



Borgarstjórnin í Reykjavík

*Alþingi*  
*Erindi nr. Þ 133/108*  
*komudagur 10.11.2006*

Reykjavík, 10. nóvember 2006

R06070013

175

GE/jb

Félagsmálanefnd Alþingis  
Hlín Lilja Sigfúsdóttir, nefndarritari  
Alþingi  
150 Reykjavík

***Frumvarp til breytinga á lögum um lögheimili - umsögn***

Á fundi borgarráðs 7. þ.m. var lögð fram umsögn skrifstofustjóra lögfræðiskrifstofu frá 7. þ.m. um frumvarp til breytinga á lögum um lögheimili, sbr. bréf félagsmálanefndar Alþingis, dags. 19. f.m.

Borgarráð samþykkti umsögnina, sem fylgir í ljósriti.

Vilhjálmur Þ. Vilhjálmsson

Afrit:  
Skrifstofustjóri lögfræðiskrifstofu



Reykjavík, 7. nóvember 2006  
R06070013  
175  
KS/jb

Borgarráð

### **Frumvarp til breytinga á lögum um lögheimili**

Með bréfi félagsmálanefndar Alþingis, dags. 19. október sl., var óskað umsagnar Reykjavíkurborgar um frumvarp til breytinga á lögum um lögheimili nr. 21/1990 og skipulags- og byggingarlögum nr. 73/1997. Undirrituð hefur farið yfir frumvarpið og gerir eftirfarandi athugasemd.

Markmið frumvarpsins er að bregðast við dómi Hæstaréttar í máli nr. 474/2004 en 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 nýtu 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 dómnum 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. Segir í greinargerð með frumvarpinu að með því sé verið að festa í sessi það réttarástand sem menn töldu að væri fyrir hendi þar til dómur Hæstaréttar féll.

Ákvæði 1. gr. laga um lögheimili nr. 21/1990 er svohljóðandi:

*”Lögheimili manns er sá staður þar sem hann hefur fasta búsetu. Maður telst hafa fasta búsetu á þeim stað þar sem hann hefur bækistöð sína, dvelst að jafnaði í tómsundum sínum, hefur heimilismuni sína og svefnstaður hans er þegar hann er ekki fjarverandi um stundarsakir vegna orlofs, vinnuferða, veikinda eða annarra hliðstæðra atvika. Dvöl í gistihúsi, fangelsi, vinnuhæli, sjúkrahúsi, athvarfi, heimavistarskóla, verbúð, vinnubúðum eða öðru húsnæði, sem jafna má til þessa, er ekki ígildi fastrar búsetu.”*

Frumvarpið gerir ráð fyrir að við 3. mgr. 1. gr. bætist svohljóðandi málslíður:

*“Sama gildir um húsnæði í skipulagðri frístundabyggð.”*

Verði frumvarpið að lögum mun dvöl í skipulagðri frístundabyggð því ekki jafngilda fastri búsetu og því ekki unnt að skrá lögheimili sitt þar.

Það er álit undirritaðrar að með þessu sé gengið allt of skammt í því að bregðast við þeirri

stöðu sem hæstaréttardómurinn í máli nr. 474/2004 skapaði og því ekki verið að festa í sessi það réttarástand sem menn töldu að væri fyrir hendi þar til dómur Hæstaréttar féll nema að takmörkuðu leyti, þrátt fyrir það sem segir í greinargerðinni. Einvörðungu er brugðist við dómnum í þessu frumvarpi með því að takmarka skráningu lögheimilis í skipulagðri íbúðabyggð. Þannig er beinlínis gert ráð fyrir að hægt sé að skrá lögheimili í frístundahúsum sem ekki eru staðsett í skipulagðri frístundabyggð. Þá tekur frumvarpið ekki á þeim vanda sem felst í beiðnum um skráningu lögheimilis í atvinnuhúsnæðum.

