

Júní 2023



Skýrsla starfshóps um úrbætur á brunavörnum í húsnæði þar sem fólk hefur búsetu

Útgefandi:

Innviðaráðuneytið

Skýrsla starfshóps um brunavarnir í húsnæði þar sem fólk hefur búsetu

Júní 2023

irn@irn.is

www.irn.is

Umbrot og textavinnsla:

Innviðaráðuneytið

©2023 Innviðaráðuneytið

ISBN – 978-9935-494-50-4

Efnisyfirlit

1. Inngangur	6
2. Samantekt	9
3. Heimildir til fjöldatakmörkunar lögheimilis í íbúðarhúsnæði.....	11
3.1 Opinberar upplýsingar um búsetu	11
3.2 Núgildandi löggjöf á Íslandi	11
3.3 Norræn löggjöf til samanburðar.....	12
3.4 Tillaga að útfærslu vegna takmarkana á fjöldaskráningu lögheimilis eða aðseturs.....	13
4. Átaksverkefni vegna eldri timburhúsa og skjalfesting brunavarna.....	15
4.1 Tillaga að útfærslu vegna eldri timburhúsa og skjalfestingu brunavarna	15
4.1.1 Fræðsluáttak.....	15
4.1.2 Átak í skjalfestingu brunavarna í elstu húsunum	15
4.1.3 Aðferðafræði við mat á brunavörnum í eldri húsum.....	16
5. Tímabundin aðsetursskráning í húsnæði og eftirlit með brunavörnum	18
5.1 Almennt um lögheimilis- og aðsetursskráningar.....	18
5.2 Réttindi og skyldur sem myndast við lögheimilis- og aðsetursskráningar.....	20
5.3 Norræn löggjöf til samanburðar.....	21
5.3.1 Noregur.....	21
5.3.2 Svíþjóð.....	22
5.3.3 Danmörk.....	22
5.4 Tillaga að útfærslu vegna tímabundinnar aðsetursskráningar	23
5.5 Eftirlit með brunavörnum.....	25
5.5.1 Notkunarflokkar mannvirkja	26
5.6 Tillaga að útfærslu á eftirliti með brunavörnum.....	28
5.6.1 Mögulegur réttur til húsnæðisbóta.....	30

6. Sektorheimildir og aðgangur að íbúðarhúsnæði til eftirlits	33
6.1 Núgildandi löggjöf á Íslandi	33
6.1.1 Lög um brunavarnir nr. 75/2000 og lög um mannvirki nr. 160/2010	33
6.2 Norræn löggjöf til samanburðar	34
6.2.1 Noregur	34
6.2.2 Svíþjóð	35
6.2.3 Danmörk	35
6.2.4 Samantekt	35
6.3 Tillaga að útfærslu vegna sektarheimilda eftirlitsaðila	35
6.3.1 Sektorheimildir byggingarfulltrúa skv. lögum um mannvirki	36
6.3.2 Sektorheimildir slökkviliðsstjóra skv. lögum um brunavarnir	37
6.4 Tillaga að útfærslu á aðgangsheimild slökkviliðs	38
7. Næstu skref	42
8. Viðauki 1	43
8.1 Umsagnir um drög að útfærslu á tillögum um úrbætur á brunavörnum í íbúðum	43
45	
8.2 Minnisblað SHS um úrskurð Héraðsdóm Reykjavíkur vegna aðgangsheimildar slökkviliðs að íbúðarhúsnæði	47
9. Viðauki 2	49
9.1 Eldri timburhús og skjalfesting brunavarna - Index aðferðin	49

Myndaskrá

Mynd 1. Skipting mannvirkja í notkunarflokkum	28
-----------------------------------------------------	----

1. Inngangur

Þann 22. apríl 2022 skipaði innviðaráðherra tvo starfshópa um úrbætur á brunavörnum í húsnæði þar sem fólk hefur búsetu.¹ Markmið hópanna var að fylgja eftir 7 af 13 tillögum samráðsvettvangs um brunavarnir í húsnæði þar sem fólk hefur búsetu sem myndaður var í kjölfar brunans við Bræðraborgarstíg 1.² Í þessari skýrslu verður fjallað um tillögur að útfærslum á tillögum 6, 9, 11 og 12 sem starfshópnum var falið að útfæra og annast eftirfylgni með í samræmi við niðurstöður samráðsvettvangsins sem var skipaður hinum ýmsu hagsmunaaðilum.³

Tillögurnar sem um ræðir eru eftirfarandi:

6. Endurskoðaðar verði heimildir til fjöldaskráningar lögheimilis/aðseturs í íbúðarhúsnæði.
9. Sérstakt átaksverkefni vegna eldri timburhúsa með áherslu á fræðslu og skjalfestingu brunavarna.
11. Metið verði hvort og í hvaða mæli heimila skuli með lögum tímabundna aðsetursskráningu og búsetu í atvinnuhúsnæði sem uppfyllir kröfur um öryggi. Einnig að teknar verði til endurskoðunar reglur um húsnæðisstuðning í formi húsnæðisbóta í þessu skyni sem mögulega hvata fyrir leigusala til þess að skrá búsetuna.
12. Endurskoðaðar verði heimildir slökkviliðs og byggingarfulltrúa til að leggja á stjórnvaldssektir vegna brota á lögum og til aðgangs að íbúðarhúsnæði til eftirlits.

Starfshópurinn var þannig skipaður:

- Regína Valdimarsdóttir, formaður, fulltrúi Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar,
- Björn Karlsson, fulltrúi innviðaráðuneytisins,
- Aleksandra Leonardsdóttir, fulltrúi Alþýðusambands Íslands,
- Jón Viðar Matthíasson, fulltrúi Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins,
- Kristín Ólafsdóttir, fulltrúi Sambands Íslenskra sveitarfélaga,
- Karen Edda Benediktsdóttir, fulltrúi Þjóðskrár Íslands.

Síðar tóku Bjarni Kjartansson, Aldís Rún Lárusdóttir og Einar Bergmann Sveinsson sæti í starfshópnum sem staðgenglar fyrir Jón Viðar Matthíasson sem fulltrúar

¹ [Starfshópar um úrbætur á brunavörnum í húsnæði þar sem fólk hefur búsetu.](#)

² [Skýrsla um úrbætur á brunavörnum í húsnæði þar sem fólk hefur búsetu \(2021\).](#)

³ Í samráðsvettvanginum sátu aðilar frá Alþýðusambandi Íslands, Félagi slökkviliðsstjóra á Íslandi, Landssambandi slökkviliðs- og sjúkraflutningamanna, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Félagi byggingarfulltrúa, byggingarfulltrúaembættis Reykjavíkurborgar, skipulagsfulltrúaembætti Akureyrarbæjar, Þjóðskrár Íslands, Samtökum fjármálafyrirtækja og Húsnæði- og mannvirkjastofnun, sem stýrði vinnunni.

Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins. Að vinnu starfshópsins komu einnig Finnur Marteinn Sigurðsson, lögfræðingur hjá Þjóðskrá Íslands, Tinna Kristín Stefánsdóttir, sérfræðingur hjá Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, og Karen Ósk Nielsen Björnsdóttir, lögfræðingur hjá Alþýðusambandi Íslands.

Fyrsti fundur starfshópsins fór fram þann 1. júní 2022 og síðan þá hafa verið reglulegir fundir. Starfshópurinn fundaði á viku til tveggja vikna fresti eða alls í 25 skipti. Ýmsir aðilar voru fengnir inn á fundi starfshópsins. Fundað var með Jóni Ben Einarssyni, formanni Félags byggingarfulltrúa og Óskari Torfa Þorvaldssyni, yfirverkræðingi hjá byggingarfulltrúaembætti Reykjavíkurborgar, Dreng Óla Þorsteinssyni, teymisstjóra húsnæðisbóta hjá HMS, Skúla Þór Gunnsteinssyni, lögfræðingi hjá Innviðaráðuneytinu og Málfríði K Kristiansen, sérfræðingi hjá Skipulagsstofnun. Auk þess óskaði hópurinn eftir umsögnum á útfærslum á tillögum 6 og 11 sem birtar var í samráðsgátt stjórnvalda.⁴ Umsagnir bárust frá Slökkviliði höfuðborgarsvæðisins, Alþýðusambandi Íslands og Grímsnes- og Grafningshrepp. Starfshópurinn yfirfór umsagnirnar og hafði til hliðsjónar við úrvinnslu á tillögunum, sbr. nánar í viðauka 1.

Í skýrslu samráðsvettvangs um úrbætur á brunavörnum í húsnæði þar sem fólk hefur búsetu segir að „[í] lögum og reglugerðum er kveðið með margvíslegum hætti á um kröfur um brunavarnir í mannvirkjum sem ætlað er að vernda líf og heilsu manna, eignir og umhverfi. Mismunandi kröfur eru gerðar til húsnæðis eftir notkun og þær skilgreindar eftir því hvort sofið sé í húsinu, hvort einstaklingar sem þar dvelja þekki flóttaleiðir og hvort þeir komist út úr húsinu eða á öruggan stað af sjálfsdáðum verði eldsvoði. Nútímakröfur um brunavarnir voru fyrst skilgreindar í lögum og reglugerðum hér á landi rétt fyrir aldamót og regluverkið mun yngra en margir átta sig á. Stór hluti þeirra íbúða sem nú eru í notkun var byggður fyrir þann tíma og myndi ekki uppfylla þær kröfur sem gerðar eru til brunavarna í dag. Taka því margir óafvitandi áhættu með líf sitt og fjölskyldu sinnar, heilsu, eignir og umhverfi með ófullnægjandi brunavörnum á heimilum sínum. Hins vegar eru líkur til þess að flestir myndu gera hvað þeir geta til að minnka þá áhættu væru þeir meðvitaðir um hana. Mikilvægt er að fræða almenning um brunavarnir á heimilum, hvaða kröfur eru gerðar og hvernig íbúðir uppfylla þær kröfur. Einnig þarf að fræða eigendur húsnæðis, framkvæmdaraðila og fagaðila um það regluverk sem gildir við breytingar á húsnæði og/eða notkun þess og skapa umhverfi sem miðar að því að tryggja mun betri fylgni við reglurnar. Þar er bæði horft til þess að skapa hvata sem og að auka heimildir eftirlitsaðila

⁴ [Drög að útfærslu á tillögum um úrbætur á brunavörnum í húsnæði þar sem fólk hefur búsetu, apríl 2023.](#)

til þess að krefjast úrbóta, leggja á viðurlög og til aðgangs til að framkvæma eftirlit. Eldri timburhús og óleyfisbúseta í atvinnuhúsnæði eru sérstakir áhættuþættir sem rétt er að bregðast við með sértækum aðgerðum. Sérstaklega er horft til aukinnar hagnýtingar stafrænna lausna og betri upplýsinga um notkun íbúða t.a.m. hvað varðar útleigu og búsetu.“

Samráðsvettvangur um brunavarnir í húsnæði þar sem fólk hefur búsetu telur að draga megi mikinn lærdóm af brunanum við Bræðraborgarstíg 1. Í ljósi þess lagði vettvangurinn fram úrbótatillögur sem taka mið af því að tryggja öryggi fólks og til að koma í veg fyrir að slíkir atburðir endurtaki sig. Skýrsla þessi og útfærslur starfshópsins byggjast á ofangreindum tillögum samráðsvettvangsins um úrbætur á brunavörnum í húsnæði þar sem fólk hefur búsetu.

2. Samantekt

Það er mikilvægt að huga stöðugt að brunavörnum og tryggja að lög og reglugerðir er málefnið varða uppfylli á hverjum tíma markmið um öryggi, verndun lífs og heilsu manna. Í því samhengi er nauðsynlegt að endurskoða reglulega gildandi regluverk og koma með tillögur að útfærslum sem gætu leitt til bættra brunavarna. Í neðangreindri töflu má finna samantekt á þeim tillögum er starfshópur um úrbætur á brunavörnum í íbúðum var falið að útfæra, eins og nánar er fjallað um í inngangi. Umræddum útfærslum er ætlað að hafa jákvæð áhrif á öryggi fólks og tryggja brunavarnir í húsnæði þar sem fólk hefur búsetu.

Nr.	Tillaga	Útfærsla
6.	Heimildir til fjöldatakmörkunar lögheimilis í íbúðarhúsnæði	Heimilt verði fyrir þinglýsta eigendur að ákveða hversu margir megi hafa skráð lögheimili og aðsetur í húsnæðinu. Einnig verði Þjóðskrá Íslands heimilt að hafna skráningu ef hámarksfjöldi er náð.
9.	Átaksverkefni vegna eldri timburhúsa og skjalfesting brunavarna	Ráðist verði í tvískipt fræðsluáttak. Í fyrsta lagi verði gerð handbók fyrir fagaðila um brunavarnir eldri timburhúsa. Í öðru lagi verði gert áttak í að fræða almenning á samfélagsmiðlum með myndum og myndböndum. Farið verði í áttak við skjalfestingu brunavarna með því að virkja eigendur eldri timburhúsa til að framkvæma sjálfsmat á brunavörnum og matið vistað í rafrænum gagnagrunni. Niðurstöður ættu að gefa til kynna hvert ástand brunavarna er og hvar þörf er á úrbótum.
11.	Tímabundin aðsetursskráning í húsnæði og eftirlit með brunavörnum	Heimilt verði að skrá tímabundið aðsetur í hvaða tegund húsnæðis sem er til 12 mánaða í senn. Eftirlitsheimildir slökkviliða verði jafnframt tryggðar til skoðunar, úttekta og eftirfylgni á brunavörnum í samræmi við raunnotkun. Húsnæðisbætur veittar til bráðabirgða til leigjenda atvinnuhúsnæðis sem ætlað er til búsetu fólks.
12.	Sektarheimildir og aðgangur að íbúðarhúsnæði til eftirlits	Aukið verði við heimildir byggingarfulltrúa og slökkviliðsstjóra til beitingu sekta í alvarlegri málum er varða öryggi og brunavarnir. Annars vegar verði horft til brota á lögum um mannvirki í tengslum við byggingarleyfi, öryggis- og lokaúttekt og hins vegar laga um brunavarnir vegna óviðunandi brunavarna sem geta ógnað öryggi fólks. Aðgangsheimildir slökkviliðs verði skýrðar og þeim beitt þegar fyrir liggur rökstuddur grunur um að brunavarnir séu óviðunandi og öryggi og mannlíf í húfi. Þegar þörf er á dómsúrskurði vegna aðgangsheimildar skal málsmeðferðartíminn sérstaklega skilgreindur og sérstök viðmið/áhættuþættir hafðir til hliðsjónar við mat á aðstæðum og alvarleika máls.

Starfshópurinn telur nauðsynlegt að benda á að við útfærslu tilagnanna kom í ljós ákveðin skörun á milli tveggja þeirra. Þessi skörun lýtur að tillögu 11 sem fjallar um heimild til tímabundinnar aðsetursskráningar í húsnæði þar sem fólk hefur búsetu og tillögu 12 sem fjallar um sektar- og aðgangsheimildir slökkviliða. Í þessu samhengi eru auknar aðgangs- og sektarheimildir hugsaðar til að fylla regluverkið og bæta það til frambúðar. Aðsetursskráning, eins og hún er útfærð í tillögu 11, þarf því ekki endilega að brjóta í bága við reglur um brunavarnir. Í öllu fali var það niðurstaða starfshópsins að nauðsynlegt væri að heimila slíka skráningu til að mæta tímabundnu ástandi á íbúðamarkaði og til að ná fram rétttri skráningu á raunbúsetu fólks svo unnt sé að tryggja rétt viðbragð þegar vá steðjar að og þar með tryggja öryggi fólks.

Húsnæðisskortur er vandamál um allt land eins og kemur fram í rammamningi ríkis og sveitarfélaga 2023-2032.⁵ Þessi vandamál krefjast þess að leitað sé annarra leiða á meðan unnið er að því að leysa íbúðarörfina í landinu. Í því samhengi er nauðsynlegt að skoða ýmsar leiðir til að tryggja að fólk hafi ekki aðeins aðgang að húsnæði heldur búi jafnframt við öruggt umhverfi. Innleiðing sektar- og aðgangsheimilda er því aukið tækifæri til að takast á við þær áskoranir sem fyrir liggja. Sektir geta haft varnaðaráhrif og hvatt eigendur fasteigna og leigjendur til að fylgja reglum um öryggiskröfur og brunavarnir. Með því að beita sektum geta eftirlitsaðilar sent skýr skilaboð um að öryggi íbúa sé afar mikilvægt sem ekki megi skerða. Enn fremur gerir aðgangsheimild að íbúðarhúsnæði slökkviliðum kleift að framkvæma skoðanir, greina hugsanlegar áhættu og gera kröfur um úrbætur til að draga úr þeim. Þannig er hægt að grípa inn í þegar nauðsyn krefur og tryggja að húsnæði uppfylli kröfur um brunavarnir og þar með öryggi íbúa þess.

⁵ [Rammamningur um húsnæðisáætlun Íslands 2023-2032.](#)

3. Heimildir til fjöldatakmörkunar lögheimilis í íbúðarhúsnæði

3.1 Opinberar upplýsingar um búsetu

Opinberar upplýsingar um búsetu í íbúðarhúsnæði byggja á lögheimilis- og aðsetursskráningu hjá Þjóðskrár Íslands samkvæmt lögum nr. 82/2018 um lögheimili og aðsetur (hér eftir lögheimilislög). Í markmiðsákvæði laganna segir að markmið þeirra sé að stuðla að réttri skráningu lögheimilis og aðseturs einstaklinga á hverjum tíma. Jafnframt er það markmiðið að tryggja réttaröryggi í meðferð ágreiningsmála er varða skráningu lögheimilis, sbr. 1. gr. Samkvæmt 3. mgr. 2. gr. laganna er skylt að skrá lögheimili í tiltekinni íbúð eða eftir atvikum húsi sem er skráð sem íbúðarhúsnæði í fasteignaskrá og hefur staðfang. Þetta hefur í för með sér að óheimilt er að skrá lögheimili í aðra fasteign en þá sem skilgreind er sem íbúðarhúsnæði. Þá eru engar takmarkanir á fjölda lögheimilis- og aðsetursskráninga á hverja íbúð eða íbúðarhúsnæði og geta einstaklingar skráð sig til lögheimilis í íbúðarhúsnæði án þess að fyrir liggi samþykki eiganda viðkomandi húsnæðis. Þetta getur leitt til þess að mun fleiri séu skráðir með lögheimili og aðsetur í íbúð en raunverulega búa þar. Ítrekaðar athugasemdir til Þjóðskrár Íslands benda einnig til þess að einstaklingar og þinglýstir eigendur fasteigna séu ósáttir við að hver sem er geti skráð sig í húsnæði í þeirra eigu án samþykkis.

