



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið
Sölvhólsögötu 7
101 Reykjavík

Reykjavík 22. janúar 2018

1712042SA GB
Málalykill: 00.64

Efni: Umsögn um drög að frv. til laga um lögheimili og aðsetur

Vísað er til fréttar á heimasíðu ráðuneytisins, dags. 22. desember 2017, þar sem óskað er eftir umsögnum um ofangreind frumvarpsdrög. Frumvarpinu er ætlað að leysa af hólmi lög um lögheimili nr. 21/1990 og lög um tilkynningar aðsetursskipta nr. 73/1992.

Almennt um frumvarpið

Markmið lagasetningarinnar eru m.a. að tryggja að löggjöf um lögheimili og skráningar aðseturs samræmist þörfum og samfélagsháttum nútímans, hún sé skýr og auðskiljanleg. Nauðsynlegt er talið að samræma skráningu landsmanna, gera hana miðlæga og stuðla að því að hún verði ávallt sem réttust og fari að mestu leyti fram með rafrænni skráningu.

Að áliti Sambands Íslenskra sveitarfélaga eru þessi markmið góðra gjalda verð og má sérstaklega taka undir tillögu sem fram kemur í 3. mgr. 3. gr. frv. um að lögheimili skuli almennt skráð í tiltekinni íbúð, en með nýrri staðfangaskrá aukast möguleikar á mun nákvæmari skráningu en tíðkast hefur til þessa.

Af hálfu sambandsins er lögð áhersla á að ferlar við skráningu lögheimilis miðist jafnframt við að lágmarka villur í skráningu. Er því fagnaðarefni að í 13. gr. frv. er gert ráð fyrir því að þinglýstur eigandi fái rafræna tilkynningu um þá sem skrá lögheimili sitt í fasteign í hans eigu. Sömuleiðis lítur sambandið jákvætt á ákvæði í 16. og 17. gr. um eftirlits- og leiðréttingarhlutverk Þjóðskrár.

Brýn þörf er á að frumvarpið verði rýnt sérstaklega hvað varðar möguleg áhrif á sveitarfélög. Breytingar á löggjöf um skráningu lögheimilis geta bæði haft áhrif á tekjur og útgjöld sveitarfélaga. Þannig geta einhver sveitarfélög orðið af útsvarstekjum ef íbúar hafa aukið val um hvar þeir skrá lögheimili sitt. Jafnframt geta einhver sveitarfélög þurft að auka þjónustu sína vegna íbúa sem skrá lögheimili sitt á stöðum þar sem lögheimilisskráning er ekki heimil skv. gildandi lögum. Verður í þessu samhengi sérstaklega fjallað um 3. mgr. 3. gr. frv., um frávík frá meginreglu um lögheimilisskráningu, og 6. og 7. gr. um lögheimili hjóna og barna.

Að áliti sambandsins er hætta á því að ef frumvarpið verður að lögum muni það grafa undan skipulagshlutverki sveitarfélaga. Í aðalskipulagi hvers sveitarfélags er skilgreind landnotkun. Sú skilgreining hefur grundvallarþýðingu um hvar heimilt er að skrá varanlega búsetu, hvort sem um er að ræða svæði innan þéttbýlis eða í dreifbýli. Með breytingum á lögheimilislögum sem samþykktar voru 2006¹ og 2007² var sérstaklega

¹ <https://www.althingi.is/altext/stjt/2006.149.html>

² <https://www.althingi.is/altext/stjt/2007.067.html>



skerpt á banni við skráningu lögheimilis í skilgreindri frístundabyggð og á „skilgreindu iðnaðar-, athafna- og hafnarsvæði og öðru svæði innan þéttbýlis sem skipulagt er fyrir atvinnustarfsemi nema búseta sé þar heimil samkvæmt lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum“. Jafnframt var bætt inn ákvæði um að heimila má tímabundna skráningu lögheimilis í starfsmannabústað.

Með vísan til framangreindra sjónarmiða er ærið tilefni til þess að gagnrýna að sveitarfélögin áttu ekki beina aðkomu að gerð frumvarpsins. Af hálfu sambandsins er jafnframt lögð áhersla á að frekara samráð verði haft af hálfu ráðuneytisins um efni frumvarpsins áður en það verður lagt fram á Alþingi.

