

## Frumvarp til laga

### um lögheimili og aðsetur.

Frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra.

#### 1. gr.

##### *Markmið.*

Markmið laga þessara er að stuðla að rétttri skráningu lögheimilis og aðseturs einstaklinga á hverjum tíma. Jafnframt er það markmið laganna að tryggja réttaröryggi í meðferð ágreiningsmála er varða skráningu lögheimilis.

#### 2. 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.

Með fastri búsetu er átt við þann stað þar sem einstaklingur hefur bækistöð sína, dvelst að jafnaði í tómstundum 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 hefur 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.

#### 3. gr.

##### *Frávik frá meginreglu um lögheimilisskráningu.*

Þrátt fyrir ákvæði 2. gr. er heimilt að skrá lögheimili á stofnunum fyrir aldraða, í búsetu-úrræðum fyrir fatlað fólk og starfsmannabústöðum þótt húsnæðið sé ekki skráð sem íbúðarhúsnæði í fasteignaskrá.

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

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

#### 4. gr.

##### *Óvissa um lögheimili.*

Leiki vafi á því hvar föst búseta einstaklings 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 meiri hluta

árs. Dveljist hann ekki meiri hluta 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 ekki skorið úr um lögheimili einstaklings skv. 1. mgr. er heimilt að skrá einstakling til lögheimilis í sveitarfélagi án tilgreinds heimilisfangs. Skal þá miðað við það sveitarfélag þar sem hann hafði síðast skráð lögheimili.

#### 5. gr.

##### *Lögheimili hjóna og skráð sambúð.*

Hjón eiga 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 hjá öðru hvoru þeirra.

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

#### 6. gr.

##### *Lögheimili barna.*

Barn yngra en 18 ára hefur sama lögheimili og foreldrar þess ef þeir eru í hjúskap eða 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 hvort á sínum staðnum skal liggja fyrir ákvörðun þeirra um hjá hvoru þeirra lögheimili barna þeirra verði.

Að öðru leyti gilda ákvæði barnalaga um lögheimili barna.

#### 7. gr.

##### *Dulið lögheimili.*

Þjóðskrá Íslands getur heimilað einstaklingi og fjölskyldu hans að fá lögheimili sitt dulið í þjóðskrá og að því verði ekki miðlað. Heimild til þess að fá heimilisfang sitt dulið í þjóðskrá gildir til eins árs í senn.

#### 8. gr.

##### *Skráning aðseturs innan lands.*

Skráning aðseturs innan lands 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 þar 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 alþingismanna eða ráðherra og börn þeirra.

## 9. 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 skólavist.

Heimild skv. 1. mgr. er háð því að námsmaðurinn hafi haft lögheimili samfelld á Íslandi í að minnsta kosti tvö ár áður en nám erlendis hófst. Ákvæðið gildir einnig um maka námsmanns og börn þeirra sem dveljast erlendis með námsmanni.

Heimild skv. 1. mgr. fellur niður að fjórum árum liðnum nema nýrri staðfestingu um skólavist sé framvísað hjá Þjóðskrár Íslands. Berist staðfesting ekki innan tilskilins frests er Þjóðskrár Íslands heimilt að fella niður aðsetursskráningu og skrá lögheimili námsmannsins erlendis.

Heimild skv. 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.

## 10. 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 þegar hann fór af landi brott nema hann hafi skráð lögheimili sitt á öðrum stað. Sérstaklega skal skrá aðsetur í þjóðskrá.

Ákvæði 1. mgr. gildir einnig um skyldulið þeirra sem þar um ræðir sem dvelur með þeim erlendis.

## 11. 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 Þjóðskrár Íslands um nauðsyn dvalar erlendis vegna veikindanna og tilkynna um aðsetur erlendis.

Heimild skv. 1. mgr. er háð því að einstaklingurinn hafi haft lögheimili samfelld á Íslandi í að minnsta kosti tvö ár áður en veikindi hófust, auk annarra skilyrða sem ráðherra er heimilt að kveða á um í reglugerð.

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

## 12. gr.

*Skráning lögheimilis og aðseturs.*

Skráning lögheimilis og aðseturs einstaklinga fer fram hjá Þjóðskrár 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. Þjóðskrár 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.

### 13. gr.

#### *Tilkynning um skráningu lögheimilis og aðseturs.*

Tilkynning um breytingu á lögheimili innan lands og aðsetri skal gerð rafrænt eða á starfsstöðvum Þjóðskrár Íslands í samræmi við reglugerð sem ráðherra er heimilt að setja.

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, sbr. þó 9.–11. gr. Samþykki forsjáaraðila þarf til að flytja lögheimili barna úr landi.

### 14. 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 um 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 þegar fullnægjandi gögnum hefur verið framvísað hjá Þjóðskrár Íslands.

Ríkisborgurum í aðildarríkjum samningsins um Evrópska efnahagssvæðið eða stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu 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 sem ekki eru frá aðildarríki samningsins um Evrópska efnahagssvæðið eða stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu sem hyggjast dvelja hér á landi lengur en þrjú mánuði þurfa að hafa gilt dvalarleyfi útgefið af Útlendingastofnun til þess að vera heimilt að skrá lögheimili sitt hér á landi. Að öðru leyti fer um skráningu útlendinga eftir lögum um útlendinga.

