



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Innviðaráðuneytið  
Sölvhólsgötu 7  
101 Reykjavík

Reykjavík 3. nóvember 2023

2311003SA VRB/KÓ  
Málalykill: 00.64

**Efni: Umsögn vegna frumvarps til laga um breytingum á lögum um lögheimili og aðsetur, lögum um mannvirki og lögum um brunavarnir, sbr. mál nr. 201/2023 í samráðsgátt stjórnvalda**

### Almennt um frumvarpið.

Vísað er til fyrirbyggjandi máls í **samráðsgátt stjórnvalda, sbr. mál nr. 201/2023**, þar sem kynnt er til umsagnar drög að frumvarpi til laga um breytingar á ýmsum lögum til eflingar á brunavörnum og öryggi fólks sem hefur fasta búsetu í atvinnuhúsnæði. Drögin er enn í vinnslu.

Frumvarpið hefur m.a. það markmið að efla öryggi þeirra einstaklinga sem búa tímabundið í óleyfishúsnæði, í þessu tilviki í atvinnuhúsnæði, m.t.t. brunavarna ásamt því að efla öryggi og heimildir slökkviliða í sama tilgangi. Eru lagðar til breytingar á lögum um lögheimili og aðsetur, lögum um mannvirki og lögum um brunavarnir.

Af þessu tilefni skal bent á að um hlutverk Sambands íslenskra sveitarfélaga er fjallað í [stefnumörkun sambandsins](#) fyrir árin 2022-2026. Kemur fram að sambandið hafi það lögbundna hlutverk að vera málsvari allra sveitarfélaga í samskiptum við ríkið og gæta hagsmuna þeirra í hvívetna.

Ennfremur kemur fram í grein 6.8.:

*„Sambandið beiti sér fyrir breytingum á lögum um lögheimili og aðsetur þar sem sérstaklega verið litið til fjölgunar þeirra sem skrá lögheimili án tilgreinds heimilisfangs. Við útfærslu lagabreytinga verði unnið út frá þeirri meginreglu að skipulag sveitarfélaga ráði því hvar heimilt er að skrá lögheimili og einnig hvar sveitarfélögum er skylt að veita þjónustu við íbúa.“*

Athugasemdir sambandsins, á þessu stigi málsins, lúta einkum að fyrirhuguðum breytingum á lögum um lögheimili og aðsetur sem miða að því að heimila sérstaka aðsetursskráningu í atvinnuhúsnæði þar sem óleyfisbúseta á sér stað, sbr. 1. gr. frumvarpsins. Auk framangreinds byggir sambandið á eftirfarandi athugasemdum.

### Ábendingar og athugasemdir við einstaka ákvæði frumvarpsins.

#### a) Áhrif sérstakrar aðsetursskráningar á þjónustu sveitarfélaga.

Með frumvarpinu er sem fyrr segir lagðar til breytingar sem miða að því að heimila sérstaka aðsetursskráningu í atvinnuhúsnæði þar sem óleyfisbúseta á sér stað. Samkvæmt fyrirbyggjandi frumvarpsdrögum er um að ræða heimild fyrir einstaklinga

til að skrá tímabundið aðsetur sitt í atvinnuhúsnæði í tólf mánuði. Er heimild í lögum til þess að framlengja slíka skráningu að þeim tíma liðnum.

Frumvarpið byggir m.a. á vinnu starfshóps um úrbætur á brunavörnum í húsnæði þar sem fólk hefur búsetu. Starfshópurinn skilaði [skýrslu](#) sinni í júní á þessu ári. Í kafla 5.2. í skýrslunni er fjallað um réttindi og skyldur sem myndast við lögheimilis- og aðseturskráningar. Vísar sambandið til þeirrar umfjöllunar og tekur sérstaklega fram að þjónustu sveitarfélaga er forgangsraðað með ólíkum hætti eftir því hvort um skipulagða íbúðabyggð er að ræða eða annars konar svæði, t.d. þau sem ætluð eru undir iðnaðar- eða atvinnustarfsemi. Skipulagslög byggjast á þeirri grundvallarreglu að skipulag sé bindandi og að nýting húsnæðis þurfi að vera í samræmi við heimilaða landnotkun.

