

Jarðahlutföll og landskipti

Inngangur

Í eftirfarandi greinargerð er lausleg upptalning um jarðamat á Íslandi frá öndverðu til nútíðar. Þá er fjallað um skattmat jarða á nítjándu- og tuttugustu öld og löggjöf þar að lútandi. Einnig er löggjöf á tuttugustu öld um landskipti skoðuð. Loks er athugað hvernig þessir þættir hafa áhrif á eignarétt á sameignarjörðum nú. Núverandi lög um landskipti; nr. 41/1941 brjóta í tilvikum í bága við eignaréttarákvæði Stjórnarskrárinnar og er hér með bent á að úrbóta er þörf. Greinargerðin er tilraun til að draga fram aðalatriði málsins.

Tíundarlög

Gissur Ísleifsson biskup og aðrir höfðingjar landsins koma á tíundarskyldu árið 1097¹. Orðið tíund felur í sér að gjalda skuli til kirkjunnar tíundahluta tekna. Hér á landi var frá upphafi farin sú leið að gjaldendur greiddu 1 % af matsverði fasteigna. Ef ágóði af rekstri fasteignar var 10 %, sem gengið var útfrá á þjóðveldisöld, varð skatturinn 10 % af ágóðanum.

Stöðugleiki hins forna mats

Jarðir voru um aldir nánast einu fasteignir á Íslandi. Fasteignamatið; hið forna mat, var í fyrsta lagi grundvöllur skattlagningar eða tíundar. Það var í öðru lagi grundvöllur leigugjalds leiguliðans eða landskuldar (afgjalds) til jarðareiganda. Í þriðja stað var hið forna mat notað til að ákveða eignahlutfall í sameignarjörðum (torfum). Munu fræðimenn almennt sammála um að jarðardýrleiki hafi verið nánast óbreytanlegur.² Um þetta segir Gunnar F. Guðmundsson sagnfræðingur meðal annars.³

Jarðartíund var miðuð við dýrleika, en hann breyttist lítið í aldanna rás. Dýrleikinn var óbreyttur og nánast óbreytanleg stærð, þó landkostir rýrnuðu vegna ágangs, harðinda og náttúruhamfara

Framsal eignaheimilda

Jarðeignir sem aðrar fasteignir fóru og fara úr einni hendi í aðra með löggerningum. Með öðrum orðum enginn eignast fastafjármuni, eða stækkað hlutdeild sína í fasteign, nema til komi: kaup, gjöf, erfðir, mægðir eða dómur.

Jarðamat til miðrar nítjándu aldar

Fram til sautjándu aldar virðist aðeins hið forna mat hafa verið hérlendis.

Árið 1639 var gert nýtt jarðamat fyrir konungsjarðir.

Árið 1685 var gerð tilraun til að gera nýjan grunn að fasteignamati þar sem hið nýja jarðamat var tvítugföld landskuld. Frá þessu jarðamati var horfið 10 árum seinna.

Á árunum 1695-97 var hið forna mat víða um land skráð í jarðabækur. Þessi þrjú jarðamöt á sautjándu öld voru gerð af konungsvaldinu til að fá betri forsendur til skattheimtu.

Árni Magnússon og Páll Vídalín gerðu á árunum 1702-12 nýja jarðabók fyrir allt landið.

Þeir voru á vegum konungs og var ætlunin að þeir finndu nýjar forsendur fyrir

virðingargjörðirnar. Þeir höfðu allitarlegar verklagsreglur eða plan við

virðingargjörðirnar um hvað skrá skyldi. Meðal annars eru þar fyrirmæli um hversu meta

¹ Saga Íslands II, 1975, bls. 60

² Helgi Þorláksson, *Vaðmál og verðlag*, bls. 478

³ Jarðabréf frá 16. og 17. öld, bls. xiv

skyldi dýrleika jarðar eftir því hve mikla áhöfn hún bæri. Svo fór þó að þeir skráðu dýrleikann samkvæmt hinu forna mati.

Sem fyrr var hér verið að treysta og leiðréttu grunn til skattheimtu. Jarðareigendum var því í mun að jarðir þeirra væru sem lægst virtar svo fremi sem hlutfall í sameign raskaðist ekki. Því má víða sjá í bókinni skráðar athugasemdir um að jörð hafi orðið fyrir skriðuhlaupi, vatnságangi, sandáfoki o.s.frv. Upptalning þessara ágalla var ætlað að hljóta þá náð fyrir augum stjórnvaldsins að fasteignarskattur á eignina væri lækkaður, en dýrleiki fasteignarinnar var óbreyttur samkvæmt hinu forna mati. Væri jörðin sameign þurfti eigandi að sameigninni, sem fyrr, einungis að framvísa skjali um hlutdeild sína að fornu mati í jarðartorfunni. Jarðabókin gerði því enga breytingu á eignahlutfalli.

Þegar jarðabók Skúla Magnússonar er gerð árið 1760, er verið að endurskrá jarðabók Árna og Páls og eldri jarðabækur þar sem hennar nýtur ekki við.

Danskir embættismenn gerðu jarðabók á árunum 1804-1806 sem ekki var lögfest. Hún er einnig endurskráning á eldri jarðabókum.

Jarðatal Johnsens 1847 er einnig endurskráning á eldri jarðabókum¹.

Um miðja nítjándu öld er staðan því sú að til eru nokkrar jarðabækur. Allar þessar jarðabækur voru gerðar á vegum stjórnvalda til að bæta skattheimtu. Það er svo óskýlt mál að ætíð er umdeilanlegt hvenær skattheimta er réttlát.

Þessar jarðabækur voru þar að auki notaðar til að verðleggja jarðir til sölu og skrá eignahlutföll í sameignarjörðum.

