

148. löggjafarþing 2017–2018.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um lögheimili og aðsetur

Frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra.

1. gr.

Gildissvið.

Lög þessi gilda um skráningu lögheimilis og aðseturs á Íslandi.

2. gr.

Markmið.

Markmið laga þessara er að stuðla að réttri skráningu lögheimilis og aðseturs einstaklinga á Íslandi á hverjum tíma.

Jafnframt er það markmið laganna að tryggja réttaröryggi í meðferð ágreiningsmála er varða skráningu lögheimilis.

3. gr.

Lögheimili og aðsetur.

Lögheimili er sá staður þar sem einstaklingur hefur fasta búsetu. Ekki er heimilt að eiga lögheimili á Íslandi á fleiri en einum stað í senn. Óheimilt er að eiga lögheimili á Íslandi eigi viðkomandi lögheimili erlendis á sama tíma.

Með fastri búsetu er átt við þann stað þar sem hann hefur bækistöð sína, dvelst að jafnaði í tómsundum sínum, hefur heimilismuni sína og er svefnstaður hans þegar hann er ekki fjarverandi um stundarsakir vegna náms, orlofs, vinnuferða, veikinda eða annarra hliðstæðra atvika.

Lögheimili skal skráð í tiltekinni íbúð eða eftir atvikum húsi, við tiltekna götu eða í dreifbýli, sem er skráð sem íbúðarhúsnæði í fasteignaskrá Þjóðskrár Íslands og ber staðfang.

Með aðsetri er átt við tímabundna búsetu í húsnæði sem uppfyllir skilyrði lögheimilis skv. 3. mgr., þar sem skráning er heimil samkvæmt ákvæðum laga þessara.

4. gr.

Frávík frá meginreglu um lögheimilisskráningu.

Þrátt fyrir ákvæði 3. gr. er heimilt að skrá lögheimili á stofnunum fyrir aldraða, heimilum fyrir fatlaða og í starfsmannabústöðum þótt húsnæðið sé ekki skráð sem íbúðarhúsnæði í fasteignaskrá.

Heimilt er að skrá tímabundið lögheimili í skráðum áfangaheimilum, vinnubúðum, og sambærilegu húsnæði enda sé fyrir hendi leyfi til reksturs starfseminnar.

Fyrirsvarsmaður þeirrar starfsemi sem getið er í 1. og 2. mgr. skal hlutast til um skráningu lögheimilis.

Skráning til lögheimilis í frístundabyggð eða iðnaðar- eða atvinnuhúsnæði er einungis heimil að fyrir liggji sérstakt samþykki viðkomandi sveitarstjórnar enda séu uppfyllt skilyrði laga og stjórnvaldsfyrirmæla um íbúðarhæft húsnæði og skipulag.

5. gr.

Lögheimili óþekkt.

Leiki vafi á því hvar föst búseta manns er, t.d. vegna þess að hann býr á fleiri en einum stað og í fleiri en einu sveitarfélagi, skal hann eiga lögheimili þar sem hann dvelst meirihluta árs. Dveljist hann ekki meirihluta árs í neinu sveitarfélagi skal hann eiga lögheimili þar sem hann stundar aðalatvinnu sína enda hafi hann þar búsetu. Um er að ræða aðalatvinnu þegar hún gefur tvo þriðju hluta af árstekjum eða meira.

Verði eigi skorið úr um lögheimili manns samkvæmt undanfarandi ákvæðum, er heimilt að skrá einstakling til lögheimilis í sveitarfélagi, án tilgreinds heimilisfangs. Skal þá miðað við það sveitarfélag þar sem hann hafði síðast þriggja mánaða samfellda dvöl.

6. gr.

Lögheimili hjóna og skráð sambúð.

Hjón hafa sama lögheimili. Hjónum er þó heimilt að skrá það hvort á sínum staðnum.

Þegar gefið hefur verið út leyfi til skilnaðar að borði og sæng eða lögskilnaðar, eða dómur gengið um hið sama, skulu hjónin eiga sitt lögheimilið hvort. Hafi hjón slitið samvistir og fyrir liggur samkomulag eða dómur um hjá hvoru þeirra lögheimili barna skal vera, skal skrá lögheimili þeirra í sitt hvoru lagi.

Tveir einstaklingar sem eru í samvistum og uppfylla eftir því sem við á hjónavígsluskilyrði hjúskaparlaga geta skráð sambúð sína í þjóðskrá. Skulu þeir hafa sama lögheimili og skal upphaf sambúðar miðað við þann dag er beiðni er lögð fram um skráningu.

7. gr.

Lögheimili barna.

Barn yngra en 18 ára hefur sama lögheimili og foreldrar þess ef þeir eru í hjúskap eða í skráðri sambúð. Hafi foreldrar skilið eða slitið sambúð hefur barnið skráð lögheimili hjá öðru foreldri sínu.

Hafi foreldrar ekki verið í hjúskap eða skráðri sambúð við fæðingu barns skal lögheimili barns vera hjá því foreldri sem fer með forsjá þess.

Barn í varanlegu fóstri hefur lögheimili hjá fósturforeldrum. Barn í tímabundnu fóstri hefur lögheimili hjá fósturforeldrum ákveði barnaverndarnefnd það.

Ákveði hjón sem eiga börn yngri en 18 ára að skrá lögheimili á sitt hvorum staðnum, skal liggja fyrir ákvörðun þeirra um hjá hvoru þeirra lögheimili barna þeirra verði.

Að öðru leyti gilda ákvæði barnalaga um lögheimili barna.

8. gr.

Dulið lögheimili.

Þjóðskrá Íslands getur heimilað einstaklingi og fjölskyldu hans að fá lögheimili sitt dulið í þjóðskrá og að því verði ekki miðlað. Um framkvæmd og skráningu dulins lögheimilis fer

eftir ákvæðum laga um Þjóðskrá. Heimild til þess að fá heimilisfang sitt dulið í Þjóðskrá gildir til eins árs í senn.

9. gr.

Skráning aðseturs innanlands.

Skráning aðseturs innanlands er heimil þeim sem vegna náms eða veikinda þurfa að búa annars staðar en á lögheimili sínu. Skilyrði er að staðfesting náms eða veikinda liggi fyrir.

Alþingismanni er heimilt að eiga áfram lögheimili á þeim stað sem hann hafði fasta búsetu áður en hann varð þingmaður, tilkynni hann aðsetur sitt til Þjóðskrár Íslands. Sama gildir um ráðherra. Ákvæðið getur átt við um maka og börn þeirra.

10. gr.

Námsmenn erlendis.

Einstaklingi sem stundar nám erlendis er heimilt að hafa lögheimili á Íslandi á meðan náminu stendur enda sé hann ekki skráður með lögheimili erlendis á meðan. Námsmanni ber að tilkynna til Þjóðskrár Íslands um námsdvöl erlendis og framvísa staðfestingu um námið.

Þessi heimild er háð því að námsmaðurinn hafi haft lögheimili á Íslandi í a.m.k. 2 ár áður en nám erlendis hófst.

Réttur skv. 1. mgr. fellur niður að 4 árum liðnum nema nýrri staðfestingu um skólavist sé framvísað hjá Þjóðskrá Íslands. Berist staðfesting ekki innan tilskilins frests er Þjóðskrá Íslands heimilt að fella niður aðsetursskráningu og skrá lögheimili námsmannsins erlendis. Ákvæðið gildir einnig um maka námsmanns og börn hans sem dveljast erlendis með námsmanni.

Heimild 1. mgr. nær ekki til þeirra einstaklinga sem hafa tilkynnt flutning samkvæmt Norðurlandasamningi um almannaskráningu, enda ber þeim að eiga lögheimili þar á meðan dvöl á Norðurlöndunum stendur.

11. gr.

Íslenskir starfsmenn hjá sendiráðum, ræðisskrifstofum o.fl.

Íslenskur ríkisborgari, sem gegnir störfum erlendis á vegum ríkisins við sendiráð, fastanefnd eða ræðismannsskrifstofu og tekur laun úr ríkissjóði, svo og íslenskur ríkisborgari sem er starfsmaður alþjóðastofnunar sem Ísland er aðili að, á lögheimili hér á landi.

Lögheimili hans skal vera í því sveitarfélagi þar sem hann átti lögheimili er hann fór af landi brott nema hann hafi skráð lögheimili sitt á öðrum stað. Sérstaklega skal skrá aðsetur í Þjóðskrá Íslands.

Ákvæði 1. og 2. mgr. gilda einnig um maka og börn þeirra sem dvelja með þeim erlendis.

12. gr.

Aðsetur erlendis.

Einstaklingum er heimilt að halda lögheimili sínu á Íslandi þrátt fyrir dvöl erlendis vegna veikinda. Framvísa þarf vottorði, útgefnu af lækni með starfsleyfi á Íslandi, hjá Þjóðskrá Íslands um nauðsyn dvalar erlendis vegna veikindanna og tilkynna um aðsetur erlendis.

Réttur skv. 1. mgr. fellur niður að einu ári liðnu nema óskað sé eftir áframhaldandi aðsetursskráningu erlendis enda sé nýju læknisvottorði framvísað hjá Þjóðskrá Íslands. Þjóðskrá Íslands er heimilt að fella niður aðsetursskráningu einstaklings og skrá lögheimili hans erlendis berist stofnuninni ekki fullnægjandi umsókn samkvæmt þessari grein.

Þeim einstaklingum sem náð hafa 67 ára aldri og hyggjast dvelja erlendis um lengri tíma er það heimilt án þess að breyta lögheimili sínu. Skrá þarf aðsetur erlendis hjá Þjóðskrá Íslands.

13. gr.

Skráning lögheimilis og aðseturs.

Skráning lögheimilis og aðseturs einstaklinga fer fram hjá Þjóðskrá Íslands samkvæmt þeim reglum sem gilda um skráningu í Þjóðskrá.

Sérhver sjálfráða einstaklingur sem á lögheimili á Íslandi, skal skrá og viðhalda rétttri skráningu samkvæmt lögum þessum. Þjóðskrá Íslands skal sannreyna sjálfræði einstaklings í skrá yfir lögræðissvipta menn.

Þinglýstur eigandi fasteignar skal hlutast til um að skráning lögheimilis einstaklinga sem hafa fasta búsetu í húsnæði hans sé rétt. Þjóðskrá Íslands skal senda tilkynningu í pósthólf þinglýsts eiganda fasteignar á Ísland.is um þá sem skrá lögheimili sitt í fasteign í hans eigu.

Réttindi og skyldur einstaklings sem miðast við lögheimilisskráningu afmarkast frá þeim degi sem tilgreindur er í tilkynningu um skráningu lögheimilis til Þjóðskrár Íslands.

14. gr.

Tilkynning um skráningu lögheimilis og aðseturs.

Tilkynning um breytingu á lögheimili innanlands og aðsetri skal gerð rafrænt á vef Þjóðskrár Íslands eða á starfsstöðvum stofnunarinnar.

Tilkynna skal um breytt lögheimili eigi síðar en sjö dögum eftir að breytingar á búsetu eiga sér stað. Einungis er heimilt að skrá nýtt lögheimili fjórtán daga aftur í tímann. Sama regla gildir um tilkynningar um aðsetur samkvæmt lögum þessum.

Hver sá sem ætlar að dveljast erlendis í sex mánuði eða lengur skal tilkynna um flutning lögheimilis úr landi til Þjóðskrár Íslands skv. 1. mgr. og tilgreina til hvaða lands er flutt. Samþykki forsjáraðila þarf til að flytja lögheimili barna úr landi.

15. gr.

Flutningur til Íslands og dvöl.

