

154. löggjafarþing 2023–2024.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um lögheimili og aðsetur, lögum um mannvirki og lögum um brunavarnir (sérstakt aðsetur í húsnæði, fjöldatakmörkun lögheimilis í íbúðarhúsnæði, leiðréttingar, aðgangur að húsnæði til eftirlits, þvingunarúrræði.)

Frá innviðaráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um lögheimili og aðsetur nr. 80/2018

1. gr.

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.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 12. gr. laganna:

- Við 3. mgr. bætist við nýr málslíður, sem orðast svo: Sama gildir um þinglýstan eiganda atvinnuhúsnæðis sem óleyfisbúseta fer fram í er varðar sérstaka aðsetursskráningu skv. 11. gr. a.
- Við 12. gr. bætist við ný málsgrein, sem verður 5. mgr., sem orðast svo: Þinglýstur eigandi fasteigna ákveður hversu margir einstaklingar megi hafa lögheimili á fasteign sinni og tilkynnir Þjóðskrá Íslands ákvörðun sína. Þinglýstur eigandi getur ekki flutt skráðan einstakling af eign sinni með því að tilkynna fækkun þeirra sem mega vera skráðir á eigninni.

3. gr.

Á eftir orðinu „lögheimili“ í 1. málslíð 2. mgr. 15. gr. kemur: eða aðsetur skv. 11. gr. a.

4. gr.

Við 1. mgr. 16. gr. laganna bætist einn nýr málslíður, sem orðast svo: Nú telur Þjóðskrá Íslands að fjöldi einstaklinga sem skráðir eru á eign þinglýsts eiganda vera of marga, getur þá stofnunin breytt skráningu þeirra yfir í skráninguna „án tilgreinds heimilisfangs“ eða í aðra skráningu sem Þjóðskrá Íslands telur eiga við.

5. gr.

Á eftir orðinu „*gegn*“ í 2. mgr. 17. gr. laganna kemur: 12. gr. og

6. gr.

Við 18. gr. bætist einn nýr stafliður, g. liður, svohljóðandi: mat á fjölda lögheimilisskráninga í íbúðarhúsnæði.

II. KAFLI

Breyting á lögum um mannvirki nr. 160/2010

7. gr.

Á eftir 57. gr. bætast við ný grein, 57. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Stjórnvaldssektir

Byggingarfulltrúi getur lagt stjórnvaldssektir á einstakling eða lögaðila sem brýtur gegn ákvæðum um:

1. Byggingarleyfisskyldar framkvæmdir sbr. 9. gr.
2. Öryggisúttekt sbr. 35. gr.
3. Lokaúttekt sbr. 36. gr.

Ráðherra er heimilt í reglugerð að ákveða fjárhæð stjórnvaldssekta fyrir brot á einstökum ákvæðum laga þessara og reglugerðum settum samkvæmt þeim innan þess ramma sem ákveðinn er í 4. mgr.

Hafi fjárhæð sekta ekki verið ákveðin í reglugerð skal við ákvörðun sekta m.a. taka tillit til alvarleika brots, hvað það hefur staðið lengi, samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort um ítrekað brot er að ræða.

Sektir sem lagðar eru á einstaklinga geta numið frá 10.000 kr. til 10.000.000 kr. Sektir sem eru lagðar á lögaðila geta numið frá 25.000 kr. til 25.000.000 kr.

Gjalddagi stjórnvaldssektar er 30 dögum eftir að ákvörðun um sektina var tekin. Hafi stjórnvaldssekt ekki verið greidd innan 15 daga frá gjalddaga skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektarinnar frá gjalddaga. Ákvörðun byggingarfulltrúa um stjórnvaldssekt er aðfararhæf og renna sektir í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við álagningu og innheimtu. Um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta fer eftir lögum um vexti og verðtryggingu.

Stjórnvaldssektum skal beitt óháð því hvort lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Ákvörðun byggingarfulltrúa er endanleg á stjórnslustigi. Aðili máls getur skotið ákvörðun um stjórnvaldssekt til dómstóla og er málshöfðunarfrestur þrjú mánuðir frá því að ákvörðun var tekin. Málskot frestar aðför.

III. KAFLI

Breyting á lögum um brunavarnir nr. 75/2000

8. gr.

Skilgreiningar í 1. mgr. 3. gr. skulu merktar með stafliðum, a til l. liðum.

9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 12. gr. laganna:

- a. Við 1. mgr. bætist nýr stafliður, g. liður, sem orðast svo: gefa umsagnir um brunavarnir óski annað stjórnvald eða stofnun eftir því.
- b. Á eftir orðunum „skv. a. lið 1. mgr.“ í 3. mgr. kemur: við eftirlit með búsetu í atvinnuhúsnæði skv. c-lið 1. mgr., við umsagnir um brunavarnir skv. g-lið 1. mgr., við eftirlit skv. e-lið 1. mgr. Þegar eftirlitið hefur í för með sér skriflega áminningu vegna þess að brunaöryggi mannvirkisins hefur ekki verið viðhaldið í samræmi við forsendur útgefins byggingarleyfis og eðli starfseminnar á hverjum tíma.

10. gr.

Í stað 1. mgr. 20. gr. koma fimm nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Slökkviliðsstjóri og eftirlitsmenn hans geta, hvenær sem er og án sérstakrar heimildar, krafist þess að fá aðgang að húsnæði og öllum þeim stöðum til skoðunar og eftirlits, þar á meðal til myndatöku, þar sem skoðunar eða eftirlits er þörf samkvæmt lögum þessum.

Aðgangur, skv. 1. mgr., að íbúðarhúsi sem tekið hefur verið í notkun skal ákveðinn með úrskurði dómara nema fyrir liggja samþykki eiganda eða forráðamanns húsnæðisins um aðgang, sbr. þó 3. mgr. Úrskurður skal liggja fyrir svo fljótt svo verða má en eigi síðar en innan þriggja sólarhringa frá því beiðni um aðgang er lögð fram í héraðsdómi. Dæmi um skilyrði sem þurfa að vera fyrir hendi svo slökkvilið geti farið fram á úrskurð dómara eru:

- a. Eigandi eða forráðamaður hafi neitað slökkviliðsstjóra eða eftirlitsmönnum hans um aðgang að húsnæði eða ekki næst í hann,
- b. samsetning íbúa í húsnæði veldur áhyggjum t.d. vegna búsetu barna og viðkvæmra hópa,
- c. grunur leikur á að húsnæðinu hafi verið breytt án leyfis,
- d. grunngerð húss s.s. stærð, tegund, byggingarefni eða byggingarár veldur aukinni áhættu að mati slökkviliðs,
- e. grunur um að brunavörnum sé verulega áfátt í húsnæði,
- f. húseigandi eða forráðamaður ógnar öryggi annarra að mati slökkviliðs eða
- g. húsnæði ber það með sér að þurfa viðhald.

Heimilt er að fara inn í íbúðarhús samkvæmt 2. mgr. án dómsúrskurðar ef rökstuddur grunur leikur á um að íbúar séu í hættu þar inni og bið eftir dómsúrskurði myndi ógna lífi íbúa.

Heimilt er að fara inn í atvinnuhúsnæði þar sem búseta fer fram án úrskurðar dómara sbr. c. liður 1. mgr. 12. gr. laganna.

Aldrei má þó ganga lengra við beitingu heimildar 1-4. mgr. en þörf er á hverju sinni.

11. gr.

Eftirfarandi nýr málslíður bætist annars vegar í lok 1. mgr. 29. gr. og í lok 3. tölulið 2. mgr. sömu greinar, svohljóðandi: Ef næst ekki í eiganda eða forráðamann mannvirkis þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir til samráðs er slökkviliðsstjóra heimilt að knýja fram úrbætur skv. 2. mgr. 29. gr., skipa öryggisvakt skv. 30. gr. og eftir atvikum lokun mannvirkis skv. 31. gr.

12. gr.

Á eftir 34. gr. kemur ný grein, 34. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Stjórnvaldssektir slökkviliðsstjóra.

Slökkviliðsstjóri getur lagt á stjórnvaldssektir á einstaklinga og lögaðila sem brjóta gegn ákvæðum 23. og 24. gr. laga þessara.