Undir þessi sjónarmið er tekið í almennum athugasemdum við 2. kafla í frumvarpsins þar sem orðrétt kemur fram að: „Ljóst er að sveitarfélög gera ekki ráð fyrir þjónustu við íbúa í atvinnuhúsnæði enda eru þau almennt á svæðum sem eru ekki skilgreind á skipulagi sem íbúðarsvæði...“

Þjónustuhlutverk sveitarfélaga gagnvart einstaka íbúa sínum, og um leið kostnaður sem í því kann að felast, kann að vera breytilegt eftir því hvort hlutaðeigandi einstaklingur er 1) eingöngu með skráð lögheimili í sveitarfélagi en án tilgreinds heimilisfangs, 2) með skráð lögheimili í sveitarfélagi og skráð heimilisfangi í íbúðabyggð eða 3) með skráð lögheimili í sveitarfélagi og skráð tímabundið aðsetur í atvinnuhúsnæði, þ.e. ef fyrirhugaðar lagabreytingar verða lögfestar. Af gefnu tilefni, og í ljósi athugasemda frumvarpsins, er í umsögn þessari er ekki fjallað um tilvik er varða búsetu í orlofshúsnæði/frístundabyggð.

Sambandið tekur fram að mikilvægt er að greina áhrif frumvarpsins í þeim tilgangi að gera skýran greinarmun á þessum tilvikum þegar kemur að skyldum sveitarfélagsins að veita íbúum sínum þjónustu og um leið skilgreina réttindi íbúa í slíkum tilvikum gagnvart sveitarfélaginu.

Þegar rætt er um þjónustuhlutverk sveitarfélaga leggur sambandið sérstaka áherslu á að það þarf að vera skýrt að engin réttindi fylgi þeirri aðseturskráningu sem fjallað er um í 1. gr. frumvarpsins. Um það er fjallað í kafla 3.1.1. frumvarpsins þar sem m.a. kemur orðrétt fram:

*„Það skal sérstaklega tekið fram að skilyrði fyrir skráningu er að þessir aðilar séu með lögheimili án tilgreinds heimilisfangs í viðkomandi sveitarfélagi. Réttindi og skyldur fylgja viðkomandi lögheimilisskráningu en ekki aðsetri. Engin réttindi fylgja aðseturskráningu og það skal áréttað að aðseturskráning er ekki það sama og lögheimilisskráning“*

Sambandið leggur til að þessi afstaða löggjafans komi skýrt fram í ákvæðum frumvarpsins. Er þannig lagt til að ákvæðum verði breytt með eftirfarandi hætti, sem er merkt með rauðum texta.

„Á eftir 11. gr kemur ný grein, 11. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Sérstakt aðsetur

Einstaklingar sem skráðir eru til lögheimilis í sveitarfélagi án tilgreinds heimilisfangs er heimilt að skrá aðsetur í atvinnuhúsnæði sem uppfyllir ekki skilyrði 3. og 4. mgr. 2. gr. laga þessara.

Heimild samkvæmt 1. mgr. fellur niður að einu ári liðnu nema óskað sé eftir áframhaldandi aðsetursskráningu. Engin réttindi fylgja þessari aðsetursskráningu umfram það sem fylgir lögheimilisskráningu í hlutaðeigandi sveitarfélag. “

Verði ákvæði frumvarpsins ekki breytt til samræmis við framangreint telur sambandið í öllu falli rétt að hafa tilvitnaða umfjöllun, sambærilega við þá sem fram kemur í kafla 3.1.1., í athugasemdum við ákvæðið sjálft, sbr. við 1. gr. frumvarpsins, í stað þess að hafa umfjöllun í almennum athugasemdum frumvarpsins.

**b) Bráðabirgðaákvæði.**

Sambandið tekur fram að verði ákvæði 1. gr. frumvarpsins að lögum er með því verið að lögfesta sérstaka undanþágu frá meginreglum lögheimilislaga. Nánar tiltekið er fyrirhugað að lögfesta heimild til að skrá tímabundið sérstakt aðsetur í atvinnuhúsnæði enda þótt skilyrði 3. mgr. 2. gr. séu ekki uppfyllt. Um er að ræða undanþágu þar sem aðsetursskráning samkvæmt gilandi lögum tekur mið af því að um sé að ræða íbúðarhúsnæði sem hefur staðfang.

