

Lagt fyrir fund mannréttinda-, nýsköpunar- og lýðræðisráðs þann 8. október 2020

Minnisblað

Viðtakandi: Mannréttinda-, nýsköpunar- og lýðræðisráð

Sendandi: Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa

Efni: *Eftirlit með íbúðarhúsnæði í Reykjavík með tilliti til brunavarna*

1. Inngangur

Aðgengi að viðunandi húsnæði eru viðurkennd mannréttindi í alþjóðlegum mannréttindalögum og reglum. Í því samhengi má nefna 25. gr. Mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna um rétt á lífsskjörum sem nauðsynleg eru til verndar heilsu og vellíðan og 11. gr. Alþjóðasamnings um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi um rétt sérhvers manns til viðunandi lífsafkomu. Reglulega skapast brunahætta í ótryggu húsnæði. Takmarkaðar heimildir borgaryfirvalda til að hafa afskipti af íbúðarhúsnæði í einkaeigu gerir eftirlit og inngríp erfitt. Þar sem eigandi húsnæðis ber ábyrgð á ástandi þess verður ósk um aðgerðir almennt að koma frá honum. Því getur heilbrigðiseftirlit, slökkvilið eða byggingarfulltrúi ekki gert úttekt á innra byrði húsnæðis að eigin frumkvæði. Eingöngu íbúar eða umráðamenn húsnæðis geta óskað eftir skoðun og áhættumati á heimili sínu. Jafnvel þó leigjendur í húsinu séu meðvitaðir um hættuna kann ótti við að vera vísað úr húsnæðinu að koma í veg fyrir að leigjendur hafi samband við yfirvöld.

Í íslenskri löggjöf er lögð áhersla á að byggingar séu hannaðar á þann hátt að ekki stafi af hætta. Þannig eru viðeigandi brunavarnir lögbundinn hluti af hönnun bygginga. Öryggi mannvirkja og hugsanlegir annmarkar þar á er atriði sem kemur oft ekki í ljós við daglega notkun en reynir skyndilega á við jarðskjálfta eða þegar eldur kemur upp. Þrátt fyrir vandaða löggjöf eiga sér reglulega stað húsburnar sem hægt hefði verið að koma í veg fyrir ef húsnæðið hefði fengið nauðsynlegt viðhald. Því kann að vera þörf á umbótum, bæði á regluverki og verklagi.

2. Lögbundið eftirlit með mannvirkjagerð

Lagaumhverfið sem tekur til mannvirkjagerðar, byggingareftirlits og brunavarna er umfangsmikið og fjöldi stofnana fer þar með eftirlitshlutverk. Má þar fyrst nefna Húsnæðis- og mannvirkjastofnun sem fer með yfirumsjón byggingarmála á Íslandi. Stofnunin hefur eftirlit með framkvæmd laga nr. 160/2010 um mannvirki, laga nr. 75/2000 um brunavarnir og laga nr. 146/1996 um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga. Hún fer einnig með undirbúning reglugerða og útbýr leiðbeiningar á sviði byggingarmála. Skipulagsstofnun hefur eftirlit með framkvæmd skipulagslaga nr. 123/2010 og laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000 og er til ráðgjafar fyrir ríki og sveitarfélög. Sveitarfélögin hafa ríka skyldu hvað varðar eftirlit með byggingarframkvæmdum. Samkvæmt lögum um brunavarnir er eldvarnareftirlit sveitarfélaga skilgreint sem sú starfsemi slökkviliðs sem hefur eftirlit með því að framfylgt sé ákvæðum laga og reglna um brunavarnir. Í því felst m.a. að framkvæma öryggisúttektir á byggingarframkvæmdum í samstarfi við byggingarfulltrúa. Í hverju sveitarfélagi starfar byggingarfulltrúi sem hefur það hlutverk að sinna opinberu byggingareftirliti. Starf hans felst m.a. í að yfirfara hönnunargögn bygginga áður en til framkvæmda kemur, framkvæma lögbundnar áfangaúttektir á meðan að á byggingu mannvirkis stendur og gera lokaúttekt á mannvirki eftir að framkvæmdum lýkur. Byggingafulltrúi getur leitað til annarra eftirlitsaðila á borð við slökkvilið til þess að yfirfara brunavarnir. Samhliða tekur Heilbrigðiseftirlitið út mannvirki með tilliti til hollustuhátta og veitir umsagnir um mengunarvarnir.