Skráning lögheimilis í frístundabyggðum

Í 3. mgr. 4. gr. er lagt til að skráning til lögheimilis í frístundabyggð verði heimil ef fyrir liggur sérstakt samþykki viðkomandi sveitarstjórnar, enda séu uppfyllt skilyrði laga og stjórnvaldsfyrirmæla um íbúðarhæft húsnæði og skipulag.

Að áliti sambandsins er fremur óljóst hvaða markmiði tillagan á að þjóna og liggja a.m.k. ekki fyrir upplýsingar um að sveitarstjórnir séu almennt að kalla eftir slíkri lagabreytingu. Tilefni er til þess að vísa í nefndarálit³ félagsmálanefndar Alþingis um frumvarp sem varð að lögum nr. 149/2006, um breytingu á lögheimilislögum:

„Tilurð þessa frumvarps er sú að í nýlegum dómi Hæstaréttar Íslands var synjun sveitarfélags á skráningu lögheimilis í frístundabyggð talin fela í sér frávik frá stjórnarskrárvörðum rétti einstaklings til að ráða búsetu sinni, sbr. 4. mgr. 66. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Landið allt er samkvæmt lögum skipulagsskipt og þrátt fyrir að sveitarfélög hafi með höndum gerð skipulags virðist mega ráða af dómnnum að þau hafi ekki heimild til að setja þessu frelsi einstaklinganna skorður nema á grundvelli skýrrar lagaheimildar og í þágu almannaheilla. Þar sem sveitarfélög inna af hendi margs konar þjónustu mun ótakmarkaður réttur til lögheimilisskráningar vera til þess fallinn að raska áætlunum og fjárhag þeirra og því gerir frumvarpið ráð fyrir að dvöl í skipulagðri frístundabyggð skuli ekki jafnað til lögheimilis eftir 1. janúar 2007.“

Samband íslenskra sveitarfélaga veitti umsögn um umrætt frumvarp og lýsti sig sammála efni þess. Það gerðu einnig þau sveitarfélög og landshlutasamtök sveitarfélaga sem tjáðu sig um frumvarpið. Fulltrúar sveitarfélaga áttu frumkvæði að lagabreytingunni og tóku jafnframt þátt í gerð frumvarps sem varð að lögum nr. 149/2006. Í skýringum við það frumvarp segir m.a. um kostnaðaráhrif fyrrgreinds dóms Hæstaréttar frá 14. apríl 2005:

„Dómur Hæstaréttar hefur ekki enn þá leitt til mikilla breytinga á búsetu fólks hér á landi eða haft veruleg áhrif á starfsemi sveitarfélaganna. Ef slíkir flutningar fólks færast í vöxt verður á hinn bóginn að telja að áhrifin gætu orðið víðtæk. Opinber þjónusta getur til að mynda orðið dýrari og af þeim sökum gæti þurft að draga úr þjónustu þar sem tekjustofnar sveitarfélaganna eru takmarkaðir. Það er mikilvægur þáttur í sjálfsákvörðunarrétti sveitarfélaga að þau geti innan marka laga forgangsraðað verkefnum og ákveðið útfærslu þeirrar þjónustu sem þau veita, m.a. í þeim tilgangi að nýta tekjustofna sína af hagkvæmni. Algert frjálrsræði í vali á búsetu innan sveitarfélags getur þannig ekki aðeins grafið undan

³ <http://www.althingi.is/alttext/133/s/0537.html>



forræði sveitarfélaga í skipulagsmálum heldur getur það einnig haft áhrif á rekstrargrundvöll þeirra. Eru slíkar afleiðingar sérstaklega nærtækar í víðfeðmum sveitarfélögum þar sem stórar sumarhúsabyggðir eru og eigendur sumarhúsa jafnvel margfalt fleiri en íbúar viðkomandi sveitarfélags. Auk þess eru aðstæður víða þannig í frístundabyggðum að erfitt er að tryggja þjónustu allt árið um kring vegna þess að aðgengi er erfitt og til dæmis er snjómokstur nánast útilokaður nema með óheyrilegum tilkostnaði.“

