



Lex lögmannsstofa
Óskar Sigurðsson, lögmaður
Borgartúni 26
105 Reykjavík

Dagsetning 2. október 2025
Málsnúmer DMR25030292

Dómsmálaráðuneytið hefur þann 30. september sl. kveðið upp úrskurð í máli nr. DMR25030292, kæra Grímsnes- og Grafningshrepps á ákvörðun Þjóðskrár Íslands. Hjálagt sendist yður úrskurður ráðuneytisins.

Fyrir hönd ráðherra
eftir umboði

Gunnhildur Arnoddsdóttir
Gunnhildur Eva Arnoddsdóttir

Ábyrgðarbréf

Afrit: Þjóðskrá Íslands



DÓMSMÁLARÁÐUNEYTIÐ

Ár 2025, 30. september, er í dómismálaráðuneytinu kveðinn upp svohljóðandi

ú r s k u r ð u r

í máli nr. DMR25030292

Kæra Grímsnes- og Grafningshrepps

á ákvörðun

Þjóðskrár Íslands

I. Kæra

Þann 17. mars 2025 barst ráðuneytinu kæra Grímsnes og Grafningshrepps (hér eftir nefnt sveitarfélagið), á ákvörðun Þjóðskrár Íslands (hér eftir nefnd ÞÍ), dags. 13. janúar 2025. Með ákvörðun ÞÍ var synjað kröfu sveitarfélagsins um niðurfellingu á lögheimilisskráningu þeirra einstaklinga sem hafa verið skráðir með ótilgreint heimilisfang í sveitarfélaginu á grundvelli búsetu í frístundahúsi í skipulagðri frístundabyggð.

Fyrirgreind ákvörðun er kærð til ráðuneytisins á grundvelli 1. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

II. Ákvörðun ÞÍ

Hin kærða ákvörðun er svohljóðandi:

„Vísað er til erindis þíns, dags. 27. desember sl., þar sem þess er krafist, f.h. Grímsnessog Grafningshrepps, að lögheimilisskráning nánar tilgreindra einstaklinga sé leiðrétt. Nánar tiltekið er þess krafist að Þjóðskrá Íslands felli niður lögheimilisskráningu þeirra einstaklinga sem hafa verið skráðir með ótilgreint heimilisfang í Grímsnes- og Grafningshreppi á grundvelli búsetu í frístundahúsi.

Um skráningu lögheimilis og aðseturs gilda einkum lög nr. 80/2018 um lögheimili og aðsetur og samnefnd reglugerð nr. 1277/2018. Markmið laganna er, sbr. 1. gr., að stuðla að rétttri skráningu lögheimilis og aðseturs einstaklinga á hverjum tíma. Markmið þeirra

er jafnframt að tryggja réttaröyggi í meðferð ágreiningsmála er varða skráningu lögheimilis.

Eins og rakið er í bréfi þínu er hugtakið lögheimili skilgreint sem sá staður þar sem einstaklingur hefur fasta búsetu, sbr. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 80/2018 um lögheimili, og skal lögheimili, sbr. 3. mgr. 2. gr. laganna, skráð í tiltekinni íbúð eða eftir atvikum húsi við tiltekna götu eða í dreifbýli, sem er skráð sem íbúðarhúsnæði í fasteignaskrá og hefur staðfang. Mælt er fyrir um frávík frá meginreglu um lögheimilisskráningu í 3. gr. laga um lögheimili og aðsetur. Í ákvæðinu er aftur á móti ekki víkið að heimild til skráningar lögheimilis í frístundahúsnæði og því ljóst að það eigi ekki við í máli þessu.

Í 4. gr. laga um lögheimili og aðsetur er víkið að þeim tilvikum þegar óvissa er um lögheimili einstaklinga. Þar segir, sbr. 1. mgr., að ef vafi leikur á því hvar föst búseta er, t.d. vegna þess að einstaklingurinn býr á fleiri en einum stað og í fleiri en einu sveitarfélagi, skal hann eiga lögheimili þar sem hann dvelst meiri hluta árs. Dveljist hann ekki meiri hluta árs í neinu sveitarfélagi skal hann eiga lögheimili þar sem hann stundar aðalátvinnu sína enda hafi hann þar búsetu. Verði ekki skorið úr um lögheimili einstaklings skv. 1. mgr. 4. gr. er heimilt að skrá einstakling til lögheimilis í sveitarfélagi án tilgreinds heimilisfangs. Skal þá miðað við það sveitarfélag þar sem hann hefur haft þriggja mánaða samfellda dvöl. Eins og nafnið gefur til kynna felur skráning ótilgreinds lögheimilis ekki í sér skráningu lögheimilis í tilgreint húsnæði á tilgreindu svæði innan sveitarfélags, heldur er viðkomandi einstaklingur skráður með ótilgreint lögheimili í sveitarfélaginu.

Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögum um lögheimili og aðsetur segir um 4. gr. að ákvæðið sé nánast samhljóða ákvæðum gildandi laga um lögheimili og að í mörg ár hafi þekkst að einstaklingar hafi verið skráðir sem óstaðsettir í hús hjá Þjóðskrá Íslands. Í því felist að einstaklingur er skráður með lögheimili í sveitarfélagi en ekki með tilgreint heimilisfang. Hefur slík skráning farið fram þegar ekki er vitað um búsetustað viðkomandi einstaklings eða hann hefur ekki átt þess kost að skrá búsetu sína í íbúðarhúsnæði. Það geti verið af margvíslegum ástæðum, svo sem að einstaklingurinn sé heimilislaus, húsnæðið sem hann býr í sé ekki tækt til skráningar sem íbúðarhúsnæði eða af öðrum ástæðum.