Þrátt fyrir að dómur Hæstaréttar fjalli aðeins um lögheimilisskráningu í húsi sem stóð á svæði ætluðu undir frístundabyggð hefur hann þýðingu fyrir fleiri tilvik enda verður að skilja dóminn svo að í skjóli 4. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar sé heimilt að búa í tilteknu húsnæði og skrá þar lögheimili, svo lengi sem ekki eru skýr ákvæði í lögum sem banna slíkt. Þannig má gera ráð fyrir að ekki verði hægt að synja um skráningu lögheimilis í atvinnuhúsnæði enda teljist húsnæðið “íbúðarhæft”.

Flest hin sömu rök eiga við um þörfina á að takmarka skráningu lögheimilis í atvinnuhúsnæði og rakin eru í frumvarpinu sem rök fyrir því að ekki eigi að heimila skráningu lögheimilis í skipulagðri frístundabyggð. Í greinargerðinni er ítrekað rakið að í nútímasamfélagi séu *“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.”* Þessi orð greinargerðarinnar eru einnig rök fyrir því að takmarka skráningu lögheimilis í atvinnuhúsnæði. Það skiptir máli fyrir skipulagningu þjónustu sveitarfélagsins að sveitarfélagið geti stjórnað uppbyggingu sveitarfélagsins. Má sem dæmi nefna að ef fólk flytur í miklum mæli inn í tiltekið atvinnuhverfi þar sem ekki er gert ráð fyrir íbúðum, getur slíkt raskað uppbyggingar- og rekstraráformum grunnskóla í hverfinu. Þá munu skólabörn hugsanlega eiga leið um hverfi, þar sem ekki hefur verið gert ráð fyrir för þeirra, sem getur kallað á aðgerðir sveitarfélagsins í umferðaröryggismálum. Íbúar í atvinnuhverfum munu væntalega eiga kröfu til þess að sorp verði hirt frá heimilum þeirra en sveitarfélögum er ekki skylt að hirða sorp frá atvinnuhúsnæði og því eru atvinnuhverfi ekki inni í sorphirðuáætlunum sveitarfélaganna. Með sama hætti myndu íbúarnir eiga kröfu á heimaþjónustu félagsþjónustunnar að öðrum skilyrðum uppfylltum. Heimaþjónusta sú sem rekin er af hálfu Reykjavíkurborgar er á ábyrgð þjónustumiðstöðva í hverfum borgarinnar. Miklu skiptir varðandi skipulag þeirrar þjónustu og annarrar þjónustu sem Reykjavíkurborg veitir að um hagkvæmar þjónustueiningar sé að ræða hverju sinni. Dreifist búseta íbúa í Reykjavík út um alla borg, þvert á skipulag, en í skipulagi er m.a. hugað að rekstrarbærni eininga, mun það torvela skipulag þjónustunnar, draga úr hagkvæmni hennar og auka kostnað við hana og/eða draga úr henni. Þrátt fyrir að bann við skráningu lögheimilis komi ekki í veg fyrir að fólk hafi raunverulegt aðsetur í tilteknu atvinnuhúsnæði dregur slíkt bann úr slíku enda vill fólk almennt búa nálægt þeirri grunnþjónustu sveitarfélagsins sem það þiggur.

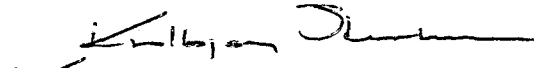
Sjálfstætt vandamál, sem orðið hefur meira vart nú á síðustu árum, er þegar iðnaðarhúsnæði er leigt sem íbúðarhúsnæði til erlends verkafólks, sem þekkir ekki rétt sinn, talar ekki tungumálið og því auðvelt að brjóta á því. Þetta húsnæði uppfyllir almennt ekki með nokkru móti þær kröfur sem gera verður til leiguhúsnæðis. Ef ekki verður komið í veg fyrir skráningu lögheimilis í atvinnuhverfum borgarinnar eru líkur á að þessi vandi aukist og jafnvel hætta á að einskonar “gettó” fyrir erlent vinnuafl myndist og því brýnt að spornað sé við þessari þróun. Sveitarfélög skortir úrræði til þess að fara inn á heimili fólks til að kanna