Starfsmenn sendiráða á Íslandi sem eru erlendir ríkisborgarar, sem og liðsmenn Bandaríkjanna, sbr. lög nr. 110/1951, og erlendir liðsafla samkvæmt lögum nr. 72/2007 og 7. tölul. 5. gr. laga nr. 34/2008, eiga ekki lögheimili í landinu. Sama gildir um skyldulið þeirra sem dvelst hérlendis og hefur 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.

### 15. 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 er á milli lögheimilisskráningar og raunverulegrar búsetu.

## 16. gr.

*Leiðrétting og málsmeðferð.*

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

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 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 þegar beiðni er lögð fram, enda liggja 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 kærnu 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.

## 17. gr.

*Refsiákvæði.*

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

## 18. 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,
- d. leiðréttingar, upplýsingaöflun og upplýsingagjöf einstaklinga og lögaðila um lögheimili,
- e. skráningu lögheimilis í íbúðir,
- f. framkvæmd eftirlits með skráningu lögheimilis einstaklinga.

## 19. gr.

*Gildistaka.*

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2019 nema 3. mgr. 2. gr. og 7. gr. sem taka gildi 1. janúar 2020. Ákvæði til bráðabirgða I öðlast þegar gildi.

Við gildistöku laga þessara falla úr gildi lög um lögheimili, nr. 21/1990, með síðari breytingum, og lög um tilkynningar aðseturskipta, nr. 73/1952, með síðari breytingum.

## 20. gr.

*Breyting á öðrum lögum.*

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Lög um félagslega aðstoð, nr. 99/2007, með síðari breytingum:* Í stað orðanna „sbr. 1. gr. laga um lögheimili“ í 2. mgr. 1. gr. laganna kemur: sbr. 2. gr. laga um lögheimili og aðsetur.
2. *Hjúskaparlög, nr. 31/1993, með síðari breytingum:* Í stað orðanna „9. gr. lögheimilislaga, nr. 21/1990“ í 2. mgr. 14. gr. laganna kemur: 9.–11. gr. laga um lögheimili og aðsetur.
3. *Lög um kosningar til sveitarstjórna, nr. 5/1998, með síðari breytingum:* Í stað orðanna „9. gr. lögheimilislaga, nr. 21/1990“ í 2. mgr. 2. gr. laganna kemur: 9.–11. gr. laga um lögheimili og aðsetur.
4. *Lög um tekjuskatt, nr. 90/2003, með síðari breytingum:*
  - a. Á eftir orðunum „laga um lögheimili“ í 2. mgr. 1. gr. laganna kemur: og aðsetur.
  - b. Í stað orðanna „3. mgr. 7. gr. laga um lögheimili“ í 3. mgr. 62. gr. laganna kemur: 3. mgr. 5. gr. laga um lögheimili og aðsetur.
5. *Lög um útlendinga, nr. 80/2016, með síðari breytingum:*
  - a. Í stað orðanna „sbr. 1. gr. laga um lögheimili“ í 12. tölul. 3. gr. laganna kemur: sbr. 2. mgr. 2. gr. laga um lögheimili og aðsetur
  - b. Í stað orðsins „lögheimilislögum“ í 5. málsl. 1. mgr. 70. gr. laganna kemur: lögum um lögheimili og aðsetur.
  - c. Við 1. málsl. 7. mgr. 70. gr. laganna bætist: og aðsetur.
6. *Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, með síðari breytingum:* Við 2. málsl. 3. mgr. 13. gr. laganna bætist: og aðsetur.
7. *Lög um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, með síðari breytingum:* Á eftir orðinu „lögheimili“ í 1. tölul. orðskýringarinnar „Innlendur aðili“ í 1. gr. laganna kemur: og aðsetur.
8. *Lög um húsnæðisbætur, nr. 75/2016:* Við 2. tölul. 3. gr. laganna bætist: og aðsetur.
9. *Lög um íslenskan ríkisborgararétt, nr. 100/1952, með síðari breytingum:* Við 3. málsl. 2. mgr. 8. gr. laganna bætist: og aðsetur.
10. *Lög um almannatryggingar, nr. 100/2007, með síðari breytingum:* Á eftir orðunum „um lögheimili“ í 5. tölul. 2. gr. laganna kemur: og aðsetur.
11. *Lög um fjárfestingu erlendra aðila í atvinnurekstri, nr. 34/1991, með síðari breytingum:* Í stað orðsins „lögheimilislaga“ í 2. gr. laganna kemur: laga um lögheimili og aðsetur.
12. *Lög um sjúkratryggingar, nr. 112/2008, með síðari breytingum:* Í stað orðsins „lögheimilislaga“ í 1. mgr. 10. gr. laganna kemur: laga um lögheimili og aðsetur.

**Ákvæði til bráðabirgða.****I.**

Til að flýta fyrir og auðvelda skráningu skv. 3. mgr. 2. 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, þ.m.t. upplýsingar úr þinglýsingarhluta fasteignaskrár.

