



Alþingi
Erindi nr. P 133/647
komudagur 12.12.2006

Alþingi
Mótt: Eiríkur Áki Eggertsson
Kirkjustræti
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 5. desember 2006
Tilvísun: 2006120005

Efni: Fyrirspurn varðandi íbúðir í atvinnuhúsnæði

Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins (SHS) gerði sérstakt átak í að skoða óleyfilegar íbúðir í atvinnuhúsnæði á árinu 2004. Áreiðanlegar tölur sem SHS hefur undir höndum eru frá þeim tíma og koma helstu upplýsingar um þetta fram í meðfylgjandi minnisblöðum sem lögð voru fyrir stjórn SHS í júní 2005 og nú í nóvember 2006. Án þess að hægt sé að nefna tölur með vissu bendir allt til að þessi vandi hafi aukist umtalsvert síðan þessu átaksverkefni lauk.

Á næstunni mun SHS að öllum líkindum aðstoða aðildarsveitafélög sín við að kortleggja stöðu þessara mála eins og hún er nú, og er yður velkomið að fá aðgang að þeim upplýsingum þegar að þær liggja fyrir.

Meðfylgjandi eru minnisblöð til stjórnar SHS er málið varða, dags. 14. júní 2005 og 29. nóv. 2006.

Virðingarfyllt
í u. slökkviliðsstjóra.

Bjarni Kjartánsson,
Sviðsstjóri forvarnasviðs.

Málefni: Óleyfisíbúðir í atvinnuhúsnæði
Unnið af: Bjarna Kjartanssýni sviðsstjóra forvarnasviðs
Unnið fyrir: Stjórn SHS
Dags.: 29. nóv. 2006

Þegar ákveðið var að fara í sérstakt átak vegna eldvarna í óleyfisíbúðum í ársbyrjun 2003, var fyrst farið í allviðamikinn undirbúning. Í upphafi var farið yfir starfssvæðið og skráðir þeir staðir sem búíð var án leyfis. Einnig var ákveðið almennt verklag við skoðanirnar og úrvinnslu þeirra, hvernig samstarfi við aðra opinbera aðila skyldi háttáð og hvernig eftirfylgni mála skyldi vera.

Byggingar voru í öllum aðalatriðum skoðaðar á sama hátt og almennt gerist; samþykktir aðaluppdrættir voru hafðir til hliðsjónar og eignarhald staðfest. En sérstaklega var þó gætt að því hvort einstaklingar ættu lögheimili í viðkomandi húsnæði og einnig gat þurft að sannreyna búsetu á annan hátt en með beinni skoðun því oft reyndist örðugt að fá aðgang að húsum. Við úrvinnslu mála var sérstaklega skráð hvort viðkomandi bygging væri á svæði þar sem skiplag heimilaði íbúðir eða ekki.

Ljóst var þegar í upphafi að þetta verkefni yrði ekki unnið nema í náinni samvinnu við viðkomandi sveitarstjórnir og embætti þeirra, byggingafulltrúa og bæjarlögmennt. Fyrirhugað verkefni var kynnt stjórn SHS og í kjölfarið voru byggingafulltrúum kynntar þær byggingar sem til stæði að skoða og þeim boðin þátttaka í verkefninu. Einnig var bæjarlögmonnum kynnt fyrirhugað aðferðafræði við úrvinnslu mála og eftirfylgni þeirra.

Varðandi eftirfylgni mála eru dagsektir með samþykki sveitarstjórnar og lokanir tvö meginúrræði slökkviliðsstjóra til að knýja á um úrbætur eldvarna. Samkvæmt verklagsreglum SHS eru þessi úrræði tengd alvarleika brota;

- teljist ágallar umtalsverðir er beitt dagsektum en
- lokunum ef þeir teljast afgerandi.

Það er mat slökkviliðsstjóra að almennt sé lokun neyðarúrræði sem ekki skuli beita nema aðrir kostir séu ekki til staðar. Í þessu tiltekna verkefni kölluðu mál á ákveðna varfærni gagnvart þeim íbúum sem í hlut eiga. Annars vegar voru þeir ekki á neinn hátt sökudólgar í viðkomandi málum heldur bjuggu þeir á þessum stöðum vegna efnahags eða félagslegra aðstæðna sem fæstir óska sér. Hinsvegar má fullyrða að óháð því hvar lögheimili er skráð, eigi fólk skýran siðferðislegan rétt á friðhelgi á þeim stað sem það raunverulega býr á. Af þessum sökum var fyrst og fremst horft til þess að beita dagsektum til að knýja á um úrbætur, en þær beinast að eiganda viðkomandi húsnæðis. Við síðari skoðun á verkefninu í heild sinni varð ljóst að lítill hluti skoðaðra íbúðareininga var með það slæmar eldvarnir að það kallaði á lokun miðað við verklagsreglur slökkviliðs þar að lútandi.