Ein þessara jarðabóka, gerð árið 1685, var tilraun konungsvaldsins til að gera jarðamat á nýjum grunni. Má segja að þeirri tilraun hafi verið hætt áratug síðar þegar aftur er horfið að hinu forna mati.

Líklegt er að hið forna mat hafi í öndverðu verið í samræmi við söluverðmæti jarðar. Í aldanna rás breyttust landkostir jarða, oftast til hins verra samanber fyrrnefndar skráningar í jarðabók Árna og Páls. Það var því oft réttlætismál að skattar af jörð væru lækkaðir og eðlilegt að eigendur og ábúendur tíunduðu ókosti jarða sinna. Jarðaeigendur voru ófúsir til að breyta dýrleika jarða sinna bæði vegna hugsanlegra áhrifa á söluverðmæti og einnig vegna þess að ekki var rétt að breyta hlutfalli jarða þegar um einhverja sameign var að ræða.

Sameignin gat verið sameiginleg jarðartorfa með áraskipti á slægjuskákum, sameiginlegu beitilandi, rekafjöru og veiði í á, vatni eða bjargi svo eitthvað sé nefnt. Hið forna mat stóð því nærri óbreytt frá öndverðu. Jarðareigendur voru fúsari til að lækka landskuld leiguliða ef ábýlisjörðin rýrnaði að kostum, en jarðamatið vildu þeir ekki hreyfa. Vitnisburður um stöðugleika hins forna mats eru orð Jóns Sigurðssonar forseta á Alþingi þ. 30. júlí 1847.

...þegar breyta á dýrleika á jörðum, sem hefir staðið, yfir höfuð að tala, óbreyttur síðan tíund var fyrst leidd hér í lög,²

Staðan um miðja nítjándu öld var því sú að allt jarðamat í landinu var samkvæmt hinu forna mati, sem á rætur að rekja til elleftu aldar.

¹ Jarðatal á Íslandi, 1847

² Tíðindi frá Alþingi Íslendinga 1847, bls. 509

Jarðartorfur sem ein jörð

Jarðabók Árna og Páls svo og jarðabók Johnsens frá 1847 hafa verið prentaðar, í bók Björns Lárussonar, *The Old Icelandic Land Registers* eru töflur með dýrleika jarða úr jarðabókum 17. aldar. Í þessum heimildum er dýrleiki sameignarjarðar yfirleitt gefinn upp sem ein tala. Dýrleiki hinna ýmsu lögbýla torfunnar er ekki skráður. Þetta er auðvelt að sjá ef staðkunnugur skoðar jarðartorfur í bók Björns Lárussonar; oftast er dýrleiki heimajarða skráður en hjáleigna að engu getið.

Í frumheimildunum; hinum skrifuðu jarðabókum 17. aldar og einnig í jarðabók Dananna frá 1804-6 er í tilvikum einstakir eigendur upp taldir og eignarhlutur hvers um sig.

Rentukammeri í Höfn og landsmenn undirbúa jarðamat um miðja nítjándu öld

Árið 1845 var gefinn út konungsráðgjafi um að skipuð yrði embættismannanefnd í Reykjavík til að semja frumvarp að jarðamatstilskipun. Frumvarpið skyldi síðan lagt fyrir hið endurreista Alþingi. Jafnframt bauð konungur að Rentukammerið væri það stjórnvald sem hefði yfirumsjón með gerð og framkvæmd tilskipunarinnar.

Á öðru þingi hins Alþingis árið 1847 hafði þingið vilja stjórnvalda og almennings um að gert yrði nýtt jarðamat. Um þetta farast þingmönnum svo orð á þinginu:

Við fórum yfir og tókum fram hvert það atriði sér, sem embættismannanefndin í Reykjavík 1846 tók til og taldi nauðsynlegt að hafa fyrir augum, við nýtt jarðamat á Íslandi. En það var auðvitað, að úr því nú var að ræða um, að virða jarðir til peninga, þá gátum við ekki álitid þau atriðin mest verð, sem embættisnefndinni þókti helst þörf á að taka fram, af því hún gerði ráð fyrir, að virt yrði til hundraða; okkur þókti einmitt þörf á að vara við sumu af því, svo virðingamenn ekki annaðhvort leiddust ósjálfrátt til gömlu virðingarinnar til hundraða,....¹

...bænarsskrár um nýtt jarðamat hafa verið sendar til þingsins frá flestum, ef ekki öllum sýslum landsins²

Embættismannanefndin í Reykjavík árið 1846, fékk fyrirmæli frá Rentukammerinu í Höfn um að allar jarðir yrðu metnar til peningaverðs; þ.e. söluverðmætis og var það að danskri fyrirmynd. Nefndin aftur á móti vildi einnig að settur yrði dýrleiki á allar jarðir að hundraðatali eftir að heildarverðmæti allra jarða í landinu væri fundið.³

Á þinginu 1847 var skrifað nefndarálit um málið og voru umræður um jarðamatið miklar. Ástæður þess að landsmenn vildu nýtt jarðamat voru að víða voru jarðir of hátt metnar til skattheimtu og kemur það víða fram í umræðum þingmanna á þessum tíma.

Alþingi var fram til 1874 aðeins ráðgefandi til konungs um stjórnslu landsins og voru álitssgerðir þingsins til konungs nefndar bænarsskrár. Alþingi var haldið annað hvert ár í júlí og fram í ágúst.

Í kjölfar alls þessa gefur konungur út tilskipun um nýtt jarðamat á Íslandi þ. 27. maí 1848. Jarðamatið kom til framkvæmda sumarið 1849, eins og tilskipunin áskildi. Engu að síður koma tilmæli frá bændum til þingsins að umbætur verði gerðar á jarðamatinu.