Sá sem dvelst eða ætlar að dveljast á Íslandi vegna atvinnu eða náms í þrjú mánuði eða lengur má skrá lögheimili hér. Dveljist einstaklingur í landinu í sex mánuði eða lengur skal hann eiga hér lögheimili samkvæmt því sem mælt er fyrir í lögum þessum.

Við tilkynningu flutnings til Íslands skal sá sem flytur koma í afgreiðslu Þjóðskrár Íslands, sanna á sér deili og skrá lögheimili sitt. Skal framvísa gildum persónuskilríkjum við skráningu.

Réttaráhrif skráningar teljast frá þeim degi sem fullnægjandi gögnum hefur verið framvísað hjá Þjóðskrá Íslands.

EES eða EFTA ríkisborgunum er heimilt að dvelja hér á landi án skráningar lögheimilis í allt að þrjú mánuði. Sé sýnt fram á að dvöl hér á landi er vegna atvinnuleitar er þeim heimilt að dvelja hér á landi í allt að sex mánuði án skráningar. Ríkisborgarar frá ríkjum utan EES eða EFTA sem hyggjast dvelja hér á landi lengur en 3 mánuði þurfa að hafa gilt dvalarleyfi til þess að vera heimilt að skrá lögheimili sitt hér á landi. Að öðru leyti fer um skráningu útlendinga eftir útlendingalögum.

Starfsmenn sendiráða á Íslandi, sem eru erlendir ríkisborgarar sem og liðsmenn Bandaríkjanna, sbr. lög nr. 110/1951 eiga ekki lögheimili í landinu. Sama gildir um

skyldmenni þeirra sem dveljast hérlendis og hafa ekki íslenskt ríkisfang, nema því aðeins að fyrir liggi samningar um annað.

Um flutning manns á lögheimili sínu hingað til lands frá einhverju Norðurlandanna eða flutning manns á lögheimili sínu héðan til einhvers Norðurlandanna gildir Norðurlandasamningur um almannaskráningu eins og hann er á hverjum tíma.

16. gr.

Eftirlit, upplýsingaöflun og upplýsingagjöf.

Þjóðskrá Íslands hefur eftirlit með framkvæmd laga þessara. Þjóðskrá Íslands er heimilt að leita aðstoðar lögreglu og Útlendingastofnunar í þeim tilgangi.

Þegar uppi er vafi um rétta skráningu á lögheimili er Þjóðskrá Íslands heimilt að óska eftir upplýsingum frá stjórnvöldum og lögaðilum sem búa yfir eða varðveita upplýsingar um búsetu einstaklinga, í þeim tilgangi að ákvarða rétta skráningu. Þá er stjórnvöldum og lögaðilum heimilt að eigin frumkvæði að upplýsa Þjóðskrá Íslands þegar þau verða þess vör að ósamræmi sé á milli lögheimilisskráningar og raunverulegrar búsetu.

17. gr.

Leiðrétting og málsmeðferð.

Þjóðskrá Íslands er heimilt að leiðrétta augljósar villur sem orðið hafa á skráningu lögheimilis einstaklinga og hafna skráningu tilkynninga um lögheimili sem eru augljóslega rangar.

Þjóðskrá Íslands getur breytt skráningu lögheimilis einstaklinga að eigin frumkvæði eða á grundvelli beiðni frá þinglýstum eiganda húsnæðis eða öðrum sem hagsmuna eiga að gæta. Varði beiðni um afskráningu maka einstaklings af sameiginlegu lögheimili þeirra, gilda ákvæði 6. gr.

Áður en Þjóðskrá Íslands ákvarðar um breytingu lögheimilis skal stofnunin tilkynna viðkomandi einstaklingi um fyrirhugaða breytingu á skráningu. Komi ekki fram andmæli er Þjóðskrá Íslands heimilt að taka ákvörðun um lögheimili einstaklingsins.

Þjóðskrá Íslands getur þegar sérstaklega stendur á breytt skráningu lögheimilis allt að eitt ár aftur í tímann, talið frá þeim degi er beiðni er lögð fram, enda liggi fyrir fullnægjandi gögn um að einstaklingur hafi haft fasta búsetu á tilgreindu lögheimili á því tímabili sem um ræðir.

Ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli laga þessara sæta kærui til ráðherra. Heimilt er að viðhafa málsmeðferð með rafrænum hætti. Tilkynning Þjóðskrár Íslands í pósthólf á Ísland.is telst fullnægjandi birting. Um aðild, kærufrest og málsmeðferð fer samkvæmt stjórnsýslulögum.

18. gr.

Refsiákvæði.

Brot gegn lögum þessum og reglugerðum settum samkvæmt þeim geta varðað sektum nema þyngri refsing liggi við samkvæmt öðrum lögum.

19. gr.

Reglugerðarheimild.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um nánari framkvæmd laga þessara m.a. um;

- a) Skráningu aðseturs einstaklinga,
- b) tímabundið lögheimili einstaklinga,

- c) skráningu lögheimilis skv. 4. gr.,
- d) leiðréttingar, upplýsingaöflun og upplýsingagjöf einstaklinga og lögaðila um lögheimili,
- e) skráningu lögheimilis niður á íbúðir,
- f) framkvæmd eftirlits með skráningu lögheimilis einstaklinga.

20. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2019, að undanskildum 3. mgr. 3. gr. og 8. gr. sem tekur gildi þann 1. janúar 2020.

Við gildistöku laganna falla úr gildi lög um lögheimili nr. 21/1990 og lög um tilkynningar aðsetursskipta nr. 73/1952.

21. gr.

Breytingar á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara breytast eftirfarandi ákvæði laga sem hér segir:

1. *Lög um félagslega aðstoð, nr. 99/2007*: Í stað tölustafsins „1“ í 2. mgr. 1. gr., kemur: 3.
2. *Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991*: Við lokamálslið 3. mgr. 13. gr. kemur: og aðsetur.
3. *Lög um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991*: Í stað orðsins „lögheimilislaga“ í skilgreiningu á erlendum aðila í 2. gr., kemur: laga um lögheimili og aðsetur.
4. *Lög um frístundabyggð, nr. 75/2008*: á eftir orðinu „lögheimili“ í 2. tölulið 2. gr., kemur: án sérstaks samþykkis viðkomandi sveitarstjórnar.
5. *Lög um gjaldeyrismál, nr. 87/1992*: Á eftir orðinu „lögheimili“ í 1. málslið 1. töluliðs 1. gr., kemur: og aðsetur.
6. *Hjúskaparlög, nr. 14/1993*: Í stað „9. gr. lögheimilislaga nr. 21/1990“ í 2. mgr. 14. gr., kemur: 10.- 12. gr. laga um lögheimili og aðsetur.
7. *Lög um húsnæðisbætur, nr. 75/2016*: Við lok 2. töluliðs 3. gr., kemur: og aðsetur.
8. *Lög um íslenskan ríkisborgararétt, nr. 100/1952*: Við lok 2. málsliðar 2. mgr. 8. gr., kemur: og aðsetur.
9. *Lög um kosningar til sveitastjórna, nr. 5/1998*: Í stað „9. gr. lögheimilislaga nr. 21/1990“ í 2. mgr. 3. gr., kemur: 10.- 12. gr. laga um lögheimili og aðsetur.
10. *Lög um sjúkratryggingar, nr. 112/2008*: Við lok 2. málslið 1. mgr. 10. gr., kemur: og aðsetur.
11. *Eftirfarandi breytingar verða á lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003*:
 - a. Á eftir orðinu „lögheimili“ í 2. málslið 2. mgr. 1. gr., kemur: og aðsetur.
 - b. Í stað tölustafsins „7“ í 2. málslið 3. mgr. 62. gr.
12. *Vegalög, nr. 80/2007*: Við 1. tölulið 3. gr., bætist við: enda er íbúðahúsnæðið ekki hluti af frístundabyggð.
13. *Eftirfarandi breytingar verða á lögum um útlendinga, nr. 80/2016*:
 - a. Í stað tölustafsins „1“ í 13. tölulið 3. gr., kemur: 3.
 - b. Á eftir orðinu „lögheimili“ í 13. tölulið 3. gr. og 1. málsliðar 7. mgr. 70. gr., kemur: og aðsetur.
 - c. Í stað orðsins „lögheimilislögum“ í 5. málslið 1. mgr. 70. gr., kemur: lögum um lögheimili og aðsetur.

Ákvæði til bráðabirgða.

I.

Fyrirmæli 3. mgr. 3. gr. um að skráning lögheimilis geti einungis verið í tilteknu íbúðarhúsnæði sem skráð er í lögheimilaskrá Þjóðskrár Íslands skulu koma að fullu til framkvæmda 1. janúar 2020. Tímenn frá samþykki lagafrumvarps þessa til gildistöku ákvæðisins skal nota til undirbúnings og gerðar rafræns viðmóts fyrir skráningu lögheimilis niður á íbúðir í þjóðskrá. Fram að þeim tíma skal skrá lögheimili í tilteknu húsi, við tiltekna götu eða í dreifbýli, sem er skráð sem íbúðarhúsnæði í fasteignaskrá Þjóðskrár Íslands.

Til að flýta fyrir og auðvelda skráningu skv. 3. mgr. 3. gr. er Þjóðskrá Íslands heimilt að óska eftir því að einstaklingar staðfesti lögheimili sitt með rafrænum hætti á þar til gerðu vefsvæði. Jafnframt er Þjóðskrá Íslands heimilt að birta lögheimili þeirra sem skráðir eru á tilteknu lögheimili, fyrir öllum þeim sem þar eru skráðir. Í þessum sama tilgangi er Þjóðskrá Íslands að auki heimilt að samkeyra upplýsingar úr þjóðskrá við upplýsingar um eignarhald og afnot fasteigna úr fasteignaskrá, þar með talið upplýsingar úr þinglýsingarhluta fasteignaskrár.

II.

Ákvæði 3. mgr. 4. gr. laganna raskar ekki skráningu lögheimilis í húsnæði í skipulagðri frístundabyggð sem færð hefur verið í þjóðskrá fyrir 1. janúar 2007 en ef viðkomandi einstaklingur eða fjölskylda hans flytur úr húsnæðinu fellur réttur til skráningar lögheimilis þar niður. Með fjölskyldu er átt við hjón, fólk í staðfestri samvist eða skráðri sambúð og ólögráða börn þeirra.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Lög um lögheimili nr. 21/1990, tóku gildi þann 1. janúar 1991 og lög um tilkynningar aðsetursskipta nr. 73/1952, tóku gildi þann 30. desember 1952. Lög um lögheimili hafa því haldið gildi sínu í um 26 ár og lög um tilkynningar aðsetursskipta í 65 ár. Þjóðfélagsgerð hefur tekið allmiklum breytingum á gildistíma laganna. Í því samhengi má benda á að Ísland gerðist aðili að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, þar sem m.a. er kveðið á um frjálsa fólksflutninga, einnig hefur tölvu- og netvæðing átt sér stað og þjóðin gekk í gegn um efnahagshrun sem varð til þess að margir sóttu sér vinnu erlendis. Atvinnuþátttaka og menntun kvenna hefur aldrei verið meiri og aukin krafa er um jafnrétti og jafnræði. Óvígð sambúð er nú viðurkennt sambúðarform, samkynhneigðir hafa rétt til að ganga í hjúskap og við skilnað hjóna og sambúðarslit er orðið algengara að börn séu með jafna búsetu hjá foreldrum. Loks eiga margir fleiri en eitt heimili, þá annað til dæmis í heilsárshúsum í sveitum landsins eða jafnvel erlendis. Framangreind dæmi sýna að þjóðfélagsaðstæður hafa breyst sem kalla á breytingar á lögheimilislögum sem og lögum um tilkynningar aðsetursskipta.