Stjórnvaldssektir geta numið frá 10.000 kr. til 10.000.000 kr.

Við ákvörðun sekta skal m.a. taka tillit til alvarleika brots, hvað það hefur staðið lengi, samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort um ítrekað brot er að ræða. Jafnframt skal líta til þess hvort ætla megi að brotið hafi verið framið í þágu hagsmuna lögaðila. Slökkviliðsstjóra er heimilt að ákveða hærri sektir hafi aðili hagnast á broti eða brot er framið í hagnaðarskyni.

Gjalddagi stjórnvaldssektar er 30 dögum eftir að ákvörðun um sektina var tekin. Hafi stjórnvaldssekt ekki verið greidd innan 15 daga frá gjalddaga skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektarinnar frá gjalddaga. Ákvörðun Slökkviliðsstjóra um stjórnvaldssekt er aðfararhæf og renna sektir í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við álagningu og innheimtu. Um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta fer eftir lögum um vexti og verðtryggingu.

Stjórnvaldssektum skal beitt óháð því hvort lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Aðili máls getur einungis skotið ákvörðun um stjórnvaldssekt til dómstóla. Málshöfðunarfræstur er þrjú mánuðir frá því að ákvörðun var tekin. Málskot fresta aðför.

Heimild slökkviliðsstjóra til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt lögum þessum fellur niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.

Frestur skv. 7. mgr. rofnar þegar slökkviliðsstjóri tilkynnir aðila um upphaf rannsóknar á meintu broti. Rof frests hefur réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að broti.

13. gr.

Ný fyrirsögn 38. gr. laganna verður: *Fræðslusjóður brunamála.*

14. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 38. gr. a:

- a. Í stað orðið „þjónustuaðili“ í 2. málslíð 1. mgr. ákvæðisins, kemur: ábyrgðarmaður.
- b. Ný 2. mgr. orðast svo: Þeir sem annast uppsetningu, viðhald og þjónustu brunaviðvörðunarkerfa og búnaðar tengdum þeim, hvort sem um er að ræða hand- eða sjálfvirkan (t.d. hand- og sjálfvirk reyklusun, sjálfvirkur lokunarþúnaður hurða, reykþjöld og hurðaopnarar), samskiptabúnaðar fyrir örugg svæði hreyfihamlaðra, slökkvikerfa, brunadæla, út- og neyðarlýsingar svo og þeir sem annast brunabættingarmannvirkja, skulu hafa starfsleyfi frá Húsnæðis- og mannvirkjastofnun og skulu viðkomandi starfsmenn hafa kokið námi sem stofnunin viðurkennir.
- c. Við 3. mgr. bætast við 4 málslíðir sem orðast svo: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun fer með eftirlit með gæðastjórnunarkerfum þjónustuaðila brunavarna sem skal fara fram á minnst fimm ára fresti, auk þess sem heimilt er að framkvæma aukið og eða tíðara eftirlit ef ítrekað koma fram aðfinnslur við störf þeirra. Við framkvæmd eftirlits, sem og við umsókn um starfsleyfi eða endurnýjun þess, skulu eftirlitsskyldir aðilar afla og leggja fram úttektarskýrslu um gerð eða virkni gæðastjórnunarkerfis frá faggiltri skoðunarstofu eða vottunarstofu. Komi í ljós við eftirlit að gæðastjórnunarkerfi uppfylli ekki ákvæði laga þessara eða reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim skal gefa eftirlitsskyldum aðila kost á að bæta úr því nema um alvarlegt brot sé að ræða. Um alvarleg og ítrekuð brot fer samkvæmt 4. mgr.
- d. Í stað orðsins „þjónustuaðila“ í 4. mgr., kemur í réttu beygingarfalli: ábyrgðarmaður.
- e. Ný 6. mgr., orðast svo: Húsnæðis- og mannvirkjastofnun er heimilt að innheimta gjöld fyrir veitta þjónustu og verkefni sem stofnuninni er falið að annast eða hún tekur að sér, m.a. fyrir undirbúning, svo sem vegna aðkeyptrar sérfræðiþjónustu, útgáfu byggingar-

og framkvæmdaleyfis og vottorða, fyrir útmælingu, eftirlit, úttektir, yfirferð hönnunargagna og útgáfu starfsleyfa og löggildinga, samkvæmt gjaldskrá sem stjórn stofnunarinnar setur. Gjaldið skal aldrei vera hærra en nemur þeim kostnaði sem hlýst af því að veita þjónustuna.

15. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í innviðaráðuneytinu og hefur ráðuneytið haft skýrslu starfshóps frá júní 2023 um úrbætur á brunavörnum í húsnæði þar sem fólk hefur búsetu til hliðsjónar við frumvarpssmiðin. Auk þess naut ráðuneytið aðstoðar Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og Þjóðskrár Íslands.

Skýrslu starfshópsins má rekja til þess að þann 25. júní 2020 varð bruni í húsi við Bræðraborgarstíg 1 í Reykjavík þar sem þrír létust og nokkrir voru fluttir á slysadeild. Í kjölfar atburðarins setti þáverandi félags- og barnamálaráðherra, sem fór þá með brunamálefni, á fót samráðsvettvang, sem leiddur var af Húsnæðis- og mannvirkjastofnun. Samráðsvettvangurinn hafði það að markmiði að vinna að gerð tillagna um úrbætur í brunavörnum í íbúðum og öðru húsnæði þar sem fólk hefur búsetu. Í samráðshópnum sátu fulltrúar Alþýðusambands Íslands, Byggingafulltrúaembættis Reykjavíkur, Félags byggingafulltrúa, Félags slökkviliðsstjóra á Íslandi, Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, Landssambands slökkviliðs og sjúkraflutningamanna, Sambands íslenskra sveitarfélaga, Samtaka fjármálafyrirtækja, Skipulagsfulltrúaembættis Akureyrarbæjar, Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins og Þjóðskrár Íslands. Gefin var út skýrsla með 13 tillögum í mars 2021 og eru tillögurnar svohljóðandi:

1. Vitundarvakning meðal almennings um stöðu brunavarna á heimili sínu.
2. Í opinberu byggingareftirliti verði skilgreindar sérstakar stöðuskoðanir byggingarfulltrúa og slökkviliðs vegna brunavarna.
3. Tryggt verði að íbúðarhúsnæði sé ekki tekið í notkun án þess að fram hafi farið öryggisúttekt, fyrir eða samhliða lokaúttekt.
4. Leigusali geri við upphaf leigusambands grein fyrir brunavörnum í leigusamningi skv. niðurstöðu ástandsskoðunar.
5. Skráningarskylda leigusamninga verði lögfest og mismunandi tegundir útleigu skilgreindar.
6. Endurskoðaðar verða heimildir til fjöldaskráningar lögheimilis/aðseturs í íbúðarhúsnæði.
7. Samhliða innleiðingu á flokkun mannvirkja verði ráðist í fræðsluáttak um tilkynningaskyldar og byggingarleyfisskyldar framkvæmdir með áherslu á brunavarnir.
8. Skilgreindir verði hvatar fyrir eigendur íbúðarhúsnæðis sem ráðist hafa í framkvæmdir í húsnæðinu án þess að afla byggingarleyfis eða tilkynna framkvæmdina þegar þar var skylt til þess að gera svo.
9. Sérstakt átaksverkefni Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, byggingarfulltrúa og slökkviliðs vegna eldri timburhúsa.
10. Óleyfisbúseta verði kortlögð með ítarlegum hætti.

11. Metið verði hvort og í hvaða mæli heimila skuli með lögum tímabundna aðsetursskráningu og búsetu í atvinnuhúsnæði sem uppfyllir kröfur um öryggi.
12. Endurskoðaðar verði heimildir slökkviliðs og byggingarfulltrúa til að leggja á stjórnvaldssektir vegna brota á lögum og til aðgangs að íbúðarhúsnæði til eftirlits.
13. Lög um brunatryggingar verði tekin til heildstæðrar endurskoðunar m.a. með í huga að útbúa hvata til brunavarna í gegnum brunatryggingar.