Áður en hafist var handa við skoðanir lá ljóst fyrir, að á þeim svæðum þar sem skipulag heimilaði ekki íbúðir, yrði ekki hægt að krefjast beinna úrbóta á viðkomandi byggingum með það að markmiði að þær uppfylltu eldvarnarkröfur sem gerðar eru til íbúða. Hefðu slíkar kröfur verið gerðar hefði slökkvilið fyrir hönd sveitarfélags verið að fallast á tilvist viðkomandi íbúðarhúsnæðis. Til að bregðast við þessu var kröfum um úrbætur hagað á þann hátt, að eigendur viðkomandi fasteigna voru krafðir um að láta af ólöglegri notkun húsnæðis til íbúðar. Fyrirhugað var að beita dagsektum til að knýja á um að eigendur yrðu við þessari kröfu.

Við síðari rýni máls af lögmanni eins sveitarfélags kom fram sú athugasemd að ekki væri hægt að beita dagsektum til að knýja á um breytingu á starfsemi eða starfsháttum í byggingu, heldur eingöngu til að knýja á um beinar úrbætur á byggingunni sjálfri. Byggði þetta mat á

skoðun á texta í VIII. kafla laga um brunavarnir nr. 75/2000. Dagsektir eru algerlega tengdar ágöllum á þeim eldvörnum sem beint lúta að frágangi mannvirkja. Varði málið notkun mannvirkis er lokun eina færa leið slökkviliðsstjóra til að tryggja eldvarnir ef eigandi mannvirkis gerir það ekki sjálfur. Lögmenn annarra sveitarfélaga og lögmenn SHS voru sammála þessum athugasemdum og var því ekki annað í stöðunni en að falla frá dagsektum í öllum málum í þessum flokki.

Þetta þýddi að í raun var stór hluti mála í þessu átaksverkefni kominn í pattstöðu sem ekki var hægt að losna úr nema með lokunum, en eins og að ofan greinir er það ekki æskilegasta leiðin í þessum málum. Möguleikar opinberra aðila til að fylgja málum eftir verða að vera í takt við samfélagsþróun á hverjum tíma, og hér vantar sárlega aukin úrræði laga:

- Auknar heimildir til að beita dagsektum þyrftu að vera fyrir hendi þannig að hægt sé að beita þeim við brotum á brunalögum sem fela í sér notkun eða starfshætti.
- Sektir, eins og t.d. vegna umferðalagabrota er kostur sem löggjafinn ætti einnig að skoða. Það fæli í sér að ákært yrði í alvarlegum málum og þeim lokið með dómsátt (sektum) eða dómi (refsingu eða sektum).
- Það er vert að benda á að takmörkun á dagsektum kom einnig í ljós við Hringrásarbrunann sem átti sér stað 22. nóvember 2004 þótt það væri undir nokkuð öðrum formerkjum. Þá var ekki hægt að beita dagsektum vegna eldvarna utan byggingar, þ.e. á lóð. Þrátt fyrir að eftirmál þess bruna hafi orðið mikil og tvö ár liðin hefur lögum um brunavarnir enn ekki verið breytt þrátt fyrir að ráðherra hafi skrifa bréf til brunamálastjóra 24. nóvember og óskað eftir tillögum til breytinga á lögum um brunavörnum.

Miðað við núverandi stöðu og óbreytt lagaumhverfi er það mat slökkviliðsstjóra að upplýsingar og fræðsla til íbúa í þessum húsum sé vænlegasta leiðin til þess að ná einhverjum árangri til aukins öryggis. Þrátt fyrir ágalla á eldvörnum tiltekins húss er vitund íbúa og hugsanlega einhverjar aðgerðir, eins og að setja upp reykskynjara, umtalsverður ávinningur fyrir þeirra öryggi.

Tillaga

Lagt er til að stjórn SHS feli slökkviliðsstjóra að ræða við umhverfisráðherra og óska eftir breytingum á lögum um brunavarnir nr. 75/2000 þannig að þar sé að finna skilvirk úrræði gagnvart brotum á áður nefndum lögum.