3. Eftirlit á líftíma íbúðarhúsnæðis

Af umfjöllun hér að framan má ráða að ýmsir opinberir aðilar hafa það hlutverk að tryggja gæði og öryggi mannvirkja og koma að eftirliti á meðan að á verkframkvæmdum stendur. Aftur á móti minnkar þetta hlutverk yfirvalda eftir að mannvirkið er fullbyggt. Eftir að íbúðarhúsnæði hefur verið tekið í notkun ber eigandi eða umráðamaður þess ábyrgð á viðhaldi og ástandi þess. Talsverð umræða hefur átt sér stað um eftirlit með öryggi íbúðarhúsnæðis eftir brunann á Bræðraborgarstíg síðastliðið sumar. Í því tilviki hafði fjöldi svefnryma verið komið fyrir í húsinu og var hvert rými leigt út. Húsnæðið hafði lengi sætt gagnrýni nágretta vegna ástands þess sem var bersýnilega ábótavant. Líkt og fyrr hefur verið rakið bera nokkrir mismunandi aðilar ábyrgð á eftirliti með ástandi á íbúðarhúsnæði á meðan það er í byggingu en því eftirliti lýkur eftir að lokaúttekt hefur verið framkvæmd. Þó svo að byggingarfulltrúi fari með leyfisveitingar um breytingar á mannvirkjum og breyttri notkun íbúðarhúsnæðis koma ítrekað

upp mál þar sem eigandi hefur ekki óskað eftir tilskyldum leyfum eða hafið framkvæmdir án þess að hafa fengið heimild til. Bruninn á Bræðraborgarstíg er bara eitt dæmi þess að eftirlit á líftíma bygginga er ábótavant. Þó svo að eftirlit með byggingarferlinu sé strangt hefur löggjöfin ekki tekið tillit til þess að með tímanum breytist nýting mannvirkja, oft án þess að samþykki byggingafulltrúa liggi fyrir. Þannig skapast hættulegar aðstæður.

Um hlutverk byggingarfulltrúa er fjallað í 3.10.1. gr. núgildandi byggingarreglugerð nr. 112/2012. Þar kemur fram að byggingarfulltrúi hafi eftirlit með því að sótt sé um byggingarleyfi fyrir byggingarleyfisskyldum framkvæmdum og breyttri notkun mannvirkja í umdæmi hans og að öðru leyti sé fylgt ákvæðum reglugerðar þessarar í umdæmi hans. Jafnframt skuli byggingarfulltrúi eftir föngum hafa eftirlit með því að viðhald húsa og mannvirkja í umdæmi hans sé viðhlítandi. Verði byggingarfulltrúi þess var að byggingarleyfisskyld framkvæmd sé hafin án þess að leyfi sé fengið fyrir henni, ekki er sótt um leyfi fyrir breyttri notkun mannvirkis, það byggt á annan hátt en leyfi stendur til, mannvirkið eða notkun þess brýtur í bága við skipulagsskilmála, mannvirki er tekið í notkun án þess að öryggisúttekt hafi farið fram eða ef mannvirki er tekið til annarra nota en heimilt er samkvæmt útgefnu byggingarleyfi geti hann gripið til viðeigandi aðgerða og úrræða. Sama gildi ef ásigkomulagi, frágangi, umhverfi eða viðhaldi húss, annars mannvirkis eða lóðar er ábótavant, af því stafar hætta eða það telst skaðlegt heilsu að mati byggingarfulltrúa eða ekki er gengið frá því samkvæmt samþykktum uppdráttum, lögum, reglugerðum og byggingarlýsingu. Í 2.9.2. gr. byggingareglugerðar er jafnframt fjallað um þær aðgerðir sem byggingarfulltrúi getur nýtt til að knýja fram úrbætur. Byggingarfulltrúi hefur heimild til að krefja eiganda eða umráðamann mannvirkis um aðgerðir ef ásigkomulagi, frágangi, umhverfi eða viðhaldi húss, annars mannvirkis eða lóðar er ábótavant, af því stafar hætta eða það telst skaðlegt heilsu. Heimilt er að beita dagsektum allt að 500.000 kr. til að knýja eigendur húsnaðis til verka.