Innviðaráðherra skipaði síðan starfshóp þann sem getið er hér í upphafi þann 22. apríl 2022 með það að markmiði að skoða og fylgja eftir tillögu 6, 9, 11 og 12 sem tilgreindar eru hér að ofan. Í hópnum sátu fulltrúar Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, ráðuneytisins, Alþýðusambands Íslands, Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Þjóðskrár Íslands.

Hópurinn lagði til við ráðuneytið í skýrslu sinni að lögum um lögheimili og aðsetur, lögum um mannvirki og lögum um brunavarnir yrðu breytt til að ná fram markmiðum í tillögum 6, 11 og 12 en ekki væri nauðsynlegt að breyta lögum vegna tillögu 9.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Búseta á höfuðborgarsvæðinu og reyndar um land allt hefur tekið talsverðum breytingum undanfarin ár. Fasteigna- og leiguverð hefur risið umtalsvert, skortur er á eignum á höfuðborgarsvæðinu á viðráðanlegu verði, fjöldi ferðamanna sem kemur til landsins er mikill og flóttamannastraumur til landsins er stöðugur. Samkvæmt skýrslunni „BÚSETA Í ATVINNUHÚSNÆÐI HÖFUÐBORGARSVÆÐIÐ 2021 – 2022“ sem gefin er út af Slökkviliði höfuðborgarsvæðisins, Húsnæðis- og mannvirkjastofnun og Alþýðusambandi Íslands, búa tæplega 2000 manns í óleyfis húsnæði á höfuðborgarsvæðinu einu. Þá hefur ráðuneytið verið upplýst um það af sveitarfélögum í landinu að fólki sem leitar í fasta búsetu í skipulagðri frístundabyggð fer fjölgandi ár frá ári. Þetta fólk er þá skráð án tilgreinds heimilisfangs í sveitarfélaginu, þ.e. er ekki með lögheimili á neinum föstum stað í sveitarfélaginu, en býr í sumarhúsi sem staðsett er í skipulagðri frístundabyggð. Samkvæmt upplýsingum frá Þjóðskrár Íslands voru tæplega 4000 einstaklingar skráðir án tilgreinds heimilisfangs í byrjun september 2023 á landinu öllu eða um 1 prósent þjóðarinnar. Flestir þessara einstaklinga búa í atvinnuhúsnæði en aðeins 0,1% búa í frístundabyggð.

Ýmis vandamál hafa fylgt núverandi ástandi. Þannig er oft mikill fjöldi einstaklinga skráður á sama lögheimilið án þess að hafa þar fasta búsetu auk þess sem algengt er að húsnæði sem leigt er út til margra einstaklinga er stundum bágborið og uppfyllir ekki brunavarnir. Ef kviknar í lögheimilinu þá hafa viðbragðsaðilar enga hugmynd um hversu margir eru í raun búsettir í húsinu. Dæmi eru um að allt að 100 manns hafi verið skráðir í einu einbýlishúsi svo dæmi sé tekið. Þá er algengt að verið sé að breyta húsum án leyfis til að fjölga herbergjum og þar með íbúum. Athygli manna var vakinn á þessum vanda fyrir alvöru við brunann á Bræðraborgarstíg 1. Í skýrslu Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar um eldsvoða að Bræðraborgarstíg 1, 101 Reykjavík – 25. júní 2020 kemur fram að settir höfðu verið upp veggir í húsinu til að búa til fleiri herbergi, veggirnir hafi hins vegar ekki verið brunahólfandi. Þá kemur fram í sömu skýrslu að fjöldi herbergja hafi verið meiri en á teikningum. Í skýrslunni segir að 21 hafi búið í húsinu þegar eldsvoðinn átti sér stað en að eitthvað hafi verið um óleyfisbúsetu.

Þá eru einstaklingar að skrá sig á lögheimili ókunnugra án þess að hafa þar fasta búsetu með oft miklum óþægindum fyrir þá sem hafa raunverulega fasta búsetu á lögheimilinu.

Einstaklingar sem búa í óleyfishúsnæði eins og atvinnuhúsnæði eru oft ekki skráðir neins staðar hjá opinberum aðilum nema að þeir séu með lögheimili í tilteknu sveitarfélagi og því ekki vitað um þá ef það kviknar í húsnæðinu. Þegar slökkvilið mætir í útkall að atvinnuhúsnæði og það eru merki um búsetu í húsnæðinu þá hefur slökkviliðið litla sem enga vitneskju um það hversu margir búa í húsinu nema það hafi nýverið verið við eftirlit í húsinu.

Komið hefur í ljós við eftirlit Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins að brunavarnir í atvinnuhúsnæði, þar sem fólk dvelur að staðaldri, eru ekki ákjósanlegar, en eru þó misgóðar, sjá skýrslu Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins, Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og Alþýðusambands Íslands, „BÚSETA Í ATVINNUHÚSNÆÐI HÖFUÐBORGARSVÆÐIÐ 2021 – 2022“. Þá hefur slökkvilið ekki greiðan aðgang að húsnæði og er oft meinaður aðgangur að því sem gerir eftirliti erfitt fyrir.

Úrlausnarefni þessa frumvarps er ekki að öllu leyti einfalt. Frumvarpið varðar einstaklinga sem njóta réttinda en bera einnig skyldur en einnig varðar hluti þessa frumvarps fasta búsetu í húsnæði sem ekki er heimilt að hafa fasta búsetu í og ekki stendur til að heimila búsetuna í brád. Þrátt fyrir það býr fólk í þessu húsnæði. Húsnæðið stendur á svæði sem er skipulagt með ákveðinn tilgang í huga, aðra en fasta búsetu, það er fyrir iðnað eða atvinnu. Ekki stendur til að fjalla hér um ólöglega fasta búsetu í orlofshúsnæði enda skapar föst búseta ekki sömu vandamál fyrir slökkvilið og búseta í atvinnuhúsnæði. Þegar slökkvilið fer í útkall í orlofshúsnæði gerir það ávallt ráð fyrir því að gestir hafi næturstað í frístundabyggð og að fólk sé mögulega inni í húsi en ekki þegar um atvinnuhúsnæði er að ræða. Tekið verður á búsetu í orlofshúsnæði á öðrum vettvangi, eftir atvikum með öðru frumvarpi. 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. Þar sem það er staðreynd að fólk býr í svona húsnæði þá þurfa viðbragðsaðilar, eins og slökkviliðin ákveðna formfestu og heimildir til að fylgja eftir kröfum um brunavarnir út frá samþykktum teikningum. Við þær aðstæður þarf að skoða hvort hægt sé að gera sömu ströngu kröfur til friðhelgi einkalífs þeirra sem taka sér búsetu í húsnæði sem ekki er heimilt að hafa fasta búsetu í samkvæmt gildandi löggjöf. Litið hefur verið svo á að slökkviliðið hafi þegar heimild til að fara inn í atvinnuhúsnæði án dómsúrskurðar þrátt fyrir að fólk virðist búa í húsinu enda er búsetan ólögleg. Sú staða hefur komið upp í samfélaginu að slökkvilið hafi verið ítrekað meinaður aðgangur að íbúðahúsnæði. Héraðsdómur hefur litið svo á að ákvæði laga um brunavarna sé ekki nægilega vandað svo hægt sé að veita heimild til inngöngu inn í íbúðarhús og tók málið ekki til efnislegrar meðferðar heldur vísaði því frá. Þá hefur komið upp sú staða að kviknað hafi í atvinnuhúsnæði þar sem föst búseta hafi átt sér stað og brunavarnir verið í ólestri auk þess sem viðbragðsaðilar hafi ekki vitað hversu margir byggju í húsinu. Þetta getur kostað mannlíf, bæði íbúa og viðbragðsaðila.

Þess ber þó að geta að borgir þróast með tímanum. Atvinnusvæði eða svæði fyrir léttan iðnað kann að víkja fyrir íbúðabyggð, íbúðabyggð kann að víkja fyrir verslun o.s.frv. en svona þróun tekur langan tíma, með skipulagsbreytingum og aðlögun á húsnæði og nærumhverfi sem fyrir er í samræmi við lög og reglur.

