Alþingi
Erindi nr. Þ 138/1465
komudagur 26.3.2010

Nefndasviðs Alþingis
v. Umhverfisnefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík.

Athugasemdir Félags húsgagna- og innanhússarkitekta (FHI) við drög að frumvörpum til laga um mannvirki og skipulagslaga.

I. Inngangur.

Þann 10. mars sl. barst FHI umsagnarbeiðni umhverfisnefndar Alþingis vegna fram kominna frumvarpa til laga um mannvirki, skipulagslaga og laga um breytingu á lögum um brunavarnir.

Á árinu 2006 gerði félagið athugasemdir við drög umhverfisráðuneytisins að frumvörpum til laga um mannvirki og skipulagslaga og eru núverandi athugasemdir að mestu í samræmið við þær athugasemdir.

Félagið hyggst ekki gera sérstakar athugasemdir við síðastnefnda frumvarpið sem umsagnarbeiðnin varðaði, en hér að neðan er að finna athugasemdir FHI við tvö fyrrnefndu frumvörpin.

II. Frumvarp til laga um mannvirki (mál nr. 426).

A. Almennt.

FHI lýsir almennt áhyggjum af aukinni eftirlitsvæðingu á sviði mannvirkjagerðar. Félagið deilir með höfundum því markmiði laganna að stuðla að öryggi á þessu sviði en telur í sumum tilvikum verið að leysa vanda sem hvorki er til staðar né fyrirsjáanlegur, en í öðrum verið að leysa mál sem markaðurinn sé a.m.k. jafn vel til þess fallinn að leysa án sérstaks tilkostnaðar. Annars eru réttindamál hönnuða sá þáttur þar sem FHI telur helst að pottur sé brotinn í drögunum, þar sem fest er í sessi nokkurs konar lénskerfi þeirra hönnuða sem nú hafa rétt til að leggja fyrir aðaluppdrætti. Þannig þurfa aðrir hönnuðir sem oft hafa meiri fagþekkingu á tilteknum sviðum hönnunar - án undantekninga - atbeina framangreindra hönnuða til að geta starfað sjálfstætt að verkum þar sem aðeins reynir á sérþekkingu á þeirra fagsviði. Sá atbeini er sjaldnast ókeypis og leggst á endanum á neytendur.

B. Einstök ákvæði.

<u>3. gr.</u>
Hlutauppdrátt vantar í skilgreiningar væri tekið tillit til athugasemda við 21. gr. hér að neðan.

<u>6. gr.</u>

Lagt er til að orðalagi verði breytt með þeim hætti að þess verði ekki krafist að forstjóri hafi "háskólamenntun" heldur "menntun á háskólastigi". Um þetta atriði vísast til skýrslu sem FHI lét útbúa um menntun innanhússarkitekt og samanburðarhópa sem sýnir að ekki er einhlítt hvað er talið háskóli og hvað ekki og hvort fagmenntun á hönnunarsviðinu er efnismeiri í tilteknum tegundum skóla fremur en öðrum. Æskilegra viðmið væri menntun sem stúdentspróf eða sambærilega gráðu þarf til að hafa aðgang að, þ.e. nám á háskólastigi.

8. gr.
Í ljósi ábyrgðar byggingarfulltrúa skv. 8. og 10. gr. draganna, þ.e. að fara yfir aðaluppdrætti og meta lögmæti þeirra, virðist óeðlilegt að hönnuðir sem ekki hafa leyfi til að leggja inn slíka uppdrætti skv. 25. gr. geti sinnt slíku starfi. 3. mgr. 8. gr. er hins vegar fortakslaus um að allir þeir sem hafa löggildingu sem hönnuðir skv. 25. gr. uppfylli hæfisskilyrði 8. gr. FHI teldi eðlilegra að þeir einir gætu gegnt starfi byggingarfulltrúa sem hefðu löggildingu til að leggja fram aðaluppdrætti, en að sá hópur yrði stækkaður, sbr. athugasemdir við 25. gr. hér að neðan.