Framangreind ákvæði hafa verið túlkuð á þann hátt að heimildir byggingarfulltrúa nái einungis til ytra byrðis húss, svo sem ef klæðning er í vondu ástandi og gæti valdið hættu. Aftur á móti þurfi boð eða heimild eiganda til þess að byggingarfulltrúi taki út ástand húsnaðis innanhúss eða geri kröfur um úrbætur innanhúss.

Um skyldur eigenda og forráðamanna mannvirkja er fjallað í 23. gr. brunavarnarlaga. Eigandi mannvirkis ber ábyrgð á að það fullnægi kröfum um brunavarnir sem fram eru settar í lögum og reglugerðum og séu breytingar gerðar á mannvirki, eða starfsemi þess breytt þannig að gerðar eru nýjar eða auknar kröfur um brunavarnir í því, er eiganda eða forráðamanni skylt að

fá til þess samþykki byggingarfulltrúa. Áður en byggingarfulltrúi veitir samþykki sitt skal hann leita álits slökkviliðsstjóra. Ef breytingar eru gerðar á atvinnuhúsnæði með það að markmiði að nýta það til búsetu ber eiganda að afla sér tilskilinna leyfa áður en fólk tekur sér þar búsetu. Í 2.3. kafla byggingarreglugerðar eru jafnframt listaðar byggingarleyfisskyldar framkvæmdir sem og þær framkvæmdir sem teljast minniháttar og eru undanþegnar byggingarleyfi.

Eigandi íbúðarhúsnæðis ber ábyrgð á viðhaldi fasteignar. Í lögum um fjöleignarhús nr. 26/1994 er kveðið á um skyldu eiganda íbúðarhúsnæðis til að halda allri sinni séreign vel við. Í húsaleigulögum nr. 36/1994 er jafnframt lögð skylda á leigjanda að fara vel með hið leigða húsnæði. Húsaleigulögin hafa einnig að geyma leiðbeiningar um það í hvaða ástandi leiguhúsnæði á að vera, rétt leigjanda til að segja til um galla og um skyldur leigusala að gera úrbætur.

Samkvæmt 24. gr. reglugerðar um hollustuhætti nr. 941/2002 er óheimilt að leigja út íbúðarhúsnæði eða íbúðarherbergi nema húsnæðið hafi hlotið samþykki byggingarnefndar. Ekki má leigja út íbúðarhúsnæði eða íbúðarherbergi ef heilsu manna er stefnt í hættu, m.a. vegna hita og raka, hávaða, fráveitu skólps, meindýra, reyks, fasts eða fljótandi úrgangs, mengunar í lofti, jarðvegi eða vatni, gasleka eða geislunar. Heilbrigðisnefnd getur bannað afnot íbúðarhúsnæðis ef hún telur húsnæðið hættulegt heilsu íbúanna. Þar skal sérstaklega tekið tillit til velferðar barna, sjúklinga og aldraðra.

Samkvæmt 16. gr. reglugerðar um hollustuhætti getur almenningur leitað til heilbrigðiseftirlitsins ef leiguhúsnæði og annað íbúðarhúsnæði er ekki talið fullnægjandi m.t.t. hollustuhátta eða ef húsnæðið er álitid heilsuspillandi. Heilbrigðiseftirlitið skoðar fasteignir út frá hollustuháttum, en þá er ekki verið að kanna aðra þætti á borð við brunahættu. Með heilsuspillandi húsnæði er sem dæmi átt við aðstæður þar sem mikill raki eða mygla hefur myndast. Heilbrigðiseftirlitið hefur ekki heimild til að fara inn á einkaheimili fólks án leyfis húsráðanda.

4. Óleyfisbúseta

Með óleyfisbúsetu er átt við að einstaklingur búi í húsnæði sem ekki er ætlað til búsetu. Lög um lögheimili og aðsetur nr. 80/2018 gera ráð fyrir að hver sá sem dvelst eða ætlar að dveljast á Íslandi í sex mánuði eða lengur verði að eiga lögheimili hér á landi. Ekki er leyfilegt að skrá lögheimili sitt í húsnæði á skipulögðu iðnaðar-, athafna- og hafnarsvæði nema í undantekningartilvikum. Óleyfisbúseta er lítt skilgreind og ábyrgð með málaflokknum dreifð.

Hún tekur mið af lagalegu hlutverki stofnana og dreifist á hendur slökkviliða, byggingarfulltrúa sveitarfélaga, heilbrigðiseftirlits sveitarfélaga og lögreglu. Sem dæmi kemur fram í c. lið 1. mgr. 12. gr. laga um brunavarnir að eldvarnareftirlit sveitarfélaga skuli hafa, í samvinnu við byggingarfulltrúa, eftirlit með því hvort fólk tekur sér búsetu í atvinnuhúsnæði án þess að byggingarleyfi samkvæmt lögum um mannvirki hafi verið veitt fyrir breyttri notkun þess og grípa til viðeigandi þvingunarúrreða ef þörf krefur. Ef ljóst þyki að hætta skapist af slíkri búsetu skuli enn fremur kæra málið til lögreglu.

Þann 19. nóvember 2017 fór fram málþing í Norræna húsinu um ólöglega búsetu í Reykjavík en var það hluti af samstarfsverkefni Reykjavíkur Akademíunnar og Reykjavíkurborgar um greiningu á ólöglegri búsetu í Reykjavík með áherslu á erlent vinnuafl. Rætt var við helstu hagsmunaaðila á borð við Alþýðusamband Íslands, Heilbrigðiseftirlitið og slökkvilið höfuðborgarsvæðisins. Niðurstöður verkefnisins sýna að hérlandis er þekking á húsnæðisaðstæðum innflytjenda takmörkuð. Erfitt hefur reynst að ná til þessa hóps og rannsóknir eru því fáar. Þó er ljóst að skráning á búsetu einstaklinga er ábótavant og lítið eftirlit haft með skráningu, skortur er á íbúðarhúsnæði í borginni og leiguverð hátt. Erlendum fyrirtækjum og starfsmannaleigum hefur farið fjölgandi hér á landi og á sama tíma hefur óleyfileg búseta í atvinnuhúsnæði aukist.

Af framansögðu má ráða að það er nær ómögulegt að gera góða grein fyrir umfangi óleyfisbúsetu í Reykjavík. Lagalegt hlutverk þeirra stofnanna sem koma að málaflokknum eru ólík og gögnum hefur ekki hefur verið safnað á heildrænan máta. Núgildandi lög heimila ekki skráningu lögheimilis í atvinnu- og iðnaðarhúsnæði en koma þó ekki í veg fyrir að þar sé búið í raun. Þetta þýðir að erlent verkafólk kann að búa í iðnaðarhúsnæði en verið með skráða búsetu í hefðbundnu íbúðarhúsnæði annarsstaðar. Þá benda niðurstöður verkefnisins til þess að einstaklingar í óleyfisbúsetu séu oft af erlendum uppruna og tali hvorki íslensku né ensku. Ljóst er að aukið samstarf á milli þeirra stofnana og hagsmunaaðila sem koma að málaflokknum er ekki nægilega umfangsmikið. Lögbundin hlutverk þeirra eru ólík og gera ekki ráð fyrir ítarlegu rannsóknastarfi. Þarna má sérstaklega nefna stéttarfélögin sem oft hafa ítarlegri upplýsingar um aðstæður skjólstaðinga sinna en Hagstofa, Þjóðskrá og Vinnumálastofnun.

5. Brot gegn erlendum starfsmönnum

Brot gegn erlendu starfsfólki á vinnumarkaði er alvarlegt vandamál og fjallaði sjónvarpsþátturinn Kveikur m.a. um erfiða stöðu erlends farandverkafólks í október 2018. Fyrirtæki sem ráða til sín erlent starfsfólk útvega þeim oft húsnæði til lengri eða skemmri tíma. Starfsfólk stéttarfélaganna sem sinnir vinnustaðaheimsóknum hefur oft mætt slæmum aðbúnaði en erfitt er fyrir stéttarfélögin að takast á við vandamál tengdu húsnæði félagsmanna. Félagin hafa ekki lögsögu yfir íbúðarhúsnæði félagsmanna og geta því eingöngu sent ábendingar til stofnana líkt og heilbrigðiseftirlit.

Erlendir einstaklingar sem koma hingað til lands í leit að atvinnu vilja sjaldnast að ástand leiguhúsnæðis sé tekið upp við leigusala. Óttinn við að vera vísað úr húsnæðinu er oft mikill. Í þeim tilvikum sem viðkomandi býr í húsnæði í eigu atvinnurekandans getur slíkt haft áhrif á bæði starf viðkomandi og heimili. Þessi hópur hefur oft dvalið hér á landi í stuttan tíma, talar ekki íslensku eða ensku og þekkir ekki rétt sinn. Þá hafa stéttarfélög átt erfitt með að ná til erlends verkafólks. Á það ekki aðeins við um þá sem stoppa stutt hér á landi, heldur einnig þá sem verða innflytjendur til lengri tíma.

6. Tillögur að aðgerðum

Af framangreindu má ráða að núgildandi reglur taka ekki fyllilega á þeim raunveruleika sem við stöndum frammi fyrir. Einværra úrbóta er þörf ef við viljum koma í veg fyrir að hættulegar byggingar séu leigðar út til einstaklinga í miklum húsnæðisvanda. Þessar úrbætur þurfa að eiga sér stað með yfirferð á lögum og reglum en einnig verklagi þeirra stofnana sem bera ábyrgð á eftirliti með byggingum.

6.1 Nýjar eftirlitsheimildir í byggingarreglugerð

Í 3.10.1. gr. byggingareglugerðar er fjallað um hlutverk byggingarfulltrúa. Núgildandi eftirlitsheimildir byggingarfulltrúa varða aðeins ytra byrði húsnæðis. Ef auka á eftirlitsheimildir byggingarfulltrúa svo að þær nái til innra byrðis þyrfti sérstaka heimild til þess. Við gerð ákvæðisins þyrfti að gæta meðalhófs og horfa til mikilvægustu atriða varðandi öryggi íbúðarhúsnæðis. T.d. mætti veita byggingarfulltrúa heimild til aðgerða ef ábending berst um að flóttaleiðir séu ekki fullnægjandi í íbúðarhúsnæði. Þessa heimild þyrfti jafnframt að tengja við 2.9.2. gr. byggingareglugerðar þar sem kveðið er á um heimildir byggingarfulltrúa til að leggja

á dagsektir til að knýja fram úrbætur. Þá væri ekki nóg að veita byggingarfulltrúa auknar heimildir heldur þyrfti jafnframt að tryggja viðeigandi ferla og eftirfylgni.

Einnig kemur til skoðunar hvort að vilji sé til þess að gera frekari ráðstafanir til að framfylgja eftirliti með innra byrði. Slíkt eftirlit yrði ávallt háð því að eigandi húsnæðis eða íbúar verði við beiðni byggingarfulltrúa um að framkvæma skoðun á íbúðarhúsnæðinu. Kæmi til greina að veita byggingarfulltrúa auknar heimildir til að beita eigendur þrýstingi, t.d. með því að byggingarfulltrúi héldi utan um opinbera skrá yfir íbúðarhúsnæði sem grunur liggur um að uppfylli ekki skilyrði laga um brunavarnir. Þessar hugmyndir þyrfti að skoða með tilliti til annarra laga.