Sú breyting sem lögð er til í 3. mgr. 4. gr. þess frumvarps sem hér er til umsagnar er ekki studd miklum rökum. Ljóst er að Samband Íslenskra sveitarfélaga hefur ekki breytt afstöðu sinni á þeim rúmu tíu árum sem liðin eru frá lagabreytingunni. Tæknilegir annmarkar eru jafnframt á tillögunni, þar sem hún stangast á við grein 1.3 í skipulagsreglugerð, nr. 90/2013, þar sem afdráttarlaust er tekið fram að „Frístundabyggð er ekki ætluð til fastrar búsetu.“ Í grein 6.2 í sömu reglugerð er jafnframt áréttað að „Föst búseta er óheimil í frístundabyggðum.“ Umrædd reglugerðarákvæði byggja á skilgreiningu í 9. tl. 2. gr. skipulagslaga nr. 123/2010, sem hljóðar svo: *Frístundabyggð: Svæði fyrir frístundahús, þ.e. byggð sem ekki er ætluð til fastrar búsetu.* Ljóst er því að ef tillagan á að ná fram að ganga þarf bæði að breyta skipulagslögum og skipulagsreglugerð. Rétt er að taka fram að Samband Íslenskra sveitarfélaga er ekki hlynnt því að ráðist verði í slíkar breytingar á skipulagslöggjöf.

Við þetta bætast síðan fleiri álitaefni, þ.á m. grenndarréttur þeirra sem eiga hús í frístundabyggð.

Vert er að benda á að sveitarfélög í dreifbýli sem hafa miklar tekjur af fasteignaskatti af sumarhúsabyggðum hafa sum hver ákveðið mun lægra útsvarshlutfall en sem nemur landsmeðaltali. Munur á hámarks- og lágmarksútsvari er nú rúm tvö prósentustig og má gera ráð fyrir að það geti verið freistandi fyrir eigendur frístundahúsa að óska eftir lögheimilisflutningi. Að áliti sambandsins er það ekki heppilegt að niðurstaða um lögheimilisskráningu í slíkum tilvikum ráðist eingöngu af því hvort það sveitarfélag sem óskað er eftir flutningi til sé hlynnt erindinu. Það sveitarfélög sem flutt er frá, sem í flestum tilvikum er einnig það sveitarfélag sem veitir viðkomandi einstaklingi þjónustu og þar sem atvinnutekna er aflað, hafi hins vegar ekkert um málið að segja.

Með vísan til framangreindra sjónarmiða hvetur sambandið til þess að í lögheimilislögum verði áfram lagt bann við skráningu lögheimilis í frístundabyggðum.

Skráning lögheimilis í atvinnuhúsnæði

Í 3. mgr. 4. gr. frv. er einnig lagt til að skráning til lögheimilis í iðnaðar- eða atvinnuhúsnæði verði heimil ef fyrir liggur sérstakt samþykki viðkomandi sveitarstjórnar, enda séu uppfyllt skilyrði laga og stjórnvaldsfyrirmæla um íbúðarhæft húsnæði og skipulag.

Í grein 6.2 í skipulagsreglugerð er svohljóðandi skilgreining á íbúðarbyggð:

Svæði fyrir íbúðarhúsnæði og nærþjónustu sem því tengist, auk minniháttar atvinnustarfsemi sem samrýmist búsetu eftir því sem nánar er kveðið á um í stefnu skipulagsins.



Í skipulagsreglugerð eru nánari ákvæði um ýmis skipulagsleg atriði sem snúa að umhverfi íbúðarbyggða. Má m.a. nefna grein 5.3.2.2 og 5.3.2.3 sem fjalla um dvalar- og leiksvæði fyrir íbúa. Í grein 5.3.2.8 er fjallað um starfsemi í íbúðarbyggð:

Gæta skal þess að atvinnustarfsemi í íbúðarbyggð valdi sem minnstum óþægindum vegna bílaumferðar, hávaða, ljósanotkunar eða annars ónæðis og að öruggar og greiðar göngu- og hjólaleiðir séu að skólum og annarri nærþjónustu.

Jafnframt er mikilvægt að áréttu að í byggingarlöggjöf er gerður mikill greinarmunur á íbúðar- og atvinnuhúsnæði. Til þess að breyta húsnæði úr atvinnuhúsnæði í íbúðarhúsnæði þarf að afla byggingarleyfis fyrir breyttri notkun húsnæðis og þarf húsnæði þá að uppfylla þær kröfur sem gerðar eru til íbúðarhúsnæðis. Byggingarleyfi er að sjálfsögðu ekki veitt ef breytt nýting er ekki í samræmi við gildandi skipulagsáætlanir.

Að áliti sambandsins er orðalag í niðurlagi 3. mgr. 4. gr. frv. alltof óljóst, þ.e. orðin „...enda séu uppfyllt skilyrði laga og stjórnvaldsfyrirmæla um íbúðarhæft húsnæði og skipulag“. Verður að ætla að í flestum tilvikum muni koma í ljós við nánari rýni að ákvæðið breyti í raun engu varðandi réttarstöðu, þar sem lögheimilisskráning verði áfram óheimil í húsnæði sem ekki uppfyllir kröfur. Ákvæðið getur hins vegar skapað ástæðulausan þrýsting á sveitarstjórnir um að heimila skráningu þótt skilyrði séu ekki uppfyllt.

Tilfni er til þess að vísa í skýringar með frumvarpi sem varð að lögum nr. 67/2007, um breytingu á lögheimilislögum, um ástæður þess að skerpt var á banni við skráningu lögheimilis í atvinnuhúsnæði:

„Í frumvarpinu er lagt til, í samræmi við tillögur starfshópsins, að skráning lögheimilis í húsnæði á svæði sem er skipulagt fyrir atvinnustarfsemi verði almennt óheimil, en að mati starfshópsins lýtur búseta í slíku húsnæði svipuðum rökum og nýlegt bann við búsetu í húsnæði í skipulagðri frístundabyggð. Í 4. kafla skipulagsreglugerðar er þéttbýli skipt í landnotkunarflokka. Innan skipulagðs þéttbýlis getur byggð m.a. verið flokkuð í íbúðarsvæði, svæði fyrir þjónustustofnanir, miðsvæði, verslunar- og þjónustusvæði, athafnasvæði, iðnaðarsvæði og hafnarsvæði. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að skráning lögheimilis verði óheimil í húsnæði á svæðum fyrir atvinnustarfsemi nema með þeim undantekningum sem fram koma í skipulagsreglugerð. Þannig eru íbúðir t.d. ekki heimil á iðnaðarsvæðum en í undantekningartilvikum er unnt að gera ráð fyrir íbúðum tengdum starfsemi fyrirtækja á hafnarsvæðum og athafnasvæðum, svo sem fyrir húsverði, í skipulagsáætlun. Þar sem aðstæður leyfa er hins vegar heimilt í skipulagsáætlun að gera ráð fyrir íbúðum á verslunar- og þjónustusvæðum og á miðsvæðum. Munu ákvæði frumvarpsins, verði það að lögum, ekki standa í vegi fyrir lögheimilisskráningu í slíku húsnæði.

Bann við lögheimilisskráningu mun ekki koma í veg fyrir ólögmeða búsetu í atvinnuhúsnæði, hvort sem það er á skipulögðu iðnaðar- og atvinnusvæði eða annars staðar. Með því má hins vegar að einhverju leyti hafa áhrif á þróun slíkrar búsetu og tryggja að sveitarfélög geti haldið óskertu forræði í skipulagsmálum. Önnur úrræði þurfa þó einnig að koma til og hefur starfshópurinn einkum litið til ákvæða laga um brunavarnir og byggingarreglugerðar í því sambandi.“



Að áliti sambandsins eiga framangreind rök enn við. Við þessa umfjöllun má jafnframt bæta að á grundvelli reglugerðar um hollustuhætti þarf húsnæði að vera samþykkt sem íbúðarhúsnæði af byggingarfulltrúa til að leyfilegt sé að leigja það út til íbúðar. Þannig að þó að heimilt verði að skrá lögheimili í atvinnuhúsnæði væri áfram óheimilt að leigja það út til íbúðar, sbr. 24. gr. reglugerðar nr. 941/2002 um hollustuhætti m. síðari breytingum. Án frekari laga- og reglugerðarbreytinga væru það því að líkindum eingöngu eigendur atvinnuhúsnæðis sem gætu skráð sig þar með lögheimili.