Af framangreindri umfjöllun er ljóst, að ekki er unnt að skrá lögheimili einstaklinga sem dvelja í frístundahúsnæði í samræmi við meginreglu 2. gr. laga um lögheimili og aðsetur, enda er húsnæðið sem þeir dvelja í ekki skráð sem íbúðarhúsnæði í fasteignaskrá. Undanþágureglur 3. gr. laganna eiga heldur ekki við um þessi tilvik. Miðað við raunbúsetu einstaklinganna er þar af leiðandi talið réttast að skrá lögheimili þeirra ótilgreint í samræmi við 2. mgr. 4. gr. Í athugasemdum greinargerðar um 4. gr. virðist raunar allur

vafi tekinn af um það að einstaklingar, sem dvelja í húsnæði sem er ekki tækt til skráningar sem íbúðarhúsnæði, t.a.m. frístundahúsnæði, skuli skráðir með ótilgreint lögheimili í viðkomandi sveitarfélagi.

Að framangreindu virtu er það mat Þjóðskrár Íslands að hafna beri framkominni kröfu þinni f.h. Grímsness- og Grafningshrepps, þ.e. um að Þjóðskrá Íslands felli niður lögheimilisskráningu allra þeirra einstaklinga sem hafa verið skráðir með ótilgreint heimilisfang í Grímsnes- og Grafningshreppi á grundvelli búsetu í frístundahúsi, enda verður að telja að núgildandi framkvæmd skráningar að því er varðar þessa einstaklinga sé í samræmi við fyrirmæli laga um lögheimili og aðsetur.

Ákvörðun Þjóðskrár Íslands er kæránleg til samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis, sbr. 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, innan þriggja mánaða frá dagsetningu þessa bréfs.

Aferindi þínu að dæma virðist ekki vera óvissa um raunverulega dvöl þeirra einstaklinga sem um ræðir í málinu, þ.e. þeir eru sannarlega staðsettir í frístundahúsnæði innan Grímsness- og Grafningshrepps. Þú mátt þó gjarnan upplýsa stofnunina um það ef grunur leikur á að einstaklingarnir, eða hluti þeirra, dvelji í reynd í öðru sveitarfélagi. Ef sú er raunin mun Þjóðskrá Íslands taka ábendingarnar til skoðunar og athuga hvort tilefni sé til þess að hefja frumkvæðismál gagnvart þeim einstaklingum. Hefur stofnunin ýmis úrræði í þeim efnum, t.a.m. stendur til boða að leita aðstoðar lögreglu til að ganga úr skugga um hvar fólk er raunverulega staðsett, sbr. 1. mgr. 15. gr. laga um lögheimili og aðsetur og 5. mgr. 16. gr. reglugerðar um lögheimili og aðsetur.

III. Kröfur og rök í kærumálinu og meðferð þess í ráðuneytinu

Sveitarfélagið krefst þess að ákvörðun ÞÍ verði felld úr gildi og ÞÍ verði gert að fella niður lögheimilisskráningu allra þeirra einstaklinga sem hafa verið skráðir með lögheimili í Grímsnes- og Grafningshreppi á grundvelli búsetu í frístundahúsi. Telur sveitarfélagið að skráningin fari í bága við lögheimilislög nr. 80/2018 sem og ákvæði skipulagslaga og skipulagsreglugerðar, ásamt því sem hún torveldi sveitarfélaginu að sinna lögbundnum verkefnum. Sveitarfélagið bendir á að samkvæmt 1. mgr. 2. gr. lögheimilislaga sé lögheimili skilgreint þar sem einstaklingur hefur fasta búsetu. Samkvæmt 3. mgr. 2. gr. skuli lögheimili skráð í tiltekinni íbúð eða eftir atvikum húsi, við tiltekna götu eða í dreifbýli, sem er skráð sem íbúðarhúsnæði í fasteignaskrá og hefur staðfang. Undantekningar frá þessari meginreglu um skráningu lögheimilis séu tæmandi taldar í 3. gr. laganna. Þannig heimili lögin ekki skráningu lögheimilis í húsi sem er skráð sem frístundahús og er staðsett á svæði sem er skipulagt undir frístundabyggð. Eigi ákvæði 3. mgr. 2. gr. rætur að rekja til dóms Hæstaréttar í máli 474/2004 þar sem talið var að sveitarfélagi hafi ekki verið heimilt að synja um skráningu lögheimilis í