6.2 Aukið eftirlit með leyfisskyldum breytingum

Almennt þarf að sækja um byggingarleyfi fyrir öllum nýjum mannvirkjum, viðbyggingum og breytingum, t.d. á útliti, burðarkerfi og lagnakerfum húsnæðis. Það kann að vera nauðsynlegt að auka við eftirlit með leyfisskyldum breytingum á íbúðarhúsnæði.

6.3 Endurskoðun á eftirliti með skráningu lögheimilis

Með því að bæta eftirlit með skráningu lögheimils mætti e.t.v. fækka þeim tilfellum þegar einstaklingar dvelja í óöruggu iðnaðarhúsnæði og í kjölfarið koma í veg fyrir manntjón af völdum bruna. Niðurstöður rannsóknar frá árinu 2017 sýna fram á að erfitt hefur verið að fylgjast með óleyfisbúsetu í Reykjavík, m.a. þar sem lítil hvati er hjá fólki til að tilkynna um breytt heimilsfang. Við getum e.t.v. gert eitthvað til að gera skráningu fólks til heimilis réttari. Einnig þarf aukið samstarf þeirra aðila sem koma að málaflokknum.

6.4 Eftirlit með húsnæði sem atvinnurekendur útvega

Um eftirlit á vinnustöðum er fjallað í 4. og 5. gr. laga nr. 42/2010 um vinnustaðaskírteini og eftirlit á vinnustöðum. Þar er eftirlitsfulltrúum samtaka aðila vinnumarkaðarins gefin heimild til að framkvæma eftirlitsheimsóknir á vinnustöðum atvinnurekenda til að ganga úr skugga um að starfsemi sé í samræmi við lög, reglugerðir og kjarasamninga. ASÍ hefur lagt til að tryggja þurfi heimildir vinnustaðaeftirlits stéttarfélaganna og opinberra eftirlitsaðila, þ. á m. slökkviliðs og heilbrigðiseftirlits, til að hafa eftirlit með húsnæði sem atvinnurekendur útvega starfsfólki.

6.5 Möguleg endurskoðun á húsaleigulögum, lögum um mannvirki og lögum um brunavarnir

Húsaleigulög nr. 36/1994 gilda um leigusamninga um afnot af húsnæði eða hluta af húsnæði gegn endurgjaldi, þar á meðal leigusamninga um framleigu húsnæðis, enda þótt endurgjaldið skuli að öllu leyti eða að hluta greiðast með öðru en peningum, svo sem vinnuframlagi. Lög um mannvirki nr. 160/2010 gilda um öll mannvirki sem reist eru á landi, ofan jarðar eða neðan, innan landhelginnar og efnahagslögsögunnar. Lög um brunavarnir nr. 75/2000 gilda um eldvarnir og slökkvistörf vegna eldsvoða og viðbúnað við mengunaróhöppum á landi. Með tilliti til gildissviðs þessara laga væri viðeigandi að á þeim færi yfirferð með tilliti til aukinna eftirlitsheimilda.

6.6 Fræðsla

Að lokum gæti mikill árangur náðst með betri fræðslu til almennings. Rétt væri að yfirfara upplýsingar um byggingarleyfi, hvaða breytingar eru byggingarleyfisskyldar og hvernig sótt er um leyfi, en einnig hvernig einstaklingar geta kvartað til byggingarfulltrúa. Þessar upplýsingar þurfa að vera auðfundnar og aðgengilegar og til á ensku og pólsku.

Einnig mætti vinna sérstakt fræðsluefni miðað að erlendum starfsmönnum um réttindi þeirra og þá þjónustu sem þeim kann að standa til boða. Slíkt fræðsluefni mætti vinna í samstarfi við stéttarfélagin.

Guðrún Elsa Tryggvadóttir

lögfræðingur

Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa Reykjavíkurborgar