sjónarmið og hér hafa verið rakin og varða landsvæði utan strandlengju meginlandsins eiga að nokkru leyti einnig við um almenninga stöðuvatna, enda um fjölmörg stöðuvötn að ræða á landinu öllu. Þá má ætla að almenningarnir muni, a.m.k. flestir, reynast hver öðrum líkir að talsverðu leyti hvað varðar álitaefni sem reynir á við úrlausn um eignarréttarlega stöðu þeirra og því kunni að vera umtalsvert hagræði fylgið í því að óbyggðanefnd fjalli um þá alla samtímis og í kjölfar áskorunar þar sem hugsanlegum rétthöfum verði gefið færi á að lýsa eignarréttindum innan marka þeirra. Því er lagt til að heimild óbyggðanefndar til að efna til áskorunar í upphafi málsmeðferðar gildi einnig um almenninga stöðuvatna.

Um 6. og 7. gr.

Lagðar eru til tvær breytingar sem er ætlað að auka möguleika hugsanlegra réttihafa að landi að fá niðurstöður óbyggðanefndar endurskoðaðar. Annars vegar er í 6. gr. lagt til að aðrir en ríkið geti gert nýjar eða auknar kröfur fyrir dómi án þess að hafa áður gert þær fyrir óbyggðanefnd ef það verður ekki metið viðkomandi til vanrækslu að hafa ekki gert kröfurnar fyrir nefndinni. Hins vegar er í 7. gr. lagt til að heimildir til endurupptöku mála fyrir óbyggðanefnd verði rýmri en almennt gildir um endurupptöku mála á stjórnslustigi, að því leyti að fallið verði frá tímafrestum þar að lútandi, endurupptaka verði ekki háð samþykki annarra málsaðila og hún verði ekki bundin því skilyrði að viðkomandi hafi átt aðild að málinu áður.

Úrlausn um eignarréttarlega stöðu lands hefur nokkra sérstöðu í samanburði við önnur mál sem leyst er úr fyrir stjórnvöldum og dómstólum. Þar reynir gjarnan á þýðingu gamalla skjala sem varðveitt hafa verið með ýmsum hætti. Þrátt fyrir viðamikla og vandaða leit að gögnum á Þjóðskjalasafni Íslands og víðar í tengslum við málsmeðferð óbyggðanefndar er ekki hægt að útiloka að mikilvæg gögn finnist eftir að meðferð nefndarinnar og ef til vill einnig dómstóla á viðkomandi máli er lokið. Gögn sem þá koma í leitirnar geta hugsanlega bent til þess að eignarréttarleg staða lands sé önnur en áður var komist að niðurstöðu um og jafnvel, þótt það sé að öllum líkindum fátítt, bent til þess að aðrir en þeir sem áttu aðild að málinu kunni að telja þar til réttinda. Til að tryggja sem best rétt þeirra sem kunna að byggja réttindi á gögnum sem koma seint fram þykir rétt að rýmka heimildir til aðildar og framsetningar nýrra krafna fyrir dómi og til þess að fá mál endurupptekin fyrir óbyggðanefnd.

Samkvæmt 1. mgr. 19. gr. laganna getur sá sem ekki vill una úrskurði óbyggðanefndar höfðað einkamál innan sex mánaða frá útgáfudegi þess Lögbirtingablaðs þar sem útdráttur úr úrskurði er birtur og lagt til úrlausnar dómstóla hverja þá kröfu sem gerð hefur verið fyrir nefndinni. Í því felst að ekki er unnt að gera aðrar kröfur í dómsmálum um úrskurði óbyggðanefndar en áður hafa verið gerðar fyrir nefndinni og jafnframt að engir aðrir en þeir sem áttu aðild að máli fyrir nefndinni geta átt aðild að því fyrir dómi. Í þremur dómum Hæstaréttar hefur verið vísað frá dómi kröfum aðila sem freistuðu þess að fá úrskurðum óbyggðanefndar hnekkð á þeim grundvelli að þeir uppfylltu ekki skilyrði 1. mgr. 19. gr. um að hafa áður lýst viðkomandi kröfum fyrir nefndinni. Þetta eru dómar frá 31. janúar 2007 í máli nr. 2/2007 (Hólatungur og Borgartungur undir Eyjafjöllum), 4. október 2007 í máli nr. 27/2007 (Fljótshlíðarafréttur) og 11. apríl 2011 í máli nr. 199/2011 (austurhluti Hofsafréttar í Skagafirði).

Lagt er til að við 1. mgr. 19. gr. laganna bætist tveir nýir málslíðir sem feli í sér að sá sem telji til eignarréttinda eða annarra réttinda á svæði sem úrskurður nefndarinnar lýtur að geti átt aðild að dómsmáli um úrskurðinn, þrátt fyrir að hafa ekki lýst kröfu fyrir nefndinni, ef það verður ekki metið honum til vanrækslu að hafa ekki gert kröfur sínar fyrir nefndinni, og jafnframt að sá sem átti aðild að máli fyrir nefndinni geti komið að nýjum eða auknum kröfum fyrir dómi að sömu skilyrðum uppfylltum. Eftir sem áður þarf að uppfylla skilyrði aðildar samkvæmt lögum um meðferð einkamála sem einkum lúta að því að sá sem kröfuna geri hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn um hana. Í hlut dómstóla kemur að skera úr um hvort þessi skilyrði séu uppfyllt samkvæmt reglum einkamálaréttarfars.