sumarhúsi. Í kjölfar dómsins hafi lögheimilsögum verið breytt og bætt við ákvæði í 3. mgr. 1. gr. þar sem kveðið hafi verið á um að dvöl í húsnæði í skipulagðri frístundabyggð væri ekki ígildi fastrar búsetu nema búseta væri þar heimil samkvæmt lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum. Geti algjört frjálsræði í vali á búsetu innan sveitarfélags ekki aðeins grafið undan forræði sveitarfélaga í skipulagsmálum heldur geti það einnig haft áhrif á rekstrargrundvöll þeirra. Séu slíkar afleiðingar sérstaklega nærtækar í viðfeðmum sveitarfélögum þar sem séu stórar sumarhúsabyggðir og eigendur sumarhúsa jafnvel margfalt fleiri en íbúar viðkomandi sveitarfélags. Þá séu aðstæður í frístundabyggðum víða þannig að erfitt sé að tryggja þjónustu allt árið um kring þar sem aðgengi geti verið erfitt. Sveitarfélagið bendir á að samkvæmt gildandi lögheimilislögum sé óheimilt að skrá lögheimili í frístundabyggð og sé vilji löggjafans skýr með að föst búseta og skráning lögheimilis sé óheimil í frístundahúsum. Sé það áréttað í 3. mgr. 2. gr. lögheimilislaga. Þá sé kveðið á um það í 11. tl. 2. gr. skipulagslaga að í gr. 1.3 í skipulagsreglugerð nr. 90/2013 að frístundabyggð sé ekki ætluð til fastrar búsetu. Þá segi í gr. 6.2 reglugerðarinnar að föst búseta sé óheimil í frístundabyggðum. Í 4. gr. lögheimilislaga sé fjallað um tilvik þegar óvissa sé um lögheimili einstaklings. Í 1. mgr. 4. gr. segi að leiki vafi á því hvar föst búseta einstaklings er, t.d. vegna þess að hann búi að fleiri en einum stað og í fleiri en einu sveitarfélagi, skuli hann eiga lögheimili þar sem hann dveljist meiri hluta árs. Þá segi í 2. mgr. 4. gr. að verði ekki skorið úr um lögheimili einstaklings samkvæmt 1. mgr. sé heimilt að skrá einstakling til lögheimilis í sveitarfélagi án tilgreinds heimilisfangs og skuli þá miðað við það sveitarfélag þar sem hann hefur haft þriggja mánaða samfellda dvöl. Hafi ÞÍ vísað í tilgreint ákvæði. Geti sveitarfélagið ekki fallist á þessa túlkun ÞÍ. Að mati sveitarfélagsins beri að túlka ákvæði 2. mgr. 4. gr. lögheimilislaga til samræmis við lögin í heild sinni sem banna skráningu lögheimilis í frístundabyggð, einkum 3. mgr. 2. gr. laganna. Þannig geti dvöl í skipulagðri frístundabyggð ekki talist ígildi fastrar búsetu í skilningi lögheimilislaga og því ekki verið grundvöllur fyrir skráningu lögheimilis. Ákvæði 2. mgr. 4. gr. lögheimilislaga geti ekki leitt til þess að einstaklingur verði skráður með ótilgreint heimilisfang í tilteknu sveitarfélagi á þeim grundvelli að hann búi í frístundabyggð innan sveitarfélagsins, enda sé slík búseta óheimil samkvæmt lögum. Óvissa um lögheimili einstaklings geti því ekki leitt til þess að ÞÍ sé heimilt að miða lögheimilisskráningu við þriggja mánaða samfellda dvöl í frístundahúsi á því svæði sem er skipulagt undir frístundabyggð, enda fari slík skráning í bága við 3. mgr. 2. gr. lögheimilislaga. Telur sveitarfélagið að framkvæmd ÞÍ auðveldi einstaklingum óheimila búsetu í frístundabyggð og kunni þannig að leiða til misnotkunar á ákvæði 2. mgr. 4. gr. lögheimilislaga. Þá sé ekki vísað til búsetu í frístundahúsi í athugasemdum við 4. gr. og verði ekki fallist á það með ÞÍ að athugasemdirnar séu ótvíræðar um að einstaklingar sem dvelja í frístundahúsnæði skuli skráðir með ótilgreint lögheimili í viðkomandi sveitarfélagi. Að mati sveitarfélagsins brjóti það í bága við lögheimilislög að skrá einstakling með lögheimili í sveitarfélaginu á þeim grundvelli að hann hafi tekið upp búsetu í húsi sem er staðsett í

frístundabyggð innan sveitarfélagsins og sé ekki skráð sem íbúðarhúsnæði. Geti ákvæði 2. mgr. 4. gr. ekki breytt þeirri reglu að föst búseta sé óheimil í frístundabyggð. Þá telur sveitarfélagið að framkvæmd ÞÍ grafi undan skipulagsvaldi sveitarfélagsins og geri því erfitt fyrir að sinna ýmsum lögbundnum verkefnum. Með skráningu lögheimilis kunni einstaklingar að öðlast rétt til ýmiss konar þjónustu sem sveitarfélaginu sé skylt að veita, m.a. hvað varðar menntun og velferð barna, heilsugæslu, félagsþjónustu, þjónustu við aldraða, sorphirðu og snjómokstur. Skráning lögheimilis á grundvelli búsetu í frístundahúsi hafi neikvæð áhrif á möguleika sveitarfélagsins til að sinna skyldubundnum verkefnum, bæði vegna takmarkaðra upplýsinga sveitarfélagsins um íbúa í frístundabyggðum og vegna skerts aðgengis að slíkum svæðum sem valdi talsverðum vandkvæðum við veitingu lögbundinnar þjónustu. Íbúum með ótilgreint heimilisfang í sveitarfélaginu hafi fjölgað mikið á síðastliðnum árum. Óvissa ríki um skyldur sveitarfélagsins í tengslum við rétt umræddra einstaklinga til að njóta ýmissar þjónustu frá sveitarfélaginu auk þess sem vandasamt sé að fyrir sveitarfélagið að skipuleggja veitingu þjónustu í frístundabyggðum. Umræddir einstaklingar séu ekki með eiginlegt heimilisfang sem geri sveitarfélaginu erfitt um vik að fá nauðsynlegar upplýsingar, t.d. um það hvar veita þurfi heimilishjálp og hvert senda eigi upplýsingar bréfléiðis. Þá séu aðstæður víða þannig í frístundabyggðum að erfitt sé að tryggja þjónustu allt árið um kring þar sem aðgengi að slíkum svæðum sé takmarkað, einkum á veturna. Kunni framkvæmd ÞÍ að hafa í för með sér aukinn kostnað fyrir sveitarfélagið við veitingu opinberrar þjónustu sem sé vandkvæðum bundið þar sem tekjustofnar sveitarfélaga séu takmarkaðir. Bendir sveitarfélagið á að um 16,4% íbúa séu skráðir með ótilgreint heimilisfang í sveitarfélaginu og fari fjölgandi. Vegna fjölgunar íbúa í frístundahúsum hafi sveitarfélagið ekki yfirsýn yfir þróun íbúafjölda í sveitarfélaginu hverju sinni. Sé slík yfirsýn forsenda þess að sveitarfélagið geti skipulagt innviði og þjónustu til íbúa með fullnægjandi hætti. Sé það óásættanlegt að sveitarfélagið hafi lítið um það að segja hve margir einstaklingar séu skráðir með lögheimili í sveitarfélaginu hverju sinni og geti ekki áætlað hversu mikil þörf sé á uppbyggingu innviða og veitingu þjónustu til íbúa sveitarfélagsins á næstu árum. Þá bendir sveitarfélagið á að sex af þeim einstaklingum sem nú séu skráðir með ótilgreint heimilisfang í sveitarfélaginu séu börn undir 18 ára aldri. Sé það áhyggjuefni hversu erfitt sé að nálgast þessi börn ef þau þarfnast aðstoðar, verndar eða velferðarþjónustu frá sveitarfélaginu, sem þau eigi rétt á lögum samkvæmt. Sé það miklum erfiðleikum bundið fyrir sveitarfélagið að nálgast þessi börn ef á reynir. Þá beri sveitarfélögin ábyrgð á barnavernd samkvæmt barnaverndarlögum. Því þurfi sveitarfélagið að geta gripið inn í fjölskylduaðstæður og beitt úrræðum til verndar einstökum börnum þegar það á við. Geti sveitarfélagið ekki sinnt þessu hlutverki með fullnægjandi hætti í tilviki þeirra barna sem skráð eru í ótilgreint hús og búa í frístundabyggð. Þá torveldi umrædd framkvæmd sveitarfélögum að sinna þeim verkefnum sem þeim eru falin samkvæmt skipulagslögum ásamt því að grafa undan skipulagshlutverki þeirra og forræði á skipulagsmálum. Séu skipulagsáætlanir mikilvæg tól sveitarfélaga til að

