



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Skrifstofa Alþingis - nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 7. nóvember 2023

2311005SA VRB/ KÓ
Málalykill: 00.63

Efni: Umsögn vegna frumvarps til laga um breytingum á ýmsum lögum vegna tímabundinna undanþága frá skipulags- og byggingarlöggjöf – mál nr. 314.

Vísað er til umsagnarbeiðni umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis, dags. 18. október 2023, um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna tímabundinna undanþága frá skipulags- og byggingarlöggjöf og skipulagi, 314. mál. Þá er og vísað til tölvuskeytis frá Alþingi, dags. 30. október s.l., þar sem veittur var aukinn frestur til 7. nóvember til þess að skila umsögn þessari.

Frumvarpið var upphaflega lagt fram á 153. löggjafarþingi, sbr. mál nr. 1028. Sambandið skilaði [umsögn](#) sinni, dags. 23. maí 2023, og mætti fyrir þingnefndina. Er frumvarpið nú lagt fram í annað sinn, nánast efnislega óbreytt.

Sambandið tekur fram að í umsögn sinni á síðasta löggjafarþingi var farið ítarlega yfir þau álitaeftni sem að mati sambandsins þyrfti að skoða betur út frá hagsmunum sveitarfélaga. Í fyrirbyggjandi frumvarpi kemur eftirfarandi orðrétt fram: „Þá var tekið tillit til þeirra athugasemda sem fram komu í umsögnum um frumvarpið til umhverfis- og samgöngunefndar við meðferð málsins á 153. löggjafarþingi (þskj. 1637, 1028. mál).“

Sambandið bendir á að ekki verður séð að með frumvarpi því sem nú er til umfjöllunar hafi álitaeftnum sveitarfélaga almennt verið svarað né sjónarmiðum mætt, ef frá er talin sú breyting er varðar aukinn frestur fyrir sveitarfélög til þess að skila umsögn sinni. Skipulagsstofnun hefur nú heimild til þess að framlengja frest um tvær vikur komi fram beiðni frá sveitarfélagi þess efnis.

Auk framangreinds byggir sambandið á eftirfarandi sjónarmiðum varðandi ákvæði frumvarpsins.

Almennt um frumvarpið, skipulagshlutverk sveitarfélaga og sjálfstjórnarrétt þeirra.

Frumvarpið hefur það að markmiði að bregðast við bráðavanda í húsnæðismálum umsækjenda um alþjóðlega vernd sem stjórnvöld standa frammi fyrir.

Í frumvarpinu er lagt til að Skipulagsstofnun geti veitt tímabundna undanþágu frá almennum skilyrðum og ferlum gildandi löggjafar á sviði mannvirkja og skipulags, sem og skipulags hlutaðeigandi sveitarfélags, til að heimila til bráðabirgða breytta notkun húsnæðis til búsetu. Ferlið gerir m.a. ráð fyrir því, að tilteknum skilyrðum uppfylltum, að ekki þurfi að afla byggingarleyfis fyrir breyttri notkun hlutaðeigandi húsnæðis né að ráðast þurfi í breytingar á aðal- eða deiliskipulagi hlutaðeigandi sveitarfélags. Samkvæmt frumvarpinu er um bráðabirgðaákvæði að ræða og fellur heimildin úr gildi hinn 1. júní 2025.

Um hlutverk Sambands Íslenskra sveitarfélaga er fjallað í [stefnumörkun sambandsins](#) fyrir árin 2022-2026. Kemur þar fram að sambandið hafi það lögbundna hlutverk að vera málsvari allra sveitarfélaga í samskiptum við ríkið og gæta hagsmuna þeirra í hvívetna.

Í hagsmunagæslu sambandsins eru ávallt tiltekin leiðarljós sem horft er til. Einn af grundvallarþáttum hagsmunagæslunnar er sá að standa vörð um sjálfstjórnarrétt sveitarstjórna. Er skipulagsvaldið einn af hornsteinum sjálfstjórnarréttar sveitarfélaganna sem skal virða, sem nær til alls lands sem og haf- og strandsvæða.

Þá er og lögð áhersla á að allar tillögur ríkisins að stefnumarkandi ákvörðunum, s.s. lagafrumvörp og reglugerðir sem kunna að hafa fjárhagsleg áhrif á sveitarfélög verði vandlega kostnaðarmetnar og tilgreint hvernig útgjöld verði fjármögnuð

Út frá þessum leiðarljósum og meginreglum í stefnumörkun hefur sambandið jafnan lagt áherslu á það gagnvart ráðuneyti og Alþingi að fara verði afar gætilega í því að leggja til lagabreytingar sem skerða skipulagsvald sveitarfélaga. Tillögur í þá veru hafa verið allmargar á undanförunum árum en undantekningarlítið mætt andstöðu bæði á sveitarstjórnarstigi og á Alþingi. Fyrir því eru ríkar ástæður.

Enda þótt markmið frumvarpsins séu skýr er ljóst er að frumvarpið felur í sér veruleg frávik frá ákvæðum skipulagslaga m.a. um útgáfu byggingarleyfis og meginreglum laganna þegar kemur að breytingum á aðal- eða deiliskipulagi hlutaðeigandi sveitarfélags. Hefur frumvarpið þannig í för með sér afar íþyngjandi inngrip í skipulagsvald viðkomandi sveitarfélaga, með ófyrirséðum afleiðingum hvað varðar fordæmisgildi slíkrar löggjafar.

Athugasemdir við einstaka ákvæði frumvarpsins.

a) Málsmeðferð, synjun á undanþágu o.fl.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að eitt af skilyrðum fyrir veitingu undanþágu sé að sveitarfélag leggist ekki gegn veitingu hennar með umsögn sinni, sbr. g liður 1. mgr. 3. og 4. gr. frumvarpsins. Í greinargerð er tekið fram að: „lagt sé til grundvallar að Skipulagsstofnun synji um undanþágu mæli hlutaðeigandi sveitarfélag gegn veitingu hennar í umsögn sinni.“ Með hliðsjón af orðalagi í greinargerð er gengið út frá því að Skipulagsstofnun beri fortakslaust að synja um veitingu undanþágu leggist sveitarfélag gegn veitingu hennar með umsögn sinni.

Í ljósi umfjöllunar í greinargerð bendir sambandið á að taka má fram í ákvæðum frumvarpsins með skýrum hætti að sveitarfélagi hafi *neitunarvald* þegar kemur að veitingu undanþágu. Er það ekki síður mikilvægt þar sem ákvörðun um veitingu undanþágu af hálfu Skipulagsstofnunar er endanleg á stjórnsýslustigi. Ef það kemur til álita að samþykkja frumvarpið gerir sambandið því eftirfarandi tillögu að breytingu sem felur í sér að bæta má við eftirfarandi málslíð framan við 4. mgr. 3. og 4. gr. [*rauður texti er leturbreyting höf.*]:

*„Leggist sveitarfélag gegn veitingu undanþágu í umsögn sinni, sbr. g liður 1. mgr. 3. og 4. gr., ber Skipulagsstofnun fortakslaust að synja beiðni Vinnumálastofnunar um veitingu á undanþágu. Skipulagsstofnun getur **einnig að eigin frumkvæði** synjað um undanþágu skv. 1. mgr. þegar heildstætt mat á aðstæðum mælis gegn veitingu hennar. Áður en til synjunar kemur samkvæmt ákvæði þessu skal afla umsagnar viðeigandi stjórnvalda, svo sem Vinnumálastofnunar, hlutaðeigandi sveitarfélags eða Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, um þær aðstæður og sjónarmið sem liggja til grundvallar matinu, eftir því sem þörf er á“*

Þá er ekki fyllilega ljóst af ákvæðum frumvarpsins, sbr. 5. mgr. 3. og 4. gr., hvort bera þurfi synjun Skipulagsstofnunar, á grundvelli þess eins að sveitarfélag leggst gegn veitingu undanþágu í umsögn sinni, undir ráðherra til staðfestingar. Ef svo er, þá má velta því upp hvort slík málsmeðferð sé til þess fallin að draga úr neitunarvaldi sveitarfélaga. Ef svo er leggst sambandið gegn þeirri málsmeðferð og leggur til á ný að nauðsynlegar breytingar verði gerðar á frumvarpinu til að taka af allan vafa þar um.

b) Frestur sveitarfélaga til þess að veita umsögn sína.

Í umsögn sambandsins á síðasta löggjafarþingi var skýrt tekið fram að ekki væri raunhæft að veita hlutaðeigandi sveitarfélagi tveggja vikna frest til þess að veita umsögn sína, talið frá því tímamarki þegar beiðni um umsögn berst frá Skipulagsstofnun, sbr. 3. mgr. 3. og 4. gr. frumvarpsins.

Taldi sambandið að frestur þessi væri of skammur í margs konar tilliti, einkum út frá stjórnsýslu og verkferlum innan starfsemi sérhvers sveitarfélags. Tók sambandið undir sjónarmið sveitarfélaga í þessum efnum og lagði áherslu á að þessu yrði breytt.

Af frumvarpi því sem nú er til meðferðar má sjá að gerð var efnisleg breyting á þessu ákvæði. Segja má að um sé að ræða eina sjónarmið sveitarfélaga sem tekið var tillit til þar sem aðrar breytingar virðast einkum lúta að orðalagi og/eða samráði þegar kemur að setningu reglugerða. Í frumvarpinu er nú komin inn heimild fyrir Skipulagsstofnun til þess að framlengja frest í allt að tvær vikur, komi fram beiðni þar um frá sveitarfélagi. Getur frestur þannig í heild numið allt að fjórum vikum, talið frá því tímamarki þegar beiðni barst til sveitarfélagsins frá Skipulagsstofnun. Sambandið tekur fram að breyting þessi er til bóta, en velta má því upp hvort ekki sé rétt að hafa heimildina þannig að unnt sé að framlengja í fjórar vikur, sbr. m.a. umsögn SSH.

c) Viðmið skilyrða óljós og opin.

Sambandið bendir á að ákvæði frumvarpsins kveða ekki nægjanleg skýrt á um viðmið skilyrða sem tilgreind eru í 1. mgr. 3. og 4. gr. frumvarpsins, einkum b og f liður. Gera þarf þá kröfu að löggjöf sem kveður á um slíkar undanþágur frá ákvæðum laga sé skýr um efni sitt, sérstaklega þegar kemur að útfærslu og umfangi slíkra skerðinga. Stuðlar slíkt að auknum fyrirsjáanleika ásamt því að koma í veg fyrir óvissu síðar meir. Aukinn skýrleiki hlýtur að vera til hagsbóta fyrir alla hlutaðeigandi aðila, sér í lagi þá hópa einstaklinga sem frumvarpið fjallar um. Er vísað til annarra umsagna hvað þetta varðar, t.d. umsagnar SSH.

d) Tilkynning um breytta notkun húsnæðis.

Sambandið bendir enn og aftur á að frumvarpið gerir ráð fyrir því að sveitarfélög tilkynni hagaðilum um breytta notkun húsnæðis, sbr. 7. mgr. 3. og 4. gr. frumvarpsins. Enginn rökstuðningur er í greinargerð um ástæður og nauðsyn þessa fyrirkomulags tilkynninga, sem verður að teljast frávik frá almennum reglum í ljósi þess að það er Skipulagsstofnun sem fer með leyfisvaldið.

Hljóta að vakna spurningar um lögfylgjur slíkra tilkynninga t.d. gagnvart sveitarfélögum, þ.m.t. ef þær eru ekki sendar. Tekið er undir sjónarmið í umsögnum annarra sveitarfélaga hvað þetta varðar.

e) Bráðabirgðaákvæði, gildistími o.fl.

Ljóst er að frumvarpið gerir ráð fyrir því að um sé að ræða tímabundið ástand þar sem undanþáguheimildir munu falla úr gildi hinn 1. júní 2025, sbr. 12. mgr. 3 og 4. gr. frumvarpsins. Bent er á í þessu sambandi að reynslan sýnir að sú hættu er óhjákvæmilega til staðar að bráðabirgðaákvæði sem þessi kunni að festast í sessi.

Þess ber að geta að umsögn þessi er sett fram miðað við að um sé að ræða tímabundið ástand og má þegar af þeim sökum einnig velta því upp hvort tilvitnaður bráðavandi, sem frumvarpið byggir á, sé enn til staðar.

Ennfremur má benda að fyrirfram virðist vera nokkuð ljóst að málsmeðferð frumvarpsins rúmist varla innan gildistíma frumvarpsins, a.m.k. alls ekki ef miðað er við að sótt verði um leyfi til búsetu til frambúðar og e.a. skyldu til rýmingar húsnæðis fái ekki tilskilin leyfi þar um, sbr. 6. mgr. 3. og 4. gr. frumvarpsins. Þannig hljóta rök að hníga til þess að bráðabirgðaákvæðin, verði þau að lögum, verði framlengd með ófyrirséðum afleiðingum og með tilheyrandi óvissu fyrir sveitarfélögin.

Kostnaðaráhrif o.fl.

Sambandið bendir á að frumvarpið var ekki kostnaðarmetið gagnvart sveitarfélögum þrátt fyrir lagafyrirmæli þar um í 129. gr. laga nr. 138/2011.

Í 6. kafla frumvarpsins kemur fram að: „*Þær tillögur sem lagðar eru til með frumvarpinu hafa ekki bein fjárhagsleg áhrif...*“ en að sama skapi kemur fram að breytingar geti: „*aftur á móti haft í för með sér afleiddan kostnað...*“. Hvergi er vikið að mögulegum auknum útgjöldum fyrir sveitarfélög vegna þessa.

Sambandið tekur undir þau sjónarmið sem er að finna í fyrirliggjandi umsögnum sveitarfélaga og varðar kostnað. Í öllu falli hlýtur að vera til staðar ákveðin óvissa fyrir sveitarfélög hvað varðar áhrif frumvarpsins í heild á starfsemi þeirra, þ.m.t. varðandi kostnað, einkum ef áhyggjur sveitarfélaga raungerast og bráðabirgðaákvæðin festast í sessi um ókomin ár.

Að áliti sambandsins er enginn vafi á því að ákvæði frumvarpsins muni hafa áhrif á hagsmunum sveitarfélaga og lögbundin verkefni þeirra. Þegar af þeim sökum verður að telja að ráðuneytinu hafi borið strax í upphafi að hafa samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga um mat á áhrifum þess. Það var ekki gert.

Telur sambandið að nauðsynlegt sé á þessu stigi málsins að greina áhrif frumvarpsins m.t.t. kostnaðaráhrifa.

Niðurlag.

Samband Íslenskra sveitarfélaga tekur undir mikilvægi þess að stjórnvöld og ríki gangi í takt þegar kemur að því að grípa til viðeigandi aðgerða í tengslum við málefni umsækjenda um alþjóðlega vernd. Frumvarpið er tilraun til þess að bregðast við bráðavanda í húsnæðismálum fyrir tilvitnaðan hóp. Engu að síður væntir sambandið þess að í umfjöllun umhverfis- og samgöngunefndar um frumvarpið verði því gefið verulegt vægi að sveitarfélögin hafa lögbundið skipulagshlutverk og að skipulagsvald þeirra er hornsteinn sjálfstjórnarréttar sveitarfélaga.


Fyrirkomulag frumvarpsins gerir í raun ráð fyrir því að gengið sé tímabundið fram hjá skipulagsvaldi sveitarfélaga. Ef meirihluti nefndarinnar telur koma til álita að samþykka frumvarpið er nauðsynlegt að þingleg meðferð þess taki mið af þeim sjónarmiðum sem þegar hafa verið lögð fram í fyrirbyggjandi umsögnum við frumvarpið, bæði af hálfu sveitarfélaga, samtaka þeirra auk framangreindra sjónarmiða sambandsins.

Einnig þarf að rökstyðja mun betur en gert er í greinargerð umfang viðmiða í tilvikum þar sem veitt er undanþága frá skýrum ákvæðum skipulagslaga ásamt því að taka fram með skýrari hætti í ákvæðum frumvarpsins að sveitarfélög hafi neitunarvald með umsögn sinni.

Fulltrúar sambandsins eru reiðubúnir að mæta á fund nefndarinnar til að eiga frekara samtal um málið.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA


Valgerður Rún Benediktsdóttir
sviðsstjóri lögfræði- og velferðarsviðs