Í skýrslu starfshópsins sem skipaður var þann 22. apríl 2022 var lagt til að einstaklingar sem hefðu búsetu í atvinnuhúsnæði fengju tímabundna aðseturskráningu. Ráðuneytið bendir á að aðseturskráning getur aðeins átt sér stað í húsnæði sem heimilt er að skrá lögheimili í en óheimilt er samkvæmt lögum að skrá lögheimili í atvinnuhúsnæði. Við skoðun á því hvort hægt væri að setja á stofn nýja skrá kom í ljós að hin nýja skrá væri í raun aðseturskráning með nýju nafni. Þá gera kerfi Þjóðskrár Íslands eins og er ekki ráð fyrir því að hægt sé að bæta við nýrri skráningu. Því var ákveðið að leggja til tímabundið sérstakt aðsetur í atvinnuhúsnæði

og er það gert í öryggisskyni. Vissulega felur það í sér ákveðna mótsögn að viðurkenna búsetu í óleyfishúsnæði, þar sem fólk á ekki að búa skv. skipulagi sveitarfélaga, með því að leyfa aðseturskráningu. Það hlýtur þó að vera loka markmið ríkisins að föst búseta hætti í atvinnuhúsnæði þó að markmið lagasetningar þessarar sé að efla öryggi þeirra sem búa tímabundið í óleyfishúsnæði, efla öryggi slökkviliða og efla heimildir slökkviliða.

3. Meginefni frumvarpsins.

Helstu breytingar frumvarpsins lúta að eftirfarandi atriðum:

3.1. Breytingar á lögum um lögheimili og aðsetur

3.1.1. Sérstakt aðsetur.

Lögð er til breyting á lögum um lögheimili og aðsetur sem miðar að því að heimila sérstaka aðseturskráningu í atvinnuhúsnæði þar sem óleyfisbúseta á sér stað. Eins og fram hefur komið í kafla 2 þá er óheimilt að skrá aðsetur í húsnæði sem uppfyllir ekki skilyrði 3. mgr. 2. gr. laga um lögheimili og aðsetur. Þannig má aðeins skrá aðsetur í tiltekinni íbúð eða eftir atvikum í húsi, við tiltekna götu eða í dreifbýli, sem er skráð sem íbúðarhúsnæði í fasteignaskrá Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og hefur staðfang. Almennst felst í því að húsnæðið sé staðsett á svæði sem skipulagt er undir íbúðabyggð en ekki atvinnustarfsemi eða iðnað og húsnæðið á að uppfylla skilyrði byggingareglugerðar, skilyrði um hollustuhætti og brunavarnir svo fátt eitt sé nefnt og sætir eftirliti sem slíkt.

Í lögum um lögheimili er gert ráð fyrir að þessi meginregla gildi þegar einstaklingar þurfi að dvelja langdvölum frá lögheimili innanlands vegna veikinda eða náms, sjá heimild í 8. gr. laga um lögheimili.

Í 9. gr. laga um lögheimili og 11. gr. sömu laga er heimilt að halda lögheimili sínu hér á landi og hafa aðsetur erlendis. Þjóðskrá Íslands hefur engin tók á að sannreyna hvers konar húsnæði viðkomandi aðilar búi í erlendis enda er viðkomandi aðeins með aðsetur í viðkomandi landi. Þannig getur meginreglan ekki átt við þar.

Ljóst er að um 2000 manns búa í óleyfisbúsetu á höfuðborgarsvæðinu einu og um 4000 manns á landinu öllu. Aðeins lítill hluti býr í orlofshúsnæði eða öðru húsnæði eða um 0,1 % og því er stærsti hlutinn í atvinnuhúsnæði. Ástandið er einna verst á höfuðborgarsvæðinu og ástand húsnæðisins mjög mismunandi. Afar brýnt er að slökkvilið fái yfirsýn yfir raunbúsetu í atvinnuhúsnæði sem fyrst. Það er því mat ráðuneytisins að það sé réttlæt看legt, eins og hér stendur sérstaklega á, að gera íbúum sem búa í atvinnuhúsnæði sem nýtt er til búsetu í óleyfi kleift að skrá sérstakt aðsetur hjá Þjóðskrá Íslands sem er jafngilt hefðbundnu aðsetri.

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.

Í samhengi við tillögu um sérstakt aðsetur eru lagðar til breytingar á 12. gr. laganna annars vegar og 15. gr. hins vegar. Breytingarnar fela annar vegar í sér kvaðir á þinglýsta eigendur atvinnuhúsnæðis til samræmis við það sem þegar gildir um þinglýsta eigendur íbúðahúsnæðis og hins vegar heimildir Þjóðskrár Íslands til að kalla eftir upplýsingum frá fyrirtækjum og stofnunum um aðila sem skráðir eru með sérstakt aðsetur. Ákvæðin verða skýrð nánar um einstakar greinar frumvarpsins.

3.1.2. Fjöldi lögheimilisskráninga.

Í frumvarpinu er kveðið á um þá breytingu að eigandi fasteigna muni geta gefið fyrirmæli um þann fjölda sem geti skráð lögheimili á fasteign í sinni eigu. Hér á árum áður léku sumir þann leik að skrá sig til heimilis hjá opinberum stofnunum, t.d. að Skógarhlíð 6 þar sem embætti Sýslumannsins í Reykjavík var til húsa eða öðrum stöðum en komið hefur verið í veg fyrir það. Í gegnum tíðina hefur margoft verið kvartað til Þjóðskrár Íslands og ráðuneytisins yfir fólki sem skráir lögheimili sitt á heimili ókunnugra með miklum óþægindum fyrir þá sem raunverulega hafa fasta búsetu á lögheimilinu. Þannig geta heimsóknir stefnuvotta farið að gera vart við sig, innheimtu bréf streyma inn og jafnvel aðra óvænta gesti ber að garði. Miðað við fjölda lögheimilisbreytinga á dag þá hefur verið talið hingað til rétt að breyta þessum óvelkomnu breytingum eftir á þó þeim fylgi óþægindi en leyfa fjöldanum að afgreiða sig með þeim þægindum sem því fylgir fyrir fjöldann. Nú er svo komið að rétt þykir að bregðast við og reyna að koma í veg fyrir þetta. Úrræðið virkar aðeins ef eigendur fasteigna bregðast sjálfir við og takmarka fjöldann á sinni eign sjálfir.

Ákvæði sem þetta getur einnig skapað ný vandamál enda samskipti fólks ófyrirséð og sambúðarform ólík. Reynt er að bregðast við í ákvæðinu að hluta.

Úrræði sem þetta virkar aðeins í aðra áttina þ.e. til að koma í veg fyrir að einstaklingar skrái lögheimili sitt á lögheimili. Þetta kemur hins vegar ekki í veg fyrir að þinglýstur eigandi leyfi þrjátíu einstaklingum að skrá lögheimili sitt á eign sinni eða hlutist sjálfur til um að skrá hundrað einstaklinga á eign í sinni eigu. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að skerpa á heimildum Þjóðskrár Íslands til að bregðast við þegar Þjóðskrá Íslands fær upplýsingar eða verður þess áskynja í kerfum sínum að fjöldi lögheimilisskráninga á húsnæði sé úr hófi.

3.2. Breytingar á mannvirkjalögum.

Í frumvarpinu er lagt til að bætt verði nýju ákvæði í lög um mannvirki. Um er að ræða heimild til handa embætti byggingafulltrúa til að beita stjórnvaldssektum. Ákvæðið er heimildarákvæði og gert ráð fyrir að byggingafulltrúi geti sektað í alvarlegustu tilvikunum sem geta haft áhrif á öryggi fólks.

3.3. Breytingar á lögum um brunavarnir.

3.3.1. Leiðréttingar og samræmingar.

Í frumvarpinu er að finna leiðréttingar og samræmingar á lögum um brunavarnir. Verið er að leiðrétta og samræma lög um brunavarnir við lög um mannvirki en mikilvægt er að þessir lagabálkar séu í sem mestu samræmi við hvorn annan.