**II.**

Ákvæði 3. mgr. 2. gr. 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 hinn 1. janúar 1991 og lög um tilkynningar aðsetursskipta, nr. 73/1952, tóku gildi hinn 30. desember 1952. Lög um lögheimili hafa því haldið gildi sínu í rúm 27 ár og lög um tilkynningar aðsetursskipta í 65 ár. Samfélagið hefur tekið allmiklum breytingum á gildistíma laganna. Í því samhengi má til dæmis benda á að Ísland gerðist aðili að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, þar sem er kveðið á um fjálsa fólksflutninga. Tölvu- og netvæðing hefur breytt miklu og þjóðin gekk í gegn um efnahagshrun sem varð til þess að margir fóru utan til að sækja sér atvinnu. Atvinnuþátttaka og menntun kvenna hefur aldrei verið meiri og aukin krafa er um jafnrétti og jafnræði. Óvígð sambúð er 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 svo mikið að þörf er á breytingu 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 tilkynningar aðsetursskipta. Fyrir lá þingsályktun frá 7. september 2016 þar sem Alþingi ályktaði að fela ráðherra að setja á fót starfshóp sem mundi undirbúa endurskoðun laga um lögheimili, nr. 21/1990, m.a. með það að markmiði að hjónum yrði gert kleift að eiga lögheimili hvoru á sínum staðnum, hvort heldur bæði hefðu bækistöð innan lands í mismunandi sveitarfélögum eða annað hefði bækistöð erlendis. Þekkt er að vinnuveitendur geri í einhverjum tilvikum kröfu um að viðkomandi starfsmaður flytji lögheimili sitt í það sveitarfélag eða til þess lands þar sem starfsemi fer fram.

Til viðbótar framangreindri þingsályktun taldi ráðherra að endurskoða þyrfti lög um tilkynningar aðsetursskipta og lög um lögheimili þar sem löggjöfin er komin til ára sinna, miklar tækni-framfarir hafa orðið og samfélagsgerð og samfélagshættir hafa breyst, einkum hvað varðar atvinnuþátttöku beggja kynja og sambýlis- 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 tiltekna skyldur einstaklinga í landinu.

Starfshópin skipuðu Hanna Lára Helgadóttir hrl., formaður, Þyri Halla Steingrímsdóttir 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 samfélagshættir.

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. Tækniþróun í fjarskipta- og upplýsingatækni hefur verið hröð og gert einstaklingum auðveldara um vik að sækja sér þjónustu hvar og hvenær sem er. Tilkoma rafrænna skilríkja hefur leitt til þeirra breytinga að fólk þarf síður að mæta í eigin persónu hjá hinum ýmsu stofnunum og lögaðilum.

Mat starfshópsins er að lög um tilkynningar aðsetursskipta séu að mestu ef ekki öllu leyti úrelt. Lagt er til að þau verði felld úr gildi utan nokkurra ákvæða sem færð eru inn í frumvarpið. Í þeim ákvæðum er fjallað um með hvaða hætti á að tilkynna um breytt lögheimili, hverjir taka við slíkri tilkynningu o.fl. Markmiðið er einföldun þjónustunnar en jafnframt að þess sé gætt að skráðar upplýsingar séu réttar.

Markmið með lagasetningu þessari er m.a. að tryggja að löggjöf um lögheimili og aðsetur sé í takt við þarfir og samfélagshætti nútímans og sé skýr og auðskiljanleg. Nauðsynlegt er talið að samræma skráningu landsmanna, gera hana miðlæga, stuðla að því að hún verði sem réttust hverju sinni og sé að mestu leyti rafræn. Lagt er til að Þjóðskrá Íslands verði falið að annast skráningu eins og verið hefur og er ekki talin þörf á því að sveitarfélög komi að skráningum á þessum 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 undantekningartilvikum. Tilgangur frumvarpsins er auk þess að stuðla að betra verklagi við skráningu og að skýrar reglur gildi um heimild til afturvirkni skráninga, en hvorki er að finna heimildir né bann við afturvirkni skráninga og leiðréttinga í gildandi lögum.

Meginmarkmið skráningar lögheimilis og aðseturs er að endurspeglar 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 byggjast ýmis réttindi einstaklinga og skyldur einmitt á skráningu lögheimilis í Þjóðskrá, svo sem 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 afturvirkir sem geta haft áhrif á réttindi og skyldur samkvæmt þeim lögum. Lagt er til að Þjóðskrá Íslands fái heimild til að lagfæra augljósar villur á skráningu lögheimilis og aðseturs. Enn fremur er lagt til að Þjóðskrá Íslands 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 sé skráð í tiltekna 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. Sú skrá byggist á fasteignaskrá og staðfangaskrá Þjóðskrár Íslands. Staðfang er tegund heimilisfangs og lýsir það landfræðilegri staðsetningu, svo sem aðkomu að mannvirki, lóð eða áfangastað. Með skráningu í 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. heimilissuppbótar, mæðra- og fedralauna, meðlags, foreldragreiðslna og eftirlits. Þá er talið að póstur og stefnubirt-



ingar muni frekar skila sér til viðkomandi. Öryggissjónarmið vega þungt enda eru upplýsingar um staðsetningu mikilvægar þegar vá steðjar að. Að lokum má nefna að framsetning ýmissa lýðfræði- og tölfraðiupplýsinga verður nákvæmari eftir því sem undirliggjandi gögn eru betri.

