

## Umsögn.

### Inngangur.

Þessi umsögn inniheldur stutta samantekt (summary) þar sem helstu punktar þessarar umsagnar eru dregnir saman. Í samantektinni er vísað til tiltekinna kafla í umsögninni sjálfri til frekari skýringar og rökstuðnings. Í köflum umsagnarinnar er síðan aftur vísað í neðanmáls tilvitnanir (footnote) þegar vitnað er til annarra heimilda.

### Samantekt (summary)

Við yfirlestur er það fyrst og fremst 15. grein frumvarpsins sem gerð er að umtalsefni hér og umsögn gefin um.

Það er álit undirritaðs að orðalag fyrri helmings 2. mgr., 15. greinar frumvarpsins vegi að sjálfstjórnarrétti sveitarfélaganna en fyrri helmingur málsgreinarinnar hljóðar svo:

*„Einnig skal stofnunin starfrækja rafræna byggingagátt sem sveitarfélög skulu nota við útgáfu byggingarleyfa og framkvæmd stjórnslu byggingarmála...“*

Hvergi í frumvarpinu er það útskýrt á hvaða hátt sveitarfélögin skuli nota byggingargátt til útgáfu byggingarleyfi eða hvernig þau eigi að nota gáttina til að framkvæma stjórnslu sína. Þetta verður því að túlka eftir orðanna hljóðan. Eigi stjórnsluákvæðanir svo sem útgáfa byggingarleyfa og aðrar stjórnsluákvæðanir sveitarfélaga af færast yfir til ríkisstofnunar, þá feli það í sér flutning á stjórnslu þessa mikilvæga málaflokks frá sveitarfélögunum og þar með skerðingu á sjálfsstjórnarrétti þeirra sem tryggður í 78. grein Stjórnarskrár Íslands. (nánar í I. Kafla).

### 15. gr.

Það er álit undirritaðs að orðalag 15. greinar frumvarpsins þurfi að taka breytingum, það er að segja orðalagið *„Einnig skal stofnunin starfrækja rafræna byggingagátt sem sveitarfélög skulu nota við útgáfu byggingarleyfa og framkvæmd stjórnslu byggingarmála...“*.

Í stað þessa orðalags er lagt til við Velferðarnefnd að hún skipti þessu orðalagi út fyrir orðalagið:

*„Einnig skal stofnunin starfrækja rafræna byggingagátt sem heldur utan um upplýsingar um mannvirki og mannvirkjagerð um land allt, og skulu sveitarfélög notað hana til að koma upplýsingum um byggingarmál, með rafrænum hætti, til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar.“*

### Um 15. gr.

Til að skýra frekar hver sé hugsunin með breytingunni sem lögð er til á 15. Greininni, er lagt til að 2. mgr., 1. mgr. í greinargerðinni hljóði svo:

*„Auk þess skal Húsnæðis- og mannvirkjastofnun starfrækja rafræna byggingagátt sem sveitarfélög skulu notað til að koma skilgreindum upplýsingum um byggingarmál á rafrænan hátt til hennar. Upplýsingum sem þau afla þegar þau móttaka, meðhöndla og afgreiða umsóknir um byggingaráform og byggingarleyfi í stjórnslu sinni.*

Einnig er lagt til að 3. mgr. taki breytingu þ.e. að 2. mgr. hennar hljóði svo:

*„Húsnæðis- og mannvirkjastofnun skal skilgreina hvaða upplýsingum sveitarfélögin skuli skila til hennar og að tiltækar séu vefþjómustur sem sveitarfélögin geti notað í þeim tilgangi.“* (nánar í II. Kafla).

## I. Kafli.

Í stjórnarskrá lýðveldisins Íslands er sjálfstjórnarréttur sveitarfélaganna tryggður í 78. grein.

„Sveitarfélög skulu sjálf ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveða.“

Orðalag 15. greinar um byggingargátt sem sveitarfélög skulu nota við útgáfu byggingarleyfa og framkvæmd stjórnarsýslu byggingarmála er því í mótsögn við nefndan sjálfstjórnarrétt.

Í lögum um mannvirki nr. 160/2010 er það ótvírætt að sveitarfélögin fara með byggingarmál hvert á sínu svæði og það er byggingarfulltrúi, eftir atvikum byggingarnefnd, sem veitir byggingarleyfi (fer með þá stjórnarsýsluákvörðun).

Það er ótvíræður réttur sveitarfélaganna að skipa málum sínum sjálf, þar með hvernig þau byggja upp og skipuleggja stjórnarsýslu sína.<sup>1</sup>

Að ætla að færa opinbera stjórnarsýslu sveitarfélaganna að einhverju leyti inn í stjórnarsýslu nýrrar ríkisstofnunar, eins og lesa má af orðalagi 15. greinar, er þvert á nefndan sjálfstjórnarrétt. Að auki má svo nefna vörsluskyldu sveitarfélaganna (leyfisveitandans) á gögnum byggingarleyfissóknna, persónuverndarsjónarmið, samkeppnismál o.fl.<sup>2</sup> Að skilyrða með einhverjum hætti að aðilar á markaði (einstaklingar, fyrirtæki, hönnuðir, byggingarstjórar o.fl.) skuli nota byggingargátt og úttektarApp Mannvirkjastofnunar varðar án efa reglur samkeppnisréttar. Að skilyrða að sveitarfélögin skili tilteknum upplýsingum inn í þennan búnað er hins vegar heimilt, enda sé þá gætt að m.a. sjónarmiðum um persónuvernd o.fl. Sjálfstjórnarréttur sveitarfélaganna er í þeirra huga helgur, rétt eins og eignarréttur einstaklinga er helgur réttur, en hvoru tveggja eru þessi réttindi varin af Stjórnarskrá Íslands.<sup>3</sup>

Tillaga að breyttri 15. grein í heild sinni:

**15. grein, Húsnæðisgrunnur og byggingargátt**  
Húsnæðis- og mannvirkjastofnun skal starfrækja rafrænan gagnagrunn, húsnæðisgrunn, sem heldur utan um gögn og upplýsingar um húsnæðismál. „Einnig skal stofnunin starfrækja rafræna byggingargátt sem heldur utan um upplýsingar um mannvirki og mannvirkjagerð um land allt, og skulu sveitarfélög notað hana til að koma upplýsingum um byggingarmál, með rafrænum hætti, til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar.“

15. grein í heild sinni skv. frumvarpinu:

**15. grein, Húsnæðisgrunnur og byggingargátt**  
Húsnæðis- og mannvirkjastofnun skal starfrækja rafrænan gagnagrunn, húsnæðisgrunn, sem heldur utan um gögn og upplýsingar um húsnæðismál. Einnig skal stofnunin starfrækja rafræna byggingargátt sem sveitarfélög skulu nota við útgáfu byggingarleyfa og framkvæmd stjórnarsýslu byggingarmála, auk þess að halda utan um upplýsingar um mannvirki og mannvirkjagerð um land allt.

## II. Kafli.

Nútíma stafræn tækni gerir það mögulegt að miðla stafrænum upplýsingum í rauntíma milli aðila. Sveitarfélögin er í dag að standa skil á margvíslegum upplýsingum til opinberra stofnana ríkisins sem nauðsynlegar eru vegna opinberrar hagtolu- og skýrslugerðar (Hagstofa, Barnaverndarstofa, Mannvirkjastofnun svo einhver dæmi séu tekin).

Í dag er þetta nánast undantekningarlaust gert með rafrænum hætti.

<sup>1</sup> „Það er ekki lögbundið hlutverk Mannvirkjastofnunar að útbúa miðlæga gátt þar sem hægt er að sækja rafrænt um byggingarleyfi. Stjórnarsýsla málaflokksins er hjá byggingarfulltrúum og sveitarfélögum og þeim er ekki skylt og jafnvel ekki heimilt að bjóða upp á að sótt séu um byggingarleyfi í gegnum Byggingargátt Mannvirkjastofnunar...“

Ingibjörg Halldórsdóttir fyrrv. yfirlögfræðingur Mannvirkjastofnunar í bréfi til stofnunarinnar 6. mars 2019.

<sup>2</sup> Sjá umsögn Mosfellsbæjar 6. mgr. bls. 2. „Sé það ætlunin að útgáfa byggingarleyfa og önnur stjórnarsýsla fari fram þannig að þau skjöl sem til verða verði ætíð útbúin og einungis vistuð innan miðlægs tölvukerfis sem öllum sveitarfélögum sé skylt að nota vakna spurningar er varða ótvíræðan rétt sveitarfélaganna til að ráða skipan sinnar stjórnarsýslu sjálf, samkeppnisrétt, og vörsluskyldu sveitarfélaganna svo eitthvað sé nefnt.“

<sup>3</sup> Sjá umsögn Mosfellsbæjar 7. mgr. bls. 2. „Undirrituð telja að of langt sé seilst sé ætlunin sú að stjórnarsýslan fari með einhverjum hætti fram með beinni notkun byggingargáttarinnar og að unnt sé að ná settu marki með einfaldari hætti og minna inngripi í sjálfstæða stjórnarsýslu sveitarfélaganna.“

Mörg sveitarfélög eru þegar í dag að senda upplýsingar úr sínum stjórnarsýslukerfum til Mannvirkjastofnunar með rafrænum hætti í gegnum svokallaðar vefþjónustur.<sup>4</sup>

Lagt er til að sá háttur verði hafður á áfram og hann elfdur frá því sem nú er. Ný Húsnæðis- og mannvirkjastofnun og sveitarfélögin auki og bæti samvinnu sína<sup>5</sup> og vinni saman að því að koma skilgreindum rauntímaupplýsingum frá sveitarfélögunum til stofnunarinnar og noti í því sambandi vefþjónustur áfram sem hingað til. Húsnæðis- og mannvirkjastofnun og sveitarfélögin geri með sér vinnslusamninga<sup>6</sup>, en þetta er raunar lagt til í umsögn sambandsins, sem kveði m.a. á um hvaða gögn þau skuli senda úr sínum stjórnarsýslukerfum til nýrrar stofnunar í þeim tilgangi að auka og bæta upplýsingaflæði í rauntíma.

Tillaga að breyttu orðalagi 1. og 3. mgr. í skýringum við 15. grein:

Um 15. gr.

(1.mgr.) Í greininni er kveðið á um að Húsnæðis- og mannvirkjastofnun skuli starfrækja rafrænan gagnagrunn, svonefndan húsnæðisgrunn, sem er miðlægur gagnagrunnur um húsnæðismál sem heldur utan um ýmis gögn og upplýsingar um húsnæðismál auk þess að halda utan um upplýsingar um mannvirki og mannvirkjagerð um land allt. Auk þess skal Húsnæðis- og mannvirkjastofnun starfrækja rafræna byggingargátt sem sveitarfélög skulu notað til að koma skilgreindum upplýsingum um byggingarmál á rafrænan hátt til hennar. Upplýsingum sem þau afla þegar þau móttaka, meðhöndla og afgreiða umsóknir um byggingaráform og byggingarlevfi í stjórnarsýslu sinni.

(3.mgr.) Ákvæði 1. mgr. er ætlað að framkvæma þessa tillögu og tryggja samræmda söfnun og miðlun rauntímaupplýsinga um framvindu byggingaráforma. Húsnæðis- og mannvirkjastofnun skal skilgreina hvaða upplýsingum sveitarfélögin skuli skila til hennar og að tiltækar séu vefþjónustur sem sveitarfélögin geti notað í þeim tilgangi. Þá er mjög áriðandi að nýr húsnæðisgrunnur sé samtengdur með beinum hætti við upplýsingakerfi sem embætti byggingarfulltrúa sveitarfélaga nota. Einnhver útgjöld munu falla til hjá sveitarfélögum til þess að tryggja þessa tengingu og er gert ráð fyrir því að ný stofnun taki þátt í þeim kostnaði upp að vissu marki, einkum gagnvart smærri sveitarfélögum.

Undirritaður er tilbúinn til þess að mæta fyrir Velferðarnefnd verði þess óskað.

### Umsögn veitir:

Stefán Ómar Jónsson

Cand.merc-jur.

verkefnisstjóri og bæjarfulltrúi í Mosfellsbæ

Nánar um umsagnargjafa.

Ofanskráður er menntaður viðskipta- og lögfræðingur frá Aalborg Universitet í Danmörku. Hann hefur yfir 20 ára starfsreynslu á sviði sveitarstjórnarmála sem sveitarstjóri, bæjarstjóri, bæjarritari, verkefnisstjóri rafrænnar stjórnarsýslu hjá Kópavogsbæ og gjörþekkir þennan málaflokk. Í dag kjörinn bæjarfulltrúi í bæjarstjórn Mosfellsbæjar.

Til upplýsingar er hér dæmi um kerfi sem mörg stærstu sveitarfélög landsins eru að nota.  
<https://vimeo.com/362536371>

<sup>4</sup> Sjá umsögn Mannvirkjastofnunar, 2. mgr. bls. 1. „Byrjað var að innleiða rafrænt byggingarlevfi árið 2019 og hafa nokkur sveitarfélög lokið innleiðingu, með beinni tengingu við byggingargátt eða í eiginum málakerfi sveitarfélagsins.“

<sup>5</sup> Sjá umsögn Mannvirkjastofnunar, 1. mgr. bls. 1. „Markmiðið er að styrkja og efla stjórnarsýslu, stefnumótun og framkvæmd húsnæðis-, mannvirkja-, rafinagnsöryggismála og brunavama, hagræða í rekstri hins opinbera og auka samstarf við sveitarfélög og aðra hagsmunadila og ber að fagna því.“

<sup>6</sup> Sjá umsögn Sambands ísl. sveitarfélaga, 6. mgr. bls.2. „Ýmis stjórnarsýsluleg álitæfni tengjast hins vegar þessum samtengjanleika á milli kerfa m.a. um persónuvernd, gagnaskil til opinberra skjalasafna og rafrænar undirskriftir. Sambandið tekur eindregið undir að leysa verður úr þessum álitæfnum áður en miðlæg stafræn byggingargátt verður að fullu virk. Eins og rakið er í meðf. minnisblaði má reikna með leysa megi úr slíkum álitæfnum með gerð vinnslusamninga - eins eða fleiri - milli nýrrar stofnunar og sveitarfélaga.“