

## Frumvarp til laga

### um breytingu á lögum um lögheimili og aðsetur, lögum um mannvirki og lögum um brunavarnir (úrbætur í brunavörnum).

Frá innviðaráðherra.

#### I. KAFLI

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

##### 1. gr.

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

##### *Sérstakt aðsetur.*

Einstaklingi sem skráður er til lögheimilis í sveitarfélagi án tilgreinds heimilisfangs er heimilt að skrá sérstakt aðsetur sitt í atvinnuhúsnæði sem uppfyllir ekki skilyrði 3. og 4. mgr.

##### 2. gr.

Heimild skv. 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 nýr málslíður, svohljóðandi: Sama gildir um þinglýstan eiganda atvinnuhúsnæðis sem óleyfisbúseta er í hvað varðar skráningu sérstaks aðseturs skv. 11. gr. a.
- Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:  
Þinglýstur eigandi fasteignar ákveður hversu margir einstaklingar megi hafa lögheimili í fasteign hans og tilkynnir Þjóðskrá Íslands ákvörðun sína. Þinglýstur eigandi getur ekki flutt skráðan einstakling úr eign sinni með því að tilkynna fækkun þeirra sem mega vera skráðir á eigninni.

##### 3. gr.

Á eftir orðinu „lögheimili“ í 1. málsl. 2. mgr. 15. gr. laganna kemur: eða aðsetri skv. 11. gr. a.

##### 4. gr.

Við 1. mgr. 16. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Nú eru einstaklingar sem skráðir eru á eign þinglýsts eiganda of margir og getur þá Þjóðskrá Íslands breytt skráningu þeirra 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. laganna bætist nýr stafliður, svohljóðandi: mat á fjölda lögheimilisskráninga í íbúðarhúsnæði.

## II. KAFLI

**Breyting á lögum um mannvirki, nr. 160/2010.**

7. gr.

Á eftir 57. gr. laganna koma þrjár nýjar greinar, ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi:

a. (57. gr. a.)

*Stjórnvaldssektir.*

Byggingarfulltrúi getur lagt stjórnvaldssektir á einstakling eða lögaðila sem:

1. hefur framkvæmdir sem eru byggingarleyfisskyldar án þess að hafa fengið byggingarleyfi skv. 9. gr.,
2. tekur mannvirki í notkun án þess að hafa óskað eftir og fengið útgefið vottorð um öryggisúttekt skv. 35. gr.,
3. óskar ekki eftir og fær ekki útgefið vottorð um lokaúttekt á mannvirki innan þriggja ára frá því að það var tekið í notkun og lokaúttekt fór fram skv. 36. gr.

Ráðherra er heimilt í reglugerð að ákveða fjárhæð stjórnvaldssekta fyrir brot á 1. mgr. 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.

b. (57. gr. b.)

*Réttur til að fella ekki á sig sök.*

Í máli sem beinist að einstaklingi og lokið getur með álagningu stjórnvaldssekta eða öðrum viðurlögum samkvæmt lögum þessum hefur maður, sem rökstuddur grunur leikur á að hafi gerst sekur um lögbrot, rétt til að neita að svara spurningum eða afhenda gögn eða muni nema hægt sé að útiloka að það geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um brot hans. Eftirlitsaðilar skulu leiðbeina hinum grunaða um þennan rétt.

c. (57. gr. c.)

*Frestur til að beita viðurlögum.*

Heimild eftirlitsaðila til að leggja á stjórnvaldssekta eða beita öðrum viðurlögum samkvæmt lögum þessum fellur niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.

Frestur skv. 1. mgr. rofnar þegar eftirlitsaðili tilkynnir aðila um upphaf rannsóknar á meintu broti. Rof frests hefur réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að broti.

### III. KAFLI

#### **Breyting á lögum um brunavarnir, nr. 75/2000.**

8. gr.

Skilgreiningar í 3. gr. laganna skulu merktar með stafliðum.

9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 12. gr. laganna:

- a. Við 1. mgr. bætist nýr stafliður, g-liður, svohljóðandi: 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 eftirlit skv. e-lið 1. mgr., þegar eftirlitið leiðir til skriflegrar áminningar vegna þess að brunaöryggi mannvirkisins hefur ekki verið viðhaldið í samræmi við forsendur útgefins byggingarleyfis og eðli starfseminnar á hverjum tíma, og við umsagnir um brunavarnir skv. g-lið 1. mgr.

10. gr.

Í stað 1. mgr. 20. gr. laganna koma sex 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 sem verða má en eigi síðar en innan þriggja sólarhringa frá því að beiðni um aðgang er lögð fram í héraðsdómi.

Hafi eigandi eða forráðamaður neitað slökkviliðsstjóra eða eftirlitsmönnum hans um aðgang að húsnæði, eða ekki næst í hann, þarf eitt af eftirfarandi skilyrðum að vera fyrir hendi svo slökkvilið geti farið fram á úrskurð dómara:

- a. samsetning íbúa í húsnæði veldur áhyggjum, t.d. vegna búsetu barna og viðkvæmra hópa,
- b. grunur leikur á að húsnæðinu hafi verið breytt án leyfis,
- c. grunngerð húss, svo sem stærð, tegund, byggingarefni eða byggingarár, veldur aukinni áhættu að mati slökkviliðs,
- d. grunur er um að brunavörnum sé verulega áfátt í húsnæði,
- e. húseigandi eða forráðamaður ógnar öryggi annarra að mati slökkviliðs eða
- f. húsnæði ber með sér að það þurfi viðhald.

Heimilt er að fara inn í íbúðarhús skv. 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-lið 1. mgr. 12. gr.

Aldrei má ganga lengra við beitingu heimilda 1–5. mgr. en þörf er á hverju sinni.

## 11. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 29. gr. laganna:

- a. Við 1. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Ef ekki næst í eiganda eða forráðamann mannvirkis þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir til samráðs er slökkviliðsstjóra heimilt að knýja fram úrbætur skv. 2. mgr., skipa öryggisvakt skv. 30. gr. og eftir atvikum loka mannvirki skv. 31. gr.
- b. Við 3. tölul. 2. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Ef ekki næst í eiganda eða forráðamann mannvirkis þrátt fyrir ítrekaðar tilraunir til samráðs er slökkviliðsstjóra heimilt að knýja fram úrbætur samkvæmt málsgrein þessari, skipa öryggisvakt skv. 30. gr. og eftir atvikum loka mannvirki skv. 31. gr.

## 12. gr.

Á eftir 34. gr. laganna koma þrjár nýjar greinar, ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi:

a. (34. gr. a.)

*Stjórnvaldssektir slökkviliðsstjóra.*

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

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 verið 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. Málshöfðunarfrestur er þrjú mánuðir frá því að ákvörðun var tekin. Málskot fresta aðför.

b. (34. gr. b.)

*Réttur til að fella ekki á sig sök.*

Í máli sem beinist að einstaklingi og lokið getur með álagningu stjórnvaldssekta eða öðrum viðurlögum samkvæmt lögum þessum hefur maður, sem rökstuddur grunur leikur á að hafi gerst sekur um lögbrot, rétt til að neita að svara spurningum eða afhenda gögn eða muni nema hægt sé að útiloka að það geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um brot hans. Eftirlitsaðilar skulu leiðbeina hinum grunaða um þennan rétt.

c. (34. c.)

*Frestur til að beita viðurlögum.*

Heimild eftirlitsaðila til að leggja á stjórnvaldssekta eða beita öðrum viðurlögum samkvæmt lögum þessum fellur niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.

Frestur skv. 1. mgr. rofnar þegar eftirlitsaðili tilkynnir aðila um upphaf rannsóknar á meintu broti. Rof frests hefur réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að broti.

## 13. gr.

Fyrirsögn 38. gr. laganna orðast svo: *Fræðslusjóður brunamála.*

## 14. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 38. gr. a laganna:

- a. Í stað orðsins „þjónustuaðili“ í 2. másl. 1. mgr. og sama orðs tvívegis í 4. mgr., kemur: ábyrgðarmaður.
- b. 2. mgr. orðast svo:
 

Þeir sem annast uppsetningu, viðhald og þjónustu brunaviðvörðunarkerfa og búnaðar sem tengist þeim, hvort sem um er að ræða hand- eða sjálfvirkan búnað, t.d. hand- eða sjálfvirka reyklosun, sjálfvirkan lokunarbúnað hurða, reykjöld og hurðaopnara, samskiptabúnað fyrir örugg svæði hreyfihamlaðra, slökkvikerfi, brunadælu eða úti- og neyðarlýsingar, svo og þeir sem annast brunapéttingar mannvirkja, skulu hafa starfsleyfi frá Húsnæðis- og mannvirkjastofnun og skulu viðkomandi starfsmenn hafa lokið námi sem stofnunin viðurkennir.
- c. Við 3. mgr. bætast fjórir nýir málsliðir, svohljóðandi: 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 kemur í ljós að störfum þeirra sé ábótavant. 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. 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 aðkeyptar sérfræðiþjónustu 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.

Ákvæði 1. gr., a-liðar 2. gr. og 3. gr. laga þessara falla úr gildi 1. maí 2030.

## Greinargerð.

**1. Inngangur.**

Frumvarp þetta er samið í innviðaráðuneytinu og hefur skýrsla starfshóps frá júní 2023, um úrbætur á brunavörnum í húsnæði þar sem fólk hefur búsetu, verið höfð til hliðsjónar við frumvarpssmiðina. Starfshópur þessi var skipaður 22. apríl 2022 en auk skýrslu starfshópsins naut ráðuneytið aðstoðar Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, Þjóðskrár Íslands og slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins.

Skýrslu starfshópsins má rekja til þess að 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

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 samráðsvettvangnum tóku þátt fulltrúar Alþýðusambands Íslands, byggingarfulltrúaembættis Reykjavíkur, Félags byggingarfulltrúa, 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, Brunavarnir í íbúðum, 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 samkvæmt niðurstöðu ástandsskoðunar.
5. Skráningarskylda leigusamninga verði lögfest og mismunandi tegundir útleigu skilgreindar.
6. Endurskoðaðar verði heimildir til fjöldaskráningar lögheimilis/aðseturs í íbúðarhúsnæði.
7. Samhliða innleiðingu á flokkun mannvirkja verði ráðist í fræðsluáttak um tilkynningar-skyldar 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 aðseturskráningu 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 22. apríl 2022 með það að markmiði að skoða og fylgja eftir tillögum 6, 9, 11 og 12 sem tilgreindar eru hér að framan. Í hópnum sátu fulltrúar Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, ráðuneytisins, Alþýðusambands Íslands, Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Þjóðskrár Íslands.

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

## 2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Búseta á höfuðborgarsvæðinu og reyndar um land allt hefur tekið talsverðum breytingum undanfarin ár. Fasteigna- og leiguverð hefur hækkað umtalsvert, skortur er á eignum á höfuðborgarsvæðinu á viðráðanlegu verði, mikill fjöldi ferðamanna kemur til landsins og fjöldi

flóttamanna sem kemur til landsins er stöðugur. Samkvæmt skýrslunni „Búseta í atvinnuhúsnæði, höfuðborgarsvæðið 2021–2022“ sem gefin var út af Slökkviliði höfuðborgarsvæðisins, Húsnæðis- og mannvirkjastofnun og Alþýðusambandi Íslands, búa tæplega 2.000 manns í atvinnuhúsnæði á höfuðborgarsvæðinu einu. Fleiri búa líklega í öðru óleyfishúsnæði á höfuðborgarsvæðinu, svo sem í bílskúrum, geymslum fjölbýlishúsa, án samþykkis annarra íbúa, o.fl. Þá hefur ráðuneytið verið upplýst um það af einstökum 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. ekki með lögheimili á neinum föstum stað í sveitarfélaginu, en býr í sumarhúsi í skipulagðri frístundabyggð. Samkvæmt upplýsingum frá Þjóðskrá Íslands voru tæplega 4.000 einstaklingar skráðir án tilgreinds heimilisfangs í byrjun september 2023 á landinu öllu eða um 1% þjóðarinnar. Flestir þessara einstaklinga búa í atvinnuhúsnæði en tæplega 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 alengt er að húsnæði sem leigt er út til margra einstaklinga sé bágborið og uppfylli ekki kröfur um brunavarnir. Ef kviknar í húsnæðinu 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. Þá er alengt að húsum sé breytt án leyfis til þess að fjölga herbergjum og þar með íbúum. Athygli stjórnvalda var vakin á þessum vanda fyrir alvöru við brunann á Bræðraborgarstíg 1. Í skýrslu Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, Skýrsla 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 herbergi hafi verið fleiri en á samþykktum teikningum af húsinu. 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 að öðru leyti en því að þeir séu með lögheimili í tilteknu sveitarfélagi og því er ekki vitað um þá ef það kviknar í húsnæðinu. Þegar slökkvilið mætir í útkall að atvinnuhúsnæði og það eru merki um búsetu í húsnæðinu hefur slökkviliðið litla sem enga vitneskju um 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 í 55,1% tilfella ásættanlegar og ættu þar með að vera viðunandi, svo að unnt sé að tryggja öryggi íbúa ef upp kemur eldsvoði, 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, annan en fasta búsetu, þ.e. fyrir iðnað eða aðra atvinnustarfsemi. Ekki stendur til að fjalla hér um ólöglega fasta búsetu í orlofshúsnæði enda skapar hún 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 það á ekki við 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 er slíkt húsnæði almennt á svæðum sem eru ekki skilgreind á skipulagi sem íbúðarsvæði. Þar sem það er staðreynd að fólk býr í húsnæði af þessu tagi 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 um friðhelgi einkalífs þeirra sem taka sér búsetu í húsnæði þar sem ekki er heimilt að hafa fasta búsetu samkvæmt gildandi löggjöf. Litið hefur verið svo á að slökkvilið hafi heimild til að fara inn í atvinnuhúsnæði án dómsúrskurðar þrátt fyrir að fólk virðist búa í húsinu enda sé búsetan ólögleg. Sú staða hefur komið upp að slökkviliði hafi ítrekað verið meinaður aðgangur að íbúðarhúsnæði. Héraðsdómur Reykjavíkur hefur litið svo á að ákvæði 20. gr. laga um brunavarnir um heimild til aðgangs sé ekki nægilega vandað til þess að hægt sé að veita heimild til inngöngu í íbúðarhús og tók aðgangsbeiðni Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins því ekki til efnislegrar meðferðar heldur vísaði málinu frá, sbr. úrskurð Héraðsdóms Reykjavíkur frá 16. janúar 2023 í máli nr. Ö-49/2023. Þá hefur komið upp sú staða að kviknað hafi í atvinnuhúsnæði þar sem föst búseta hefur verið 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 slík 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 22. apríl 2022 var lagt til að einstaklingar sem hefðu búsetu í atvinnuhúsnæði fengju tímabundna aðsetursskráningu. Fyrstu viðbrögð voru að benda á að aðsetursskráning geti aðeins átt sér stað í húsnæði sem heimilt er að skrá lögheimili í en óheimilt er samkvæmt gildandi 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 aðsetursskráning 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 að heimila tímabundið að skrá sérstakt aðsetur í atvinnuhúsnæði. Það er gert í öryggisskyni með það að markmiði að efla öryggi þeirra sem búa í slíku húsnæði þótt gildandi lög geri ekki ráð fyrir því. Vissulega felur það í sér ákveðna mótsögn að leyfa aðsetursskráninguna í óleyfishúsnæði, þar sem fólk á ekki að búa samkvæmt skipulagi sveitarfélaga. Það hlýtur þó að vera ótvírætt markmið stjórnvalda að föst búseta hætti í atvinnuhúsnæði enda þótt markmið lagasetningar þessarar sé að efla öryggi þeirra sem búa tímabundið í óleyfishúsnæði, efla öryggi slökkviliða og efla heimildir þeirra. Gert er ráð fyrir að heimild til sérstakrar aðsetursskráningar í atvinnuhúsnæði falli brott 1. maí 2030. Mikilvægt er að fyrir þennan tíma verði unnið að framtíðarstefnumótun varðandi búsetu í atvinnuhúsnæði á grundvelli húsnæðisstefnu stjórnvalda.

### **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 aðsetursskráningu í atvinnuhúsnæði þar sem óleyfisbúseta á sér stað. Eins og fram kemur í 2. kafla 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. Almennt felst í því að húsnæðið sé á svæði sem skipulagt er undir íbúðarbyggð en ekki atvinnustarfsemi eða iðnað og húsnæðið á að uppfylla skilyrði byggingarreglugerðar, skilyrði um hollustuhætti og brunavarnir svo fátt eitt sé nefnt og sætir eftirliti sem slíkt.

Í lögum um lögheimili og aðsetur er gert ráð fyrir að þessi meginregla gildi þegar einstaklingar þarf að dvelja langdvölum frá lögheimili innan lands vegna veikinda eða náms, sjá heimild í 8. gr. laganna.

Samkvæmt 9. gr. laga um lögheimili og aðsetur 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 2.000 manns búa í óleyfisbúsetu á höfuðborgarsvæðinu einu og um 4.000 manns á landinu öllu. Aðeins lítill hluti býr í orlofshúsnæði eða öðru óleyfis 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 má því telja 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 aðsetursskráningu og það skal áréttað að aðsetursskráning 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 annars vegar í sér kvaðir á þinglýsta eigendur atvinnuhúsnæðis til samræmis við það sem þegar gildir um þinglýsta eigendur íbúðarhúsnæðis 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 í umfjöllun um einstakar greinar frumvarpsins.

### 3.1.2. Fjöldi lögheimilisskráninga.

Í frumvarpinu er kveðið á um þá breytingu að eigandi fasteignar geti gefið fyrirmæli um þann fjölda sem geti skráð lögheimili á fasteign í hans eigu. 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 stefnuvottar farið að gera vart við sig, innheimtubríf streymt inn og óvænta gesti borið að garði. Langflestar lögheimilisskráningar eru réttar og ganga vel fyrir sig rafrænt og án athugasemda. Því hefur verið talið best að leyfa fólki að afgreiða sig sjálf en breyta óvelkomnum skráningum sem eru að jafnaði fáar, eftir á. Nú er svo komið að rétt þykir að leitast við að reyna að koma í veg fyrir að einstaklingar reyni af ásetning að skrá sig á röng heimilisföng. Úrræðið virkar aðeins ef eigendur fasteigna bregðast sjálfir við og takmarka fjöldann á eign sinni sjálfir.

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

Úrræði sem þetta virkar aðeins í aðra áttina, þ.e. til að koma í veg fyrir að einstaklingar skrá lögheimili sitt á lögheimili annarra án samþykkis viðkomandi. Það kemur hins vegar ekki í veg fyrir að þinglýstur eigandi leyfi þrjátíu einstaklingum að skrá lögheimili á eign sína

eða hlutist sjálfur til um að skrá hundrað einstaklinga á húsnæði í sinni eigu. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að skerpt verði á heimildum Þjóðskrár Íslands til að bregðast við þegar Þjóðskrár Íslands fær upplýsingar eða verður þess áskynja í kerfum sínum að mikill fjöldi lögheimilisskráninga sé á húsnæði.

### 3.2. Breytingar á mannvirkjalögum.

Í frumvarpinu er lagt til að bætt verði þremur nýjum ákvæðum við lög um mannvirki. Um er að ræða heimild til handa embætti byggingarfulltrúa til að beita stjórnvaldssektum ásamt ákvæði um rétt einstaklinga til að fella ekki á sig sök og ákvæði um fyrningarreglur. Stjórnvaldssektarákvæðið er heimildarákvæði og gert ráð fyrir að byggingarfulltrúi geti lagt á sektir 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 hvor við annan. Aðallega er um hugtaka- og orðalagsbreytingar að ræða en einnig eru gjaldtökuheimildir laganna samræmdar.

#### 3.3.2. Aðgangur slökkviliðs að húsnæði.

Í 1. mgr. 20. gr. laga um brunavarnir, nr. 75/2000, er kveðið 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 lögnum. 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. Síðari málsliðurinn kemur inn fyrir tilstilli umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis og er engin umfjöllun um þennan lið í lögskýringargögnum er fylgdu lögum nr. 161/2010, um breytingar á lögum um brunavarnir, nr. 75/2000.

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 þjuggu og slökkviliðið hafði fengið upplýsingar um að brunavörnum væri verulega áfátt. Mat dómsins var 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 aðgang að íbúðarhúsnæði. Í málinu vógust 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. Það var þannig mat dómsins að 1. mgr. 20. gr. væri ekki nægilega vönduð og lögskýringargögn ekki nægilega upplýsandi til að á henni mætti byggja kröfu um aðgang að heimili fólks.

Ljóst er af framangreindu að 2. másl. 1. mgr. 20. gr. þarfnast lagfæringar. Benda má á að lögregla hefur heimild til að óska eftir úrskurði dómara til húsleitar vegna rannsóknar sakamáls að uppfylltum ákveðnum skilyrðum í 1. mgr. 75. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008. Fallist hefur verið á það í þúsundum mála. Telja má, og taka þannig undir með starfshóp um úrbætur á brunavörnum í húsnæði þar sem fólk hefur búsetu, að ef rökstuddur grunur er um ófullnægjandi brunavarnir geti það réttlætt takmörkun á friðhelgi einkalífs á grundvelli annarra ríkari réttinda, þ.e. rétti hvers manns til lífs. Sé nægilega skýr lagaheimild fyrir hendi mætti þannig fallast á beiðni slökkviliðs um 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 Grenfell-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 lögð til lagfæring á 1. mgr. 20. laganna og aðgangsheimildir slökkviliðsstjóra og eftirlitsmanna hans skýrðar þegar fyrir liggur rökstuddur grunur um að brunavarnir séu óviðunandi og öryggi og mannlíf sé í húfi.

### 3.3.3. Aðgerðir til knýja fram úrbætur.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á 29. gr. laga um brunavarnir sem heimila slökkviliðsstjóra 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 23. og 24. gr. laga um brunavarnir eru lagðar ríkar skyldur á eiganda og er honum skylt að hlíta fyrir mælum eftirlitsmanna sveitarfélaga og opinberra stofnana um úrbætur sem eiga sér stað í lögum og reglugerðum um brunavarnir, byggingarmál, öryggismál, hollustuhætti og mengunarvarnir, eiturefni og hættuleg efni, sbr. 2. mgr. 23. gr. Í ljósi þeirrar ábyrgðar sem eigandi fasteignar og eftir atvikum forráðamaður ber og þess að dagsektir hafa ekki virkað sem skyldi er hér lagt til að slökkviliðsstjóra verði heimilað að leggja stjórnvaldssektir á eigendur fasteigna. Ákvæðið er heimildarákvæði og gert ráð fyrir að slökkviliðsstjóri geti lagt á sektir í alvarlegustu tilvikunum sem geta haft áhrif á öryggi fólks. Þannig er gert ráð fyrir að slökkviliðsstjóri fari sparlega með heimildir sýnar og sektir í alvarlegustu tilvikunum. Einnig er bætt við ákvæði sem mælir fyrir um rétt einstaklings til að fella ekki á sig sök og reglur um fyrningu.

## 4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Það ákvæði frumvarpsins sem helst þarfnast skoðunar í samhengi við stjórnarskrá er 10. gr., varðandi heimild til að fá úrskurð dómara til að fara inn í íbúðarhús án samþykkis eiganda eða forráðamanns húsnæðis. Í 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram að allir skulu njóta friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu. Í 3. mgr. sama ákvæðis kemur fram að þrátt fyrir 1. mgr. megi með sérstakri lagaheimild takmarka á annan hátt friðhelgi einkalífs, heimilis eða fjölskyldu ef brýna nauðsyn ber til vegna réttinda annarra.

Til að stjórnvöld geti takmarkað réttinn til friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu þurfa að vera fyrir hendi veigamikil rök. Til að heimila inngöngu á heimili vegna húsleitar þarf t.d. rökstuddur grunur að leika á um að framið hafi verið brot sem sætt geti ákæru og að sakborningur hafi verið þar að verki enda séu augljósir rannsóknarhagsmunir í húfi. Þá er það skilyrði fyrir húsleit skv. 3. mgr. 74. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, að brot geti varða fangelsi. Ljóst er að dómstólar hafa samþykkt kröfur um húsleitir í fjölda tilvika.

Í lögum um brunavarnir, nr. 75/2000, eru lagðar skyldur á sveitarfélög að sinna eldvarnar- eftirliti. Svo sem fram hefur komið er slökkviliðinu reglulega synjað um inngöngu í húsnæði til eftirlits. Allur gangur er á því hvort eftirlitsmenn slökkviliðs hafa fengið vitneskju um bágbornar eldvarnir í umræddu húsnæði eða ekki. Hér skiptir máli að ef eldvarnir eru ekki til staðar eða þær lélegar, auk þess sem kannski fleiri þættir bætast við, svo sem margir íbúar, lélegt húsnæði, tegund byggingarefnis óæskileg með tilliti til eldvarna o.fl., þá hefur eftirlitsaðili nægjanlegar ástæður til að ætla að þeir einstaklingar sem búi í húsinu séu í mikilli hættu komi upp eldur. Bruni í þéttbýli, varðar fljótt réttindi annarra, sérstaklega þegar kviknar í

stórum húsum eða þegar margir búa saman eða þétt, en eldur er fljótur að breiða úr sér og valda tjóni og jafnvel almannahættu. Þannig mætti ætla að eldvarnir, eða skortur á þeim, færu fljótlega að réttlæta undanþágugrein 3. mgr. 71. stjórnarskrárinnar.

Í skýrslu breskra stjórnvalda um brunann sem varð í Grenfell-turninum í London árið 2017 þar sem 72 einstaklingar létu lífið, Report of the Public Inquiry into the Fire at Grenfell Tower, er m.a. fjallað um réttinn til lífs í samhengi við skyldur stjórnvalda til þess að grípa til aðgerða til að vernda líf borgaranna. Í skýrslunni segir að skyldunni megi skipta upp í jákvæðar og neikvæðar skyldur. Neikvæðar skyldur fela í sér að stjórnvöld aðhafist ekki en hinar jákvæðu skyldur stjórnvalda krefjast þess að stjórnvöld grípi til aðgerða til að gera fólki kleift að njóta réttarins til lífs og skapa aðstæður sem stuðla að því. Sem dæmi um jákvæðar skyldur má nefna að efla brunavarnir, koma á flóttaleiðum út úr borgum, skipuleggja almannavarnir og hafa nauðsynlegar björgunarbúnað tiltækan ef á þarf halda. Þannig veitir löggjafinn slökkviliðum t.d. heimildir í lögum til að hafa eftirlit með brunavörnum í húsnæði og er innganga í húsnæði ein af þeim ráðstöfunum sem slökkvilið getur beitt til að ganga úr skugga um að brunavarnir séu í lagi. Ef slökkvilið fær t.d. ekki inngöngu í húsnæði, þar sem margir búa, sem það grunar að sé með lélegar brunavarnir, getur það ekki sinnt skyldum sínum til að gera fólki kleift að njóta réttar síns til lífs. Með öðrum orðum, fólkið í húsnæðinu kann að vera í lífshættu og verða fyrir tjóni á heilsu. Hér þarf að fara fram ákveðið hagsmunamat og þannig kunna þeir þættir sem tilgreindir eru í 10. gr. frumvarpsins að vera metnir sem fullnægjandi ástæður, vegna réttinda annarra, sbr. 3. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar, til að takmarka friðhelgi einkalífs, sbr. 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrárinnar, með vísan til réttinda annarra til þriðja aðila til lífs.

Ákvæði 4. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar um búsetufrelsi þarfnast ekki sérstakrar umfjöllunar enda eru þær takmarkanir sem settar eru með lögum í þeim efnun löngu viðurkenndar.

## 5. Samráð.

Frumvarpið snertir fyrst og fremst sveitarfélög og starfslið þeirra, sérstaklega slökkvilið, þar sem ákvæðum frumvarpsins er ætlað að styrkja heimildir þess. Frumvarpið snertir einnig eigendur fasteigna og þá sérstaklega eigendur atvinnuhúsnæðis sem hafa íbúa í atvinnuhúsnæði sínu og íbúana sem þar búa. Er hér sérstaklega átt við ákvæði um sérstakt aðsetur. Ákvæði frumvarpsins hefur þó áhrif á alla fasteignaeigendur. Er sérstaklega bent á heimildir slökkviliðs til að fara inn í húsnæði til eftirlits og skyldur þinglýstra eigenda til að fylgjast með fjölda þeirra sem skráðir eru með lögheimili í húsnæði í þeirra eigu. Þá er einnig átt við heimildir fasteignaeigenda til að ákveða fjölda þeirra sem hafa lögheimili í fasteign.

Eins og lýst hefur verið byggist 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 á stærri samráðsvettvangi svo sem lýst er í inngangi. Áform um frumvarpið (mál nr. S-131/2023) voru kynnt til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda á tímabilinu 13. júlí 2023 til 7. ágúst 2023 og barst ein athugasemd, frá Samtökum fjármála-fyrirtækja. Þar segir m.a. 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 hinni ýmsu löggjöf sem snýr að húsnæði m.a. lögum um brunatryggingar.“ Þá kemur fram að brýnt sé að hefja heildarendurskoðun á lögum um brunatryggingar. Samkvæmt heimildum úr fjármála- og efnahagsráðuneytinu þá er það ráðuneyti með það til skoðunar.

Frumvarpið var sett í opið samráð við almenning í samráðsgátt stjórnvalda (mál nr. S-201/2023) á tímabilinu 20. október 2023 til 29. október 2023. Frestur til að veita umsagnir var óvenju stuttur að þessu sinni þar sem brýnt þótti að klára málið sem fyrst. Sérstök athygli var

vakin á hinum stutta umsagnarfresti í tilkynningunni í samráðsgáttinni, sem og í fréttatilkynningu ráðuneytisins sem send var í kjölfarið. Málið hafði auk þess verið vel kynnt, upplýst hafði verið í fjölmiðlum vikunni áður að frumvarpsins væri að vænta í opið samráð og fjallað um frumvarpið í kvöldfréttum RÚV 20. október 2023.

### 5.1. Umsagnir.

Alls bárust 13 umsagnir um frumvarpið, fimm frá einstaklingum og fjórar frá hagsmunasamtökum, ein frá viðbragðsaðila og tvær frá sveitarfélögum sem bárust eftir að umsagnarfrestur var liðinn og svo umsögn frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga sem barst einnig að umsagnarfresti liðnum.

#### 5.1.1. Samtök fjármálaþyrirtækja.

Samtök fjármálaþyrirtækja skiluðu inn umsögn og gerðu ekki athugasemdir við frumvarpið. Samtökin áréttuðu hins vegar mikilvægi þess að lög um brunatryggingar, nr. 48/1994, yrðu tekin til endurskoðunar.

#### 5.1.2. Umsagnaraðili, einstaklingur.

Einn umsagnaraðili benti á að inn í frumvarpið vantaði skilgreiningu á því hvað væri óleyfisbúseta. Hann benti á að „óleyfisbúseta færi fram víðar en í atvinnuhúsnæði, t.d. í geymslum fjölbýlishúsa, án samþykkis annarra íbúðareigenda við ótrygg skilyrði fyrir alla.“

Tekið er undir þetta og hafa verið gerðar orðalagsbreytingar í 2. kafla greinargerðar en auk þess verður leitast við að skilgreina orðið óleyfisbúseta í reglugerð um lögheimili og aðsetur.

Þá bendir sami umsagnaraðili á að hvergi komi fram hvar og hvernig tilkynnt sé um óleyfisbúsetu. Ráðuneytið bendir á að óleyfisbúsetu beri að tilkynna til byggingarfulltrúa viðkomandi sveitarfélags og ef talið er að brunavarnir séu í ólestri beri að tilkynna búsetuna til viðkomandi slökkviliðs. Gerðar hafa verið viðeigandi breytingar á greinargerð varðandi e-lið 2. mgr. 10. gr. frumvarpsins.

#### 5.1.3. Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins og Alþýðusamband Íslands.

Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins styður frumvarpið og sama gerir Alþýðusamband Íslands. Hið síðarnefnda hefði hins vegar viljað sjá ákvæði um húsaleigubætur til handa íbúum atvinnuhúsnæðis eins og lagt var upp með í þeim skýrslum sem skilað var til ráðuneytisins. Alþýðusamband Íslands áréttar að frumvarp þetta megi ekki verða til þess að afregluvæða búsetu og lögheimilisskráningu fólks.

#### 5.1.4. Öryrkjabandalag Íslands.

Öryrkjabandalag Íslands er fylgjandi því að slökkviliðið fái betri upplýsingar og yfirsýn yfir atvinnuhúsnæði sem nýtt er til búsetu. Bandalagið bendir hins vegar á að sú aukna yfirsýn megi ekki leiða til þess að búseta í óöruggum mannvirkjum verði einhverskonar lausn í húsnæðismálum. Bendir Öryrkjabandalagið á að tímabundin úrræði eigi það til að vera til staðar í lengri tíma og hætta er á að hér skapist tvö búsetuviðmið, annars vegar viðeigandi öryggiskröfur fyrir almenna borgara og hins vegar götött undanþáguákvæði fyrir jadarhópa samfélagsins. Þrátt fyrir að samkvæmt frumvarpinu eigi aðsetursskráning að gilda í eitt ár sé ekkert mál að framlengja hana og því engin mörk sett á tímalengd. Tímabundin aðsetursskráning virðist því ekki hafa nein mörk og ekki ljóst með hvaða hætti komið verði í veg fyrir að atvinnuhúsnæði verði nýtt sem mannbústaður til frambúðar.

Þá er í umsögninni lagt til að við eftirlit slökkviliðs skoði það fleiri atriði varðandi húsnæði, svo sem aðgengi fatlaðs fólks og hvort grunur sé um að heilsu íbúa sé stefnt í voða, t.d. vegna myglu. Þá þarf samstarf og boðskiptaleiðir slökkviliðs við yfirstjórn mannvirkjamála, hvort sem um ræðir byggingarfulltrúa sveitarfélagsins, Húsnæðis- og mannvirkjastofnun eða heilbrigðisyfirvöld að vera skýrari svo að viðkomandi stjórnvald geti gripið fumlaust til viðeigandi aðgerða.

Enn fremur leggur Öryrkjabandalagið til að við 1. gr. frumvarpsins bætist ný 2. mgr. þar sem settar verði ríkar kröfur á þinglýstan eiganda fasteignar þar sem óleyfisbúseta er fyrir hendi

Loks eru áformaðar breytingar á 12. gr. laga um lögheimili og aðsetur, nr. 80/2018, sagðar til bóta en lagt er til að eigandi húsnæðis þurfi að samþykkja skráningu áður en hún tekur gildi.

Eins og fram hefur komið er það markmið stjórnvalda að föst búseta hætti í atvinnuhúsnæði. Sama gildir um annað hættulegt og óheilmæmt húsnæði, sem og húsnæði þar sem samkvæmt skipulagi er óheimilt að hafa fasta búsetu, t.d. í frístundabyggð. Í lögum um lögheimili og aðsetur, nr. 80/2018, er að finna sambærilegt ákvæði í 11. gr. þar sem aðsetur erlendis er heimilt í eitt ár en nauðsynlegt er að endurnýja skráninguna árlega. Margir einstaklingar sem búa í atvinnuhúsnæði eru hér á landi tímabundið vegna vinnu. Vegna athugasemdar Öryrkjabandalagsins, sem talin er réttmæt, um að aðsetursheimildin gæti fest sig í sessi, hefur verið sett svokallað sólarlagsákvæði í gildistökuákvæði frumvarpsins. Þannig er gert ráð fyrir að heimild til að skrá aðsetur í atvinnuhúsnæði falli brott úr lögnum 1. maí 2030.

Bent skal á að eftirlitsstjórnvöld hafa skilgreint starfssvið en hafa einnig tilkynningar-skyldu sín á milli verði þau vör við atriði sem eru verulega ábótavant. Þannig stendur ekki til að setja þá skyldu á slökkvilið að skoða sérstaklega og greina myglu í húsum í frumvarpi þessu. Aðgengi fatlaðra og eftirlit með því í húsnæði er hins vegar hluti af stærra samhengi við hönnun og regluverk húsa sem er ekki efni þessa frumvarps.

Ekki er hægt að fallast á tillögu Öryrkjabandalagsins um að bæta við nýrri 2. mgr. við 1. gr. frumvarpsins. Tillagan er hins vegar eðlileg og gerir skynsamlegar og eðlilegar kröfur. Hins vegar myndi tillagan, yði hún samþykkt, leiða til þess að markmið ákvæðisins um að ná til íbúa sem búa í atvinnuhúsnæði næðist ekki. Fólk myndi áfram búa í atvinnuhúsnæði en vera áfram hulið yfirvöldum og viðbragðsaðilar því í sömu erfiðu stöðu.

Einnig er því hafnað að setja sem skilyrði að eigandi fasteignar þurfi að samþykkja lögheimilisflutning á eign sína. Það myndi valda óþægindum hjá fjölmörgum leigjendum sem gætu lent í erfiðleikum með leigusala.

### 5.1.5 Umsagnaraðili, einstaklingur.

Umsagnaraðilinn veltir fyrir sér hver sé réttur atvinnurekenda í næsta nágrenni við fyrirhugaða búsetu. Hann bendir á að atvinnustarfsemi fari fram á öllum tímum sólarhringsins, með alls konar ónæði. Hann veltir fyrir sér hvort atvinnurekandi sem er með starfsemi þurfi að taka tillit til íbúa sem verða nýir nágrennar í atvinnuhúsnæði þegar fólk hefur skráð aðsetur í atvinnuhúsnæði.

Fjallað er um álitafnið að nokkru í ritrýndri grein lögfræðinganna Helga Áss Grétarssonar og Karls Axelssonar, „Um hagnýtingu séreignar í fjöleignarhúsi og nábýlisréttarleg álitamál henni tengd“, sem birtist í 3. tölublaði Úlfjótis, tímariti félags laganema við Lagadeild Háskóla Íslands, 69. árgangi, árið 2016. Ráðuneytið vísar til greinarinnar.

### 5.1.6. Grímsness- og Grafningshreppur og Bláskógabyggð.

Grímsness- og Grafningshreppur sendi inn umsögn sem Bláskógabyggð tók undir. Grímsness- og Grafningshreppur gagnrýnir að það líti út fyrir að hið tímabundna aðsetur sé til fram-búðar og sé ekki tímabundið. Hreppurinn bendir á að það færi betur á að úrræðið liði undir lok innan ákveðins tíma. Þá telur hreppurinn að undanþáguákvæði 11. gr. a ætti betur undir 3. gr. laga um lögheimili og aðsetur.

Þá gagnrýnir hreppurinn að ekki hafi farið fram viðhlítandi greining á því hvaða skyldur sveitarfélög hafi gagnvart þeim einstaklingum sem skráðir séu með lögheimili án tilgreinds heimilisfangs í sveitarfélagi en ekkert aðsetur.

Hreppurinn fagnar sektarheimildum byggingarfulltrúa en gerir athugasemdir við e-lið í 14. gr. frumvarpsins og óskar eftir nánari útlistun á gjaldskránni.

Sett hefur verið sólarlagsákvæði inn í frumvarpið og gert ráð fyrir að heimild til aðseturskráningar í atvinnuhúsnæði líði undir lok. Það hvar undanþáguákvæði eiga heima í löggjöf er háð mati hverju sinni og sú staðsetning sem valin var er talin henta þessu úrræði ágætlega og ekki ástæða til að breyta því.

Samkvæmt 1. mgr. 1. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, ráða sveitarfélög málefnum sínum sjálf og á eigin ábyrgð. Þá telst hver einstaklingur íbúi sveitarfélags þar sem hann á lögheimili, sbr. 3. mgr. 1. mgr. sömu laga. Þetta þýðir að lögheimili er lykilþáttur í því í hvaða sveitarfélagi einstaklingur aflar sér réttinda og ber skyldur. Aðsetur veitir hins vegar engin réttindi, svo sem áður hefur komið fram. Réttindi og skyldur þeirra sem hafa lögheimili í sveitarfélögum eru á við og dreif í lögum. Algengt er að skoða þarf stöðu hvers og eins einstaklings þegar veita þarf þjónustu. Það er meðal annars ástæðan fyrir því að sveitarfélög skipuleggja byggðir til að auðvelda þjónustu því veiting þjónustu um dreifðari byggðir er ekki aðeins mjög dýr heldur oft erfið í framkvæmd í litlum sveitarfélögum.

Vegna athugasemda Grímsness- og Grafningshrepps varðandi gjaldskrárákvæði í e-lið 14. gr. frumvarpsins voru orðin „útgáfu byggingar- og framkvæmdaleyfis og vottorða, fyrir útmælingu, eftirlit, úttektir, yfirferð hönnunargagna“ tekin út úr ákvæðinu. Áréttað er að ákvæðinu er ætlað að samræma gjaldtökuheimildir við önnur lög sem Húsnæðis- og mannvirkjastofnun starfar eftir en sambærilega heimild er einnig að finna í lögum um mannvirki. Þrátt fyrir að í lögum um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun sé að finna almenna gjaldtökuheimild er æskilegra að heimildir til gjaldtöku séu nánar útfærðar í þeim lögum sem stofnunin starfar eftir.

### 5.1.7. Athugasemdir er varða búsetu í frístundabyggð.

Nokkrar athugasemdir vörðuðu búsetu í frístundabyggð og gagnrýni á að frumvarpið heimilaði ekki búsetu, aðsetur eða lögheimilisskráningu í frístundabyggð.

Benda má á að frumvarp þetta varðar ákveðna tegund húsnæðis og sérstaklega er tekið fram hér að framan að ekki sé ætlunin að taka til skoðunar aðsetursskráningu í frístundabyggð að svo stöddu. Starfshópur er að störfum um slíkar skráningar sem greinir stöðuna og mun skila greinargerð til ráðuneytisins. Ákvörðun um viðbrögð verður tekin í kjölfarið.

### 5.1.8. Samband íslenskra sveitarfélaga.

Sambandi íslenskra sveitarfélaga er umhugað um þjónustuhlutverk sveitarfélaga og um leið þann kostnað sem leggst á sveitarfélög vegna einstaklinga sem eiga lögheimili í viðkomandi sveitarfélagi. Bendir sambandið á að kostnaður kunni að vera breytilegur eftir því hvort hlutaðeigandi einstaklingur er í fyrsta lagi eingöngu með skráð lögheimili í sveitarfélagi

án tilgreinds heimilisfangs, í öðru lagi með skráð lögheimili í löglegu íbúðarhúsi í sveitarfélagi, þ.e. hefðbundið lögheimili, eða í þriðja lagi með skráð lögheimili ótilgreint í sveitarfélagi og skráð tímabundið aðsetur í atvinnuhúsnæði, ef frumvarp þetta verður að lögum. Sambandið bendir að fram kemur í greinargerð frumvarpsins að engin réttindi fylgi aðsetursskráningu. Í ljósi þessa leggur sambandið til að ummæli greinargerðar um réttindaleyfi aðseturs verði áréttað og fært inn í frumvarpstextann þannig að hann komi nýr málsliður í 2. mgr. 1. gr. frumvarpsins. Til vara leggur sambandið til að ummælin í greinargerðinni verði í athugasemd um ákvæðið sjálft. Þá leggur sambandið til að tímamörk verði sett á heimild til að skrá sérstakt aðsetur í atvinnuhúsnæði. Loks hefur sambandið áhyggjur af kostnaði fyrir sveitarfélögin í landinu með skráningu aðseturs í atvinnuhúsnæði vegna þjónustu sem beri að veita. Sambandið setur þann fyrirvara að frumvarpið beri það með sér að vera í vinnslu og geti tekið breytingum.

Ekki er þörf á að gera breytingar á 2. mgr. 1. gr. laganna en rétt er að áréttá í athugasemdum um 1. gr. að engin réttindi fylgir skráningu aðseturs. Þá hefur verið sett sólarlagsákvæði í frumvarpið og þar með komið til móts við þá athugasemd að heimild til skráningar aðseturs falli niður að tilteknum tíma liðnum. Hvað varðar meintan kostnað við veitingu þjónustu við íbúa sem skráðir eru ótilgreint í sveitarfélagi þá er bent á að þeir einstaklingar eru íbúar í sveitarfélaginu skv. 3. mgr. 1. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, og greiða þar útsvar. Svo sem fram hefur komið í kafla 5.1.6. og hér að framan veitir aðsetursskráning engin réttindi og vísast til umfjöllunar í kafla 5.1.6. Kostnaður sveitarfélaga getur aukist hvort sem þessir einstaklingar eru skráðir með aðsetur eða ekki nema ef sveitarfélögin vita hreinlega ekki af þessum einstaklingum, þ.e. þeir leiti aldrei á náðir sveitarfélagsins.

## 6. Mat á áhrifum.

Markmið lagasetningar þessarar er að efla öryggi þeirra sem búa tímabundið í óleyfishúsnæði, efla öryggi slökkviliða og heimildir. Í frumvarpinu er lögð megináhersla á einstaklinga sem hafa fasta búsetu í atvinnuhúsnæði. Samkvæmt athugun Þjóðskrár Íslands eru um 4.000 einstaklingar skráðir með lögheimili án tilgreinds heimilisfangs á landinu öllu og aðeins 0,1% af þessu fólki býr í frístundabyggð eða öðru húsnæði, eins og geymslum í fjölbýlishúsum, bílskúrum o.fl. Því býr stærstur hluti þessa fólks í atvinnuhúsnæði, þar af búa tæplega 2.000 manns í atvinnuhúsnæði á höfuðborgarsvæðinu. Gefin var út skýrsla, „Búseta í atvinnuhúsnæði, höfuðborgarsvæðið 2021–2022“, sem gerð var af Slökkviliði höfuðborgarsvæðisins, Húsnæðis- og mannvirkjastofnun og Alþýðusambandi Íslands. Í skýrslunni kemur fram að 1.868 einstaklingar hafi búið í atvinnuhúsnæði á höfuðborgarsvæðinu árið 2022. Fram kom að 23,6% fólksins væru Íslendingar og að meiri hlutinn væri í eigin atvinnuhúsnæði, 76,4% væru af erlendum uppruna og var talið í skýrslunni að fólkið hefði valið húsnæðið vegna lágrar leigu, það væri oftast tímabundið en oft fylgdi það starfinu. Það vakti athygli að 85% íbúa var á vinnumarkaði. Gögn hafa ekki verið greind eftir kyni en þó má ljóst vera að í flestum tilvikum er um að ræða einhleypa karlmenn sem koma hingað tímabundið til vinnu. Hins vegar hefur það aukist að öll kyn búi í húsnæði sem þessu, fólk á öllum aldri, börn þar með talin. Ákvæði frumvarps þessa stuðla ekki sérstaklega að jafnrétti kynjanna en geta aðstoðað við að greina stöðuna til lengri tíma verði það að lögum.

Ákvæði frumvarps þessa miða að því að hægt verði að kyngreina búsetu og afla frekari upplýsinga um hvernig íbúar í óleyfishúsnæði skiptast eftir kynjum og gefa ríki og sveitarfélögum tækifæri á að bregðast við þjónustuþörf og eftir atvikum að veita mannúðar- eða viðbragðsþjónustu þegar vá ber að höndum.



Ákvæðum frumvarpsins er einnig ætlað að auka öryggi slökkviliðsmanna. Þegar slökkvilið kemur að brennandi húsi er mikilvægt að vita hvort einhver búi í húsinu og hvort líkur séu á að manneskja sé föst inni í brennandi húsi. Ef það kviknar í atvinnuhúsnæði og það eru merki um búsetu í húsinu þá er mikil óvissa um hversu margir eru inni í húsinu. Því er það mikið hagsmunamál fyrir slökkvilið að íbúar þessara húsa fái heimild til að skrá sig. Þá er einnig mikilvægt fyrir slökkvilið að fá þær heimildir sem lagðar eru til í þessu frumvarpi til að auka eftirlit með brunavörnum.

Ljóst er að slökkviliðin þurfa að mæta aukinni eftirlitsþörf vegna búsetu í atvinnuhúsnæði. Slökkviliðið á höfuðborgarsvæðinu hefur metið það sem svo að það þurfi að bæta við fjórum eldvarnaeftirlitsmönnum til að sinna eftirliti. Þannig er gert ráð fyrir að slökkviliðin í landinu þurfi 93,6 millj. kr. en þar af verða 37,5 millj. kr. fjármagnaðar með gjaldtöku sem fæst með frumvarpi þessu. Það skal tekið fram að kostnaður slökkviliðanna, og þar með sveitarfélaganna, er ekki tilkomin vegna ákvæða þessa frumvarps heldur vegna stöðunnar á höfuðborgarsvæðinu og í öðrum sveitarfélögum og því má ekki rekja kostnaðinn beint til þessa frumvarps. Slökkviliðum ber að sinna eftirliti með húsnæði og er frumvarpinu ætlað að styrkja slökkviliðið í þeim störfum.

Í mati á fjárhagslegum áhrifum á ríkissjóð er gert ráð fyrir að áhrifin séu óveruleg eða 15 millj. kr. í kerfisbreytingar hjá Þjóðskrá Íslands sem rúmast innan fjárheimilda.

#### *Um einstakar greinar frumvarpsins.*

##### Um 1. gr.

Hér er lagt til að nýtt ákvæði, 11. gr. a, bætist við lög um lögheimili og aðsetur, nr. 80/2018, með fyrirsögninni *Sérstakt aðsetur*. Um er að ræða heimild til að skrá tímabundið aðsetur í atvinnuhúsnæði sem uppfyllir ekki skilyrði 3. mgr. 2. gr. laga um lögheimili og aðsetur og því er hér um frávik 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 vita, útihús, kofa, garðhýsi eða sambærileg mannvirki og hér er ekki átt við orlofshúsnæði og er það rökstutt hér að framan í kafla 2. Áréttað er það sem fram hefur komið að sérstakt aðsetur veitir engin réttindi, aðeins lögheimili veitir réttindi.

Gert er ráð fyrir að skráning fari fram skv. 12. gr. laga um lögheimili og aðsetur líkt og gildir um hefðbundið lögheimili og aðsetur og þarfnast það ekki frekari skýringa. Hins vegar er gert ráð fyrir að gæta þurfi að því hjá Þjóðskrá Íslands að skráningin blandist ekki við aðra aðsetursskráningu. Hún þarf með öðrum orðum að vera aðskilin enda er um tímabundna skráningu að ræða, eins og skráning aðseturs erlendis.

Skráningin er tímabundin og fellur niður að einu ári liðnu nema óskað sé eftir áframhaldandi aðsetursskráningu. Þjóðskrá Íslands sendir tilkynningu til aðila þegar skráning er að falla niður með rafrænum hætti í gegnum Ísland.is og textaskilaboðum (sms). Ástæða þess að skráning þessi er tímabundin er sú að algengt er að fólk sem er í þessari stöðu sé ekki lengi í þessari búsetu. Þeir sem eru skráðir ótilgreindir í hús eru um 1% þjóðarinnar. Flestir sem búa í atvinnuhúsnæði eru í slíku húsnæði af neyð og eiga ekki í önnur hús að vernda og eru jafnvel hér út af vinnu í stuttan tíma.