Þingmenn sáu tormeiki á að breyta verki sem var þegar hafið. Á næstu þingum til 1861

¹ Tíðindi frá Alþingi Íslendinga 1847, bls. 536

² Tíðindi frá Alþingi Íslendinga 1847, bls. 546

³ Tíðindi frá Alþingi Íslendinga 1847, bls. 501

fjallaði Alþingi engu að síður mikið um jarðamatið og er efni þess einhver hundruð blaðsíðna í *Tíðindum af Alþingi Íslendinga*.

Meginefni þessara umræðna og álitargerða um jarðamatið snúast um að jarðir séu rétt metnar til söluverðs, svo fasteignagjöld verði lögð á þær réttilega. Andssvör konungsvaldsins með tilskipunum og reglugerðum frá Rentukammeri voru í sama anda og þar með framgangur alls málsins.

Í þessari greinargerð er viðfangsefnið eignahlutfall og eignarréttur sameignarjarða. Sá þáttur er torfundinn í tilgreindum heimildum. Málsmeðferð öll snérist um skattlagningu jarða.

Þingmönnum var tíðrætt um hvernig virða ætti sameignarjarðir. Í þeirri umræðu kemur lítt eða ekki fram sá möguleiki að nýtt skatthlutfall geti orðið til að breyta eignarhlutföllum í sameign. Enda snérist þingmálið um skattgjöld en ekki eignahlutföll. Umfjöllunin er öll þessi ár um jarðamat sem forsendu skattlagningar. Eignahlutföll voru samkvæmt hinum forna hundradadýrleiki jarða, hér var verið að finna sanngjarnan skattstofn út frá hugsanlegu söluverðmæti jarða. Tvennt skylt en ekki það sama.

Forsendur jarðamatsins 1861

Jarðamatinu mun hafa verið lokið haustið 1849 og yfirmatið var gert sumarið 1850. Við gerð þessa jarðamats fóru jarðamatsmenn og skoðuðu allar jarðir. Skráð var ástand jarðar, hlunnindi, ítök og hversu mikinn bústofn hún bæri. Á grundvelli alls þessa var jörð metin til ríkisdala og þá átt við söluverðmæti.

Í konunglegri tilskipun um nýjan jarðardýrleika á Íslandi 27. maí 1848 var boðið í 1. gr.:

Á landi voru Íslandi skal setja nýjan dýrleika á allar jarðir sem fyrst má verða.

Í 3. gr. sagði, að virðingarmenn skyldu meta hverja jörð til peningaverðs,

að því sem slíkar jarðir verða sanngjarnlega seldar eptir gæðum sínum.

Var svo í tilskipuninni nánar mælt fyrir um virðingarmenn og framkvæmd jarðamats. Í kjölfar þessa setti Rentukammerið hinn 1. september 1848.

Reglugjörð fyrir þá menn, sem meta eiga jarðir á Íslandi, til þess að nýr dýrleiki verði á þær lagður.

Þar var fyrst vísað til 3. gr. hinnar konunglegu tilskipunar og sagt, að hana ætti svo að skilja

að meta skal hverja jörð eptir því, sem hún er í raun og veru með kostum og ókostum, en ekki eptir þeim atriðum, er einungis nú sem stendur mundu rýra verð hennar eða auka.

Skattmöt og eignahlutföll

Í þessari greinargerð hefur verið gefið lauslegt yfirlit yfir fasteignamat á Íslandi frá 1100 til miðrar 19. aldar. Þær stjórnvaldsaðgerðir sem síðan hafa verið gerðar, og fallnir dómur, hafa í tilvikum brotið í bága við eignaréttarákvæði Stjórnarskrárinnar. Ástæðan er sú að í nýju jarðamati árið 1861 og aftur í fasteignamatinu 1922, raskaðist skatthlutfallið á milli sameignarjarða miðað við það eignahlutfall sem áður var á milli slíkra jarða.

Einstaklingar höfðu til þess tíma eignast hlut í slíkri jarðartorfu sem hluta af

jarðahundruðum hins forna mats. Það er því með engu móti eðlilegt að nýtt skatthlutfall sameignarjarða í jarðamatinu 1861 eða fasteignamatinu 1922 breyti eignahlutföllum.

Skattmatið 1861

Um tilurð jarðamatsins 1861 má lesa í bókinni *Tíðindi um Stjórnarmálefni Íslands*. Í bókinni er “Tilskipun um löggildingu nýrrar jarðabókar”¹ fyrir Ísland gefin út þann 1. apríl 1861. Þar kemur fram að eftirrit virðingargjörða jarðamatsins var lögð fyrir á hverjum kirkjustað veturinn 1849-50. Þá kemur ítrekað fram að gengið er út frá að jarðaeigendur muni vilja að jarðir þeirra séu sem lægst virtar. Er augljóst að það er vegna þess að þannig verða skattbyrðar minni. Hvergi er þar bent á að lágt jarðamat á jarðaparti í sameignarjörð geti minnkað eignarhluta í sameigninni. Hér er sem fyrr megingilgangur jarðamatsins að finna grunn til skattlagningar byggðan á söluverðmæti jarðar þegar matið er gert. Nýtt jarðamat var því réttlætismál.

Sýnilegt er að gert er ráð fyrir því að jarðaeigendur muni áfrýja mati ef það sé of hátt.