Sambandið hvetur samkvæmt framansögðu til þess að í lögheimilislögum verði áfram lagt bann við skráningu lögheimilis skilgreindu iðnaðar-, athafna- og hafnarsvæði og öðru svæði innan þéttbýlis sem skipulagt er fyrir atvinnustarfsemi nema búseta sé þar heimil samkvæmt lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum. Ef ákveðið verður að breyta lögnum hvað þetta varðar er hins vegar áréttað að um væri að ræða undantekningarreglu frá meginreglu 3. gr. frumvarpsins, sem bærir því að skýra þröngt.

Lögheimili óþekkt, 5. gr.

Á fundi lögfræðinga sambandsins með starfshópnum sem samdi frumvarpið var rætt um að orðin „þriggja mánaða samfelld dvöl“ í 9. mgr. 3. gr., sbr. 6. gr. gildandi laga, hafi skapað ákveðinn túlkunarvanda og m.a. leitt til þess að einstaklingar fái lögheimilisskráningu í sveitarfélagi þar sem þeir eiga frístundahús, þótt ekki sé heimil föst búseta í viðkomandi húsi. Viðkomandi einstaklingar eru þá skráðir óstaðsettir í hús í viðkomandi sveitarfélagi.

Slík lögheimilisskráning getur haft í för með sér skyldur fyrir sveitarfélög um að veita viðkomandi íbúum félagslega þjónustu, tryggja skólagöngu barna o.s.frv. Að áliti sambandsins er eðlilegra að í 5. gr. verði reynt að fyrirbyggja túlkunarvanda þannig að kveðið verði á um að einstaklingur sé í þessum tilvikum talinn eiga lögheimili þar sem hann var síðast skráður með lögheimili.

Lögheimili hjóna og barna, 6. og 7. gr.

Töluverð umræða hefur átt sér stað undanfarið um tvöfalda búsetu og hafa komið fram mjög ólíkar skoðanir á málefnum.

Í 6. gr. er gert ráð fyrir því sem meginreglu að hjón hafi lögheimili á sama stað. Í 2. málslíð 1. mgr. er þó að finna mjög opna undantekningarreglu um að hjónum sé heimilt að skrá lögheimili hvort á sínum stað. Þetta er veruleg breyting frá gildandi lögum. Tílefni er til að ræða í samráðsferli hvort þessi undantekning frá meginreglu um sameiginlegt lögheimili hjóna og sambúðarfólks sé ekki of rúm. Mögulegt ætti að vera að skilyrða slíka skráningu, mögulega þannig að hún gildi tímabundið, og að heimilt verði að sækja um hana af nánar tilgreindum ástæðum, svo sem vegna atvinnu.

Spurningar hljóta líka að vakna um hvers vegna hjónum er ætlaður rýmri réttur en sambúðarfólki og hvort tílefni sé til þess að skilyrða á svipaðan hátt tímabundna heimild til þess að sambúðarfólk hafi ekki sama lögheimili.

Að áliti sambandsins er líklegt að alger opnun á að hjón þurfi ekki að eiga sama lögheimili muni með tímanum leiða til þess að ákall um tvöfalda lögheimilisskráningu barna. Slík skráning gæti haft veruleg áhrif á þjónustu og útgjöld sveitarfélaga, ekki síst í skólamállum. Hefur sambandið áður veitt umsagnir um hugmyndir um tvöfalda búsetu og skólavist barna og í meginatriðum lagst gegn slíkum hugmyndum. Er sú afstaða áréttuð í



Þessari umsögn og er frekar mælt með því að slík skráning verði skilyrt, til ákveðins tíma í senn.