Í tillögu 6 er lagt til að endurskoðaðar verði heimildir Þjóðskrár Íslands til þess að takmarka fjölda á skráningu lögheimilis í hverri íbúð út frá öryggissjónarmiðum. Samkvæmt núgildandi lögheimilislögum er Þjóðskrár Íslands 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 Íslands svo hægt sé að aðhafast vegna fjöldaskráninga í íbúðarhúsnæði með skilvirkari hætti.

3.2 Núgildandi löggjöf á Íslandi

Helstu heimildir Þjóðskrár Íslands til þess að bregðast við rangri skráningu lögheimilis er að finna í lögheimilislögum og samnefndri reglugerð nr. 1277/2018. Samkvæmt 2. mgr. 12. gr. laganna er sérhverjum sjálfráða einstaklingi sem á lögheimili á Íslandi gert að skrá og viðhalda réttri skráningu samkvæmt lögnum. Í 3. mgr. 12. gr. er jafnframt kveðið á um að þinglýstur eigandi fasteignar skuli hlutast til um að skráning lögheimilis einstaklinga sem hafa fasta búsetu í

húsnæði hans sé rétt, sbr. einnig 4. gr. reglugerðar um lögheimili og aðsetur. Ef hægt yrði að takmarka skráningu í tiltekna eign yrði einfaldara fyrir þinglýsta eigendur að uppfylla skyldu sína.

Samkvæmt 2. mgr. 15. gr. lögheimilislaga, sbr. einnig 5. gr. reglugerðar um lögheimili og aðsetur, er Þjóðskrá Íslands heimilt, þegar uppi er vafi um rétta skráningu á lögheimili, að óska eftir upplýsingum frá stjórnvöldum og fyrirtækjum í einkarekstri, sem búa yfir eða varðveita upplýsingar um búsetu einstaklinga, í þeim tilgangi að ákvarða rétta skráningu. Stjórnvöldum og fyrirtækjum í einkarekstri er rétt og skylt að verða við beiðni Þjóðskrár Íslands. Þá er stjórnvöldum og fyrirtækjum í einkarekstri jafnframt heimilt að eigin frumkvæði að upplýsa Þjóðskrá Íslands þegar þau verða þess vör að ósamræmi er á milli lögheimilisskráningar og raunverulegrar búsetu.

Samkvæmt 1. mgr. 16. gr. lögheimilislaga er Þjóðskrá Íslands heimilt að leiðrétta augljósar villur sem orðið hafa á skráningu lögheimilis einstaklinga og hafna skráningu tilkynningar um lögheimili sem er augljóslega röng. Samkvæmt 2. mgr. 16. gr. getur Þjóðskrá Íslands breytt skráningu lögheimilis einstaklinga að eigin frumkvæði eða á grundvelli beiðni frá þinglýstum eiganda húsnæðis eða öðrum sem hagsmuna eiga að gæta. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi því er varð að lögheimilislögum er áréttað að markmið þeirra sé m.a. að lögheimilisskráning einstaklinga endurspegli raunverulega búsetu þeirra. Er meðal annars vísað til þess að eftirfarandi ástæður geti leitt til inngrips Þjóðskrár Íslands ef húsnæðið er ekki tækt til skráningar sem lögheimili, einstaklingur hefur ekki heimild til skráningar þar sem hann hefur ekki umráð yfir fasteigninni eða fjöldi skráðra einstaklinga í húsnæði er verulega umfram það sem eðlilegt getur talist.

Í 2. mgr. 3. gr. reglugerðar um lögheimili og aðsetur er jafnframt áréttað að Þjóðskrá Íslands geti, hvenær sem stofnunin telur þörf á, endurskoðað skráningu lögheimilis. Í 16. og 17. gr. reglugerðar um lögheimili og aðsetur er að finna nánari fyriræli um framkvæmd eftirlits og leiðréttingar.

3.3 Norræn löggjöf til samanburðar

Skoðuð var norræn löggjöf til samanburðar. Skráningaryfirvöld í Noregi, Svíþjóð og Danmörku hafa sambærilegar heimildir og Þjóðskrá Íslands samkvæmt núgildandi lögum til að bregðast við rangri lögheimilisskráningu. Ekki þykir tilefni til að víkja með ítarlegum hætti að norski og sænski löggjöf um efnið. Vert er þó að skoða stuttlega heimildir varðandi lögheimilisskráningu í Danmörku, en þar

gilda svokölluð CPR-lög (lov om Det Centrale Personalregister) um efnið.⁶ Samkvæmt þeim lögum hafa sveitarstjórnir (skráningarstjórnvöld) í Danmörku margvíslegar heimildir til þess að bregðast við ef þau telja lögheimilisskráningu ranga. Þannig geta skráningarstjórnvöld t.a.m. kallað eftir frekari upplýsingum frá öðrum stjórnvöldum, sbr. 10. gr. CPR-laganna, nánar tilteknum fyrirtækjum og stofnunum og einstaklingnum sjálfum. Í CPR-lögunum er ekki kveðið á um heimild til þess að takmarka með beinum hætti fjölda skráninga lögheimilis á hverjum stað. Skráningarstjórnvöld í Danmörku geta þó krafist þess að umráðandi húsnæðis leggi fram yfirlýsingu um það hver dvelur þar, sbr. 2. tölul. 2. mgr. 10. gr. CPR-laganna. Þá er gert ráð fyrir í CPR-lögunum að skráningarstjórnvöld geti kallað eftir slíkri yfirlýsingu í hvert skipti sem tilkynnt er um flutning á lögheimili þar sem aðrir eru skráðir fyrir, þrátt fyrir að enginn sérstakur vafi hafi verið um réttmæti flutningstilkynningar, sbr. 3. mgr. 6. gr. CPR-laganna. Ef yfirlýsing og eftir atvikum aðrar upplýsingar skv. 10. gr. laganna eru taldar leiða í ljós með fullnægjandi hætti að einstaklingur dvelji ekki á tilteknum stað ber skráningarstjórnvaldi að hafna flutningstilkynningu sbr. 3. mgr. 6. gr. CPR-laganna.

3.4 Tillaga að útfærslu vegna takmarkana á fjöldaskráningu lögheimilis eða aðseturs

Starfshópurinn leggur til að lögfest verði heimild þess efnis að þinglýstur eigandi fasteignar geti sjálfur ákveðið, með yfirlýsingu, hversu margir megi hafa skráð lögheimili og aðsetur í hans fasteign. Slíkt myndi samrýmast vel þeim skyldum sem nú þegar hvíla á þinglýstum eiganda samkvæmt 3. mgr. 12. gr. lögheimilislaga, um að þinglýstur eigandi fasteignar skuli hlutast til um að skráning lögheimilis einstaklinga sem hafa fasta búsetu í íbúðarhúsnæði hans sé rétt. Einnig þyrfti að bæta við heimild Þjóðskrár Íslands til að hafna skráningu ef hámarksfjöldi hefur verið náð, en samkvæmt 1. mgr. 16. gr. núgildandi laga er Þjóðskrár Íslands eingöngu heimilt að hafna skráningu tilkynningar um flutning lögheimilis sem er *augljóslega* röng, þ.m.t. ef fjöldi skráðra einstaklinga í íbúðarhúsnæði er *verulega* umfram það sem eðlilegt getur talist. Nauðsynlegt þykir að breyta framangreindu ákvæði til að taka af allan vafa um heimild stofnunarinnar til að hafna skráningu þegar leyfilegum hámarksfjölda, samkvæmt yfirlýsingu þinglýsts eiganda hefur verið náð.

⁶ <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/1297>

Í ljósi þess að eitt meginmarkið lögheimilislaga er að tryggja réttaröryggi í meðferð ágreiningsmála er varða skráningu lögheimilis, **telur starfshópur einnig þörf á því að áréttta heimildir Þjóðskrár Íslands til að geta stigið inn í þegar ágreiningur er milli eiganda húsnæðis og einstaklings sem vill meina að hann eigi sannarlega lögheimili á viðkomandi stað.** Í þeim tilvikum þarf að vera skýrt að Þjóðskrár Íslands sé heimilt að skrá viðkomandi þrátt fyrir að leyfðum hámarksfjölda hafi verið náð. Gera yrði kröfu um framlagningu gagna sem sýna fram á fasta búsetu viðkomandi í húsnæðinu.

Með vísan til skilvirknisjónarmiða er mikilvægt að leiðréttingarferlið í lögheimilismálum sé eins einfalt og kostur er. **Starfshópurinn telur að með útfærslunni verði leiðréttingarferlið einfaldað enn frekar þar sem hægt verður að hlutast til um skráningu áður en flutningur er skráður og þannig stytta málsmeðferðartímann í málum sem þessum.** Jafnframt er tillagan talin samrýmast vel fyrir mælum 3. mgr. 12. gr., enda yrði þinglýstum eiganda þá að meginstefnu falið ákvörðunarvald um fjölda skráðra íbúa í hans fasteign hverju sinni. Slíkt myndi án efa stuðla að fækkun mála þar sem einstaklingar hafa í heimildaleysi skráð sig til lögheimilis í þinglýstri eign annarra, en fjöldi slíkra mála er jafnan mikill og meðferð þeirra getur verið tímafrek með tilheyrandi óhagræði fyrir þinglýsta eigendur húsnæðis. Á hinn bóginn verður að gæta að því að ganga ekki um of á rétt einstaklinga samkvæmt lögum til lögheimilisskráningar. Því er nauðsynlegt að tryggja réttaröryggi einstaklinga sem sannarlega hafa fasta búsetu í húsnæði þar sem hámarksfjöldi skráninga hefur verið náð og haga löggjöfinni á þann veg að þeim standi til boða raunhæf og virk úrræði til lögheimilisskráningar á viðkomandi stað.

4. Átaksverkefni vegna eldri timburhúsa og skjalfesting brunavarna

Í skýrslu samráðsvettvangs um úrbætur á brunavörnum í húsnæði þar sem fólk hefur búsetu kemur fram að „[m]örg eldri hús eru ekki brunahönnuð og brunavarnir hreinlega af skornum skammti. Sérstaklega áhættusöm eru hins vegar gömul timburhús m.a. vegna byggingarefnisins sem standast oft ekki nútíma-kröfur um eldvarnir. Eftirlitsaðilar með brunavörnum átta sig á þeirri áhættu sem fólk tekur með búsetu í gömlum timburhúsum. Líkur eru á að íbúar þessara húsa geri það hins vegar ekki.“

Í tillögu 9 er lagt til að farið verði í sérstakt átaksverkefni vegna eldri timburhúsa með áherslu á fræðslu og skjalfestingu brunavarna. Hér verður væntanlegu átaki lýst ásamt aðferðafræði, svokallaðri Index-aðferð sem þróuð var við Háskólann í Lundi í Svíþjóð. Aðferðina er hægt að nota til að meta ástand brunavarna í eldri timburhúsum. Nánari lýsingu á aðferðinni er að finna í viðauka 2.

4.1 Tillaga að útfærslu vegna eldri timburhúsa og skjalfestingu brunavarna

Eins og komið hefur fram snýr tillaga 9 að sérstöku átaksverkefni vegna eldri timburhúsa með áherslu á fræðslu og skjalfestingu brunavarna. Tillaga 9 er því tvíþætt og við útfærslu á henni leggur starfshópurinn til að annars vegar verði farið í sérstakt fræðsluáttak sem yrði tvískipt og hins vegar áttak í skjalfestingu brunavarna í elstu húsunum sem rakið verður nánar hér að neðan.

4.1.1 Fræðsluáttak

Starfshópurinn leggur til að farið verði í tvískipt fræðsluáttak. Í fyrsta lagi er lagt til að farið verði í gerð handbókar fyrir fagaðila þar sem þeir verða fræddir um brunavarnir í timburhúsum og í öðru lagi er lagt til að farið verði í fræðsluáttak á samfélagsmiðlum með myndum og myndböndum. **Lagt er til að Húsnæðis- og mannvirkjastofnun í samstarfi við hagaðila verði falin eftirfylgni með áttakinu.**

4.1.2 Áttak í skjalfestingu brunavarna í elstu húsunum

Ráðast þarf í áttak í skjalfestingu brunavarna. Lagt er til að eigendur/forráðamenn mannvirkja verði virkjaðir til að framkvæma „sjálfsmat“ á húsnæði. Í þessu sjálfsmati yrði stuðst við fyrrnefnda Index-aðferð sem jafnframt er lýst í viðauka 2.

Aðferðin er það einföld að búist er við að eigandi/forráðamaður eða fulltrúi hans geti sjálfur notað aðferðina til að fá fram gróft mat á brunavörnum hússins og

Þannig ábendingar um hvernig megi helst bæta brunavarnir þess. **Lagt er til að niðurstöður matsins verði skráðar í rafrænan gagnagrunn, svo sem Mannvirkjaskrá sem inniheldur upplýsingar um mannvirki á Íslandi.**

4.1.3 Aðferðafræði við mat á brunavörnum í eldri húsum

Árið 2005 var þróað verkfæri við Háskólann í Lundi í Svíþjóð til að meta eldvarnir í eldri húsum og menningarsögulegum byggingum þar í landi. Þarna var þróuð aðferð til að áætla ástand eldvarna með tölulegum gildum og meta þannig áhrif af einstökum aðgerðum á brunaáhættu byggingar. Aðferðin byggir á því að skoðaðir eru 16 þættir í eldri byggingu og brunahætta metin. Hver og einn þáttur er metinn og honum gefinn einkunn eftir því hversu vel hann uppfyllir kröfur um eldvarnir eða dregur úr eldi eða útbreiðslu elds. Að þessu loknu eru einkunnir allra þátta settar upp í töflu og þeim gefið ákveðið vægi. Með því að margfalda hverja einkunn við sitt vægi og leggja þær allar saman fæst að lokum ein niðurstöðutala eða stuðull, sem gefur vísbendingu um ástand byggingar með tilliti til eldhættu. Búið að er aðlaga þessa aðferð að íslenskum aðstæðum þar sem reynt var að breyta einkunnum og stuðlum sem minnst en það reyndist þó nauðsynlegt í einstökum tilvikum í vegna íslenskra aðstæðna. Það er t.d. lítið um hús hér á landi sem eru upphituð með olíu, gasi eða kolum en aftur á móti eru bárujárnsklædd hús lítið þekkt í Svíþjóð. Í íslensku aðlöguninni á kerfinu er lögð meiri áhersla á öryggi fólks, t.d. varðandi flóttaleiðir, en sænska líkanið leggur meiri áherslu á sjálfar byggingarnar enda var upphaflegur tilgangur þessarar vinnu að tryggja vernd menningarminja. Eftirfarandi eru þeir 16 þættir sem mætti horfa til þegar skjalfesta ætti brunavarir eldri timburhúsa.

1. Fjarlægð í næstu byggingar
2. Brunaviðvörðun
3. Gólfplötur á milli hæða
4. Brunahólfandi hurðir að flóttaleiðum
5. Ástand raflagna
6. Yfirborð útveggja
7. Bil á milli glugga
8. Láréttar fjarlægðir í þakglugga
9. Dót og drasl
10. Ýmsar hættur
11. Flóttaleiðir
12. Vatnsúðakerfi
13. Þakkantur og loftun þaks
14. Aðgengi slökkviliðs
15. Brunahólfun þakrýma
16. Klæðningar í flóttaleiðum

Lokaniðurstaða matsins verður ákveðinn „Brunaáhættumatsstuðull“ sem er metinn á skalanum frá 01 (verst) til 05 (best). Niðurstaðan gefur því til kynna hver staða brunavarna er í húsnæðinu og hvar eigandi getur ráðist í úrbætur. Með því að skoða og meta nokkurn fjölda bygginga var talið að viðunandi gildi væri á bilinu 2,6-2,7. Sjá nánar reiknivél brunaáhættumatsstuðuls, [hér](#).

Starfshópurinn leggur til að stuðst verði við ofangreinda aðferð til að meta ástand brunavarna í eldri timburhúsum og að HMS verði falin eftirfylgni með verkefninu í samráði við Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins er kom að útfærslu aðferðarinnar. Ef vel tekst til og aðferðin virkar vel í framkvæmd væri jafnvel í framhaldi hægt að skoða stærra mengi og miða við önnur eldri hús sem byggð voru fyrir gildistöku byggingarreglugerðar árið 1998. Hér er verið að horfa til þess að eldri steinhús sem voru byggð áður en kröfur til brunavarna voru gerðar í byggingarreglugerð eru t.d. ekki með tryggðum brunahólfum og jafnvel með timburgólf á milli hæða, timburstiga og engar svalir. Til að virkja eigendur mannvirkja til að framkvæmda skoðun á eigin brunavörnum væri jafnvel hægt að útfæra hvata fyrir eigendur eldri húsa sem skoða mætti í tengslum við útfærslu á tillögu 13 sem fjallað er um í skýrslu samráðsvettvangsins um brunavarnir í íbúðum. Þar er lagt til að lög um brunatryggingar verði tekin til heildstæðrar endurskoðunar og að forsendur brunabótamats verði endurskoðaðar með það í huga að tengja þær við brunavarnir, veita váttryggingarfélögum sem bestar upplýsingar um notkun húsnæðis og brunavarnir allan líftíma þess og auka jafnvel heimildir váttryggingarfélaga til að skerða bætur ef brunavörnum er ekki sinnt.⁷

⁷ [Skýrsla um úrbætur á brunavörnum í húsnæði þar sem fólk hefur búsetu \(2021\)](#).