Meðfylgjandi

Minnisblað til stjórnar SHS dags. 14.06.05.

- Minnisblað v. útfærslu, 2003.
- Minnisblað v. verklags, 2003.
- Minnisblað v. viðurlaga, 2003.
- Bréf umhverfisráðherra vegna Hringrásar ehf. frá 24. nóvember 2004.

Minnisblað

Málefni: Óleyfisíbúðir í atvinnuhúsnæði
Unnið af: Bjarna Kjartanssýni sviðsstjóra forvarnasviðs
Unnið fyrir: Stjórn SHS
Dags.: 14. júní 2005

Skoðunarátak vegna óleyfilegra íbúða í atvinnuhúsnæði var undirbúið á fyrri hluta ársins 2003, en byggingar voru að mestu skoðaðar seinni hluta ársins og á árinu 2004. Verkefnið var í upphafi kynnt stjórn SHS og í framhaldi unnið í samráði við byggingafulltrúa í einstökum sveitarfélögum.

Ljóst var að búseta var við mismunandi aðstæður og á ólíkum svæðum m.t.t. þess sem skipulag heimilar.

- Í fyrsta lagi eru svæði sem eru skipulögð sem íbúðabyggð, og eru fyrrum verslunarhús helst tekin undir búsetu á slíkum svæðum.
- Í öðru lagi eru svæði þar sem skipulag heimilar blandaða byggð
- Í þriðja lagi svæði þar sem aðeins er heimil atvinnustarfsemi.

Þar sem skipulag heimilar íbúðabyggð eða blandaða byggð er ekkert því til fyrirstöðu að fylgja málum eftir með dagsektum. Krafa slökkviliðs er að gerðar séu lögmætar úrbætur á viðkomandi húsnæði, en hluti að slíku ferli er eðlilega að afla byggingarleyfis vegna breytinga á húseign svo og breyttrar notkunar hennar.

Þar sem skipulag heimilar ekki íbúðabyggð er ekki mögulegt að krefjast úrbóta á viðkomandi húseignum vegna íbúðanotkunar, en að mati SHS og lögmanna myndi slík kröfugerð fela í sér viðurkenningu á notkun húsnæðis til íbúðar. Í þeim tilvikum þar sem ágallar eldvarna í byggingum á slíkum svæðum töldust geta haft umtalsverð áhrif á öryggi fólks í eldsvoða, var farin sú leið að krefja eigendur slíks húsnæðis um að láta af ólöglegri notkun þess. Við síðari skoðun lögmanna tveggja sveitarfélaga varð ljóst að ekki er hægt að fylgja slíkum kröfum eftir með dagsektum, og er lögmaður SHS sammála þeirri túlkun. Dagsektir eru eingöngu heimilar til að fylgja eftir kröfum um beinar úrbætur á mannvirki, ekki til að fylgja eftir kröfum um notkun eða starfshætti. Heildarfjöldi mála í þessu átaki sem fellur undir þennan flokk er 53. Tvö sveitarfélög hafa samþykkt dagsektir á slíku mál en eftirfylgni var hætt þegar þessi lögskýring lá fyrir. Eftir er að afturkalla þau mál formlega.

Í eftirmálum Hringrásarbrunnans í fyrra kom sambærilegur flötur upp. Í skýrslu Brunamálastofnunar um brunann kemur m.a. fram að alls ekki sé augljóst hvort hægt hefði verið að beita dagsektum til að knýja á um úrbætur þar sem þær hefðu falist í breytingu á starfsháttum fyrirtækisins, þ.e. stærð dekkjahaugsins.

Að mati lögmanna SHS er slökkviliðsstjóra heimilt að loka ólöglegu íbúðarhúsnæði óháð skipulagsskilmálum. Þetta atriði var skoðað sérstaklega í ljósi nýlegs hæstaréttardóms vegna búsetu í sumarhúsi í Grímsnesi. Sé litið til starfsreglna SHS um þvingunarúrræði skal lokunarleiðin aðeins farin ef ágallar eldvarna teljast geta haft afgerandi áhrif á öryggi fólks í eldsvoða. Í þessu verkefni féllu tvö mál að þessu viðmiði. Það er almennt mat SHS að þessi leið sé óæskileg gagnvart íbúðarhúsnæði nema í algerrri neyð. Mál af þessum toga eru óhjákvæmilega viðkvæm þar sem þau snúast um heimili fólks, auk þess sem íbúar eru sjaldnast þeir sem eru ábyrgir fyrir þessum aðstæðum.

Nauðsynlegt er að ljúka þessu sérstaka verkefni þótt áfram verði tekið á einstökum málum af þessum toga eftir því sem þau koma upp. Það gerir þetta að nokkru erfitt

viðfangs að notkun atvinnuhúsnæðis til íbúða á sér fjölmargar ástæður. Aðgerðir slökkviliðs breyta tæplega neinu þar um og eru vart líklegar til að breyta miklu þegar á heildina er litið. Nokkuð mikil tilfærsla virðist vera á þessari notkun húsnæðis, hætt er að nota eitthvert húsnæði og annað er tekið til íbúðar í staðinn. Stungið er upp á eftirfarandi útfærslu á einskonar verklokum:

1. Sé húseign á skipulögðu íbúðarsvæði eða blandaðri byggð og ágallar umtalsverðir, verða viðkomandi mál sett í dagsektarveg og rekin samkvæmt verklagsreglum SHS.
2. Sé húseign á svæði sem eingöngu er skipulagt fyrir atvinnustarfsemi verða málin lögð á hilluna nema að einstök sveitarfélög óski sjálf að leitað verði leiða til að klára þau. Hér er átt við íbúðir sem ekki hafa afgerandi ágalla sem kalla á lokun. Þar eru möguleikar á að viðkomandi byggingafulltrúi beiti þeim þvingunarúrræðum sem honum eru heimil. Í slíkum tilvikum hefur SHS heimild til lokunar ef um ítrekað brot er að ræða. Varðandi lokun skal þó bent á að gagnvart SHS gæti hæglega brotið á jafnræðisreglu.
3. Það eina tilvik sem að ofan greinir er á svæði þar sem aðeins er heimil atvinnustarfsemi. Þar sem fyrirhuguð var lokun verður skoðað sérstaklega. Kanna þarf hvort aðstæður hafi eitthvað breyst, og ef ekki hvort möguleiki sé á að leysa málið á annan hátt. Annars lokað samkvæmt verklagsreglum SHS.

Verkefninu verði síðan lokað með því að ábúendur og eigandi viðkomandi húsnæðis verði upplýstir um hvaða hættu er á ferðum. Möguleiki er að útbúa sérstakt kynningarefni í þessum tilgangi.

Málafjöldi

Einstök mál ¹⁾	135
Skoðaðar byggingar	124
Íbúðir	275
Sjálfstæð herbergi	119

Staða í febrúar 2005

Notkun hætt	29
Eldvarnir viðunandi	13
Ástand óbreytt ²⁾	93

Eftirfylgni

Dagsektir löglegar ³⁾	51
Dagsektir ekki löglegar ⁴⁾	53
Dagsektir samþykktar	10
Mál sem verða afturkölluð.....	10

Skýringar

1. Með einstöku máli er átt við kröfugerð á einn tiltekinn lögaðila. Í slíku máli geta falist fleiri en ein íbúð eða íbúðarherbergi í sömu byggingu. Hvert mál tekur þó aðeins til húsnæðis í einni byggingu. Í flestum tilvikum er aðeins einn eigandi/mál sem tengist hverri byggingu en nokkur dæmi um að tveir eigendur/mál tengist byggingu.
2. Þessi tala er lægri en heildarfjöldi þeirra mála sem töldust hafa umtalsverða ágalla á eldvörnum og fyrirhugað var að setja í dagsektameðferð (sbr. skýringar 3 og 4). Þegar þessi staða er tekin hafa
3. Með löglegum dagsektum er átt við þau mál þar sem viðkomandi bygging stendur á svæði sem skipulegt er sem íbúðarbyggð eða blönduð byggð, og kröfur því gerðar um beinar úrbætur á eldvörnum vegna íbúðarotkunar.
4. Með ólöglegum dagsektum er átt við þau mál þar sem viðkomandi bygging stendur á svæði sem skipulagt er til atvinnustarfsemi eingöngu. Þau dagsetamál sem hafa verið samþykkt varða öll byggingar sem standa á slíkum svæðum. Því eru þær dagsektir óheimilar og hefur þeim málum ekki verið fylgt eftir af hálfu SHS. Munu verða formlega afturkölluð í kjölfar stjórnarfundar.