Með bréfi, dags. 23. júní 2017, skipaði samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra starfshóp sem skyldi yfirfara gildandi lög um lögheimili og lög um tilkynningu aðsetursskipta.

Fyrir lá þingsályktun frá 7. september 2016 þar sem Alþingi ályktaði að fela ráðherra að setja á fót starfshóp sem myndi undirbúa endurskoðun laga um lögheimili nr. 21/1990 m.a. með það að markmiði að hjónum yrði gert kleift að eiga lögheimili hvort á sínum staðnum,

hvort heldur er þegar bæði hafa bækistöð innanlands eða þegar annað hefur bækistöð erlendis. Þekkt er að vinnuveitendur geri í einhverjum tilvikum kröfu um að viðkomandi starfsmaður flytji lögheimili sitt í viðkomandi sveitarfélag eða til viðkomandi lands.

Til viðbótar ofangreindri þingsályktun taldi ráðherra að endurskoða þyrfti lög um tilkynningar aðsetursskipta enda er löggjöfin, sem og lög um lögheimili, komin til ára sinna, tækniframfarir orðið miklar, samfélagsgerð og samfélagsþættir breyst einkum hvað varðar atvinnuþátttöku beggja kynja sem og samþýlis- og búsetuhætti almennt. Þá kemur fram í bréfi ráðherra að brýnt sé að löggjöf um lögheimili sé einföld og skýr enda skapi lögheimili alla jafna grundvöll fyrir tiltekin réttindi og tilteknar skyldur einstaklinga í landinu.

Starfshópin skipuðu Hanna Lára Helgadóttir hrl., formaður, Þyrí Halla Steingrímisdóttir hrl. og Ástríður Jóhannesdóttir sviðsstjóri stjórnsýslusviðs hjá Þjóðskrá Íslands. Skúli Þór Gunnsteinsson lögfræðingur hjá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu sat jafnframt fundi og var tengiliður við ráðuneyti. Starfshópi til ráðgjafar var sömuleiðis Indriði Ármannsson lögfræðingur hjá Þjóðskrá Íslands.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni frumvarps þessa eru fyrst og fremst þingsályktun Alþingis frá 7. september 2016 og breyttir samfélagsþættir.

Samfélagið hefur tekið miklum breytingum undanfarna áratugi svo sem áður hefur komið fram. Aukin alþjóðavæðing og greiðar samgöngur milli landa gera fleirum kleift að starfa erlendis. Tæknipróun í fjarskipta- og upplýsingatækni hefur verið hröð og gert einstaklingum auðveldara um vik að sækja sér þjónustu hvar sem er og hvenær sem er, einkum og sér í lagi í gegnum Internetið. Tilkoma rafrænna skilríkja hefur leitt til þeirra breytinga að fólk þarf síður að mæta í eigin persónu hjá hinum ýmsu stofnunum og lögaðilum.

Það er mat starfshópsins að lög um tilkynningar aðsetursskipta séu að mestu ef ekki öllu leyti úrelt. Er lagt til að þau verði felld úr gildi utan nokkurra ákvæða sem færð eru inn í frumvarpið. eru það ákvæði þar sem fjallað er um með hvaða hætti eigi að tilkynna um breytingu lögheimilis, hverjir geti tekið við slíkri tilkynningu o.fl. sem miðar að einföldun þjónustunnar en jafnframt að öryggis sé gætt um réttmæti þeirra upplýsinga sem skráðar eru.

Það hlýtur að vera krafa hvers samfélags að löggjöf samræmist þörfum og kröfum þess hverju sinni. Ljóst þykir að gildandi löggjöf um lögheimili og tilkynningar aðsetursskipta gera það ekki.

Markmið með lagasetningu þessari eru m.a. að tryggja að löggjöf um lögheimili og skráningar aðseturs samræmist þörfum og samfélagsþáttum nútímans, hún sé skýr og auðskiljanleg. Nauðsynlegt er talið að samræma skráningu landsmanna, gera hana miðlæga og stuðla að því að hún verði sem réttust hverju sinni og fari að mestu leyti fram með rafrænni skráningu. Lagt er til að Þjóðskrá Íslands verði falið að annast skráningar landsmanna eins og verið hefur og er ekki talin þörf á því að sveitarfélög komi að skráningum á tímum tækni og upplýsinga. Hjá Þjóðskrá Íslands er fyrir hendi sérþekking og þar fer fram skráning og eftir atvikum leiðrétting á upplýsingum um lögheimili sem önnur stjórnvöld þurfa á að halda vegna lögbundinnar starfsemi sinnar. Svo sem rakið verður hér á eftir er lagt til í frumvarpi þessu að skráning á aðsetri einstaklinga verði sömuleiðis hjá Þjóðskrá Íslands í ákveðnum undantekningatilvikum. Tilgangur frumvarpsins er auk þess að stuðla að betra verklagi við skráningu og að skýrar reglur gildi um heimild til afturvirkni skráninga, en ekki er að finna heimildir né bann við afturvirkni skráninga og leiðréttinga í gildandi lögum.

Meginmarkmið skráningar á lögheimili sem og aðsetri er að endurspegla raunverulega og rétta búsetu einstaklinga og þar með ákvarða réttarstöðu þeirra og skyldur gagnvart hinu opinbera. Margar opinberar stofnanir grundvalla ákvarðanir sínar að mestu á skráningu einstaklinga í Þjóðskrá og því er nauðsynlegt að hún sé rétt. Ábyrgð á skráningu er fyrst og fremst hjá einstaklingnum sjálfum enda byggja ýmis réttindi einstaklinga og skyldur einmitt á skráningu lögheimilis í Þjóðskrá, s.s. réttur til greiðslna úr almannatryggingakerfinu, umsóknir um ýmis leyfi eru háð tiltekinni lögheimilisskráningu og skráning einstaklinga á kjörskrá er bundin við lögheimili.

Breytingar á lögheimilisskráningu með afturvirkum hætti geta leitt til ýmissa vandkvæða, bæði fyrir einstaklinga og stjórnvöld. Eðlilegt er talið að hafa slíkar heimildir þröngar en í framkvæmd hefur afturvirk skráning lögheimilis einstaklinga tíðkast. Í frumvarpinu eru settar tímaskorður við afturvirkum leiðréttingum á lögheimili sem miðast við eitt ár frá þeim tíma sem beiðni um skráningu er gerð. Ákvæði í öðrum lögum geta hins vegar heimilað annars konar leiðréttingar afturvirkt sem geta haft áhrif á réttindi og skyldur samkvæmt þeim lögum. Lagt er til að Þjóðskrá Ísland fái heimild til að lagfæra augljósar villur á skráningu lögheimilis og aðseturs. Enn fremur er lagt til að Þjóðskrá Ísland fái heimild til upplýsingaöflunar hjá öðrum stofnunum og fyrirtækjum í einkarekstri sem varðveita upplýsingar um búsetu einstaklinga. Gert er ráð fyrir að viðkomandi stofnunum, sveitarfélögum og fyrirtækjum verði sömuleiðis heimilt að upplýsa Þjóðskrá Íslands að eigin frumkvæði, komi í ljós að skráningu sé ábótavant.

Talið er að það sé til einföldunar og líklegra til þess að lögheimilis- og aðsetursskráningar einstaklinga séu réttar að lögheimili þeirra sé skráð niður á tilteknar íbúðir í húsi. Skilyrði skráningar lögheimilis er að notkun viðkomandi húsnæðis sé skráð sem íbúðarhúsnæði. Þjóðskrá Íslands verður falið að halda sérstaka lögheimilaskrá sem inniheldur tilgreiningu á öllu húsnæði þar sem heimilt er að skrá lögheimili. Umrædd skrá byggir á fasteignaskrá og staðfangaskrá Þjóðskrár Íslands. Staðfang er tegund heimilisfangs og lýsir það landfræðilegri staðsetningu, s.s. aðkomu að mannvirki, lóð eða áfangastað. Með skráningu niður á íbúðir er auðveldara að finna út staðsetningu viðkomandi einstaklings í húsnæði og með því fást upplýsingar um það hverjir halda saman heimili. Er talið að skráning lögheimilis í tilgreinda íbúð sé til hægðarauka t.d. fyrir stofnanir eins og Tryggingastofnun ríkisins vegna ákveðinna greiðsluflokka eins og t.d. heimilisuppbót, mæðra- og feðralaun, meðlags, foreldragreiðslna svo og vegna eftirlits. Þá er talið að stefnubirtingar muni frekar skila sér til viðkomandi sem og póstur. Öryggissjónarmið vega þungt enda geta upplýsingar um staðsetningu fólks verið mikilvægar þegar vá steðjar að. Að lokum má nefna að framsetning ýmissa lýðfræði- og tölfraeðiupplýsinga verður nákvæmari því betri sem undirliggjandi gögn eru.

Vegna húsnæðiseklu í landinu og þeirrar staðreyndar að margir einstaklingar hafa byggt sér heilsárshús í frístundabyggðum auk þess sem allmargir búa í skráðu atvinnuhúsnæði var sérstaklega skoðað hvort víkka ætti heimildir til lögheimilisskráningar í slíku húsnæði. Í stað þess að veita almenna heimild til búsetu í áðurgreindum tegundum eigna taldi starfshópurinn skynsamlegast að gera tillögu á þá vegu að færa heimild til ákvörðunar um slíkt til sveitarfélaganna sjálfra, enda fylgi þau ákvæðum laga, s.s. skipulagslaga, vegalaga og laga um mannvirki. Mismunandi sjónarmið eru hjá sveitarfélögum til þessa. Er því farin sú leið í frumvarpinu að opna á slíkar heimildir og leggja í hendur sveitarfélagana, hvort sem er hverju fyrir sig eða undir hatti Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Gert er ráð fyrir að heimilt verði að skrá lögheimili á stofnunum og heimilum fyrir aldraða og fatlaða sem og starfsmannabústöðum enda býr fólk að jafnaði þar til lengri tíma,

hefur sinn svefnstað og heimilismuni. Þá er sömuleiðis veitt heimild til tímabundinnar skráningar lögheimilis á áfangaheimilum og í vinnubúðum. Skilyrði fyrir slíku er að leyfi sé til reksturs þeirrar starfsemi. Forstöðumönnum eða framkvæmdarstjórum slíkra stofnana er heimilt að annast skráningar og afskráningar á umræddar stofnanir/heimili.

Það hefur verið svo til langs tíma að tilgreind stjórnvöld sem úrskurða eða dæma um forsjá, umgengni og annars konar tengsl barna við foreldra skuli í samræmi við ákvæði barnalaga senda Þjóðskrá Íslands upplýsingar þar um. Er gerð tillaga um að það verði svo áfram, en Þjóðskrá Íslands tekur aldrei ákvarðanir um málefni barna heldur er einvörðungu skráningaraðili.

Sérstaklega var skoðað hvort börn sem búa til jafns hjá foreldrum sem hafa sameiginlega forsjá og eru ekki í sambúð eða hjúskap geti átt tvöfalt lögheimili. Við mat á því var höfð til hliðsjónar skýrsla innanríkisráðherra um jafnt búsetuform barna sem búa á tveimur heimilum sem lögð var fyrir Alþingi á 145 löggjafarþingi 2015-2016 og svo skýrsla sama hóps sem vann að skýrslu frá mars 2017. Með vísan til þeirrar skýrslu sem og þeirrar vinnu og rannsókna sem þar liggja að baki, auk þeirra erfiðleika sem talið er að geti skapast fyrir sveitarfélög við skipulagningu og uppfyllingar á skyldum þessu tengdu, var ekki talið rétt að heimila skráningu tvöfalds lögheimilis. Komi tillögur í fyrrgreindri skýrslu frá mars 2017 til framkvæmda mun Þjóðskrá Íslands væntanlega skrá sérstaklega að búseta barna sé skipt eða tvöföld, þ.e. skipt búseta en barnið hafi aðeins eitt lögheimili.