skipuleggja framtíðarþróun, einkum með tilliti til uppbyggingar innviða í sveitarfélaginu. Með því að skipuleggja tiltekin svæði fyrir frístundabyggð geri sveitarfélagið ráð fyrir því að einstaklingar séu þar ekki með fasta búsetu og taki uppbygging innviða mið af því. Sé sveitarfélögum þannig ómögulegt að marka stefnu um þróun íbúðabyggðar og stýra íbúðarþróun í skipulagsáætlunum með eðlilegum og skilvirkum hætti þegar einstaklingar geti verið skráðir með ótilgreint heimilisfang á grundvelli búsetu í skipulagðri frístundabyggð, án samþykkis eða aðkomu viðkomandi sveitarfélags.

Með bréfi, dags. 28. mars 2025, óskaði ráðuneytið eftir afritum allra gagna málsins frá ÞÍ auk þess sem gefinn var kostur á að koma á framfæri athugasemdum. Ráðuneytinu bárust gögnin ásamt athugasemdum þann 11. apríl 2025. Í umsögn ÞÍ kemur fram að um lögheimilisskráningu gildi einkum lög nr. 80/2018 og reglugerð um lögheimili og aðsetur nr. 1277/2018. Meginreglurnar um skráningu lögheimilis sé að finna í 2. gr. lögheimilislaga. Samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins sé lögheimili sá staður þar sem einstaklingur hefur fasta búsetu. Ekki sé heimilt að eiga lögheimili á Íslandi á fleiri en einum stað í senn og sé jafnframt óheimilt að eiga lögheimili á Íslandi eigi viðkomandi lögheimili erlendis. Hugtakið föst búseta sé skilgreint í 2. mgr. 2. gr. lögheimilislaga. Samkvæmt því sé átt við þann stað þar sem einstaklingur hefur bækistöð sína, dvelst að jafnaði í tómstundum sínum, hefur heimilismuni sína og sé svefnstaður hans þegar hann er ekki fjarverandi um stundarsakir vegna náms, orlofs, vinnuferða, veikinda eða annarra hliðstæðra atvika. Samkvæmt 3. mgr. 2. gr. skuli lögheimili skráð í tiltekinni íbúð eða eftir atvikum húsi, við tiltekna götu eða í dreifbýli, sem er skráð sem íbúðarhúsnæði í fasteignaskrá Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og hefur staðfang. Í 2. mgr. 17. gr. reglugerðar um lögheimili og aðsetur sé áréttað að ÞÍ skuli hafna skráningu tilkynningar um lögheimili í opinberum byggingum og öðrum fasteignum sem ekki teljast til íbúðarhúsnæðis í fasteignaskrá ÞÍ. Í 3. gr. sé mælt fyrir um frávik frá meginreglum laganna um lögheimilisskráningu. Þar segi í 1. mgr. að þrátt fyrir ákvæði 2. gr. sé heimilt að skrá lögheimili á stofnunum fyrir aldraða, í búsetuúrræðum fyrir fatlað fólk og starfsmannabústöðum þótt húsnæðið sé ekki skráð sem íbúðarhúsnæði í fasteignaskrá. Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. sé auk þess heimilt að skrá tímabundið lögheimili á skráðum áfangaheimilum, í starfsmannabúðum og sambærilegu húsnæði enda sé fyrir hendi leyfi til reksturs starfseminnar. Í 4. gr. lögheimilislaga sé að finna sérreglu sem ætlað sé að taka á þeim tilvikum þegar óvissa sé um lögheimili einstaklinga. Í 1. mgr. segi að ef vafi leiki á því hvar föst búseta er, t.d. vegna þess að einstaklingurinn býr á fleiri en einum stað og í fleiri en einu sveitarfélagi skuli hann eiga lögheimili þar sem hann dvelst meiri hluta árs. Dveljist hann ekki meiri hluta árs í neinu sveitarfélagi skuli hann eiga lögheimili þar sem hann stundar aðalvinnu sína enda hafi hann þar búsetu. Í 2. mgr. 4. gr. sé mælt fyrir um heimild til ótilgreindrar skráningar lögheimilis í sveitarfélagi. Þar segi að verði ekki skorið úr um lögheimili einstaklings samkvæmt 1. mgr. 4.

gr. sé heimilt að skrá einstakling til lögheimilis í sveitarfélagi án tilgreinds heimilisfangs. Skuli þá miðað við það sveitarfélag þar sem hann hafi haft þriggja mánaða samfellda dvöl. Í 11. gr. reglugerðar um lögheimili og aðsetur sé gert ráð fyrir því að einstaklingar geti óskað eftir skráningu í sveitarfélagi án tilgreinds heimilisfangs. Í því sambandi sé ÞÍ heimilt að óska eftir gögnum og upplýsingum sem staðfesti að einstaklingur hafi haft þriggja mánaða samfellda dvöl í viðkomandi sveitarfélagi. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi að lögheimilislögum sé að finna nánari lýsingu á ákvæði 2. mgr. 4. gr. laganna, en þar virðist gengið út frá að ákvæðinu skuli beitt með sambærilegum hætti og eldra ákvæði lögheimilislaga um sama efni. Í athugasemdum greinargerðar sé rakið að ákvæðið sé nánast samhljóða ákvæðum gildandi lögheimilislaga og að í mörg ár hafi þekkst að einstaklingar hafi verið skráðir sem óstaðsettir í hús hjá ÞÍ. Í því felist að einstaklingur sé skráður með lögheimili í sveitarfélagi en ekki með tilgreint heimilisfang. Slík skráning hafi farið fram þegar ekki er vitað um búsetustað viðkomandi eða hann hafi ekki átt þess kost að skrá búsetu sína í íbúðarhúsnæði. Það geti verið af margvíslegum ástæðum, svo sem að einstaklingur sé heimilislaus, húsnæðið sem hann býr í sé ekki tækt til skráningar sem íbúðarhúsnæði eða af öðrum ástæðum. ÞÍ sé falið að hafa eftirlit með skráningu lögheimilis og framkvæmd lögheimilislaga, sbr. 1. mgr. 15. gr. laganna og 1. mgr. 16. gr. reglugerðar um lögheimili og aðsetur. Við framkvæmd eftirlitsins beri ÞÍ að gæta að markmiðum laganna, sbr. 1. gr. þeirra, þ.e. stuðla að réttri skráningu lögheimilis og aðseturs einstaklinga á hverjum tíma og að tryggja réttaröryggi í meðferð ágreiningsmála er varða skráningu lögheimilis. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi er varð að lögheimilislögum sé jafnframt tekið fram að meginmarkmið laganna sé m.a. að lögheimilisskráning einstaklinga endurspegli raunverulega búsetu þeirra. Í athugasemdum greinargerðar sé áréttað að eitt meginmarkmiða skráningar í þjóðskrá sé að endurspeгла raunverulega og rétta stöðu einstaklings, hvort sem um sé að ræða búsetu, hjúskap eða annað sem geti varðað réttarstöðu hans. Í máli því sem hér til umfjöllunar hafi sveitarfélagið óskað eftir því að felld verði niður lögheimilisskráning allra þeirra einstaklinga sem væru skráðir með ótilgreint lögheimili í sveitarfélaginu á grundvelli búsetu í frístundabyggð innan þess. Bendir ÞÍ á að ekki sé unnt að skrá lögheimili einstaklinga sem dvelja í frístundahúsnæði í samræmi við meginreglur 2. gr. lögheimilislaga, enda sé húsnæðið sem þeir dvelja í ekki skráð sem íbúðarhúsnæði í fasteignaskrá. Undanþágureglur 3. gr. laganna eigi heldur ekki við um þessi tilvik. Miðað við raunbúsetu einstaklinganna sé þar af leiðandi talið réttast að skrá lögheimili þeirra ótilgreint í samræmi við 2. mgr. 4. gr. lögheimilislaga. Í athugasemdum greinargerðar með 4. gr. virðist allur vafi tekinn af um það að einstaklingar sem dvelja í húsnæði sem ekki er tækt til skráningar sem íbúðarhúsnæði, geti verið skráðir með ótilgreint lögheimili í viðkomandi sveitarfélagi. Það felist í heitinu ótilgreint lögheimili í sveitarfélagi að ekki sé um að ræða skráningu lögheimilis í nánar tilgreindu húsnæði innan sveitarfélags, heldur sé einstaklingur skráður með lögheimili í sveitarfélaginu án þess að tilgreint sé nákvæmlega hvar eða í hvers

konar húsnæði hann dvelji. Ljóst sé af umfjöllun í greinargerð um 2. mgr. 4. gr. lögheimilislaga að þessari tegund skráningar sé beinlínis ætlað að taka á þeim tilvikum þegar einstaklingar dvelja í reynd í húsnæði og á svæðum sem ekki eru ætluð til fastrar búsetu. Sé lögheimili viðkomandi ekki sérstaklega skráð í frístundahúsnæði eða frístundabyggð heldur séu einstaklingarnir skráðir með lögheimili í sveitarfélaginu án tilgreinds heimilisfangs. Ekki sé því fallist á þá málsástæðu sveitarfélagsins að umrædd framkvæmd skráningar brjóti í bága við lögheimilislög eða ákvæði skipulagslöggjafar. Í því sambandi megi benda á túlkun í eldri úrskurðum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins er varða ótilgreint lögheimili og framkvæmd skráningar þar að lútandi. Sé í öllum tilvikum gengið út frá því að sú framkvæmd þí að skrá lögheimili einstaklinga, sem dvelja í húsnæði sem ekki er tækt til skráningar, ótilgreint í viðkomandi sveitarfélagi á grundvelli 2. gr. 4. gr. lögheimilislaga, sé lögmæt. Þá bendir þí á að ef fallist yrði á kröfur sveitarfélagsins myndi eldri lögheimilisskráningar rakna við, Þá gæti aðstaðan orðið sú að einstaklingar sem dvelja í frístundahúsi í sveitarfélaginu og hafa e.t.v. dvalið um langt skeið, séu skráðir með lögheimili í sveitarfélagi þar sem þeir hafa ekki haft búsetu í mörg ár. Að mati þí gangi slík skráning gegn tilgangi og markmiði lögheimilislaga um skráningu lögheimilis, þ.e. að endurspegla raunverulega og rétta búsetu einstaklinga með sem nákvæmustum hætti. Ef fallist yrði á kröfu sveitarfélagsins yrði einstaklingum þannig gert að sækja réttindi sín til sveitarfélags sem þeir hafa jafnvel ekki haft búsetu í um langt skeið. Með svipuðum hætti þyrfti eldri sveitarfélögin að sinna lögbundnum skyldum gagnvart einstaklingum sem hafa jafnvel ekki dvalið í sveitarfélaginu í fjölda ára. bendir þí á umfjöllun í nefndarálitum allsherjar- og menntamálanefndar um frumvarp til lögheimilislaga. Að tilstuðlan nefndarinnar hafi lokamálslið 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins verið breytt. Í upphaflegu frumvarpi hafi verið kveðið á um að ef ekki yrði skorið úr um lögheimili einstaklings samkvæmt 1. mgr. 4. gr. væri heimilt að skrá einstakling til lögheimilis í sveitarfélagi án tilgreinds heimilisfangs. Skyldi þá miðað við það sveitarfélag þar sem hann hafði síðast skráð lögheimili. Í nefndarálitinu hafi hins vegar verið lagt til að hafa greinina óbreytta frá gildandi lögum þannig að miðað skyldi við það sveitarfélag þar sem viðkomandi hafi haft þriggja mánaða samfellda dvöl. Að framangreindu virtu, sbr. einkum fyrirsmáli 2. mgr. 4. gr. lögheimilislaga, verði að telja að þí hafi verið rétt að hafna kröfu sveitarfélagsins. Þá áréttar þí að með hinni kærðu ákvörðun hafi verið hafnað kröfu sveitarfélagsins um að lögheimilisskráning allra einstaklinga sem væru með skráð ótilgreint lögheimili í sveitarfélaginu á grundvelli búsetu í frístundahúsi yrði felld niður. Ekki hafi þótt tilefni til að hefja frumkvæðismál gagnvart hverjum og einum íbúa sem krafa sveitarfélagsins varðaði, enda hafi mátt skilja erindið á þá leið að engin óvissa væri um raunbúsetu einstaklinganna, þ.e. þeir væru í reynd búsettir í sveitarfélaginu. Ágreiningur málsins lúti að túlkun 2. mgr. 4. gr. lögheimilislaga og þeirri framkvæmd sem þí hafi viðhaft á grundvelli ákvæðisins vegna einstaklinga sem hafi fasta búsetu í húsnæði sem ekki sé tækt til skráningar sem íbúðarhúsnæði

í fasteignaskrá. Hafi ÞÍ leiðbeint sveitarfélaginu um að upplýsa ÞÍ um það ef grunur léki á að einstaklingar sem málið varða eða hluti þeirra dvelji í reynd í öðru sveitarfélagi.

