

Frumvarp til laga

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

Frá innviðaráðherra.

1. gr.

4. mgr. 3. gr. a laganna orðast svo: Þegar leigusali er lögaðili sem ekki er rekinn í hagnaðarskyni er honum heimilt að gera að skilyrði fyrir leigu íbúðarhúsnæðis að húsnæðisbætur og/eða sérstakur húsnæðisstuðningur frá sveitarfélagi, sem leigjandi kann að eiga rétt á, greiðist beint til leigusala á leigutímanum.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:

1. málsl. 1. mgr. orðast svo: Leigusali skal skrá leigusamning um íbúðarhúsnæði eða annað húsnæði sem leigt er til íbúðar í leiguskrá húsnæðisgrunnns Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar eigi síðar en 30 dögum frá undirritun samningsins.
- Í stað orðsins „húsnæðisgrunn“ í 2., 3., 5. og 7. mgr. kemur: leiguskrá húsnæðisgrunnns.

3. gr.

11. tölul. 6. gr. laganna orðast svo: Forgangsréttur leigjanda og tímafrestrir skv. X. kafla ef um tímabundinn leigusamning er að ræða.

4. gr.

Við 13. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Undirritun samkvæmt lögum þessum getur farið fram með rafrænni undirskrift eða eiginhandarundirskrift.

5. gr.

Á eftir orðhlutanum „viðgerðar-“ í 1. málsl. 1. mgr. og 1. málsl. 2. mgr. 21. gr. laganna kemur: endurbóta-.

6. gr.

Fyrirsögn IV. kafla laganna verður: **Framkvæmdir á leiguhúsnæði.**

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 37. gr. laganna:

- Á eftir orðunum „á leigutímanum“ í 1. málsl. 1. mgr. kemur: sbr. þó 3. og 4. mgr.

- b. Við 3. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Þó er óheimilt að semja um að leigufjárhæð breytist á leigutímanum ef gerður hefur verið tímabundinn leigusamningur til 12 mánaða eða skemmri tíma.
- c. Á eftir 3. mgr. koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:
Fjárhæð húsaleigu verður ekki breytt á leigutímanum að öðru leyti en heimilt er skv. 1. másl. 3. mgr. nema aðstæður séu með þeim hætti sem greinir í 37. gr. a – 37. gr. c.
Um ákvörðun leigufjárhæðar við endurnýjun eða framlengingu leigusamnings á grundvelli forgangsréttar leigjanda til áframhaldandi leigu húsnæðis að samningstíma loknum fer skv. 1. mgr. 53. gr.
- d. 1. másl. 4. mgr. orðast svo: Leigusali skal skrá fjárhæð húsaleigu og breytingar á henni í leiguskrá húsnæðisgrunns Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar.
- e. Í stað orðsins „húsnæðisgrunn“ 4. másl. 4. mgr. kemur: leiguskrá húsnæðisgrunns.

8. gr.

Á eftir 37. gr. laganna koma þrjár nýjar greinar, 37. gr. a, 37. gr. b og 37. gr. c, svohljóðandi:

a. (37. gr. a.)

Þegar meira en 12 mánuðir eru liðnir frá gildistöku leigusamnings um íbúðarhúsnæði eða annað húsnæði sem leigt er til íbúðar getur leigusali farið fram á hækkun leigufjárhæðar vegna verulegrar hækkunar á reksturskostnaði húsnæðisins eða, sé leigusali lögaðili sem í atvinnuskyni leigir út húsnæði, vegna verulegrar hækkunar á reksturskostnaði á heildarsafni slíks húsnæðis í hans eigu, til viðbótar við samkomulag sem gert hefur verið á grundvelli 1. másl. 3. mgr. 37. gr., ef við á.

Leigusali skal fara fram á hækkun leigufjárhæðar samkvæmt þessari grein skriflega og með sannanlegum hætti a.m.k. þremur mánuðum áður en fyrirhugað er að hún taki gildi. Leigjandi skal þá innan 30 daga tilkynna leigusala hvort hann fallist á hækkun leigufjárhæðar, sbr. einnig 1. mgr. 8. gr., vísa ágreiningi um hækkunina til kærunefndar húsamála eða segja upp leigusamningnum. Að öðrum kosti telst samningur kominn á um hækkun leigufjárhæðarinnar, sbr. þó 2. mgr. 85. gr. Hækkun leigufjárhæðar tekur gildi á þeim degi sem tilgreindur er í tilkynningu leigusala skv. 1. mgr. nema leigjandi segi upp leigusamningnum.

Í tilkynningu til leigjanda skal tilgreina hvenær hækkunin taki gildi sem og ástæðu hækkunarinnar og skulu henni fylgja viðeigandi gögn því til staðfestingar. Jafnframt skal þar greint frá heimild leigjanda til að bera hækkun leigufjárhæðarinnar undir kærunefnd húsamála skv. 85. gr. Nota skal stöðluð tilkynningareyðublöð Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar um hækkun leigufjárhæðar. Samkomulag um breytingu leigufjárhæðar skal gert skriflega og undirritað af aðilum leigusamningsins, sbr. 1. mgr. 8. gr., og skal breyting leigufjárhæðar jafnframt skráð í leiguskrá húsnæðisgrunns Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, sbr. 6. mgr. 37. gr.

b. (37. gr. b.)

Þegar meira en 12 mánuðir eru liðnir frá gildistöku leigusamnings og umsamin leigufjárhæð íbúðarhúsnæðis eða annars húsnæðis sem leigt er til íbúðar er lægri eða hærri en markaðsleiga sambærilegs húsnæðis, að teknu tilliti til þeirra atriða sem greinir í 2. mgr. 37. gr., getur aðili leigusamnings farið fram á leiðréttingu leigufjárhæðar að allt að markaðsleigu að teknu tilliti til þeirra atriða.

Nota skal stöðluð tilkynningareyðublöð Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar um leiðréttingu leigufjárhæðar. Samkomulag um breytingu leigufjárhæðar skal gert skriflega og undirritað af aðilum leigusamningsins, sbr. 1. mgr. 8. gr., og skal breyting leigufjárhæðar jafnframt skráð í leiguskrá húsnæðisgrunns Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, sbr. 6. mgr. 37. gr.

Komist aðilar ekki að samkomulagi um leiðréttingu leigufjárhæðar skal vísa ágreiningi um leigufjárhæðina til kærunefndar húsamála til úrskurðar svo fljótt sem verða má, sbr. 2. mgr. 85. gr.

(37. gr. c.)

Þegar meira en 12 mánuðir eru liðnir frá gildistöku leigusamnings getur leigusali, sem er lögaðili sem ekki er rekinn í hagnaðarskyni, farið fram á hækkun leigufjárhæðar til að jafna leigufjárhæð milli sambærilegs íbúðarhúsnæðis eða annars húsnæðis sem leigt er til íbúðar í hans eigu, óháð staðsetningu, í því skyni að stuðla að fjölbreyttri samsetningu íbúa og félagslegri blöndun.

