158. löggjafarþing 2026–2027.
Þingskjal 321 — 287. mál.

Tillaga til þingsályktunar

um varanlega búsetu í færanlegum búsetueiningum.

Flm.: Kolbrún Áslaugar Baldursdóttir, Jónína Björk Óskarsdóttir,
Ásthildur Lóa Þórsdóttir, Sigurður Helgi Pálmason,
Lilja Rafney Magnúsdóttir, Sigurjón Þórðarson.

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að undirbúa og leggja fram frumvarp sem skapi lagagrundvöll fyrir varanlegri búsetu í samþykktum færanlegum búsetueiningum á svæðum sem sveitarfélög hafa sérstaklega skipulagt til slíkrar búsetu.

Við undirbúning frumvarpsins verði m.a. tekið til skoðunar hvaða breytingar þurfi að gera á löggjöf um skipulags- og mannvirkjamál og lögheimilisskráningu, hvort þörf sé á sérstökum landnotkunarflokki eða annarri skipulagslegri heimild fyrir slík búsetusvæði og hvaða lágmarkskröfur skuli gerðar um öryggi, heilnæmi, innviði og þjónustu. Jafnframt verði litið til réttarstöðu íbúa og rekstraraðila slíkra svæða og áhrifa búsetuformsins á réttindi og skyldur sem tengjast fastri búsetu.

Við útfærslu verði skipulagsvald sveitarfélaga virt að því er varðar staðsetningu og skipulag slíkra búsetusvæða.

Greinargerð.

Undanfarin ár hefur hópur fólks hér á landi kosið að hafa fasta búsetu í hjólhýsum, húsbílum eða öðrum færanlegum búsetueiningum. Ástæður þess eru ólíkar. Sumir kjósa þetta búsetuform sem lífsstíl, aðrir vegna þess að það hentar fjárhag þeirra eða aðstæðum betur en hefðbundið íbúðarhúsnæði og enn aðrir vegna húsnæðisvanda. Reynslan í Reykjavík sýnir að um er að ræða fjölbreyttan hóp með ólíkar þarfir og forsendur fyrir búsetu sinni.

Staða hjólhýsabúa í Reykjavík hefur varpað skýru ljósi á þann vanda sem getur skapast þegar fólk kýs búsetuform sem lög og skipulagsreglur gera ekki ráð fyrir með skýrum hætti. Um árabil hafði hópur fólks aðstöðu í hjólhýsum og húsbílum á tjaldsvæðinu í Laugardal, upphaflega á veturna þegar ásókn ferðamanna var lítil. Á tímum heimsfaraldurs kórónuveiru, þegar ferðamannastraumur dróst verulega saman, var dvölin einnig heimiluð á sumrin. Reykjavíkurborg gerði sérstaka leigusamninga við íbúana sem greiddu hóflega leigu fyrir aðstöðuna og höfðu aðgang að þjónustuhúsi tjaldsvæðisins. Þegar ferðamönnum fjölgaði á ný var ákveðið að banna langtímadvöl á tjaldsvæðinu í Laugardal vegna aukinnar ásóknar allt árið um kring. Í kjölfarið var leitað tímabundinnar lausnar við Sævarhöfða. Þar var lagt fyrir rafmagni og útbúin lágmarksaðstaða með salerni, þvottaaðstöðu og lítilli félagsaðstöðu, en svæðið var frá upphafi hugsað sem bráðabirgðalausn til nokkurra mánaða. Sú ráðstöfun varð hins vegar mun langvinnari. Aðstæður á svæðinu hafa verið gagnrýndar, m.a. vegna nálægðar við atvinnustarfsemi og vegna þess að svæðið var ekki skipulagt með fasta búsetu í huga.

Árið 2025 skipaði Reykjavíkurborg starfshóp um málefni hjólhýsabúa. Upphaflegt hlutverk hópsins var að finna betri staðsetningu fyrir hús á hjólum en þá aðstöðu sem íbúarnir hafa við Sævarhöfða. Fljótlega varð ljóst að viðfangsefnið snerist ekki eingöngu um að finna

hentugt landsvæði heldur einnig um þær takmarkanir sem leiðir af gildandi lögum og regluverki. Starfshópurinn skoðaði því mögulega staðsetningu, skipulagsmál, mannvirkjalöggjöf, hollustuhætti, lögheimilisskráningu, þjónustuskyldur sveitarfélaga og félagslega þætti.

Í niðurstöðu starfshópsins kemur fram að ýmislegt í núverandi lögum geri það í raun ólöglegt að útbúa svæði fyrir hjólhýsi með varanlega búsetu í huga. Hópurinn taldi því að það hlyti að koma til skoðunar að loka núverandi svæði og bíða með frekari aðgerðir þar til lög leyfðu slíkt en leita á meðan annarra leiða fyrir þá sem þegar hefðu tekið sér búsetu þar. Meðal leiða sem hópurinn fjallaði um voru tímabundin búsetusvæði á grundvelli stöðuleyfa. Jafnframt lagði hópurinn til að Reykjavíkurborg hefði forgöngu um samtal sveitarfélaga um möguleika á svæði til langtímadvalar hjólhýsabúa enda væri eftirspurn eftir slíku búsetuformi ekki bundin við höfuðborgina.

Niðurstaða starfshópsins varpar skýru ljósi á þann vanda sem tillaga þessi tekur til. Vandinn verður ekki leystur eingöngu með því að finna nýtt landsvæði fyrir hjólhýsi eða aðrar færanlegar búsetueiningar. Þótt sveitarfélög fari með skipulagsvald geta þau ekki ein og sér skapað þann lagagrundvöll sem þarf til að heimila varanlega búsetu á slíkum svæðum. Varanleg lausn kallar því á heildstæða skoðun á samspili reglna um skipulag og landnotkun, mannvirki, hollustuhætti, lögheimilisskráningu, þjónustuskyldur sveitarfélaga og aðra þætti með það að markmiði að skapa skýran lagalegan grundvöll fyrir slíku búsetuformi.

Með tillögunni er miðað að því að skapa lagalegan grundvöll fyrir fleiri búsetuformum á sérstaklega skipulögðum svæðum þar sem tryggðar eru öruggar og mannsæmandi aðstæður og fullnægjandi innviðir.

Fólk hefur ólíkar þarfir, ólíkan fjárhag og ólíkar óskir um hvernig það vill haga búsetu sinni. Að mati flutningsmanna er ástæða til að kanna hvort íslensk löggjöf geti rúmað fjölbreyttari búsetuform, enda verði tryggt að búið sé við öruggar og mannsæmandi aðstæður og að skýrt sé hver beri ábyrgð á skipulagi, innviðum og þjónustu.

Íslenskt lagaumhverfi.

Lög gera ekki með skýrum hætti ráð fyrir varanlegri búsetu í færanlegum búsetueiningum. Að aftan verða dregin fram nokkur álitaefni sem taka þarf til skoðunar ef ákveðið verður að skapa sérstakan lagagrundvöll fyrir slíku búsetuformi.

Lögheimili og skráning.

Samkvæmt lögum nr. 80/2018, um lögheimili og aðsetur, er lögheimili sá staður þar sem einstaklingur hefur fasta búsetu. Að meginreglu skal lögheimili skráð í tiltekinni íbúð eða húsi sem skráð er sem íbúðarhúsnæði í fasteignaskrá og hefur staðfang. Lögin hafa að geyma afmarkaðar undantekningar frá þeirri reglu en gera ekki almennt ráð fyrir lögheimilisskráningu í hjólhýsi eða annarri sambærilegri færanlegri búsetueiningu. Við undirbúning frumvarps þarf því að skoða hvort og með hvaða hætti skapa eigi sérstaka heimild til slíkrar skráningar og hvernig hún verður tengd við samþykkt búsetusvæði og staðfang.

Skipulagsmál.

Í skipulagsreglum er gerður skýr greinarmunur á íbúðarbyggð, frístundabyggð og svæðum sem ætluð eru fyrir ferðaþjónustu og tímabundna dvöl. Í skipulagsreglugerð, nr. 90/2013, er sérstaklega tekið fram að frístundabyggð geti tekið til varanlega staðsettra hjólhýsa en jafnframt að föst búseta sé óheimil í frístundabyggðum. Tjald- og hjólhýsasvæði falla hins vegar undir afþreyingar- og ferðamannasvæði. Skoða þarf því hvort skapa eigi sérstakan landnotk-

unarflokk eða aðra skýra skipulagsheimild fyrir svæði sem ætluð eru fyrir varanlega búsetu í færanlegum búsetueiningum.

Mannvirki og öryggi.

Lög um mannvirki og byggingarreglugerð setja kröfur um mannvirki og íbúðarhúsnæði, m.a. með tilliti til öryggis, heilnæmis og aðbúnaðar. Færanlegar einingar geta jafnframt eftir atvikum fallið undir reglur um mannvirki og stöðuleyfi. Við mótun nýs búsetuforms þarf því að skoða hvaða kröfur eigi að gera til eininganna sjálfra og svæðanna sem þær standa á, til að mynda varðandi brunavarnir, fjarlægð milli eininga, rafmagn, upphitun og aðkomu viðbragðsaðila.

Hollustuhættir og grunninnviðir.

Rekstur tjald- og hjólhýsasvæða er samkvæmt núverandi reglum miðaður við tímabundna dvöl ferðafólks en ekki varanlega búsetu. Þar gilda kröfur um snyrtingar, sorphirðu, hreinlæti og öryggi. Varanlegt búsetusvæði kallar á að sérstaklega verði metið hvaða kröfur eigi að gilda um neysluvatn, fráveitu, salernis- og þvottaaðstöðu, sorphirðu og aðra grunninnviði og hvort slík þjónusta eigi að vera sameiginleg eða bundin við hverja búsetueiningu.

Þjónusta sveitarfélaga og önnur réttindi.

Lögheimili og föst búseta tengjast margvíslegum réttindum og skyldum einstaklinga og sveitarfélaga. Meðal þess sem þarf að skoða er hvernig þjónustuskyldum sveitarfélaga verði háttað gagnvart íbúum slíkra svæða, svo sem varðandi sorphirðu, félagsþjónustu og þjónustu við börn og fjölskyldur. Einnig þarf að kanna hvort nýtt búsetuform kalli á breytingar á öðrum réttinda-, bóta- eða gjaldakerfum.

Þessi atriði sýna að ekki er um eina afmarkaða lagabreytingu að ræða. Til að skapa raunhæfan og öruggan möguleika á varanlegri búsetu í færanlegum búsetueiningum þarf að skoða samspil fleiri lagabálka og stjórnvaldsreglna. Við þá vinnu kann jafnframt að koma í ljós að breytinga sé þörf á fleiri sviðum en hér hafa verið nefnd.

Fyrirkomulag á Norðurlöndum.

Við undirbúning tillögunnar var aflað upplýsinga um reglur um fasta búsetu í færanlegum búsetueiningum í Danmörku, Noregi og Svíþjóð. Samanburður sýnir að farnar hafa verið ólíkar leiðir í þessum löndum og að samspil reglna um lögheimilisskráningu, skipulag, mannvirki og sveitarstjórnarvald skiptir þar verulegu máli.

Í danskri löggjöf er ekki að finna almennt bann við því að einstaklingur hafist við í færanlegri búsetueiningu allt árið. Skipulagsreglur og tjaldsvæðareglur leiða hins vegar til þess að mjög takmarkaðir möguleikar eru á lögmætri heilsársbúsetu með þeim hætti. Í dönskum reglum er lögð sérstök áhersla á að tjaldsvæði séu ætluð fyrir tímabundna dvöl en þróist ekki í sumarbústaðasvæði eða svæði fyrir heilsársbúsetu. Sveitarfélög hafa ekki almenna heimild til að víkja frá þeim reglum.

Athyglisvert er þó að danskar reglur um þjóðskrá gera ráð fyrir að einstaklingur sem einungis býr í báti, hjólhýsi eða annars konar færanlegri búsetueiningu geti verið skráður til heimilis þar sem búsetueiningin er ef hún er þar til langframa. Danska dæmið sýnir þannig að heimild til lögheimilisskráningar og heimild til varanlegrar búsetu samkvæmt skipulagsreglum eru tvö aðskilin álitaefni.

Ágreiningur um heilsársbúsetu á tjaldsvæðinu Corona Camping í Køge í Danmörku sýnir jafnframt hvaða staða getur skapast þegar raunveruleg búseta fólks og skipulagsreglur fara ekki saman. Á tjaldsvæðinu hafa tugir einstaklinga haft heilsársbúsetu þrátt fyrir að landslög heimili sveitarfélaginu ekki að samþykkja slíka notkun á svæðinu. Málið hefur leitt til langvarandi ágreinings um stöðu íbúanna og möguleika sveitarfélagsins til að bregðast við.

Fyrirkomulag í Noregi er opnara en í Danmörku. Þar er unnt að hafa fasta búsetu í færanlegum búsetueiningum, svo sem báti, húsbíl eða hjólhýsi, og skrá þar lögheimili að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Færanlegar búsetueiningar þurfa að hafa fullnægjandi svefnaðstöðu, ljós og hita og staðsetning þeirra þarf að samræmast skipulagi sveitarfélagsins. Reglur sveitarfélaga og aðstæður geta þó verið mismunandi.

Í norskum reglum sést jafnframt hvernig staðsetning búsetueiningar til lengri tíma getur breytt réttarstöðu hennar samkvæmt skipulags- og byggingarlöggjöf. Ferðavagn sem stendur skamman tíma á sama stað getur verið undanþeginn leyfisskyldu en eftir því sem staðsetningin verður varanlegri aukast kröfurnar. Standi vagn lengur en tvö ár á sama stað er litið á hann sem varanlegt mannvirki og þarf að sækja um leyfi samkvæmt því. Smáhýsi og svokallaðir íbúðarvagnar eru jafnframt almennt meðhöndlaðir sem varanleg mannvirki.

Í Svíþjóð er heilsársbúseta í færanlegum búsetueiningum ekki almennt bönnuð en ýmsar skipulagslegar takmarkanir gera hana erfiða í framkvæmd. Tjaldsvæði eru samkvæmt skipulagsreglum ætluð fyrir tímabundna dvöl og auðfæranlegar einingar.

Sænskar reglur um þjóðskrá standa þó ekki sjálfar í vegi fyrir slíkri búsetu. Lögheimili er ekki skráð í færanlegu einingunni sjálfri heldur getur einstaklingur verið skráður á þeirri lóð þar sem það skýli sem hann notar að jafnaði sem næturstað stendur. Jafnframt geta hjólhýsi sem standa á sama stað til langframa talist byggingar í skilningi sænskra skipulags- og byggingarlaga og orðið leyfisskyld sem slík.

Samanburður á fyrirkomulagi á Norðurlöndum sýnir að ekki nægir að taka einangraða ákvörðun um að heimila lögheimilisskráningu í færanlegri búsetueiningu. Samræma þarf reglur um lögheimili, landnotkun, skipulag, mannvirki, öryggi og þjónustu. Jafnframt þarf að vera skýrt hvaða ákvörðunarvald sveitarfélög hafa um það hvort og hvar slík búseta skuli heimiluð.

Atriði sem taka þarf sérstaklega til skoðunar.

Við undirbúning frumvarps samkvæmt tillögunni telja flutningsmenn mikilvægt að eftirfarandi atriði verði tekin til skoðunar.

Skilgreining á færanlegum búsetueiningum og lagaleg flokkun þeirra.

Skilgreina þarf hvaða einingar geti fallið undir hið nýja búsetuform. Meta þarf hvort þar eigi eingöngu að vera um hjólhýsi og húsbíla að ræða eða hvort hugtakið eigi einnig að taka til smáhýsa, færanlegra húsa og annarra sambærilegra eininga. Mikilvægt er að greina slíkar búsetueiningar frá einingum sem eingöngu eru ætlaðar til tímabundinnar frístunda- eða ferðamannanotkunar.

Jafnframt þarf að skoða hvernig slíkar einingar skuli flokkaðar samkvæmt skipulags- og mannvirkjalöggjöf og hvort þær reglur sem um þær gilda eigi að ráðast að einhverju leyti af því hversu lengi þær standa á sama stað, hvernig þær eru tengdar innviðum og hversu varanleg staðsetning þeirra er.

Skipulag og ákvörðunarvald sveitarfélaga.

Skoða þarf hvernig skapa megi skýran skipulagslegan grundvöll fyrir sveitarfélög til að gera ráð fyrir sérstökum búsetusvæðum fyrir færanlegar búsetueiningar, til að mynda hvort þörf sé á sérstökum landnotkunarflokki eða annarri skipulagslegri heimild. Skipulagslög, nr. 123/2010, byggjast á því að landnotkun og byggðaþróun sé ákveðin með skipulagsáætlunum sveitarfélaga og að framkvæmdir séu í samræmi við þær. Í tillögunni er þess vegna gert ráð fyrir því að skapaður verði lagalegur möguleiki fyrir sveitarfélög til að heimila slíkt búsetuform en ekki lögð á þau skylda til að útvega eða skipuleggja slík svæði.

Lögheimili og skráning.

Taka þarf afstöðu til þess hvernig lögheimilisskráningu verði háttað þegar búsetueining telst ekki hefðbundið íbúðarhúsnæði. Þar þarf m.a. að athuga kröfur um staðfang, skráningu einingar og tengsl lögheimilisskráningar við samþykki fyrir varanlegri búsetu á viðkomandi svæði. Erlendur samanburður bendir til þess að mikilvægt sé að greina á milli heimildar til lögheimilisskráningar annars vegar og þess hvort búsetan sjálf sé heimil samkvæmt skipulags- og mannvirkjalöggjöf hins vegar.

Öryggi, heilnæmi og innviðir.

Setja þarf viðeigandi lágmarkskröfur um þær aðstæður sem þurfa að vera fyrir hendi á búsetusvæðum. Þar koma m.a. til skoðunar brunavarnir, fjarlægð milli eininga, rafmagn og upphitun, aðgangur að neysluvatni, salernis- og hreinlætisaðstaða, fráveita, sorphirða og aðkoma viðbragðsaðila. Markmiðið með fjölbreyttari búsetuformum má ekki verða til þess að slakað sé með óeðlilegum hætti á kröfum sem varða líf, heilsu og öryggi fólks.

Réttarstaða íbúa og rekstrarform búsetusvæða.

Skoða þarf hver réttarstaða íbúa verður þegar einstaklingur á sjálfur búsetueininguna en leigir eða hefur annars konar afnotarétt af stæðinu undir henni. Þar geta vaknað álitaefni um lengd og uppsögn samninga, gjaldtöku, aðgang að þjónustu, sölu eða flutning einingar og stöðu íbúa ef rekstri svæðis er hætt. Sé búsetusvæði rekið eða niðurgreitt af opinberum aðila þarf jafnframt að skoða hvernig tryggja megi gagnsæi og jafnræði við úthlutun stæða. Einnig þarf að taka afstöðu til þess hvaða reglur skuli gilda um eigendur og rekstraraðila slíkra svæða.

Opinber þjónusta, réttindi og kostnaður.

Meta þarf hvaða áhrif nýtt löglegt búsetuform og lögheimilisskráning þess hefur á réttindi og skyldur íbúa og sveitarfélaga. Þar þarf að athuga aðgang að þjónustu sveitarfélags og félagslegum réttindum sem tengjast búsetu, sem og það hvernig staðið verði að kostnaði vegna innviða og þjónustu á svæðunum. Sérstaklega þarf að tryggja að ábyrgð á vatns- og fráveitu, sorphirðu, aðkomu, brunavörnum og annarri nauðsynlegri þjónustu sé skýr.

Markmið tillögunnar.

Markmið tillögunnar er hvorki að rýmka almennt heimildir til búsetu á tjaldsvæðum eða í frístundabyggðum né að heimila fólki að taka sér fasta búsetu í færanlegri einingu hvar sem er. Markmiðið er að kannað verði hvernig skapa megi nýjan, skýran og öruggan lagalegan valkost fyrir fólk sem kýs slíkt búsetuform.

Reynsla í nágrannaríkjum sýnir að fólk tekur sér í einhverjum mæli fasta búsetu í færanlegum búsetueiningum jafnvel þótt ekki sé gert ráð fyrir því í lögum og skipulagsreglum. Að

mati flutningsmanna er æskilegra að löggjöfin geti tekið á slíku búsetuformi með skýrum hætti og sett því viðeigandi skilyrði en að fólk taki sér slíka búsetu án þess að fyrir hendi sé skýr lagalegur grundvöllur sem tryggir bæði réttarstöðu þess og fullnægjandi umgjörð um búsetuna.

Með tillögunni er lagt til að stjórnvöld móti heildstæðan lagaramma þar sem annars vegar verði opnað fyrir fleiri löglega búsetukosti og hins vegar tryggt að búsetan uppfylli skýrar kröfur um öryggi, heilnæmi og innviði. Jafnframt verði skipulagsvald sveitarfélaga virt að því er varðar staðsetningu og skipulag slíkra búsetusvæða.