Með bréfi, dags. 6. júní 2025, var sveitarfélaginu gefinn kostur á að koma að frekari athugasemdum vegna umsagnar ÞÍ. Bárust ráðuneytinu frekari athugasemdir sveitarfélagsins þann 18. júní 2025. Sveitarfélagið vísar til þess að ákvæði 2. mgr. 4. gr. lögheimilislaga sé ætlað að grípa þau tilvik þar sem óvissa er um lögheimili einstaklings. Verði ekki fallist á að ákvæðið eigi við um þau tilvik þar sem einstaklingar taki upp fasta búsetu í frístundahúsi á svæði sem er skipulagt fyrir frístundabyggð. Sé það þvert á fyrirmæli laga enda leiki enginn vafi á því hvar búseta viðkomandi einstaklings er í slíku tilviki. Slíkar aðstæður séu því ekki sambærilegar aðstæðum þar sem einstaklingur býr á fleiri en einum stað og í fleiri en einu sveitarfélagi, eins og nefnt sé í dæmaskyni í 1. mgr. 4. gr. Lesa verði ákvæðið í 2. mgr. 4. gr. í samhengi við 1. mgr. 4. gr., þ.e. á þann veg að heimild til að skrá einstakling til lögheimilis í sveitarfélagi án tilgreinds heimilisfangs eigi aðeins við þegar óvissa er um fasta búsetu. Heimild ákvæðisins geti því ekki átt við þegar einstaklingur er sannarlega með fasta búsetu í frístundahúsi. Ákvæði 11. gr. reglugerðar um lögheimili og aðsetur bendi til hins sama. Í athugasemdum við 4. gr. lögheimilislaga komi ekki fram að heimilt sé að skrá einstakling til lögheimilis í sveitarfélagi án tilgreinds heimilisfangs þegar hann býr í frístundahúsi á svæði sem er skipulagt sem frístundabyggð í skipulagsáætlunum. Í athugasemdum sé í dæmaskyni vísað til tilvika þar sem húsnæði sem einstaklingur býr í sé ekki tækt til skráningar sem íbúðarhúsnæði. Telja verði að með því sé átt við húsnæði sem er staðsett á svæði sem er skipulagt fyrir íbúðabyggð en uppfyllir af einhverjum ástæðum ekki lagalegar kröfur til slíks húsnæðis. Athugasemdir að baki ákvæðinu geti því ekki falið í sér að heimilt sé að byggja lögheimilisskráningu á búsetu í frístundahúsi enda sé slík búseta óheimil samkvæmt lögum. Þannig sé ekki unnt að fallast á að 2. mgr. 4. gr. lögheimilislaga sé ætlað að taka á þeim tilvikum þegar einstaklingar dvelji í reynd á svæðum sem ekki séu ætluð til fastrar búsetu. Auk þess geti athugasemdir að baki lagaákvæðinu ekki gengið framur öðrum lagaákvæðum, þ.á m. 3. mgr. 2. gr. þar sem kveðið er á um að lögheimili skuli skráð í tiltekinni fasteign sem sé skráð sem íbúðarhúsnæði í fasteignaskrá, sem og ákvæðum skipulagslaga og skipulagsreglugerðar. Sé kveðið skýrt á um það í 11. tl. 2. gr. skipulagslaga og gr. 1.3 skipulagsreglugerðar að frístundabyggð sé ekki ætluð til fastrar búsetu. Þá segi í h-lið gr. 6.2 í skipulagsreglugerð að föstu búseta sé óheimil í frístundabyggðum. Hafi umrætt ákvæði enga raunverulega þýðingu ef einstaklingar geti fengið skráð lögheimili í sveitarfélagi á grundvelli búsetu í frístundahúsi í skipulagðri frístundabyggð með vísan til 2. mgr. 4. gr. lögheimilislaga. Umrædd framkvæmd lögheimilisskráningar feli þannig í sér sniðgöngu á banni skipulagslaga og skipulagsreglugerðar við fastri búsetu í skipulagðri frístundabyggð. Þá áréttar sveitarfélagið að í athugasemdum við frumvarpi að lögheimilislögum sé tekið fram að ákvæði sem var í 4. mgr. 4. gr. frumvarpsins og heimilaði

skráningu lögheimilis í frístundabyggð ef samþykkt sveitarstjórnar lægi fyrir og uppfyllt væru skilyrði laga og stjórnvaldsfyrirmæla um íbúðarhæft húsnæði og skipulag, hefði verið tekið úr frumvarpinu í kjölfar athugasemda sem bárust ráðuneytinu. Í frumvarpi til breytingalaga hafi gild rök verið færð fyrir því að leyfa ekki skráningu í frístundabyggð og gildi þau rök enn í dag. Hafi ekki verið ætlun löggjafans með gildistöku lögheimilislaga að breyta reglum skipulagslöggjafar og grafa þannig skipulagsvaldi sveitarfélaga. Sé túlkun ÞÍ í andstöðu við meginreglur skipulagslaga og skipulagsvald sveitarfélaga. Sé umrædd framkvæmd lögheimilisskráningar til þess fallin að auka búsetu einstaklinga á svæðum sem ekki eru ætluð til fastrar búsetu og séu afleiðingar þess bagalegar. Geti framkvæmdin því ekki talist í samræmi við markmið laga. Að mati sveitarfélagsins verði að skýra 4. gr. lögheimilislaga til samræmis við önnur lög, þ.á m. skipulagslög, en ekki á þann veg að reglur skipulagslaga missi þýðingu sína. Þar sem föst búseta sé óheimil í frístundabyggðum telur sveitarfélagið ljóst að 4. gr. lögheimilislaga veiti ekki heimild til að skrá lögheimili á grundvelli búsetu á slíkum svæðum. Sé ekki eingöngu um að ræða að umrætt húsnæði sé ekki tækt til skráningar sem íbúðarhúsnæði heldur sé viðkomandi einstaklingur búsettur á svæði þar sem honum sé ekki heimilt að taka upp fasta búsetu. Umrætt fyrirkomulag lögheimilisskráningar vinni þannig þvert gegn markmiðinu að baki því að veita sveitarfélögum vald til að skipuleggja svæði innan sinna marka, ákveða hvar íbúabyggð verði staðsett og hafa ákveðna stjórn á þróun íbúafjölda í sveitarfélaginu. Ekki þyki eðlilegt að einstaklingar geti fengið skráð lögheimili í tilteknu sveitarfélagi með því að taka upp búsetu á svæði sem sveitarfélagið hafi ákveðið að skuli ekki nýtt fyrir íbúðarhúsnæði. Þá verði að telja óeðlilegt að lögheimilislögum sé beitt á þann veg að rýmkað sé fyrir búsetu á svæðum þar sem lögum samkvæmt sé óheimilt að eiga fasta búsetu. Þegar einstaklingur búi í frístundahúsi á svæði sem hafi sérstaklega verið skipulagt fyrir frístundabyggð og sé þar með ekki ætlað til fastrar búsetu, sé því ekki hægt að skrá lögheimili til samræmis við raunverulega búsetu. Þá ítrekar sveitarfélagið að sú framkvæmd að skrá einstaklinga með ótilgreint heimilisfang í sveitarfélagi á grundvelli búsetu í frístundabyggð innan sveitarfélagsins valdi margvíslegum erfiðleikum fyrir sveitarfélagið. Geti það haft neikvæð áhrif á veitingu lögbundinnar þjónustu af hálfu sveitarfélagsins, bæði vegna takmarkaðra upplýsinga um íbúa í frístundabyggðum og skerts aðgengis að slíkum svæðum. Á meðan framkvæmd ÞÍ á lögheimilisskráningu sé óbreytt fari búsetu einstaklinga í frístundahúsum ört fjölgandi sem leiði til þess að sveitarfélagið hafi ekki lengur stjórn á þróun íbúafjölda. Sé sveitarfélaginu þannig ómögulegt að skipuleggja innviði og þjónustu við íbúa með fullnægjandi hætti, enda sé erfitt að áætla bæði þörf og kostnað við innviðauppbyggingu og veitingu lögbundinnar þjónustu þegar yfirsýn skorti yfir þróun íbúafjölda hverju sinni. Rýri umrædd framkvæmd ÞÍ þannig skipulagsvald sveitarfélagsins. Verði hún ekki réttlætt með vísan til markmiðs lögheimilislaga um að lögheimilisskráning einstaklinga endurspegli raunverulega búsetu þeirra. Þá bendir sveitarfélagið á að verði fallist á kröfu þess sé ekki sjálfsgefið að eldri lögheimilisskráning rakni