3.3.2. Aðgangur slökkviliðs að húsnæði.

Gildandi 1. mgr. 20. gr. laga um brunavarna nr. 75/2000, kveður á um að slökkviliðsstjóra og eftirlitsmönnum hans skuli heimill aðgangur til skoðunar og eftirlits, þar á meðal til myndatöku, á öllum þeim stöðum þar sem skoðunar eða eftirlits er þörf samkvæmt lögum um brunavarnir. Síðan kemur fram að ekki sé heimilt að fara í þessum tilgangi inn í íbúðarhús sem tekið hefur verið í notkun án samþykkis eiganda eða umráðamanns húsnæðisins nema að fengnum úrskurði dómara. Síðasti málsliðurinn kemur inn fyrir tilstilli umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis og er enginn umfjöllun um þennan lið í lögskýringargögnum er fylgdu lögum nr. 161/2010 um breytingar á lögum nr. 75/2000 um brunavarnir. Á 1. mgr. 20. gr. reyndi í fyrsta sinn í úrskurði Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. Ö-49/2023. Í málinu reyndi forvarnarsvið Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins að fá aðgang að tiltekinni fasteign í Reykjavík með dómsúrskurði. Málið varðaði fasteign þar sem margir bjuggu í og slökkviliðið

hafði fengið upplýsingar um að brunavörnum væri verulega áfátt. Það var mat dómstólsins að 1. mgr. 20. gr. laga um brunavarnir uppfyllti ekki þau skilyrði sem gera þyrfti til ákvæðis sem þessa svo fallast mætti á þá kröfu að heimila mætti aðgang að íbúðarhúsnæði. Í málinu vógu á annars vegar heimildir 1. mgr. 20. gr. laga um brunavarnir og hins vegar reglur um friðhelgi einkalífsins í 71. gr. stjórnarskrárinnar. Kröfu slökkviliðsins var því vísað frá dómi. Þannig var það mat dómstólsins að 1. mgr. 20. gr. var ekki nægilega vönduð og lögskýringargögn ekki nægileg góð svo byggja mætti kröfu um aðgang að heimili fólks. Ljóst er að gildandi 2. málsliður 1. mgr. 20. gr. þarfnast lagfæringar. Benda má á að í dag hefur lögregla heimild til að óska eftir úrskurði dómara til húisleitar vegna rannsóknar sakamáls að uppfylltum ákveðnum skilyrðum í 1. mgr. 75. gr. laga um meðferð sakamála nr. 88/2008. Fallist hefur verið á það svo þúsundum skiptir. Ráðuneytið telur og tekur þannig undir með starfshópnum sem vann fyrir ráðuneytið að ef rökstuddur grunur sé um ófullnægjandi brunavarnir þá geti það verið lögmæt takmörkun á friðhelgi einkalífs á grundvelli annarra ríkari réttinda, þ.e.a.s. rétti hvers manns til lífs. Þannig mætti rökstyðja beiðni slökkviliðs til að fara inn í íbúðarhúsnæði þar sem óttast væri um öryggi fólks með tilliti til eldvarna. Hægt er að leiða þetta m.a. af skýrslu sem gerð var í kjölfar hörmunga sem áttu sér stað í Grenfelld turninum í London árið 2017. Í skýrslunni var m.a. farið ofan í tengsl brunavarna og mannréttinda og skyldur ríkisins til að vernda réttindi og líf borgaranna.

Í frumvarpinu er 1. mgr. 20. laganna lagfærð og aðgangsheimildir slökkviliðsstjóra og eftirlitsmanna hans skýrðar þegar fyrir liggur rökstuddur grunur um að brunavarnir séu óviðunandi og öryggi og mannlíf í húfi.

3.3.3. Aðgerðir til knýja fram úrbætur.

Í frumvarpinu eru lagðar breytingar sem heimila slökkviliðsstjóra til að knýja á um úrbætur ef ekki næst í eiganda eftir ítrekaðar tilraunir til samráðs. Þannig getur slökkviliðsstjóri skipað öryggisvakt, knúið á um úrbætur og eftir atvikum lokað mannvirki ef ekki hefur náðst í eiganda eftir ítrekaðar tilraunir.

3.3.4. Stjórnvaldssektir slökkviliðsstjóra.

Í lögum um brunavarnir eru lagðar ríkar skyldur á eiganda fasteigna í 23. gr. og 24. gr. og er eiganda skylt að hlíta fyrir mælum eftirlitsmanna sveitarfélaga og opinberra stofnanna um úrbætur sem eiga sér stað í lögum og reglugerðum um brunavarnir, byggingamál, öryggismál, hollustuhætti og mengunarvarnir, eiturefni og hættuleg efni, sbr. 2. mgr. 23. gr. Ljósi þeirrar ábyrgðar sem eigandi fasteignar og eftir atvikum forráðamanns er og þess að dagsektir hafa ekki virkað sem skyldi þá er hér lagt til að slökkviliðsstjóra verði heimilað að setja stjórnvaldssektir á eigendur fasteigna. Sama gildir um stjórnvaldssektir hér og fram kemur um stjórnvaldssektir hér að framan, gert sé ráð fyrir að sektað sé í alvarlegustu tilvikunum.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

...Í vinnslu

5. Samráð.

Frumvarpið snertir fyrst og fremst sveitarfélög og starfslíð þeirra, sérstaklega slökkvilið, þar sem verið er að styrkja fyrirliggjandi heimildir og auka við heimildir þess.

Einnig snertir frumvarpið eigendur fasteigna og þá sérstaklega eigendur atvinnuhúsnæðis sem leyfa ólöglega fasta búsetu í eignum sínum og íbúanna sem þurfa að velja sér þann

búsetustað. Er hér sérstaklega átt við ákvæði um sérstakt aðsetur svo dæmi sé tekið. Ákvæði frumvarpsins hefur áhrif þó á alla fasteignaeigendur þar sem í frumvarpinu eru ákvæði sem hafa áhrif á ábyrgð réttindi þeirra og skyldur. Er hér sérstaklega verið að benda á heimildir slökkviliðs til að fara inn í húsnæði til eftirlits og skyldur þinglýstra eigenda til að fylgjast með fjölda sem skráðir eru með lögheimili á skráðum eignum sínum. Þá er einnig átt við heimildir fasteignaeigenda til að ákveða fjölda þeirra sem hafa lögheimili á fasteign.

Eins og lýst hefur verið í frumvarpinu byggir samning frumvarpsins á vinnu starfshóps sem í voru fulltrúar Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, ráðuneytisins, Alþýðusambands Íslands, Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Þjóðskrár Íslands. Þar áður hafði átt sér stað talsverð vinna í stærri samráðsvettvangi svo sem list er í inngangi frumvarpsins. Áform að frumvarpinu voru kynnt í samráðsgátt daganna 13. júlí 2023 til 7. ágúst 2023 og barst ein athugasemd frá Samtökum fjármálafyrirtækja. Í athugasemdinn segir að „[a]f framangreindu sést að SFF hafa ekki athugasemdir við drögin að frumvarpinu en vona að góðar og þarfar breytingar komi í kjölfarið á hinn ymsu löggjöf sem snýr að húsnæði m.a. lögum um brunatryggingar.“ Samtök fjármálafyrirtækja bendir á í umsögn sinni að brýnt sé að hefja heildarendurskoðun á lögum um brunatryggingar. Samkvæmt heimildum úr fjármála- og efnahagsráðuneytinu þá er það ráðuneyti með það til skoðunar.

Í vinnslu

6. Mat á áhrifum.

Í vinnslu....

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Hér er lagt til að komi nýtt ákvæði, 11. gr. a, inn í lög um lögheimili og aðsetur með fyrisögninni sérstakt aðsetur. Um er að ræða heimild til að skrá tímabundið aðsetur í atvinnuhúsnæði sem uppfyllir ekki skilyrði 3. mgr. 2. gr. lögheimilislaga og því er hér um frávík frá meginreglunni að ræða. Skilyrði er að einstaklingarnir séu skráðir án tilgreinds heimilisfangs í sveitarfélaginu og húsnæðið sé atvinnuhúsnæði. Athuga ber að hér er ekki átt við húsnæði eins og víta, útihús, kofa, garðhýsi eða sambærilegt mannvirki og hér er ekki átt við orlofshúsnæði og er það rökstudd hér að framan í frumvarpinu.