Leigusali skal fara fram á hækkun leigufjárhæðar samkvæmt þessari grein skriflega og með sannanlegum hætti a.m.k. þremur mánuðum áður en fyrirhugað er að hún taki gildi. Leigjandi skal þá innan 30 daga tilkynna leigusala hvort hann fallist á hækkun leigufjárhæðar, sbr. einnig 1. mgr. 8. gr., vísa ágreiningi um hækkunina til kærunefndar húsamála eða segja upp leigusamningnum. Að öðrum kosti telst samningur kominn á um hækkun leigufjárhæðarinnar, sbr. þó 2. mgr. 85. gr. Hækkun leigufjárhæðar tekur gildi á þeim degi sem tilgreindur er í tilkynningu leigusala skv. 1. másl. nema leigjandi segi upp leigusamningnum.

Í tilkynningu til leigutaka skal tilgreina hvenær hækkunin taki gildi sem og ástæðu hækkunarinnar og skulu henni fylgja viðeigandi gögn því til staðfestingar. Jafnframt skal þar greint frá heimild leigjanda til að bera hækkun leigufjárhæðarinnar undir kærunefnd húsamála skv. 85. gr. Nota skal stöðluð tilkynningareyðublöð Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar um hækkun leigufjárhæðar. Samkomulag um breytingu leigufjárhæðar skal gert skriflega og undirritað af aðilum leigusamningsins, sbr. 1. mgr. 8. gr., og skal breyting leigufjárhæðar jafnframt skráð í leiguskrá húsnæðisgrunns Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, sbr. 6. mgr. 37. gr.

9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 51. gr. laganna:

- a. Á eftir orðunum „leigjandi íbúðarhúsnæðis“ í 1. mgr. kemur: eða annars húsnæðis sem leigt er til íbúðar á grundvelli tímabundins leigusamnings.
- b. 1. tölul. 2. mgr. fellur brott.
- c. 3. tölul. 2. mgr. orðast svo: Ef hið leigða húsnæði er leigt með húsgögnum að öllu eða verulegu leyti nema um sé að ræða leigusala sem leigir út samtals þrjár eða fleiri sérgreindar íbúðir og/eða herbergi.
- d. 8. tölul. 2. mgr. orðast svo: Ef leigjandi er eða hefur verið starfsmaður leigusala og honum hefur verið látið hið leigða húsnæði í té vegna starfsins eða í tengslum við það og leigjandi lætur af störfum að eigin ósk, honum er sagt upp eða vikið úr starfi eða fyrir fram umsömdum ráðningartíma lýkur.

10. gr.

52. gr. laganna orðast svo:

Eigi leigjandi forgangsrétt skv. 51. gr. skal leigusali kanna vilja leigjanda til þess að nýta sér forgangsréttinn, nema atvik og aðstæður séu með þeim hætti að telja verði það óþarft, svo

sem ef leigjandi hefur sjálfur sagt upp leigusamningnum. Skal það gert skriflega og með sannanlegum hætti a.m.k. þremur mánuðum áður en leigusamningurinn rennur út við lok uppsagnarfrests eða við lok umsamins leigutíma. Að öðrum kosti telst leigusalinn una forgangsrétti leigjanda. Hafi tímabundinn leigusamningur verið gerður til skemmri tíma en þriggja mánaða skal frestur skv. 2. másl. vera 30 dagar.

Vilji leigjandi nýta sér forgangsrétt sinn skv. 1. mgr. 51. gr. skal hann tilkynna leigusala það skriflega og með sannanlegum hætti innan 30 daga frá því að honum barst fyrirspurn leigusala skv. 1. mgr. um hvort hann vildi nýta sér forgangsréttinn. Að öðrum kosti fellur forgangsréttur hans niður.

Nota skal stöðluð tilkynningareyðublöð Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar um forgangsrétt leigjanda. Samkomulag um endurnýjun eða framlengingu leigusamnings á grundvelli forgangsréttar leigjanda skal gert skriflega og undirritað af aðilum leigusamningsins, sbr. 1. mgr. 8. gr., og skal samningurinn jafnframt skráður í leiguskrá húsnæðisgrunns Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, sbr. 1. mgr. 5. gr.

11. gr.

Á eftir 52. gr. kemur ný grein, 52. gr. a, svohljóðandi:

Telji leigusali að leigjandi eigi ekki forgangsrétt af einhverri þeirri ástæðu sem greinir í 2. mgr. 51. gr. skal hann gera leigjanda skriflega og rökstudda grein fyrir sjónarmiðum sínum og því hvaða ástæður standi forgangsréttinum í vegi a.m.k. þremur mánuðum áður en leigusamningurinn rennur út við lok uppsagnarfrests eða við lok umsamins leigutíma. Að öðrum kosti telst leigusalinn una forgangsréttinum nema atvik og aðstæður séu þannig að telja verði slíka tilkynningu óþarfa, svo sem ef glöggkoma fram í uppsögn ástæður sem útiloka forgangsréttinn. Hafi tímabundinn leigusamningur verið gerður til skemmri tíma en þriggja mánaða skal frestur skv. 1. másl. vera 30 dagar.

Telji leigjandi þær aðstæður sem valda því að forgangsréttur gildi ekki skv. 2. mgr. 51. gr. ekki eiga við í málinu skal hann andmæla afstöðu leigusala með skriflegri tilkynningu sem send skal leigusala með sannanlegum hætti innan 30 daga frá því að honum barst tilkynning leigusala eða afstaða leigusala var kynnt honum með uppsögn eða öðrum hætti skv. 1. mgr.

Telji leigusali þrátt fyrir andmæli leigjanda að leigjandi eigi ekki forgangsrétt skal hann vísa ágreiningnum til kærunefndar húsamála innan 30 daga frá því að honum barst tilkynning um andmæli leigjanda. Að öðrum kosti telst hann una forgangsréttinum.

Nota skal stöðluð tilkynningareyðublöð Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar um forgangsrétt leigjanda við tilkynningar samkvæmt 1. og 2. mgr. þessarar greinar.

12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 53. gr. laganna:

a. 1. mgr. orðast svo:

Þegar samningur er endurnýjaður eða framlengdur samkvæmt ákvæðum 51. og 52. gr. skal leigufjárhæðin vera sanngjörn og eðlileg í garð beggja aðila. Líkur eru fyrir því að sú leigufjárhæð, sem áður gildi, sé sanngjörn og verður sá sem vefngir það að sýna fram á annað á grundvelli breytinga sem átt hafa sér stað á þeim þáttum sem greinir í 2. mgr. 37. gr. Aðrir skilmálar, sem settir eru fyrir endurnýjuðum eða framlengdum leigusamningi, skulu og gilda svo fremi sem þeir séu ekki ósanngjarnir eða brjótí í bága við góðar venjur í leiguvíðskiptum.

b. Á eftir orðinu „endurnýjaðs“ í 2. mgr. kemur: eða framlengds.

13. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 55. gr. laganna:

- a. 1. mgr. orðast svo:
Uppsögn ótímabundins leigusamnings er heimil báðum aðilum hans á leigutíma. Um uppsögn leigusala fer skv. 55. gr. a.
- b. Við 2. mgr. bætist nýr málslíður: Í uppsögn skal tilgreina ástæðu uppsagnar, sbr. 1. mgr. 55. gr. a.

14. gr.

Á eftir 55. gr. laganna kemur ný grein, 55. gr. a, svohljóðandi:

Leigusala er heimilt að segja upp ótímabundnum leigusamningi um íbúðarhúsnæði eða annað húsnæði sem leigt er til íbúðar í eftirtöldum tilvikum:

1. Ef hið leigða húsnæði er í sama húsi og leigusali býr í sjálfur.
2. Ef íbúð er leigð með húsgögnum að öllu eða verulegu leyti nema um sé að ræða leigusala sem leigir út samtals þrjár eða fleiri sérgreindar íbúðir og/eða herbergi.
3. Ef leigusali tekur húsnæðið til eigin nota.
4. Ef leigusali ráðstafar eða hyggst ráðstafa húsnæðinu til a.m.k. eins árs til skyldmenna í beinan legg, kjörbarna, fósturbarna, systkina, systkinabarna eða tengdaforeldra.
5. Ef leigusali hyggst selja húsnæðið á næstu sex mánuðum eftir lok leigutímans. Er aðilum þá heimilt, þrátt fyrir önnur ákvæði laga þessara, að semja um lok leigutíma með ákveðnum skilyrðum og rýmingu þegar húsnæðið verður afhent nýjum eiganda.
6. Ef fyrirhugaðar eru verulegar viðgerðir, endurbætur eða breytingar á húsnæðinu á næstu sex mánuðum frá lokum leigutímans sem gera húsnæðið óíbúðarhæft um a.m.k. tveggja mánaða skeið að mati úttektaraðila, sbr. XIV. kafla. Er aðilum þá heimilt, þrátt fyrir önnur ákvæði laga þessara, að semja um lok leigutíma með ákveðnum skilyrðum og rýmingu þegar viðgerðir, endurbætur eða breytingar hefjast.
7. Ef leigjandi er starfsmaður leigusala og hefur fengið afnot af húsnæði eða hluta húsnæðis til íbúðar vegna þess starfs og leigjandi lætur af störfum að eigin ósk, honum er sagt upp eða vikið úr starfi eða fyrir fram umsömdum ráðningartíma lýkur.
8. Ef leigjandi hefur á leigutímanum gerst sekur um vanefndir eða brot sem varðað gátu riftun.
9. Ef leigjandi hefur á annan hátt vanefnt skyldur sínar á þann veg, eða sýnt af sér slíka háttsemi, að eðlilegt megi telja að leigusali vilji ekki leigja honum áfram eða að veigamiklar ástæður að öðru leyti réttlæta uppsögn samningsins.
10. Ef sanngjarnt mat á hagsmunum beggja aðila og aðstæðum öllum réttlætir að öðru leyti uppsögn ótímabundins leigusamnings.
11. Ef leigusali er lögaðili sem ekki er rekinn í hagnaðarskyni og leigjandi uppfyllir ekki lengur lögmæt og málefnaleg skilyrði leigusala fyrir leigu húsnæðis eða veitir ekki nauðsynlegar upplýsingar svo unnt sé að staðreyna hvort hann uppfylli skilyrðin, enda komi fram í leigusamningi að réttur hans til hins leigða sé bundinn umræddu skilyrði.

Nota skal stöðluð tilkynningareyðublöð Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar við uppsögn ótímabundins leigusamnings skv. 1. mgr.

Telji leigjandi skilyrði til uppsagnar ótímabundins leigusamnings skv. 1. mgr. ekki vera uppfyllt getur hann borið ágreining um uppsögnina undir kærunefnd húsamála, sbr. 85. gr.

Hafi leigusali af ásettu ráði, svo sem með málamyndagerningum eða sviksamlegum hætti, náð til sín leiguhúsnæði með ólögmætri uppsögn ótímabundins leigusamnings þá skal hann

bæta leigjanda sannanlegt fjártjón hans. Bótakröfu verður leigjandi að setja fram með sannanlegum hætti innan sex mánaða frá því að hann rýmdi húsnæðið. Að öðrum kosti fellur bótaréttur hans niður nema leigusali hafi beitt svikum.

15. gr.

Á eftir orðunum „sbr. þó“ í 1. málsli. 2. mgr. 58. gr. laganna kemur: 37. gr. a og 37. gr. c.

16. gr.

Við 2. mgr. 60. gr. og 2. mgr. 61. gr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Riftun skal skrá í leiguskrá húsnæðisgrunnns Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar.

17. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 85. gr. laganna:

- a. Við 1. mgr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Ágreiningur um leigufjárhæð skal hljóta flýtimeðferð fyrir kæruneðfndinni og skal úrskurður kveðinn upp innan tveggja mánaða frá því að erindi barst henni.
- b. 2. mgr. orðast svo:
 Ágreiningi um leigufjárhæð skv. 37. gr., 37. gr. a, 37. gr. b og 1. mgr. 53. gr. skal vísa til kæruneðfndar húsamála innan þriggja mánaða frá gildistöku leigusamnings eða samkomulags sem gert er síðar á leigutíma um breytingu á leigufjárhæð. Að öðrum kosti teljast aðilar leigusamnings una ákvörðun leigufjárhæðar. Nái aðilar ekki samkomulagi um leiðréttingu leigufjárhæðar skv. 37. gr. b skal ágreiningi um leigufjárhæð vísað til kæruneðfndar húsamála svo fljótt sem verða má.

18. gr.

Í stað orðsins „húsnæðisgrunn“ í 3. málsli. 2. mgr. 86. gr. laganna kemur: leiguskrá húsnæðisgrunnns.

19. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. september 2024 og taka til leigusamninga sem gerðir eru eftir það, þ.m.t. leigusamninga sem eru endurnýjaðir eða framlengdir eftir það tímamark. Aðilum er heimilt að semja um að ákvæði laga þessara taki til leigusamninga sem gerðir voru fyrir gildistöku þeirra, eftir því sem við getur átt.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. nær skylda til skráningar leigusamninga og breytinga á leigufjárhæð sem og skylda til afskráningar leigusamninga skv. 1. mgr. 5. gr., 4. mgr. 5. gr. eða 6. mgr. 37. gr. húsaleigulaga, einnig til eldri leigusamninga sem eru í gildi 1. september 2024 þegar um er að ræða leigusala sem hefur ekki atvinnu af útleigu íbúðarhúsnæðis samkvæmt lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. öðlast heimildir Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar skv. 5. gr. a og 6. mgr. 37. gr. húsaleigulaga til að leggja stjórnvaldssektir á hvern þann leigusala, sem ekki hefur atvinnu af útleigu íbúðarhúsnæðis samkvæmt lögum um tekjuskatt, sem brýtur gegn skráningarskyldu laganna skv. 1. mgr. 5. gr. um skráningu leigusamninga, 4. mgr. 5. gr. um afskráningu leigusamninga eða 6. mgr. 37. gr. um skráningu breytinga á leigufjárhæða, gildi 1. september 2025. Taka þær sektarheimildir til leigusamninga sem gerðir eru 1. september 2024 eða síðar, þ.m.t. leigusamninga sem eru endurnýjaðir eða framlengdir eftir það tímamark, sem og eldri leigusamninga sem í gildi eru 1. september 2025.

20. gr.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Lög um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, nr. 137/2019*: Í stað orðsins „húsnæðisgrunn“ í 1. másl. 15. gr. laganna kemur: leiguskrá húsnæðisgrunns.
2. *Lög um húsnæðismál, nr. 44/1998*: Eftirfarandi breytingar verða á 46. gr. laganna:
 - a. Í stað orðsins „húsnæðisgrunn“ í 1. mgr. og „húsnæðisgrunni“ í 3. mgr. kemur: leiguskrá húsnæðisgrunns.
 - b. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Upplýsingar um leigusamninga í leiguskrá húsnæðisgrunns.*
3. *Lög um húsnæðisbætur, nr. 75/2016*:
 - a. Í stað orðsins „húsnæðisgrunn“ í d-lið 2. mgr. 9. gr. og 12. gr. laganna kemur: leiguskrá húsnæðisgrunns.
 - b. Fyrirsögn 12. gr. laganna orðast svo: *Undanþága frá skilyrði um leigusamning sem skráður hefur verið í leiguskrá húsnæðisgrunns Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar.*
4. *Lög um tekjuskatt, nr. 90/2003*:
 - a. Í stað orðsins „húsnæðisgrunn“ í 4. másl. 3. mgr. 66. gr. og a-lið 5. tölul. 70. gr. laganna kemur: leiguskrá húsnæðisgrunns.
 - b. Við 2. mgr. 117. gr. laga um tekjuskatt bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Enn fremur skulu skattfyrvöld veita Húsnæðis- og mannvirkjastofnun upplýsingar sem nauðsynlegar eru til eftirlits með rétttri skráningu upplýsinga í leiguskrá húsnæðisgrunns samkvæmt húsaleigulögum, nr. 36/1994.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á húsaleigulögum, nr. 36/1994, sem hafa það að markmiði að auka réttarvernd og húsnæðisöryggi leigjenda hér á landi, einkum varðandi langtímaleigu og fyrirsjáanleika um breytingar á leigufjárhæð, jafnt á samningstíma sem við framlengingu eða endurnýjun leigusamnings. Frumvarpið er samið í innviðaráðuneytinu á grundvelli tillagna starfshóp um endurskoðun húsaleigulaga (hér eftir „starfshópurinn“) sem innviðaráðherra skipaði hinn 23. júní 2022. Starfshópnum var falið að taka húsaleigulög, nr. 36/1994, með síðari breytingum, til endurskoðunar með það að markmiði að bæta réttarstöðu og húsnæðisöryggi leigjenda í samræmi við áherslur ríkisstjórnarinnar samkvæmt sáttmála um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs frá 28. nóvember 2021. Þar skyldi m.a. horft til tillagna átakshóps um aukið framboð á íbúðum og aðrar aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði frá janúar 2019 sem áréttáðar voru í skýrslu stafshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði frá maí 2022. Nánar er fjallað um tillögur þessara hópa í 5. kafla um *Samráð*.

Starfshópurinn skilaði áfangaskýrslu til ráðherra 14. desember 2022. Í tengslum við yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 12. desember 2022 um stuðning stjórnvalda vegna kjarasamninga á almennum vinnumarkaði var ákveðið að starfshópurinn skyldi einnig vera skipaður fulltrúum heildarsamtaka á vinnumarkaði og tóku þeir sæti í starfshópnum í febrúar 2023. Í starfshópnum eru því fulltrúar innviðaráðuneytis, forsætisráðuneytis, félags- og vinnu- markaðsráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis, Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, Alþýðusambands Íslands, Samtaka atvinnulífsins og sameiginlegum fulltrúa BSRB, BHM og Kennarasambands Íslands.

Lagt var til grundvallar að á vegum starfshópsins færi fram nánari greining á húsaleigulöggjöf nágrannaríkjanna og fleiri ríkja með tilliti til þess hvernig stuðla mætti að auknu húsnæðisöryggi og langtímaleigu, m.a. með mismunandi hvötum. Þá yrði sérstaklega tekið til skoðunar hvernig stuðla mætti að auknum fyrirsjáanleika um breytingar á leigufjárhæð, jafnt á samningstíma sem við framlengingu eða endurnýjun leigusamnings, og hvernig koma mætti í veg fyrir að samningar yrðu gerðir til skamms tíma í því skyni að hækka leigufjárhæð við endurnýjun samnings umfram það sem sanngjarnt og eðlilegt getur talist í skilningi húsaleigulaga.

Í vinnu starfshópsins var leitað eftir sjónarmiðum og ábendingum hagaðila á leigumarkaðinum um tækifæri til úrbóta á lögunum auk þess sem hliðsjón var höfð af leigurétti annarra ríkja Norðurlanda og fleiri ríkja. Starfshópnum var falið að skila tillögum sínum til ráðherra í formi frumvarps til laga um breytingu á húsaleigulögum og var frumvarpið samið í innviðaráðuneytinu á grundvelli tillagna starfshópsins. Starfshópurinn skilaði tillögum sínum til ráðherra hinn 14. júlí 2023 og voru frumvarpsdrögin í kjölfarið birt í opnu samráði í samráðsgátt stjórnvalda eins og nánar er fjallað um í 5. kafla, *Samráð*.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

2.1. Almenn.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á húsaleigulögum, nr. 36/1994, sem hafa það að markmiði að auka réttarvernd og húsnæðisöryggi leigjenda hér á landi, einkum varðandi langtímaleigu og fyrirsjáanleika um breytingar á leigufjárhæð, jafnt á samningstíma sem við framlengingu eða endurnýjun leigusamnings. Við endurskoðun húsaleigulaga er mikilvægt að hafa hugfast að með þeim er leigjendum tryggður ákveðinn lágmarksréttur við leigu íbúðarhúsnæðis. Þannig er í 1. mgr. 2. gr. laganna kveðið á um að óheimilt sé að semja um að leigjandi íbúðarhúsnæðis taki á sig ríkari skyldur og öðlist minni réttindi en lögin mæla fyrir um nema ákvæði laganna hafi að geyma sérstök frávik þess efnis. Ákvæði laganna um atvinnuhúsnæði eru aftur á móti frávikjanleg og gildir hið sama um annað húsnæði sem hvorki telst íbúðar- né atvinnuhúsnæði. Þó er heimilt að semja um frávik frá almennum reglum laganna, þótt um leigu íbúðarhúsnæðis sé að ræða, þegar um áfangageimili eða leigu til námsmanna er að ræða á vegum lögaðila sem ekki er rekinn í hagnaðarskyni, vegna sérstaks eðlis og tilgangs starfseminnar, og ber að geta þeirra frávika í leigusamningnum, sbr. 3. mgr. 2. gr. laganna. Þannig er sem dæmi gert ráð fyrir að stúdentagarðar geti bundið dvöl nemenda ákveðnum skilyrðum, svo sem um námsframvindu.

Almennt hafa húsaleigulög verið talin veita leigjendum ríka réttarvernd en skortur á framboði á leiguhúsnæði og lök samningsstaða sem af honum leiðir verður til þess að leigjendur hafa í raun takmarkaða möguleika til að standa á rétti sínum samkvæmt lögunum. Hefur áherslu því verið lögð á að þess verði að gæta að breytingar á húsaleigulögum dragi ekki úr framboði á leiguhúsnæði. Almenn samstaða hefur verið um að áhrifaríkasta leiðin til að auka húsnæðisöryggi leigjenda sé að auka framboð á leiguíbúðum í samræmi við þörf enda 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 fyrir kæruneftnd húsamála. Mikilvægt er að uppbyggingaráform stjórnvalda samkvæmt rammamarkmiðum ríkis og sveitarfélaga, um aukið framboð íbúða á árunum 2023–2032 og sameiginlega sýn og stefnu í húsnæðismálum, frá 12. júlí 2022, gangi eftir. Samkvæmt rammamarkmiðum er gert ráð fyrir uppbyggingu að lágmarki 35.000 íbúða á næstu tíu árum sem og að sérstök áhersla verði lögð á uppbyggingu hagkvæmra íbúða á viðráðanlegu verði, þ.e. íbúða með viðráðanlegum húsnæðiskostnaði sem byggðar eru með húsnæðisstuðningi hins opinbera. Gert er ráð fyrir að

hlutfall slíkra íbúða verði að jafnaði um 30% nýrra íbúða og því til viðbótar verði að jafnaði 5% íbúða félagsleg húsnæðisúrræði á vegum sveitarfélaga fyrir þá sem eru ekki á annan hátt færir um að sjá sér fyrir húsnæði. Í rammasamningnum er jafnframt sérstaklega tekið fram að mæta þurfi hækkun húsnæðisverðs og veikri stöðu leigjenda og fyrstu kaupenda með því að auka aðgengi að hagkvæmu húsnæði á viðráðanlegu verði fyrir tekju- og eignaminni hópa. Um geti verið að ræða almennar íbúðir eða aðrar íbúðir sem njóta húsnæðisstuðnings stjórnvalda og ætlað er að leysa húsnæðisþörf tekju- og eignaminni hópa. Er því ljóst að sú húsnæðisuppbýgging sem boðuð er í rammasamningnum muni auka hlut leigufélaga sem ekki eru rekin í hagnaðarskyni og leggja þannig grunn að þroskaðri leigumarkaði hér á landi í samræmi við tillögu framangreinds átakshóps stjórnvalda um húsnæðismál og starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði. Með því eru stigin markviss skref í átt að heilbrigðari og sanngjarnari leigumarkaði.

2.2. Stuðlað að langtímaleigu og auknum fyrirsjáanleika um leiguverð á samningstíma og milli samninga.

2.2.1. Almenn um húsnæðisöryggi leigjenda.

Samkvæmt upplýsingum frá Húsnæðis- og mannvirkjastofnun er áætlað að í kringum 34.000 heimili séu á leigumarkaði um þessar mundir og hefur þeim fjölgað verulega frá því á árunum fyrir hrun, eða um sem nemur rúmlega 70%, sé borinn saman fjöldi heimila leigjenda á árunum 2004–2006 annars vegar og hins vegar 2019–2020. Á sama tíma fjölgaði heimilum í heild aðeins um 37%. Heimilum á leigumarkaði fækkaði aftur á móti árið 2020 vegna áhrifa kórónuveirufaraldursins á húsnæðis- og vinnumarkaðinn. Þau áhrif urðu til þess að yngsti aldurshópurinn á leigumarkaði, 18–24 ára, fluttist að hluta til aftur í foreldrahús á sama tíma og aldurshópurinn 25–34 ára fluttist í auknum mæli af leigumarkaði í eigið húsnæði. Talið er að nú séu um 22% heimila á leigumarkaði og um 13% einstaklinga, 18 ára og eldri. Talið er líklegt að heimilum á leigumarkaði muni fjölga á komandi árum, m.a. út frá lýðfræðilegum breytum en einnig vegna komu flóttafólks, viðspyrnu í ferðaþjónustu og aukinni þörf fyrir erlent vinnuafli.

Samkvæmt lífskjararannsókn Hagstofu Íslands er staða leigjenda lakari en staða þeirra sem búa í eigin húsnæði og almennt telja leigjendur sig búa við minna húsnæðisöryggi en fólk í eigin húsnæði. Samkvæmt lífskjararannsókninni búa leigjendur við þyngri fjárhagslega byrði húsnæðiskostnaðar og töluvert hærra hlutfall leigjenda en eigenda býr við íþyngjandi húsnæðiskostnað. Þó ber að taka fram að nýjustu tölur úr lífskjararannsókninni taka til stöðu á húsnæðismarkaði árið 2021 og taka þannig ekki mið af breytingum sem orðið hafa á húsnæðiskostnaði fólks í eigin húsnæði í kjölfar vaxtahækkana á fasteignalánnum. Sé litið til aldurs og tekjudreifingar leigjenda hér á landi má sjá að næstum 49% leigjenda eru á aldrinum 18–34 ára. 90,2% heimila á leigumarkaði eru með samanlagðar ráðstöfunartekjur undir 800.000 kr. á mánuði og 66,8% með undir 550.000 kr. í samanlagðar mánaðarlegar ráðstöfunartekjur heimilisins.

Árið 2021 bjuggu 10,9% heimila á leigumarkaði við skort á efnislegum gæðum en 2,4% heimila þeirra sem bjuggu í eigin húsnæði. Leigjendur eru jafnframt mun líklegri en aðrir hópar til að búa við íþyngjandi húsnæðiskostnað samkvæmt skilgreiningu OECD, þ.e. þegar 40%, eða hærra hlutfalli, af ráðstöfunartekjum er varið til greiðslu húsnæðiskostnaðar. Þannig bjuggu 27% heimila á leigumarkaði árið 2021 við íþyngjandi húsnæðiskostnað en 8,9% íbúðareigenda samkvæmt lífskjararannsókn Hagstofu Íslands. Í þessu sambandi skal þó tekið fram að þeir sem eru tekjulægri eru líklegri til að búa í leiguhúsnæði en í eigin húsnæði.

Ekki liggja fyrir nægjanlega heildstæðar upplýsingar um leigumarkaðinn, þ.m.t. um þróun leiguverðs, eins og nánar er fjallað um í næsta kafla. Gert ráð fyrir að úr því verði bætt með þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvarpinu, m.a. í því skyni að áreiðanlegar upplýsingar liggja fyrir um markaðsleigu sem unnt verði að nota við mat á því hvort leigufjárhæð sé sanngjörn og eðlileg í garð beggja aðila, eins og húsaleigulög gera ráð fyrir. Sé litið til þróunar leiguverðs samkvæmt vísitölu leiguverðs hefur leiguverð farið hækkandi undanfarna mánuði en á stórum hluta árána 2019 og 2020 lækkaði leiguverð aftur á móti, m.a. vegna áhrifa kórónuveirufaraldursins. Talið er að áhrif vaxtahækkana á almennan húsnæðiskostnað kunni að leiða til hækkandi leiguverðs auk þess sem aukin eftirspurn eftir leiguhúsnæði vegna hærri fjármagnskostnaðar, aukinnar skammtímaleigu íbúða til ferðamanna, fólksflutninga til landsins og fleiri þátta muni enn fremur setja þrýsting á hækkun leiguverðs á komandi misserum.

Í leigumarkaðskönnun Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar frá 2022 voru leigjendur spurðir hvort þeir væru sammála eða ósammála fullyrðingunni „Ég tel mig búa við húsnæðisöryggi“. Niðurstöður könnunarinnar sýndu að 65,1% voru sammála, 13,1% voru hlutlaus og 21,8% leigjenda voru ósammála.

Þeir sem telja sig búa við mest húsnæðisöryggi eru þeir sem leigja af óhagnaðardrífnu leigufélagi en þeir sem telja sig síst búa við húsnæðisöryggi leigja af einstaklingi á almennum markaði sem þeir eru ekki tengdir fjölskyldu- eða vináttuböndum. Jafnframt er algengast að leigt sé af einstaklingi á almennum markaði sem viðkomandi er ekki tengdur slíkum böndum (41,9%).

Í kjölfarið voru þeir sem voru ósammála spurðir um ástæðu þess að þeir teldu sig ekki búa við húsnæðisöryggi. Helstu ástæður voru þær að leigusamningar þeirra væru tímabundnir, að of lítið framboð væri af íbúðarhúsnæði og leiguverð of hátt.

Nánari upplýsingar um leigumarkaðinn og stöðu leigjenda er að finna í grænbók um húsnæðismál frá apríl 2023, sem unnin var sem liður í yfirstandandi stefnumótun við gerð húsnæðisstefnu. Vísast í því sambandi einnig til umfjöllunar í áfangaskýrslu starfshóps um endurskoðun húsaleigulaga frá desember 2022.

2.2.2. Aukinn fyrirjáanleiki um leiguverð á samningstíma og milli samninga.

Samkvæmt 37. gr. húsaleigulaga geta samningsaðilar samið í upphafi um leigufjárhæð og hvort og þá með hvaða hætti hún geti breyst á leigutíma. Leigufjárhæð skal þó vera sanngjörn og eðlileg í garð bæði leigjanda og leigusala.

Um mat á því hvort leigufjárhæð teljist sanngjörn og eðlileg í garð beggja aðila er fjallað í 2. mgr. 37. gr. laganna. Þar segir: „Við mat á því hvort fjárhæð húsaleigu sé sanngjörn og eðlileg í garð beggja aðila skal taka mið af staðháttum, atvikum og ástandi á leigumarkaði á hverjum tíma. Við matið skal einkum litið til markaðsleigu sambærilegs húsnæðis en jafnframt til almenns húsnæðiskostnaðar, þ.m.t. vaxtakostnaðar, skatta og gjalda; staðsetningar, gerðar og ástands leiguhúsnæðis; endurbóta, breytinga og viðhalds sem hvor aðila tekur að sér; leigutíma og annarra sérstakra samningsskyldna og réttinda sem eðlilegt er að hafi áhrif á leigufjárhæðina.“ Þannig gera húsaleigulög ráð fyrir að meginviðmið við mat á sanngirni leigufjárhæðar sé markaðsleiga sambærilegs húsnæðis. Erfitt er að nálgast slíkar upplýsingar þar sem ekki liggja fyrir fullnægjandi upplýsingar um þróun leiguverðs og markaðsleigu húsnæðis. Með frumvarpi þessu er gert ráð fyrir að úr því verði bætt enda þótt ekki sé gert ráð fyrir að Húsnæðis- og mannvirkjastofnun gefi út opinbert leiguvíðmið heldur birti upplýsingar um markaðsleigu húsnæðis eftir svæðum og öðrum breytum eftir því sem unnt er, sem samningsaðilar geti litið til við gerð leigusamnings og ákvörðun leiguverðs.

Samkvæmt gildandi rétti getur leigusali ekki hækkað leigu einhliða á samningstíma, svo sem vegna hækkunar á reksturskostnaði leiguíbúðar, fyrirhugaðra framkvæmda eða endurbóta á hinu leigða. Þannig er ljóst af ákvæði 1. mgr. 37. gr. húsaleigulaga að aðilar semji um hvort og þá með hvaða hætti leigufjárhæð skuli breytast á samningstíma. Allar breytingar á leigusamningi eða viðbætur við hann, sem heimilar eru samkvæmt húsaleigulögum, skulu gerðar skriflega og undirritaðar af aðilum samningsins, sbr. 1. mgr. 8. gr. húsaleigulaga. Um þetta atriði virðist í einhverjum tilvikum annaðhvort gæta misskilnings þannig að leigusala sé talið heimilt að hækka leigu einhliða á leigutíma eða að lök samningsstaða sem leiðir af skorti á leiguhúsnæði verði til þess að leigjendur hafi í raun takmarkaða möguleika til að hafna beiðni um hækkun leigufjárhæðar af ótta við að missa húsnæðið.

Sú staðreynd að leigufjárhæð verði ekki breytt einhliða af leigusala á leigutíma kann að skýra það að einhverju leyti að leigusalar kjósi fremur að gera tímabundna samninga til tiltölulega skamms tíma, eftir atvikum með tiltekinni umsaminni hækkun á samningstíma. Þannig kunna leigusalar að telja ákveðna áhættu felast í því að gera langtímaleigusamninga, hvort heldur sem er tímabundna samninga eða ótímabundna, þar sem leigusali hafi þá ekki heimild til hækkunar á leigufjárhæð til að bregðast við utanaðkomandi aðstæðum sem hækka reksturskostnað húsnæðisins. Í slíkum tilvikum þarf leigusali að leita samninga við leigjanda um hækkun leigufjárhæðarinnar. Ef hækkun er hafnað af leigjanda hefur leigusali þá kosti að sætta sig við óbreytta leigufjárhæð út samningstímamann eða, ef um ótímabundinn samning er að ræða, að segja samningnum upp með viðeigandi uppsagnarfresti.

Jafnframt hefur verið bent á að einstakir leigusalar kunni í einhverjum tilvikum að gera tímabundna leigusamninga til skamms tíma til að hækka leigufjárhæð umfram það sem sanngjarnt og eðlilegt getur talist við endurnýjun samningsins og nýti sér þannig erfiða stöðu leigjanda vegna framboðsskorts á leiguhúsnæði. Í samráði starfshóps um endurskoðun húsaleigulaga við hagaðila á leigumarkaði kom fram að slík dæmi væru fyrir hendi um bæði hagnaðardrifið leigufélög og einstaklinga sem leigja út íbúðir á almennum markaði. Í því sambandi kom fram það sjónarmið að enda þótt um jaðartilvik væri að ræða, þar sem telja verði að flestir leigusalar á markaði leitist við að bjóða sanngjarna og eðlilega leigufjárhæð, sé brýnt að koma í veg fyrir að unnt sé að hækka leigufjárhæð verulega og umfram það sem sanngjarnt og eðlilegt getur talist við endurnýjun eða framlengingu leigusamnings.

Rétt er að benda á ákvæði 1. mgr. 53. gr. húsaleigulaga, sem varðar ákvörðun leigufjárhæðar við endurnýjun samnings samkvæmt ákvæðum 51. og 52. gr. laganna, sem fjalla um forgangsrétt leigjanda íbúðarhúsnæðis til áframhaldandi leigu að loknum umsömdum leigutíma ef húsnæði er falt til áframhaldandi leigu í a.m.k. eitt ár. Þar segir að þegar samningur sé endurnýjaður samkvæmt ákvæðum 51. og 52. gr. skuli leigufjárhæðin vera sanngjörn og eðlileg í garð beggja aðila. Líkur séu fyrir því að sú leigufjárhæð sem áður gildi sé sanngjörn og verði sá sem vefengir það að sýna fram á annað. Í því sambandi hefur þó þýðingu að leigjandi þarf að tilkynna leigusala það skriflega og með sannanlegum hætti a.m.k. þremur mánuðum áður en leigusamningur rennur út við lok uppsagnarfrests eða lok umsamins leigutíma vilji hann nota sér forgangsréttinn. Að öðrum kosti fellur forgangsrétturinn niður, sbr. 1. mgr. 52. gr. laganna.

Eins og bent var á í niðurstöðum átakshóps stjórnvalda um húsnæðismál frá 2019 getur samningsstaða leigjanda verið veik vegna skorts á leiguhúsnæði og mörg dæmi eru um að leigjendur samþykki aðgerðir af hálfu leigusala sem gangi gegn réttindum þeirra af ótta við að missa húsnæðið. Kann það enn fremur að verða til þess að leigjendur leiti síður réttar síns, svo sem með því að bera ágreiningsmál undir kærunefnd húsamála sem kveður upp bindandi

úrskurði í slíkum málum vegna samninga sem gerðir hafa verið eftir breytingar á húsa-leigulögum árið 2016. Slíkir úrskurðir eru aðfararhæfir án undangengins dóms. Málsaðilar hafa átta vikur frá því að úrskurðir eru kveðnir upp til að bera úrskurði nefndarinnar undir dómstóla og frestast þá réttaráhrif þeirra uns dómur fellur.

Erlendis er algengast að samningsfrelsi gildi um ákvörðun leigufjárhæðar í upphafi að því gefnu að hún sé sanngjörn og eðlileg í garð beggja samningsaðila. Vísast í þessu sambandi til minnisblaðs sem unnið var af velferðarráðuneytinu í tengslum við skýrslu átakshóps stjórnvalda um húsnæðismál frá 2019 sem og samantekta um leigurétt einstakra ríkja sem unnar hafa verið sem liður í rannsókn Háskólans í Bremen á leigurétti (e. *TENLAW: Tenancy Law and Housing Policy in Multi-level Europe*).

Leigustýring gildir að einhverju marki í nokkrum Evrópuríkjum (Austurríki, Danmörku, Frakklandi, Þýskalandi og Hollandi) en nær þó yfirleitt aðeins til hluta leigumarkaðarins. Svíþjóð er eina ríkið í Evrópu þar sem leigustýring nær til nánast alls leigumarkaðarins. Útfærsla leigustýringar getur verið á ýmsa vegu, svo sem í formi leigubaks eða leigubremsu.

Þótt algengara sé að samningsfrelsi gildi um ákvörðun leigu í upphafi, að því gefnu að hún sé sanngjörn og eðlileg í garð beggja samningsaðila, heldur en leigustýring í formi einhvers konar leigubaks, hafa mörg ríki sett því takmörk hvernig leiga geti hækkað á samnings-tímanum.

Einhvers konar takmarkanir á ákvörðun leigufjárhæðar, annaðhvort í upphafi eða um hækkunir síðar á samningstíma, gilda í 24 ríkjum OECD. Slíkar takmarkanir eru þó breytilegar á milli ríkja og jafnvel einstakra landshluta innan ríkja. Sums staðar taka þær aðeins til ákveðinna landsvæða eða tiltekinna hluta húsnæðismarkaðarins. Nánari upplýsingar um erlendan samanburð er að finna í samantekt OECD.

Skiptar skoðanir eru uppi um ágæti takmarkana á samningsfrelsi um ákvörðun leigufjárhæðar sem leið að markmiðum við stefnumótun stjórnvalda í húsnæðismálum og hefur OECD bent á að strangar takmarkanir í þá veru séu til þess fallnar að draga úr framboði á leiguhúsnæði. Nánari umfjöllun um kosti og galla ólíkra forma leigustýringar má finna í skýrslu OECD frá 2021: *Building for a better tomorrow: Policies to make housing more affordable*.

Í viðtölum starfshópsins við hagaðila á leigumarkaði komu fram sjónarmið bæði með og á móti því að samningsfrelsi um leigufjárhæð verði settar auknar skorður, svo sem varðandi heimildir til breytinga á leigufjárhæð á samningstíma og við endurnýjun tímabundinna samninga. Hagaðilar voru almennt sammála um að réttindi leigjenda séu almennt vel tryggð í gildandi lögum og að helsta áskorunin sé að tryggja nægjanlegt framboð húsnæðis, bæði á leigu- og eignamarkaði, m.a. til að koma í veg fyrir óeðlilega hækkun leiguverðs. Einnig kom fram að mikilvægt sé að komið verði í veg fyrir jaðartilvik þar sem tímabundnir samningar séu notaðir sem tæki til að hækka leiguverð við endurnýjun samninga.