Það er eigi heldur neinn efi á því, að allflestir eigendur þeirra jarða, sem hækkaður hefir verið dýrleiki á með hinu nýja jarðamati, mundu nota tækifærið til að biðja um, að því yrði breytt; svo mundu og þeir menn, er frá upphafi hafa verið mótstöðumenn hinnar nýju jarðabókar, fá æskilegt færi á að vekja nýjar æsingar gegn öllu jarðamatinu.²

Þá koma eftirfarandi markmið:

Við þetta bætist, að gjaldþegnarnir ekki eiga að greiða hærri tíund en að undanfögnu, þó ákvörðun frumvarpsins sé gjörð að lögum, og þeir hafa eigi að síður hag af löggilding hinnar nýju jarðabókar, með því þeir að öðru leyti greiða minni tíund en áður, vegna þess að jarðir þeirra eru settar niður, og virðist svo, sem þeir því síður hafi gilda ástæðu til umkvartana.³

Af þessum tilvitnunum má ljóst vera að bæði almenningur og stjórnvöld töldu aðaltilgang jarðamatsins vera að finna sanngjarnan skattstofn. Í þrettán blaðsíðna umfjöllun um jarðamatið í tilskipuninni er aldrei minnst á þann möguleika að matið geti haft áhrif á verðmæti jarðar. Er þá nærtækt að álykta að allir þeir sem stóðu að gerð jarðamatsins hafi ekki hugleitt þann möguleika að gerð þessa nýja grundvallar fyrir fasteignagjöldum hefði áhrif á eignahlutföll jarða. Það er einnig augljóst að ekki hefur verið mikil umræða um að lægra fasteignamat á jörð minnkaði verðmæti jarðar. Það gat líka ekki gerst nema þar sem um sameignarland var að ræða og þá því aðeins að hlutföll milli sameignarjarða skekkist. Í tilskipuninni er ekki stafkrókur um að jarðabókina skuli nota til að ákveða eignahlutföll í sameign. Það er því sýnilega síðari tíma misskilningur að nota þetta skattmat frá 1861 til að ákveða ný hlutföll milli sameignarjarða.

Skatthlutfall ekki eignahlutfall

Hér hefur verið greint frá því að bæði stjórnvöld og almenningur litu svo á að ný jarðabók árið 1861 væri gerð til að finna sanngjarnan skattstofn. Virðist engum hafa komið til hugar að nota jarðabókina til að breyta eignahlutföllum í sameign. Í samræmi við það er allur gangur á að aðgreint mat allra lögbyla jarðartorfu sé í fasteignamatsbókinni 1861. Sú staðreynd kemur berlega fram í fyrirmælum núgildandi landskiptalaga.

¹ Stjórnarmálefni Íslands, 1864

² Stjórnarmálefni Íslands, 1864, bls. 452

³ Stjórnarmálefni Íslands, 1864, bls. 455

Hægt er að kanna gjörðabækur yfirmatsins frá árinu 1850. Sýnilegt er í gjörðabókum yfirmatsnefnda að verið er að lækka mat á jörðum víða. Í sumum tilvikum lækkar yfirmatsnefnd mat á jörð eftir skriflega beiðni jarðareiganda þar um. Þá finnast þess dæmi að kveðið sé sérstaklega á um að eignahlutföll á milli sameignarjarða skuli vera óbreytt þrátt fyrir breytingu á skatthlutfalli, Er á þessu auðséð hvaða viðhorf réðu við framkvæmd jarðamatsins og eru þau samhljóma við framanritaðar tilvitnanir í ástæður stjórnvalda fyrir lagasetningunni um löggildingu jarðamatsins. Verið var að finna nýjan skattstofn en ekki nýtt hlutfall á milli sameignarjarða.

Landskiptalög árið 1913

Ný landskiptalög voru samþykkt frá Alþingi 10. nóvember 1913. Í 3. grein þeirra segir um skiptagrunn¹:

Skiftin skulu miðast við stærð jarðanna eða jarðarpartanna eftir jarðamati,

Engin frekari fyrirmæli voru í lögnum um eftir hvaða jarðamati eigi að skifta og þar með hafa væntanlega öll jarðamöt komið til skoðunar og dómsúrskurðar þegar þess þurfti með.

Fasteignamat árið 1922

Næst er til að taka að lög um fasteignamat nr. 22/1915 eru sett og reglugerð þar um nr. 7/1916. Í reglugerðinni og fylgiriti hennar eru ítarleg fyrirmæli um hvað beri að skrá. Aftast í fylgiritinu er eyðublað fyrir skýrslu hreppstjóra eða bæjarfógeta um fasteignir í samræmi við 3. gr. laga nr. 22/1915, en í lagagreininni er m.a. eftirfarandi²:

Til undirbúnings og fyrirgreiðslu við mat fasteigna skulu hreppstjórar í sveitum og bæjarfógetar í kaupstöðum, hver í sínu umdæmi semja skýrslu um allar fasteignir í hreppnum eða kaupstaðnum. Skýrslur þessar skal rita á eyðublöð er Stjórnarráðið segir fyrir um og lætur prenta.....

Skýrslueyðublaðið er einblöðungur og er einn dálkurinn til að skrá dýrleika fasteigna samkvæmt fasteignamatinu frá 1861. Er lítill vafi að þessar hreppstjóraskýrslur hefur nefndin haft í þússi sínu á vettvangi, eins og fyrirmæli laganna buðu. Í gjörðabókinni er dýrleiki jarðar ætíð tilgreindur á þann veg að skráð er “samkvæmt eldra mati”. Þar er verið þ skrá fasteignamatið frá 1861, enda mun það sjást, að tölum ber saman í gjörðarbókinni frá 1917/1918 við jarðabókina frá 1861. Af fyrirmælum laganna frá 1915 og eyðublaði stjórnarráðsins má ætla að hreppstjóri hafi í skýrslu sinni tilgreint dýrleika hverrar jarðar samkvæmt fasteignamatinu 1861 og þá hefur fasteignamatsnefndin endurskráð þær tölur í gjörðabókina, þegar sérhver jörð var skoðuð. Gjörðabókin er svo forsenda nýs fasteignamats árið 1922. Í þessu fasteignamati endurtekur sig það sem gerðist um miðja 19. öld; að lagður er grunnur að nýju skattmati, en ekki ætlunin að breyta eignahlutföllum á milli sameignarjarða. Skráningin í gjörðabókina fyrir Vestur-Skaftafellssýslu er mikil heimild og kemur þar m.a. fram að prestsmata af kirkjujörðum er í réttu hlutfalli við hið forna mat jarða. Prestsmata mun hafa verið smjörgjald til prests af bændakirkjujörð.

¹ Alþingistíðindi, 1913, bls. 1629

² Stjórnartíðindi, 1915, bls. 79

Landskiptalög árið 1927

Nýtt frumvarp til landskiptalaga kemur frá landbúnaðarnefnd Alþingis árið 1927.

Í nefndarálitinu kemur fram að frumvarpið sé einkum viðbætur við ágæt gildandi lög frá árinu 1913. Þá kemur fram í nefndarálitinu að¹:

Eftir ákvæðum laganna (3. gr.) á að miða landskipti við stærð jarðar eða jarðarparts eftir jarðamati. Nú er það vitanlegt, að hlutföll jarðamats á hinum einstöku býlum sameignarjarða hafa breyst meira og minna við síðasta jarðamat og munu breytast við endurmat framvegis, vegna mismunandi umbóta, ræktunar eða niðurníðslu á túni eða annari sjereign býlanna, og eru þá og verða jarðamatshlutföll önnur en eignahlutföll sameignarlandsins. Það er því augljóst að landskipti eftir jarðamati mundu í ýmsum tilfellum verða hrararlega ranglát. Til þess að útiloka slíkt ranglæti og alla óvissu um það, á hverju landskipti eiga að byggjast, vill nefndin breyta ákvæðum frumvarpsins um þetta og gera þau ákveðnari og að miklum mun víðtækari. Eins og áður er fram tekið, segir í 2. gr. frv., að skifti skuli "miðuð við lögmæt eignahlutföll þess lands og landsnytja, sem eigi hefir verið áður skift" Í sumum tilfellum mundu þessi eignahlutföll ekki vera auðsæ þegar í stað, t.d. ef skifta á landi jarðar, sem metin er 60 hundruð í jarðamatinu frá 1861, en þegar síðasta jarðamat var undirbúið, er jörðin lengi búin að vera í eign þriggja manna og 3 býli með skiftum tünnum, sáðreitum og engjum, eignahlutföll eru þá $\frac{1}{2}$, $\frac{1}{4}$ og $\frac{1}{4}$ eða 10/20, 5/20 og 5/20. Við síðasta jarðamat hafa svo þessi býli verið metin, auk húsa, 22 þús., 10 þús. og 8 þúsund kr., eða 11/20, 5/20 og 4/20 hluta úr heildinni. Hjer hafa þá jarðamatshlutföllin breyst til hækkunar 1. býli og til lækkunar 3. býli. Slík breyting á hlutföllum jarðamats er venjulega bein afleiðing af mismunandi ræktun eða umbótum á skifta landinu, og eru þá alveg óviðkomandi eignahlutföllum óskifta landsins; þau eru hin sömu eftir sem áður, og fara skiftin þá eftir þeim. Brtt. nefndarinnar við 2. gr. c. fyrri málsg. á að útiloka misskilning í þessu efni.

Hér er sýnilega fyrir hendi skilningur á að jarðamat sé skattaforsenda en hafi ekkert með eignahlutföll að gera. Hugkvæmdist þingmönnum einnig að skatthlutföll á milli sameignarjarða hefðu getað breyst um miðja 19. öld vegna mismikilla áfalla á graslendi? Því verður ekki svarað hér. En þingmönnum láist í öllu falli að benda á þann möguleika að upphaflegs og þar með rétts hlutfalls á milli sameignarjarða getur verið að leita í eldri heimildum en frá miðri 19. öld.

Landskiptalögin voru síðan samþykkt frá Alþingi 31. maí 1927. Í 2. grein þeirra segir um skiptagrunn²:

Skiptin skulu vera til fullrar eignar og ætíð miðuð við viðurkennd og á lögmætan hátt staðfest eignahlutföll lands og landsnytja, er skipta á....
- Nú hafa eignahlutföll á sameignarjörð breytzt við jarðamat (endurmat), fyrir misjafna ræktun eða aðrar verklegar framkvæmdir eiganda eða ábúanda, og breytast þá eigi fyrir það eignahlutföll óskipts lands eða landsnytja. – Nú er ágreiningur um eignahlutföll óskipts lands eða landsnytja og næst ekki samkomulag. Verður þá eigi úr því skorið nema með dómi.

Engin frekari fyrirmæli voru í lögunum um eftir hvaða jarðamati eigi að skipta og greinilegt að breyting á jarðahlutföllum milli fasteignamata á ekki að hafa áhrif á eignahlutföll.

Landskiptalög árið 1941

¹ Alþingistíðindi, 1927, bls. 410

² Lagasafn, 1932, bls. 1584

Ný landskiptalög nr. 46/1941 voru sett af Alþingi árið 1941.