við. Beri ráðuneytinu ekki að taka afstöðu til þess hvernig skráningu lögheimilis skuli háttað verði fallist á kröfu sveitarfélagsins.

IV. Niðurstaða ráðuneytisins

Til umfjöllunar er sú ákvörðun ÞÍ að synja beiðni sveitarfélagsins um að felld verði niður lögheimilisskráning allra þeirra einstaklinga sem hafa verið skráðir óstaðsettir í hús í sveitarfélaginu á grundvelli búsetu í frístundahúsi. Hafa bæði sjónarmið sveitarfélagsins sem og ÞÍ verið rakin hér að framan.

Samkvæmt 2. mgr. 16. gr. lögheimilislaga nr. 80/2018 getur ÞÍ breytt skráningu lögheimilis einstaklinga að eigin frumkvæði eða á grundvelli beiðni frá þinglýstum eiganda húsnæðis eða öðrum sem hagsmuna eiga að gæta. Liggur fyrir að þeir einstaklingar sem beiðni sveitarfélagsins tekur til eru allir skráðir óstaðsettir í hús í sveitarfélaginu og lítur ráðuneytið svo á sem beiðni sveitarfélagsins lúti að breytingu á lögheimilisskráningu þeirra einstaklinga á grundvelli framangreinds ákvæðis. Beri að líta svo á sveitarfélagið hafi hagsmuna að gæta samkvæmt ákvæðinu og sé því bært til að leggja slíka beiðni fram.

Berist ÞÍ beiðni um breytingu á lögheimilisskráningu einstaklinga samkvæmt framangreindu er það ÞÍ að meta hvort stofnunin telji tilefni til að rannsaka frekar hvernig búsetu hinna tilteknu einstaklinga er háttað og meta hvort lögheimili þeirra kunni að vera rangt skráð. Í kjölfarið geti ÞÍ ákveðið að fylgja ábendingunni eftir og eftir atvikum opna mál gagnvart þeim einstaklingum sem beiðnin tekur til. Verða þeir einstaklingar þá aðilar málsins. Einnig getur ÞÍ komist að þeirri niðurstöðu að ekki sé tilefni til frekari athugunar á búsetu hinna tilgreindu einstaklinga og þá ekki aðhafst frekar.

Ráðuneytið lítur svo á sem að ákvæði 2. mgr. feli aðeins í sér að þinglýstir eigendur eða aðrir sem hafi hagsmuna að gæta geti komið ábendingum á framfæri við ÞÍ sem þá beri að setja málið í þann farveg sem lýst var hér að framan. Þeir sem setji slíka beiðni fram verði hins vegar ekki aðilar að því máli. Þá telur ráðuneytið einnig að berist ÞÍ beiðni um breytingu á lögheimilisskráningu tiltekinn einstaklinga frá einhverjum sem hefur hagsmuna að gæta, líkt og sveitarfélaginu í þessu tilviki, verði slíkri beiðni hvorki synjað né hún samþykkt með stjórnvaldsákvörðun sem beinist að þeim sem lagði beiðnina fram, líkt og ÞÍ virðist hafa gert í máli því sem hér er til umfjöllunar.

Með vísan til þess sem að framan er rakið er það mat ráðuneytisins að ákvörðun ÞÍ um að synja beiðni sveitarfélagsins feli ekki í sér stjórnvaldsákvörðun eins og hún er skilgreind í 2. mgr. 1.

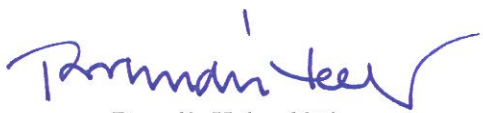
gr. stjórnsýslulaga. Þá er það einnig mat ráðuneytisins að setji sveitarfélagið fram beiðni um breytingu á lögheimilisskráningu tiltekinna einstaklinga á grundvelli 2. mgr. 16. gr. lögheimilislaga sé ekki um það að ræða að sveitarfélagið geti átt aðild að slíku máli.

Að þessu sögðu er það mat ráðuneytisins að vísa beri kæru þessari frá ráðuneytinu.

Úrskurðarorð

Kæru þessari er vísað frá ráðuneytinu

Fyrir hönd ráðherra


Bryndís Helgadóttir


Brynjólfur Hjartarson

Ábyrgðarbréf:

Óskar Sigurðsson lögmaður

Afrit:

Þjóðskrá Íslands