Einnig er lagt til að við bætist ný grein sem varðar endurupptöku mála fyrir óbyggðanefnd. Um hana gilda nú ákvæði 24. gr. stjórnarsýslulaga, nr. 37/1993. Óbyggðanefnd hefur fjórum sinnum endurupptekið mál að beiðni aðila á grundvelli þeirrar greinar og breytt úrskurðarorðum. Um er að ræða mál nr. 5/2003, Eyjafjallasvæði og Þórsmörk í Rangárþingi eystra, að því er varðar Skógafjall; mál nr. 1/2005, Fljótsdalur og Jökuldalur austan Jökulsár á Jökuldal, að því er varðar nyðri hluta afréttarlandanna Rana og Undir Fellum; mál nr. 1/2014, landsvæði milli Hítarvatns og Fossdalsár, að því er varðar veiðirétt fyrir norðurbakka Langár; og mál nr. 1/2016, Flekkudalur og Svinadalur, að því er varðar úrskurðaðan málskostnað til tiltekins aðila málsins. Þá endurupptók nefndin að eigin frumkvæði mál nr. 1/2014 og mál nr. 2/2014 samhliða meðferð máls nr. 3/2016 í því skyni að aðlaga úrskurðarlínur í tveimur fyrrnefndu málunum að réttum merkjum gagnvart fasteignum sem voru til umfjöllunar í því síðastnefnda. Ekki eru dæmi þess að nefndin hafi synjað beiðnum um endurupptöku hafi þær verið studdar gögnum sem gátu að mati nefndarinnar breytt forsendum fyrri niðurstaðna.

Þótt ekki hafi komið upp tilvik þar sem heimildir til endurupptöku mála hjá óbyggðanefnd á grundvelli 24. gr. stjórnarsýslulaga hafi reynst of þröngar þykir engu að síður rétt að setja sérreglur með rýmri heimildum til endurupptöku mála fyrir nefndinni. Þar er sérstaða málaflokksins höfð í huga, einkum þau mikilvægu réttindi sem kunna að vera í húfi. Þótt sérákvæðið byggist á 24. gr. stjórnarsýslulaga eru lögð til þrjú mikilvæg frávik.

Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að endurupptaka verði ekki háð samþykki annarra málsaðila, sama hversu langur tími er liðinn frá uppkvaðningu úrskurðar, en skv. 1. málsl. 2. mgr. 24. gr. stjórnarsýslulaga er endurupptaka mála hjá stjórnvöldum háð samþykki annarra málsaðila eftir að þrír mánuðir eru liðnir frá því að aðila var tilkynnt um ákvörðun. Rétt þykir að afnema þetta skilyrði um samþykki ríkisins eða annarra málsaðila, svo framarlega sem önnur skilyrði endurupptöku eru uppfyllt, enda hljóta hagsmunir þess sem beiðist endurupptöku jafnan að vega þyngra en hagsmunir annarra málsaðila af því að aftra henni.

Í öðru lagi er lagt til að heimildin verði ekki tímabundin, ólíkt því sem gildir skv. 2. mgr. 24. gr. stjórnarsýslulaga þar sem segir að mál verði ekki tekið upp að nýju ef ár er liðið frá því að aðila var tilkynnt um ákvörðun nema veigamiklar ástæður mæli með því.

Í þriðja lagi er lagt til að heimild til endurupptöku verði ekki bundin því skilyrði að viðkomandi hafi áður verið aðili að málinu, þ.e. gert kröfu fyrir nefndinni. Þetta er sams konar breyting og lögð er til í tengslum við aðild að dómsmálum og skýrð var framar.

Hér er því lögð til sérregla um endurupptöku sem gengur framar almennu ákvæði 24. gr. stjórnarsýslulaga, enda þótt ákvæði þeirra laga gildi að öðru leyti um starfsemi óbyggðanefndar þar sem ákvæðum þjóðlendulaga sleppir.

Einnig er áréttað að um endurupptöku mála eftir að dómur er fallinn fari eftir ákvæðum laga um meðferð einkamála. Ljóst er að mál sem dómstólar hafa dæmt um verða ekki endurupptekin á stjórnarsýslustigi. Því er ekki unnt að veita óbyggðanefnd heimild til að endurupptaka

mál sem skotið hefur verið til dómstóla og þeim lokið þar með dómi, heldur gilda ákvæði laga um meðferð einkamála eftir sem áður um slík tilvik.

Um 8. gr.

Lagt er til að lögin taki þegar gildi fyrir utan ákvæði sem varða yfirfærslu á leyfisveitingarhlutverki vegna nýtingar á námum og öðrum jarðefnum innan þjóðlendna sem öðlist gildi um næstu áramót. Huga þarf að yfirfærslu frá ríki til viðkomandi sveitarfélaga varðandi þá samninga sem eru nú í gildi um nýtingu náma og annarra jarðefna milli ríkisins og nýtingaraðila. Með því gefst tími frá gildistöku laganna og fram til áramóta til að útfæra slíka yfirfærslu.