Í ljósi þess að fyrirhugað er að lögfesta undanþágu, og þar sem leiða má af umfjöllun í frumvarpi að löggjöf sé í raun eingöngu ætlað að ná yfir tímabundið ástand vegna aðstæðna á húsnæðismarkaði, telur sambandið rétt að ráðuneytið taki það til sérstakrar skoðunar hvort til greina komi að tímabinda undanþáguheimild 1. gr. frumvarpsins þannig að hún falli úr gildi t.d. að fimm árum liðnum talið frá gildistöku ákvæðisins. Hvað varðar tímalengd slíks bráðabirgðaákvæðis mætti e.t.v. horfa til þess að aðgerðaráætlun sem er að finna í stefnu ríkisins í húsnæðismálum er til fimm ára.

Hægt væri að setja inn eftirfarandi breytingu, merkt með rauðum texta:

„Á eftir 11. gr kemur ný grein, 11. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Sérstakt aðsetur

Einstaklingar sem skráðir eru til lögheimilis í sveitarfélagi án tilgreinds heimilisfangs er heimilt að skrá aðsetur í atvinnuhúsnæði sem uppfyllir ekki skilyrði 3. og 4. mgr. 2. gr. laga þessara.

Heimild samkvæmt 1. mgr. fellur niður að einu ári liðnu nema óskað sé eftir áframhaldandi aðsetursskráningu. Engin réttindi fylgja þessari aðsetursskráningu umfram það sem fylgir lögheimilisskráningu í hlutaðeigandi sveitarfélag.

Heimild til að veita undanþágu skv. 1. mgr. fellur úr gildi [dags.] /[að liðnum fimm árum frá gildistöku ákvæðisins]“

**c) Mat á áhrifum.**

Sambandið gerir þann fyrirvara í umsögn sinni á þessu stigi málsins að fyrirhugaðar lagabreytingar eru enn til vinnslu líkt og texti í frumvarpsdrögum í samráðsgátt ber glögglega með sér. Þannig vantar t.d. inn allan texta í 6. kafla frumvarpsdraga er varðar mat á áhrifum frumvarpsins, þ.m.t. kostnaðarmat.

Sambandið leggur áherslu á að við áframhaldandi vinnslu frumvarpsins verði tekið til skoðunar hver áhrif þess kunni að verða á sveitarfélögin. Í því sambandi má nefna að fyrirhugaðar lagabreytingar kunna að vekja upp ýmis álitaefni um hvort og þá í hvaða mæli sveitarfélagi beri að þjónusta íbúa sína, sem eru með skráð lögheimili í sveitarfélagi og skráð tímabundið aðsetur í atvinnuhúsnæði, umfram það sem þarf til þess að þjónusta atvinnuhúsnæði almennt innan hlutaðeigandi sveitarfélags. Þetta þarf að skoða og meta sérstaklega, sbr. framangreind umfjöllun.

Þá er og mikilvægt að meta kostnaðaráhrif, þ.m.t. þegar kemur að rekstri slökkviliða og hvort fyrirhugaðar breytingar hafi í för með sér aukin verkefni og kostnað í starfsemi þeirra. Sveitarfélög bera ábyrgð á starfsemi slökkviliða og framkvæmd eldvarnareftirlits, sbr. m.a. 3. kafli laga um brunavarnir, nr. 75/2000.

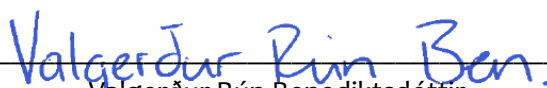
**Niðurlag.**

Sambandið mun koma á framfæri frekari sjónarmiðum sínum þegar endanleg drög frumvarpsins líta dagsins ljós, e.a. við þinglega meðferð frumvarpsins. Telur sambandið að svo stöddu rétt að benda á að gæta þarf að því að löggjöf sé ekki þannig úr garði gerð að hún hafi takmarkandi áhrif á sjálfsákvörðunar- og skipulagsvald sveitarfélaga þannig að þau verði á einhvern hátt t.d. þvinguð til þess að veita tiltekna þjónustu, með tilheyrandi (viðbótar) kostnaði, þvert gegn því sem þau hafa áður ákveðið m.a. út frá skipulagsáætlunum og innviðamálum almennt. Eru þetta sjónarmið sem þarf að huga að við áframhaldandi vinnslu frumvarpsins.

Fulltrúar sambandsins lýsa sig reiðubúin til þess að koma á fund ráðuneytisins til þess að ræða þessi mál frekar, sé eftir því óskað.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Valgerður Rún Benediktsdóttir

sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs