

Drög að útfærslu á tillögum starfshóps um úrbætur á brunavörnum í húsnæði þar sem fólk hefur búsetu – apríl 2023

Forsaga máls og tilefni:

Þann 22. apríl 2022 skipaði Sigurður Ingi Jóhannsson, innviðaráðherra, starfshóp um úrbætur á brunavörnum í húsnæði þar sem fólk hefur búsetu.¹ Markmið hópsins er að útfæra og fylgja eftir fjórum tillögum Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar (HMS) að úrbótum á brunavörnum í húsnæði þar sem fólk hefur búsetu. Tillögurnar voru birtar í [skýrslu HMS](#), sem unnin var í kjölfar bruna við Bræðraborgarstíg 1. Hópurinn er skipaður fulltrúum frá HMS, innviðaráðurneytinu, Slökkviliði höfuðborgarsvæðisins, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Alþýðusambandi Íslands og Þjóðskrá.

Hér verða sérstaklega skoðaðar tillögur 6 og 11 úr fyrrnefndri skýrslu og var talið tilefni til þess að óska eftir umsögnum þeirra aðila sem hafa hagsmuna að gæta vegna mögulegra lagabreytinga í kjölfar vinnu starfshópsins.

- **Tillaga 6: Takmarkanir á fjöldaskráningu lögheimilis og aðseturs.**
Að endurskoða heimildir Þjóðskrár til fjöldaskráningar lögheimilis/aðseturs í íbúðarhúsnæði til þess að takmarka fjölda á skráningu í hverri íbúð.
- **Tillaga 11: Mögulegar lagabreytingar vegna óleyfisbúsetu.**
Meta hvort og í hvaða mæli heimila skuli með lögum tímabundna aðsetursskráningu í atvinnuhúsnæði sem uppfyllir kröfur um öryggi. Einnig að teknar verði til endurskoðunar reglur um húsnæðisstuðning í formi húsnæðisbóta sem mögulegan hvata fyrir leigusala til þess að skrá búsetu.

Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Samkvæmt núgildandi lögum um lögheimili og aðsetur, nr. 80/2018 (hér eftir lögheimilislög) er Þjóðskrá aðeins heimilt að hafna fjöldaskráningu ef fjöldi skráðra einstaklinga í viðkomandi húsnæði er verulega umfram það sem eðlilegt getur talist. Í ljósi þess að lagaheimildin er matskennd, er talið nauðsynlegt að skerpa á heimild Þjóðskrár að því leyti að hægt er að aðhafast vegna fjöldaskráninga í íbúðarhúsnæði með skilvirkari hætti. Að öðrum kosti er örðugt að fylgjast með raun skráningu íbúa í húsnæði þar sem fólk hefur búsetu. Þá er Þjóðskrá aðeins heimilt að breyta skráningu eftir á, eftir að hafa fylgt viðeigandi formreglum sem alla jafna getur reynst tímafrekt. Á meðan er hætta á rangri skráningu á búsetu fólks.

Samkvæmt lögheimilislögum er aðeins heimilt að skrá aðsetur í húsnæði sem uppfyllir skilyrði lögheimilis. Lögheimili má aðeins skrá í íbúðarhúsnæði, auk nokkurra frávika s.s. stofnun fyrir aldraða, búsetuúrræði fyrir fatlað fólk og starfsmannabústaði. Tímabundið má skrá lögheimili á skráðum áfangaheimilum, í starfsmannabústöðum og sambærilegu húsnæði, sbr. 4. mgr. 2. gr., sbr. 3. gr. laganna. Að auki má skrá aðsetur að ákveðnum skilyrðum uppfylltum sem er að finna í 8. til 11. gr. laganna. Enga heimild er að finna í lögnum um skráningu aðseturs í atvinnuhúsnæði sem ætlað er til búsetu.

¹ <https://www.stjornarradid.is/raduneyti/nefndir/nanar-um-nefnd/?itemid=0aeee62d-40d1-11ed-9bb1-005056bc4727>

Eins og fram kom fram í [skýrslu um kortlagningu á búsetu í atvinnuhúsnæði á höfuðborgarsvæðinu](#) eru tæplega 2.000 einstaklingar búsettir í atvinnuhúsnæði á svæðinu (2022). Þá eru 2.344 aðilar samkvæmt nýjustu tölum Þjóðskrár með skráningarformið „ótilgreindur í hús“ á höfuðborgarsvæðinu. Að því sögðu, er ljóst að núgildandi lög koma í veg fyrir að hægt sé að fylgjast kerfislega með raun búsetu mikils fjölda fólks hér á landi.

Núgildandi lög um brunavarnir, nr. 75/2000 (hér eftir brunavarnarlög) kveða á um heimild eldvarnareftirlits slökkviliðs til þess að skoða atvinnuhúsnæði. Eðlilegt er að áréttast sérstaklega að sú heimild nái einnig til atvinnuhúsnæðis þar sem fólk hefur tekið sér búsetu. Að sama skapi er eðlilegt að reglugerð nr. 723/2017 um eldvarnir og eldvarnareftirlit geri ráð fyrir skoðunarskyldu á þessu húsnæði.

Núgildandi lög um húsnæðisbætur nr. 75/2017 (hér eftir húsnæðisbótalög), kveða ekki á um heimild til greiðslu húsnæðisbóta til þeirra er leigja atvinnuhúsnæði til íbúðar, enda þarf skv. þeim lögheimilisskráningu til þess að geta fengið slíkan stuðning.

Markmið sem að er stefnt með mögulegum lagabreytingum:

Mikil hætta getur orðið samhliða rangri skráningu fólks í húsnæði auk þess sem það samræmist ekki markmiðum lögheimilislaga. Síðustu ár hafa miklar og örar breytingar átt sér stað í fólksflutningi á milli landa og því hefur íbúum hér á landi fjölgað hratt sem sótt hafa í auknum mæli í önnur húsnæði en skráð íbúðarhúsnæði. Markmið lagasetningar er því ætlað að tryggja að skráning fólks á tiltekið lögheimili eða aðsetur gefi sem réttasta mynd af raunbúsetu í því skyni að tryggja öryggi. Til þess að tilætluðum árangri er náð, er jafnframt markmið lagabreytingar að auka hvata til skráningar aðseturs með því að auka við heimild til að umræddur hópur geti sótt sér húsnæðisbætur, sem og að heimilt verði að skoða atvinnuhúsnæði út frá heimildum slökkviliðs er varðar brunavarnir.

- **Fjöldatakmörkun (tillaga 6)**

Ítrekaðar athugasemdir benda til þess að einstaklingar og þinglýstir eigendur fasteigna hafa óskað eftir því að ótengdir einstaklingar geti ekki skráð sig í húsnæði í þeirra eigu án samþykkis. Þannig væri hægt að koma í veg fyrir rangar skráningar en samkvæmt núgildandi löggjöf getur eigandi íbúðarhúsnæðis aðeins hlutast til um slíka skráningu eftir á. Ef hægt yrði að takmarka skráningu í tiltekna eign með áður lýstum hætti þá yrði ferlið einfaldara fyrir þinglýsta eigendur að uppfylla skyldu sína skv. 3. mgr. 12. gr. laga um lögheimili og aðsetur nr. 80/2018, en þar segir að þinglýstur eigandi skuli hlutast til um að skráning lögheimilis í þeirra eign sé rétt. Með þeirri breytingu sem lögð er til um skráningu með fjöldatakmörkun á eign íbúðarhúsnæði, væri hægt að hlutast til um skráningu áður en flutningur er skráður hjá Þjóðskrá.

- **Skráning aðseturs í atvinnuhúsnæði (tillaga 11)**

Markmiðið með því heimila tímabundna skráningu aðseturs í atvinnuhúsnæði er að bæta öryggi íbúa þannig að til staðar séu fyrirbyggjandi upplýsingar um búsetu fólks ef hætta steðjar að. Fyrirhugað er að skoðun slökkviliðs þurfi að liggja fyrir til þess að hægt sé að skrá aðsetur tímabundið í atvinnuhúsnæði. Með aðsetursskráningu næst fram skráning á raunbúsetu einstaklinga og þannig er hægt að halda sem réttasta skráningu um íbúa landsins eftir hverju sveitarfélagi. Lögð er áhersla á að skráning lögheimilis skapar grundvöll fyrir réttindi og skyldur íbúa í viðkomandi sveitarfélagi. Í ljósi þess er rétt að benda á að engin réttindi munu fylgja aðsetursskráningu í atvinnuhúsnæði og að megintilgangurinn sé að tryggja öryggi fólks. Þrátt fyrir að ekki sé um að ræða lögheimilisskráningu á þann stað þar sem fólk raunverulega dvelst er þó lagt til að fólk skrái lögheimili sitt í það sveitarfélag sem það raunverulega býr í.

Tillögur að mögulegum lagabreytingum:

1. Fjöldatakmörkun (tillaga 6)

Tillaga starfshópsins er að bæta við heimild þinglýsts eiganda til að skrá hámarksfjölda skráðra íbúa í þeirra eign í reglugerð um lögheimili og aðsetur nr. 1277/2018. Einnig er lagt til að bæta við heimild í lögheimilislög til að Þjóðskrá geti hlutast til um skráningu íbúa ef fullnægjandi gögn um raunbúsetu liggja fyrir.

2. Tímabundin skráning aðseturs í atvinnuhúsnæði (tillaga 11)

Að mati starfshóps er ljóst að ef heimila á tímabundna skráningu aðseturs í atvinnuhúsnæði þarf að bæta við heimild í lögheimilislög þess efnis, að heimila tímabundna aðsetursskráningu í atvinnuhúsnæði sem telst öruggt. Til þess að fá slíka skráningu heimila þurfa íbúar að leggja fram gögn til staðfestingar á raunbúsetu. Lagt verður til að heimila lögheimilisskráningu í sama sveitarfélagi samtímis samþykktari aðsetursskráningu í öruggt í atvinnuhúsnæði. Samhliða þyrfti að koma til reglugerðarbreyting sem heimilar slíka skráningu. Í þessu samhengi er þó rétt að benda á að engin réttindi munu fylgja aðsetursskráningu í atvinnuhúsnæði og að megintilgangurinn sé að tryggja rétta skráningu og öryggi fólks.

3. Brunavarnir

Gera þyrfti breytingu á brunavarnarlögum þar sem áréttað er sérstaklega að heimild slökkviliðsstjóra til eldvarnaeftirlits í atvinnuhúsnæði nái einnig til þess húsnæðis sem fólk hefur tekið sér búsetu. Bæta þarf við heimild eftirlitsaðila til að geta gert kröfur um nauðsynlegar úrbætur á brunavörnum í húsnæðinu í samræmi við raunverulega notkun þess, til að tryggja öryggi fólks þrátt fyrir að búseta í slíku húsnæði sé ekki í samræmi við löggjöf skipulags- og mannvirkjamála. Þannig væri hægt að tryggja að íbúar myndu búa við viðunandi brunavarnir og að viðbragðsaðilar væru upplýstir um búsetu fólks. Samhliða væri eðlilegt að gera breytingu á 19. gr. reglugerðar um eldvarnir og eldvarnareftirlit nr. 723/2017 sem fælist í því að bæta við skoðunarskyldu af hálfu eldvarnareftirlits slökkviliðs í atvinnuhúsnæði þar sem fólk hefur tekið sér búsetu.

4. Húsnæðisbætur

Starfshópurinn telur nauðsynlegt að samhliða verði gerð breyting á lögum um húsnæðisbætur, nr. 75/2016 til að tryggja að einstaklingar geti átt rétt til húsnæðisbóta vegna tímabundinnar búsetu í atvinnuhúsnæði.

Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Bent hefur verið ítrekað á þá hættu sem skapast getur vegna rangrar skráningar fólks í húsnæði, hvort sem um er að ræða fjöldaskráningu fólks, ranga skráningu eða enga skráningu í fasteign. Að hluta til er ástæðan tilkomin vegna núverandi regluverks sem hvoru tveggja heimilar ekki skráningu í atvinnuhúsnæði, svo og kemur ekki í veg fyrir ofskráningu í íbúðahúsnæði. Áhyggjurnar urðu að veruleika árið 2020 við brunann á Bræðraborgarstíg 1. Á þeim tíma sem bruninn varð voru 73 einstaklingar skráðir þar með lögheimili. Óvíst var lengi fyrir viðbragðsaðila hversu margir raunverulega bjuggu í húsinu og þar af leiðandi björgunarstarf erfiðara. Ef ekkert er aðhafst eru líkur á því að fjöldaskráningar í tiltekin húsnæði haldi áfram og samskonar aðstæður gætu skapast eins og á Bræðraborgarstíg þar sem talsvert fleiri íbúar voru skráðir í húsnæðinu en í raun bjuggu þar. Einnig hefur verið ákall frá eigendum fasteigna að geta fylgst með lögheimilis- og aðsetursskráningu í þeirra húsnæði en að svo stöddu fá eigendur einungis upplýsingar um skráningu

lögheimilis í þeirra eign eftir að skráning er framkvæmd í staðinn fyrir að geta staðfest hvort skráning sé heimil eða ekki áður. Þá eru fólksflutningar til landsins sívaxandi og er ekkert sem bendir til þess að þeim fækki á næstu árum. Miðað við stöðu á húsnæðismarkaði og fjölgun íbúa landsins mun fólk neyðast til þess að búa þéttar og viðbúið er að allt húsnæði verði nýtt sem hægt er að búa í. Miðað við það er hægt að leiða af því líkur að búseta í atvinnuhúsnæði muni ekki hverfa á braut á næstunni og aðstæður muni jafnvel fara versnandi ef ekki verður aðhafst. Það eru um 3.500 einstaklingar á Íslandi með lögheimilisskráningu „ótilgreint í hús“ og er ekki er vitað um raunverulega búsetu þeirra. (nóvember 2022). Samkvæmt [skýrslu um búsetu í atvinnuhúsnæði \(2022\)](#) er slík búseta komin til að vera og því brýnt að útfærðar verði leiðir til að hægt sé að fylgjast með raunbúsetu íbúa landsins og tryggja öryggi þeirra. Fyrirhugaðar breytingar eru því nauðsynlegar til að fylgjast betur með raunfjölda þeirra sem búa í atvinnuhúsnæði hverju sinni.