Í 7. gr. er lagt til að börn yngri en 18 ára skuli eiga lögheimili á tilteknum stað og ef hjón ákveða að skrá lögheimili á sitt hvorum staðnum skuli liggja fyrir ákvörðun um hjá hvoru foreldrinu lögheimili barna þeirra verði. Sambandið er sammála þessari niðurstöðu og telur mikilvægt að ganga út frá því að barn geti ekki átt tvö lögheimili.

Aðrar greinar frumvarpsins

Sambandið er sammála þeirri tillögu sem fram kemur í 1. mgr. 9. gr. að heimilt verði að skrá aðsetur innanlands vegna náms eða veikinda. Slík skráning ætti að stuðla að því að viðkomandi geti notið félagslegra réttinda, s.s. húsnæðisbóta.

Tekið hefur verið umtalsvert tillit til ábendinga sambandsins við aðrar frumvarpsgreinar, s.s. 10. gr. um námsmenn erlendis, 13. gr. um skráningu lögheimilis og tilkynningu til þinglýsts eiganda húsnæðis. Hið sama á við um 16. gr. um eftirlit Þjóðskrár og 17. gr. um leiðréttingu og málsmeðferð.

Ítrekuð er ábending um að drög að reglugerð sem sett verður á grundvelli 19. gr. verði kynnt sem fyrst og helst jafnhliða því að frumvarp verði lagt fram á Alþingi.

Bókun skipulagsmálanefndar sambandsins

Á fundi skipulagsmálanefndar sambandsins sem haldinn var 12. janúar sl. voru frumvarpsdrögin til umfjöllunar. Samþykkt var svohljóðandi bókun:

Skipulagsmálanefnd sambandsins telur mikilvægt að drög að frumvarpi til laga um lögheimili og aðsetur fái vandaða rýni áður en það verður lagt fram á Alþingi. Að áliti nefndarinnar er rétt að halda þeirri stefnu að notkun húsnæðis skuli vera í samræmi við skipulag. Tillögur í frumvarpinu víkja frá þeirri meginreglu, einkum varðandi skráningu lögheimilis í frístundabyggð eða iðnaðar- eða atvinnuhúsnæði verði heimiluð en lagt var bann við slíkri skráningu fyrir rúmum áratug.

Skipulagsnefndin áréttar að atvinnuhúsnæði er ekki ætlað til fastrar búsetu. Sækja þarf um leyfi fyrir breyttri notkun húsnæðis og er slíkt leyfi eingöngu veitt þegar breyting er heimil samkvæmt gildandi skipulagsáætlunum. Frávik frá þeirri reglu að ekki sé heimilt að skrá búsetu í slíku húsnæði mun til lengri tíma litið grafa undan virkni skipulagsáætlana sveitarfélaga og kallar jafnframt einnig á breytingar á skipulagslöggjöf.

Skipulagsmálanefnd er hins vegar meðvituð um að mikið er um búsetu í atvinnuhúsnæði og er mikilvægt að ríki og sveitarfélög skoði í sameiningu hvernig hægt er að tryggja sem best öryggi og réttindi fólks sem þar býr.

Skipulagsmálanefnd er ráðgefandi fyrir stjórn og starfsfólk sambandsins og verður bókunin lögð fyrir næsta fund stjórnarinnar, sem verður 26. janúar nk., til umfjöllunar.

Lokaorð

Eins og rakið er í umsögninni eru gerðar athugasemdir við nokkur atriði í frumvarpinu sem fela í sér mjög róttækar breytingar frá gildandi lögum. Verulega skortir á að farið hafi fram nægileg greining á áhrifum þeirra breytinga á sveitarfélögin. Verði frumvarpið að lögum má vænta þess að það geti haft umtalsverð áhrif á skiptingu útsvarstekna milli



sveitarfélaga. Einnig er hætta á að skyldur sveitarfélaga til að veita þjónustu muni aukast og útgjöld sveitarfélaga þar af leiðandi hækka.

Óskað er eftir fundi með ráðuneytinu sem fyrst til að ræða málið frekar.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Guðjón Bragason
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs