



Reykjavík, 23.1.2018

Umsögn Öryrkjabandalags Íslands um tillögu til þingsályktunar um byggingu 5.000 leiguíbúða. Þingskjal 43 - 43. mál.

Óhætt er að segja að neyðarástand ríki á íslenska húsnæðismarkaðnum. Mikil eftirspurn og skortur er á íbúðum, sér í lagi 2ja herbergja í búðum, enda of lítið verið byggt síðustu ár. Fjöldi fólk er húsnæðislaust og/eða býr við slæmar aðstæður í óíbúðarhæfu húsnæði, í iðnaðarhúsnæði eða búa inni á ættingum og komast ekki í eigið húsnæði.

Stutt yfirlit yfir húsnæðisstöðu örorkulífeyrisþega í leiguhúsnæði

Leiguverð og húsnæðisverð hefur hækkað gríðarlega síðustu ár og er mikill skortur á húsnæði sérstaklega á höfuðborgarsvæðinu. Ítrekað hefur verið kallað eftir aðgerðum í húsnæðismálum, m.a. bráðaaðgerðum, enda glímur sífelld stærra hópur lágtekjufólks við það að hafa hvorki efni á því að kaupa eigið húsnæði né leigja á almennum markaði. Á sama tíma hefur fjölgað mjög á biðlistum eftir félagslegu leiguhúsnæði og biðtími lengst. Á það sérstaklega við í fjölmennari sveitarfélögum.

Á árunum 2014 til 2015 bjuggu um 37% örorkulífeyrisþega og langveikra í leiguhúsnæði. Hlutfallið var mun lægra hjá fólki í fullu starfi á vinnumarkaði eða 18%. Því miður er Hagstofa Íslands ekki með nýrri uppfærðar tölur, en allt bendir til þess að hlutfall örorkulífeyrisþega á leigumarkaði hafi vaxið síðustu ár.

Á Íslandi hefur ávallt verið mikil áhersla á séreignastefnu. Á sama tíma vantar fleiri valkosti, s.s. leigufélög sem skuldbinda sig til langtímaútleigu og eru ekki rekin í hagnaðarskyni (e. non-profit), líkt og víða í nágrannalöndum okkar. Þar getur fólk valið að búa við húsnæðisöryggi á leigumarkaði án þess þó að vera í félagslegu leiguhúsnæði. Hér verður ekki tekin afstaða til þess hvor leiðin sé vænlegri, það er séreignastefna eða áhersla á leigumarkað. Mestu máli skiptir að fólk hafi raunverulega valkosti og ráðstöfunartekjur til að geta valið sér búsetu.

Stofnstyrkjaleiðin

Tekið er undir að þörfin er mikil fyrir byggingu leiguíbúða til að koma fótum undir leigumarkað sem rekinn er án hagnarsjónarmiða. Samkvæmt þingsályktunartillögumni á uppbyggingin að vera á grundvelli laga um almennar íbúðir nr. 52/2016 og með fjölgun stofnstyrkja og grundvelli sömu laga. Stofnstyrkjaleiðin hentar ekki öllum aðilum. ÖBÍ tekur undir með Félagsstofnun stúdenta að mikilvægt er „að fleiri en ein fjármögnunarleið sé fær þeim aðilum sem byggja húsnæði fyrir lágtekjuhópa og eru ekki rekin í hagnarskyni.“¹

Hugað verði sérstaklega að aðgengi hreyfihamlaðra með algildri hönnun

Samkvæmt upplýsingum frá Brynju hússjóði er mikil eftirspurn eftir litlum 2ja og 3ja herbergja íbúðum, en afar lítið framboð, sérstaklega af 2ja herbergja íbúðum. Þá er íbúðarhúsnæði á Íslandi mestallt óaðgengilegt hreyfihömluðu fólki og oft lítið hægt að gera til að bæta aðgengið nema mögulega með miklum tilkostnaði.

Á Íslandi fást hvorki framkvæmdalán né -styrkir til að aðgengisbæta húsnæði, líkt og gert er á hinum Norðurlöndunum. Í því sambandi má benda á höfuðmarkmið norska húsbankans (no. Husbanken) sem gegnir svipuðu hlutverki og Íbúðalánasjóður en starfar ólíkt: „Fólk í slæmri stöðu á húsnæðismarkaðnum á að geta fengið og haldið eigin húsnæði.“ Norski húsbankinn veitir ekki aðeins íbúðalán eins og Íbúðalánasjóður, til kaupa (no. startlån) og framkvæmda, þ.e. byggingar og endurbóta (no. grunnlån), til einstaklinga og sveitarfélaga. Einstaklingum sem eru undir tilteknum tekju- og eignarmörkum er þar að auki gert kleift að eignast og búa í húsnæði með styrkjum. Gefi þeir ekki nýtt íbúðarlán til að kaupa eigið húsnæði fæst styrkur til að brúa bilið. Þá geta einstaklingar sem eiga á hættu að missa húsnæði sitt vegna lánaskulda sótt um styrk til að ná tökum á stöðunni.

Skilyrði Íbúðalánasjóðs um stofnstyrki og algild hönnun

Þar sem fatlað fólk er í sérlega slæmri stöðu á íslenskum húsnæðismarkaði varðandi framboð og aðgengi, að ótöldum kostnaði, er mikilvægt að við byggingu alls íbúðarhúsnæðis sé farið eftir ákvæðum 6. kafla í byggingarreglugerð nr. 112/2012 með áorðnum breytingum.

Þar segir að sé íbúð hönnuð á grundvelli algildrar hönnunar skuli tryggt fullnægjandi athafnasvæði fyrir hjólastól, minnst 1,50 m x 1,50 m framan við hurðir (5. mgr. 6.6.4 gr.), að athafnarými framan við eldhúsinnréttingu skuli ekki vera minna en 1,50 m að þvermáli eða sýnt fram á að unnt sé að breyta innréttingunni á þann veg (6. mgr. 6.7.7. gr), að hindrunarlaust athafnarými skuli vera í a.m.k. einu svefnherbergi og í stofu sem er ekki minna en 1,5 m að þvermáli (6. mgr. 6.7.8. gr), að stærð herbergis skuli vera nægjanleg og grunnflötur þannig skipulagður að hægt sé að koma við hindrunarlausu snúningssvæði, a.m.k. 1,50 m að þvermáli, framan við salerni. Öðru megin salernis skal vera hindrunarlaust svæði, a.m.k. 0,90 m breitt, og hinu megin salernis skal vera samsvarandi svæði, a.m.k. 0,20 m að breidd (a-liður, 4. mgr. 6.7.10. gr.).

¹ Umsögn Félagsstofnunar stúdenta við þingsályktunartillögu um byggingu 5.000 leiguíbúða, ódagsett. 43. mál.

Það er hins vegar ekki mögulegt að uppfylla þessi ákvæði um algilda hönnun og jafnframt uppfylla skilyrði Íbúðalánasjóðs um stofnstyrki. Skilyrði Íbúðalánasjóðs er að 2ja herbergja íbúð má ekki vera stærri en 60m², sem gerir það að verkum að snúningssvæði geta ekki verið a.m.k. 1,50 m að þvermáli.

Þessi skilyrði skerða rétt fjölda fólks og eru lögbrot, samanber meðfylgjandi lögfræðilít sem ÖBÍ lét vinna vorið 2016 í tengslum við fyrirhugaðar breytingar á byggingarreglugerð, og hér er hjálaga. Það álit olli því að hætt var við að minnka snúningssvæðið í reglugerð úr 1,50 m að þvermáli í 1,20 m að þvermáli.

Húsnæðiskostnaður sem hlutfall af tekjum

Bygging 5000 leiguíbúða á skv. þingsályktunartillögum að vera á grundvelli laga um almennar íbúðir nr. 52/2016. Markmið laganna „er að bæta húsnæðisöryggi fjölskyldna og einstaklinga, sem eru undir tekju- og eignamörkum skv. 10. gr. við upphaf leigu, með því að auka aðgengi að öruggu og viðeigandi leiguhúsnæði og stuðla að því að húsnæðiskostnaður sé í samræmi við greiðslugetu leigjenda eða að jafnaði ekki umfram fjórðung tekna.“

Húsnæðiskostnaður er ekki skilgreindur í lögum um almennar íbúðir. Í 2. mgr. 19. gr. laga um húsnæðisbætur nr. 75/2016 er húsnæðiskostnaður skilgreindur sem „þann hluta leigufjárhæðar sem greiddur er fyrir leiguafnot af húsnæði. Aðrar greiðslur og kostnaðarpættir sem leigjanda ber að greiða samkvæmt samningi eða lögum, svo sem fyrir hita, vatn, rafmagn, hússjóð, viðhald o.fl., teljast ekki til húsnæðiskostnaðar í skilningi laga þessara.“ Við útreikning húsnæðisbóta og sérstaks húsnæðisstuðning er því einungis horft til leigufjárhæðar, sem ekki gefur rétta mynd af raunverulegum húsnæðiskostnaði, því undir húsnæðiskostnað fellur ýmis kostnaður sem getur verið verulegur og leigjendur komast ekki hjá því að bera, s.s. hússjóður, hiti, vatn og rafmagn. Húsgjöld er til að mynda hærrí í fjölbýlishúsum.

Útreikningur greiðslugetu leigjenda út frá tekjum fyrir skatt gefur auk þess ekki rétta mynd af greiðslugetunni, þar sem viðkomandi hefur ekki þá upphæð sem fer til greiðslu skatts til ráðstöfunar, svo sem til greiðslu leigu.

Dæmi:

Einstaklingur með 300 þús kr. tekjur á mánuði fyrir skatt, heildarhúsnæðisstuðning að upphæð 50.709 kr. á mánuði² og greiðir 100.000 kr. í leigu á mánuði er að greiða hærrí hluta tekna sinna í leigu en fjórðung, eða 28%. Leigan má ekki vera hærrí en 87 þús kr. á mánuði til að falla undir ákvæðið, fyrir einstakling með lágmarkslaun eða óskertan lífeyrir almannatrygginga að viðbætti heimilisuppbót. Haft skal í huga að meirihluti örorkulífeyrisþega er með heildartekjur undir 300 þús. kr. mánuði.

Ef dæmið hér að ofan er reiknað út frá ráðstöfunartekjum³ og leigu að viðbættum 10 þús kr. húsnæðiskostnaður⁴, sem verður að teljast lág upphæð, er hlutfall ráðstöfunartekna í húsnæðiskostnaði komin í 37%.

² Skv. reiknivél Reykjavíkurborgar, heildarupphæð fyrir húsnæðisbætur og sérstakan húsnæðisstuðning.

³ Tekjur eftir skatt eru 243.075 kr.

⁴ Leiga 100.000 kr. og rafmagn og hiti 10.000 kr.

Lokaorð

Í ljósi ofangreindra atriða er mjög mikilvægt að hreyfihamlað fólk sé ekki útilokað frá því að geta nýtt sér 2ja og 3ja herbergja íbúðir. Þessi hópur fólks verður að eiga möguleika á ódýrara húsnæði eins og hver annar í samfélaginu.

Ekkert um okkur án okkar.

Með vinsemd og virðingu,


Þuríður Harpa Sigurðardóttir
Formaður ÖBÍ

Meðfylgjandi:

Minnisblað frá Málflutningsstofu Reykjavíkur til Öryrkjabandalags Íslands, dags. 8.3.2016.

Varðar: Breytingar á byggingareglugerð nr. 112/2012.

MINNISBLAÐ

Frá: Málflutningsstofu Reykjavíkur
Til: Öryrkjabandalags Íslands
Varðar: Breytingar á byggingarreglugerð nr. 112/2012
Dags.: 8. mars 2016

INNGANGUR

Öryrkjabandalag Íslands hefur leitað til Málflutningsstofu Reykjavíkur og falið stofunni að vinna minnisblað vegna fyrirbyggjandi tillagna umhverfis- og auðlindaráðuneytisins að breytingum á byggingarreglugerð nr. 112/2012. Markmiðið með breytingunum er að lækka byggingarkostnað vegna íbúða og breytingarnar eru þannig hluti af aðgerðum ríkisstjórnarinnar á sviði húsnæðismála. Tillögurnar fela í sér að dregið er úr kröfum íbúða sem miða að því að tryggja aðgengi allra að byggingum.

Framsetning minnisblaðsins er eftirfarandi:

Í fyrsta lagi verða teknar saman helstu niðurstöður.

Í öðru lagi verður grein fyrir þeim breytingum sem lagt er til að gerðar verði á byggingarreglugerðinni og varða rétt allra til aðgengis að byggingum.

Í þriðja lagi verður gerð grein fyrir þeim réttindum til aðgengis sem tryggð eru í íslenskum lögum.

Í fjórða lagi verður fjallað um hvort fyrirbyggjandi tillögur að séu í andstöðu við ákvæði laga.

Í fimmta lagi er stutt samantekt.

1. HELSTU NIÐURSTÖÐUR

Helstu niðurstöður eru eftirfarandi:

- I. Réttur til aðgengis allra að mannvirkjum hefur stöð í grundvallarréttindum. Auk þess er það skýrt löggjafarmarkmið og viðvarandi löggjafarstefna að auka aðgengi fatlaðs fólks
- II. Fyrirbyggjandi tillögur að breytingum á byggingarreglugerð fela í sér skerðingu á rétti allra til aðgengis að byggingum.
- III. Fyrirbyggjandi tillögur að breytingum á byggingarreglugerð eru þannig í andstöðu við gildandi lög og mögulega einnig ákvæði stjórnarskrá, eftir atvikum eins og hún verður túlkuð til samræmis við alþjóðlegar skuldbindingar.
- IV. Fyrirbyggjandi tillögur að breytingum á byggingarreglugerð ganga líklega lengra en lagaheimildin sem reglugerðin sækir stöð í.
- V. Fyrirbyggjandi tillögur að breytingum á byggingarreglugerð verða að byggja á lagaheimild, málefnalegum sjónarmiðum og meðalhófsreglu íslenskrar stjórnskipunar. Gera verður þær kröfur til stjórnvalda að framkvæmt sé kostnaðarmat sem sýnir að áhrif breytinganna á byggingarkostnað réttlæti skerðingu á réttindum fatlaðs fólks.

2. FYRIRLIGGJANDI TILLÖGUR AÐ BREYTINGUM Á BYGGINGARREGLUGERÐ

Hinn 8. febrúar 2012 tók gildi byggingarreglugerð nr. 112/2012, sem sett var á grundvelli heimildar í 60. gr. laga nr. 160/2010, um mannvirki. Með byggingarreglugerðinni voru settar kröfur til mannvirkja í samræmi við það markmið löggjafans að tryggja aðgengi allra að byggingum. Ákvæði reglugerðarinnar voru þannig í samræmi við markmið laga nr. 160/2010, um mannvirki, laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks, og ákvæði samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Fyrirliggjandi drög að breytingum á byggingarreglugerð nr. 112/2012 fela í sér skerðingu á aðgengi allra að byggingum. Einkum eru lagðar til þær breytingar að dregið verði úr stærðarkröfum vegna snúningshrings hjólastóla. Samkvæmt núgildandi byggingarreglugerð er gerð sú krafa að hindrunarlaust athafnarými fyrir hjólastól, eða svokallað snúningssvæði, sé 1,50 m x 1,50 m en ekki minna en 1,30 m x 1,30 m í íbúðum minni en 55 m². Samkvæmt núgildandi byggingarreglugerð skal slíkt athafnasvæði vera til staðar framan við hurðir og í forstofu íbúða (sbr. grein 6.4.4.), í a.m.k. einu svefnherbergi og í stofu (sbr. grein 6.7.8) og á baðherbergi (sbr. grein 6.7.10). Nú er lagt til að framangreindum kröfum verði breytt á þann veg að snúningssvæði hjólastóls skuli ekki vera minna en 1,30 m að þvermáli, í framangreindum rýmum, óháð stærð íbúðar.

Fyrirhuguð breyting hefur veruleg áhrif á alla þá sem nota stærri hjólastóla, aðstandendur þeirra, vini og kunningja. Hjólastólar, sem teljast til stærri hjólastóla, þurfa stærra snúningssvæði en 1,30 m x 1,30 m. Þannig er mjög erfitt eða ómögulegt fyrir hluta þeirra sem nota hjólastól að athafna sig á snúningssvæði sem er 1,30 m x 1,30 m.

Samkvæmt fyrirliggjandi tillögum verður einnig dregið úr kröfum varðandi bílastæði fyrir hreyfihamlaða, þannig að kröfur um lágmarksbreidd bílastæða og fjölda bílastæða eru minnkaðar. Ekki var óskað sérstaklega eftir því að sú breyting yrði skoðuð í þessu minnisblaði en lagareglur og ályktanir eiga í mörgum tilvikum einnig við um þær breytingar.

Ljóst er að fyrirliggjandi tillögur að breytingum eru til þess fallnar að draga úr rétti allra til aðgengi að byggingum.

3. RÉTTUR TIL AÐGENGIS

3.1. Almenn

Réttur allra til aðgengis byggir á grundvallarreglu íslenskrar stjórnskipunar um jafnræði, lögum um málefni fatlaðs fólks, skipulagslögum og lögum um mannvirki. Rétturinn lýtur ekki einungis að íbúðum sem sérstaklega eru ætlaðar fötludu fólki. Möguleikar til eðlilegs lífs og tækifæri til þátttöku í félagslífi og ýmiss konar félagslegum samskiptum og afþreyingu sem fer fram á heimilum fólks ræðst að verulegu leyti af því að fólk geti, óháð fötlunar, skerðingu eða veikindum, heimsótt annað fólk þar sem það býr. Þá nægir ekki að aðeins aðgangur inn og út úr íbúðum heldur verður einnig t.d. að vera svigrúm fyrir fólk sem notar hjólastól til að athafna sig þar með eðlilegum hætti.

3.2. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands

Samkvæmt jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar skulu allir vera jafnir fyrir lögum og njóta mannréttinda án tillits til kynferðis, trúarbragða, skoðana, þjóðernisuppruna, kyn.áttar, litarháttar, efnahags, ætternis og stöðu að öðru leyti. Heimilið nýtur einnig sérstakrar friðhelgi samkvæmt 71. gr. stjórnarskrárinnar og samkvæmt 1. mgr. 76. gr. stjórnarskrárinnar skal öllum sem þess þurfa tryggður í lögum réttur til aðstoðar vegna sjúkleika, örorku, elli, atvinnuleysis, örbyrgðar og sambærilegra atvika.

Í framangreindum stjórnarskrarákvæðum má m.a. leiða að allir skulu, eins og kostur er, eiga jafnan og raunhæfan rétt til aðgengis að byggingum óháð fötlun, skerðingu eða veikindum. Fær sú niðurstaða enn frekari stoð ef reglan er túlkuð til samræmis við alþjóðlegar mannréttindaskuldbingar Íslands, sem fjallað verður um í næsta kafla.

3.3. Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks

Ísland undirritaði samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks þann 30. mars 2007 og allar götur síðan hefur verið unnið að fullgildingu samningsins og lagabreytingum til samræmis við samninginn. Markmið samningsins er að efla, verja og tryggja full og jöfn mannréttindi og grundvallarfrelsi fyrir allt fatlað fólk til jafns á við aðra. Samfélag án aðgreiningar og aðgengi fatlaðs fólks til jafns við aðra er eitt meginmarkmiða samningsins, sbr. f-lið 3. gr. samningsins.

Samkvæmt 9. gr. samningsins skulu aðildarríki gera viðeigandi ráðstafanir sem miða að því að tryggja fötluðu fólki aðgang til jafns við aðra að hinu efnislega umhverfi, að samgöngum, að upplýsingum og samskiptum, og að annarri aðstöðu og þjónustu sem veitt er almenningi. Þessar ráðstafanir skulu meðal annars felast í því að útrýma hindrunum og tálum sem hefta aðgengi að byggingum og annarri aðstöðu innan dyra sem utan.

Samkvæmt 4. gr. samningsins skuldbinda aðildarríkin sig til þess að tryggja og stuðla að því að öll mannréttindi og grundvallarfrelsi verði í einu og öllu að veruleika fyrir allt fatlað fólk án mismununar af nokkru tagi. Aðildarríkin skuldbinda sig í þessu skyni til að efla aðstöðu með algildri hönnun til þess að mæta sérþörfum fatlaðs fólks og ýta undir algilda hönnun þegar móta á staðla og leiðbeiningar.

Samkvæmt 19. gr. samningsins viðurkenna aðildarríkin jafnan rétt alls fatlaðs fólks til að lifa í samfélaginu með sömu valkosti og aðrir. Gera skal árangursríkar og viðeigandi ráðstafanir til þess að greiða fyrir þessum rétti fatlaðs fólks til þess að það geti tekið fullan þátt í samfélaginu án aðgreiningar.

Í athugasemdum Eftirlitsnefndar með framkvæmd samningsins er enn fremur lögð sérstök áhersla á að aðgengi fatlaðs fólks til jafns við aðra lúti að jafnræði og banni við mismunun. Aðgengi til jafns við aðra sé forsenda þess að fatlað fólk geti lifað sjálfstæðu og eðlilegu lífi og tekið þátt í samfélaginu og notið margvíslegra annarra réttinda.

3.4. Lög um málefni fatlaðs fólks.

Markmið laga nr. 59/1992, um málefni fatlaðs fólks, er skv. 1. gr. laganna að tryggja fötluðu fólki jafnrétti og sambærileg lífskjör við aðra þjóðfélagsþegna og

skapa því skilyrði til þess að lifa eðlilegu lífi. Við framkvæmd laganna skal tekið mið af þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir, m.a. Samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

3.5. Mannvirkjalög og skipulagslög

Lög nr. 160/2010, um mannvirki, gilda um öll mannvirki sem reist eru á Íslandi, sbr. 2. gr. laganna. Eitt af meginmarkmiðum laganna er að tryggja aðgengi fyrir alla, sbr. e-lið 1. mgr. 1. gr. laganna. Samkvæmt 2. tölulið 2. gr. er með aðgengi fyrir alla átt við að fólki sé ekki mismunað um aðgengi og almenna notkun mannvirkja á grundvelli fötlunar, skerðinga eða veikinda, og það geti með öruggum hætti komist inn í og út úr mannvirkum, jafnvel við óvenjulegar aðstæður, t.d. í eldsvoða. Jafnframt séu sjónarmið algildrar hönnunar höfð að leiðarljósi við hönnun bygginga og umhverfis þeirra. Samkvæmt 3. tölulið 2. gr. er telst algild hönnun vera hönnun framleiðsluvara, umhverfis, áætlana og þjónustu sem allir geta nýtt sér, að því marki sem aðstæður leyfa, án þess að koma þurfi til sérstök útfærsla eða hönnun. Algild hönnun útilokar ekki hjálpartæki fyrir fatlað fólk sé þeirra þörf.

Sambærileg ákvæði eru í skipulagslögum nr. 123/2010.

Í eldri lögum um mannvirki var ekki kveðið sérstaklega á um það markmið að stuðla að aðgengi fyrir alla, sbr. e-lið 1. mgr. 1. gr. laganna. Með núgildandi lögum var því ætlað að tryggja ákveðin grundvallarréttindi og vilji löggjafans til þess kemur skýrt fram í frumvarpi til laganna en þar segir: „Að lokum er tekið í e-lið upp það mikilvæga markmið að stuðlað sé að aðgengi fyrir alla. Á það ekki síst við um setningu ákvæða reglugerðar þar sem settar eru kröfur um gerð og frágang mannvirkja og mögulegt að setja þar kröfur um útbúnað og frágang mannvirkja *í því skyni að allir hafi aðgang*. Með aðgengi er átt við að fólk sem á við fötlun eða veikindi að stríða geti með öruggum hætti komist inn og út úr mannvirkjum jafnvel við óvenjulegar aðstæður, t.d. í bruna, en jafnframt að við hönnun og útfærslu mannvirkja séu hafðar í huga mismunandi þarfir og geta fólks með tilliti til sjónar og heyrnar, t.d. við efnisval og útfærslur, og gætt sé að hljóðvist og birtuskilyrðum innan og utan húss. Í þessu sambandi má nefna að 30. mars 2007 undirritaði Ísland samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem og valfrjálsa bókun við samninginn. Í samningnum er sérstaklega kveðið á um aðgengi.“

4. TAKMARKANIR Á RÉTTI ALLRA TIL AÐGENGIS

4.1. Fyrirliggjandi tillögur að breytingum á byggingarreglugerð eru í andstöðu við grundvallarreglur stjórnarskrár og ákvæði laga.

Líkt og að framan greinir hefur löggjafinn mælt fyrir um það að allir skuli vera jafnir fyrr lögum, sbr. 65. gr. stjórnarskrárinnar og að öllum sem þess þurfa skuli í lögum tryggður réttur til aðstoðar, sbr. 76. gr. stjórnarskrárinnar. Löggjafinn hefur meðal annars leitast við að uppfylla þessar grundvallarreglur með ákvæðum laga um málefni fatlaðs fólks sem hafa það að markmiði að tryggja fötluðu fólki jafnrétti og sambærileg lífskjör við aðra þjóðfélagsþegna og skapa því skilyrði til að lifa eðlilegu lífi og samkvæmt ákvæðum laga um mannvirki er það markmið laganna að tryggja aðgengi fyrir alla þannig að fólki sé ekki mismunað um aðgengi og almenna notkun mannvirkja á grundvelli fötlunar, skerðinga eða veikinda. Þá

hefur íslenska ríkið skuldbundið sig samkvæmt alþjóðasamningum, m.a. samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, þar sem eitt af meginmarkmiðum samningsins er aðgengi fatlaðs fólks að byggingum til jafns við aðra. Þrátt fyrir að samningurinn hafi ekki verið lögfestur hér á landi þá gildir sú meginregla að ákvæði laga skal túlka til samræmis við þær þjóðréttarlegu skuldbindingar sem Ísland er aðili að.

Samkvæmt 1. tölulið 60. gr. laga nr. 160/2010, um mannvirki hefur ráðherra heimild til að setja reglugerð þar sem fram koma m.a. kröfur sem gera skal til hönnunar mannvirkja um útlit, rýmisstærðir og samsvörun við næsta umhverfi, hagkvæmni og notagildi, aðgengi og öryggi. Í frumvarpi til laga um mannvirki segir enn fremur að stuðla skuli að aðgengi fyrir alla og að það eigi ekki síst við um setningu ákvæða reglugerðar þar sem settar eru kröfur um gerð og frágang mannvirkja þar sem mögulegt er að setja kröfur um útbúnað og frágang mannvirkja í því skyni að allir hafi aðgang.

Á grundvelli þessarar reglugerðarheimildar hyggst umhverfis- og auðlindaráðherra nú gera breytingar á byggingarreglugerð sem fela í sér skerðingu á rétti til aðgengis. Skerðingin er í andstöðu við jafnræðisreglu stjórnarskrár, einkum ef hún er túlkuð til samræmis við þjóðréttarlegar skuldbindingar. Þá er breytingin í andstöðu við markmið laga um málefni fatlaðs fólks, skipulagslaga og mannvirkjalaga.

4.2. Skerðing á rétti til aðgengis er ekki innan þeirra takmarka sem lög gera ráð fyrir

Með fyrirhugaðri skerðingu virðist ráðherra að auki fara út fyrir þá heimild sem honum hefur verið veitt til þess að setja nánari reglur á grundvelli laganna. Jafnvel þó orðalag laganna sé ekki afdráttarlaust um skylduna til þess að tryggja aðgengi innan fasteignar (öfugt við afdráttarlausu skylda til að tryggja öruggt aðgengi inn og út úr fasteign) leiðir slíkt af eðli máls og markmiði laganna. Markmiði laganna og vilji löggjafans, sem fram kemur í frumvarpi til laganna, er að tryggja raunverulegan aðgang að byggingum til jafns við aðra. Slíkt aðgengi er ekki til staðar ef fatlað fólk kemst einungis inn í byggingu en getur ekki snúið innan hennar. Þá getur öruggt aðgengi inn og út úr byggingu verið háð því að hægt sé að snúa hjólastól inni í byggingunni, t.d. ef upp kemur eldur og rýma þarf byggingu í skyndi.

Túlka ber heimild ráðherra til að mæla fyrir um kröfur um gerð og frágang mannvirkja í reglugerð þannig að hún takmarkist af því að allir skuli hafa jafnan aðgang að byggingum.

Þá ber einnig að líta til þess að fyrirliggjandi tillögur um breytingar á byggingarreglugerð eru íþyngjandi þar sem þær fela í sér skerðingu á rétti til aðgengis að byggingum. Í lögum um mannvirki er hins vegar engar efnisreglur að finna sem mæla fyrir um takmörk og umfang þeirrar réttindaskerðingar sem talin er nauðsynleg. Svo víðtækt framsal löggjafans hefur verið talið ólöglegt, sérstaklega þegar í hlut eiga réttindi sem eiga stöð í mannréttindum. Gera verður þær kröfur að lög geymi skýr og ótvíræð lagaákvæði um það ef ætlunin er að skerða rétt til aðgengis.

4.3. Málefnaleg sjónarmið og meðalhóf

Réttur til aðgengis byggir á grundvallarréttindum, sem verða ekki skert nema skerðingin byggir á skýrri lagaheimild og málefnalegum forsendum. Að auki verður ávallt að gæta meðalhófs þegar réttindi eru skert. Í því felst að ekki má ganga lengra í umfangi skerðingar en nauðsynlegt er til að ná því markmiði sem stefnt er að. Verður þannig að líta til umfangs skerðingarinnar fyrir þann sem verður fyrir henni og meta hvort það er í eðlilegu samhengi við markmiðið. Af þessu leiðir svo að enn veigameiri réttlætingu þarf eftir því sem skerðingin er meiri.

Af framangreindum ákvæðum stjórnarskrár, íslenskra laga og alþjóðasamninga verður ráðið að stefna löggjafans er að stuðla að jöfnum rétti til aðgengis óháð fötlun, skerðingu eða veikindum. Þar af leiðandi verður að leggja mat á hvort réttlætanlegt og málefnalegt sé að skerða þann rétt, í andstöðu við markmið og vilja löggjafans til að ná því markmið sem breytingunum er ætlað að stuðla að, þ.e. lækkun byggingarkostnaðar. Einkum verður að líta til þess að fyrirhugaðar breytingar bitna fyrst og fremst á ákveðnum hópi fólks sem hefur sérstaka þörf fyrir vernd og sérstaka þörf fyrir að stjórnvöld tryggja rétt þeirra um aðgengi að byggingum.

Þau markmið sem stefnt er að á kostnað aðgengisréttarins eru að minnka byggingarkostnað. Jafnvel þótt lítið yrði svo á að slík sjónarmið væru málefnaleg væri það eitt og sér ekki nægjanlegt. Slík andstæð markmið verður að vega og meta hvort skerðing réttinda sé í hófi miðað við það markmið sem stefnt er að. Það verður því að rannsaka ítarlega hvort og þá hvaða áhrif fyrirbyggjandi tillögur hafa á byggingarkostnað þannig að ljóst megi vera að raunverulega sé hægt að ná fram þeim markmiðum sem að er stefnt. Ekki verður séð að slík rannsókn hafi verið framkvæmd. Þá verður að rannsaka hvort aðrar leiðir séu færar til að ná þeim markmiðum sem að er stefnt, t.d. með kröfum um breytta hönnun, hagkvæmari byggingaraðferðir eða breytingum á skipulagi og ef fleiri en ein leið er fær ber að velja þá leið sem fellur best að markmiði og vilja löggjafans.

5. SAMANTEKT

Fyrirhugað er að skerða rétt fjölda fólks með tillögum að breytingum á byggingarreglugerð. Rétturinn sækir stöð í mannréttindaákvæði stjórnarskrárinnar, ákvæðum laga og alþjóðlegar skuldbindingar sem Ísland er aðili að. Vilji löggjafans og markmið löggjafans til að tryggja aðgengi allra er skýr. Fyrirbyggjandi tillögur eru þannig í andstöðu við skýr markmið laga. Einnig virðist ráðherra fara út fyrir þá heimild sem honum er veitt með lögum en réttindaskerðingin er tæplega lögmæt nema löggjafinn hafi sjálfur mælt fyrir um hana með skýrum hætti í lögum og mælt fyrir um umfang skerðingarinnar. Þessu til viðbótar verður skerðing réttarins að vera nauðsynleg og réttlætanleg með hliðsjón af málefnalegum sjónarmiðum og hagsmunum.

Minnisblaði þessu er ætlað að fjalla í stuttu máli um þau meginsjónarmið sem við eiga um aðgengi allra að mannvirkjum og þeim breytingum sem fyrirhugað er að gera á þeim. Lögmenn Málflutningsstofu Reykjavíkur eru að sjálfsögðu tilbúnir að gefa nánari útskýringar á réttarstöðunni í heild eða einstökum atriðum