Í frumvarpi þessu er við það miðað að lögín setji hjónum ekki skorður á skráningu lögheimilis á sama stað enda er raunveruleikinn sá að hjón eru ekki alltaf í stöðu til eða kjósa ekki alltaf að eiga sama lögheimili. Aukin atvinnuþátttaka kvenna, jafnréttissjónarmið, ákvæði í mannréttindasáttmála Evrópu, alþjóðavæðing og ákvæði samningsins um Evrópska efnahagssvæðisins um fjórfrelsið einkum frjálsa fólksflutninga og frjálsa flutninga launþega styðja sömuleiðis þá breytingu að heimila hjónum að eiga sitt hvort lögheimilið þrátt fyrir hjúskap. Er það einnig talið samrýmist ákvæðum 65. gr. stjórnarskrárinnar að hefta ekki hjón með því að skylda þau til að eiga sameiginlegt lögheimili, sbr. einnig 4. mgr. 66. gr. Eigi hjón, sem ekki eiga sameiginlegt lögheimili, ólöggráða börn er nauðsynlegt að fyrir liggja samkomulag hjóna þess efnis hjá hvoru þeirra börnin eigi lögheimili. Sé ágreiningur um það skal Þjóðskrá Íslands hafna beiðni hjóna um skráningu.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í fyrstu grein frumvarpsins er að finna gildissvið laganna en þau gilda um skráningu lögheimilis og aðseturs á Íslandi. Markmið frumvarpsins er því næst skilgreint í annarri grein á þá leið að stuðlað skuli að því að búsetu- og aðsetursskráning einstaklinga sé rétt og að réttaröryggi í meðferð ágreiningsmála er varða skráningu lögheimilis og aðseturs verði tryggt.

Í þriðju grein frumvarpsins kemur fram skilgreining á því hvað sé lögheimili og aðsetur. Er áfram við það miðað að lögheimili sé á sama stað og föst búseta manns er. Lagt er til að festa í lög þá reglu að einstaklingur geti aðeins haft eitt lögheimili og er það í samræmi við þá framkvæmd sem viðhöfð er við skráningu í þjóðskrá í dag. Jafnframt er kveðið á um að ekki sé heimilt að eiga lögheimili á Íslandi og erlendis á sama tíma. Búsetuhugtakið er skilgreint eins og í fyrri lögum að því undanskyldu að nú geta námsmenn, á meðan þeir eru í námi, átt búsetu eða aðsetur á öðrum stað en lögheimili þeirra er skráð. Það skilyrði er óbreytt í lögum að einungis er heimilt að skrá lögheimili í húsnæði sem er skráð sem íbúðarhúsnæði í fasteignaskrá og hefur staðfang. Heimilað verður að skrá lögheimili í starfsmannabústöðum og stofnunum/heimilum fyrir aldraða og fatlaða og tímabundið á

áfangaheimilum og vinnubúðum og sambærilegu húsnæði enda sé leyfi til reksturs viðkomandi starfsemi fyrir hendi. Búseta fólks er raunveruleg á þessum stöðum og því eðlilegt að heimila lögheimilisskráningar þar, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Í þessu felst frávik frá meginreglunni um að lögheimili geti aðeins verið í skráðu íbúðarhúsnæði sem ber því að skýra þröngt. Ákvæðið um fasta búsetu í eldri lögum var sett með hliðsjón af norrænum lagaákvæðum um fasta búsetu. Í Danmörku er gerður greinarmunur á aðsetri og lögheimili. Lögheimili er þar sem einstaklingur hefur fasta búsetu, en aðsetur er þar sem einstaklingur býr tímabundið. Einstaklingur getur átt aðsetur í mörgum löndum, en hins vegar getur hann aðeins átt eitt lögheimili.

Þar sem fyrir hendi eru undanþágur í lögnum um aðsetur á öðrum stöðum en lögheimili þykir rétt að skylda umrædda einstaklinga að skrá aðsetur sitt sérstaklega hjá þjóðskrá. Með aðsetri er átt við tímabundna búsetu í húsnæði sem uppfylli skilyrði 3. gr. frumvarpsins. Í fjórðu grein er vikið að frávikum frá meginreglum um lögheimilisskráningar. Heimilt er að skrá lögheimili sitt á stofnunum fyrir aldraða, heimilum fyrir fatlaða og í starfsmannabústöðum þótt húsnæðið sé ekki skráð sem íbúðarhúsnæði í fasteignaskrá. Jafnframt er tilteknum einstaklingum heimilt að skrá tímabundið lögheimili í skráðum áfangaheimilum, vinnubúðum, og sambærilegu húsnæði sem skilgreina má í reglugerð. Í öllum tilvikum þarf að vera fyrir hendi leyfi til reksturs starfseminnar og viðkomandi þurfa að vera þar búsettir.

Eins og vikið hefur verið að í lið 2 er heimild veitt til handa sveitarfélögum að heimila skráningar lögheimilis í frístundahúsum og iðnaðar- og atvinnuhúsnæði enda liggi fyrir að uppfyllt séu skilyrði laga og stjórnvaldsfyrirmæla um íbúðarhæft húsnæði, skipulag og eftir atvikum önnur lög er það varðar.

Skilgreining búsetu í vafamálum er eins og í eldri lögum. Um þau er fjallað í fimmtu grein sem hefur heitið lögheimili óþekkt.

Í sjöttu grein frumvarps er ný regla um hjón en lagt er til að þeim verði heimilt að skrá sig til lögheimilis hvort á sínum staðnum. Það sama gildir ekki um sambúðarfólk enda er um að ræða annars konar sambúðarform en skráðri sambúð verður ekki að öllu leyti jafnað við hjúskap.

Í sjöundu grein frumvarpsins er vikið að skráningu barna sem að jafnaði eiga sama lögheimili og foreldrar séu þau í sambúð eða hjúskap ella hjá því foreldri sem fer með forsjá. Lögheimili barns getur ekki orðið nema hjá öðru hvoru foreldra þótt mögulegt verði í framtíðinni að skrá báða aðsetursstaði þegar búseta barns er til jafns hjá foreldrum eins og fyrr er vikið að.

Í áttundu grein frumvarpsins er veitt heimild til að dylja lögheimili einstaklings og heimilismanna hans ef það þykir nauðsynlegt. Um skilyrði og framkvæmd vísast til laga um þjóðskrá en heimildin yrði aðeins til eins árs í senn. Er talið að nauðsynlegt sé að hafa slíka heimild enda getur líf fólks verið í hættu af margvíslegum ástæðum. Vakin er athygli á að endurskoðun laga um þjóðskrá stendur yfir og mun þetta ákvæði ekki taka gildi fyrr en þeirri endurskoðun er lokið.

Níunda grein vísar að heimildum til skráningar aðseturs. Skráning á aðsetri innanlands er bundin við námsmenn og þá sem vegna veikinda þurfa að búa fjarri lögheimili sínu. Staðfesting veikinda og skólavistar þurfa að liggja fyrir til þess að skráning verði heimiluð skv. ákvæðinu. Alþingismenn hafa áfram heimild til að eiga lögheimili á þeim stað sem þeir höfðu búsetu áður en þeir settust á þing sem og ráðherrar. Þurfa þeir hinsvegar nú að skrá aðsetur sitt. Heimildin nær nú einnig til maka þeirra og barna.

Í tíundu grein er fjallað um undantekningar frá meginreglu um lögheimili á Íslandi. Er þar átt við heimild námsmanna, sem fara til viðurkennds náms erlendis að eiga lögheimili áfram á Íslandi enda hafi hann átt lögheimili á Íslandi í a.m.k. 2 ár áður en nám erlendis hófst. Ákvæðið á þó ekki við þegar nám er stundað á Norðurlöndum. Í þeim tilvikum gildir samningur milli Norðurlandanna um almannaskráningu. Nauðsynlegt er að námsmenn skrái sig úr landi sem námsmenn og framvísi staðfestingu um námið. Heimildin gildir í 4 ár nema staðfestingu um nám sé skilað inn að nýju. Þjóðskrá Íslands getur hafnað umræddri lögheimilisskráningu sé staðfestingu um nám ekki skilað innan tilskilins tíma. Með ákvæðinu er leitast við að fækka þeim tilvikum að námsmenn sem skila sér ekki til Íslands að námi loknu haldi áfram að ávinna sér réttindi á Íslandi þrátt fyrir að vera ekki búsettir hér á landi.

Lagt er til að undantekningar er varðar íslenska starfsmenn hjá sendiráðum, ræðisskrifstofum o.fl. verði áfram fyrir hendi, nú í elleftu grein. Íslenskum ríkisborgurum sem gegna störfum erlendis fyrir íslenska ríkið og fá laun greidd úr ríkissjóði eða eru starfsmenn alþjóðastofnanir sem Ísland er aðili að, hafa heimild til lögheimilisskráninga á Íslandi. Maki þeirra og börn sem dveljast með þeim erlendis falla sömuleiðis undir ákvæðið.

Í tólftu grein er að finna undantekningarheimildir til lögheimilisskráningar einstaklinga sem dveljast erlendis til lengri tíma. Annarsvegar í tilvikum þegar um veikindi er að ræða en í slíkum tilvikum þarf að framvísa vottorði læknis með starfsleyfi á Íslandi og hinsvegar eftirlaunaþegum sem náð hafa 67 ára aldri enda tilgreini aðilar dvalarland í báðum tilvikum. Er það af öryggisástæðum sem sú krafa er gerð enda hafa komið upp atvik að íslenska ríkið þarf að aðstoða fólk sem er statt erlendis og er statt í neyð. Í slíkum tilvikum falla eftirlaunaréttindi viðkomandi ekki niður samkvæmt gildandi rétti né sjúkratryggingar en réttindi skv. öðrum lögum geta hinsvegar fallið niður.

Í þrettánda grein frumvarpsins kemur fram skylda sérhvers sjálfráða einstaklings til að skrá lögheimili sitt og aðsetur þar sem það á við og viðhalda skráningunni verði breytingar á högum manns. Þjóðskrá Íslands er miðlægur skráningaraðili og fer um skráningar samkvæmt lögum sem um stofnunina gilda. Það er nýmæli að ábyrgð er nú sett á þinglýsta eigendur að fylgjast með skráningum lögheimila í eignum þeirra og þeim veitt heimild til að hlutast til um breytingar á skráningunni sé hún röng. Tilkynningardagur til Þjóðskrár Íslands um nýtt lögheimili markar upphaf réttinda og skyldna einstaklinga og byggjast á lögheimilisskráningum.

Reglur um tilkynningar um skráningu lögheimilis og aðseturs er í fjórtánda grein. Í ákvæðinu er kveðið á um að tilkynningar um breytingu á lögheimili og aðsetri innanlands skuli gerð rafrænt á vef Þjóðskrár Íslands eða á starfsstöðvum Þjóðskrár Íslands. Tímamörk tilkynninga um breytta skráningu lögheimilis og aðseturs koma fram í greininni.

Reglur um flutning til Íslands og dvöl koma fram í fimmtánda grein og eru þær í meginatriðum samhljóða ákvæðum gildandi laga um það atriði. Rétt er þó að áréttta að hver sá sem flytur til landsins og vill skrá lögheimili sitt getur ekki skráð lögheimili sitt rafrænt heldur verður hann að koma í eigin persónu á starfsstöð Þjóðskrár Íslands og framvísa persónuskilríkjum, þ.e. sanna á sér deili. Á þetta við um Íslendinga jafnt sem erlenda ríkisborgara. Samkvæmt eldri lögum um aðsetursskipti var einnig hægt að skrá lögheimili sitt við flutning til landsins hjá sveitarstjórnnum og lögreglu. Er sú heimild felld úr gildi með frumvarpi þessu.

Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið skilgreinir heimildir ríkisborgara þeirra ríkja og EFTA ríkisborgara til dvalar í landinu og er ákvæðið til samræmis við þær reglur. Er viðkomandi heimilt að dvelja hér á landi án skráningar lögheimilis í allt að þrjá mánuði. Sé

einstaklingurinn hinsvegar í atvinnuleit er honum heimilt að dvelja án skráningar í allt að sex mánuði. Ríkisborgarar utan ofangreindra ríkja þurfa hinsvegar dvalarleyfi hyggist þeir dvelja í landinu lengur en 3 mánuði.

Sérstakar reglur gilda um erlenda starfsmenn sendiráða og liðsmenn Bandaríkjanna en meginreglan er að þessir aðilar eigi ekki lögheimili á Íslandi.

Um flutning milli Norðurlanda gildir sérstakur samningur milli Norðurlandanna um almannaskráningu.

Vísað er til útlendingalaga til frekari skýringa varðandi skráningar og heimildir.

Þjóðskrá Íslands er veitt heimild í sextánda grein til eftirlits með skráningum og til þess að leita eftir aðstoð lögreglu og Útlendingastofnunar í þeim tilgangi.

Þjóðskrá Íslands er veitt heimild til sjálfstæðra rannsóknar á lögheimilisskráningum og upplýsingaöflunar hjá öðrum stofnunum, sveitarfélögum og lögaðilum sem geta upplýst um búsetu einstaklinga. Er þá átt við banka, greiðslukortafyrirtæki, póst, síma o.s.frv. Viðkomandi stofnunum, sveitarfélögum og lögaðilum er sömuleiðis veitt sjálfstæð heimild til að upplýsa Þjóðskrár Íslands, allt í þeim tilgangi að skráning verði sem réttust.

Vísað er til stjórnvöldum um málsmeðferð og aðild en miðað er við að málsmeðferð verði sem mest rafræn.

Í sautjándu grein er Þjóðskrár Íslands veitt heimild til leiðréttinga á augljósum villum við skráningar. Þinglýstum eiganda og þeim sem hagsmuni hafa að gæta geta óskað eftir því við Þjóðskrár Íslands að einstaklingar verði skráðir af eign séu þeir án heimildar í húsnæði sem hann er skráður fyrir. Er talið að heimild þessi leiði frekar til réttar skráningar. Hinum þinglýsta eiganda er hinsvegar óheimilt að afskrá maka sinn af eign nema fyrir liggi staðfesting sýslumanns á skilnaði hjóna eða formlegt samþykki hans sé til staðar um afskráningu af eign.

Miðað er við að ekki verði hægt að leiðrétta skráningu lögheimilis lengra aftur í tímann en eitt ár frá því að beiðni berst. Almannaskráningu í Þjóðskrár var komið á fót til að sinna brýnum þörfum stjórnvalda fyrir samræmda skráningu landsmanna. Rekstur Þjóðskrár hefur í gegnum tíðina falið í sér margháttað hagræði fyrir stjórnvöld, atvinnulíf og almenning með því að öll stjórnvöld og opinber kerfi geta unnið með eina samhæfða skrá, sem er opinber og aðgengileg til eftirlits. Svo sem fram hefur komið er meginmarkmið almannaskráningar að endurspeglar raunverulega og rétta stöðu einstaklings. Nauðsynlegt er að afmarka rétt til afturvirkni skráninga því eins og fram hefur komið eru ýmis réttaráhrif háð skráningu í Þjóðskrár. Þjóðskrár Íslands kannaði hvort afturvirkar skráningar væru heimilaðar hjá systurstofnunum á Norðurlöndunum. Svör bárust frá Danmörku Finnlandi og Noregi. Í Danmörku eru þær heimilaðar og er ekki afmarkaður tímarammi í lögum. Hinsvegar getur réttur fallið niður vegna ákvæða annarra laga en þeirra sem um skráninguna gilda. Í Noregi er heimild til að leiðrétta augljósar villur eða þegar grundvöllur skráningar er sannanlega rangur. Í Finnlandi er heimilt að skrá afturvirkir einn mánuð aftur í tímann.

Í greininni er sömuleiðis vikið að reglum um ákvarðanir og kærur.

Heimild til að beita sektum og refsingum vegna brota á lögnum og reglugerðum settum skv. þeim er í átjándu grein.

Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um framkvæmd laganna í nítjándu grein.

Þar sem Þjóðskrár Íslands þarf að gera ýmsar breytingar á kerfum sínum m.a. til að koma upp lögheimilaskrá og staðfangaskrá auk þess sem kynna þarf fyrirhugaðar breytingar laganna, þykir rétt að hafa gildistökuákvæðið rúmt. Miðað er við að lögin taki gildi 1. janúar 2019. Vísað er til tuttugustu greinar.

Þá er gert ráð fyrir bráðabirgðaákvæði um frestun gildistöku þess ákvæðis frumvarpsins sem mælir fyrir um skráningu lögheimilis fólks niður á tilteknar íbúðir. Leiðir þetta af nauðsynlegum aðgerðum og verkefnum vegna verkefnis um skráningu einstaklinga niður á íbúðir.

Að lokum er gert ráð fyrir að bráðabirgðaákvæði gildandi laga um heimild til að viðhalda skráningu lögheimilis í skipulagðri frístundabygging haldi sér.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Eins og áður er vísað til var farið yfir ákvæði Stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, einkum 65. gr. og 66. gr., reglur sammingsins um Evrópska efnahagssvæðið um fjórfrelsið og frjálst flæði fólks og vinnuafls sem og samning um verndun mannréttinda og mannfrelsis (Mannréttinasáttmáli Evrópu) sbr. lög nr. 62/1994. Er á því byggt að af reglunum megi leiða að hjónum verði ekki gert að eiga sameiginlegt lögheimili svo sem lögfest var í eldri lögum um lögheimili.

5. Samráð.

Frumvarp til laga að nýjum lögum um lögheimili og aðsetur varðar hvern og einn sem er skráður með lögheimili í landinu sem og þá sem hafa aðsetur erlendis en halda í undantekningartilvikum heimild til lögheimilisskráningar á Íslandi samkvæmt frumvarpinu. Lögheimili skilgreinir í hvaða sveitarfélagi viðkomandi er á kjörskrá og afmarkar þann stað sem hann öðlast rétt og ber skyldur eins og t.d. greiðslu útsvars.

Starfshópurinn hefur fundað með ýmsum opinberum aðilum. Má þar nefna fundi með fulltrúum frá Þjóðskrá Íslands, Persónuvernd, Ríkisskattstjóra, Tryggingastofnun ríkisins, Sjúkrtryggingum, Útlendingastofnun, Vinnueftirliti, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, velferðarráðuneyti, Fjölmenningssetri, aðilum frá tryggingafélögum og fengið afstöðu frá samtökum sumarhúsaeigenda, utanríkisráðuneyti og Vegagerðinni. Á fundunum var farið yfir helstu sjónarmið viðkomandi og þá annmarka sem taldir eru hafa verið á eldri lögum. Sendu margir fulltrúar minnisblöð í kjölfar fundanna.

Hér kemur viðbótartexti eftir samráð á netinu

6. Mat á áhrifum.

Ýmsir annmarkar hafa verið á skráningu lögheimilis í tíð eldri laga. Talið hefur verið óheppilegt að margir einstaklingar geti skráð sig til lögheimilis á sama heimilisfangið þar sem margar íbúðir eru og erfitt er að festa hendur á hvar viðkomandi er staðsettur í húsinu. Einnig er talið eðlilegt og rétt að einstaklingar geti ekki skráð sig með lögheimili í húsnaði sem ekki er talið vera íbúðarhæft, sbr. lög um mannvirki eða húsnaðið sé ekki á skipulögðu svæði fyrir íbúðarbygging. Öryggisjónarmið vega auk þess þungt en mikilvægt er að vita hvar fólk hefur búsetu ef vá ber að. Er talið að skráningar á lögheimili hafi oft og tíðum leitt til misnotkunar á almannatryggingakerfinu og að nauðsynlegt sé að koma því inn í þjóðarvitundina að fólk beri ábyrgð á því að hafa skráningar sínar réttar ella geti það valdið réttindamissi. Á þinglýsta eigendur er lagt að fylgjast með skráningum einstaklinga á eignir þeirra og hlutast til um breytingar á þeim.

Að mati starfshópsins eru of margir einstaklingar skráðir sem óstaðsettir í hús, þ.e. skráðir með lögheimili í ótilgreindu húsi í sveitarfélagi. Það getur verið óheppilegt fyrir sveitarfélög einkum vegna skipulags lögbundinnar þjónustu auk þess sem vafi hefur verið

uppi um hvar einstaklingar skuli greiða útsvar. Í íbúaskrá Þjóðskrár 1. desember 2017 voru alls 1522 einstaklingar skráðir sem óstaðsettir í hús í Þjóðskrá, þar af 24 yngri en 18 ára, karlar 1260 en konur 262 talsins. Vandkvæði hafa verið varðandi skráningu námsmanna sem ekki skila sér aftur til landsins að námi loknu. Er talið að of margir þeirra hafi áunnið sér réttindi án þess að hafa átt rétt til þess. Er því leitast við að setja umræddum einstaklingum skorður.

Með lögunum er sveitarstjórnnum færður ákvörðunarréttur um hvar skrá megi fólk til húsa enda sé skilyrðum í öðrum lögum fullnægt.

Ekki er talið vera í samræmi við nútíma stjórnsýsluhætti að sveitarfélög þurfi að forskrá eða senda til Þjóðskrár Íslands allar tilkynningar um aðsetursskipti sem þeim berast enda er það ekki í samræmi við stefnu um að koma í veg fyrir margskráningu upplýsinga. Tilkynningar um lögheimilisflutninga og aðsetursskipti fari nú eingöngu frá viðkomandi einstaklingum til Þjóðskrár Íslands með rafrænni skráningu, sé þess kostur.

Talið er að stofnanir verði ekki fyrir verulegum kostnaði við að framfylgja ákvæðum nýrra laga um lögheimili og aðsetursskipti. Sá kostnaður yrði helst vegna breytinga á tölvukerfum einkum og sér í lagi hjá Þjóðskrá Íslands vegna kerfisgerðar og breytinga á skráningu og miðlun þjóðskrárupplýsinga. Ljóst er að breytingar krefjast nokkurs undirbúnings og er nauðsynlegt að samráð verði milli Þjóðskrár Íslands og annarra stofnana, sveitarstjórna sem og annarra sem málið varðar.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. og 2. gr.

Í 1. gr. kemur fram gildisvið laganna sem er skráning lögheimilis á Íslandi. Markmið laganna er tilgreint í 2. gr. þ.e. að skráningar á lögheimilum séu sem réttastar á hverjum tíma og að réttaröryggi sé tryggt við meðferð ágreiningsmála. Talið er æskilegt að skrá sérstaklega aðsetur sé viðkomandi ekki búsettur á lögheimili sínu, sbr. undantekningarákvæði laga þessara.