Greinilegt er á greinargerð með lagafrumvarpinu, umræðum þingmanna og lögunum, að meginhvatinn að setningu laganna hefur verið að löggjafinn hefur viljað einfalda forsendur landskipta og gera landskiptalögin þannig úr garði að dómsmál um jarðahlutfall yrðu sem fæst. Þetta gerir löggjafinn vegna þrýstings frá landeigendum; bændum í gegnum Búnaðarfélag Íslands. Greinargerð lagafrumvarpsins byrjar þannig¹:

Reynslan hefur sýnt, að gildandi landskiptalög eru ekki nógu víðtæk. Fyrir þær sakir verður oft mikill ágreiningur samfara landskiptum, sem stundum leiðir til málaferla, er veldur aðilum mikils kostnaðar. Þess eru og dæmi, að landskipti hafa ekki þótt framkvæmanleg vegna vanheimilda af laganna hálfu.

Af þessum ástæðum þykir nauðsynlegt að setja ný lög um landskipti.

Og síðar:

Um 2. gr. Í gildandi lögum er raunverulega enginn skiptagrundvöllur ákveðinn. Venjulega fæst samkomulag um, að skipt sé eftir jarðamatinu frá 1861, en stundum verður ágreiningur um skiptagrundvöllinn, svo leita verður úrskurðar.

Nú breytist fasteignamat jarða vegna umbóta, en það má ekki hafa áhrif á landskipti, og þykir því sjálfsgætt að lögákveða skiptahlutföll jarða eftir jarðamatinu frá 1861, þar sem því verður við komið, enda verður ekki komizt nær hinu rétta á annan hátt.

Í umræðum í Nd. Alþingis 9. apríl 1941 sagði Steingrímur Steinþórsson, flutningsmaður lagafrumvarpsins m.a. eftirfarandi²:

Ég vil þó geta þess að einn aðalagnúinn á gildandi landskiptalögum er það, að ekki er ákveðinn neinn skiptagrundvöllur, heldur verður að leita samkomulags milli aðila í hvert skipti

Í umræðum í Ed. Alþingis 12. maí 1941 sagði Páll Zóphóníasson, framsögumaður lagafrumvarpsins m.a. eftirfarandi³:

Herra forseti!

Landskiptalögin frá 1927 hafa að mörgu leyti þótt ónóg. Hafa þeir sérstaklega orðið varir við það, sem þurft hafa að framkvæma landskipti á grundvelli þeirra laga. Hin síðari ár hafa starfsmenn Búnaðarfélagsins, einkum jarðræktarráðunauturinn, ákaflega oft verið kvaddir til aðstoðar, þegar landskipti hafa átt sér stað. Þeir hafa því iðulega rekið sig á, hvað helst hefur vantað á lögin og hve erfitt hefur verið að skipta landi eftir þeim. Afleiðingin af þessu hefur orðið sú, að Búnaðarfélag Íslands hefur látið gera uppkast það, sem búnaðarmálastjóri og formaður Búnaðarfélagsins fluttu í Nd.

Af þessum tilvitnunum er auðsætt að þingmenn hafa viljað “bæta” lögin á þann veg að þrengja þau svo allir aðilar væru bundnir um skiptahlutfall. Almennt hlýtur það að teljast kostur ef lög eru á þann veg gerð að tvímæli um forsendur séu fáar. Slík þrenging lagatexta má þó aldrei ganga í berhöggi við mannréttindi sem eiga að vera og eru varin í Stjórnarskránni. Í þessu tilviki yfirsést löggjafanum að upphaflegs og samfellds eignahlutfalls sameignarjarða geti verið að leita í eldri heimildum en frá miðri 19. öld. Löggjafinn virðist aldrei hafa séð afleiðingar gjörða sinna. Afleiðing lagasetningarinnar

¹ Alþingistíðindi, 1941, bls. 267

² Alþingistíðindi, 1941, bls. 731

³ Alþingistíðindi, 1941, bls. 734

er beinlínis að brotin eru eignaréttarákvæði Stjórnarskrárinnar um að ekki sé hægt að taka eign af einstaklingi nema með eignaskiptagerningi.

Það má etv. teljast eðlilegt að þingmenn hafi árið 1941 sett það fyrir sig að gefa eiganda að hlut í jarðartorfu kost á að verja eignarrétt sinn fyrir dómi. Er sýnilegt að þingið hefur sett fyrir sig að deilur og jafnvel dómsmál sem þá hafa verið um skiptagrundvöll. Þegar litið er til baka vaknar sú spurning hvort löggjafanum hafi ekki vaxið slíkar deilur um of í augum. Það má teljast eðlilegt að margs þurfi að gæta og hagsmunatogstreita verði þegar miklar þjóðfélagsbreytingar verða. Um þetta hefur jú mikið verið rætt síðustu 100 árin. Öld tímamóta í lífi þjóðar verður öðrum þræði átakasaga. Árið 1941 höfðu orðið miklar þjóðfélagsbreytingar hérlandis. Þær breytingar urðu ekki átakalaust, deilur um hagsmuni voru því eðlilegar. Með því er ég að segja að löggjafinn hefði átt að gæta þess betur að hægt væri að verja eignarréttinn. Deilum fylgja að sjálfsögðu óþægindi fyrir hlutaðeigandi. Forsjáhyggja löggjafans má þó ekki verða svo rík að brotið sé á mannréttindum.

Þó óskýlt sé má minna á að á þessum tíma var þrískipting ríkisvaldsins ekki fyrir hendi, þar sem sýslumenn höfðu bæði framkvæmda- og dómsvald. Slík skipan þykir ekki lengur við hæfi.