Vegna húsnæðiseklu og þeirrar staðreyndar að heilsárshúsum í frístundabyggðum fjölgar stöðugt auk þess sem allmargir búa í skráðu atvinnuhúsnæði var sérstaklega skoðað hvort víkka ætti heimildir til að skrá lögheimili í slíku húsnæði. Gert er ráð fyrir að heimilt verði að skrá lögheimili á stofnunum og heimilum fyrir aldraða og í búsetuúrræðum fyrir fatlað fólk 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 starfsmannabúðum. Skilyrði er að leyfi til að reka þá starfsemi sé fyrirliggjandi. Forstöðumönnum eða framkvæmdastjórum slíkra stofnana er heimilt að annast skráningar og afskráningar á umræddar stofnanir/heimili en annars annast einstaklingarnir sjálfir skráningu lögheimilis síns.

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 horft til skýrslu innanríkisráðherra um jafnt búsetuform barna sem búa á tveimur heimilum sem lögð var fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016 og skýrslu sama hóps frá mars 2017. Talið er að erfitt geti verið fyrir sveitarfélög að uppfylla skyldur sínar í þessu samhengi og var því ekki talið rétt að heimila skráningu tvöfalda 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 löggin setji hjónum ekki skorður við skráningu lögheimilis enda eru hjón ekki alltaf í stöðu til eða kjósa að eiga sama lögheimili. Aukin atvinnuþátttaka kvenna, jafnréttissjónarmið, ákvæði í mannréttindasáttmála Evrópu, alþjóðavæðing og ákvæði samningsins um Evrópska efnahagssvæðið um fjórfrelsið, einkum frjálsa fólksflutninga og frjálsa flutninga launþega, styðja sömuleiðis þá breytingu að hjón þurfi ekki að eiga sama lögheimili. Er það einnig talið samrýmast 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, ólögráða börn er nauðsynlegt að fyrir liggi samkomulag um hjá hvoru foreldrinu börnin eigi lögheimili. Sé ágreiningur um það skal Þjóðskrá Íslands hafna beiðni hjóna um skráningu.

### 3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið felur í sér heildarendurskoðun á lögum um lögheimili, nr. 21/1990, og lögum um tilkynningar aðsetursskipta, nr. 73/1952.

Í frumvarpinu er gerð grein fyrir markmiðum lögheimilisskráningar sem er nýmæli. Þannig er lagt til að markmið frumvarpsins sé 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.

Eins og í gildandi rétti er í frumvarpinu lagt upp með að áfram sé miðað við að lögheimili sé þar sem föst búseta manns er. Jafnframt er kveðið á um að ekki sé heimilt að eiga lögheimili á Íslandi og erlendis á sama tíma. Miðað hefur verið við þessa reglu í dag en hún ekki lögfest og er bætt úr því hér. Búsetuhugtakið er skilgreint eins og í gildandi lögum að því undanskildu að

nú geta námsmenn, á meðan þeir eru í námi, haft 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. Heimildir til að skrá lögheimili sitt á öðrum stöðum eru rýmkaðar frá því sem nú gildir. Þannig er lagt til að heimilt verði að skrá lögheimili t.d. í starfsmannabústöðum og tímabundið á áfangaheimilum. Búseta fólks á þessum stöðum er raunveruleg og því eðlilegt að heimila lögheimilisskráningar þar að uppfylltum ákvæðnum skilyrðum. Í þessu felst frávik frá meginreglunni um að lögheimili geti aðeins verið í skráðu íbúðarhúsnæði sem ber því að skýra þröngt samkvæmt almennum lögskýringarreglum. Ákvæðið um fasta búsetu í gildandi 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 haft 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 til að skrá aðsetur sitt sérstaklega hjá Þjóðskrá Íslands. Með aðsetri er átt við tímabundna búsetu í húsnæði sem uppfyllir skilyrði 2. gr. frumvarpsins.

Skilgreining búsetu í vafamálum er eins og í gildandi lögum.

Lagt er til að hjónum verði heimilað að skrá sig til lögheimilis hvoru á sínum staðnum og er um nýmæli að ræða. Sama gildir ekki um sambúðarfolk enda er um að ræða annars konar sambúðarform og skráðri sambúð verður ekki að öllu leyti jafnað við hjúskap. Skráning lögheimilis barna verður óbreytt en í framtíðinni verður mögulegt að skrá bæði lögheimili barns og aðsetur þess í þeim tilvikum sem búseta barns er til jafns hjá báðum foreldrum.

Í frumvarpinu er veitt heimild til að dylja lögheimili einstaklings og heimilismanna hans í þjóðskrá ef það þykir nauðsynlegt og er um nýmæli að ræða. Gildistöku ákvæðis þess sem kveður á um dulið lögheimili er þó frestað til ársins 2020 í ljósi þess að unnið er að endurskoðun laga um þjóðskrá og almannaskráningu en nánari útfærsla verður á duldu lögheimili í því frumvarpi.

Reglur um skráningu lögheimilis liðsmanna Bandaríkjahers og sendiráðsstarfsmanna, innlendra sem erlendra, eru óbreytt enda er íslenska ríkið bundið af samningum sem gerðir hafa verið og alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að.

Skerpt hefur verið á reglum er varða skráningu íslenskra námsmanna hérlendis sem og erlendis og sama á við um þá sem þurfa að dveljast fjarri heimili sínu vegna veikinda.