Gert er ráð fyrir í gildistökuákvæði laganna að ákvæði þetta falli brott 1. maí árið 2030.

##### 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 hvort heldur sem verið lögaðili, skuli hlutast til um að skráning aðseturs einstaklinga sem hafa fasta búsetu

í húsnæði hans sé rétt. Þannig er komin skylda á þinglýstan eiganda að sjá til þess að skráning íbúa í eignum hans sé rétt. Hann getur því ekki lýst sig ábyrgðarlausan ef hann er með leigjendur sem þar búa og engan skráðan í húsinu. Bent skal á að skv. 17. gr. laga um lögheimili og aðsetur 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 refsna megi lögaðilum fyrir brot gegn 12. gr. laganna.

Lögð er til í b-lið sú nýjung að þinglýstir eigendur fasteigna ákveði hversu margir geti átt lögheimili á eign þeirra. Það verður að teljast í samræmi við eðlileg yfirráð yfir eign að ráða hversu margir eru skráðir á eign í hans eigu.

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 hann tilkynni til Þjóðskrá Íslands hversu margir megi hafa lögheimili á fasteign í hans eigu. Þetta er einfaldlega mat fasteignaeigandans. Þannig geta hjón með þrjú börn ákveðið að aðeins fimm einstaklingar megi eiga lögheimili í húsnæði þeirra og tryggt sig fyrir því að óvelkomnir einstaklingar 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 svo dæmi sé tekið. Gert verður ráð fyrir því að þetta verði gert með rafrænum hætti.

Með ákvæðinu eru einnig gerðar ráðstafanir til að koma í veg fyrir að eigandi misbeiti framangreindum rétti sínum til skráningar. Þannig á eigandi ekki að geta 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 þegar vafi er uppi um rétta skráningu á sérstöku aðsetri verði Þjóðskrá Íslands heimilt að kalla eftir upplýsingum frá stjórnvöldum og fyrirtækjum í einkarekstri, sem búa yfir eða varðveita upplýsingar um búsetu einstaklinga, í þeim tilgangi að ákvarða rétta skráningu sambærilegt svið það sem gildir um lögheimilsskráningu. Fyrir liggur skylda þessara aðila til 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 of margir einstaklingar eru skráðir til lögheimilis og skrá þá ótilgreinda í hús eða annarri skráningu sem Þjóðskrá Íslands telur vera við hæfi. Sú skráning getur t.d. verið skráning úr landi, 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 draga lögaðila einnig til ábyrgðar 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 lítill 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 um hversu margir mega eiga lögheimili í hverju húsi. 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 9–10 fermetrar, svo dæmi sé tekið. Reglugerð um lögheimili er ekki réttur vettvangur fyrir reglusetningu um fjölda fermetra fyrir hvern einstakling, enda ætlunin einungis að gera Þjóðskrá Íslands kleift að meta hvenær sérstakrar athugunar er þörf. Eiganda húsnæðis ber eftir sem áður að gera grein fyrir öllum sem hafa lögheimili á eign hans. Ef t.d. þrjátíu einstaklingar eru skráðir í hundrað fermetra íbúð og þeir búa allir sannanlega í íbúðinni gæti komið til mats á því hvort brunavarnir séu fullnægjandi miðað við fjöldann.

## Um 7. gr.

Með ákvæðinu eru lagðar til breytingar á lögum um mannvirki og lagt til að bætt verði þremur nýjum ákvæðum við lögina þar sem embætti byggingafulltrúa verði veitt heimild til að leggja stjórnvaldssektir á einstaklinga og lögaðila fyrir ýmis brot ásamt afleiddum ákvæðum.

Í a-lið er lagt til að komi nýtt ákvæði inn í lögina, 57. gr. a, um stjórnvaldssektir, sem felur í sér heimild fyrir embætti byggingafulltrúa til að leggja á stjórnvaldssektir. Í fyrsta lagi er lagt til að byggingafulltrúa verði heimilt að leggja á stjórnvaldssektir fyrir brot á 9. gr. laganna. Þannig er lagt til að byggingafulltrúa verði heimilt að leggja á stjórnvaldssekt þegar einstaklingur eða lögaðili ákveður að hefja framkvæmdir án tilskilinna leyfa frá byggingafulltrúa, t.d. að grafa grunn án leyfis eða reisa mannvirki, eða breyta því. Í öðru lagi er lagt til að byggingafulltrúa verði heimilað að leggja á stjórnvaldssektir ef einstaklingar eða lögaðilar taka mannvirki í notkun eða flytja inn í mannvirkin án þess að láta fara fram öryggisúttekt skv. 35. gr. laganna og loks að heimilt verði að beita stjórnvaldssekt ef lokaúttekt fer ekki fram innan þriggja ára skv. 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. Benda má hér í dæmaskyni á 67. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998. Miðað við þá hagsmuni sem eru í húfi þykja fjárhæðirnar hæfilegar. Það skal sérstaklega tekið fram, svo sem fram kemur í skýrslu starfshópsins sem lagði fram tillöguna um stjórnvaldssektina, að gert er ráð fyrir að gætt verði meðalhófs við nýtingu heimildarinnar og aðeins sektað í alvarlegri brotunum. Það er það ekki ætlunin með frumvarpi þessu að leggja stjórnvaldssekt við því er einstaklingur í gáleysi gerir smávægilega breytingu á húseign sinni án leyfis. Sé brot hins vegar alvarlegt, jafnvel ítrekað, og hafi staðið yfir lengi og viðkomandi hagnast á því, getur það jafnvel leitt til stjórnvaldssektar.

Í b-lið er lagt til að komi inn nýtt ákvæði inn í lögina, 57. gr. b, um rétt til að fella ekki á sig sök. Ákvæðið kveður á um rétt einstaklings, sem grunur leikur á að hafi gerst sekur um lögbrot, til að neita að svara spurningum eða afhenda gögn eða muni nema hægt sé að útiloka að það

geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um brot hans. Gerð er krafa á eftirlitsaðilann, sem er byggingafulltrúi í þessu tilviki, að leiðbeina um þennan rétt.

Í c-lið er lagt til að komi inn nýtt ákvæði inn í lög, 57. gr. c, um frest til beita viðurlögum. Um er að ræða fyrningareglur, það er hvenær heimild eftirlitsaðilans til að beita stjórnvaldssekt fellur niður og hvað rýfur frestinn.

Um 8. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að skilgreiningar verði í staflíðum og þarfnast það ekki skýringa.

Um 9. gr.

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

Í a-lið er lagt til að það bætist nýtt verkefni við eldvarnaeftirlit sveitarfélaga en það er að gefa umsagnir um brunavarnir óski annað stjórnvald eða stofnun eftir því. Algengt er að önnur stjórnvöld óski eftir umsögn slökkviliðs, m.a. í tengslum við umsóknir um ýmiss konar leyfi. Þar má nefna sem dæmi rekstrarleyfi og tækifærisleyfi sem fjallað er um í reglugerð um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald nr. 1277/2016. Fleiri dæmi má nefna, t.d. ósk um 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-lið 3. mgr. 9. gr. laga nr. 75/2016, um húsnæðisbætur. Framangreind atriði er ekki að finna í upptalningu á verkefnum er falla undir hlutverk eldvarnaeftirlits slökkviliða sveitarfélaga. Ef slökkviliðin eiga að geta sinnt auknu eftirliti og umsagnarbeiðnum, eins og krafa er orðin um, er nauðsynlegt að styrkja gjaldskrárheimildir þeirra svo unnt sé að sinna verkefnum og að aðilarnir sem eftirlitið beinist að eða óska eftir umsögn greiði fyrir það en ekki sveitarfélagið. Í ljósi þessa er lagt til í b-lið ákvæðisins, sem m.a. er fjallað um hér á eftir, að bætt verði við heimild til að innheimta kostnað vegna umsagnarbeiðna þessara þar sem mikil vinna er innt af hendi vegna þeirra og rétt þykir að umsækjandinn beri kostnað af því.

Í b-lið er að finna styrkingu á gjaldtökuheimild slökkviliða. Ljóst er að búseta í atvinnuhúsnæði er umfangsmikil. 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 rétt að greitt sé fyrir eðlilegt eftirlit, sér í lagi ef brunavörnum er áfátt sem kallar á reglulegt eftirlit.

