

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um lögheimili, nr. 21/1990, með síðari breytingum, og skipulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 133. löggjafarþingi 2006–2007.)

I. KAFLI

Breytingar á lögum um lögheimili, nr. 21/1990, með síðari breytingum.

1. gr.

Við 3. mgr. 1. gr. laganna bætist nýr málslíður er hljóðar svo: Sama gildir um húsnæði í skipulagðri frístundabyggð.

2. gr.

Við lögin bætist ákvæði til bráðabirgða er hljóðar svo:

Síðari málslíður 3. mgr. 1. gr. laganna raskar ekki skráningu lögheimilis í húsnæði í skipulagðri frístundabyggð sem færð hefur verið í Þjóðskrá fyrir 1. janúar 2007.

II. KAFLI

Breytingar á skipulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997, með síðari breytingum.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. gr. laganna:

- a. Á eftir orðskýringunni *Frankvæmdaleyfi* kemur ný orðskýring er hljóðar svo: *Frístundabyggð*: Svæði fyrir frístundahús, þ.e. byggð sem ekki er ætluð til fastrar búsetu.
- b. Á eftir orðinu „íbúðir“ í orðskýringunni *Landnotkun* kemur: frístundahús.

4. gr.

Á eftir orðinu „íbúðarbyggð“ í 2. málsl. 2. mgr. 9. gr. laganna kemur: frístundabyggð.

III. KAFLI

Gildistaka og lagaskil.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Ákvæði 1. gr. laganna gildir þó ekki um afgreiðslu tilkynninga um flutning lögheimilis í húsnæði í skipulagðri frístundabyggð sem berast Þjóðskrá fyrir 1. janúar 2007.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I.

Hinn 14. apríl 2005 var kveðinn upp í Hæstarétti dómur í máli nr. 474/2004. Niðurstaða Hæstaréttar var sú að sveitarfélaginu Bláskógabyggð hefði ekki verið heimilt að synja tiltekinni fjölskyldu um skráningu lögheimilis í sumarhúsi. Vísaði Hæstiréttur til þess að í skjóli 4. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar nytu einstaklingar réttar til að ráða búsetu sinni, enda stangaðist slík ákvörðun ekki á við lög og þeir hefðu að einkarétti yfirráð yfir þeim stað. Í dóminum kemur enn fremur fram að ekki hafi verið vísað til haldbærra heimilda, hvorki í skipulags- og byggingarlögum, nr. 73/1997, né öðrum lögum, sem sett gætu skorður við skráningu lögheimilis í sumarhúsi á svæði sem ætlað væri fyrir frístundabyggð eða fælu í sér að búsetu mætti ekki taka upp í húsi nema það fullnægði nánar tilgreindum kröfum um frágang eða búnað.

Grundvöllurinn að niðurstöðu Hæstaréttar er því sá að ekki hafi í lögum verið að finna ákvæði sem takmarkað gæti rétt einstaklings til að skrá lögheimili sitt í sumarhúsi, enda hefði hann þar raunverulega búsetu í skilningi laga um lögheimili.

II.

Umræddur dómur hefur orðið tilefni erinda sem félagsmálaráðuneytinu hafa borist frá sveitarfélögum og samtökum þeirra. Má nefna að stjórn Samtaka sunnlenskra sveitarfélaga skoraði í kjölfar dóms Hæstaréttar á félagsmálaráðherra að beita sér fyrir því að lög um lögheimili, nr. 21/1990, verði endurskoðuð með það í huga að komið verði í veg fyrir að hægt sé að skrá lögheimili í skipulagðri frístundabyggð. Þessi áskorun var ítrekuð á aðalfundi samtakanna sem haldinn var 25. og 26. nóvember 2005. Vísar aðalfundurinn til þess að ef lögin standi óhögguð muni það kalla á verulega aukna þjónustu og kostnað fyrir sveitarfélögin og einnig sé með því litið fram hjá rétti þeirra mörgu sem hafi reist sér sumarhús á þar til skipulögðum svæðum.

III.

Félagsmálaráðherra skipaði 28. júní 2005 starfshóp til að meta áhrif dóms Hæstaréttar frá 14. apríl 2005 í máli nr. 474/2004 varðandi búsetu í frístundabyggð á þjónustuhlutverk sveitarfélaga. Starfshópnum var m.a. falið að fara yfir tengsl lögheimilislaga við ákvæði annarra laga og reglugerða sem kveða á um skyldur sveitarfélaga gagnvart íbúum sínum, kröfur til mannvirkja og skipulag búsetu.

Í starfshópnum áttu sæti Ingibjörg Halldórsdóttir, lögfræðingur í umhverfisráðuneyti, Stefán Thors skipulagsstjóri, Skúli Guðmundsson, skrifstofustjóri á Hagstofu Íslands, Sveinn A. Sæland, oddviti Bláskógabyggðar, Trausti Fannar Valsson, lögfræðingur hjá Sambandi íslenskra sveitarfélaga, og Guðjón Bragason, skrifstofustjóri í félagsmálaráðuneyti, sem var formaður starfshópsins. Eyjólfur Ármannsson, lögfræðingur hjá Skipulagsstofnun, tók virkan þátt í starfi starfshópsins sem varamaður Stefáns Thors. Einnig sat Margrét Sigurðardóttir, sveitarstjóri Grímsnes- og Grafningshrepps, þrjá fundi starfshópsins sem varamaður Sveins A. Sælands. Starfshópurinn fékk á sinn fund Pál Þórhallsson, lögfræðingur í forsætisráðuneytinu, til að ræða hugsanleg álitamál er tengdust mannréttindakafla stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála Evrópu.

Tillögur starfshópsins voru lagðar fram í formi þessa frumvarps.

IV.

Skipulags- og byggingarlög fela sveitarstjórnnum gerð svæðis-, aðal- og deiliskipulagsáætlana. Í slíkum áætlunum skal marka stefnu um landnotkun og þróun byggðar, setja fram markmið um einstaka þætti vegna íbúðarbyggðar, atvinnusvæða, náttúruverndar, samgangna o.fl. Í skipulags- og byggingarlögum er þannig gert ráð fyrir að skipulagsáætlanir séu stjórn-tæki á forræði sveitarfélaga innan þess ramma sem markaður er í lögum hverju sinni.

Dómur Hæstaréttar Íslands frá 14. apríl 2005, þar sem fjallað var um rétt til lögheimilis-skráningar í húsi sem samkvæmt skipulagi taldist frístundahúsnæði, byggist á því að laga-ákvæði skorti til að hægt væri að synja um skráningu lögheimilis. Veitir 66. gr. stjórnarskrár-innar löggjafanum svigrúm til að setja í lög ákvæði sem takmarka rétt til búsetu og verður dómur Hæstaréttar ekki skilinn á þann veg að hann útiloki löggjöf sem hafi það að markmiði að gera sveitarfélögum mögulegt að framfylgja skipulagi. Vegna fyrirmæla 66. gr. stjórnar-skrárinnar um rétt manna til að ráða búsetu sinni geta ákvæði í skipulagi hins vegar ekki ein og sér haft áhrif á rétt manna til skráningar á lögheimili í húsnæði sem þeir sannanlega búa í og telst íbúðarhæft. Í þessu felst að úrræði sveitarstjórna til að marka stefnu um þróun íbúðarbyggðar eru takmarkaðri en áður var talið.

Í nútímasamfélagi eru áætlanir um framkvæmdir og uppbyggingu mikilvægar. Bæði einstaklingar og opinberir aðilar þurfa að geta séð fyrir nýtingu og ráðstöfun fasteigna, uppbyggingu á þjónustu, þjónustustig og fleiri atriði. Út frá skipulagssjónarmiði skiptir miklu máli hvort heimilt verður að nýta tiltekið húsnæði til fastrar búsetu eða ekki. Áðurnefndur dómur hefur leitt í ljós að skipulagsforsendur veita ekki fullkomna leiðsögn í þeim efnum.

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 sveitarféлага 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 frjálstræði í vali á búsetu innan sveitarfélags getur þannig ekki aðeins grafið undan forræði sveitarféлага 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.

Starfshópurinn skoðaði einkum fjóra mögulega kosti til að bregðast við dómi Hæstaréttar:

1. Að breyta lögheimilislögum, og/eða skipulags- og byggingarlögum, þannig að þar verði skýrt tekið fram að óheimilt sé að skrá lögheimili í húsnæði sem byggt er á svæði sem skipulagt er sem frístundabyggð.
2. Að breyta skipulags- og byggingarlögum með þeim hætti að dvöl í húsnæði sem byggt er á svæði sem skipulagt er sem frístundabyggð verði takmörkuð við tiltekin tímabil. Afleiðing þessa yrði sú að föst búseta, og þar með skráning lögheimilis, yrði ekki heimil í slíku húsnæði.

3. Að leyfa fasta búsetu og skráningu lögheimilis í húsnæði sem byggt er á svæði sem skipulagt er sem frístundabyggð, en breyta lögum þannig að íbúar á slíkum svæðum nytu minni þjónustu en aðrir íbúar viðkomandi sveitarfélags.
4. Að aðhafast ekkert.

Eftir ítarlega umræðu varð það niðurstaða starfshópsins að einungis fyrsti kosturinn hentaði þeim markmiðum sem nauðsynlegt væri að ná fram, án þess að takmarka um of réttindi borgaranna, sbr. 4. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar. Í tillögunni felst að bætt er við 1. gr. lögheimilislaga ákvæði um að dvöl í húsnæði sem byggt er á svæði sem skipulagt er sem frístundabyggð geti ekki talist ígildi fastrar búsetu og að skráning lögheimilis í slíku húsnæði verði af þeirri ástæðu óheimil. Til að tryggja skýrleika laga telur starfshópurinn jafnframt nauðsynlegt að gera breytingar á skipulags- og byggingarlögum, í samræmi við 4. gr. frumvarpsins.

Þessi leið tekur aðeins á skráningu lögheimilis en ekki því hvar viðkomandi raunverulega býr. Má segja að tillagan gangi að því leyti gegn þeirri meginreglu laga um lögheimili að lögheimilisskráning endurspegli raunverulega búsetu. Sú meginregla er þó ekki fortakslaus og má nefna sem dæmi ákvæði lögheimilislaga um lögheimilisskráningu námsmanna og alþingismanna, sbr. 4. og 9. gr. laganna.

Starfshópurinn var hins vegar sammála um að leggja ekki til takmarkanir sem til dæmis heimiluðu einungis dvöl hluta úr ári í frístundabyggð. Sú leið hefur m.a. annars verið farin í Danmörku en ekki verður séð að þörf sé á svo róttækum aðgerðum hér á landi sem m.a. fælu í sér að miklar takmarkanir yrðu settar á nýtingu sumarhúsa sem þegar hafa verið byggð. Hugsanlegur ókostur við þá leið sem starfshópurinn leggur til er sá að hún veitir enga tryggingu fyrir því að fólk setjist ekki að í frístundabyggðum, enda ekki í lögum úrræði til að bera fólk út eða beita öðrum þvingunarúrræðum dveljist það „of lengi“ í slíku húsnæði ef slík búseta telst ekki ógna öryggi þess. Tillagan útilokar þannig ekki að einstakir sumarhúsaeygendur þurfi að sæta því að í húsnæði í nágrenni þeirra, sem þeir máttu vænta að aðeins yrði nýtt sem frístundahús, sé í raun föst búseta. Á hinn bóginn má benda á að ef óheimilt er að skrá lögheimili í frístundabyggð felst þegar í því ákveðin en óbein takmörkun á flutningi fólks í frístundahúsnæði. Viðkomandi mun þá ekki teljast íbúi viðkomandi sveitarfélags og njóta þar sömu réttinda og aðrir íbúar til ýmiss konar þjónustu sem sveitarfélagið veitir. Má ætla að þegar af þeirri ástæðu muni færri en ella flytja búferlum í frístundahúsnæði.

Sá valkostur að skilgreina í lögum mismunandi rétt íbúa sveitarfélags til þjónustu eftir tegund búsetu var rædd nokkuð í starfshópnum. Hægt er að nefna ýmis rök gegn því að fara þá leið. Fyrst og fremst yrði slíkt fyrirkomulag að öllum líkindum of flókið í framkvæmd auk þess sem erfitt yrði að taka í lögum á öllum þeim álitamálum sem upp kunna að koma, svo sem um stjórnarskrárvarinn rétt borgaranna til ýmissar grunnþjónustu.

Loks ber að nefna þann valkost að gera engar breytingar á lögum. Ljóst er af dómi Hæstaréttar að möguleikar sveitarfélaga til að hafa áhrif á búsetu fólks eru minni en áður var talið, að óbreyttum lögum. Nú þegar er nokkuð um að sveitarfélögum berist óskir um skráningu í frístundabyggð. Haldi sú þróun áfram í einhverjum mæli mun það óhjákvæmilega hafa áhrif á þjónustuhlutverk sveitarfélaganna. Á öðrum Norðurlöndum hefur ásókn í búsetu í sumarhúsum aukist hin síðari ár. Engin ástæða er til að ætla að sama þróun muni ekki eiga sér stað hér á landi og er hún raunar þegar hafin. Af ástæðum sem þegar hafa verið raktar er það mat starfshópsins að aðgerðaleysi sé ekki góður kostur út frá hagsmunum sveitarfélaga. Ef einnig er litið til réttinda og hagsmuna annarra aðila en sveitarfélaganna, svo sem ein-

staklinga sem hafa komið sér upp sumarhúsi í þeirri vissu að í nágrenni þeirra yrði ekki fólk með fasta búsetu, virðist ljóst að dómur Hæstaréttar kallar á atbeina löggjafans. Loks má benda á að ef beðið er með aðgerðir getur staða þeirra sem fengið hafa lögheimilisskráningu í frístundahúsnæði orðið enn vandmeðfarnari en ella.

V.

Í frumvarpinu er lagt til að bætt verði við 1. gr. lögheimilislaga ákvæði um að dvöl í húsnæði sem byggt er á svæði sem skipulagt er sem frístundabyggð geti ekki talist ígildi fastrar búsetu og að skráning lögheimilis í slíku húsnæði verði af þeirri ástæðu óheimil. Til að tryggja skýrleika laga eru jafnframt lagðar til breytingar á skipulags- og byggingarlögum þar sem einkum er fjölgað orðskýringum. Í raun felst í þessari tillögu að fest verði í sessi það réttarástand sem menn töldu að væri fyrir hendi þar til dómur Hæstaréttar féll 14. apríl 2005 í máli nr. 474/2004.

Rétt er að benda á að framangreind lagabreyting mun ekki hafa þau áhrif að útilokað verði að fá samþykki fyrir lögheimilisskráningu í skipulagðri frístundabyggð ef viðkomandi einstaklingur á þar fasta búsetu. Slík skráning getur hins vegar ekki farið fram fyrr en sveitarstjórn hefur samþykkt breytingu á skipulagi fyrir viðkomandi svæði. Jafnframt skal bent á að breytingin útilokar ekki skráningu lögheimilis í sumarhúsum sem standa utan skipulagðrar frístundabyggðar ef viðkomandi einstaklingur á þar fasta búsetu.

Sú leið sem lögð er til í frumvarpinu er fremur hentug og einföld í framkvæmd þrátt fyrir að hún gangi gegn meginreglu lögheimilislaga eins og áður var nefnt. Má jafnframt benda á að með þessari breytingu yrðu reglur um skráningu lögheimilis og búsetu í frístundabyggð færðar í sama horf og almennt var talið að væri við lýði áður en fyrrnefndur dómur Hæstaréttar féll í apríl 2005. Verði frumvarpið að lögum mun það efla skipulagsvald sveitarfélaga. Skipulags- og byggingarlög byggjast á þeirri grundvallarreglu að skipulag sé bindandi og nýting húsnæðis þurfi að vera í samræmi við heimila landnotkun. Þegar sumarhús er byggt í skipulagðri frístundabyggð á raunar strangt til tekið að sækja um byggingarleyfi til að breyta notkun húsnæðisins til heilsársbúsetu. Í þessu sambandi má benda á að nýjum eignum er ekki bætt í húsaskrá Þjóðskrár nema með samþykki viðkomandi sveitarfélags. Loks ber að hafa í huga að sú lagabreyting sem hér er lögð til mun á engan hátt girða fyrir að sveitarstjórn geti fallist á að breyta skipulagi þannig að frístundabyggð verði skilgreind sem íbúðarbyggð komi til dæmis fram um það ósk frá eigendum sumarhúsa í frístundabyggð eða landeigendum.

VI.

Á fundum starfshópsins var ítarlega rætt hvort sú leið sem lögð er til í frumvarpinu gæti talist brot á mannréttindum þeirra sem vilja skrá lögheimili í frístundahúsi. Í dómi Hæstaréttar frá 14. apríl sl. segir m.a. svo:

„Stefndu njóta í skjóli 4. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar réttar til að ráða búsetu sinni, enda stangist slík ákvörðun ekki á við lög og þau hafi að einkarétti yfirráð yfir þeim stað. Áfrýjendur hafa ekki vísað til haldbærra heimilda, hvorki í skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997 né öðrum lögum, sem sett geta skorður við því að stefndu eigi heimili í sumarhúsi á svæði, sem ætlað er fyrir frístundabyggð, eða fela í sér að búsetu megi ekki taka upp í húsi nema það fullnægi nánar tilgreindum kröfum um frágang eða búnað. Geta áfrýjendur af þessum sökum ekki að lögum staðið því í vegi að stefndu haldi heimili á þeim stað, sem greinir í dómkröfu þeirra.“

Meginröksemdin að baki niðurstöðu Hæstaréttar er því 4. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 4. gr. stjórnarskipunarlaga, nr. 97/1995, en þar segir svo:

„Allir, sem dveljast löglega í landinu, skulu ráða búsetu sinni og vera frjálsir ferða sinna með þeim takmörkunum sem eru settar með lögum.“

Í ritinu Stjórnarskipunarréttur (1997) eftir Gunnar G. Schram segir svo um þetta ákvæði, á bls. 487:

„Í ferðafrelsinu felst fyrst og fremst að menn eiga að geta ferðast innan íslensks yfirráðasvæðis án takmarkana og án þess að vera undir sérstöku eftirliti. Með sama hætti eiga menn rétt á að velja sér dvalarstað á landinu án afskipta frá stjórnvöldum. Í 4. mgr. 66. gr. kemur fram að þessi réttur er þó ekki án undantekninga, því heimilt er að setja honum takmarkanir með lögum. Í ákvæðinu er ekki nánar skýrt hvert megi vera efni slíkra undantekninga, en gera verður þá kröfu að þær hafi réttmætan tilgang og séu nauðsynlegar. Í þessu sambandi má m.a. taka mið af 3. mgr. 2. gr. 4. samningsviðauka við MSE.“

Áðurnefnd 2. gr. 4. viðauka mannréttindasáttmála Evrópu hljóðar svo:

„1. Allir þeir sem á löglegan hátt eru staddir á landi einhvers ríkis skulu frjálsir ferða og dvalarstaðar þar í landi.

2. Öllum ber réttur til brottfarar úr landi, einnig úr eigin landi.

3. Eigi má leggja nokkrar hömlur á vernd slíkra réttinda, umfram það sem lög standa til og nauðsyn ber til í lýðræðislegu þjóðfélagi vegna þjóðaröryggis eða almannaheilla, í þágu allsherjarreglu, til að firra glæpum, til verndar heilsu manna eða siðgæði eða réttindum og frelsi annarra.

4. Réttindi þau, er greinir í 1. mgr., geta á tilteknum landsvæðum sætt takmörkunum, svo fremi að þeim sé beitt að lögum og séu réttlætunlegar vegna almennra hagsmuna í lýðræðislegu þjóðfélagi.“

Í ljósi framangreindra ákvæða vaknar sú spurning hvaða takmarkanir verða lagðar á rétt manna til að ráða búsetu sinni og með hvaða hætti slíkt verður gert. Telja verður að upptalningin á þeim takmörkunum í 3. og 4. mgr. 2. gr. 4. viðauka mannréttindasáttmálans sé tæmandi, en hins vegar eru þær takmarkanir ekki alveg skýrar, svo sem um það hvað telst nauðsynlegt í þágu almannaheilla.

Að mati starfshópsins hefur takmörkun á skráningu lögheimilis í húsnæði sem stendur á svæði sem ætlað er til frístundabyggðar réttmætan tilgang og einnig er hún nauðsynleg í þágu almannahagsmuna, eins og ætla má að stjórnarskráin geri kröfu um. Ekki er þá eingöngu átt við hagsmuni sveitarfélaganna og almannahagsmuni af því að nýting lands og landsgæða fari að tilteknum fyrir fram settum áætlunum sem miða að því að landnýting sé sem hagkvæmust til langtíma litið. Hér skipta einnig máli hagsmunir þeirra fjölmörgu einstaklinga sem aflað hafa sér lóða í frístundabyggðum og reist þar frístundahús með væntingar um að þar verði til framtíðar sumarhúsabyggð með takmarkaðri búsetu en ekki heilsársbúseta margra manna. Ber í þessu sambandi að hafa í huga að skipulag er ekki aðeins stjórnþeki yfirvalda heldur taka borgararnir oft mið af því að nýting lands og fasteigna verði með tilteknum hætti þegar þeir gera sínar eigin áætlanir.

Að öðru leyti vísast til athugasemda við einstaka kafla frumvarpsins.

Athugasemdir við einstaka kafla frumvarpsins.

Um I. kafla.

Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að við 3. mgr. 1. gr. lögheimilislaga verði bætt ákvæði um að skráning á lögheimili sé óheimil í húsnæði í skipulagðri frístundabyggð. Í raun felst í þessari tillögu að það réttarástand, sem menn töldu að væri fyrir hendi þar til dómur Hæstaréttar féll 14. apríl 2005 í máli nr. 474/2004, verði fest í sessi. Eins og rakið er í almennum athugasemdum með frumvarpinu verður að gera þá kröfu að takmörkun á skráningu lögheimilis í húsnæði, sem stendur á svæði sem skipulagt er fyrir frístundabyggð, hafi réttmætan tilgang og einnig sé hún nauðsynleg í þágu almannahagsmuna. Lagabreyting sem uppfylli þessi skilyrði fari þar af leiðandi ekki í bága við 66. gr. stjórnarskrárinnar eða aðrar skuldbindingar Íslands samkvæmt mannréttindasáttmálum.

Rétt er að benda á að sú lagabreyting sem lögð er til í frumvarpinu hefur ekki þau áhrif að með öllu verði útilokað að fá samþykki fyrir lögheimilisskráningu í skipulagðri frístundabyggð ef viðkomandi einstaklingur á þar fasta búsetu. Slík skráning getur hins vegar ekki farið fram fyrir en sveitarstjórn hefur samþykkt breytingu á skipulagi fyrir viðkomandi svæði þannig að það sé skilgreint sem íbúðarbyggð. Jafnframt skal bent á að breytingin útilokar ekki skráningu lögheimilis í sumarhúsum sem standa utan skipulagðrar frístundabyggðar.

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að við lögheimilislögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða. Tilgangur ákvæðisins er að koma í veg fyrir hugsanleg álitamál um afturvirkni lagabreytingarinnar. Líta verður á heimild til að skrá lögheimili í húsnæði sem tiltekin réttindi, sbr. 4. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar og fyrrnefndan dóm Hæstaréttar frá 14. apríl 2005. Með því að taka sérstaklega af skarið um lagaskil með þeim hætti sem hér er lagt til er komist hjá því að taka sérstaka afstöðu til þess hvort og hvernig væri heimilt að takmarka slík réttindi með afturvirkum hætti. Sú tilhögun sem hér er lögð til horfir til einföldunar en tryggir jafnframt réttindi þeirra einstaklinga sem eiga húsnæði sem frumvarpið hefur áhrif á og hafa þegar fengið skráð þar lögheimili eða gert ráðstafanir til að fá lögheimili skráð þar.

Í greininni er miðað við að skráning lögheimilis í húsnæði í skipulagðri frístundabyggð sem skráð hefur verið í Þjóðskrá fyrir 1. janúar 2007 raskist ekki verði frumvarpið að lögum. Einnig er í 3. gr. frumvarpsins miðað við að óafgreiddar umsóknir, sem hafa borist Þjóðskrá fyrir sama tíma en hafa enn ekki hlotið endanlega afgreiðslu, verði meðhöndlaðar eftir ákvæðum gildandi laga sem skýrð verði í samræmi við áður nefndan dóm Hæstaréttar frá 14. apríl 2005.

Rétt er að benda sérstaklega á að í orðalagi ákvæðisins um að síðari málsliður 3. mgr. 1. gr. laganna raski ekki skráningu lögheimilis felst að réttur til að skrá lögheimili verður framvegis bundinn við það hús sem um ræðir, en ekki þann eða þá einstaklinga sem hafa þar skráð lögheimili 1. janúar 2007. Er þá horft til þess að nauðsynlegt er að gera ráð fyrir að aðrir en eigandi húsnæðis eða núverandi íbúi eigi þess kost að skrá þar lögheimili í framtíðinni, svo sem maki og eða börn viðkomandi. Þess er tæplega að vænta að um mörg slík tilvik verði að ræða.

Um II. kafla.

Í 3.–4. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 2. og 9. gr. skipulags- og byggingarlaga, nr. 73/1997, með síðari breytingum. Lagt er til að við 2. gr. laganna bætist ný orðskýring þar sem tekið er fram að frístundabyggð sé svæði fyrir frístundahús, þ.e. byggð sem ekki

er ætluð til fastrar búsetu. Einnig er lagt til að við skilgreiningu á „landnotkun“ í 6. mgr. sömu greinar bætist orðið fristundahús. Loks er sams konar breyting lögð til í 9. gr. laganna.

Um III. kafla.

Fimmta grein frumvarpsins þarfnast ekki skýringa en um lagaskil vísast til athugasemda varðandi 2. gr. frumvarpsins.

Fylgiskjal I.

*Félagsmálaráðuneyti,
skrifstofa sveitarstjórnarmála:*

Mat á áhrifum frumvarps til laga um breytingu á lögum um lögheimili og skipulags- og byggingarlögum.

(Gert í samræmi við samkomulag ríkis og sveitarfélaga, dags. 31. desember 2005.)

Frumvarpið byggist á tillögu starfshóps sem félagsmálaráðherra skipaði hinn 28. júní 2005 til að meta áhrif dóms Hæstaréttar frá 14. apríl 2005 í máli nr. 474/2004 varðandi búsetu í fristundabyggð á þjónustuhlutverk sveitarfélaga. Í starfshópnum áttu sæti fulltrúar frá umhverfisráðuneyti, Skipulagsstofnun, Þjóðskrá, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og félagsmálaráðuneyti en auk þess var óformlegt samráð haft við fulltrúa Landssamtaka sumarhúsa-eigenda um efni frumvarpsins.

Niðurstaða Hæstaréttar í áðurnefndum dómi var sú að sveitarfélaginu Bláskógabyggð hefði ekki verið heimilt að synja fjölskyldu um skráningu lögheimilis í sumarhúsi. Ef slík breyting á búsetu fólks færist í vöxt má reikna með að áhrifin gætu orðið víðtæk. Þjónusta sveitarfélaga 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 sjálfsforræði sveitarfélaga að þau geti innan þeirra marka sem lög ákveða forgangsraðað verkefnum og ákveðið útfærslu þeirrar þjónustu sem þau veita, m.a. í þeim tilgangi að nýta tekjustofna sína á hagkvæman hátt. Algert frjáltsræði í vali á búsetu innan sveitarfélags getur þannig ekki aðeins grafið undan forræði sveitarfélaga í skipulagsmálum heldur getur það einnig haft áhrif á rekstrargrundvöll þeirra. Eru slíkar afleiðingar sérstaklega nærtækar í víðfeðnum sveitarfélögum þar sem stórar sumarhúsabyggðir eru og eigendur sumarhúsa jafnvel margfalt fleiri en íbúar viðkomandi sveitarfélags.

Í frumvarpinu er lagt til að bætt verði við 1. gr. lögheimilislaga ákvæði um að dvöl í hús-næði sem byggt er á svæði sem skipulagt er sem fristundabyggð geti ekki talist ígildi fastrar búsetu og að skráning lögheimilis í slíku hús-næði verði af þeirri ástæðu óheimil. Til að tryggja skýrleika laga eru jafnframt lagðar til breytingar á skipulags- og byggingarlögum þar sem einkum er fjölgað orðskýringum. Í raun felst í þessari tillögu að fest verði í sessi það réttarástand sem menn töldu að væri fyrir hendi þar til dómur Hæstaréttar féll 14. apríl 2005 í máli nr. 474/2004.

Rétt er að benda á að sú lagabreyting sem lögð er til í frumvarpinu hefur ekki þau áhrif að útilokað verði að fá samþykki fyrir lögheimilisskráningu í skipulagðri frístundabyggð ef viðkomandi einstaklingur á þar fasta búsetu. Slík skráning getur hins vegar ekki farið fram fyrir en sveitarstjórn hefur samþykkt breytingu á skipulagi fyrir viðkomandi svæði. Jafnframt skal bent á að breytingin útilokar ekki skráningu lögheimilis í sumarhúsum sem standa utan skipulagðrar frístundabyggðar ef viðkomandi einstaklingur á þar fasta búsetu.

Ekki verður séð að frumvarpið feli í sér kostnaðarauka fyrir sveitarfélög.

Fylgiskjal II.

*Fjármálaráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um lögheimili, nr. 21/1990, og skipulags- og byggingarlögum, nr. 37/1997.

Í frumvarpinu er lagt til að bætt verði við 1. gr. lögheimilislaga ákvæði um að dvöl í húsnæði á svæði sem skipulagt er sem frístundabyggð geti ekki talist ígildi fastrar búsetu og að skráning lögheimilis í slíku húsnæði verði af þeirri ástæðu óheimil. Þá er lögð til breyting á skipulags- og byggingarlögum sem aðallega felur í sér frekari skýringu á því hvað felist í orðinu frístundabyggð.

Ekki verður séð að frumvarpið hafi í för með sér kostnaðarauka fyrir ríkissjóð.