Í frumvarpinu kemur fram sú 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 húsnæðis 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 að því er varðar fasta búsetu.

Reglur um flutning til Íslands og dvöl eru í meginatriðum samhljóða ákvæðum gildandi laga. Rétt er þó að árétta 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. Á þetta við um Íslendinga jafnt sem erlenda ríkisborgara. Samkvæmt gildandi lögum um aðseturskipti 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 þrjú mánuði. Sé einstaklingurinn hins vegar í atvinnuleit er honum heimilt að dvelja án skráningar í allt að sex mánuði. Ríkisborgarar utan framangreindra ríkja þurfa hins vegar dvalarleyfi hyggist þeir dvelja í landinu lengur en þrjú mánuði.

Þjóðskrá Íslands er veitt heimild til eftirlits með skráningum og til þess að leita eftir aðstoð lögreglu og Útlendingastofnunar í þeim tilgangi. Þá er Þjóðskrá Íslands veitt heimild til sjálfstæðrar 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 Þjóðskrá Íslands, allt í þeim tilgangi að skráning verði sem réttust.

Þá er það nýmæli í frumvarpinu að Þjóðskrá Íslands er veitt heimild til leiðréttingar á augljósum villum við skráningar. Þinglýstur eigandi og þeir sem hagsmuna hafa að gæta geta óskað eftir því við Þjóðskrá Íslands að einstaklingar verði skráðir af eign séu þeir án heimildar í húsnæði sem eigandinn er skráður fyrir. Er talið að heimild þessi leiði frekar til rétttrar skráningar. Hinum þinglýsta eiganda er hins vegar 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. Almanaskráningu í Þjóðskrá var komið á fót til að sinna brýnum þörfum stjórnvalda fyrir samræmda skráningu landsmanna. Rekstur Þjóðskrár hefur 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 skráningar því eins og fram hefur komið eru ýmis réttaráhrif háð skráningu í Þjóðskrá. Þjóðskrá 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. Hins vegar 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 afturvirkta einn mánuð aftur í tímann.

Þar sem Þjóðskrá 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 lögini taki gildi 1. janúar 2019, sbr. 19. gr.

Þá er gert ráð fyrir bráðabirgðaákvæði um frestun gildistöku þess ákvæðis frumvarpsins sem mælir fyrir um skráningu lögheimilis fólks í tilteknar íbúðir. Að lokum er gert ráð fyrir að bráðabirgðaákvæði gildandi laga um heimild til að viðhalda skráningu lögheimilis í skipulagðri frístundabyggð verði óbreytt.

#### **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 (mannréttindasáttmáli 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, Sjúkratryggingum, Útlendingastofnun, Vinnueftirliti, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, velferðarráðuneyti, Fjölmenningarsetri, 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.

Frumvarpið var til umsagnar á vef ráðuneytisins frá 22. desember 2017 til 22. janúar 2018. Alls bárust athugasemdir frá 14 aðilum. Þeir sem gerðu athugasemdir voru Sjúkratryggingar Íslands, Hagsmunasamtök heimilanna, sveitarstjórn Grímsnes- og Grafningshrepps, Samtök sunnlenskra sveitarfélaga, umhverfis- og tæknisvið uppsveita, utanríkisráðuneytið, Tryggingastofnun ríkisins, Skipulagsstofnun, Samband íslenskra sveitarfélaga, Þjóðskrá Íslands, velferðarráðuneytið, Reykjavíkurborg, Póst- og fjarskiptastofnun og Persónuvernd.

Nokkrar athugasemdir lutu að orðalagi og hugtakanotkun og var frumvarpið lagfært í samræmi við athugasemdir eins og hægt var.

Þá lutu nokkrar athugasemdir að því að sérstakt skilgreiningarákvæði vantaði og var ekki talið nægjanlegt af hálfu umsagnaraðila að önnur hugtök en lögheimili, föst búseta og aðsetur væru skýr út í greinargerð frumvarpsins. Ráðuneytið bendir á að færst hefur í vöxt að sérstök skilgreiningarákvæði séu höfð í lögum. Ástæður fyrir slíku ákvæði eru margs konar. Margir benda á að löggjöf sé skýrari fyrir vikið, þetta auðveldi túlkun laga og jafnvel fækki ágreiningsmálum. Þá hefur það verið til bóta á sumum réttarsviðum vegna markhóps laga, t.d. er varðar fullnustu refsinga. Ráðuneytið bendir á að samfélög og samfélagshættir breytast mjög hratt samhliða tækniþróun. Þannig kunna hugtök að taka hröðum breytingum. Lagasetning er frekar þung í vöfum og því skýtur skökku við að festa sem flest í lög í stað þess að kveða á um grundvallarreglur. Vissulega verður ekki hjá því komist að festa ákveðin atriði í lög þrátt fyrir að ekki sé um grundvallarreglur að ræða en rétt þykir að reyna að komast hjá því ef kostur er. Athugasemdir í greinargerð flokkast undir lögskýringargögn og er hægt að leita í þær við skýringar á einstökum ákvæðum laganna. Þá er hægt er að skýra út einstök atriði í reglugerðum ef þarf. Talsvert auðveldara er að lagfæra reglugerð ef samfélagið eða tækniþróun, svo að dæmi séu tekin, kallar á það í stað þess að leggja fram frumvarp til laga á Alþingi. Það að geta brugðist hratt við breytingum getur t.d. forðað einstaklingum, sem og ríkinu, frá tjóni, auk þess sem það getur hraðað framþróun á málefnasviðinu sem þó verður vitaskuld að vera innan ramma viðkomandi laga. Því var ekki orðið við þeim athugasemdum að færa skilgreiningar úr greinargerðinni inn í frumvarpstextann sjálfan.