Einstaklingar sem koma til landsins til skamms tíma t.d. vegna starfa hér á landi dveljast oft í húsnæði sem uppfyllir ekki skilyrði til lögheimilisskráningar. Af öryggissjónarmiðum væri mikilvægt að vita hvar þessir einstaklingar dvelja ef hætta eða vá steðjar að, svo sem eldsvoðar og náttúruhamfarir sem leiða til þess að rýma þurfi tiltekin landsvæði eða byggingar. Þar sem örðugt er að viðhalda slíkri skráningu þá er lagt til að sett verði heimildarákvæði í reglugerð um að taka megi upp skráningu aðseturs í Þjóðskrá og yrði þá tiltekið hvernig að slíkri skráningu yrði staðið. Það þarf þó ævinlega að hafa í huga að skráning dvalarstaðar eða aðseturs getur ekki haft í för með sér söfnun réttinda eða að einstaklingur geti áunnið sér réttindi sem ella eru bundin við skráningu í Þjóðskrá og skráð lögheimili.

Um 3. gr.

Skilgreining á lögheimili er í samræmi við ákvæði fyrri laga þar sem lögheimili miðast við fasta búsetu. Er við það miðað að lögheimili og aðsetur haldist í hendur. Meginreglan um að enginn geti átt fleiri en eitt lögheimili hér á landi er áfram í lögunum. Nýmæli er hinsvegar að banna lögheimilisskráningu á Íslandi eigi viðkomandi jafnframt lögheimili erlendis.

Mörg lög miða réttaráhrif við skilgreiningu lögheimilislaga á fastri búsetu. Þóttu ekki efni til að gera veigamiklar breytingar á áðurgreindri skilgreiningu eldri laga enda hefur búsetuhugtakið fest sig í sessi.

Aukin krafa hefur verið af hálfu hins opinbera að skilgreina nánar þann stað þar sem einstaklingur skráir sig til lögheimilis, enda hefur oft verið erfiðleikum bundið að staðsetja fólk í tilgreindu húsi þar sem margir eru búsettir t.d. í fjölbýlishúsum. Nýmæli er í frumvarpinu að nú er gerð krafa um að skráning lögheimilis sé bundin við tiltekið íbúðarhúsnæði sem er sérstaklega auðkennt í lögheimilaskrá Þjóðskrár Íslands. Þer húsnæðið ákveðið auðkenni og staðfang í samræmi við reglur um skráningu staðfanga sem tóku gildi sumarið 2017. Staðfang lýsir landfræðilegri staðsetningu, svo sem aðkomu að mannvirki, lóð eða áfangastað. Í staðfangi eru fólgnar upplýsingar um nafn, númer og hnit fasteignar svo ekki ætti að geta verið neinn vafi á því hvar tiltekið mannvirki er staðsett og hvar aðkoma að því er. Öryggissjónarmið rökstyðja sömuleiðis skráningu þessa þar sem auðveldara er að staðsetja fólk þegar vá steðjar að. Þegar nánar er vitað hvar einstaklingar eru skráðir til húsa er líklegra að póstur og stefnubirtingar berast viðkomandi.

Um 4. gr.

Rétt þótti að endurskoða heimildir til skráningar lögheimilis í húsnæði sem ekki er skráð sem íbúðarhúsnæði í fasteignaskrá.

Er lagt til að heimila skráningu lögheimilis á stofnunum fyrir aldraða, heimilum fyrir fatlaða og starfsmannabústöðum eins og tíðkast hefur t.d. við Reykjalund, Kleppspítala, við virkjanir o.fl. Þá nær heimildin sömuleiðis til tímabundinnar skráningar lögheimilis á áfangenheimilum, í vinnubúðum og sambærilegu húsnæði sem skilgreina þarf nánar í reglugerð.

Eðlilegt þykir að fyrirsvarsmenn hlutist til um að skráning lögheimilis heimilismanna sé rétt og í sumum tilvikum aðstoði þá við skráningu sem eiga þess ekki kost að skrá sig annars staðar og þurfa aðstoð við skráninguna. Skilyrði fyrir skráningu á ofangreindum stöðum er að leyfi sé fyrir starfseminni.

Sveitarstjórnir marka stefnu um þróun íbúabyggðar innan sveitarfélags. Skipulagslög og lög um mannvirki byggjast á þeirri grundvallarreglu að skipulag sé bindandi og að nýting húsnæðis þurfi að vera í samræmi við heimila landnotkun. Nauðsynlegt er fyrir sveitarfélög að hafa góða yfirsýn yfir íbúafjölda og dreifingu enda þurfa þau að fylgja lögbundnum skyldum sínum samkvæmt stjórnarskrá gagnvart íbúum í sveitarfélaginu. Með ákvæðinu er sveitarstjórnnum veitt sjálfstæð heimild til að heimila lögheimilisskráningu í tilgreindum eignum í byggðarlagi þeirra og ákvarða sína stefnu þar um, að því gefnu að þau fari að lögum. Þrátt fyrir að fleiri einstaklingar byggji sér heilsárshús í skipulagðri frístundabyggð og vitneskju um að margir þeirra dvelji þar jafnvel öllum stundum hafa ekki verið talin vera efni til að heimila lögheimilisskráningar almennt á slíkum stöðum. Þykir því eðlilegt að fela sveitarfélögum sjálfstæða valdheimild í þessu efni.

Um 5. gr.

Ákvæðið er nánast samhljóða ákvæðum í gildandi laga um lögheimili.

Í mörg ár hefur þekkt að einstaklingar hafa verið skráðir sem óstaðsettir í hús hjá Þjóðskrár Íslands. Í því felst að einstaklingur er skráður með lögheimili í sveitarfélagi en ekki með tilgreint heimilisfang. Hefur slík skráning farið fram þegar ekki er vitað um búsetustað viðkomandi einstaklings eða hann hefur ekki átt þess kost að skrá búsetu sína í íbúðarhúsnæði. Getur það verið af margvíslegum ástæðum, s.s. að einstaklingurinn sé heimilislaus, húsnæðið sem hann býr í sé ekki tækt til skráningar sem íbúðarhúsnæði eða af öðrum ástæðum.

Um 6. gr.

Nýmæli er í frumvarpi þessu að hjónum er heimilt að eiga sitt hvort lögheimilið kjósi þau það. Er þá átt við þær aðstæður þegar hjónin eru bæði sammála um slíkt fyrirkomulag og skulu þau bæði undirrita tilkynningu annars þeirra um breytt lögheimili. Meginreglan verður þó áfram sú, að hjón í samvistum skuli hafa sama lögheimili, enda má telja það í samræmi við afstöðu og raunveruleika meginþorra hjóna á Íslandi.

Hjúskaparlögin ganga út frá samvistum hjóna á sameiginlegu heimili og að þau beri jafna ábyrgð á sameiginlegu heimilishaldi sínu. Það telst þó ekki samrýmast nútímaháttum að banna hjónum sem það vilja að hafa sitt hvort lögheimilið. Af ýmsum ástæðum eru hjón ekki alltaf í aðstöðu til að eiga sama lögheimili eða beinlínis kjósa að eiga ekki sama lögheimili. Aukin atvinnuþátttaka kvenna, jafnréttissjónarmið, ákvæði í Mannréttindasáttmála Evrópu, alþjóðavæðing og ákvæða samningsins um Evrópska efnahagssvæðið um fjórfrelsið, einkum frjálsa fólksflutninga og frjálsa flutninga launþega styðja áðurgreinda breytingu. Er það sömuleiðis ekki talið samrýmast ákvæðum 65. gr. stjórnarskrárinnar að skylda hjón til að eiga sameiginlegt lögheimili sem og 4. mgr. 66. gr. stjórnarskrárinnar. Tillaga þessi tekur auk þessa mið af þingsályktunartillögu Alþingis dags. 7. september 2016.

Eigi hjón, sem ekki eiga sameiginlegt lögheimili, ólöggráða börn er þeim skylt og nauðsynlegt að ákveða hjá hvoru hjónanna börnin skuli eiga lögheimili.

Kjósi hjón að hafa sitt hvort lögheimilið hefur það ekki áhrif á hjúskaparstöðu þeirra enda teljast þau ekki hafa slitið samvistum í skilningi hjúskaparlaga.

Í 2. mgr. 7. gr. núgildandi laga um lögheimili segir að hjón sem slitið hafi samvistir eigi sitt hvort lögheimilið. Hefur það valdið nokkrum vandkvæðum í skráningum vegna hjóna sem eru að slíta samvistum, einkum og sér í lagi vegna skráningar á lögheimili og/eða vegna forsjár barna. Til einföldunar á skráningu við hjónaskilnað en ekki síður vegna réttarstöðu barna, er lögð til sú breyting í frumvarpi þessu að hjón geti ekki flutt lögheimili sitt í sundur fyrr en við útgáfu leyfis til skilnaðar að borði og sæng eða beins lögskilnaðar, nema ef fyrir liggur samkomulag eða niðurstaða dóms um lögheimili barnanna áður.

Í 3. mgr. er áfram gert ráð fyrir skráningu sambúðar í þjóðskrá. Skráning sambúðar fer fram hjá Þjóðskrá Íslands, en hjúskaparlög gilda ekki um skráða sambúð. Í framkvæmd hefur borið á því að einstaklingar í sambúð telja að þeir njóti að öllu leyti sömu réttinda og aðstæðna og þeir sem eru í hjúskap. Svo er ekki og þar sem skráning sambúðar byggir fyrst og fremst á því ófrávíkjanlega skilyrði að viðkomandi einstaklingar eigi sama lögheimili þá geta þeir hinir sömu ekki skráð lögheimili sitt á sitt hvorn staðinn án þess að sambúðinni verði slitið. Verður því heimild hjóna til að hafa lögheimili í sitt hvoru lagi ekki látin gilda um fólk í skráðri sambúð.

Í barnalögum kemur fram að eigi einstaklingar í skráðri sambúð barn saman þá er þeim ekki heimilt að slíta sambúðinni nema gengið hafi verið frá forsjá, umgengni og lögheimili barnsins hjá sýslumanni. Sérstaklega má vekja athygli á því að flytji annað sambúðaraðila lögheimili sitt erlendis, t.d. ef annað flytur erlendis til náms á undan hinu, þá verða réttaráhrifin þau að sambúðin slitnar og á þá það sama við að leita þarf til sýslumanns til þess að ganga frá forsjá, umgengni og lögheimili eigi sambúðarfólk börn. Flytji hinir sömu aftur til Íslands að lokinni dvöl sinni erlendis verða þeir að skrá sambúð sína að nýju með sérstakri tilkynningu í þjóðskrá.

Um 7. gr.

Ákvæði um skráningu lögheimilis barna var áður í 8. gr. laga um lögheimili. Hið nýja ákvæði er að mestu í samræmi við efnisinntak hins eldra. Helsti munurinn felst í tilvísun til

barnalaga en í núgildandi barnalögum er að finna nokkuð ítarleg ákvæði um ákvörðun lögheimilis barna. Felld er niður sérstök heimild barna til að skrá lögheimili sitt annarsstaðar en hjá foreldrum enda er foreldrum sem fara með forsjá ávallt heimilt að ákveða búsetu barna sinna og lögheimili.

Það nýmæli felst í ákvæðinu að ef hjón ákveða að eiga ekki sameiginlegt lögheimili, eins og frumvarpið heimilar, þá þurfa þau fyrst að ákveða hjá hvoru lögheimili barna þeirra skuli vera. Mikilvægt er að engin óvissa ríki um lögheimilisskráningar barna í slíkum tilvikum, en í ákvæðinu felst að hjón sem eiga börn undir 18 ára aldri fá ekki lögheimili sín flutt í sundur, eða skráð í sitt hvoru lagi, nema fyrir liggja ákvörðun þeirra um lögheimili barnanna. Ef ekki er eining um það milli hjóna skal Þjóðskrá Íslands hafna beiðninni. Í gildandi lögum um lögheimili er sérstaklega tekið fram að ákvæðið eigi við um kjörbörn og fósturbörn. Ekki er talin þörf á því að kveða sérstaklega á um kjörbörn en breyting er gerð varðandi fósturbörn.