9. gr.
Orðalag síðasta málsliðar 1. mgr. virðist full opið og órætt og ástæða kann að vera til að setja skýrari ramma utan um þá heimild ráðherra sem þar er rætt um. Þá virðist eðlilegt ef heimild af þessu tagi er veitt að gera kröfu um að reyndarteikningum sé skilað til byggingaryfirvalda, jafnvel þótt leyfi hafi ekki þurft fyrir framkvæmdinni. Er þá einkum litið til hagsmuna hugsanlegra kaupanda mannvirkis sem breytt hefur verið án leyfis á grundvelli reglugerðarinnar.

Í ljósi fenginnar reynslu verður að telja ákvæði 4. mgr. ótækt eins og það stendur. Ljóst er að oft hefur tekið mánuði, jafnvel ár, að fá niðurstöðu frá úrskurðarnefnd skipulags- og byggingarmála, í bága við gildandi lög. Ekkert er fram komið sem gefur tilefni til að ætla að tímamörkum 4. mgr. verði fylgt af nefndinni fremur en öðrum tímamörkum sem um starfsemi hennar gilda. Hagsmunir af því að fá úrlausn skv. 4. mgr. geta verið afar ríkir og ótækt er að hennar þurfi að bíða lengur en mgr. kveður á um. Þ.a.l. þarf að tryggja með einhverjum traustum hætti lögmælta úrlausn á lögmæltum tíma.

12. gr.
Eðlilegra virðist að kostnaður vegna sérstakra prófana hvíli á yfirvöldum byggingaryfirvalda eins og annar eftirlitskostnaður, enda hætt við að úrræði af þessu tagi kunni að verða ofnotað ef seilast má með tillögðum hætti í vasa umsækjanda. Hugtakið "rökstuddur grunur" kann að vera of veikt til að vera raunverulegur hemill á ofnotkun úrræðisins. Tæk málamiðlun kynni að vera að viðkomandi byggingaryfirvöld bæru kostnaðinn ef hinn "rökstuddi grunur" um lagakröfur séu ekki uppfylltar reynist ekki réttur en umsækjandi ef hann reynist réttur. Ókosturinn við þá leið er hins vegar sá að freistingin fyrir byggingaryfirvöld til að finna ágalla þar sem litlir eða engir eru kynni að verða hlutlægninni yfirsterkari.

15. gr.
Hin algera ábyrgð eiganda í þessu ákvæði er í algeru ósamræmi við drögin að öðru leyti. Drögin ganga út frá miklum kröfum til menntunar hönnuða til að þeir megi sinna starfi sínu. Þau ganga út frá umfangsmiklu sérfræðieftirliti með hönnunargögnum og framkvæmdum á öllum stigum. Í ljósi allrar þeirrar sérfræðiþekkingar sem drögin leggja til grundvallar sem nauðsynlega við hönnunarvinnu virðist ómögulegt að eigandi hafi þekkingu og þ.a.l. möguleika á að axla þá ábyrgð sem ákvæðið leggur á hann. Mun eðlilegra virðist að hönnuðir beri ábyrgð á hönnun hver á sínu sviði, enda eru gerðar ríkar kröfur til trygginga þeirra valdi þeir tjóni í starfi sínu. Vart verður séð að lögbundin ráðning byggingarstjóra sé eiganda til

umtalsverðra hagsbóta, enda léttir sú ráðning ekki lögboðinni ábyrgð af eigandanum og eigandinn hefur ekkert meiri þekkingu til að fylgjast með störfum byggingarstjórans en hönnuðanna. Hvað þetta atriði varðar virðast lögin einkum hafa í huga þá aðstöðu að byggingarfyrirtæki séu eigendur í skilningi ákvæðisins frekar en einstaklingar. Slíkt er hins vegar fjarri því að vera algilt.

Sé hugmyndin með þessu ákvæði að létta af byggingaryfirvöldum ábyrgð á lögmæti þeirrar stjórnsýsluákvörðunar sem veiting byggingarleyfis er, er hugmyndin að sjálfsögðu algerlega ótæk. Ef eigandi mannvirkis getur hvorki treyst því að hönnuðir eða byggingarstjóri beri ábyrgð á sinni vinnu, né byggingaryfirvöld á sínum ákvörðunum, er það slík fjárhagsleg áhætta fyrir einstaklinga að ráðast í byggingarframkvæmdir að vart verður við unað.

21. gr.
Í b-lið er ekkert tillit tekið til þess að Arkitektar og byggingarfræðingar útskrifast af ólíkum "línum". Þannig eru t.a.m.starfandi arkitektar sem t.a.m. hafa aldrei lært mannvirkjahönnun heldur einungis skipulagsarkitektúr. Þrengja þyrfti umræddar skilgreiningar í þessari grein.

Einkennilegt er að sérfræðingar innan fjölmargra hönnunargreina, t.a.m. innanhússarkitektar, geta ekki orðið skoðunarmenn, ekki einu sinni á sínum fagsviðum. Sú niðurstaða virðist órökstyðjanleg.

22. gr.
Tilvísun til viðurkenndra venja og staðla í 1. mgr. virðist sérstaklega vel fallin til misnotkunar af hálfu byggingaryfirvald. Eðlilegt og fullnægjandi virðist að vísa til ákvæða laga og reglugerða, enda á lögstjórnarreglan (rule of law) að gilda sviði mannvirkjagerðar með sama hætti og á öðrum réttarsviðum. Framkvæmdavaldinu ætti ekki að reynast ofverk að færa í reglugerðarákvæði þær venjur og staðla sem það telur fyrir hendi.

Lagt er til að í upptalningu uppdrátta í 2. mgr. verði bætt flokknum "hlutauppdrættir", en sá flokkur er hefðbundinn á Norðurlöndum, sbr. t.a.m. Danmörku (BPS – publikation nr. 21, fælles tegningsprincipper). Um er að ræða uppdrætti í hlutföllunum 1:20 af grunnmynd, sneiðingum og útliti. Uppdrættirnir sýna ákveðna hluta mannvirkis, svo sem einstök rými, stiga, handrið, glugga og hurðir, ásamt tilvitnun í deiliuppdrætti eftir því sem við á. Hlutauppdrættir falla þannig á milli séruppdrátta og deiliuppdrátta.

23. gr.
Sá fyrirvari í 2. mgr. að ábyrgð hönnuða gagnvart eiganda mannvirkis eigi þá aðeins við að verklýsingum og skriflegum fyrirmælum hafi verið fylgt virðist til þess fallin að valda miklum sönnunarvanda. Ekki er gert ráð fyrir því að slíkum gögnum sé skilað til byggingaryfirvalda sem haldi þeim til haga og því virðist fast að því ómögulegt að sannreyna hvort gögnin hafi verið unnin og afhent framkvæmdaraðilum. Ekki er hér lögð til tiltekin lausn, en athygli vakin á vandanum.

24. gr.
Sú spurning hlýtur að vakna við lestur þessarar greinar hvaðan þörf fyrir löggjöf um þetta atriði komi? Greinin eins og hún stendur endurspeglar algera vantrú á markaðslögmálum á þeim vettvangi sem hún fjallar um. Hér er um að ræða að því er virðist algerlega ónauðsynlega skrifræðisvæðingu með auknum kostnaði sem verkkaupar hljóta á endanum að bera. Ákvæðið virðist helst til þess fallið að skapa eftirlitsverkfræðingum og –stofnunum vinnu.

25. gr.
Í greinargerð með þessari grein kemur fram að efnislega sé ekki verið að breyta ákvæðum hennar frá núgildandi lögum. Þannig sé ekki gerð breyting á réttindum hönnuða til að leggja fram þá uppdrætti sem um er fjallað. Gera verður alvarlegar athugasemdir við þetta markmið og þ.a.l. efni greinarinnar sem slíkt, þar sem núgildandi lög (48. og 49.gr. skipulags- og byggingarlaga) skipa rétttindum hönnuða með algerlega óviðunandi hætti sem skortir öll innri rök. Þannig hafa ákveðnar hönnunarstéttir réttindi sem eru í engu samræmið við menntun þeirra og aðrar skortir réttindi sem menntun þeirra ætti að gefa tilefni til. Kemur þetta einkum fram þannig að réttindi endurspegla ekki námslengd og hins vegar þannig að þau endurspegla ekki inntak námsins. Það er þannig algerlega óviðunandi að arkitekt sem t.a.m. hefur stundað nám sitt á skipulagslínu í arkitektaskóla hafi rétt á að leggja fram aðaluppdrætti sem einungis varða innra skipulag byggingar, en innanhúsarkitektar megi ekki leggja fram slíka aðaluppdrætti. FHI hefur áður þegar breytingar á skipulags- og byggingalögum hafa verið til umfjöllunar í viðkomandi ráðuneyti, sent erindi þar sem lagt er til að aðaluppdráttum verði skipt í fleiri flokka og innanhússarkitektum gert kleift að leggja fram aðaluppdrætti sem einungis varða innra skipulag bygginga, rétt eins og landslagsarkitektar ættu að geta lagt fram aðaluppdrætti sem einungis snerta breytingar á lóð. Er vísað til þeirra tillagna og farið fram á að þær fái frekari skoðun, enda er núverandi fyrirkomulag einungis skiljanlegt sem afsprengi árangursríkrar baráttu tiltekinna hönnunarstétta til að tryggja hagsmuni sína, ekki neytenda. Engin efnisleg rök hafa komið fram sem réttlætt geta núverandi skipan og þau er vissulega ekki að finna í greinargerð með framlögðu frumvarpi. Sama má segja um vægi starfsreynslu og menntunar í greininni. Þar gætir ónákvæmni og misræmis sem illa fær staðist gagnrýna skoðun.

Þrátt fyrir það sem að ofan er sagt, þykir rétt að gera eftirfarandi athugasemdir við orðalag greinarinnar eins og hún stendur í drögunum:

Í a lið er enginn greinarmunur gerður á arkitektum eða byggingarfræðingum eftir því af hvaða "línum" þeir hafa útskrifast. Sumir arkitektar hafa t.a.m. útskrifast af skipulagslínu eða húsgagnalínu en hafa samt öll réttindi skv. þessari grein. Eins eru byggingarfræðingar sumir með "anlegg" eða "udförelsesretningen" sem sérsvið. Loks er uppdráttur af skipulagi lóðar hluti af aðaluppdrætti, afstöðumynd (1:500) og lóð sýnd á grunnmynd (1:100). Þannig væri réttara að orðlag liðarins væri: "Arkitektar og byggingarfræðingar geta fengið löggildingu til að gera aðaluppdrætti auk sér-, hluta- og deiliuppdrátta, hver á sínu sviði."

Loks óskar félagið eftir því að fá að koma fyrir umhverfisnefnd og gera frekari grein fyrir sínum tillögum um það hvernig aðaluppdráttum skuli skipt upp þannig að hagsmunum húsbyggjenda sé sem best þjónað og jafnræðis gætt á milli hönnuða.

25. gr.
Mikil óánægja hefur komið fram með að allir hönnuðir, óháð sérsviði, taki sama próf, sbr. b-lið, óháð verksviði. Virðist sú óánægja ekki tilefnislaus. Reynslutímakröfur b-liðar virðast einnig gagnrýniverðar, enda ekki ljóst hvers vegna byggingarfræðingar þurfi lengri reynslutíma en arkitektar, þegar það viðhorf er útbreitt að þeirra nám sé "praktískara" en arkitekta sem þurfi lengri tíma til að læra að beita fræðiþekkingu sinni á raunveruleg verkefni. Þá verður ekki betur séð en krafa sem gerð er um a.m.k. eins árs starfsreynslu hérlendis sé brot ákvæðum EES samningsins um frjálst flæði fólks og staðfesturétt. Þá sætir furðu að gera þurfi grein fyrir verkefnum unnum á reynslutímanum þegar hvergi eru gerðar neinar efnislegar kröfur til þeirra verkefna í drögunum.

28. gr.
Algerlega er óskiljanlegt að innanhússarkitektar geti ekki verið byggingastjórar við t.d. breytingar innanhúss eða landslagsarkitektar við lóðaframkvæmdir, sbr. 3. mgr.

III. Frumvarp til skipulagslaga (mál nr. 425).

A. Almennt.

Utan eins, hefur FHI ákveðið að gera ekki athugasemdir við einstök ákvæði þessara laga heldur aðeins almennar athugasemdir við það hvernig skipulagi er skipt upp. Telur félagið tilefni til að skipta því upp frekar með eftirfarandi hætti:

Aðalskipulag: Eins og það er skilgreint í drögunum.
Sérskipulag: Nær yfir einstök hverfi innan aðalskipulags. Nánari útfærsla á aðalskipulagi.
Hlutaskipulag: Nær yfir götureit. Nánari útfærsla á sérskipulagi.
Deiliskipulag: breytist og nær einungis yfir eina eða fáar samhangandi lóðir. Nánari útfærsla á hlutaskipulagi. Hæðar- og mæliblöð sem ekki eru skilgreind í lögum féllu einnig undir deiliskipulag, en þau eru ekki skilgreind í gildandi lögum né fyrirliggjandi drögum. Þannig er óvíst um lagastöðu hæðar- og mæliblaða þegar þau eru gefin út eftir að deiliskipulag hefur verið auglýst og samþykkt.

Með ofangreindum skiptingu væri komið í veg fyrir að verið væri að gera "deiliskipulag innan deiliskipulags". Mörg dæmi eru um deiliskipulagsbreytingar þar sem gerð er breyting á einni lóð innan stærra deiliskipulags án þess að sjálfu deiliskipulaginu sé breytt. Á þann hátt hafa orðið til mörg deiliskipulög undir (aðal) deiliskipulaginu.

B. Einstök ákvæði.

7. gr.

Í 5. mgr. er kveðið á um það hverjir geti uppfyllt skilyrði til að vera skipulagsfulltrúi. Í 2. tl. eru tilgreindir hverjir aðrir en skipulagsfræðingar geti gegnt þeim starfa. Þar eru tilgreindir hönnuðir sem þurfa að hafa "sérhæft sig á sviði skipulagsmála í námi eða með starfsreynslu. Athygli vekur að á meðal umræddra hönnuða er innanússarkitekta ekki að finna, en þeir teljast einmitt gjaldgengir til starfans skv. gildandi skipulagsreglugerð. Þeir eru þannig sviptir möguleika sínum á að gegna starfi skipulagsfulltrúa án rökstuðnings þar að lútandi. Skv. frumvarpinu geta hönnuðir fengið réttindi til að vera skipulagsfulltrúar sem alls enga menntun hafa fengið á sviði skipulagsmála heldur einungis með starfsreynslu, svo sem arkitektar af öðrum "línum" en skipulagslínu, rafmagnstæknifræðingar, vélaverkfræðingar o.s.frv. Slíkir aðilar geta einungis hafa öðlast hæfni sína til að gegna starfi skipulagsfulltrúa með viðeigandi starfsreynslu. Í ljósi þessa verður ekki með nokkru móti séð að rök standi til þess að taka innanhússarkitekta úr hópi þerra sem orðið geta skipulagsfulltrúar að starfsreynsluskilyrðum uppfylltum og hlýtur það að orka tvímælis hvort slíkt samræmist grundvallarsjónarmiðum um jafnræði og atvinnufrelsi.