Þau atriði í frumvarpsdrögum sem mestri gagnrýni sættu voru heimildir til skráningar lögheimilis í frístundabyggð annars vegar og hins vegar heimild fyrir 67 ára og eldri til að halda lögheimili hér á landi þrátt fyrir að til standi að dveljast erlendis í lengri tíma.

Í frumvarpsdrögum sem sett voru á vef ráðuneytisins til umsagnar var ákvæði þess efnis að heimiluð væri skráning lögheimilis í frístundabyggð eða iðnaðar- og atvinnuhúsnæði ef fyrir lægi sérstakt samþykki viðkomandi sveitarstjórnar enda væru uppfyllt skilyrði laga og stjórnvaldsfyrirmæla um íbúðarhæft húsnæði og skipulag. Um var að ræða 4. mgr. 4. gr. frumvarpsins

en ákvæðið var tekið út úr frumvarpinu í kjölfar athugasemda sem bárust ráðuneytinu. Þrátt fyrir að ákvæðið hafi verið felld út er rétt að reifa hér ástæður þess að það var inni til að byrja með. Í fyrsta lagi var hér á árum áður heimilt að skrá lögheimili í frístundabyggð. Í kjölfar dóms Hæstaréttar Íslands frá 14. apríl 2005 í máli nr. 474/2004 var brugðist við og lögheimilis-lögunum breytt með lögum nr. 149/2006 á þá vegu að óheimilt varð að skrá lögheimili í frístundabyggð. Í frumvarpi til þeirra breytingalaga voru færð gild rök fyrir því að leyfa ekki skráningu í frístundabyggð og gilda þau rök enn í dag en vísað er til þess frumvarps um rökstuðninginn (220. mál 133. löggjafarþings). Enn fremur hefði ákvæðið getað falið í sér aukinn kostnað fyrir ríki og sveitarfélög og rýrt skipulagsvald sveitarfélaga. Auk þess hefði það farið í bága við skipulagslöggjöfina og Samband íslenskra sveitarfélaga, Reykjavíkurborg, Skipulagsstofnun, Grímsnes- og Grafningshreppur, Samtök sunnlenskra sveitarfélaga og umhverfis- og tæknisvið uppsveita lögðust öll gegn ákvæðinu.

Í 3. mgr. 11. gr. frumvarpsins eins og það var í umsagnarferli var gert ráð fyrir að þeim einstaklingum sem náð hefðu 67 ára aldri og hygðust dvelja erlendis um lengri tíma væri heimilt að halda lögheimili sínu hér á landi. Ákvæðið var tekið út í ljósi þess að það gæti haft mikinn kostnað í för með sér fyrir ríkissjóð og þá gæti ákvæði sem þetta veikt samningsstöðu ríkisins við erlend ríki um lífeyrisskuldbindingar. Ákvæðið var því tekið út úr frumvarpinu.

Aðrar breytingar sem gerðar voru á frumvarpinu eftir samráðsferli voru það smávægilegar að ekki er ástæða til að geta þeirra frekar hér.

## 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 henda reiður á hvar í húsinu viðkomandi er búsettur. Einnig er talið edlilegt og rétt að einstaklingar geti ekki skráð sig með lögheimili í húsnaði sem ekki er talið íbúðarhæft, sbr. lög um mannvirki, eða húsnaðið sé ekki á skipulögðu svæði fyrir íbúðarbyggð. Öryggissjónarmið vega auk þess þungt en mikilvægt er að vita hvar fólk hefur búsetu ef vá ber að. Er talið að skráningar á lögheimili hafi í sumum tilvikum leitt til misnotkunar á almannatryggingakerfinu og að nauðsynlegt sé að koma því að hjá almenningi 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 1.522 einstaklingar skráðir sem óstaðsettir í hús, þar af 24 yngri en 18 ára, karlar 1.260 en 262 konur. Borið hefur á því að íslenskir námsmenn erlendis sem skila sér ekki heim að námi loknu haldi lögheimili sínu hér á landi. Er talið að í of mörgum tilvikum hafi þeir áunnið sér réttindi að ófyrirsynju. Er því leitast við að setja umræddum einstaklingum skorður.

Það er ekki talið í samræmi við nútímastjórnsýsluhætti að sveitarfélög þurfi að forskrá eða senda til Þjóðskrár Íslands allar tilkynningar um aðsetursskipti sem þeim berast enda er stefnan að komið verði í veg fyrir margskráningu upplýsinga. Tilkynningar um lögheimilisflutninga og aðsetursskipti eiga nú eingöngu að fara rafrænt frá einstaklingum til Þjóðskrár Íslands, sé þess kostur.