Þjóðskrá Íslands skráir lögheimili barna í samræmi við staðfesta samninga foreldra um forsjá og lögheimili í kjölfar skilnaðar eða sambúðarslita sem og aðra samninga foreldra sem hafa öðlast staðfestingu sýslumanns. Þá skráir Þjóðskrá Íslands lögheimili barna í samræmi við niðurstöðu dómsmála um lögheimili eða forsjá. Miðast skráning lögheimilis barna við dagsetningu staðfests samnings sýslumanns, uppkvaðningu dóms eða ákvörðunar barnaverndaryfirvalda um fóstur. Þjóðskrá Íslands er skráningaraðili en ekki aðili með ákvörðunarvald þegar kemur að lögheimilisskráningu barna.

Um 8. gr.

Nauðsynlegt er að í lögnum sé skýr heimild til að hafa skráningu lögheimilis dulið þegar fólk er í hættu t.d. vegna ofsókna, hótana um meiðingar eða vegna þess að starf einstaklings er þess eðlis að hann kunni að vera í hættu. Viðkomandi þarf að óska eftir því skriflega og færa fyrir því rökstuðning að hafa dulið lögheimili. Um framkvæmd þessarar heimildar vísast til laga um þjóðskrá sem eru nú í endurskoðun og verður þar að finna fyllra ákvæði um þetta atriði. Beiðnin getur bæði stafað frá einstaklingnum sjálfum og nánustu fjölskyldu viðkomandi. Ekki þykir rétt að tilgreina nákvæmlega hverjir teljist til nánustu fjölskyldu en með hliðsjón af orðalagi ákvæðisins um að heimilisfang sé dulið er litið svo á að verndin geti náð til fjölskyldumeðlima sem dvelja eða eru skráðir með lögheimili á heimili með beiðanda. Ákvæðið er nýmæli í lögum en er þó að finna í 3. gr. reglna nr. 112/1958 um útgáfu vottorða og veitingu upplýsinga úr þjóðskrá sem hefur verið notað í tilvikum sem þessum. Samkvæmt fyrrnefndum reglum getur Þjóðskrá Íslands orðið við tilmælum manns um að tilteknum einkaaðilum sé ekki veitt vitneskja um aðsetur hans, ef hann hefur, að dómi Þjóðskrár Íslands, réttmæta og eðlilega ástæðu til að aðsetri hans sé haldið leyndu gagnvart þeim. Ákvörðun um að leyna lögheimili gildir skv. reglunum í eitt ár í senn.

Um 9. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að námsmönnum og sjúklingum sé heimilað að eiga áfram sama lögheimilið þótt þeir þurfi að dvelja annars staðar en á lögheimili sínu. Á það við hvort sem aðsetrið er innan lögheimilissveitarfélags eða ekki.

Ekki eru gerðar breytingar á heimild alþingismanna og ráðherra til að halda lögheimili sínu þar sem þeir áttu áður fasta búsetu. Heimildin nær nú sömuleiðis til maka og barna þeirra sem er nýmæli.

Ekki þótti ástæða til að hafa inni í frumvarpinu ákvæði sem er í 5. gr. gildandi laga að maður sem stundi farmennsku, fiskveiðar eða flutningastarfsemi og hefur hvergi fasta búsetu

eigi lögheimili þar sem skip það, loftfar eða annað farartæki, sem hann starfar á, hefur bækistöð sína. Á þetta ákvæði hefur ekki reynt um árábil.

Um 10. gr.

Ekki er talið að skilgreina þurfi sérstaklega hvar námsmenn geti átt lögheimili hérlendis þegar þeir eru erlendis við nám eins og var í eldri lögum. Er það val hvers og eins enda falli húsnæðið sem þeir skrá sig til lögheimilis á undir skilgreiningu laganna. Eðlilegt er að gera ákveðnar takmarkanir á þeim tíma sem viðkomandi námsmaður getur skráð sig með lögheimili á Íslandi á meðan námi stendur erlendis. Misbrestir hafa verið á því að námsmenn sem ekki hafa flutt aftur til Íslands að námi loknu, hafi tilkynnt um breytta skráningu lögheimilis og eigi þá áfram lögheimili á Íslandi. Þegar svo háttar til hafa þeir áunnið sér ýmis réttindi sem byggjast á skráningu lögheimilis hérlendis. Hér er lagt til að viðkomandi einstaklingar muni reglulega þurfa að sýna fram á rétt sinn til skráningar lögheimilis hérlendis. Er Þjóðskrá Íslands veitt heimild til að taka ákvörðun um breytingu á lögheimili á Íslandi skili viðkomandi námsmaður ekki vottorðum um nám innan þeirra tímamarka sem kveðið er á um í ákvæðinu. Námsmenn þurfa því að tilkynna um lögheimili sitt sérstaklega við upphaf náms og við komu að námi loknu.

Heimild námsmanns til þess að halda skráðu lögheimili sínu á Íslandi á meðan námi stendur nær einnig til maka hans, þ.m.t. sambúðarmaka og barna í víðari skilningi dvelji þau með viðkomandi erlendis. Til þess að undanþáguheimildin gildi um námsmanninn þarf hann að vera skráður í samfelld nám á háskólastigi erlendis, þ.m.t. nám á háskólastigi sem fram fer á vinnustöðum, eða annað það nám sem gerir sambærilegar kröfur til undirbúningsmenntunar (stúdentspróf eða sambærilegt nám, þ.e. nám á framhaldsskólastigi) og nám á háskólastigi á Íslandi. Sama gildir um sérnám erlendis svo sem iðnnám, starfsnám eða annað nám sem viðurkennt er af menntamálayfirvöldum í viðkomandi landi og að námsdvöl standi í a.m.k. eitt skólaár. Einstök námskeið teljast ekki til náms samkvæmt ákvæðinu.

Í 2. mgr. er tekið fram að ákvæðið nái ekki til þeirra námsmanna sem stunda nám í einhverju Norðurlandanna en af ákvæðum Norðurlandasamnings um almannaskráningu leiðir að námsmönnum ber að hafa lögheimili í því landi þar sem nám er stundað.

Um 11. gr.

Ákvæðið er svo til samhljóða eldra ákvæði að öðru leyti en því að fellt er út orðið „skyldulið“ í 2. mgr. Þá er ekki talið að binda eigi lögheimili hjá skyldfólki eins og var í fyrri lögum. Ekki þótti ástæða til að gera aðrar breytingar á greininni enda er Ísland bundið af alþjóðasamningum eins og m.a. Vínarsamningnum þar sem réttindi sem þessi skulu tryggð. Um er að ræða úrlendisrétt þ.e. í þjóðarrétti sem eru tiltekin sérréttindi sem bundin eru við ákveðna menn og eignir og er undantekningarregla frá þeirri almennu reglu að ríkið eitt fari með yfirráð yfir landi sínu og öllum þeim sem þar eru staddir.

Um 12. gr.

Heimilt er að halda lögheimilisskráningu á Íslandi þegar búseta er erlendis vegna veikinda. Liggja þarf fyrir vottorð útgefið af lækni með starfsleyfi á Íslandi. Skráning hjá Þjóðskrá Íslands þarf að fara fram árlega ásamt því að framvísa þarf nýju vottorði læknis.

Lagt er til að þeir sem náð hafa 67 ára aldri þurfi ekki að breyta lögheimilisskráningu sinni dvelji þeir erlendis um lengri tíma. Er viðmiðunin 1. másl. 1. mgr. 17. gr. laga um

almannatryggingar nr. 100/2007. Þó er í slíkum tilvikum gerð sú krafa að umræddir einstaklingar tilgreini aðsetur sitt, þ.e. dvalarlandið, m.a. vegna öryggissjónarmiða. Þannig munu umræddir einstaklingar halda ellilífeyrisréttindum sínum á Íslandi enda í flestum tilvikum búnir að ávinna sér þau réttindi að fullu.

Að undanskyldum eftirlaunaréttindum geta réttindi og skyldur hinsvegar afmarkast af öðrum lögum eins og lögum um almannatryggingar og sjúkratryggingar og geta réttindi þar með fallið niður þar sem dvalarstaður er í öðru landi.

Um 13. gr.

Nýmæli er í lögnum að skráning lögheimilis og aðseturs sé miðlæg hjá Þjóðskrá Íslands en hún er það nú þegar í framkvæmd. Er talið að þar sé fyrir hendi sérþekking sem sé nauðsynleg nú á tímum tækni og framfara. Vísað er til laga og reglna sem gilda um þjóðskrá um fyrirkomulag og framkvæmd við skráningar.

Ábyrgð á skráningu til lögheimilis og aðseturs hvílir fyrst og fremst á einstaklingnum sjálfum enda sé hann sjálfráða. Foreldrar bera ábyrgð á skráningu ósjálfráða barna sinna. Nýmæli er að skylda Þjóðskrá Íslands til að kanna sjálfræði tilkynnanda með sjálfvirku vefkalli milli kerfa í lögræðissviptingaskrá. Í lögnum er sömuleiðis nýmæli að leggja þá ábyrgð á þinglýsta eigendur fasteigna að hlutast til um að lögheimilisskráning í þinglýstri eign hans sé rétt. Þjóðskrá Íslands skal senda þinglýstum eiganda eignar tilkynningar rafrænt um skráningar til lögheimilis á fasteign í þinglýstri eign hans. Tilkynningardagur til Þjóðskrár Íslands afmarkar upphaf þeirra réttinda og skyldna einstaklinga sem byggja á skráningu lögheimilis.

Um 14. gr.

Meginregla er að skráningar lögheimilis og aðseturs verði rafrænar en nánast allar tilkynningar berast nú þegar rafrænt til Þjóðskrár Íslands. Um fjórðungur flutningstilkynninga er í dag afgreiddar að öllu leyti rafrænt, þ.e. án þess að starfsmaður Þjóðskrár Íslands komi sérstaklega að málinu.

Sé tilkynningu skilað á starfsstöð Þjóðskrár Íslands þarf viðkomandi einstaklingur að koma í eigin persónu og framvísa gildum skilríkjum.

Kemur ákvæði þetta í raun í staðinn fyrir lög um aðsetursskipti í heild sinni og eru þar með felldar niður allar heimildir til að skila inn tilkynningum um breytt lögheimili til lögreglu, sýslumanna og sveitarstjórna. Er hér um að ræða nokkra breytingu til samræmis við þá framkvæmd sem verið hefur til nokkurs tíma, en það þykir horfa til hagræðis að hafa móttöku tilkynninga á einum stað og helst rafrænt.

Lagt er til að lögfest verði sú framkvæmd sem hefur verið viðhöfð um skráningu lögheimilis að heimilt sé að óska eftir skráningu 14 daga aftur í tímann frá þeim degi sem tilkynnt er um flutning. Tímamörk eru enn þau að viðkomandi skuli tilkynna um flutning innan 7 daga frá því að hann breytti búsetu sinni. Sama regla á við um skráningu aðseturs skv. undantekningarákvæðum frumvarps þessara.

Í 3. mgr. er nýmæli að samþykkis forsjáraðila þurfi að vera fyrir hendi við flutning barna erlendis. Einnig er fest í lög sú framkvæmd að dveljist einstaklingur erlendis lengur en 6 mánuði þá telst hann hafa tekið upp búsetu þar í skilningi lögheimilislaga.

Um 15. gr.

Meginreglan er áfram sú að kvöð um lögheimili hérlendis vakni við sex mánaða dvöl í landinu. Einstaklingum sem stunda nám eða vinnu í landinu er jafnframt heimilt að fá lögheimili sitt skráð hafi þeir dvalist eða ætli að dveljast hér á landi lengur en 3 mánuði.

Samkvæmt ákvæði 2. mgr. þarf hver sá sem flytur til landsins og vill skrá lögheimili sitt að koma í eigin persónu á starfsstöð Þjóðskrár Íslands og framvísa persónuskilríkjum, þ.e. sanna á sér deili. Á þetta við um Íslendinga jafnt sem erlenda ríkisborgara. Í þessu felst að slík skráning getur ekki farið fram með rafrænum hætti. Samkvæmt eldri lögum um aðsetursskipti var einnig hægt að skrá lögheimili sitt til landsins hjá sveitarstjórnnum og lögreglu, en sú heimild er felld úr gildi með frumvarpi þessu. Í fámennu samfélagi er óþarft og til kostnaðarauka að hafa skráningar á fleiri stöðum. Það þarf sérhæfða þekkingu og þjálfun til að lesa úr og meta skilríki, hvort sem er erlend eða innlend, m.a. til að skoða hvort þau séu fölsuð. Þá geta sjónarmið um mansal komið hér til skoðunar. Einnig horfir það til einföldunar og hagræðingar að hafa alla skráningu til landsins á einni hendi og á einum stað.

Þar sem varnarsamningur Íslands við Bandaríkin hefur ekki verið felldur úr gildi, sbr. lög 110/151 er talið að óhjákvæmilegt að halda ákvæðinu í lögunum nánast óbreyttum.

Útlendingalög afmarka rétt útlendinga til dvalar og búsetu á Íslandi sem og EES samningurinn og samningar milli Norðurlandanna sem Ísland hefur gerst aðili að.

Um 16. gr.

Margar opinberar stofnanir grundvalla ákvarðanir sínar að verulegu leyti á skráningu í þjóðskrá. Röng skráning getur því haft í för með sér rangan ávinning réttinda eða að réttindi falla niður. Þjóðskrá Íslands er nauðsynlegt að hafa heimild til að leita aðstoðar lögreglu og Útlendingastofnunar við framkvæmd fyrirmæla laganna. Hvað varðar Útlendingastofnun er þá einkum haft í huga eftirlit með því að erlendir ríkisborgarar sem koma til landsins og fara frá landinu fullnægi tilkynningarskyldu sinni skv. 15. gr. frumvarpsins.

Með frumvarpi þessu er lagt til að Þjóðskrár Íslands fái heimildir til að afla upplýsinga um búsetu einstaklinga hjá stofnunum eins og t.d. Tryggingastofnun, Sjúkratryggingum Íslands, Lánasjóði íslenskra námsmanna, Ríkisskattstjóra, Tollstjóra, Útlendingastofnun, Vinnuálastofnun, sveitarfélögum og lögregluembættum sem og fyrirtækjum í einkarekstri þar sem varðveittar eru upplýsingar um heimilisföng, t.d. hjá símafélögum, bönkum, kortafyrirtækjum o.fl. Er umræddum stofnunum og lögaðilum sömuleiðis heimilt að veita slíkar upplýsingar bæði vegna óska Þjóðskrár Íslands og fyrir eigið tilstilli. Tilgangurinn er að lögheimilisskráningar séu ávallt réttar bæði vegna almannahagsmuna sem og til að vernda lögmæta hagsmuni borgara landsins og hins opinbera.

Um 17. gr.

Markmið frumvarpsins er m.a. að lögheimilisskráning einstaklinga endurspegli raunverulega búsetu þeirra. Með frumvarpinu er Þjóðskrár Íslands veitt heimild til að leiðrétta augljósar villur og hafna skráningu ef hún er röng, svo sem ef húsnæðið er ekki tækt til skráningar sem lögheimili, einstaklingur hafi ekki heimild til skráningar þar sem hann hafi ekki umráð fasteignarinnar eða fjöldi skráðra einstaklinga í húsnæðið er verulega umfram það sem eðlilegt getur talist. Í mörgum tilvikum geta eigendur fasteigna og aðrir hagsmunaðilar haft ónæði af því að óviðkomandi einstaklingar séu skráðir með lögheimili á tilteknum stað eða á heimili annarra. Mikilvægt er að einfalda leiðréttingarferlið í slíkum tilvikum án þess þó að ganga á rétt einstaklinga skv. lögum. Sé hinsvegar um að ræða maka

hins þinglýsta eiganda þarf að liggja fyrir staðfesting sýslumanns um skilnað eða staðfesting beggja hjóna um brottflutning hins.

Þegar leiðréttta þarf lögheimilisskráningu getur reynst erfitt að senda viðkomandi einstaklingi fyrirspurn. Ásamt því að senda viðkomandi bréf eftir venjubundnum leiðum t.d. vegna þess að óvissa ríkir um hvar viðkomandi býr. Er í frumvarpi þessu Þjóðskrá Íslands veitt heimild til að senda fyrirspurnir og birta ákvarðanir rafrænt t.d. með tölvupósti eða í pósthólfi viðkomandi á vefnum Ísland.is.

Ekki var fyrir að fara heimildarákvæði í núgildandi lögum um afturvirkni skráningar lögheimilis en í framkvæmd þó oft heimilað. Í 4. mgr. er lagt til að lögfasta slíkar afturvirkar skráningar lögheimilis í þjóðskrá í undantekningartilvikum, verði sýnt fram á með fullnægjandi gögnum að mati Þjóðskrár Íslands, að einstaklingur hafi haft fasta búsetu á viðkomandi stað. Heimildin takmarkast við eitt ár. Ljóst er að það felur í sér umtalsverðar breytingar frá núverandi réttarástandi og munu bæði einstaklingar og stjórnvöld þurfa að laga sig að þeim breytingum. Við mat á því hvort takmarka eigi afturvirkar skráningar verður að líta til þess hver sé tilgangur og markmið skráningar í þjóðskrá er. Almennaskráningu var á sínum tíma komið á fót til að sinna brýnum þörfum stjórnvalda fyrir samræmda skráningu landsmanna. Ganga má út frá því að eitt meginmarkmiða skráningar í þjóðskrá í dag sé að endurspeglar raunverulega og rétta stöðu einstaklings, hvort sem um er að ræða búsetu, hjúskap eða annað það sem varðað getur réttarstöðu hans. Það er ljóst að takmörkun á afturvirkni lögheimilisskráninga mun hafa í för með sér miklar breytingar þar sem afturvirkar skráningar hafa verið nokkuð algengar hérlandis. Við það hafa stofnast endurkröfur á einstaklinga t.d. vegna ofgreiddra greiðslna úr almannatryggingakerfinu sem erfitt hefur reynst að innheimta. Að sama skapi geta einstaklingar misst rétt til greiðslna frá hinu opinbera. Er því talið óheppilegt að heimila ótakmarkaða afturvirkni á skráningu lögheimilis. Fyrir utan að hafa áhrif á greiðslur úr almannatryggingakerfinu, getur afturvirk skráning leitt til réttaróvissu varðandi aðrar skráningar sem byggja á lögheimili s.s. sambúðarskráningu, feðrun barna, mati á forsjárgögnum, stefnubirtingar og fl.

Um kærufarli vísast til stjórnsýslulaga.

Um 18. gr.

Í gildandi lögum um lögheimili er ekki að finna sérstaka refsheimild enda geyma lögin ekki eiginlegar háttarnisreglur sem kveða á um athafnir eða athafnaleyssi borgaranna. Þau kveða frekar á um leiðbeiningar til stjórnvalda um hvar skrá skuli lögheimili einstaklinga. Öðru máli gegnir um gildandi lög um tilkynningar aðsetursskipta þar sem finna má refsheimild enda kveða þau lög á um háttarnisreglur, þ.e. athafnaskyldu borgaranna í ákveðnum tilvikum.

Í frumvarpi þessu er m.a. lögð sú skylda á sérhvern sjálfráða einstakling að skrá og viðhalda réttri skráningu lögheimilis síns í þjóðskrá. Þá er gert ráð fyrir að þinglýstur eigandi geti hlutast til um að skráning lögheimilis einstaklinga sem hafa fasta búsetu í húsnæði hans sé rétt.

Markmið frumvarpsins er að stuðla að réttri skráningu lögheimilis einstaklinga á Íslandi og vitneskju um hvar einstaklingar hafa fasta búsetu eða aðsetur. Þó svo að lögheimilisskráning sé rétt í flestum tilvikum þá eru til dæmi um annað. Með vísan til framangreinds er talið rétt að í lögnum sé ákvæði sem kveður á um sektir til að bregðast við brotum.

Um 19. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að ráðherra verði heimilt að setja reglugerð um nánari framkvæmd frumvarpsins. Mörg ákvæða frumvarpsins gera ráð fyrir að ákvæðin séu útfærð nánar í reglugerð. Valin var sú leið að hafa heimildarákvæði í lok frumvarps og telja upp í sex stafliðum hvað heimilt sé að setja reglugerð um. Það athugast að listinn er ekki tæmandi. Ákvæðið þarfnast ekki frekari skýringa.

Um 20. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að lögin taki gildi þann 1. janúar 2019. Þá er lagt til að 3. mgr. 3. gr. og 8. gr. taki gildi að ári liðnu eða 1. janúar 2020. Frestun á gildistöku framangreindra ákvæða er tilkomin af tæknilegum ástæðum.

Um ákvæði til bráðabrigða

I.

Í ákvæðinu er gert ráð fyrir frestun á gildistöku 3. mgr. 3. gr. frumvarpsins. Talið er nauðsynlegt að áætla undirbúnings- og aðlögunartíma áður en þetta ákvæði getur tekið gildi til 1. janúar 2020, m.a. vegna þess að gera þarf breytingar á tölvukerfum sem halda utan um og miðla upplýsingum um lögheimili fólks, auk þess sem breyta þarf skráningarviðmóti.

Unnið hefur verið að því hjá Þjóðskrá Íslands að hefja skráningu einstaklinga niður á íbúðir en núna er lögheimilisskráning einungis niður á heimilisfang. Slíkt kemur ekki að sök þegar um er að ræða einbýlishús og raðhús en þegar kemur að fjölbýlishúsum vandast málið, þar sem ekki er alltaf ljóst hverjir búa í hvaða íbúð eða húsnæði eða hverjir búa saman á lögheimili. Til þess að bregðast við slíkum vafatilvikum er talið nauðsynlegt að veita Þjóðskrá Íslands auknar heimildir til þess að lagfæra skráningu lögheimilis..

Í 2. mgr. ákvæðisins er lagt til að Þjóðskrá Íslands verði heimilað að óska eftir því að fólk staðfesti lögheimili sitt niður á tiltekna íbúð og er gert ráð fyrir að það geti farið fram með rafrænum hætti, annað hvort á vef stofnunarinnar eða í samstarfi við önnur stjórnvöld t.d. RSK. Jafnframt er lagt til að heimilað verði að birta hverjir eru skráðir með lögheimili á hvaða stað til þess að auðveldara verði að finna tilvik þar sem skráning er röng. Í sama tilgangi er lagt til að Þjóðskrá Íslands verði heimilað að samkeyra upplýsingar úr Þjóðskrá við upplýsingar um eignarhald og afnot fasteigna úr fasteignaskrá, þar með talið upplýsingar úr þinglýsingarhluta fasteignaskrár.

II.

Í bráðabirgðaákvæði II er efnislega tekið upp bráðabirgðaákvæði gildandi laga um heimild til að viðhalda skráningu lögheimilis í skipulagðri frístundabyggð sem hefði verið skráð í Þjóðskrá fyrir 1. janúar 2007 en vísun til lagaákvæðis er breytt vegna breyttrar uppsetningar frumvarpstextans. Ekki þykja efni til að breyta eða fella ákvæðið niður enda eru einhverjir enn skráðir með lögheimili með þeim hætti sem hér er heimilað.