Gert er ráð fyrir að skráning fari fram samkvæmt 12. gr. laga um lögheimili og aðsetur líkt og gildir um hefðbundið lögheimili og aðsetur og þarfnast það ekki frekari skýringa.

Skráningin er tímabundin og fellur niður að einu ári liðnu nema óskað sé eftir áframhaldandi aðsetursskráningu. Þjóðskrár Íslands sendir tilkynningu til aðila þegar skráning er að falla niður með rafrænum hætti í gegnum Ísland.is og sms. Í lang flestum tilvikum komast þær tilkynningar til skila. Ástæða þess að skráning þessi er tímabundin er að algengt sé að fólk sem er í þessari stöðu er ekki lengi í þessari búsetu. Þeir sem eru skráðir ótilgreint í hús eru um 1 prósent þjóðarinnar. Sára fáir búa í húsum í skipulagðri frístundabyggð eða 0,1 prósent af þeim sem skráðir eru án tilgreinds heimilisfangs en langflestir í atvinnuhúsnæði. Flestir sem búa í atvinnuhúsnæði eru í slíku húsnæði í neyð og eiga ekki í önnur hús að vernda og eru jafnvel hér út af vinnu í stuttan tíma.

Um 2. gr.

Með ákvæðinu eru lagðar til tvær breytingar á 12. gr. laganna.

Í fyrsta lagi er lagt til í a. lið að þinglýstur eigandi atvinnuhúsnæðis sem getur einnig verið lögaðili, skuli hlutast til um að skráning aðseturs einstaklinga sem hafa fasta búsetu í húsnæði hans sé rétt. Þannig er kominn skylda á þinglýstan eiganda að sjá til þess að skráning íbúa í eignum hans sé rétt. Þannig getur hann því ekki lýst sig ábyrgðarlausan ef hann er með fullt hús af leigjendum og engan skráðan í húsinu. Bent skal á að skv. 17. gr. laga um lögheimili varða brot á 12. gr. laganna sektum nema þyngri refsing liggji við samkvæmt öðrum lögum. Þá er lögð til breyting á 17. gr. laganna í þessu frumvarpi svo refsfa megi lögaðilum fyrir brot gegn 12. gr. laganna.

Í öðru lagi er lagt til í b. lið sú nýjung að þinglýstir eigendur fasteigna geti ákveðið hversu margir geti átt lögheimili á eign þeirra. Það verður að teljast í samræmi við eðlileg yferráð yfir eign að ráða hverjir hversu margir eru skráðir á eign. Að sama skapi þurfa eigendur að bera ábyrgð á að skráningin sé rétt, þ.e. að þeir sem eru skráðir séu í raun búsettir í eigninni. Þó verða að vera takmörk á þessum yferráðarétti.

Í gildandi lögum kemur fram að þinglýstur eigandi fasteignar skuli hlutast til um að skráning lögheimilis einstaklinga sem hafa fasta búsetu í húsnæði hans sé rétt. Þá fær hann einnig tilkynningar í pósthólf á Ísland.is um þá sem skrá lögheimili sitt á fasteign sem skráð er í hans eigu. Hér er lagt til að gengið verði skrefinu lengra og það lagt í hendurnar á þinglýstum eiganda fasteignar að ákveða að hann tilkynni til Þjóðskrá Íslands hversu margir megi hafa lögheimili á fasteign í hans eigu. Þetta er einfaldlega mat fasteigna eigandans. Þannig geta hjón með þrjú börn ákveðið að aðeins 5 einstaklingar megi eiga lögheimili í húsnæði sínu og tryggt sig fyrir því að óvelkomnir einstakling skrái sig ekki á lögheimilið. Ef börnin eru farin að heiman geta þessi sömu hjón breytt þessu með tilkynningu og fært þetta niður í tvo einstaklinga. Þegar þau selja húsið og sex manna fjölskylda kaupir húsið tilkynnir nýr eigandi Þjóðskrá Íslands að aðeins sex manns megi búa hjá þeim, nú eða átta af einhverjum ástæðum. Gert verður ráð fyrir því að þetta verði gert með rafrænum hætti.

Ákvæðið tekur einnig á meintri misnotkun eiganda gagnvart íbúum. Þannig á eigandi ekki að getað hent þegar skráðum einstaklingum út af eign með því að tilkynna skyndilega fækkun á íbúum sem t.d. eru með sama fjölskyldunúmer. Það er hlutverk Þjóðskrár Íslands að skrá aðila inn á eignir og út af þeim en ekki á forræði eiganda fasteigna.

Um 3. gr.

Hér er lagt til að Þjóðskrá Íslands verði heimilt að kalla eftir sömu upplýsingum þegar vafi eru rétta skráningu á sérstöku aðsetri frá stjórnvöldum og fyrirtækjum í einkarekstri, sem búa yfir eða varðveita upplýsingar um búsetu einstaklinga, í þeim tilgangi að ákvarða rétta skráningu. Fyrir liggur skylda þessara aðila að verða við beiðni stofnunarinnar. Ákvæðið er í samræmi við markmið laga um lögheimili og aðsetur, þ.e. að stuðla að réttri skráningu. Ákvæðið þarfnast ekki frekari skýringar.

Um 4. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að 1. mgr. 16. laga um lögheimili og aðsetur sem kveður á um heimild til að leiðrétta augljósar villur sem orðið hafa á skráningu lögheimilis einstaklinga verði styrkt. Með ákvæðinu er verið að styrkja heimild stofnunarinnar til að skrá einstaklinga af húsnæði þar sem einstaklingar eru of margir skráðir til lögheimilis og skrá þá ótilgreinda í hús eða skráningu sem Þjóðskrá Íslands telur vera við hæfi. Sú skráningu getur t.d. verið skráning úr landi, t.d. ef talið er að viðkomandi einstaklingur sé löngu farinn úr landi eða aðrar skráningar byggðar á gögnum.

Um 5. gr.

Í ákvæðinu er lögð til breyting á refsíákvæði laganna. Lagt er til að heimilt verði að refsa lögaðilum fyrir brot á 12. gr. laganna. Ljóst er að færst hefur í vöxt að lögaðilar eigi stórar húseignir í meira mæli en áður tíðkaðist og því er nauðsynlegt að gera breytingar í þessa veru. Ekki er eingöngu um að ræða atvinnuhúsnæði heldur einnig einbýlishús og lítil fjölbýli. Ákvæðið þarfnast ekki frekari skýringar.

Um 6. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að heimilt verði að setja viðmið í reglugerð um mat á fjölda lögheimilisskráninga í íbúðarhúsnæði. Ekki hafa verið sett nein almenn viðmið hversu margir mega eiga lögheimili í hverju húsi. Þannig hafa ekki verið sett nein sérstök viðmið hvað einstaklingur þarf marga fermetra. Þannig var á tímabili algeng stærð barnaherberga í litlum einbýlishúsum 6-7 fermetrar. Barnaherbergi í nýjum einbýlishúsum hafa stækkað til muna og kröfurnar breyst. Fangaklefar mega ekki vera minni en 9 til 10 fermetrar svo dæmi sé tekið. Erfitt er fyrir ráðherra að ákveða einhver ríkisviðmið í reglugerð um lögheimili enda ekki ætlunin með reglugerðinni að gera það að svo stöddu heldur að setja almenn starfsviðmið fyrir Þjóðskrár Íslands ef þörf verður á enda ber eiganda húsnæðis að gera grein fyrir öllum sem hafa lögheimili á eign hans. Ef svo ber undir að þrjátíu einstaklingar séu skráðir í hundrað fermetra íbúð og þeir búa allir sannanlega í íbúðinni gæti komið til mats á því hvort brunavarnir séu uppfylltir miðað við fjöldann.

Um 7. gr.