Talið er að stofnanir verði ekki fyrir verulegum kostnaði við að framfylgja ákvæðum nýrra laga um lögheimili og aðsetur. Sá kostnaður yrði helst vegna breytinga á tölvukerfum, einkum og sér í lagi hjá Þjóðskrár Íslands vegna kerfisgerðar og breytinga á skráningu og miðlun þjóð-

skrárupplýsinga. Ljóst er að breytingar krefjast nokkurs undirbúnings og er nauðsynlegt að samráð verði milli Þjóðskrár Íslands og annarra stofnana, sveitarstjórna og annarra sem málið varðar.

*Um einstakar greinar frumvarpsins.*

Um 1.

Markmið laganna er tilgreint í 1. 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. t.d. 9.–11. gr.

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 hættu eða vá steðjar að, svo sem eldsvoði og náttúruhamfarir sem leiðir til þess að rýma þurfi tiltekin landsvæði eða byggingar. Þar sem örðugt er að viðhalda slíkri skráningu er lagt til að sett verði heimildarákvæði í reglugerð um að taka megi upp skráningu aðseturs í lögheimilaskrá 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 2. 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 hins vegar 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. Hefur 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 að ekki ætti að geta verið neinn vafi á því hvar tiltekið mannvirki er staðsett og hvar aðkoma að því er. Öryggissjónarmið styðja 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 berist viðkomandi.

Um 3. 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, í búsetuúrræðum fyrir fatlað fólk og starfsmannabústöðum eins og tíðkast hefur, t.d. við Reykjalund, Kleppspítala, við virkjanir o.fl. Þá nær heimildin sömuleiðis til tímabundinnar skráningar lögheimilis á áfangahomilum, í starfsmannabúðum 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. Fyrirsvarsmaður mundi þá nota rafræna auðkenningu stofnunarinnar. Skilyrði fyrir skráningu á framangreindum stöðum er að leyfi sé fyrir starfseminni. Þess ber þó að geta hér að einstaklingur getur að sjálfsögðu sjálfur hlutast til um skráningu sína.

#### Um 4. gr.

Ákvæðið er nánast samhljóða ákvæðum gildandi laga um lögheimili.

Í mörg ár hefur þekkt að einstaklingar hafa verið skráðir sem óstaðsettir í hús hjá Þjóðskrá 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, svo sem að einstaklingurinn sé heimilislaus, húsnæðið sem hann býr í sé ekki tækt til skráningar sem íbúðarhúsnæði eða af öðrum ástæðum.

#### Um 5. gr.

Nýmæli er í frumvarpi þessu að hjón mega eiga hvort sitt 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 þau hafi hvort sitt 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 ákvæði 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 þingsályktun Alþingis frá 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 hvort sitt lögheimilið hefur það ekki áhrif á hjúskaparstöðu þeirra enda teljast þau ekki hafa slitið samvistum í skilningi hjúskaparlaga.

Í 2. mgr. 7. gr. nógildandi laga um lögheimili segir að hjón sem slitið hafi samvistir eigi hvort sitt 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 þeir sem eru í hjúskap. Svo er ekki og þar sem skráning sambúðar byggist fyrst og fremst á því ófrávíkjanlega skilyrði að viðkomandi einstaklingar eigi sama lögheimili þá geta þeir hinir sömu ekki skráð

lögheimili hvor á sínum stað án þess að sambúðinni verði slitið. Verður því heimild hjóna til að hafa lögheimili hvort í sínu lagi ekki látin gilda um fólk í skráðri sambúð.

Í barnalögum kemur fram að eigi einstaklingar í skráðri sambúð barn saman sé 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 annar sambúðaraðila lögheimili sitt til útlanda, t.d. ef annar flytur til náms erlendis á undan hinum, 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 6. gr.

Ákvæði um skráningu lögheimilis barna er í 8. gr. gildandi 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 annars staðar 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 hvort í sínu 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 á. 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 7. gr.

Nauðsynlegt er að í lögnum sé skýr heimild til að hafa skráningu lögheimilis dulda 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. Lagt er til að ákvæðið taki ekki gildi fyrr en árið 2020. Ástæður eru tvíþættar, annars vegar verða nánari reglur um dulið lögheimili í frumvarpi um þjóðskrá og almannaskráningu sem nú er í smíðum og fyrirhugað er að leggja fram á 149. lögjafarþingi og hins vegar af tæknilegum ástæðum. Beiðni um dulið lögheimili 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 Þjóðskránni 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 samkvæmt reglunum í eitt ár í senn.

#### Um 8. 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. Heimildin er tímabundin enda er það eðli aðseturs að um tímabundna búsetu er að ræða. 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 í frumvarpinu ákvæði sem er í 5. gr. gildandi laga um að maður sem stundar 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 árabíl.

#### Um 9. gr.

Ekki er talið að skilgreina þurfi sérstaklega hvar námsmenn geti átt lögheimili hérlendis þegar þeir eru erlendis við nám eins og í gildandi 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 þeir hafa því áfram átt 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 Þjóðskrár 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 til landsins 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 heimild 9. gr. 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, námsdvöl þarf að standa í a.m.k. eitt skólaár. Einstök námskeið teljast ekki til náms samkvæmt ákvæðinu.

Í 4. 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 10. gr.

Ákvæðið er efnislega samhljóða gildandi laga og þarfnast ekki frekari skýringar.