Í ákvæðinu er bætt við nýrri gjaldtökuheimild sem snýst um að eftirlit verði áfram gjaldfrjálst þegar skoðun staðfestir að brunavörnum er viðhaldið og í samræmi við gildandi byggingarleyfi en þegar skoðun leiði í ljós ágalla sem kallar á skriflega áminningu og þar með eftirfylgni og kröfugerðir (sem þegar er heimild fyrir að taka gjald fyrir) greiði húseigandi einnig fyrir upphaflegu skoðunina. Líta mætti á þessa heimild sem hvatningu til þess að brunavörnum sé viðhaldið. Skoðanir og vinna við skýrslugerð þar sem alvarlegir ágallar finnast eru almennt umfangsmeiri heldur en þar sem brunavarnir eru í lagi og því eðlilegt að 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 sex nýjar málsgreinar.

Í 1. mgr. eru lagðar til tvær breytingar á 1. másl. 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 til aðgangs 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 gæti verið nauðsynlegt að skoða húsnæði að nóttu til. Einnig er hnykkt 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 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 aðgangi 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 3. mgr. Sett eru fram sex skilyrði í jafnmörgum staflaðum. 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 eru til staðar. Yfirleitt er það þó þannig að rökstuddur grunur um slæmar brunavarnir fylgir oft slæmu viðhaldi eða stöðum þar sem fjöldi fólks í viðkvæmri stöðu er saman kominn. Meginforsenda þess að farið er fram á úrskurð dómara er að eigandi eða forráðamaður húsnæðis hafi neitað slökkviliðsstjóra eða eftirlitsmönnum hans um aðgang, ekki náist í eiganda eða forráðamann eða hann finnist ekki þrátt fyrir leit. Í þessum málaflokki verða yfirvöld að geta gripið til aðgerða þótt eigandi eða forráðamaður fari jafnvel í felur og forðist yfirvöld. Þannig verður slökkviliðið að hafa úrræði til að fara inn í hús ef ekki næst í eiganda eða forráðamann. Hér er gert ráð fyrir að slökkvilið hafi a.m.k. reynt að hitta húseiganda eða forráðamann húseignar og fengið neitun um inngöngu. Skilyrðið er í samræmi við meðalhöfsregluna 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 ástæða þess að hér er lögð til einungis ein tilraun er að ef sýnt þykir strax í upphafi að fullreynt sé eftir eina tilraun sé ekki ástæða til að reyna meira til að fullnægja formskilyrðum laga. Við mat á því hvort aðgangsheimild sé fyrir hendi skal a.m.k. eitt af eftirfarandi skilyrðum að vera fyrir hendi:

- a. Samsetning íbúa í húsnæði veldur áhyggjum, t.d. vegna búsetu barna og viðkvæmra hópa. Samsetning íbúa í húsnæði getur valdið slökkviliði verulegum áhyggjum. Þannig getur húsnæði verið flókið í uppbyggingu þótt það sé með öll leyfi og löglegt. Í húsnæðinu geta verið búsettir einstaklingar af mörgum þjóðernum, flóttamenn, fatlaðir einstaklingar og mörg börn. Tungumálaörðugleikar geta hér skipt miklu máli, svo dæmi sé tekið, og hvernig leiðbeiningum er háttáð innandyra varðandi brunavarnir o.s.frv.
- b. Grunur leikur á að húsnæðinu hafi verið breytt án leyfis. Brögð hafa verið að því að húsnæði sé breytt án leyfis til að eigendur nái meiri framlegð af húsnæðinu með leigu. Þannig eru settir upp fleiri veggir en eru á samþykktum teikningum og þeir ekki brunahólfadír. Þetta leiðir almennt til þess að fleiri eru búsettir í húsnæðinu en efni standa til í upphafi.
- c. Grunngerð húss, svo sem stærð, tegund, byggingarefni eða byggingarár veldur aukinni áhættu að mati slökkviliðs. Þetta getur skipt gríðarlega miklu máli. Hér má t.d. líta til Grenfell-turnsins í London sem brann árið 2017 en klæðningin á turninum var ekki úr eldtefjandi efni.

- d. Grunur er 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. Þess ber að geta að telji fólk að brunavörnum sé áfátt í húsnæði er hægt að tilkynna það til slökkviliðs viðkomandi sveitarfélags.
- e. 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 mikið af eldfimum efnum í bílskúrnnum hjá sér eða inni hjá sér.
- f. Húsnæði ber með sér að það þurfi viðhald.  
Sum hús eru mjög illa farin og sést berlega að þau eru viðhaldsþurfi. Það bendir til að brunavarnir séu einnig í ólestri.

Í 4. mgr. 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.

Fimmta málgrein 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. rétti hvers manns til lífs, og yfirvöldum ber því skylda til að aðhafast og viðhafa eftirlit. Fari slökkvilið inn í atvinnuhúsnæði þar sem síðar kemur í ljós að er búseta ber slökkviliðinu að gæta meðalhöfs, helst ekki að fara inn í vistarverur íbúa, vera aðeins í sameiginlegu rými ef þess er nokkur kostur, gæta að því hvar er myndað og sýna fólki virðingu.

Í 6. mgr. er að finna meðalhöfsreglu sem er byggð á fyrirmynd úr lögreglulögum. Rétt þykir að setja hana þarna inn til öryggis enda er um mikil inngrip að ræða.

#### Um 11. gr.

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

#### Um 12. gr.

Í ákvæðinu er lagðar til þrjár breytingar til að slökkviliðsstjóri fái heimild til að leggja á stjórnvaldssektir Til viðbótar við stjórnvaldssektarákvæði, sbr. a-lið sem verður 34. gr. a, er lagt til að bætist við ákvæði um rétt til að fella ekki á sig sök, sbr. b-lið sem verður 34. gr. b, og ákvæði um frest til að beita viðurlögum, sbr. c-lið sem verður 34. gr. c. Dagsektir hafa ekki gengið sem skyldi og ekki þjónað tilgangi sínum. Slökkviliðin hafa með öðrum orðum 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 hefðbundinn hátt líkt og ákvæðið um stjórnvaldssektir byggingarfulltrúa í mannvirkjalögum

og vísast til umfjöllunar um 7. gr. frumvarps þessa. Svo sem fram kemur í skýrslu starfshópsins sem tillaga þessi byggist á er áréttað að tilgangurinn er ekki að ráðist verði í sérstakt átak við beitingu þessarar sektarheimildar og að sektað verði fyrir öll mál sem koma inn á borð slökkviliðsstjóra.

#### Um 13. gr.

Lagt er til í 13. gr. að 38. gr. laga um brunavarnir fá nýja fyrirsögn sem verði Fræðslusjóður brunamála í stað fyrirsagnarinnar „námsstyrkir“. Núverandi fyrirsögn er ekki nægilega lýsandi fyrir hlutverk sem greinin sinnir en hætt er að veita eiginlega námsstyrki. Starfræktur er Fræðslusjóður brunamála sem veitir styrki til rannsókna og þróunarverkefna á sviði brunamála og er sjóðurinn fjármagnaður af rekstrarfé Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar. Ákvæðið þarfnast ekki frekari skýringa.

#### Um 14. gr.

Í 14. gr. er lagðar til ferns konar breytingar í fjórum staflidum þar sem samræmt er orðalag í lögum um brunavarnir og lögum um mannvirki. Ekki er ástæða til að skýra ákvæðin sérstaklega en þó er rétt að vekja athygli á d-lið þar sem er að finna gjaldskrárheimild sem er sambærileg heimild og er að finna í lögum um mannvirki, nr. 160/2010, og lögum um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, nr. 137/2019. Ákvæðið veitir stjórn Húsnæðis- og mannvirkjastofnun heimild til að setja gjaldskrá fyrir þjónustugjöld fyrir veitta þjónustu og verkefni sem hún sinnir, svo sem starfsleyfi þjónustuaðila brunavarna, löggildingu slökkviliðsmanna, rekstur Brunamálaskólans og fleiri verkefni. Ákvæðið þarfnast ekki frekari skýringa. Með því eru gjaldtökuheimildir samræmdar við önnur lög sem Húsnæðis- og mannvirkjastofnun starfar eftir og heimildir stofnunarinnar styrktar.

#### Um 15. gr.

Gert er ráð fyrir að lögin taki þegar gildi.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir sólarlagsákvæði þar sem ákvæði er varða heimild til að skrá sérstakt aðsetur í atvinnuhúsnæði auk afleiddra ákvæða eru felld úr gildi 1. maí 2030. Ástæða fyrir rúmum tíma er að gefa stjórnvöldum svigrúm til að vinna að stefnumótun í húsnæðismálum er varðar þá sem skráðir eru ótilgreint í hús með það að markmiði að afnema búsetu í atvinnuhúsnæði.