ástand húsnæðis, hvort húsnæði skuli teljast "íbúðarhæft". Verði fólki heimilað að hafa lögheimili í húsnæði, sem hannað hefur verið undir allt önnur not en til íbúðar, mun það torvelda enn frekar að sveitarfélagið geti haft afskipti af slíku húsnæði.

Enn einn anga áhrifa búsetu fólks í atvinnuhúsnæði má sjá í niðurstöðu Hæstaréttar í máli nr. 85/2006 en þar var Kópavogsbæ ekki talið heimilt að innheimta fasteignaskatt af samþykktu atvinnuhúsnæði eins og um atvinnuhús væri að ræða heldur bæri að miða við raunveruleg not en sannað þótti að húsið hefði verið nýtt sem íbúð. Eins og kunnugt er er fasteignaskattur af íbúðarhúsnæði mun lægri en af atvinnuhúsnæði. Þessi niðurstaða Hæstaréttar grefur því undan tekjustofni sveitarfélagsins. Verði skráning lögheimilis í atvinnuhúsnæði heimil mun það ýta enn frekar undir þessar þróun.

Í athugasemdum með frumvarpinu er rakið að réttur manna til að ráða búsetu sinni sé stjórnarskrárvarinn sem setji því skorður hvaða takmarkanir sé hægt að setja þeim rétti með lögum. Takmarkanirnar verði að byggjast á lögum og vera réttlætanager í þágu almannahagsmuna. Af því tilefni er rétt að minna á að sjálfsákvörðunarréttur sveitarfélaganna er varinn af 78. gr. stjórnarskrárinnar. Mikilvægur þáttur sjálfsákvörðunarréttar sveitarfélaganna eins og segir í athugasemdum með frumvarpinu er 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 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." Þessi tvö sjónarmið, þ.e. réttur til að ráða búsetu sinni og sjálfsákvörðunarréttur sveitarfélaganna geta alveg farið saman. Þótt takmarkanir séu settar á heimild manna til að skrá lögheimili í húsnæði á skipulögðum atvinnusvæðum verður ekki séð að það gangi of nærri frelsi manna til að ráða búsetu sinni en auðvelt er að réttlæta slíkar takmarkanir með vísan til almannahagsmuna.

Frumvarpið mætir ekki vanda Reykjavíkurborgar, sem dómur Hæstaréttar í máli nr. 474/2004 olli, en vandinn lýtur fyrst og fremst að skráningu lögheimilis í húsnæði á atvinnusvæðum í borginni. Að auki er líklegt að frumvarpið mæti ekki heldur þörfum ýmissa sveitarfélaga þar sem frístundahús eru dreifð um allt sveitarfélagið án þess að vera beinlínis staðsett í skipulagðri frístundabyggð. Gildir það t.d. um Reykjavík þótt vandinn sé kannski ekki stór í sniðum þegar að frístundahúsunum kemur. Með vísan til þess og þess sem rakið hefur verið getur undirrituð ekki mælt með því að Reykjavíkurborg styðji framkomið frumvarp í óbreyttri mynd enda tilgangnum, þ.e. að bregðast við því réttarástandi sem skapaðist við dóm Hæstaréttar, hvergi nærri náð. Þeim tilgangi verður ekki náð nema inn í frumvarpið komi ákvæði sem bannar skráningu lögheimilis annars staðar en á skipulögðum íbúðarsvæðum eða í samþykktu íbúðarhúsnæði á svæðum þar sem almennt er gert ráð fyrir annarri starfsemi.

  
Kjartan Stephensen hdl.  
skrifstofustjóri lögfræðiskrifstofu