## Um 11. 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.

Heimild 1. mgr. er bundin því að viðkomandi einstaklingur hafi haft lögheimili hér á landi samfellt í a.m.k. tvö ár áður en veikindi hófust auk annarra skilyrða sem ráðherra er heimilt að setja í reglugerð. Þannig er hægt að gera kröfu um að viðkomandi einstaklingur sé ekki í vinnu erlendis. Heimild 11. gr. er bundin því að hún sé endurnýjuð árlega. Ef engin beiðni berst að ári liðnu ber Þjóðskrá Íslands að skrá lögheimili erlendis.

## Um 12. 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 byggjast á skráningu lögheimilis.

Ákvæðið á ekki að raska 2. mgr. 1. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, varðandi úrskurðarvald ríkisskattstjóra um heimilisfesti í skattamálum.

## Um 13. 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 afgreiddur að öllu leyti rafrænt, þ.e. án þess að starfsmaður Þjóðskrár Íslands komi sérstaklega að málinu. Gert er ráð fyrir að ráðherra ákveði það í reglugerð hvaða rafræna viðmót notast er við en tækniþróun er hröð og því getur framkvæmdarvaldið þurft að bregðast hratt við tækninýjungum og breyta reglum.

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 sjö daga frá því að hann breytti búsetu sinni. Sama regla á við um skráningu aðseturs skv. 2. gr. og 9.–11. gr. frumvarps þessa.

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

#### Um 14. 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 þrjú 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 gildandi lögum um tilkynningar aðseturskipta var einnig hægt að skrá lögheimili 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 110/1951, er talið að óhjákvæmilegt að halda ákvæði um liðsmenn í herliði Bandaríkjanna í lögnum óbreyttu.

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 15. 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. 14. gr. frumvarpsins.

Með frumvarpi þessu er lagt til að Þjóðskrá 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, Vinnuámalastofnun, 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 16. gr.

Markmið frumvarpsins er m.a. að lögheimilisskráning einstaklinga endurspegli raunverulega búsetu þeirra. Með frumvarpinu er Þjóðskrá 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 hefur ekki heimild til skráningar þar sem hann hefur ekki umráð yfir fasteigninni eða fjöldi skráðra einstaklinga í húsnæði er verulega umfram það sem eðlilegt getur

talist. Í mörgum tilvikum geta eigendur fasteigna og aðrir hagsmunaaðilar 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 samkvæmt lögum. Sé hins vegar um að ræða maka hins þinglýsta eiganda þarf að liggja fyrir staðfesting sýslumanns um skilnað eða staðfesting hjóna um brottflutning annars.

Þegar leiðréttta þarf lögheimilisskráningu getur reynst erfitt að senda viðkomandi einstaklingi fyrirspurn eða senda honum 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 hún þó oft heimiluð. Í 4. mgr. er lagt til að lögfesta 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 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. Gangi má út frá því að eitt meginmarkmiði 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 réttarástandi hans. Ljóst er að takmörkun á afturvirkni lögheimilisskráninga mun hafa í för með sér miklar breytingar þar sem afturvirkar skráningar hafa verið nokkuð algengar hérlendis. 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 byggjast á lögheimili, svo sem sambúðarskráningu, feðrun barna, mat á forsjárgögnum og stefnubirtingar.

Um kærufurli vísast til stjórnsýslulaga.

#### Um 17. gr.

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

Í frumvarpi þessu er m.a. lögð sú skylda á sérhvern sjálfráða einstakling að skrá og viðhalda rétttri 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 rétttri 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 18. gr.

Lagt er 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. Listinn er ekki tæmandi. Ákvæðið þarfnast ekki frekari skýringa.

#### Um 19. gr.

Lagt er til að lögin taki gildi 1. janúar 2019 en að 3. mgr. 2. gr. og 7. gr. taki þó gildi ári síðar eða 1. janúar 2020. Frestun á gildistöku framangreindra ákvæða er tilkomin af tæknilegum ástæðum.

#### Um 20. gr.

Með ákvæðinu eru lagðar til breytingar á öðrum lögum þar sem lagfært er heiti lögheimilislaganna og tilvísanir. Ekki er um efnisbreytingar að ræða. Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki skýringa.

#### Um ákvæði til bráðabirgða I.

Talið er nauðsynlegt að áætla undirbúnings- og aðlögunartíma áður en ákvæði 3. mgr. 2. gr. frumvarpsins getur tekið gildi 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 í íbúðir en núna er lögheimilisskráning einungis 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 húsnaði 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 ákvæðinu er lagt til að Þjóðskrá Íslands verði heimilað að óska eftir því að fólk staðfesti lögheimili sitt í tiltekna íbúð og er gert ráð fyrir að það geti farið fram með rafrænum hætti, annaðhvort á vef stofnunarinnar eða í samstarfi við önnur stjórnvöld, t.d. ríkisskattstjóra. 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, þ.m.t. upplýsingar úr þinglýsingarhluta fasteignaskrár.

#### Um ákvæði til bráðabirgða II.

Hér er efnislega tekið upp bráðabirgðaákvæði gildandi laga um heimild til að viðhalda skráningu lögheimilis í skipulagðri fristundabyggð sem hefur verið skráð í þjóðskrá fyrir 1. janúar 2007. Ekki þykja efni til að breyta eða fella ákvæðið niður enda eru einhverjir enn skráðir með lögheimili með þeim hætti sem hér er heimilað.