Með ákvæðinu er lögð til breyting á lögum um mannvirki og lagt til að bætt verði við nýju ákvæði í lögum þar sem embætti byggingafulltrúa verði veitt heimild til að leggja á stjórnvaldssektir á einstaklinga og lögaðila fyrir ýmis brot. Í fyrsta í lagi er lagt til að byggingafulltrúa verði heimilt að leggja á stjórnvaldssektir fyrir brot á 9. gr. laganna, í öðru lagi 35. gr. laganna og loks 36. gr. Ákvæðið er hefðbundið að gerð þar sem ráðherra er heimilað í reglugerð að ákveða fjárhæð stjórnvaldssekta en fjárhæðarramminn er ákveðinn í ákvæðinu sjálfu. Miðað við þá hagsmuni sem eru í húfi þykja fjárhæðirnar hæfilegar. Það skal sérstaklega tekið fram að, svo sem fram kemur í skýrslu starfshópsins sem lagði fram tillöguna um stjórnvaldssektina, að tilgangurinn felst ekki í að ráðist verði í sérstakt átak við beitingu þessarar sektarheimildar og að sektar verði fyrir mál sem koma inn á borg byggingafulltrúa heldur ætti að taka mið að alvarleika brots. Þannig bæri beita reglunni hóflega.

Um 8. gr.

Í ákvæðinu er verið að merkja skilgreiningar stafliðum og þarfnast það ekki skýringa.

Um 9. gr.

Í ákvæðinu eru lagðar til tvær breytingar á 12. gr. laganna.

Í a. lið lagt til að það bætist við nýtt verkefni við eldvarnaeftirlit sveitarfélaga inn í ákvæðið en það er að gefa umsagnir um brunavarnir óski annað stjórnvald eða stofnun eftir því. Óskað er eftir umsögn slökkviliðs m.a. í tengslum við umsóknir um leyfi. Þar má nefna rekstrarleyfi og tækifærissleyfi sem fjallað er um í reglugerð um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald nr. 1277/2016, sbr. 26. og 32 gr. umsögn slökkviliðs, 35. gr. umsögn slökkviliðsstjóra, og leyfi til heimadaggæslu sem fjallað er um í reglugerð um daggæslu barna í heimahúsum nr. 907/2005, sbr. 13. gr. skoðun eldvarnaeftirlits. Eins er snerting við slökkvilið þegar sótt eru

viðurkenningu fræðsluaðila sem fjallað er um í reglugerð um framhaldsfræðslu nr. 1163/2011, sbr. 3. gr. vottorð frá yfirvöldum brunamála). Til viðbótar er hægt að óska eftir úttekt á brunavörnum vegna leiguhúsnæðis og greiðslu húsnæðisbóta, sbr. 69. gr. húsaleigulaga nr. 36/1994. Sjá einnig heimild til synjunar um greiðslu húsnæðisbóta séu brunavarnir vegna leiguhúsnæðis ekki fullnægjandi, sbr. g-liður 3. mgr. 9. gr. laga nr. 75/2016 um húsnæðisbætur. Ofangreind atriði er ekki að finna í upptalningu á verkefnum er falla undir hlutverk eldvarnareftirlits slökkviliða sveitarfélaga. Ef slökkviliðin eiga að geta sinnt auknu eftirliti og umsagnarbeiðnum eins og krafa er orðin um er nauðsynlegt að styrkja gjaldskráheimild þeirra svo unnt sé að sinna umræddum verkefnum og að aðilarnir sem eftirlitið beinist gegn eða óski eftir umsögn greiði fyrir það en ekki sveitarfélagið. Í ljósi þess er lagt til að stutt verði við gjaldtökuheimildina sem bætt er við í 3. mgr. 12. gr.

Í b. lið er að finna styrkingu á gjaldtökuheimild slökkviliða. Ljóst er að búseta í atvinnuhúsnæði er umfangsmikil og komin til að vera. Þar sem ekki er um að ræða húsnæði sem hannað er fyrir búsetu er mikilvægt að viðhaft sé virkt eftirlit með því. Í raun er hér um ólöglega notkun að ræða á húsnæðinu sem kallar á aukavinnu slökkviliðs og því þykir eðlilegt að greitt sé fyrir skoðanir vegna eftirlits sem því fylgir, sér í lagi ef brunavörnum er áfátt er kallar á reglulegt eftirlit.

Mikil vinna er einnig innt af hendi vegna umsagnarbeiðna er slökkviliðum berast og því þykir eðlilegt að umsækjandi beri kostnað af því. Að lokum er bætt við nýrri gjaldtökuheimild sem snýst um að eftirlit er áfram gjaldfrjálst þegar skoðun staðfestir að brunavörnum er viðhaldið og í samræmi við gildandi byggingarleyfi en þegar skoðun leiðir í ljós ágalla sem kalla á skriflega áminningu og þar með eftirfylgni og kröfugerðir (sem þegar er heimild fyrir að taka gjald fyrir) þá greiði húseigandi einnig fyrir upphaflegu skoðunina. Líta mætti á þessa heimild sem hvatningu til þess að brunavörnum sé viðhaldið. Skoðanir og eftirvinna við skýrslugerð þar sem alvarlegir ágallar finnast eru almennt umfangsmeiri heldur en þar sem brunavarnir eru í lagi og því eðlilegt að þeir húseigendur beri kostnaðinn af því eftirliti svo unnt sé að tryggja öryggi.

Um 10.

Með ákvæðinu eru lagðar til breytingar á 1. mgr. 20. gr. laga um brunavarnir. Lagt er til að í stað 1. mgr. 20. gr. komi fjórar nýjar málsgreinar.

Í 1. mgr. er lagðar til tvær breytingar á 1. málslíð núverandi 1. mgr. 20. gr. Í fyrsta lagi er lagt til að slökkviliðsstjóri og eftirlitsmenn hans geti, hvenær sem er og án sérstakrar heimildar, krafist þess að fá aðgang að húsnæði til skoðunar og eftirlits. Orðalagið er fengið að láni úr vopnalögum nr. 16/1998 og kveður á um fortakslausan rétt brunaeftirlitsmanna á aðgangi að húsnæði. Það er brýnt að brunavarnir séu í lagi og því nauðsynlegt að þeir hafi víðtækar heimildir til aðgangs að húsnæði. Hér kann að vera nauðsynlegt að fá aðgang að húsnæði á öðrum tímum en vinnutíma t.d. ef ekki er hægt að skoða húsnæði þegar starfsemi er í húsinu, því gæti verið nauðsynlegt að skoða húsnæði að nóttu til. Einnig er hnykk á því að ekki þurfti neina heimild og er þá átt við dómsúrskurð. Þrátt fyrir að hafa óskoraða heimild til að fara inn í atvinnuhúsnæði þá verður að hafa í huga að slökkviliðstjóri verður að taka mið af þeirri starfsemi sem fer fram í húsnæðinu og taka tilhlýðilegt tillit til eiganda eða forráðamanns hússins.

Í 2. mgr. er lagt til að sett verði skilyrði um dómsúrskurð fyrir aðgang að íbúðarhúsnæði þar sem lögleg búseta fólks fer fram. Litið var til sambærilegra ákvæða í lögum, svo sem 75. gr. laga um meðferð sakamála við samningu 2. mgr. Sett eru fram dæmi um sjö skilyrði í jafnmörgum stafliðum, en eitthvert þeirra þurfa að vera fyrir hendi svo slökkvilið geti farið

fram á úrskurð dómara. Skilyrðin þurfa ekki öll að vera fyrir hendi svo hægt sé að fara fram á úrskurð dómara en eðli málsins samkvæmt styrkir það beiðni slökkviliðsstjóra ef fleiri en eitt skilyrði séu til staðar. Yfirleitt er það þó þannig í framkvæmd að rökstuddur grunur um slæmar brunavarnir fylgir oft slæmu viðhaldi eða þar sem fjöldi fólks í viðkvæmri stöðu er saman kominn er annað skilyrði fyrir hendi svo dæmi sé tekið. Meginforsenda þess að farið er fram á úrskurð dómara er að skilyrði a er fyrir hendi, þ.e. slökkvilið er neitað um aðgang að íbúðarhúsnæði eða ekki næst í eiganda eða forráðamann eða þeir finnast ekki þrátt fyrir leit. Þannig verður skilyrði a alltaf að vera til staðar. Skilyrðin eru eftirfarandi:

- a. Eigandi hafi a.m.k. neitað opinberum aðila í aðgang að húsnæði.
Hér er gert ráð fyrir að slökkvilið hafi a.m.k. reynt að heimsækja húseiganda eða forráðamann húseignar og fengið neitun um inngöngu. Skilyrðið er í samræmi við meðalhófsregluna og eingöngu hægt að víkja frá henni ef 3. mgr. 20. gr. á við. Eðlilegt er í öllum tilvikum að reyna að fá aðgang að eign með góðu og reyna að tala um fyrir eiganda. Í framkvæmd má reikna með að fleiri tilraunir verði gerðar en ein en ástæða þess að hér er lagt til einungis ein tilraun er að ef sýnt þykir strax í upphafi að aðeins ein tilraun þygi fullreynd þá þygi ekki ástæða að reyna meir til að fullnægja formaskilyrðum laga.
- b. Samsetning íbúa í húsnæði veldur áhyggjum t.d. vegna búsetu barna og viðkvæmra hópa.
Samsetning íbúa í húsnæði getur valdið slökkvilið verulegum áhyggjum. Þannig getur húsnæði verið flókið í uppbyggingu þó það sé með öll leyfi og löglegt. Í húsnæðinu getur verið búsettir einstaklingar af mörgum þjóðernum, flóttamenn, fatlaðir einstaklingar, mikið af börnum. Tungumálaörðuleikar geta hér skipt miklu máli svo dæmi sé tekið og hvernig leiðbeiningum sé háttáð innandyra varðandi brunavarnir o.s.frv.
- c. Grunur leikur á að húsnæðinu hafi verið breytt án leyfis.
Brögð hafa verið á því að húsnæði sé breytt án leyfis til að eigendur nái fram meiri framlegð út úr húsnæðinu með leigu. Þannig er verið að setja upp fleiri veggi en eru á teikningu sem ekki eru brunahólfaðir. Þetta leiðir almennt til þess að fleiri eru búsettir í húsnæðinu en efni standa til í upphafi.
- d. Grunngerð húss s.s. stærð, tegund, byggingarefni eða byggingarár veldur aukinni áhættu að mati slökkviliðs.
Þetta getur skipt gríðarlega miklu máli. Hér t.d. líta til Grenfelld turnsins í London sem brann árið 2017 en klæðningin á turninum var ekki úr eldtefjandi efni.
- e. Grunur um að brunavörnum sé verulega áfátt í húsnæði.
Þetta skilyrði er í raun aðalskilyrðið en algengt er að það liggi fyrir grunur um að brunavörnum sé verulega áfátt í húsnæði.
- f. Húseigandi eða forráðamaður ógnar öryggi annarra að mati slökkviliðs.
Hér getur það verið þannig að húseigandi eða forráðamaður ógni öryggi annara að mati slökkviliðs. Þetta getur húseigandi gert t.d. með því að geyma tonn af bensíni í bílskúrnum hjá sér eða mikið magn skotelda inni hjá sér. Nú ef að maður er með mikið magn af skotfærum inni í íbúðinni sinni svo dæmi sé tekið.
- g. Húsnæði ber það með sér að þurfa viðhald.
Þá getur verið að húsnæði beri það með sér að þurfa viðhald. Sum hús eru mjög illa farin og það sést berlega að þau eru viðhaldsþurfi. Það bendir nú til að brunavarnir séu einnig í ólestri.

Í þriðju málsgrein er lagt til að slökkviliði sé heimilt, þrátt fyrir 2. mgr. að fara inn í íbúðarhús án dómsúrskurðar ef rökstuddur grunur leikur á um að íbúar séu í hættu þar inni og bið eftir dómsúrskurði myndi ógna lífi íbúa. Þessi heimild yrði almennt túlkuð þröngt eðli málsins samkvæmt og er algjör undantekningarregla. Mikið þarf til að koma svo henni verði beitt. Þannig væri hægt að taka sem dæmi að slökkvilið hefði vitneskju eða rökstuddan grun um að húsnæði væri dauðagildra og það væri byggt úr mjög eldfimum efnum. Þá gætu umhverfisþættir spilað stórt hlutverk við mat slökkviliðs.

Fjórða málsgrein er í raun staðfesting á því sem þegar gildir. Slökkviliðið hefur heimildir til að fara inn í atvinnuhúsnæði án dómsúrskurðar óháð því hvort einhver hefur þar búsetu eða ekki. Búseta í atvinnuhúsnæði er ólögleg og almennt hættuleg nema í þeim tilvikum þar sem engin atvinnustarfsemi fer fram og brunavarnir eru í fullkomnu lagi. Þegar einstaklingar hafa komið sér fyrir í ólöglegu húsnæði sem ekki er ætlað til fastrar búsetu og slökkvilið hefur rökstuddan grun að brunavarnir séu ófullnægjandi getur það verið lögmæt takmörkun á friðhelgi einkalífsins á grundvelli annarra ríkari réttinda, þ.e.a.s. rétt hvers manns til lífs, yfirvöldum ber því skylda til að aðhafast og viðhafa eftirlit. Fari slökkvilið inn í atvinnuhúsnæði þar sem síðar kemur í ljós að er búseta þá ber slökkviliðinu að gæta meðalhófs, helst ekki að fara inn í vistarveru íbúa, vera aðeins í sameiginlegu rými ef þess er nokkur kostur og gæta að því hvar er myndað og sína fólki virðingu.

Í fimmtu málsgrein er að finna meðalhófsreglu sem fenginn er að láni úr lögreglulögum. Rétt þykir að setja hana þarna inn til öryggis enda er um mikil inngríp að ræða.

Um 11. gr.

Lagt er til að á tveimur stöðum í 29. gr. laganna verði bætt við þeim fyrirvara að ef ekki náist í eiganda eða forráða mannvirkis þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir til samráðs þá sé heimilt að knýja á um úrbætur, skipa öryggisvakt og eftir atvikum loka mannvirki. Ákvæðið er komið til vegna reynslu og þarfnast ekki skýringa.

Um 12. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að slökkviliðsstjóri fái heimild til að leggja á stjórnvaldssektir. Dagsektir hafa ekki gengið sem skyldi og ekki þjónað tilgangi sínum. Slökkviliðin hafa m.ö.o. setið uppi með meiri kostnað en sektir nema. Með ákvæðinu er gert ráð fyrir að slökkviliðsstjóri geti lagt á sektir vegna 23. gr. og 24. gr. laga um brunavarnir. Ákvæðið er byggt upp á hefðbundin hátt líkt og ákvæðið um stjórnvaldssektir byggingafulltrúa í mannvirkjalögum. Svo sem fram kemur í skýrslu starfshópsins sem tillaga þessi byggir á er áréttað að tilgangurinn felist ekki í að ráðist verði í sérstakt átak við beitingu þessarar sektarheimildar og að sektað verði fyrir öll mál sem koma inn á borð slökkviliðsstjóra. Bent er á að nánari lýsing á framkvæmdinni og fjárhæð sekta mætti færa inn í reglugerð um eldvarnir og eldvarnareftirlit nr. 723/2017.

Um 13. gr.

Lagt er til með 13. gr. að 38. gr. fá nýja fyrirsögn sem verður Fræðslusjóður brunamála í stað námsstyrkir. Núverandi heiti ekki nægilega lýsandi fyrir hlutverk sitt. Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Um 14. gr.

Í 14. gr. er lagðar til fimm breytingar í jafnmörgum staflaðum þar sem verið er að samræma orðalag í lögum um brunavarnir og lögum um mannvirki. Ekki er sérstök ástæða til að skýra ákvæðin sérstaklega en rétt þó að vekja athygli á e liðnum en þar er að finna gjaldskráheimild sem er sambærileg gjaldskrá heimild og er að finna í lögum um mannvirki. Ákvæðið veitir stjórn Húsnæðis og mannvirkjastofnun heimild til að setja gjaldskrá fyrir þjónustugjöld fyrir veitta þjónustu. Ákvæðið þarfnast ekki frekari skýringar.

Um 15. gr.

Gert er ráð fyrir að lögin taki þegar gildi.

DRÖG