5. Tímabundin aðsetursskráning í húsnæði og eftirlit með brunavörnum

Síðustu ár hefur íbúum hér á landi fjölgað hratt. Sú þróun, ásamt almennum skorti á íbúðarhúsnæði hér á landi, hefur leitt til þess að einstaklingar sækja í auknum mæli í að búa í öðrum tegundum húsnæðis en skráðu íbúðarhúsnæði og eiga þar af leiðandi ekki rétt til skráningar lögheimilis samkvæmt gildandi lögum. Núverandi löggjöf hefur ekki dugað til að fylgjast skipulega með búsetu mikils fjölda fólks sem er skráður ótilgreindur í hús, eða alls um 3.700 einstaklingar samkvæmt nýjustu tölum frá Þjóðskrá Íslands. Í tillögu 11 er lagt til að metið verði hvort og í hvaða mæli heimila skuli með lögum tímabundna aðsetursskráningu og búsetu í atvinnuhúsnæði sem uppfyllir kröfur um öryggi. Tillagan lýtur einnig að því að teknar verði til endurskoðunar reglur um húsnæðisstuðning í formi húsnæðisbóta sem mögulega hvata fyrir leigusala til þess að skrá búsetu einstaklinga. Markmið tillögu 11 er að tryggja skráningu sem flestra einstaklinga á tiltekið lögheimili eða aðsetur og þar af leiðandi ná fram sem réttastri mynd af raunbúsetu fólks. Þannig væri hægt að tryggja áreiðanlegar upplýsingar um búsetu einstaklinga þegar hætta steðjar að. Með tillögunni er því lagt til að unnið verði að útfærslu á mögulegum breytingum á lögum til að mæta þeirri stöðu sem er uppi varðandi svokallaða óleyfisbúsetu, eða tilvik þar sem einstaklingar búa í húsnæði sem er ekki ætlað til búsetu.

5.1 Almennt um lögheimilis- og aðsetursskráningar

Eins og fjallað var um í kafla 3.1 er markmið lögheimilislaga að stuðla að rétttri skráningu lögheimilis og aðseturs einstaklinga á hverjum tíma. Kveða lögin þannig á um skyldu sérhvers sjálfráða einstaklings til að skrá lögheimili sitt og aðsetur, þar sem það á við, ásamt því að viðhalda slíkri skráningu ef breytingar gefa tilefni til.

Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laganna er lögheimili sá staður þar sem einstaklingur hefur fasta búsetu. Með fastri búsetu er átt við þann stað þar sem einstaklingur hefur bækistöð sína, dvelst að jafnaði í tómstundum sínum, hefur heimilismuni sína og er svefnstaður hans þegar hann er ekki fjarverandi um stundarsakir vegna náms, orlofs, vinnuferða, veikinda eða annarra hliðstæðra atvika, sbr. 2. mgr. 2. gr. Samkvæmt 3. mgr. 2. gr. sömu laga skal *lögheimili* skráð í tiltekinni íbúð eða eftir atvikum húsi, við tiltekna götu eða í dreifbýli, sem er skráð sem íbúðarhúsnæði í fasteignaskrá Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og hefur staðfang.

Í 3. gr. lögheimilislaga er mælt fyrir um frávik frá meginreglu um lögheimilisskráningu. Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. er heimilt, þrátt fyrir ákvæði 2. gr., að skrá lögheimili á stofnunum fyrir aldraða, í búsetuúrræðum fyrir fatlað fólk og starfsmannabústöðum þótt húsnæðið sé ekki skráð sem íbúðarhúsnæði í fasteignaskrá. Jafnframt er heimilt, sbr. 2. mgr. 3. gr., að skrá tímabundið lögheimili á skráðum áfangaheimilum, í starfsmannabúðum og sambærilegu húsnæði enda sé fyrir hendi leyfi til reksturs starfseminnar. Samkvæmt 9. gr. reglugerðar um lögheimili og aðsetur gildir skráning skv. 2. mgr. 3. gr. lögheimilislaga aðeins til eins árs í senn og skal þeim sem hlutast til um skráningu tilkynnt með 14 daga fyrirvara um niðurfellingu skráningar. Þegar óvissa er um lögheimili einstaklings er heimilt að skrá einstakling til lögheimilis í sveitarfélagi án tilgreinds heimilisfangs. Skal þá miðað við það sveitarfélag þar sem hann hefur haft þriggja mánaða samfellda dvöl, sbr. 2. mgr. 4. gr. laganna.

Fyrirmæli um aðsetursskráningu er einkum að finna í 8. gr. lögheimilislaga (skráning aðseturs innan lands), 9. gr. (námsmenn erlendis) og 11. gr. (aðsetur erlendis vegna veikinda). Með aðsetri í skilningi laganna, sbr. 4. mgr. 2. gr., er átt við tímabundna búsetu í húsnæði sem uppfyllir skilyrði lögheimilis skv. 3. mgr. sömu greinar. Aðsetursskráning samkvæmt gilandi lögum tekur þannig mið af því að um sé að ræða íbúðarhúsnæði sem hefur staðfang.

Í 1. mgr. 8. gr. lögheimilislaga kemur fram að skráning aðseturs innan lands sé heimil þeim sem vegna náms eða veikinda þurfa að búa annars staðar en á lögheimili sínu. Skilyrði er að staðfesting náms eða veikinda liggi fyrir. Í 2. mgr. 8. gr. er mælt fyrir um heimild alþingismanna (og fjölskyldu þeirra) til aðsetursskráningar, þ.e. viðkomandi er heimilt að eiga áfram lögheimili á þeim stað þar sem hann hafði fasta búsetu áður en hann varð þingmaður. Í 9. gr. er mælt fyrir um heimild einstaklinga sem stunda nám erlendis til aðsetursskráningar þar að uppfylltum nánar tilgreindum skilyrðum og í 11. gr. er með svipuðum hætti mælt fyrir um heimild einstaklinga til aðsetursskráningar erlendis vegna veikinda. Í greinargerð með lögheimilislögum er kemur fram sú árétting að skráning dvalarstaðar eða aðseturs geti ekki haft í för með sér söfnun réttinda né að einstaklingur geti áunnið sér réttindi sem ella eru bundin við skráningu í þjóðskrá og skráð lögheimili.

Í a. lið 18. gr. lögheimilislaga er heimild ráðherra til að setja reglugerð um nánari framkvæmd um skráningu aðseturs einstaklinga áréttuð. Í IV. kafla reglugerðar um lögheimili og aðsetur er svo að finna ítarlegri fyrirmæli um aðsetursskráningar og tilkynningar vegna þeirra.

5.2 Réttindi og skyldur sem myndast við lögheimilis- og aðseturskráningar

Meginmarkmið skráningar lögheimilis og aðseturs er að endurspegla raunverulega og rétta búsetu einstaklinga og þar með ákvarða réttarstöðu þeirra og skyldur gagnvart hinu opinbera. Með lögheimilisskráningu myndast ákveðin réttindi fyrir íbúa í því sveitarfélagi sem lögheimili þeirra er skráð í og jafnframt skyldur á hendur viðkomandi sveitarfélagi til veitingar tiltekinnar þjónustu. Hver skattskyldur einstaklingur skv. lögum um tekjuskatt nr. 90/2003 skal greiða útsvar til þess sveitarfélags sem hann átti lögheimili á tekjuárinu, eins og nánar er kveðið á um í lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995. Á sama tíma bera sveitarfélög lögbundnar skyldur sem þeim er skylt að rækja, svo sem skyldur til veitingu félagslegrar þjónustu, reksturs grunnskóla, sorphirðu, snjómoksturs o.þ.h., sbr. yfirlit yfir lögmælt verkefni sveitarfélaga.⁸ Þannig myndast ákveðin réttindi og skyldur á hendur sveitarfélögum og einstaklingum sem þar búa við lögheimilisskráningu.

Fjölmörg dæmi eru um að einstaklingar séu með skráð lögheimili í tilteknu sveitarfélagi, en án tilgreinds heimilisfangs, sbr. 2. mgr. 4. gr. lögheimilislaga. Við þessar aðstæður vakna fjölmargar spurningar um lögbundnar skyldur sveitarfélags gagnvart íbúum sínum. Að vera skráður með „ótilgreint“ heimilisfang í þjóðskrá er gild lögheimilisskráning með þeim réttindum sem kunna að fylgja slíkri skráningu. Það er þó munur á réttindum og skyldum eftir því hvort einstaklingur er skráður til lögheimilis á tilteknum stað með staðfangi eða hvort hann er með skráð lögheimili í sveitarfélagi en er óstaðsettur í hús. Sem dæmi má nefna að réttindi til sjúkratrygginga og kosningaréttur eru óháð skráningu á tilteknu heimilisfangi. Ýmis réttindi sem snúa að þjónustu við einstaklinga í nærumhverfi þeirra kann hins vegar að vera háð skráningu á tilteknu heimilisfangi. Sem dæmi um réttindi einstaklinga sem fylgja almennt lögheimilisskráningu í íbúðarhúsnæði má nefna ýmsa stoð- og stuðningsþjónustu samkvæmt lögum um félagslega þjónustu, nr. 40/1991, og lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018.

Þjónusta við íbúa sem eru með skráð lögheimili í sveitarfélaginu en án tilgreinds heimilisfangs kann að vera skert eða jafnvel ekki til staðar, þ.e.a.s. í tilvik um þar sem aðsetur er ekki skráð í skipulagðri íbúðabygging. Má nefna þjónustu eins og t.d. almenn sorphirða, skólaakstur barna, snjómokstur innan hverfis, sérstakur húsnæðisstuðningur sveitarfélags o.fl. Ennfremur má nefna að þjónustu

⁸ [Yfirlit yfir lögmælt verkefni sveitarfélaga, Innviðaráðuneytið, 14. júní 2022.](#)

sveitarfélaga er forgangsraðað með ólíkum hætti eftir því hvort um skipulagða íbúðabyggð er að ræða eða annars konar svæði, t.d. þau sem ætluð eru undir iðnaðar- eða atvinnustarfsemi. Skipulagslög, nr. 123/2010, byggjast á þeirri grundvallarreglu að skipulag sé bindandi og að nýting húsnæðis þurfi að vera í samræmi við heimilaða landnotkun. Þá má almennt leiða af skipulagslögjöfnni að sveitarfélögum beri ekki að þjónusta íbúa á svæði sem ekki er skipulagt sem íbúðabyggð. Eru ýmis sjónarmið sem búa þar að baki og má m.a. benda á þætti eins og aðgengi, viðbragðstíma og vegalengdir. Þá hafa sveitarfélög víða sett sér stefnur um þjónustu um hina ýmsu málaflokka, t.d. málefnum fatlaðs fólks, sem taka mið af uppbyggingu innviða innan sveitarfélagsins. Allt eru þetta veigamiklir þættir sem hafa áhrif þegar kemur að því að skilgreina þjónustu sveitarfélaga, sérstaklega þegar búseta fólks er á svæðum sem ekki eru skipulögð sem íbúðabyggð.

Í umsögn sveitarfélagsins Grímsnes- og Grafningshrepps við drög að útfærslu á tillögum um úrbætur á brunavörnum í húsnæði þar sem fólk hefur búsetu, kemur m.a. fram að sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningshrepps telji brýnt að vinna þessa starfshóps einskorðist ekki við skoðun á búsetu einstaklinga í atvinnuhúsnæði heldur þurfi einnig að horfa til búsetu í sumar- og frístundahúsum. Er bent á að sömu sjónarmið kunni að eiga við á sviði brunavarna, hvort sem horft er til dvalar einstaklinga í atvinnuhúsnæði eða sumarhúsi. Þá telur sveitarstjórn að réttindi og skyldur sem fylgja lögheimilisskráningu geti ekki átt við um skráningu tímabundins aðseturs í húsnæði sem ekki er skilgreint sem íbúðarhúsnæði, hvort sem um ræðir atvinnuhúsnæði eða sumarhús, sbr. umsögn sveitarfélagsins í viðauka 1.

Í þessu samhengi er rétt að nefna að innviðaráðherra hefur þegar sett á fót starfshóp til að skoða búsetu þeirra einstaklinga sem eru skráðir með ótilgreint heimilisfang í sveitarfélagi. Meðal verkefna sem þeim starfshópi er ætlað að skoða er t.d. fjöldi þeirra einstaklinga sem skráðir eru með ótilgreint heimilisfang í sveitarfélagi á landsvísu og hvernig búsetu þessara sömu einstaklinga er háttáð eftir sveitarfélögum. Gert er ráð fyrir því að hópurinn ljúki störfum 1. október 2023.

5.3 Norræn löggjöf til samanburðar

5.3.1 Noregur

Í Noregi gilda lögin Folkeregisterloven og reglugerð Folkeregisterforskriften um efnið.⁹ Í gr. 5-1 í lögnum er fjallað um lögheimili og meginreglur þar að lútandi. Í grunninn gilda sömu sjónarmið þar og skv. íslensku lögnum en þó eru gerðar vægari kröfur til þess í hvers konar húsnæði megi skrá lögheimili. Almennt er ekki

⁹ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2016-12-09-88>

gerð krafa um að viðkomandi húsnæði sé skráð sem íbúðarhúsnæði í „fasteignaskránni“ og það má til dæmis skrá lögheimili í bát og húsbíl að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, sbr. gr. 5-1-2 í reglugerðinni.

Ekki virðist gert ráð fyrir því í norsku lögnum og reglugerðinni að hægt sé að skrá aðsetur sérstaklega og jafnframt halda fyrri lögheimilisskráningu á fyrri stað líkt og íslenska lögheimilislöggjöfin heimilar undir ákveðnum kringumstæðum. Í norsku reglugerðinni er gert ráð fyrir því að námsmaður geti t.a.m. valið hvort hann vilji vera skráður með lögheimili á þeim stað þar sem hann stundar nám, þar sem hann bjó áður en hann hóf nám eða í foreldrahúsum sbr. gr. 5-1-4 í reglugerð.

5.3.2 Svíþjóð

Í Svíþjóð gilda um efnið lögin Folkbokföringslag (1991:481) og reglugerðin Folkbokföringsförordning (reglugerð) (1991:749).¹⁰ Samkvæmt 7. gr. laganna er meginreglan sú að einstaklingur skuli eiga lögheimili á þeim stað þar sem hann dvelst að jafnaði. Í 8. gr. er síðan kveðið á um að ef einstaklingur dvelur að jafnaði á öðrum stað en skráðu lögheimili, skemur en eitt ár í senn, eigi það ekki að leiða til breytinga á lögheimili viðkomandi. Að meginstefnu virðist í sænsku löggjöfinni ekki gert ráð fyrir því að hægt sé að skrá aðsetur sérstaklega á einum stað en halda lögheimilisskráningu á öðrum stað.

5.3.3 Danmörk

Samkvæmt dönsku CPR-lögnum er heimilt að skrá lögheimili í atvinnuhúsnæði og sumarbústöðum sbr. 6. gr. laganna. Í skipulagslöggjöf er þó að finna ákvæði sem takmarka skráningu á sumarhúsasvæðum á tilteknu tímabili. Ekki skiptir máli hvort húsnæði sé skráð í „fasteignaskrá“ (Bygnings- og Boligregistret) eða hvort það geti yfir höfuð talist íbúð samkvæmt almennum málaskilningi, t.d. er heimilt að skrá lögheimili í hótélherbergi eða bát. Markmiðið er ávallt að skráning lögheimilis og aðseturs endurspegli raunverulegan dvalarstað viðkomandi.¹¹

Samkvæmt danskri löggjöf er heimilt að skrá „aðsetur“ (d. *supplerende adresse*) erlendis þegar dvöl þar varir sex mánuði eða skemur. Einnig mega einstaklingar sem gegna störfum erlendis á vegum danska ríkisins við sendiráð, fastanefnd eða ræðismannaskrifstofu skrá aðsetur erlendis.

Hvað varðar réttindi og skyldur sveitarfélaga og íbúa þess er til þess að líta að skráningu lögheimilis samkvæmt CPR-lögnum er almennt ætlað að standa

¹⁰ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/folkbokforingslag-1991481_sfs-1991-481/

¹¹ Sjá nánar athugasemdir í kafla 3.1 í *Vejledning om folkeregistrering*. „Hovedformålet med kommunernes registrering af en persons adresse i CPR er at sikre, at enhver folkeregistreres på den adresse, hvor vedkommende faktisk bor eller opholder sig, jf. CPR-lovens § 1, nr. 3. At det pågældende sted eventuelt ikke er et sted, hvor det er lovligt at bo - i vinterhalvåret eller overhovedet - er som udgangspunkt uden betydning for registreringen, hvis personen rent faktisk bor der“.

sjálfstætt, þ.e. óháð því hvaða réttaráhrif hún kunni að hafa í för með sér samkvæmt löggjöf á öðrum sviðum. CPR-lögin taka þannig almennt ekki tillit til réttaráhrifa sem önnur löggjöf leggur í skráningu á lögheimili einstaklings í þjóðskrá. Ef bein réttaráhrif eru tengd við lögheimilisskráninguna í öðrum lögum er gert ráð fyrir því að það gerðist út frá vitneskju um meginreglur almannaskráningar og ekki út frá væntingum um að skráning í þjóðskrá verði leiðrétt, þannig að hún stemmi við réttaráhrifin.

Á mörgum sviðum löggjafar (skattalöggjöf, félagsmálalöggjöf, o.fl.) þarf að framkvæma sérstakt mat óháð því hvaða sveitarfélag sé þjónustusveitarfélag viðkomandi borgara sem ber að veita honum félagslega þjónustu samkvæmt almannatryggingarlögum. Inn í þetta mat geta komið inn margir aðrir þættir en sjálf almannaskráningin. Við þessar ákvarðanir er þó lagt mikið upp úr skráningu í þjóðskrá. Því er mikilvægt að undirstrika að búsetuskráning á alltaf að vera framkvæmd samkvæmt skráningarreglum þjóðskrár en ekki út frá því hvaða afleiðingar hún hefur varðandi aðra löggjöf.

5.4 Tillaga að útfærslu vegna tímabundinnar

aðsetursskráningar

Í dag liggja ekki fyrir haldbærar upplýsingar um skráningu einstaklinga í óleyfisbúsetu og eru sem fyrr segir um 3.700 einstaklingar skráðir með ótilgreint heimili í þjóðskrá. Við kortlagningu á búsetu í atvinnuhúsnæði var reynt að draga þann fjölda upp á yfirborðið og var áætlað að tæplega 2.000 einstaklingar voru búsettir í slíku húsnæði árið 2022 á höfuðborgarsvæðinu. Þar sem kortlagningin fór fram á tímum kórónuveirufaraldursins voru aðstæður í þjóðfélaginu hins vegar aðrar sem leiddi m.a. til þess að erlent launafólk fór úr landi.¹² Í ljósi þess að meirihluti þeirra sem bjó í atvinnuhúsnæði við kortlagningu var með erlent móðurmál má gera ráð fyrir að fjöldi íbúa í óleyfisbúsetu hafi farið vaxandi síðustu mánuði miðað við fólksfjölgun héraðs með auknum fjölda innflytjenda og flóttafólks. Ljóst er að núgildandi lögheimilislög koma ekki í veg fyrir með fullnægjandi hætti að hægt sé fylgjast kerfislega með raun búsetu mikils fjölda fólks hér á landi.