Afrakstur umrædds þingmáls eru lög nr 46/1941. Þar segir um forsendur landskipta¹:

2. gr. Skipta skal eftir jarðamati frá árinu 1861, þar sem því verður við komið. Nú eru í því jarðamati tvær eða fleiri jarðir (hjáleigur) metnar í einu lagi til dýrleika, en aðgreint mat þeirra er að finna í jarðatali Johnsens frá 1847, og skal það þá notað. Verði hvorugu þessu mati við komið, skal farið eftir fasteignabók frá 1922 eða síðari fasteignabókum, þó þannig, að ávallt verði notað hið elsta jarðamat, sem við verður komið. Nú hafa gilt manna á meðal í 20 ár eða lengur önnur eignahlutföll en jarðamatsbækur gefa upp, og allir eigendur samþykkja, að þau eignahlutföll skuli haldast, og er þá heimilt að skipta eftir þeim, en sýslumaður skal tilkynna fasteignamatsnefnd þess konar skipti.

Túlkun landskiptanefnda og dómstóla á lagagreininni hefur verið á þann veg að útiloka að landskipti gætu farið fram eftir öðrum heimildum en, Johnsens jarðamati frá 1847, jarðamati 1861 og fasteignamatinu 1922 eða yngri jarðamötum. Þannig hafa ríkulegar heimildir um samfellu á eignarhaldi á jarðarparti ekki verið notaðar til að ákveða eignahlutföll. Þessi notkun laganna er andstæð því sem gert hefur verið í Þjóðlendumálinu, þar sem elstu heimildir og samfella í eignarheimildum eru meginatriði. Í 2. málsgrein 3. greinar laganna stendur m.a:

Nú hafa eignahlutföll á sameignarjörð breyst við jarðamat (endurmat), fyrir misjafna ræktun eða aðrar verklegar framkvæmdir eiganda eða ábúanda, og breytast þá eigi fyrir það eignahlutföll óskipts lands eða landsnytja.

Þessi málsgrein ber með sér að andi laganna er að breyta ekki eignahlutfalli. En 2. grein laganna stendur þar í móti. Lögin eru sjálfum sér ósamkvæm. Niðurstaðan hefur verið að við ákveðnar aðstæður skipti engu máli hve miklar sannanir eru fyrir hendi um eignarrétt, hann skal samt sem áður af dæmast án bóta.

Í lögnum sjálfum svo og í greinargerð með þeim og umræðum á Alþingi kemur fram að breytingar á einni sameignarjörð vegna áfalla, ræktunar, bygginga osfrv. eigi ekki að raska því hlutfalli sem þessar jarðir eiga af sameiginlegu landi eða landgæðum. Raunar er

¹ Lagasafn Alþingis, tekið af netinu

gengið skrefi lengra í að gæta réttar upphaflegs hlutfalls, því ákvæði eru um það í lögunum að eigandi einnar sameignarjarðar geti krafist nýrra landskipta ef sannanlegt sé að hans jarðarpartur hafi skaðast meir af hvers kyns náttúrulegum áföllum en hinir hlutar jarðartorfunnar.

Greinilegt er af framansögðu að þeir þingmenn sem settu Landskiptalögin hafa viljað koma í veg fyrir að hlutföll á milli sameignarjarða röskuðust. Þegar lögin eru sett er vélaöld að ganga í garð. Þingmenn hafa haft opin augu fyrir því að fasteignahlutföll milli jarða geti raskast fyrir misjafna ræktun og setja því ákvæði í lögin sem hindra að þessar nýju aðstæður raski hlutföllum.

Þingmönnum yfirsást þó að eignahlutir í sameignarjörð gætu hafa gengið frá einni hendi til annarar í öðru hlutfalli en sést í jarðamötum frá miðri 19. öld og síðar.

Við gerð fasteignamatsins 1861 var fyrst og fremst verið að setja nýjan skattstofn eins og þegar hefur komið fram. Engar vísbendingar eru í lögunum, greinargerð með þeim eða umræðum um þau, um að þingmenn hafi haft vitneskju um forsendur jarðamats á árunum 1849-50 og tilskipunar um löggildingu nýrrar jarðabókar í kjölfarið árið 1861. Það er með öðrum orðum ekki sennilegt að þingmenn á Alþingi Íslendinga árið 1941 hafi haft vitneskju um að jarðamatið 1861 var fyrst og fremst gert til þess að mynda nýjan skattstofn, en ekki til að finna ný hlutföll milli jarða. Héldu þeir etv. að jarðamatið 1861 væri í öllum tilfellum staðfesting á fyrri eignahlutföllum sameignarjarða?

Þegar jarðir voru metnar á árunum 1849-50 er sýnilegt að ekki hefur verið talið skipta máli þótt hlutföll á milli ótengdra jarða raskaðist. Öðru gengdi um sameignarjarðir og eru til dæmi þess að í yfirmati hafi verið kveðið sérstaklega á um að eignahlutföll héldust óbreytt, þótt skatthlutfall sameignarjarða breyttist. Þótt slík sönnun á eignarrétti liggi fyrir dómi er vafi á að dómstóll telji sér heimilt að dæma þar eftir vegna ákvæða gildandi landskiptalaga. Við slíka löggjöf er óviðunandi að búa.

Eignahlutföll samkvæmt fornu mati til ársins 1941

Á Íslandi eru margar jarðartorfur þar sem hlutföll á milli jarðaparta hafa verið samkvæmt hinu forna mati allt frá því um 1100. Fram til 1941 vissi eigandi jarðaparts hve mörg jarðahundruð hann átti og hve mörg jarðahundruð torfan var, þar með lék enginn vafi á hlutdeild hans í sameigninni.

