

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á húsaleigulögum, nr. 36/1994 (húsnæðisöryggi og réttarstaða leigjenda).

Frá meiri hluta velferðarnefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund gesti frá Ölmú – íbúðafélagi, ASÍ, BSRB, Byggingafélagi námsmanna, Félagsbústöðum, Hagsmunasamtökum heimilanna, Leigjendasamtökunum, Heimstaden, Húseigendafélaginu, Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, innviðaráðuneyti, kærunefnd húsamála, Neytendasamtökunum, Reykjavíkurborg, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum verslunar og þjónustu, Skattinum, Viðskiptaráði Íslands, VR og ÖBÍ réttindasamtökum.

Nefndinni barst 21 umsögn auk þriggja minnisblaða frá innviðaráðuneyti og eru gögnin aðgengileg undir málinu á vef Alþingis.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á húsaleigulögum, nr. 36/1994, sem hafa það að markmiði að auka réttarvernd og húsnæðisöryggi leigjenda, einkum varðandi langtímaleigu og fyrirsjáanleika um breytingar á leigufjárhæð, jafnt á samningstíma sem við framlingingu eða endurnýjun leigusamnings.

Umfjöllun nefndarinnar.

Markmið frumvarpsins.

Fyrir nefndinni var fjallað um markmið frumvarpsins, þ.e. að auka réttarvernd og húsnæðisöryggi leigjenda og ólíkar leiðir til að ná því markmiði. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að almennt hafi húsaleigulög verið talin veita leigjendum ríka réttarvernd en skortur á framboði á leiguhúsnæði og lök samningsstaða sem af honum leiðir hafi orðið til þess að leigjendur hafi í raun takmarkaða möguleika til að standa á rétti sínum samkvæmt lögnum. Með frumvarpinu er ætlunin að stuðla að langtímaleigu og fyrirsjáanleika um breytingar á leigufjárhæð. Hefur áhersla verið lögð á að breytingar á húsaleigulögum dragi ekki úr framboði á leiguhúsnæði. Frumvarpið byggist á vinnu starfshópa sem skipaðir hafa verið undanfarin ár í tengslum við áskoranir á húsnæðis- og leigumarkaði. Hagaðilar hafa haft breiða aðkomu að starfshópunum og er um það fjallað í greinargerð með frumvarpinu.

Umsagnaraðilar bentu á að erfiðleikar á leigumarkaði skýrðust fyrst og fremst af ójafnvægi á húsnæðismarkaði og skorti á framboði á leiguhúsnæði en ekki lakri réttarstöðu leigjenda samkvæmt húsaleigulögum. Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu, sem t.d. snúa að langtímaleigusamningum, myndu ekki leiða til aukins framboðs heldur myndi framboð þvert á móti minnka og leiða til hækkunar á leiguverði. Ef frumvarpið yrði að lögum ykist áhætta í rekstri leigusala og óvissa drægi úr fýsileika útleigustarfsemi. Á móti var á það bent að breytingar tryggðu leigjendum betri samningsstöðu gagnvart leigusölum á leigumarkaði sem einkenndist af tímabundnum leigusamningum og mikilli hækkun leigufjárhæðar við endurnýjun samninga.

Meiri hlutinn leggur áherslu á það sem fram kemur í greinargerð með frumvarpinu um að almenn samstaða hefur verið um að áhrifaríkasta leiðin til að auka húsnæðisöryggi leigjenda sé að auka framboð á leiguíbúðum í samræmi við þörf. Þá er ljóst að á meðan ekki er nægt framboð af leiguíbúðum verði áfram hætta á að leigjendur veigri sér við að standa á rétti sínum samkvæmt lögunum og leita réttar síns. Mikilvægt er að áform stjórnvalda um húsnæðisuppbýggingu nái fram að ganga. Meiri hlutinn bendir á að frumvarpið er einn liður í því að styrkja stöðu leigjenda á erfiðum leigumarkaði.

Samræmi við stjórnarskrána.

Fjallað var um samræmi frumvarpsins við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, og mikilvægi þess að slíkt mat færi fram. Í greinargerð segir að frumvarpið þyki ekki fela í sér álitæfni sem kalli á sérstaka umfjöllun um samræmi við stjórnarskrána eða alþjóðlegar skuldbindingar.

Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að tiltekin ákvæði frumvarpsins kynnu að veða að samningafrelsi og fela í sér takmörkun á eignarrétti. Þannig vörðuðu ákvæði frumvarpsins stjórnarskrárbundin réttindi eða ákvæði alþjóðasamninga á sviði mannréttinda sem Ísland er aðili að. Gagnrýnt var að ekki væri fjallað um þessi atriði í greinargerð með frumvarpinu. Meiri hlutinn tekur undir það og bendir á að þar sem frumvarpið felur í sér takmarkanir á samningafrelsi aðila leigusambands er mikilvægt að fjallað sé um samræmi þess við stjórnarskrána eða alþjóðlegar skuldbindingar í greinargerð.

Í 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar segir að eignarrétturinn sé friðhelgur og að engan megi skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þurfi til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir. Í minnisblaði innviðaráðuneytis til nefndarinnar 13. mars 2024 kemur fram að þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar geti lög takmarkað eignarrétt aðila og verði eigendur að þola það bóttalaust. Við mat á því hvort um sé að ræða takmörkun eignarréttinda annars vegar eða eignarnám hins vegar sé jafnan horft til þess hvort um sé að ræða afsal eignarréttar, beins eða óbeins, eða hvort um sé að ræða almennar takmarkanir á umráða-, afnota- eða ráðstöfunarrétti eiganda yfir eign sinni. Ef um sé að ræða takmarkanir á umráða-, afnota- eða ráðstöfunarrétti, sem byggist á almennum efnislegum ástæðum og taki til allra eigna af tilteknu tagi, séu slíkar takmarkanir almennt heimilar án þess að bætur komi fyrir.

Í minnisblaði ráðuneytisins er bent á að í húsaleigulögum sé að finna ýmsar takmarkanir á samningafrelsi aðila leigusambands og séu lögín ófrávíkjanleg að mestu leyti, m.a. til að tryggja hagsmuni leigjenda. Í því sambandi þurfi að hafa í huga aðstöðumun milli aðila leigusambands þar sem leigusali geti verið fyrirtæki eða einstaklingur en leigjandi sé nánast undantekningarlaust neytandi þegar um ræði leigu á íbúðarhúsnæði. Þá séu ólíkir hagsmunir undir í leigusambandi; í tilviki leigusala séu hagsmunir fyrst og fremst fjárhagslegir en í tilviki leigjanda sé um að ræða þörf fyrir húsnæði og búsetuöryggi. Þessi sjónarmið liggi að baki breytingum þeim sem lagðar eru til í frumvarpinu. Meiri hlutinn telur ákvæði frumvarpsins í samræmi við framangreind sjónarmið.

Helstu breytingar er varða leigufjárhæð (7. og 8. gr.).

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar sem snúa að fjárhæð leigu samkvæmt leigusamningi, sbr. 7. og 8. gr. frumvarpsins. Lagt er til að ekki verði heimilt að semja um að leigufjárhæð taki breytingum á samningstímanum sé um að ræða tímabundinn leigusamning til 12 mánaða eða skemmri tíma, sbr. b-lið 7. gr. frumvarpsins. Þá er lagt til í c-lið 7. gr. frumvarpsins að kveðið verði með skýrum hætti á um að fjárhæð húsaleigu verði ekki breytt á

leigutímanum að öðru leyti en heimilt er skv. 1. másl. 3. mgr. 37. gr. laganna, þ.e. að því marki sem heimilt er við samningsgerð að kveða á um hvort, hvernig og hvenær leigufjárhæð skuli breytast á leigutímanum, nema aðstæður séu með þeim hætti sem greinir í 37. gr. a – 37. gr. c., sbr. 8. gr. frumvarpsins.

Við umfjöllun málsins bárust ýmsar ábendingar í umsögnum um túlkun ákvæða 7. og 8. gr. en ráðuneytið leitaðist við að svara sjónarmiðum þar um í minnisblaði til nefndarinnar vegna málsins 15. maí 2024. Meiri hlutinn leggur áherslu á að um er að ræða breytingar sem styðja við meginmarkmið frumvarpsins með því að stuðla að langtímaleigu og fyrirsjáanleika um breytingar á leigufjárhæð leigusamnings.

Kærunefnd húsamála (17. gr.).

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar sem hafa áhrif á málsmeðferð fyrir kærunefnd húsamála. Fyrir nefndinni var rætt um það hvort breytingarnar myndu leiða til aukins mála- fjölda hjá nefndinni en málsmeðferðartími hjá nefndinni er nú þegar langur. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að samhliða breytingunum sé mikilvægt að styrkja kærunefndina sem öflugt réttarúrræði vegna ágreinings um húsaleigumál.

Í minnisblaði innviðaráðuneytis til nefndarinnar 15. maí 2024 kemur fram um umsögn kærunefndar húsamála að ráðuneytið hafi málefni kærunefndarinnar til skoðunar, m.a. hvernig eigi að styðja við hana vegna fjölda mála.

Meiri hlutinn leggur áherslu á að ráðuneytið tryggi kærunefnd húsamála starfsaðstæður í samræmi við þau verkefni sem henni eru falin að lögum.

Breytingartillögur.

Leiguskrá húsnæðisgrunns Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar (2. gr.).

Í 2. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 5. gr. laganna um skráningarskyldu leigusamninga í leiguskrá Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar þannig að sú skylda taki framvegis til allra leigusala sem leigja út íbúðarhúsnæði eða annað húsnæði til íbúðar, en ekki eingöngu til leigusala sem hafa atvinnu af útleigu íbúðarhúsnæðis samkvæmt lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003.

Fyrir nefndinni var rætt að ekki væru til áreiðanlegar upplýsingar um leigumarkaðinn og þróun leiguverðs líkt og fjallað er um í greinargerð með frumvarpinu. Rætt var um mikilvægi þess að betri upplýsingar lægju fyrir um leigumarkaðinn en umsagnaraðilar gerðu athugasemdir við almenna skráningu leigusamninga í opinberan gagnagrunn og í því sambandi var m.a. bent á að um væri að ræða einkaréttarlega samninga og persónuupplýsingar einstaklinga. Ekki væri hægt að ganga út frá því að nægilega áreiðanlegar upplýsingar fengjust með slíkrí skráningu, t.d. ef um væri að ræða leigusamninga milli tengdra aðila. Þá þyrfti að gæta að því að greina á milli húsnæðis á almennum markaði og félagslegs húsnæðis. Þá var bent á að skráningarskylda væri til þess fallin að draga úr framboði á leigumarkaði og hafa þannig áhrif á markaðsleigu. Þá kom fram að við breytingar á húsaleigulögum árið 2022 hefðu verið uppi hóflegar væntingar um skráningu leigusamninga í leiguskrá en raunin væri að nú þegar væru um 60% leigusamninga skráð í leiguskrá.

Að þessu virtu leggur meiri hlutinn til að ákvæði 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins falli brott og beinir því til ráðherra að kanna möguleika á útfærslu frekari hvata til skráningar leigusamninga. Góðar upplýsingar um leigumarkaðinn og samsetningu hans, fjölda leigusamninga, þróun leiguverðs og tímalengd samninga eru gríðarlega mikilvægar fyrir stjórnvöld svo að þau geti með upplýstum hætti brugðist við þeim áskorunum sem leigjendur og leigusalar standa frammi fyrir, m.a. í þeim tilgangi að auka gagnsæi varðandi leigufjárhæðir, bæta stöðu

leigjenda og stuðla að virkum leigumarkaði til hagsbóta fyrir leigusala og leigjendur. Engu að síður áréttar meiri hlutinn mikilvægi þess að fyrir liggi áreiðanlegar upplýsingar um þróun leiguverðs fyrir hagtölugerð, til að mynda þegar reiknaður er húsnæðisliður vísitölu neysluverðs.

Forgangsréttur (10. gr.).

Í 10. gr. frumvarpsins er lagt til að gerðar verði breytingar á 52. gr. húsaleigulaga þar sem fjallað er um tilkynningarskyldu leigjanda hyggist hann nýta forgangsrétt sinn. Í ákvæðinu kemur fram að tilkynning skuli gerð skriflega og með sannanlegum hætti a.m.k. þremur mánuðum áður en leigusamningurinn rennur út við lok uppsagnarfrests eða við lok umsamins leigutíma.

Á það var bent við umfjöllun í nefndinni að ákvæðið kæmi ekki í veg fyrir að leigusali kannaði vilja leigjenda, sbr. 1. málsl., um leið og til samningssambandsins stofnaðist, sem gengi í berhögg við markmið ákvæðisins. Meiri hlutinn tekur undir framangreind sjónarmið og leggur því til breytingu á ákvæðinu.

Aðrar breytingar.

Í 1. tölul. 20. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 1. málsl. 15. gr. laga um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, nr. 137/2019, þess efnis að í stað þess að vísað sé til húsnæðisgrunns sé vísað til leiguskrár húsnæðisgrunns. Húsnæðisgrunnur Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar er töluvert víðtækari skrá en leiguskrá húsnæðisgrunns og því leggur meiri hlutinn til að 1. tölul. 20. gr. falli brott.

Þá leggur meiri hlutinn til tæknilegar breytingar sem ekki er ætlað að hafa efnisleg áhrif á frumvarpið.

Að framangreindu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Við 2. gr.
 - a. A-liður falli brott.
 - b. Við bætist nýr stafliður, svohljóðandi: Í stað tilvísunarinnar „4. mgr. 37. gr.“ í 3. málsl. 1. mgr. komi: 6. mgr. 37. gr.
2. Á eftir 2. gr. komi ný grein, svohljóðandi:

Í stað tilvísananna „4. mgr. 37. gr.“ í 1. og 5. mgr. 5. gr. a komi: 6. mgr. 37. gr.
3. Við d-lið 7. gr. bætist: ef samningur er skráningarskyldur skv. 1. mgr. 5. gr.
4. Við 8. gr.
 - a. Í stað tilvísunarinnar „1. mgr.“ í 4. málsl. 2. mgr. a-liðar komi: 1. málsl.
 - b. 3. og 4. málsl. 3. mgr. a-liðar verði 4. mgr.
 - c. Við 3. mgr. a-liðar bætist: ef samningur er skráningarskyldur skv. 1. mgr. 5. gr.
 - d. Við 2. mgr. b-liðar bætist: ef samningur er skráningarskyldur skv. 1. mgr. 5. gr.
 - e. Í stað orðsins „leigutaka“ í 1. málsl. 3. mgr. c-liðar komi: leigjanda.
 - f. 3. og 4. málsl. 3. mgr. c-liðar verði 4. mgr.
5. Í stað orðanna „a.m.k. þremur mánuðum áður en leigusamningurinn rennur út við lok uppsagnarfrests eða við lok umsamins leigutíma“ í 1. mgr. 10. gr. komi: þegar þrír mánuðir en ekki skemmra en sex vikur eru eftir af umsömdum leigutíma eða til loka uppsagnarfrests.

6. Efnismálsliður 15. gr. orðist svo: 37. gr. a, 37. gr. c og.
7. Við 16. gr. bætist: ef samningur er skráningarskyldur skv. 1. mgr. 5. gr.
8. Við b-lið 17. gr.
 - a. Á eftir tilvísuninni „37. gr. b“ í 1. másl. komi: 37. gr. c.
 - b. 3. másl. falli brott.
9. Við 19. gr.
 - a. Í stað orðanna „sem gerðir eru“ í 1. másl. 1. mgr. komi: sem komast á.
 - b. Í stað orðsins „þeirra“ í 2. másl. 1. mgr. komi: laga þessara.
 - c. 2. og 3. mgr. falli brott.
10. 1. tölul. 20. gr. falli brott.

Alþingi, 21. júní 2024.

Steinunn Þóra Árnadóttir,
form.

Líneik Anna Sævarsdóttir,
frsm.

Iðá Marsibil Jónsdóttir.

Bryndís Haraldsdóttir.

Ásmundur Friðriksson.