Markmiðið með tillögu 11 er að ná fram upplýsingum um raunverulega búsetu fólks í þeim tilgangi að tryggja öryggi þeirra. Slíkt er í samræmi við löggjöfina annars staðar á Norðurlöndunum þar sem markmiðið er að skráningin endurspegli raunverulega dvalarstað einstaklinga. Starfshópurinn telur nauðsynlegt að stigin verði sambærileg skref hér á landi og **að bætt verði við**

¹² [Búseta í atvinnuhúsnæði á höfuðborgarsvæðinu, 2021 – 2022.](#)

heimild í lögheimilislög þess efnis að einstaklingum sé veitt heimild til tímabundinnar aðsetursskráningar í atvinnuhúsnæði.¹³ Þrátt fyrir að tillagan afmarkist við atvinnuhúsnæði leggur starfshópurinn til að útfærslan á tillöggunni verði útvíkuð og að skráning aðseturs verði jafnframt heimiluð í aðra tegund húsnæðis sem skráð er sem slíkt í fasteignaskrá. Er það afstaða starfshópsins að því markmiði verði ekki náð ef einskorða eigi aðsetursskráningu einungis við atvinnuhúsnæði. Lagt er því til að aðsetursskráning verði heimiluð tímabundið til 12 mánaða í senn með skráningu í þjóðskrá og að gerð sé krafa um að aðsetrið sé skráð innan lögheimilissveitarfélags þar sem viðkomandi yrði skráður ótilgreindur í hús. Framangreind útfærsla er jafnframt í samræmi við umsögn sveitarstjórnar Grímsnes- og Grafningshrepps um að einskorða ekki skoðunina við búsetu í atvinnuhúsnæði heldur einnig þurfti að horfa til annars konar búsetu, svo sem í sumar- og frístundahúsum, enda kunna sömu sjónarmið að eiga þarf við um brunavarnir.

Breytingin gæti þannig auðveldað sveitarfélögum að hafa yfirsýn yfir raunbúsetu íbúa í sínu sveitarfélagi og gefið mikilvægar upplýsingar við forgangsroðun með tilliti til þjónustu og ýmsa áætlanagerð, t.d. við breytingar á skipulagi, gerð húsnæðisáætlana og uppbyggingu á mismunandi tegundum af húsnæði. Sveitarfélög bera til að mynda ábyrgð á því að hafa frumkvæði að því að leysa húsnæðisþörf þeirra íbúa í sveitarfélaginu sem þarfnast aðstoðar við húsnæðisöflun skv. lögum nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga. Skulu sveitarstjórnir í því skyni fylgjast með þörf á húsnæði í sveitarfélaginu skv. lögum um húsnæðismál nr. 44/1998. Mikilvægt er þó að gæta þess að sveitarfélög geti innan marka laga beitt skipulagsvaldi sínu og þannig forgangsraðað verkefnum og ákveðið útfærslu þeirrar þjónustu sem þau veita, m.a. í þeim tilgangi að nýta tekjustofna sína af hagkvæmni.

Einnig hefðu slökkvilið og aðrir viðbragðsaðilar mun betri upplýsingar um hvar fólk er raunverulega niður komið ef upp kemur vá og væri því með betra móti hægt að tryggja öryggi þeirra. Slökkviliðin gætu einnig stuðst við upplýsingarnar við eldvarnareftirlit. Kæmi í ljós að brunavörnum væri áfátt gæti slökkvilið gert kröfur um úrbætur og jafnframt gripið til viðeigandi þvingunarúrræða ef brunavarnir væru taldar sérlegar hættulegar lífi og heilsu fólks. Samhliða þyrfti

¹³ Þessu til stuðnings má benda á athugasemdir greinargerðar um 1. gr. lögheimilislaga: „Einstaklingar sem koma til landsins til skamms tíma, t.d. vegna starfa hér á landi, dveljast oft í húsnæði sem uppfyllir ekki skilyrði til lögheimilisskráningar. Af öryggissjónarmiðum væri mikilvægt að vita hvar þessir einstaklingar dvelja ef hætta eða vá steðjar að, svo sem eldsvoði og náttúruhamfarir sem leiðir til þess að rýma þurfi tiltekin landsvæði eða byggingar. Það þarf þó ævinlega að hafa í huga að skráning dvalarstaðar eða aðseturs getur ekki haft í för með sér söfnun réttinda eða að einstaklingur geti áunnið sér réttindi sem ella eru bundin við skráningu í þjóðskrá og skráð lögheimili.“

einnig að tryggja að slökkvilið hefði viðeigandi aðgangsheimildir til að geta sinnt eftirliti, sbr. nánari umfjöllun í kafla 6 um tillögu 12.

5.5 Eftirlit með brunavörnum

Eldvarnareftirlit sveitarfélaga er sú starfsemi slökkviliðs sem hefur eftirlit með því að framfylgt sé ákvæðum laga og reglna um brunavarnir. Helstu heimildir slökkviliðs til að sinna eldvarnareftirliti er að finna í 12. gr. laga nr. 75/2000 um brunavarnir og reglugerð nr. 723/2017 um eldvarnir og eldvarnareftirlit. Meginhlutverk eldvarnareftirlits er annars vegar að viðhafa eftirlit með brunavörnum mannvirkja og þær séu í samræmi við kröfur og hins vegar að sinna forvarnarstarfi með leiðbeiningum og fræðslu um brunavarnir til að fyrirbyggja tjón af völdum eldsvoða. Í 1. mgr. 12. gr. laganna er upptalin þau verkefni er eldvarnareftirliti er ætlað að sinna en þau felast meðal annars í úttekt á brunavörnum á mannvirkjum, lóðum og öðrum svæðum þar sem eldhætta getur skapast, eftirlit með því hvort fólk taki sér búsetu í atvinnuhúsnæði og beitingu þvingunarúrræða eftir því sem við á, samvinnu við byggingarfulltrúa við framkvæmd öryggis- og lokaúttekta, og að sinna forvarnarhlutverki.

Í 19. gr. reglugerðar um eldvarnir og eldvarnareftirlit er fjallað um skoðunarskyldu eldvarnareftirlits. Þar kemur fram í 1. mgr. að eldvarnareftirlit skuli haft með mannvirkjum, lóðum og starfsemi þar sem eldhætta getur skapast og ógnað lífi, heilsu, umhverfi og eignum. Eftirfarandi mannvirki, lóðir eða starfsemi eru skoðunarskyld af hálfu eldvarnareftirlits slökkviliðs eða eftir atvikum háð eigin eftirliti eiganda:

- a. þar sem margir starfa, koma saman, fara um eða dveljast og/eða þar sem hætta er á stórfelldu manntjóni í eldsvoða,
- b. þar sem af fyrirhugaðri starfsemi stafar sérstök eldhætta, þar sem hætta er á stórfelldu eignatjóni í eldsvoða eða þar sem eldsvoði getur haft alvarlegar samfélagslegar afleiðingar,
- c. allar byggingar í notkunarflokki 4, 5 og 6 skv. ákvæðum byggingarreglugerðar,
- d. mikilvægar menningarsögulegar byggingar og mannvirki,
- e. annað atvinnuhúsnæði og opinberar byggingar sem slökkviliðsstjóri telur nauðsynlegt að sæti reglubundnu eldvarnareftirliti.

Eldvarnareftirlit skv. 2. mgr. skal framkvæmt með eftirfarandi tíðni:

- a. Mannvirki sem falla undir a-, b- og c-lið 2. mgr.: að lágmarki einu sinni á ári.
- b. Mannvirki sem falla undir d- og e-lið 2. mgr.: skoðun að lágmarki fjórða hvert ár.

Eftir að mannvirki er tekið í notkun er það á ábyrgð eiganda að tryggja að það uppfylli kröfur um brunavarnir, sbr. 23. gr. laga um brunavarnir. Í II. kafla reglugerðar um eldvarnir og eldvarnareftirlit er nánar fjallað um kröfur til eiganda og forráðamanns mannvirkis. Samkvæmt 3. gr. reglugerðarinnar er það eigandi mannvirkis sem ber ábyrgð á að mannvirki fullnægi kröfum um

brunavarnir sem fram eru settar í lögum og reglugerðum og að brunavarnir taki mið af þeirri starfsemi sem fer fram í mannvirkinu eða á lóð þess á hverjum tíma. Eigandi getur ekki takmarkað ábyrgð sína skv. reglugerð með samningum. Í 4. gr. reglugerðarinnar kemur einnig fram að forráðamaður mannvirkis ber ábyrgð á eigin brunavörnum og að þær séu virkar og að viðhaft sé reglubundið eftirlit með þeim. Ábyrgð á brunavörnum er því á hendi beggja þessara aðila og eldvarnareftirlit getur gert kröfur til þeirra þegar kemur að úrbótum á brunavörnum.

Skoðunarskylda eldvarnareftirlit slökkviliðs ákvarðast af notkun mannvirkis og skal sett fram í skoðunaráætlun slökkviliðs. Opinberu eftirliti með brunavörnum eru þó ákveðnar skorður settar og er til að mynda eftirlit með íbúðarhúsnæði í notkun verulega takmarkað, skv. 20. gr. laga um brunavarnir, sbr. síðari umfjöllun í kafla 6. Sem fyrr segir eru brunavarnir skilgreindar eftir notkun mannvirkis og á hið sama við um eftirlit með brunavörnum í húsnæði sem hefur verið tekið í notkun. Til dæmis ef hús er skilgreint í notkunarflokki 3, eins og á við um íbúðarhúsnæði, er ekki gert ráð fyrir virku eldvarnareftirliti í slíku húsnæði enda eru brunavarnir alfarið á ábyrgð eiganda og eftir atvikum forráðamanns.

5.5.1 Notkunarflokkar mannvirkja

Í 9. kafla byggingarreglugerðar nr. 112/2012 er fjallað um varnir gegn eldsvoða. Meginmarkmið þessa hluta byggingarreglugerðar kemur fram í 9.1.1 gr. og er að tryggja að byggingar og önnur mannvirki séu þannig hönnuð og byggð að öryggi fólks, dýra, umhverfis, menningarverðmæta og eigna gagnvart bruna sé ávallt tryggt. Þannig skal við hönnun mannvirkja ávallt gera ráð fyrir því að eldur geti komið upp og því skal tryggt:

- a. Að viðstaddir geti yfirgefið mannvirkið í eldsvoða eða bjargast eftir öðrum leiðum og að öryggi björgunarliðs sé fullnægjandi,
- b. að burðargeta mannvirkisins haldi í tiltekinn tíma í bruna og að glæðing, útbreiðsla elds og reyks innan þess sé takmörkuð,
- c. að hætta á útbreiðslu elds til nálægra mannvirkja sé takmörkuð sem og hætta á að eldur geti borist til mannvirkisins frá umhverfinu,
- d. að umhverfisáhrif vegna bruna verði innan ásættanlegra marka,
- e. að gerðar séu fullnægjandi ráðstafanir til að unnt sé að uppgötva og slökkva eld í mannvirki og tryggja öflun slökkvivatns, og
- f. að byggingarefni, innréttingar og húsbúnaður séu valin með það í huga að sem minnstar líkur séu á því að eldur kvikni og eitruður reykur myndist við bruna.

Í 9.1.3. gr. byggingarreglugerðar er fjallað um notkunarflokka mannvirkja út frá brunavörnum. Brunavarnir mannvirkis ákvarðast af notkun þess með tilliti til öryggis fólks og dýra. Í þessum hluta reglugerðarinnar er miðað við sex notkunarflokka mannvirkja:

Notkunarflokkur 1

Mannvirki eða rými þar sem ekki er gert ráð fyrir að fólk geti gist. Fólk sem er í mannvirkinu þekkir flóttaleiðir og er almennt fært um að bjarga sér sjálfst út úr mannvirkinu eða á öruggt svæði við eldsvoða.

Notkunarflokkur 2

Mannvirki eða rými þar sem gert er ráð fyrir að fólk geti safnast saman. Ekki er gert ráð fyrir að fólk gisti innan mannvirkisins. Fólk sem er í mannvirkinu er ekki allt nægjanlega kunnugt umhverfinu til að þekkja flóttaleiðir en er almennt fært um að bjarga sér sjálfst út úr mannvirkinu eða á öruggt svæði við eldsvoða.

Notkunarflokkur 3

Mannvirki eða rými þar sem gert er ráð fyrir að fólk gisti. Fólk sem er í mannvirkinu þekkir flóttaleiðir og er almennt fært um að bjarga sér sjálfst út úr mannvirkinu eða á öruggt svæði við eldsvoða.

Notkunarflokkur 4

Mannvirki eða rými þar sem gert er ráð fyrir að fólk gisti. Fólk sem er í mannvirkinu er ekki allt nægjanlega kunnugt umhverfinu til að þekkja flóttaleiðir en er almennt fært um að bjarga sér sjálfst út úr mannvirkinu eða á öruggt svæði við eldsvoða.

Notkunarflokkur 5

Mannvirki eða rými þar sem fólk innan mannvirkisins er ekki fært um að koma sér sjálfst út úr mannvirkinu eða á öruggt svæði við eldsvoða.

Notkunarflokkur 6

Mannvirki eða rými þar sem einhverjir innan mannvirkisins eru lokaðir inni og ekki færir um að koma sér sjálfir út úr mannvirkinu eða á öruggt svæði við eldsvoða.

Tafla 9.01 Skipting mannvirkja í notkunarflokkka.

Flokkur	Dæmi um notkun	Sofuð	Þekktja flóttaleiðir	Geta bjargað sér
1	Mannvirki þar sem fólk starfar, s.s. allt almennt atvinnuhúsnæði, iðnaðarhúsnæði, lager, skrifstofur, bankar, smærri verslanir (< 150 m ²), skólar sem ekki flokkast undir flokk 2, 4 eða 5*, tilheyrandi bilgeymslur starfsmanna og byggingar fyrir dýr**. Sameiginlegar bilgeymslur fjölbýlishúsa.	Nei	Já	Já
2	Mannvirki þar sem gert er ráð fyrir að fólk geti safnast saman, s.s. fyrirlestrasalir, kirkjur, kvikmyndahús, leikhús, veitingastaðir, diskótek, íþróttasalir, vöruhús, stærri verslanir og [verslunarmiðstöðvar] ¹⁾ , aðstaða fyrir dans, nám og fristundastarf og bilgeymslur aðrar en í notkunarflokki 1 eða 3.	Nei	Nei	Já
3	Mannvirki þar sem fólk býr, s.s. einbýlishús og fjölbýlishús***, fristundahús og einstök gistihvergi, þ.m.t. heimagisting****.	Já	Já	Já
4	Mannvirki þar sem gisting er boðin, s.s. hótél og aðrir gististaðir, fristundahús til útleigu og skólar til útleigu og húsnæði þar sem boðin er tilfallandi gisting, þ.m.t. í skólum [og vinnubúðum.] ¹⁾	Já	Nei	Já
5	Mannvirki sem hýsir meðferðar- og legudeildir sjúkrahúsa, vöggustofur, íbúðir og stofnanir fyrir aldraða eða fatlaða, leikskólar og yngstu deildir grunnskóla (1. til 4. bekkur).	Já	Nei	Nei
6	Mannvirki sem hýsa fangelsi, lokaðar deildir á sjúkrahúsum, s.s. geðdeildir, og aðrir staðir þar sem menn eru lokaðir inni.	Já	Nei	Nei

* Almennir skólar og fristundaheimili falla undir notkunarflokk 1.
 ** Flokkunin miðast við starfsmenn í þessum húsum.
 *** Stakar bilgeymslur, þ.e. fyrir einn notanda, teljast hluti einbýlis- og fjölbýlishúsa.
 **** Ef gestafjöldi er yfir 10 manns telst húsnæðið í notkunarflokki 4.

¹⁾ Rgl. nr. 977/2020, 27. gr.

Mynd 1. Skipting mannvirkja í notkunarflokkka

5.6 Tillaga að útfærslu á eftirliti með brunavörnum

Ef heimila ætti búsetu á svæði sem skilgreint er undir atvinnustarfsemi ætti miðað við núverandi framkvæmd að sækja um byggingarleyfi fyrir breyttri notkun skv. lögum um mannvirki og byggingarreglugerð, þar sem meðal annars er farið yfir hvort breytingar uppfylli kröfur um brunavarnir.

Eins og áður hefur komið fram er markmiðið með að heimila tímabundna aðsetursskráningu að bæta öryggi íbúa þannig að til staðar séu fyrirliggjandi upplýsingar um búsetu fólks ef hættu staðjar að. Fyrirséð er að ekki verði hægt að breyta notkun alls atvinnuhúsnæðis er fólk hefur búsetu í og því verður að leita annarra leiða til að ná fram réttri skráningu fólks um raun búsetu en á sama tíma tryggja öryggi þeirra. Með réttri skráningu fá slökkvilið einnig aðgang að upplýsingum um búsetu í annars konar húsnæði en ætlað er til íbúðar og getur tekið mið af því við skipulag á eldvarnareftirliti og framkvæmd skoðana vegna brunavarna. Í umsögn Slökkviliðsins á höfuðborgarsvæðinu um drög að tillögum á útfærslu á tímabundinni aðsetursskráningu í atvinnuhúsnæði kemur fram að mikilvægt sé að formfesta búsetu í atvinnuhúsnæði. Að þeirra mati er ekki lengur hægt að horfa framhjá slíkri búsetu, sem hefur verið til staðar lengi og fyrirséð að svo verði áfram, sbr. umsögnin í viðauka 1. Framangreind sjónarmið koma jafnframt fram í skýrslu um kortlagningu á búsetu í atvinnuhúsnæði en þar segir að taka þurfi fyrstu skrefin í að vinna með umræddar aðstæður, svo sem með því

að heimila tímabundna aðsetursskráningu í atvinnuhúsnæði og endurskipuleggja svæði sem eru í umbreytingarferli.¹⁴

Starfshópurinn leggur áherslu á að verði tímabundin aðsetursskráning heimiluð er nauðsynlegt að áréttu í lögum um brunavarnir að slökkvilið hafi viðeigandi heimildir þegar kemur að eldvarnareftirliti og úttekt á brunavörnum. Þetta er einkum mikilvægt í ljósi þess að lagt er til að útfærslan á tillögu 11 um tímabundna aðsetursskráningu verði jafnframt útvíkkuð á þann veg að heimilt verði að skrá aðsetur í hvaða tegund húsnæðis sem er.

Eins og áður hefur komið fram ákvarðast brunavarnir mannvirkja af notkun þess og eru mismunandi kröfur gerðar til að tryggja öryggi, sbr. umfjöllun um notkunarflokka mannvirkja í kafla 5.5.1. Þegar fólk býr í íbúðarhúsnæði er gert ráð fyrir að fólk þekki flóttaleiðir og geti bjargað sér þar sjálft út. Hins vegar er ekki gert ráð fyrir að fólk sofi í atvinnuhúsnæði enda aðrar kröfur gerðar þar til brunavarna heldur íbúðarhúsnæðis. Engu að síður er fyrirliggjandi að fjöldi fólks býr í slíku húsnæði¹⁵ og því er enn mikilvægara að viðhafðar séu reglulegar skoðanir á brunavörnum til að draga úr líkum á eldsvoða og tryggja þar með öryggi fólks. Í ljósi þess telur starfshópurinn nauðsynlegt að áréttu í 12. gr. laga um brunavarnir að slökkvilið hafi viðeigandi heimildir til skoðunar og eftirlits í húsnæði þar sem fólk hefur búsetu óháð notkun þess. Einnig sem skýra þyrfti nánar í hvaða tilvikum slökkviliði er veitt sérstök heimild til skoðunar á íbúðarhúsnæði skv. 20. gr. laga um brunavarnir, en nánar verður komið inn á þá sérstöku heimild í kafla 6.

Þegar kemur að framkvæmd eldvarnareftirlits í atvinnuhúsnæði eða annars konar húsnæði er fólk hefur búsetu í mætti lýsa framkvæmdinni nánar í 19. gr. reglugerðar um eldvarnir og eldvarnareftirlit. **Lagt er til að gerðar verði kröfur um tíðari skoðanir á brunavörnum í húsnæði þar sem fólk hefur búsetu en almennt er ekki ætlað til íbúðar.** Miðað við núverandi framkvæmd eru atvinnuhúsnæði að lágmarki skoðuð fjórða hvert ár skv. 19. gr. reglugerðarinnar. Ef fyrir lægju upplýsingar um aðsetursskráningu fólks í atvinnuhúsnæði ætti skoðun og eftirlit með brunavörnum að vera tíðari út frá öryggissjónarmiðum. Með þessarar upplýsingar fyrirliggjandi gæti slökkviliðsstjóri ákveðið í árlegri eldvarnareftirlitsáætlun hvaða atvinnuhúsnæði væru til sérstakrar skoðunar vegna búsetu í slíku húsnæði. Kæmi í ljós við skoðun að brunavarnir væru óviðunandi þyrfti að tryggja að slökkvilið hefði viðeigandi heimildir til að gera kröfur um nauðsynlegar úrbætur á brunavörnum til að tryggja öryggi þessa fólks. Við breytingu á lögum um brunavarnir væri hægt að horfa til V. ákvæðis til bráðabirgða í lögum um brunavarnir, en þar segir: „[E]f í ljós kemur að atvinnuhúsnæði er í óleyfi nýtt til búsetu er slökkviliðsstjóra heimilt að krefjast þess, í samvinnu við byggingarfulltrúa, að gerðar séu nauðsynlegar úrbætur á

¹⁴ [Búseta í atvinnuhúsnæði á höfuðborgarsvæðinu, 2021 – 2022.](#)

¹⁵ [Búseta í atvinnuhúsnæði á höfuðborgarsvæðinu, 2021 – 2022.](#)

brunavörnum í húsnæði til að tryggja öryggi fólks þrátt fyrir að búseta sé þar óheimil samkvæmt skipulags- og byggingarlögum.“ Ef ekki yrði brugðist við kröfum um úrbætur myndi slökkvilið grípa til þvingunarúrræða skv. VIII. kafla laga nr. 75/2000 um brunavarnir. Þannig væri hægt að tryggja að íbúar myndu búa við betra öryggi og að upplýsingar lægju fyrir um búsetu fólks.

5.6.1 Mögulegur réttur til húsnæðisbóta

Starfshópnun var jafnframt falið að endurskoða reglur um húsnæðisstuðning í formi húsnæðisbóta sem mögulega hvata til skráningar á aðsetri. Í lögum nr. 75/2016 um húsnæðisbætur kemur fram að markmiðið með greiðslu húsnæðisbóta sé að lækka húsnæðiskostnað efnaminni leigjenda „vegna leigu á íbúðarhúsnæði“ sbr. 2. gr. laganna. Þar er því sérstaklega tilgreint að um íbúðarhúsnæði sé að ræða en ekki annars konar húsnæði. Því til viðbótar er sérstaklega tekið fram í b-lið 3. mgr. 9. gr. að húsnæðisbætur verði ekki veittar „vegna húsnæðis sem ætlað sé til annarra nota en íbúðar en leigt er til íbúðar að öllu leyti eða að hluta“.

Markmið tillögunnar um tímabundna aðsetursskráningu í atvinnuhúsnæði er að ná fram réttri skráningu á búsetu fólks svo unnt sé að tryggja öryggi þess. Ef **veita ætti húsnæðisbætur sem hvata til skráningar á búsetu í atvinnuhúsnæði þyrfti að setja undanþágu í lögin sem myndi heimila það, að húsnæðisbætur yrðu veittar tímabundið vegna leigu í atvinnuhúsnæði til íbúðar að ákveðnum skilyrðum uppfylltum**. Húsnæðið þyrfti því að uppfylla þau skilyrði sem gerð eru til íbúðarhúsnæðis í c-lið 2. mgr. 9. gr. laga um húsnæðisbætur. Skilyrði það felur í sér að „um sé að ræða húsnæði sem felur í sér venjulega og fullnægjandi heimilisaðstöðu þar sem að lágmarki er eitt svefnherbergi ásamt séreldhúsi eða séreldunaraðstöðu, sérsnyrtingu og baðaðstöðu“. Einnig **þyrftu brunavarnir að vera viðunandi að mati slökkviliðs og jákvæð umsögn að liggja til grundvallar við umsókn um húsnæðisbætur**.¹⁶ Þá telur starfshópurinn nauðsynlegt að slíkur stuðningur verði einungis veittur tímabundið til 12 mánaða í senn og haldist í hendur við tímabundna aðsetursskráningu, sbr. umfjöllun í kafla 4.5. Einstaklingur sem væri með skráð aðsetur í atvinnuhúsnæði þyrfti þannig að tryggja endurnýjun á aðsetursskráningu hjá Þjóðskrá Íslands á 12 mánaða fresti til að fá áfram húsnæðisbætur. Samhliða þyrfti einnig að tryggja reglubundna

¹⁶ Samkvæmt 1. mgr. 69. gr. húsaleigulaga skal leigjandi og leigusali gera úttekt á ástandi hins leigða, þ.m.t. á brunavörnum, samhliða gerð leigusamnings og við lok leigutíma. Niðurstöður úttektar sem fer fram við gerð leigusamnings skulu skráðar í sérstaka úttektarkafli. Óháður úttektaraðili skal annast úttektina óski annar aðilinn þess og skiptist kostnaðurinn þá að jöfnu milli þeirra. Það er gert að formkröfu í 6. gr. laganna að niðurstöður úttektar á hinu leigða, m.a. úttektar á brunavörnum, skulu skráðar í leigusamning. Við umsókn um húsnæðisbætur skal umsækjandi vera aðili að leigusamningi til a.m.k. þriggja mánaða og skrá samninginn í húsnæðisgrunn Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, sbr. d-liður 2. mgr. 9. gr. laga um húsnæðisbætur. Heimilt er að synja umsókn um húsnæðisbætur vegna húsnæðis sem fullnægir ekki kröfum um brunavarnir, sbr. g-liður 3. mgr. 9. gr. laganna.

skoðun á brunavörnum skv. 19. gr. reglugerðar um eldvarnir og eldvarnareftirlit, er fjallar um þau mannvirki sem eru skoðunarskyld af hálfu eldvarnareftirlits slökkviliðs.

Í rammamningi um húsnæðisáætlun Íslands 2023-2032 kemur fram að alvarleg staða ríki á húsnæðismarkaði og framboðsskortur sé á íbúðum sem hefur leitt til hækkandi húsnæðisverðs. Með samningnum hafa ríki og sveitarfélög tekið höndum saman um að vinna að uppbyggingu á húsnæðismarkaðnum til næstu 10 ára til þess að auka framboð íbúða og mæta fyrirjáanlegri íbúðapörf ólíkra hópa samfélagsins til skemmri og lengri tíma.¹⁷ Skipulagsferlar og húsnæðisuppbygging tekur þó tíma og er ekki fyrir séð að íbúðapörfinni verði mætt strax. **Starfshópurinn leggur því til að ef veita á húsnæðisbætur vegna leigu á atvinnuhúsnæði til íbúðar skuli það gert til bráðabirgða á meðan unnið er að því að leysa húsnæðisvandann, sbr. rammamningur um húsnæðisáætlun. Lagt er til að útfært verði sérstakt bráðabirgðaákvæði í lög um húsnæðisbætur til fimm ára sem verði endurmetið á tímabilinu í samræmi við íbúðapörfina í landinu og húsnæðisstefnu hins opinbera. Í því bráðabirgðaákvæði þyrfti að vera skýr heimild framkvæmdaraðila húsnæðisbóta til að setja kröfur um gögn sem þyrfti að framvísa við umsókn um húsnæðisbætur. Einnig þyrfti að tryggja að framkvæmdaraðili hefði heimildir til upplýsingaöflunar varðandi búsetu í atvinnuhúsnæði í tengslum við eftirlit svo unnt væri að staðfesta rétt til húsnæðisbóta. Áhersla er lögð á að úrræðið verði tímabundið á meðan unnið er að því að mæta þeim bráða vanda sem er í landinu vegna skorts á íbúðum. Starfshópurinn telur að með þessari leið geti hið opinbera jafnframt náð betur utan um stöðuna á leigumarkaði sem getur nýst við áætlanagerð og húsnæðisuppbyggingu í landinu.**

Þegar ofangreind útfærsla er dregin saman er hún í meginráttum eftirfarandi:

- Húsnæðisbætur veittar til aðila sem leigja tímabundið atvinnuhúsnæði og uppfylla þau skilyrði sem sett eru fram vegna leigu á slíku húsnæði.
- Umsækjandi um húsnæðisbætur og heimilismenn þyrftu að vera með skráð aðsetur í húsnæðinu hjá Þjóðskrá til 12 mánaða í senn og endurnýja eftir þörfum.
- Húsnæðið uppfylli lágmarksskilyrði sem gerð eru til íbúðarhúsnæðis skv. lögum um húsnæðisbætur.
- Húsnæðið þarf að uppfylla kröfur til brunavarna og skoðun eldvarnareftirlits slökkviliðs þarf að staðfesta það með jákvæðri umsögn sem skal liggja fyrir við umsókn um húsnæðisbætur.
- Framkvæmdaraðili húsnæðisbóta fengi viðeigandi heimildir til upplýsinga- og gagnaöflunar.

¹⁷ [Rammamningur um húsnæðisáætlun Íslands 2023-2032.](#)

- Um bráðabirgðaúrræði væri að ræða til fimm ára og það endurmetið á tímabilinu.

Þar sem afmörkun tillögunnar tekur mið af útfærslu á húsnæðisbótum til einstaklinga er leigja atvinnuhúsnæði til íbúðar skal á rétta að útfærslan tekur einungis mið af leigu á slíku húsnæði og er því ekki gert ráð fyrir að hún eigi við um leigu á annars konar húsnæði, svo sem leigu á sumarhúsi. Í þessu samhengi er rétt að nefna að innviðaráðherra hefur skipað starfshóp um endurskoðun á húsnæðisstuðningi við leigjendur. Hlutverk starfshópsins er að móta tillögur um hvernig sameina megi húsnæðisstuðning við leigjendur í formi húsnæðisbóta og sérstaks húsnæðisstuðnings í eitt stuðningskerfi á vegum ríkisins með það að markmiði að tryggja jafnræði og einfalda stuðningskerfið fyrir leigjendur. Meðal verkefna sem þeim starfshópi er ætlað að líta til við endurskoðunina eru áhrif sameiningar á félagslega viðkvæma hópa, barnafjölskyldur og heimili með þunga framfærslubyrði. Fyrirhugað er að starfshópurinn ljúki störfum 1. október 2023. Með vísan til framangreinds leggur starfshópur um brunavarnir í íbúðum jafnframt til að útfærslan á þessari tillögu verði tekin til umfjöllunar hjá starfshópi um endurskoðun húsnæðisstuðnings við leigjendur.

6. Sektorheimildir og aðgangur að íbúðarhúsnæði til eftirlits

Í skýrslu samráðsvettvangs um brunavarnir í íbúðum kemur fram að þær kröfur sem gerðar eru til brunavarna í lögum og reglugerðum eru nokkuð skýrar. Þrátt fyrir það er eftirfylgni við þær í veigamiklum þáttum ófullnægjandi og var það niðurstaða samráðsvettvangsins að full þörf væri á endurskoðun viðurlagaheimilda eftirlitsaðila, þ.e. byggingarfulltrúa og slökkviliðs, vegna brota á lögum og reglugerðum um brunavarnir og mannvirki.

Í núgildandi lögum er að finna heimildir til beitingar dagsekta en þær hafa nýst illa til að knýja fram úrbætur og hafa ekki almenn varnaðaráhrif hvað varðar brot á reglum um brunavarnir. Slökkvilið hafa almennt heimild til skoðunar og eldvarnareftirlits í mannvirkjum þar sem eldhætta getur skapast og aðstæður ógnaði lífi fólks. Engu að síður hafa slökkvilið ekki almenna skoðunarheimild þegar kemur að íbúðarhúsnæði án samþykkis eiganda eða umráðamanns nema að fengnum dómsúrskurði, sbr. 1. mgr. 20. gr. laga um brunavarnir. Heimildin hefur hins vegar ekki verið virk til beitingar þar sem lagaákvæðið mætir ekki þeim kröfum sem gera verður til að geta talist fullnægjandi lagaheimild, sbr. nýlegur dómsúrskurður sem fjallar um aðgangsheimildir slökkviliðsins í kafla 6.3.2.

Í tillögu 12 er lagt til að endurskoðaðar verði heimildir slökkviliðs og byggingarfulltrúa til að leggja á sektir vegna brota á lögum og til aðgangs að íbúðarhúsnæði til eftirlits.

6.1 Núgildandi löggjöf á Íslandi

6.1.1 Lög um brunavarnir nr. 75/2000 og lög um mannvirki nr. 160/2010

Lög um brunavarnir tóku gildi 1. janúar 2001. Markmið laganna er að vernda líf og heilsu manna, eignir og umhverfi með því að tryggja fullnægjandi eldvarnareftirlit, forvarnir og viðbúnað við eldsvoðum og mengunaróhöppum á landi.

Lög um mannvirki tóku gildi 1. janúar 2011. Markmið laganna er m.a. að vernda líf og heilsu manna, eignir og umhverfi með því að tryggja faglegan undirbúning mannvirkjagerðar og virkt eftirlit með því að kröfum um öryggi mannvirkja og heilnæmi sé fullnægt.

Í lögum um brunavarnir og lögum um mannvirki er mælt fyrir um sektarheimildir slökkviliðsstjóra og byggingarfulltrúa. Heimildir til að beita sektum samkvæmt lögnum eru í formi dagsekta og geta numið að hámarki 500.000 kr. á dag. Markmið með sektarheimildum er að því að knýja fram úrbætur til að vernda líf og heilsu manna, eignir og umhverfi.

Slökkviliðsstjóri getur beitt dagsektum til að knýja fram úrbætur vegna mannvirkis, starfsemi í því eða á lóðum og öðrum svæðum utan dyra þar sem eldhætta getur skapast skv. 1. og 2. tölul. 2. mgr. 29. gr. laga um brunavarnir.

Byggingarfulltrúi getur einnig beitt dagsektum til að knýja fram úrbætur vegna mannvirkis eða lóðar þar sem ásigkomulag, frágangur, umhverfi og viðhald húss er ábótavant, af því stafar hætta eða það telst skaðlegt heilsu að mati byggingarfulltrúa, eða frágangur þess er ekki samkvæmt samþykktum uppdráttum, lögum, reglugerðum og byggingarlýsingu. Sama gildir ef vanrækt er að framkvæma úttekt samkvæmt lögum um mannvirki, ef notkun mannvirkis er breytt án samþykkis byggingarfulltrúa eða ef notkun mannvirkis brýtur í bága við skipulag, sbr. 56. gr. laga um mannvirki.

6.2 Norræn löggjöf til samanburðar

Þegar norræn löggjöf er skoðuð til samanburðar má sjá að framkvæmdinni er háttað með mismunandi hætti þegar kemur að heimildum byggingarfulltrúa annars vegar og slökkviliðs hins vegar til beitingar sekta og aðgangs að íbúðarhúsnæði til eftirlits.

6.2.1 Noregur

Í Noregi gilda „plan og bygningsloven“¹⁸ þegar kemur að beitingu sektarheimilda vegna brota á skipulags- og mannvirkjalögum. Norska regluverkið gerir ráð fyrir ýmsum þvingunarúrræðum og viðurlögum og eru þrjár gerðir af sektum. Í fyrsta lagi eru það sektir sem lagðar eru á samhliða skipun frá yfirvöldum um að leiðrétta það sem ekki er í samræmi við skipulags- og mannvirkjalög. Það getur verið annað hvort sem ein stök sekt eða uppsafnaðar sektir. Í öðru lagi má leggja á sektir ef boðun yfirvalda skv. skipulags- og mannvirkjalögum er ekki fylgt innan tilskilins tímafrests og í þriðja lagi eru lagðar á sektir vegna brota sem eru upptalin í staflíðum a. – l. 32-8. gr. laganna sem fjallar um sektarfé.

Helsta löggjöfin um brunavarnir í Noregi er „brann- og eksplosjonsvernloven“.¹⁹ Lög þessi setja fram almennar kröfur og leiðbeiningar um brunavarnir í ýmsum aðstæðum, þ.m.t. byggingum, íbúðahverfum og almenningsrýmum. Samkvæmt löggjöfinni er framkvæmd brunavarna venjulega á ábyrgð slökkviliðs í viðkomandi sveitarfélagi, þekkt sem „Brannvesen“. Slökkviliðið hefur heimild til að fara inn í íbúðarhús til að framkvæma eftirlit og gera ráðstafanir til að tryggja að farið sé eftir kröfum um brunavarnir. Ef ekki er farið eftir gildandi reglum um brunavarnir geta viðkomandi yfirvöld höfðað mál sem getur varðað sektum eða öðrum viðurlögum.

¹⁸ [Lov om planlegging og byggesaksbehandling](#) (LOV-2008-06-27-71)

¹⁹ [Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver \(brann- og eksplosjonsvernloven\)](#) (LOV-2022-06-14-20)

6.2.2 Svíþjóð

Í Svíþjóð gilda „Plan – och bygglag“ (2010:900)²⁰ vegna brota gegn tilteknum ákvæðum skipulags- og mannvirkjalaga þar sem heimilt er að beita lögbanni eða sektum. Sektum þessum má þó ekki breyta í fangelsisvist.

Þegar kemur að beitingu sekta vegna brota á reglum um brunavarnir gilda „Lagen om skydd mot olyckor“.²¹ Í lögunum er kveðið á um eftirfylgni við reglur um brunavarnir og beitingu refsinga vegna vanefnda. Sérstakar sektir og viðurlög geta verið mismunandi eftir eðli og alvarleika brota. Samkvæmt lögunum er ábyrgðin á því að framfylgja reglum um brunavarnir á ábyrgð sveitarfélaga á hverjum stað og sænsku almannavarnastofnunarinnar (MSB). Þeir hafa heimild til að skoða eignir, gera kröfur um úrbætur og beita sektum vegna vanefnda. Í Svíþjóð er eldvarnareftirlit framkvæmt af slökkviliði á hverju svæði sem kallast „Räddningstjänsten“. Slökkvilið hefur heimild til aðgangs að húsnæði til að geta framkvæmt eftirlit og tryggt brunavarnir og slökkviþjónustu.

6.2.3 Danmörk

Í Danmörku gildir „byggningsreglementet“²² eða byggingarreglugerðin sem gildir um ýmsa þætti byggingar og byggingarhönnunar, þ.m.t. brunaöryggiskröfur. Í reglugerðinni er einnig að finna heimild til beitingu sekta við öllum brotum og sakarábyrgð er möguleg gagnvart lögaðilum.

Í Danmörku er eldvarnareftirlit venjulega framkvæmt af slökkviliðum á staðnum, þekkt sem „Brandvæsen“.²³ Slökkviliðið hefur heimild til að fara inn í íbúðarhús til skoðunar til að tryggja að farið sé að reglum um brunavarnir. Þeir geta framkvæmt venjubundnar skoðanir eða brugðist við sérstökum áhyggjum sem íbúar eða önnur yfirvöld hafa grunsemdir um.

6.2.4 Samantekt

Á öllum Norðurlöndunum er löggjöfin um eldvarnareftirlit og tíðni skoðana mismunandi. Sumar skoðanir kunna að vera fyrir fram áætlaðar, á meðan aðrar geta farið fram af handahófi eða í kjölfar kvörtunar. Heimild til skoðunar og eftirlits er þó til staðar í íbúðarhúsnæði í öllum ofangreindum samanburðarlöndum. Að endingu er meginmarkmiðið hið sama en það er að tryggja öryggi fólks með því að annast eftirlit og grípa til ráðstafana ef brunavarnir eru í ólagi í viðkomandi húsnæði.

6.3 Tillaga að útfærslu vegna sektarheimilda eftirlitsaðila

Samkvæmt lögum um brunavarnir og lög um mannvirki hefur slökkviliðsstjóri annars vegar og byggingarfulltrúi hins vegar eftirlits- og sektarheimildir til að

²⁰ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan--och-bygglag-2010900_sfs-2010-900#K11

²¹ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20101011-om-brandfarliga-och-explosiva_sfs-2010-1011/

²² <https://byggningsreglementet.dk/>

²³ <https://danskelove.dk/beredskabsloven>

tryggja eftirfylgni með reglum um öryggi og brunavarnir. Þessir eftirlitsaðilar gegna mikilvægu hlutverki við að vernda líf og heilsu manna sem eru nauðsynlegar til að tryggja öruggt umhverfi fyrir alla. Í ljósi þess að eftirfylgni við kröfur til brunavarna hafa í mörgum tilvikum ekki virkað í framkvæmd er nauðsynlegt að mati starfshópsins að eftirlitsaðilar hafi viðeigandi sektarheimildir sem ættu að hafa varnaðaráhrif, draga úr brotum og hvetja eigendur og forráðamenn mannvirkja til að fara að lögum.

Þar sem endanlegt markmið er að draga úr hættu á eldsvoða, lágmarka skaða og bjarga mannlífum er nauðsynlegt að fyrrnefndir eftirlitsaðilar geti sinnt starfi sínu og tryggt eftirfylgni með lögum og reglum um brunavarnir og mannvirki. Til samræmis við tillögu samráðsvettvangs um brunavarnir í íbúðum **leggur starfshópurinn fram útfærslu á sektarheimildum byggingarfulltrúa og slökkviliðsstjóra í takt við sektarákvæði umferðarlaga nr. 77/2019**. Þar er mælt fyrir um sektir sem eru lagðar á við brot gegn einstaka ákvæðum laganna sem heimfæra mætti yfir á lög um mannvirki og lög um brunavarnir. Þannig mætti tengja ákveðna þætti laganna, t.d. við tilskilin leyfi, lögbundna úttekt og brunavarnir mannvirkja. Ef þessum lögbundnu kröfum yrði ekki fylgt eftir væri hægt að meta slíkt sem brot á lögnum sem sæta skuli sektum.

Umferðarlög, lög um brunavarnir og lög um mannvirki hafa það sameiginlega markmið að vernda líf og heilsu manna. Það hefur sýnt sig í framkvæmd að sektarheimildir vegna umferðalagabrota hafa skilað árangri í umferðinni og er það því mat starfshópsins að slík útfærsla gæti nýst vel til að tryggja öryggi fólks og þar með markmið laganna um að vernda líf og heilsu manna. Farið verður nú yfir þau atriði sem horft er til að slökkviliðsstjóra og byggingarfulltrúa skorti heimildir til beitingu sekta.

6.3.1 Sektarheimildir byggingarfulltrúa skv. lögum um mannvirki

Í 15. gr. laga um mannvirki (mannvirkjalaga) er kveðið á um ábyrgð eiganda mannvirkis og að hann beri ábyrgð á að við hönnun, byggingu og rekstur mannvirkis sé farið að kröfum laga og reglugerða um mannvirki, sbr. 1. mgr. Jafnframt skal eigandi hafa virkt innra eftirlit með því að þeir sem hann ræður til að hanna, byggja og reka mannvirki fari eftir lögum og reglugerðum, sbr. 2. mgr. Í athugasemdum við 15. gr. frumvarpi því er varð að mannvirkjalögum er áréttuð þessi ábyrgð og að þar sem eigandi kann að vera aðili sem þekkir ekki reglur um byggingarframkvæmdir að þá hvílir á honum skylda til að ráða byggingarstjóra sem annast m.a. innra eftirlit eigandans við byggingarframkvæmd, allt frá því að byggingarleyfi er útgefið og fram að lokaúttekt. Þeir sem teljast eigendur skv. ákvæðinu eru lóðarhafar óbyggðrar lóðar, umsækjandi um byggingarleyfi, byggingarleyfishafi, eigandi mannvirkis í byggingu og eigandi mannvirkis eftir að lokaúttekt hefur farið fram, sbr. 4. mgr. Framangreint ákvæði hefur verið sett til að taka allan vafa af því hverjir teljast eigendur og bera þar af leiðandi ábyrgð á mannvirkinu og að það uppfyllir kröfur sem gerðar eru til þess.

Samkvæmt lögum um mannvirki og byggingarreglugerð, skal eigandi sækja um breytta notkun ef húsnæði á að nota á annan hátt en upphaflega var leyft. Að sama skapi er nauðsynlegt að láta framkvæma öryggis- og lokaúttekt áður en húsnæði er tekið í notkun, sbr. fyrrnefnd lög og reglugerð. Þetta tryggir að húsnæðið uppfylli kröfur til brunavarna fyrir viðkomandi mannvirki og öryggi fólks sé verndað á sem bestan hátt, en með breyttri notkun húsnæðis geta fylgt aðrar og jafnvel auknar kröfur til brunavarna, sbr. umfjöllun um notkunarflokk mannvirkis í kafla 5.5.1.

Í ljósi ábyrgðar eiganda mannvirkis leggur starfshópurinn til að byggingarfulltrúa verði veitt aukin sektarheimild í lögum um mannvirki og að heimildin verði tengd við ábyrgð eiganda mannvirkis á þann veg að hægt verði að sekta aðila sem ekki sækja um byggingarleyfi skv. 9. gr. laga um mannvirki. Samkvæmt ákvæðinu er „[ó]heimilt að grafa grunn fyrir mannvirki, reisa það, rífa eða flytja, breyta því, burðarkerfi þess eða lagnakerfum eða breyta notkun þess, útliti eða formi nema að fengnu leyfi viðkomandi byggingarfulltrúa ...“ Óheimil framkvæmd á mannvirki sem krefst byggingarleyfis getur haft alvarleg áhrif á öryggi fólks. Í samhengi við óheimila framkvæmd á mannvirkjum sem krefst byggingarleyfis er öryggis- og lokaúttekt einnig mikilvægur þáttur. Starfshópurinn leggur því jafnframt til **að heimilt verði að beita sektum ef öryggis- og lokaúttekt hefur ekki farið fram áður en að húsnæði er tekið í notkun skv. 35. og 36. gr. laganna.** Þar kemur fram í 1. mgr. 35. gr. að „þegar mannvirki er tekið í notkun skal gerð úttekt á öryggi þess og hollustuháttum. Óheimilt er að flytja inn í mannvirki eða taka það í notkun nema það uppfylli öryggis- og hollustukröfur [...] og útgefandi byggingarleyfis hafi gefið út vottorð um öryggisúttekt. Í 1. mgr. 36. gr. sem fjallar um lokaúttekt, kemur fram að „[i]nnan þriggja ára frá því að mannvirkið var tekið í notkun og öryggisúttekt fór fram skal gera lokaúttekt á mannvirkinu. Heimilt er að gera samtímis öryggis- og lokaúttekt.“

Lagt er til að ákvörðun byggingarfulltrúa um beitingu sekta skv. lögum um mannvirki verði heimildarákvæði en ekki gert að skilyrði. Í þessu felst að byggingarfulltrúi geti sektað fyrir alvarlegustu tilvikin sem geta haft áhrif á öryggi fólks. Tilgangurinn felst ekki í að ráðist verði í sérstakt átak við beitingu þessarar sektarheimildar og að sektað verði fyrir öll mál sem koma inn á borð byggingarfulltrúa. Ákvörðun um beitingu sektar ætti þannig að taka mið af alvarleika brots, tímabil sem það hefur staðið yfir, samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort um ítrekað brot sé að ræða. Nánari lýsing á framkvæmdinni og fjárhæð sekta mætti færa inn í byggingarreglugerð nr. 112/2012.

6.3.2 Sektarheimildir slökkviliðsstjóra skv. lögum um brunavarnir

Í 23. gr. laga um brunavarnir er kveðið á um þær skyldur sem lagðar eru á eigendur og forráðamenn mannvirkis hvað varðar brunavarnir þess. Þar kemur fram að þeir beri ábyrgð á eigin brunavörnum, að þær séu virkar og viðhaft sé reglubundið eftirlit með þeim. Kröfur slökkviliðs um úrbætur á brunavörnum geta því eingöngu beinst að þessum aðilum sem ábyrgðina bera. Eigandi mannvirkis ber mun þyngri ábyrgð en forráðamaður. Óháð því hvort hann býr í húsnæðinu eða

leigir það út ber hann ábyrgð á að það fullnægi kröfum um brunavarnir sem settar eru í lögum og reglugerðum um brunavarnir og að þær taki mið af þeirri starfsemi sem fram fer í mannvirkinu eða á lóð þess á hverjum tíma. Einnig er eiganda og forráðamanni skylt að hlíta fyrir mælum eftirlitsmanna sveitarfélaga og opinberra stofnana um úrbætur sem eiga sér stoð í lögum og reglugerðum um brunavarnir, byggingarmál, öryggismál, hollustuhætti og mengunarvarnir, eiturefni og hættuleg efni, sbr. 2. mgr. 23. gr.

Með vísan í kröfur um brunavarnir sem skilgreindar eru í lögum og reglugerðum snýr ábyrgð eiganda og eftir atvikum forráðamanns að öllum brunavörnum mannvirkis. Í ljósi þeirrar ábyrgðar **leggur starfshópurinn til að slökkviliðsstjóra verði veitt heimild til beitingu sekta ef eigandi eða eftir atvikum forráðamaður mannvirkis brýtur gegn skyldum sínum skv. 23. gr. laga um brunavarnir.** Þannig getur slökkvilið krafist úrbóta á öllum tegundum brunavarna, fylgt kröfum eftir og beitt þeim þvingunarúrræðum sem tilgreind eru í VII. kafla laga um brunavarnir.

Lagt er til að ákvörðun slökkviliðsstjóra um beitingu sekta skv. lögum um brunavarnir verði heimildarákvæði en ekki gert að skilyrði. Í þessu felst að slökkviliðsstjóri geti sektað fyrir alvarlegustu tilvikin sem geta haft áhrif á öryggi fólks, sbr. sambærileg útfærsla gagnvart byggingarfulltrúa. Áréttað er að tilgangurinn felst ekki í að ráðist verði í sérstakt átak við beitingu þessarar sektarheimildar og að sektað verði fyrir öll mál sem koma inn á borð slökkviliðsstjóra. Ákvörðun um beitingu sektar ætti þannig að taka mið af alvarleika brots, tímabil sem það hefur staðið yfir, samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort um ítrekað brot sé að ræða. Nánari lýsing á framkvæmdinni og fjárhæð sekta mætti færa inn í reglugerð um eldvarnir og eldvarnareftirlit nr. 723/2017.

6.4 Tillaga að útfærslu á aðgangsheimild slökkviliðs

Í 1. mgr. 20. gr. laga um brunavarnir er að finna sérstaka heimild slökkviliðs til skoðunar og eftirlits. Þar kemur m.a. fram að slökkviliðsstjóra og eftirlitsmönnum hans skuli heimilaður aðgangur til skoðunar og eftirlits á öllum þeim stöðum þar sem slík skoðun reynist þörf samkvæmt lögnum. Þar kemur einnig fram að ekki sé heimilt að fara í þessum tilgangi inn í íbúðarhús sem tekið hefur verið í notkun án þess að fyrir liggja samþykki eiganda eða umráðamanns húsnæðis nema að fengnum úrskurði dómara.

Tilfni aðkomu slökkviliðs til aðgangs og eftirlits í íbúðarhúsnæði er að grunur er um að brunavarnir séu óviðunandi og hættulegar fólki. Eftirlitið er því oftast til komið vegna almennra ábendinga frá borgurum, aðkomu lögreglu sem kallar slökkvilið til eða aðkomu útkallsliðs vegna eldboðs eða sjúkraflutninga. Markmið íhlutunar slökkviliðs byggir á 1. gr. laga um brunavarnir en þau eru að vernda líf og heilsu manna, eignir og umhverfi með því að tryggja fullnægjandi eldvarnaeftirlit, forvarnir og viðbúnað við eldsvoðum og mengunaróhöppum á landi. Tilgangur og markmið laganna er því að vernda rétt borgaranna til lífs sem

er grundvöllur annarra mannréttinda og bera stjórnvöld ríka skyldu að virða þann rétt í hvívetna. Í stjórnarskrá Íslands Íslands nr. 33/1944 er ekki fjallað sérstaklega um réttinn til lífs, en réttindin finnast hins vegar víða í lögum og staðfestum alþjóðasáttmálum þ.m.t. 2. gr. laga nr. 62/1994 um mannréttindasáttmála Evrópu.

Þann 15. desember 2022 var beiðni um dómsúrskurð á grundvelli 20. gr. laga um brunavarnir beint til Héraðsdóms Reykjavíkur. Þetta var í fyrsta sinn sem látið var reyna á þessa heimild slökkviliðs til aðgangs að íbúðarhúsnæði vegna eldvarnareftirlits. Þrátt fyrir sterkan og rökstuddan grun um að brunavörnum hafi verið verulega ábótavant í íbúðarhúsnæðinu og öryggi íbúa ekki tryggt komst dómstólinn að þeirri niðurstöðu að heimildin væri ekki virk til beitingar. Dómurinn komst að þeirri niðurstöðu að út frá þeim ríku sjónarmiðum sem friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu, er veitt með vernd í 1. mgr. 71. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, að nokkuð skorti á að 1. mgr. 20. gr. laga um brunavarnir væru tiltekin þau skilyrði sem uppfylla þyrfti svo að unnt væri að meta hvort fallast bæri á kröfu um aðgang að íbúðarhúsnæði. Orðrétt segir svo dómnum:

Við skoðun á lögskýringargögnum er ekki að finna nánari umfjöllun um ákvæðið, hvorki varðandi þau skilyrði sem uppfylla þurfi svo komi til beitingar þess, né málsmeðferð fyrir dómi. Að virtum sjónarmiðum um meðalhóf og kröfu sem gera verður til skýrleika og vandaðs undirbúnings lagaheimilda sem varða réttindi af því tagi sem hér er til skoðunar, verður að telja að ákvæði 1. mgr. 20. gr. laga nr. 75/2000 vera ófullnægjandi lagaheimild til að unnt sé að byggja kröfu af því tagi sem sóknaraðili hefur sett fram.

Í dómsúrskurðinum er niðurstaðan sú að mati dómsins að aðgangsheimild slökkviliðs skv. 1. mgr. 20. gr. laga um brunavarnir, uppfyllir ekki þær kröfur sem gera verður til að lagaákvæðis svo heimilt sé að takmarka stjórnarskrárvárin rétt fólks til friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu. Í dómsúrskurðinum er ekkert fjallað um markmið laga um brunavarnir eða skyldu ríkisins að vernda rétt borgaranna til lífs. Í þessu sambandi er sérstaklega hægt að horfa til hörmunganna sem áttu sér stað í Grenfell turninum í London 2017 þegar eldsvoði kom upp sem leiddi til þess að 72 einstaklingar létu lífið og fjölmargir særðust. Í skýrslu um þennan atburð hefur verið farið ítarlega ofan í tengsl brunavarna og mannréttinda og skyldu ríkisins til að vernda réttindi og líf borgaranna.²⁴ Á grundvelli þeirra heimilda væri hægt að skýra og útfæra aðgangsheimildir slökkviliðs betur í lög um brunavarnir. Þannig að ef rökstuddur grunur er um ófullnægjandi brunavarnir gæti það verið lögmæt takmörkun á friðhelgi einkalífs á grundvelli annarra ríkari réttinda, þ.e.a.s. rétt hvers manns til lífs.

²⁴ [Submissions following phase 1 of the Grenfell Tower inquiry \(equalityhumanrights.com\)](https://www.equalityhumanrights.com/en/submissions-following-phase-1-of-the-grenfell-tower-inquiry)

Miðað við ofangreint telur starfshópurinn nauðsynlegt að aðgangsheimild slökkviliðs skv. 1. mgr. 20. gr. laga um brunavarnir verði rýmkuð og nánar skýrð í lögum. Tilgreina þarf tiltekin skilyrði sem þurfa að vera til staðar svo hægt sé að beita heimildinni um dómsúrskurð sem og að gera nánari grein fyrir henni í lögskýringargögnum um hvað telst sanngjarnt og eðlilegt verklag. Taka þyrfti fram að slökkviliðsstjóra og eftirlitsmönnum hans yrði heimilaður aðgangur til skoðunar og eftirlits á öllum þeim stöðum þar sem þörf er á samkvæmt lögum um brunavarnir og reglugerð um eldvarnir og eldvarnareftirlit. Undantekning á þessari almennu skoðunarheimild slökkviliðs þyrfti að einskorðast við íbúðarhúsnæði sem eigandi býr sjálfur í en í dag er hún túlkuð þannig að slökkvilið hafi ekki heimild til skoðunar í neinu íbúðarhúsnæði sem tekið hefur verið í notkun. Bræðraborgarstígur 1 er dæmi um íbúðarhúsnæði sem hafði verið breytt og fjöldi íbúðarherbergja leigður út og brunavörnum var verulega ábótavant. Í starfshópnum komu þau sjónarmið fram að Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins telur mikilvægt að geta brugðist við þegar upplýsingar og ábendingar berast um húsnæði þar sem hætta getur skapast fyrir fólk, óháð notkunarflokki. Almennt telur slökkviliðið það of íþyngjandi að þurfa að fara með hvert mál fyrir dómara til að fá úr því skorið hvort aðgangsheimild skuli veitt og ætti því aðeins að þurfa að fara þá leið ef um er að ræða íbúðarhúsnæði eiganda eða ef forráðamaður er mótfallinn skoðun. Í þessu samhengi er vert að benda á að norrænn samanburður leiddi í ljós að slökkviliðin á Norðurlöndunum hafa ríkar heimildir til skoðunar og eftirlits í íbúðarhúsnæði þar sem þörf þykir. Í þeim tilfellum sem þörf er á úrskurði dómara til staðfestingar á aðgangsheimild er lagt til að hún yrði einungis veitt ef að fyrir lægi rökstuddur grunur slökkviliðs um að brunavarnir væru óviðunandi, öryggi og líf fólks væri í húfi. Við beiðni um slíka aðgangsheimild þyrfti slökkvilið að leggja fram greinargerð máli sínu til stuðnings þar sem gert yrði grein fyrir aðstæðum, áhættuþáttum og alvarleika málsins. Hægt væri að útfæra verklagið nánar í reglugerð með viðeigandi stoð í lögum um brunavarnir. Í þeirri reglugerð væri jafnframt hægt að skilgreina sérstök viðmið um helstu áhættuþætti sem slökkvilið þyrfti að leggja til grundvallar matinu. Dæmi um atriði sem mætti horfa til við skilgreiningu á áhættuþáttum, gæti m.a. verið eftirfarandi:

- Áætlaður fjöldi íbúa, búseta barna og viðkvæmra samfélagshópa
- Hvort eigandi eða leigjandi býr í húsnæðinu
- Stærð og tegund húsnæðis
- Byggingarár og byggingarefni
- Áhættur að mati slökkviliðs, t.d. hvort notkun húseiganda eða forráðamanns ógni öryggi annarra.

Atriðin hér að ofan eru ekki tæmandi talin en útfæra mætti áhættuþættina betur á síðari stigum í samráði við Húsnæðis- og mannvirkjastofnun og fulltrúa slökkviliðanna. Starfshópurinn telur jafnframt nauðsynlegt að við útfærsluna verði skilgreindur skammur málsmeðferðartími í 1. mgr. 20. gr. laganna, um hvenær dómsúrskurður þyrfti að liggja fyrir enda kynni öryggi og mannlíf að

vera húfi. Eins og fram kemur í minnisblaði SHS vegna fyrrnefnds dóms, sbr. viðauki 1 er „mikilvægt að unnt sé að beita úrræðinu með sem skjótvirkustum hætti þannig að markmiðum sem að er stefnt í þágu almannaheilla verði náð.“ Aldrei er hægt að vita fyrirfram hvort um sé að ræða annað tilvik líkt og Bræðraborgarstíg nema að skoðun fari fram á brunavörnum.

7.Næstu skref

Samkvæmt skipunarbréfi ráðherra er hlutverk starfshópsins að útfæra tillögur 6, 9 11 og 12 og annast eftirfylgni með þeim. Í skýrslu þessari og viðauka hafa tillögurnar verið útfærðar í samræmi við markmið verkefnisins. Að mati starfshópsins eru næstu skref vinna við frumvarpsgerð til að koma tillögunum til framkvæmda. Starfshópurinn lýsir sig reiðubúinn að koma að og taka þátt í þeirri vinnu eins og þörf er á.

8. Viðauki 1

8.1 Umsagnir um drög að útfærslu á tillögum um úrbætur á brunavörnum í íbúðum



Alþýðusamband Íslands

Innviðaráðuneytið
Sölvhólsstöðu 7
101 Reykjavík

Reykjavík 26.04.2023
Tilvísun: M202211-0255

Efni: Drög að útfærslu á tillögum um úrbætur á brunavörnum í húsnæði þar sem fólk hefur búsetu - Umsögn Alþýðusambands Íslands (ASÍ)

Fulltrúar ASÍ eiga sæti í starfshópnum um úrbætur á brunavörnum í húsnæði þar sem fólk hefur búsetu, sem vann ofanefndar tillögur.

ASÍ styður tillögurnar og telur að það sé löngu tímabært að tryggja öryggi þeirra sem vegna húsnæðisskorts og skorts á leiguhúsnæði á viðráðanlegum kjörum neyðast til að búa í atvinnuhúsnæði.

Búseta í atvinnuhúsnæði hefur verið kortlögð á höfuðborgarsvæði tvisvar sinnum, árin 2017 og 2021/22. Samkvæmt skýrslu eftir seinni kortlagingu í atvinnuhúsnæði búa tæplega 2000 einstaklingar á höfuðborgarsvæðinu og er slíkt búsetuform komið til að vera. Í sömu skýrslu má finna upplýsingar um að langflestir sem búsettir eru í atvinnuhúsnæði er launafólk hér á landi. Greinargerðin sem hér er til umsagnar fjallar líka um fjölda einstaklinga sem skráðir eru hjá Þjóðskrá Íslands sem „ótilgreindir í hús“, eða 2.344 einstaklingar, og er þetta einungis að hluta til sami hópur sem finnst í atvinnuhúsnæði.

Það er því ljóst að mati ASÍ að núgildandi lög og reglur duga ekki til að fylgjast skipulega með raunverulegri búsetu mikils fjölda fólks hér á landi og því er nauðsynlegt að heimila tímabundna aðsteturskráningu í atvinnuhúsnæði.

Sömuleiðis vegna sömu takmarkana í löggjöf verður fólk sem hér ætlar að taka upp búsetu, hvort sem er tíma- eða ótímabundið, að vera skráð með lögheimili. Núverandi löggjöf býður annars vegar upp á lögheimilisskráningu í íbúðarhúsnæði eða ótilgreint í hús í sveitarfélagi. Því nýta sér einstaklingar hvert það húsnæði sem býðst til lögheimilisskráningar þrátt fyrir raunbúsetu í öðru húsnæði.

Slíkt fyrirkomulag yfir undir rangra skráningu og gefur þinglýstum eigendum íbúðarhúsnæði eða Þjóðskrá Íslands takmarkaðar heimildir til íhlutunar.

ASÍ telur að til þess að hægt er að leiðrétta þessa stöðu og tryggja öryggi fólks í húsnæði þar sem það er raunverulega búsett, er nauðsynlegt að innleiða báðar tillögurnar (tillaga 6 og 11).

Ljóst er að þær tillögur sem hér eru til umsagnar eru aðeins hluti af þeim nauðsynlegum breytingum sem þarf að ráðast í til þess að tryggja brunavarnir og öryggi fólks í húsnæði þar sem það hefur búsetu. ASÍ mun halda áfram þeirri vinnu sem hafin er og ítrekar að verkefnið snýst fyrst og fremst um öryggi og velferð fólks hér á landi.

Fólksflutningur eykst hingað til lands af mörgum ástæðum. Á sama tíma ríkir hér á landi mikill og alvarlegur húsnæðisskortur sem ekki sér fyrir endan á. Markmið verkefnisins má því ekki snúast um útrýmingu búsetu í atvinnuhúsnæði eða taka aðeins mið af fjárhags- eða stjórnsýslulegum framkvæmdum hér á landi.



GRÍMSNES- OG
GRAFNINGSHREPPUR

Innviðaráðuneytið
Sölvhólsgötu 7
101 Reykjavík

Sent rafrænt á samráðsgátt stjórnvalda.

Stjórnsýsluhúsinu Borg, 28. apríl 2023

Efni: Umsögn Grímsnes- og Grafningshrepps vegna úrbóta á brunavörnum

Við er til svonefndra draga að útfærslu á tillögum um úrbætur á brunavörnum í húsnæði þar sem fólk hefur búsetu sem birt var á samráðsgátt stjórnvalda 14. apríl sl. með umsagnarfresti til 28. apríl. Sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningshrepps hefur farið yfir drögin og telur ástæðu að koma eftirfarandi sjónarmiðum á framfæri við starfshóp innviðaráðherra um úrbætur á brunavörnum.

Í þeim drögum sem eru til umsagnar koma sérstaklega til skoðunar tillögur 6 og 11 úr skýrslu HMS, sem unnin var í kjölfar bruna við Bræðraborgarstíg 1 í Reykjavík, sem gætu hugsanlega leitt til lagabreytinga í kjölfar vinnu starfshópsins. Tillaga 6 felur í sér endurskoðun á heimildum Þjóðskrár Íslands til fjöldaskráningar lögheimilis/aðseturs í íbúðarhúsnæði til þess að takmarka fjölda á skráningu í hverri íbúð. Tillaga 11 gengur m.a. út á heimildir til að skrá tímabundið aðsetur í atvinnuhúsnæði, sem er ætlað að tryggja öryggi fólks sem dvelst í slíku húsnæði. Báðar tillögurnar gera, að einhverju marki, ráð fyrir breytingum á reglum sem nú gilda um skráningu lögheimilis.

Að þessu virtu telur sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningshrepps brýnt að vinna starfshópsins einkorðist ekki við skilgreind atvinnuhúsnæði, heldur þurfi einnig að horfa til búsetu manna í sumar- og frístundahúsum. Þetta stendur sveitarfélaginu nærri, enda eru um það bil 3000 skráð frístundahús í skipulögðum frístundabyggðum í Grímsnes- og Grafningshreppi. Borið hefur á því að fólk nýti húsin til fastrar búsetu, þó svo slík búseta sé óheimil samkvæmt skipulags- og byggingalöggjöf auk þess sem bannað er að eiga lögheimili í frístundabyggð samkvæmt lögheimilislögum. Rétt eins og gildir um dvöl manna í atvinnuhúsnæði getur fóst búseta í sumarhúsi, sem hvergi er skráð, skapað ýmsar hættur, m.a. á sviði brunavarna. Ekki bætir úr skák að sumarhús eru mörg hver úr timbri og jafnvel komin til ára sinna og uppfylla alls ekki nútímakröfur sem eiginleg íbúðarhúsnæði. Þar að auki er gróður afar þéttur í eldri frístundabyggðum sem getur hæglega aukið útbreiðslu elds. Afar mikilvægt er að koma skikki á þessi mál til að tryggja öryggi fólks eins vel og unnt er.

Þrátt fyrir að fóst búseta sé óheimil á skilgreindum frístundasvæðum hefur Þjóðskrá tekið upp á því að skrá fólk sem þar býr með lögheimili í viðkomandi sveitarfélagi án tiltekinnar staðsetningar. Þetta fyrirkomulag er afar bagalegt og samræmist illa markmiðum áður nefndra laga, sem er að sporna við fastri búsetu í sumarhúsum. Með þetta í huga telur sveitarstjórn



GRÍMSNES- OG
GRAFNINGSHREPPUR

varhugavert að opna á möguleika fólks til fastrar búsetu í húsnæði sem er ekki skilgreint íbúðarhúsnæði, s.s. með tímabundinni skráningu í atvinnuhúsnæði. Engu að síður getur tímabundin skráning, sem er ætlað að tryggja öryggi fólks, átt rétt á sér. Í öllu falli áréttar sveitarstjórn að þess verði haganlega gætt að þau **réttindi og skyldur sem fylgja lögheimilisskráningu geti ekki átt við um skráningu tímabundins aðseturs í húsnæði sem ekki er skilgreint sem íbúðarhúsnæði**, hvort sem það er atvinnuhúsnæði eða sumarhús. Áfram skuli við það miðað að fólk geti aðeins átt lögheimili í íbúðarhúsnæði.

Nú stendur yfir vinna á vettvangi innviðaráðuneytisins við að skoða ýmis atriði í tengslum við lögheimilisskráningar, þar á meðal skráningu fólks í frístundabyggðum, og því beinir

sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningshrepps því til starfshópsins um úrbætur á brunavörnum að horfa einnig til þeirrar vinnu, sem og sjónarmiða sveitarfélaga í tengslum við fasta búsetu og lögheimilisskráningu fólks í sumarhúsum.

Að öðru leyti gerir sveitarstjórn ekki athugasemdir við vinnu starfshópsins.

Sveitarstjórn er reiðubúin að funda með starfshópnum og fara betur yfir þessi sjónarmið.

Virðingarfyllt,

F.h. Grímsnes- og Grafningshrepps



SVETARSTJÓRI
GRÍMSNES- OG
GRAFNINGSHREPPS


Iða Marsibil Jónsdóttir, sveitarstjóri



Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins Minnisblað

Efni: Drög að útfærslu á tillögum starfshóps um úrbætur á brunavörnum í húsnæði
Viðtakandi: Samráðsgátt
Sendandi: Aldís Rún Lárusdóttir, sviðsstjóri forvarnasviðs, og Bjarni Kjartansson, sérfræðingur á forvarnasviði
Dags.: 28. apríl 2023

Takmarkanir á fjöldaskráningu lögheimilis og aðseturs (tillaga 6)

Þær tillögur sem settar eru fram eru að mati SHS í sjálfu sér vel hugsaðar og eðlilegt að halda úrvinnslu þeirra áfram. Það er þó umhugsunarvert að þótt tillögurnar geri eiganda kleift að hindra óumbeðna fjöldaskráningu í húseign sinni, þá er ekkert gert til að hindra óeðlilega fjöldaskráningu fyrir tilstuðlan eigandans sjálfs. Þrátt fyrir fyrirhugaðar breytingar verður því áfram hægt að skrá ótakmarkaðan fjölda íbúa í löglegt íbúðarhúsnæði, óháð gerð þess, stærð eða öryggi, ef eigandi kys að tilgreina ekki hámark fjölda til Þjóðskrár. Vert er að missa ekki sjónar á rót þeirrar vinnu sem við erum í nú, en þegar brann á Bræðraborgarstíg 1 voru 73 skráðir þar til heimilis.

Það er því mat SHS að leita þurfi leiða til að takmarka óeðlilega fjöldaskráningu í húsnæði, hvort sem er með heimild eigenda eða án hennar.

Tímabundin skráning aðseturs í atvinnuhúsnæði (tillaga 11). Heimild slökkviliða til að gera kröfur um úrbætur brunavarna í atvinnuhúsnæði þar sem fólk hefur búsetu

Gera verður ráð fyrir að heimild til búsetu í atvinnuhúsnæði fylgi sjálfkrafa möguleiki slökkviliðs á að fylgja kröfum varðandi brunavarnir eftir með þeim úrræðum sem lög leyfa. Þessi heimild er löngu tímabær og er í raun forsenda þess að hægt sé að knýja á um bættar eldvarnir í því húsnæði sem hér um ræðir. Óhjákvæmilegt er þó að þessar heimildir verði settar í samhengi við aðra innviði, t.d. eins og gert var gagnvart húsnæði fyrir fólk sem óskar eftir alþjóðlegri vernd.

Ef ekki verður hægt að koma almennri búsetu í atvinnuhúsnæði undir einhvern tilgreindan hatt munu slökkvilið sitja uppi með mál af þessum toga í einhverskonar limbói, sem er óásættanlegt. Kröfur slökkviliða um úrbætur geta ekki byggt á samþykktum uppdráttum þar sem notkun húsnæðis er óheimil til búsetu. Því munu slökkvilið verða að meta sjálft hvaða úrbætur þarf að gera og verður þannig komið í þá stöðu að hanna nauðsynlegar eldvarnir sem það síðan ber ábyrgð á. Skráning breytinga og eldvarna verður tæplega skjalfest hjá byggingafulltrúum að óbreyttu og því lagaleg staða slökkviliðs gagnvart eigin eftirfylgni í kjölfar kröfugerðar vægast sagt í óvissu. Vert er að þetta sjónarhorn sé tilgreint í tillögnum á almennan hátt þannig að svigrúm sé til að útfæra þetta á skynsamlegan máta þegar kemur að breytingu á lögum og reglugerðum.

SHS telur mikilvægt að formfesta mögulega búsetu í atvinnuhúsnæði. Slík búseta er til staðar, hefur verið til staðar og fyrirséð að svo verði áfram. Í formfestingu þessa þarf að tryggja framkvæmdina á öllum stigum, svo sem varðandi skipulag, samþykkt og skráningu hjá byggingarfulltrúa, ásamt skjalfestingu og samþykkt teikninga sem liggja þá til grundvallar heimild til tímabundinnar búsetu. Þannig fái slökkviliðin heimildir til að fylgja eftir kröfum um brunavarnir út frá samþykktum teikningum.

8.2 Minnisblað SHS um úrskurð Héraðsdóm Reykjavíkur vegna aðgangsheimildar slökkviliðs að íbúðarhúsnæði

MINNISBLAÐ

Til: Jóns V. Matthíassonar, slökkviðsstjóra

Frá: Antoni B. Markússyni hrl.

Dags: 27. janúar 2023.

Efni: Úrskurður Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. Ö-49/2022.

I.

Að beiðni slökkviliðsstjóra hefur undirritaður tekið saman eftirfarandi minnisblað, en tilefni þess er niðurstaða Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. Ö-49/2022, þar sem kröfu forvarnarsviðs slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins um að verða veittur aðgangur að fasteiginni Holtsgötu 7, Reykjavík, sem byggt er sem íbúðarhúsnæði, á grundvelli dómsúrskurðar, sbr. 1. mgr. 20. gr. laga nr. 75/2000, um brunavarnir, var vísað frá dómi án kröfu.

II.

Eftir að hafa fengið upplýsingar um að brunavörnum væri verulega áfátt í Holtsgötu 7 í maí 2022 og að lífi og heilsu þeirra 26 leigjenda sem byggju í húsinu væri hugsanlega stefnt í hættu, fór forvarnarsvið þess á leit við eiganda fasteignarinnar að hann veitti starfsmönnum aðgang að húsnæðinu til að framkvæma nánari úttekt á brunavörnum í samræmi við eftirlitshlutverk sitt.

Þar sem eigandi Holtsgötu 7 var eingöngu reiðubúinn að veita starfsmönnum forvarnarsviðs aðgang að húsnæðinu með ákveðnum skilyrðum og frekari tilraunir til samstarfs á grundvelli meðalhófs voru að mati slökkviliðsins fullreynar var ákveðið að láta reyna á heimild sem því er fengin í 20. gr. laga nr. 75/2000 og fá úrskurð dómara til skoðunar og eftirlits, þar á meðal myndatöku inni í húsnæðinu. Beiðni þar um er dagsett 15. desember 2022.

III.

Í úrskurði Héraðsdóms Reykjavíkur, dags. 16. janúar sl., komst dómariinn að þeirri niðurstöðu og þá einkanlega út frá þeim ríku sjónarmiðum sem friðhelgi einkalífs, heimilis og fjölskyldu, er veitt vernd með í 1. mgr. 71. gr. stjórnarskár lýðveldisins Íslands, að nokkuð skorti á að í 1. mgr. 20. gr. laga nr. 75/2000 séu tiltekin þau skilyrði sem uppfylla þurfi svo unnt sé að meta hvort fallast beri á kröfu um úrskurð dómara um aðgang að íbúðarhúsnæði.

Orðrétt segir síðan í forsendum dómara:

„Við skoðun á lögskýringargögnum er ekki að finna nánari umfjöllun um ákvæðið, hvorki varðandi þau skilyrði sem uppfylla þurfi svo komi til beitingar þess, né málsmeðferð fyrir dómi. Að virtum sjónarmiðum um meðalhóf og kröfu sem gera verður

til skýrleika og vandaðs undirbúnings lagaheimilda sem varða réttindi af því tag sem hér eru til skoðunar, verður að telja ákvæði 1. mgr. 20. gr. laga nr. 75/2000 vera ófullnægjandi lagaheimild til að unnt sé að byggja á kröfu af því tagi sem sóknaraðili hefur sett fram. “

IV.

Með beiðni um dómsúrskurð sem beint var til Héraðsdóms Reykjavíkur í ofangreindu máli, var að því er undirritaður best veit, í fyrsta sinn látið reyna á heimild þá sem slökkviliðinu er fengin í 1. mgr. 20. gr. laga nr. 75/2000, um brunavarnir. Dómstólar hafa komist að þeirri niðurstöðu að heimildin sé ekki tæk til beitingar enda mæti ákvæðið ekki þeim kröfum sem gera verður til að teljast fullnægjandi lagaheimild. Það er afar mikilvægt að slökkvilið hafi heimild til að framkvæma skoðun í húsakynnum sem er samþykkt sem íbúðarhúsnæði ef rökstuddur grunur er uppi um að brunavörnum sé verulega áfátt þannig að lífi og heilsu einstaklinga sem þar hafa fasta búsetu kann að vera hættu búin. Þá er enn fremur mikilvægt að unnt sé að beita úrræðinu með sem skjótvirkustum hætti þannig að þeim markmiðum sem að er stefnt í þágu almennaheilla verði náð. Liður í því er að stytta til muna afgreiðslu í stjórnsýslulegum skilningi frá því sem nú er og láta dómstólum mat á því hvort um óvandaða stjórnsýsluhætti hafi verið um að ræða og málsmeðferðin þar með haldinn stjórnsýsluannmarka í afgreiðslunni sinni.

Virðingarfyllt,

Anton B. Markússon, hrl.

9. Viðauki 2

9.1 Eldri timburhús og skjalfesting brunavarna - Index aðferðin

Hægt er að meta brunavarnir húsa á mismunandi vegu. Í byggingarreglugerð er megináhersla lögð á öryggi fólks og taka ákvæði hennar nokkurt mið af því. Brunavarnir sem tryggja öryggi fólks hafa einnig í för með sér að eignavernd eykst verulega og að líkur á efnislegu tjóni minnka. Varnir húsnæðis fara einnig eftir því hvort og hvers konar starfsemi er stunduð þar ásamt því hvernig byggingin er hönnuð og byggð. Í húsnæði þar sem fólk býr, vakir og sefur.

Eldri hús falla undir þær reglugerðir sem í gildi voru þegar þær voru byggðar, svo lengi sem ekki hafi verið farið í stórfelldar breytingar á þeim síðan þá. Því þarf að meta brunaáhættu og brunavarnir eldri húsa á annan hátt en fram kemur í byggingarreglugerð.

Á undanförunum árum hafa orðið þó nokkrir brunar í eldri húsum og eldri timburhúsum á Íslandi og því hefur athygli beinst í auknum mæli að eldvörnum í slíkum húsum.

Árið 2005 var þróað verkfæri við Háskólann í Lundi í Svíþjóð þar sem sett var fram aðferðafræði til að meta eldvarnir í eldri húsum og menningarsögulegum byggingum þar í landi. Þarna var þróuð aðferð til að áætla ástand eldvarna með tölulegum gildum og þannig meta áhrif af einstökum aðgerðum á brunaáhættu byggingar.

Markmiðið með aðferðinni er að mat á brunavörnum sé hlutlægt og vel skráð, þannig að niðurstaðan sé sem mest óháð því hver framkvæmir matið. Einnig er aðferðin sett þannig fram að ekki á að þurfa mikla þekkingu á brunavörnum eða brunatæknilegum atriðum til að meta þá þætti sem fjallað er um. Þetta er sérlega mikilvægt þar sem eigendur bygginga eru oftast en ekki einkaaðilar og þarf matið því að vera skiljanlegt og hvetjandi til að bæta eldvarnir í húsnæðinu.

Í þessum bæklingi er sett fram íslensk staðfæring á aðferðinni þar sem tekið er tillit til íslenskra aðstæðna og tegunda bygginga. Aðferðinni er lýst á skýran hátt og er ætlunin þetta nýtist sem verkfæri fyrir t.d. iðnaðarmenn sem skoða eldvarnir í byggingum.

Aðferðin byggir á því að metin er brunahætta fyrir 16 þætti eldri bygginga. Hver þáttur er metinn og honum gefin einkunn eftir því hvernig hann uppfyllir kröfur um eldvarnir eða dregur úr eldi og útbreiðsluhættu elds. Því næst eru einkunnir allra þáttanna settar upp í töflu og þeim gefið ákveðið vægi. Með því að margfalda hverja einkunn við sitt vægi og leggja þær allar saman fæst að lokum ein niðurstöðutala eða stuðull, sem gefur vísbendingu um ástand byggingar með tilliti til eldhættu.

Reynt var að breyta einkunnum og stuðlum sem minnst, en þó reyndist nauðsynlegt að gera það í einstökum tilvikum í samræmi við íslenskan veruleika. T.d. er lítið um að hús héraðs séu hituð með olíu, gsi eða kolum en aftur á móti eru bárujárnsklædd hús lítt þekkt í Svíþjóð. Einnig leggjum við meiri áherslu á öryggi fólks, t.d. varðandi flóttaleiðir en sænska líkanið lagði hinsvegar meiri áherslu bygginganna sjálfra enda var tilgangur þessarar vinnu upphaflega að tryggja vend menninga-rminja.

Hér á eftir er farið yfir þessa 16 þætti sem skal meta ásamt leiðbeiningum við mat á einkunn hvers þáttar.

1. Fjarlægð í næstu byggingar

Fjarlægð í nærliggjandi húsu (metrar)	Einkunn
$F < 3$	0
$3 \leq F < 6$	2
$6 \leq F < 8$	3
$8 \leq F < 10$	4
$F \geq 10$ eða eldvarnaveggur milli húsanna (steinsteiptur veggur án opa sem nær upp fyrir þak)	5

2. Brunaviðvörðun

Mögulegar tegundir			
Vantar	Stakir reykskynjarar	Samtengdir reykskynjarar	Öryggiskerfi eða brunaviðvörðunarkerfi tengt vaktstöð
0	2	3	4

3. Gólfplötur á milli hæða

Lýsing	Möguleikar	
Holrými í gólfi eða eldnærandi einangrun	Já	Nei, gólfíð er brunahólfandi
Einkunn	1	4

4. Brunahólfandi hurðir að flóttaleiðum

Lýsing á hurð	Flokkun
Eldvarnarhurð (EI30) án glers	A
Eldvarnarhurð (EI30) með E30 gleri	B
Gegnheil tréhurð án glugga (glers)	C
Gegnheil tréhurð með glugga (gleri að hluta)	D
Tréhurð með holrýmum, án glugga	E
Tréhurð með holrýmum og með glugga (gleri að hluta)	F

Lýsing	Einkunn											
	A		B		C		D		E		F	
Flokkur	J	Ne	J	Ne	J	Ne	J	Ne	J	Ne	J	Ne
Reykþétti ng	á	i	á	i	á	i	á	i	á	i	á	i
Einkunn	5	2	4	2	3	2	2	1	1	0	0	0

5. Ástand raflagna

Lýsing	Möguleikar			
Er rafmagnstafla og raflagnir almennt í samræmi við gildandi kröfur?	Já	Já	Nei	Nei
Bilunarstraumrofi (lekaliði) í rafmagnstöflu	Já	Nei	Já	Nei
Einkunn	5	4	3	1

6. Yfirborð útveggja

Hluti brennanlegs efnis í útveggjum	Einkunn
> 40%	0
20 – 40%	2
< 20%	3
0%	5

7. Bil á milli glugga

Tegund glers	Flokkur
Einfalt gler	Q
Tvöfalt gler	R
Eldvarnargler (a.m.k. E30)	S

Lýsing	Möguleikar					
Lóðrétt fjarlægð milli glugga	F ≤ 1,2 m			F > 1,2 m		
Tegund glers skv. töflu	Q	R	S	Q	R	S
Einkunn A	0	3	5	3	5	5

Lýsing	Horn milli útveggja 90 °								
Lárétt fjarlægð milli glugga mælt frá kverk að glugga (m)				< 2 m			< 5		
							F		
Tegund glers				Q	R	S	Q	R	S
Einkunn B	1			1	4	5	4	3	5

Heildareinkunn vegna glugga	$0,70 \times A + 0,30 \times B$
-----------------------------	---------------------------------

8. Láréttar fjarlægðir í þakglugga

Brunamótstaða þakglugga	Flokkur
Hefðbundið gler	A
A.m.k. E 30	B
A.m.k. E 60	C

Tafla 8.2

Lýsing	Möguleikar					
Lárétt fjarlægð (m)	0 < 4 m (þök a.m.k. EI60)			4 m - 8 m (þök a.m.k. EI60)		
Brunamótstaða flokkur	A	B	C	A	B	C
Einkunn	0	2	4	1	3	5

9. Dót og drasl

Lýsing	Möguleikar	
Er eitthvert dót og drasl í stigagangieða göngum	Já	Nei
Einkunn	1	5

10. Ýmsar hættur

Lýsing	Möguleikar			
Sorptunnur, dót eða drasl eða gasgrill er geymt upp við húsið	Já		Nei	
Opið aðgengi utanaðkomandi inn í húsið	Já	Nei	Já	Nei
Einkunn	1	2	3	5

11. Flóttaleiðir

Ein flóttaleið	Flóttaleið auk aðalinngangs				
Einungis ein flóttaleið	Björgunar op (ef jarðhæð) eða björgunar-op og fellistigi (í ekki meira en 4,5 metra frá jörðu).	Litlar svalir (< 4 m ²) eða svalir með svalalokun.	Innbyggðar svalir af löggiltri stærð (4 m ²). Dýpt a.m.k. 1,6 metri.	Útkragandi svalir af löggiltri stærð og gerð með óbrennanlegri klæðningu undir svölum (4 m ²).	Tvennar dyr beint út (t.d. á jarðhæð). Annað stigahús eða utanáliggjandi stigi.
0	1	2	3	4	5

12. Vatnsúðakerfi

Möguleikar	Einkunn
Heildstætt viðurkennt vatnsúðakerfi eða misturkerfi fyrir alla bygginguna	5
Viðurkennt íbúðarslökkvikerfi/heimilissprinkler	4
Ekkert slökkvikerfi	0

13. Þakkantur og loftun þaks

Möguleikar	Einkunn
Þakkantur er útkragandi með þakloftun sem er beint fyrir ofan glugga (minna en 1 metra fjarlægð milli glugga og þakkants).	1
Þakkantur er útkragandi með þakloftun sem er fyrir ofan ofan glugga (yfir 1 metra en minna en 2 metra fjarlægð milli glugga og þakkants)	2
Þakkantur er útkragandi með þakloftun sem er fyrir ofan ofan glugga (meira en 2 metra fjarlægð milli glugga og þakkants). Þakkantur er útkragandi án loftunar óháð fjarlægð Þakkantur er ekki útkragandi en með þakloftun, óháð fjarlægð.	3
Þakkantur er ekki útkragandi. Engin þakloftun er í þakkantinum. Óháð fjarlægð milli glugga og þakkants.	5

14. Aðgengi slökkviliðs

Aðkomuleið slökkviliðs að byggingunni

Lýsing	Einkunn A		
	Já	Nei	
Aðgengileg leið sem slökkvibíll getur ekið og er a.m.k. 3 m breið, nær alla leið að byggingunni og er ávallt fær			
Fjarlægð í veg frá byggingu		< 50 m	≥ 50 m
	5	3	1

Aðstaða fyrir körfubíl

Lýsing	Fjarlægð frá staðsetningu björgunartækja	Einkunn C
Hægt að reisa lausan stiga við tvær eða fleiri hliðar byggingarinnar	< 50 m	5
	≥ 50 m	3
Hægt að reisa lausan stiga við eina hlið byggingarinnar	< 50 m	3
	≥ 50 m	2

Hvergi hægt að reisa lausan stiga við hlið byggingarinnar		0
-----------------------------------------------------------	--	---

Aðstaða fyrir lausa stiga

a. Lýsing	Fjarlægð frá staðsetningu björgunartækja	Einkunn C
Hægt að reisa lausan stiga við tvær eða fleiri hliðar byggingarinnar	< 50 m	5
	≥ 50 m	3
Hægt að reisa lausan stiga við eina hlið byggingarinnar	< 50 m	3
	≥ 50 m	2
Hvergi hægt að reisa lausan stiga við hlið byggingarinnar		0

Heildareinkunn vegna aðgengis slökkviliðs	$0,45 \times A + 0,35 \times B + 0,2 \times C$
-------------------------------------------	------------------------------------------------

15. Brunahólfun þakrýma

Gerð brunahólfunar upp í þakrými	Flokkur
Brunahólfað er upp í þakrými með brunahólfandi skilum (a.m.k. EI60) og eldvarnarhlara (a.m.k. EI30),	A
Brunahólfað er upp í þakrými með brunahólfandi skilum (a.m.k. EI60) en ekki með eldvarnarhlara (EI30)	B
Engin brunahólfun er upp í þakrými frá neðri rýmum	C

Brunahólfun upp í þakrými og innan þakrýma

Lýsing	Möguleikar							
Brunahólfunþakrýmis (stærð brunahólfs innan við 300 m ²)	Nei	Nei	Nei	Nei	Já	Já	Já	
Hólfun upp í þakrými	A	B	C		A	B	C	
Einkunn	4	3	0		5	4	1	

16. Klæðningar í flóttaleiðum

Tegundir klæðninga í flóttaleiðum	Tegundaflokkun
Múraður/steyptur veggur	A
Gífsplata (máluð)	A
Gífsplata (veggfóðuð)	B
Eldvarin spónaplata	B
Spónaplata máluð með eldvarnarmálningu	B
MDF plata	C
Timburklæðning (panill)	C
Krossviðarplata	C
Spónaplata	C
Spónaplata með veggfóðri	C

Efnisflokkar klæðninga	Einkunn
Flokkur A loft og veggir	5
Flokkur A loft, flokkur B veggir	4
Flokkur B loft og veggir	3
Flokkur B loft og flokkur C veggir	2
Flokkur C loft og veggir	1
Lægra en flokkur C og óflokkað	0

Niðurstöður

	E	S	E * S
Efnisþættir	Einkunn	Vigt	Margfeldi
1. Fjarlægðir í næstu byggingar		0,038	
2. Brunaviðvörðun		0,064	
3. Gólfplötur milli hæða		0,068	
4. Brunahólfandi hurðir að flóttaleiðum		0,067	
5. Ástand raflagna		0,031	
6. Yfirborð útveggja		0,052	
7. Bil á milli glugga		0,070	
8. Láréttar fjarlægðir í þakglugga		0,022	
9. Dót og drasl		0,090	
10. Sérstakar hættur		0,084	
11. Flóttaleiðir		0,061	
12. Vatnsúðakerfi		0,084	
13. Þakkantur og loftun þaks		0,052	
14. Aðgengi slökkviliðs		0,076	
15. Brunahólfun þakrýma		0,069	
16. Klæðningar í flóttaleiðum		0,072	
Samtals: áhættumatsstuðull:			