Ósætti um breytt eignahlutföll

Hér hefur verið fjallað um þau sjónarmið sem toguðust á þegar jarðir voru metnar til dýrleika. Annars vegar var dýrleikinn grundvöllur skattlagningar og var að því leiti freistandi fyrir eiganda jarðar að jörð hans væri lágt virt. Hins vegar hefur hvergi verið sátt um að hlutföllum milli sameignarjarða væri raskað. Það stríðir gegn réttlætisvitund fólks og eignarréttarákvæðum laga. Um þetta farast prófessor Gísli Gunnarssyni svo orð á vísindavef Háskóla Íslands.¹

Á hvaða verðmætum byggðist hundraðatal jarða? Um þetta hafa menn deilt síðan á 17. öld og Jarðabókarhöfundarnir *Árni Magnússon* og *Páll Vídalín*, sem sömdu jarðabók fyrir allt landið snemma á 18. öld, gátu alls ekki útskýrt upphaf þessa kerfis. Í raun áttu þeir að búa til nýtt og nútímalegra jarðamat en vannst alls ekki tími til þess þannig gamla jarðamatið frá miðöldum hélst að mestu leyti óbreytt allt til ársins 1922! Vinsæl kenning hefur verið sú að matið hafi í upphafi byggst á því hve margar skepnur var hægt að fóðra á jörðunum. Vera

¹ <http://visindavefur.hi.is>, sótt þ. 30. jan. 2004

má að svo hafi verið við innleiðingu matsins á 11. öld en skoðun á jarðamati á seinni öldum (eftir 1600) sýnir ljóslega að kenning þessi getur ekki útskýrt muninn á mati jarða þá nema að litlu leyti.

Líklegast tel ég að jarðeigendur hafi á 11. öld samið sín á milli hvaða mat skyldi þá vera á hverri jörð. Forsendur þessa mats hafa alls ekki þurft að vera hagrænar að öllu leyti. Þessi ákvörðun um jarðamat hélst síðan að mestu óbreytt í meira en 800 ár. Þegar breytingar voru nauðsynlegar vegna þess að jörðum var skipt (eða þær sameinaðar) eða vegna breyttra atvinnuhátta, og þá einkum aukinna fiskveiða eftir 1200/1300, var reynt að halda breytingum í lágmarki. Jafnvel í nýja jarðamatinu 1922 var reynt að breyta sem minnst innbyrðis verðmætishlutföllum jarða og ef slíkt var gert, var skammt í mótmæli bænda. Þeir vildu hafa jarðir sínar metnar sem lægst til að þurfa að greiða sem minnst í skatt; samanburður við nágrennan var reglan og breytingar á innbyrðis hlutföllum því illa séðar.

Samantekt

1. Hið forna mat jarða á Íslandi er nær óbreytt frá þjóðveldisöld.
2. Eignahlutföll á sameignarjörðum (torfum) er samfellt eftir hinu forna mati.
3. Nýtt skattmat óháð eignahlutföllum sameignarjarða var gert um miðja nítjándu öld.
4. Eignahlutföll sameignarjarða voru samkvæmt hinu forna mati til ársins 1941.
5. Landskiptalög, nr. 46/1941, ganga í tilvikum í berhögg við Stjórnarskrárbundinn eignarrétt.
6. Þörf er á að ný landskiptalög verði sett sem brjóti ekki í bága við Stjórnarskrána.

Það er hlutverk löggjafans að setja lög til að bregðast við þörfum nútíðar, sú lagasetning þarf að sjá til framtíðar og þekkja fortíðina, til að byggja á og læra af, svo vel fari um lagasetninguna.

Reykjavík 9. febrúar 2005

Tómas Ísleifsson

Heimildaskrá

Bækur og rit:

Alþingistíðindi fyrir árið 1941

Björn Lárusson. 1967. *The Old Icelandic Land Registers*. Berlingska Boktryckeriet, Lund.

Gunnar F. Guðmundsson. 1993. *Jarðabréf frá 16. og 17. öld, Útdrættir*. Hið íslenska fræðafélag í Kaupmannahöfn, Reykjavík.

Helgi Þorláksson. 1991. *Vaðmál og verðlag, vaðmál í utanlandsviðskiptum og búskap Íslendinga á 13. og 14. öld*. Fjölföldun Sigurjóns, Reykjavík.

J. Johnsen. 1847. *Jarðatal á Íslandi*, Kaupmannahöfn.

Fasteignabók löggilt af Stjórnarráði Íslands. 1921. Reykjavík.

Ný jarðabók fyrir Ísland. 1861. Kaupmannahöfn.

Gunnar F. Guðmundsson. 1993. *Jarðabréf frá 16. og 17. öld, Útdrættir*, Hið íslenska fræðafélag í Kaupmannahöfn.

Landskiptalög nr. 46/1941

Saga Íslands II. 1974. Hið íslenska bókmenntafélag, Sögufélagið, Reykjavík.

Stjórnarmálefni Íslands. 1864. Hið íslenska bókmenntafélag, Kaupmannahöfn.

Tíðindi af Alþingi Íslendinga.

Handrit og skjöl:

Gerðabækur fasteignamatsnefnda. Handrit á Þjóðskjalasafni.

Gjörðabók handa jarðamatsmönnum í Skaftafellssýslum. 1849. Handrit á Þjóðskjalasafni.

Jarðabók 1760. Handrit á Þjóðskjalasafni

Jarðamatsbækur, 1849. Handrit á Þjóðskjalasafni.

Taxations Protocol 1805. Handrit á Þjóðskjalasafni.

Úrskurðabækur jarðamatsmanna. 1850. Handrit á Þjóðskjalasafni.

Alþingistíðindi, 1913, bls. 1629

Stjórnartíðindi, 1915, bls. 79

Alþingistíðindi, 1927, bls. 410

Lagasafn, 1932, bls. 1584

Alþingistíðindi, 1941, bls. 267

Alþingistíðindi, 1941, bls. 731

Alþingistíðindi, 1941, bls. 734

Lagasafn Alþingis, tekið af netinu

Alþingistíðindi, 1941, bls. 734

<http://visindavefur.hi.is>, sótt þ. 30. jan. 2004