Fram kom af hálfu þeirra hagaðila sem mæla gegn frekari takmörkunum á samningsfrelsi aðila um leiguverð að vanda leigumarkaðarins og hækkun húsaleiguverðs megi einkum rekja til húsnæðisskorts svo og til vanþekkingar á húsaleigulögum. Bent var á að einhliða hækkun leigusala á leiguverði eigi sér ekki stoð í lögumum. Verðstýring, svo sem í formi leigubaks eða leigubremsu, sé til þess fallin að draga úr hvata til útleigu og/eða viðhalds á leiguhúsnæði og þar með framboði og gæðum íbúða á leigumarkaði. Fremur beri að skapa jákvæða hvata til hagkvæmrar uppbyggingar og útleigu íbúða. Einnig mætti gera leigutekjur einstaklinga sem ekki leigja út húsnæði í atvinnuskyni skattfrjálssar en það myndi auka framboð á húsnæði, m.a. með því að draga úr skammtímaleigu til ferðamanna, og lækka leiguverð. Jafnframt komu fram sjónarmið um að mikilvægt sé að upplýsingar um leigubrúun hjá stjórnvöldum verði ekki nýttar til verðstýringar á leigumarkaði. Þá var varað við því að heimild til vísitölutengingar

leigu yrði afnumin þar sem hafa þyrfti í huga að lán til húsbýgginga til lengri tíma séu almennt vísitölutryggð. Einnig komu fram sjónarmið um að aðilar leigusamnings eigi að hafa fullt samningsfrelsi um ákvörðun leigufjárhæðar og breytingar á henni á samningstíma og að ákvæði húsaleigulaganna þess efnis að leigufjárhæð skuli þó jafnan vera sanngjörn og eðlileg í garð beggja aðila sé matskennt. Ef takmarkanir verði settar á samningsfrelsið þurfi að setja mjög skýran og ótvíræðan ramma sem bjóði ekki upp á matskennda nálgun.

Í máli þeirra hagaðila sem eru fylgjandi því að frekari takmarkanir verði settar í tengslum við ákvörðun leigufjárhæðar, hvort sem er í upphafi eða í tengslum við breytingar á leigufjárhæð, kom m.a. fram að nauðsynlegt sé að tryggja leigjendur betur fyrir óvæntum og ósanngjörnum hækkunum á leiguverði. Áhersla verði lögð á að kostnaður vegna leigu sé fyrir-sjáanlegur og sanngjarn. Skapa þurfi aðstæður þar sem langtímaleiga sé báðum aðilum samnings til hagsbóta. Koma verði í veg fyrir að tímabundnir samningar séu gerðir í því skyni að hækka leiguverð við endurnýjun samnings umfram það sem getur talist sanngjarnt og eðlilegt. Einnig komu fram sjónarmið um að takmarka megi samningsfrelsi við upphafs-ákvörðun leigu, t.d. með raunkostnaðarviðmiði, þar sem auk þess væri tekið tillit til staðsetningar og leigubaki beitt. Til að slík lagasetning valdi ekki deilum geti stjórnvöld t.d. beitt mismunandi skattlagningu á skattskyldar tekjur leigusala af húsnæðinu þannig að ef leigusalar sætta sig við takmarkanir í verðlagningu greiði þeir lægri skatta af leigutekjum eða lægri opinber gjöld vegna eigna sinna. Ef um útleigu í atvinnuskyni er að ræða geti stjórnvöld veitt leigusölum skattalegt hagræði eða hagstæða lánaþyrngreiðslu með skilyrðum hvað varðar upphaflega leigufjárhæð. Kallað var eftir leigubremsu þar sem horft sé til þess að leiguverð megi einungis taka breytingum árlega og að leigusalar þurfi að tilkynna breytingu á leigufjárhæð með sex mánaða fyrirvara. Jafnframt komu fram sjónarmið um að mikilvægt sé að tryggja að leigusalar geti ekki velt eigin fjármögnunarkostnaði vegna íbúðarkaupa yfir á leigjendur. Í því sambandi var lagt til að leigubak verði sett á í formi opinbers viðmiðunarverðs leigufjárhæðar sem óheimilt sé að hækka húsaleigu umfram nema vegna endurbóta íbúðar. Stjórnvald hafi það hlutverk að taka hækkun leigufjárhæðar til skoðunar og samþykktar. Fullur fjármagnstekjuskattur falli á leigutekjur umfram opinbert viðmiðunarverð. Þá var bent á að sérákvæði þurfi að vera um ákvörðun leigu þegar um er að ræða félagslegt leiguhúsnæði á vegum sveitarfélaga enda sé leiguverð þess almennt mun lægra en markaðsleiga. Gæta verði að því að ekki séu settar hömlur á nauðsynlegar breytingar á leigufjárhæð félagslegs leiguhúsnæðis.

2.2.3. *Stuðlað að langtímaleigu.*

Samkvæmt húsaleigulögum gildir samningsfrelsi milli aðila um lengd leigutíma og geta leigusamningar ýmist verið tímabundnir eða ótímabundnir. Tímabundnir samningar eru samningar sem hafa ákveðinn upphafsdag og þeim lýkur á umsömdum degi án sérstakrar uppsagnar eða tilkynningar af hálfu aðila.

Ótímabundnir samningar hafa ákveðinn upphafsdag en engin lokadagsetning er tilgreind. Ræðst þá lengd uppsagnarfrests af gerð húsnæðis og hversu lengi leigjandi hefur verið í húsnæðinu. Í 56. gr. húsaleigulaga kemur fram að uppsögn ótímabundins leigusamnings á geymsluskúrum og þess háttar húsnæði sé einn mánuður. Af einstökum herbergjum skal uppsagnarfresturinn vera þrjú mánuðir og af íbúðarhúsnæði skal hann vera sex mánuðir. Með íbúðarhúsnæði í skilningi húsaleigulaga er í þessu sambandi átt við hvert það húsnæði þar sem fjölskylda getur haft venjulega heimilisaðstöðu, sbr. 3. tölul. 1. mgr. 56. gr. laganna. Í öllum þessum tilvikum er uppsagnarfresturinn gagnkvæmur, þ.e. uppsagnarfresturinn er jafnlangur hvort sem leigusamningi er sagt upp af hálfu leigjanda eða leigusala. Ef leigjandi leigir

húsnæði af lögaðila sem leigir út íbúðir í atvinnuskyni og leigutíminn hefur varað lengur en 12 mánuði lengist uppsagnarfræsturinn sjálfkrafa af hálfu leigusala í 12 mánuði. Undantekning frá þessu getur átt við í tilvikum lögaðila sem er ekki rekinn í hagnaðarskyni þegar leigjandi uppfyllir ekki lengur lögmæt og málefnaleg skilyrði. Þá á lögaðilinn, sem leigusali, rétt á að segja leigusamningnum upp með þriggja mánaða fyrirvara.

Hvort sem um tímabundinn eða ótímabundinn samning er að ræða segir samningstegundin ekki til um lengd samningstímans. Þannig getur samningstími ótímabundins leigusamnings verið stuttur sé honum sagt upp skömmu eftir gerð leigusamningsins en að sama skapi getur leigutími tímabundins leigusamnings verið langur. Samkvæmt leigumarkaðskönnun Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar 2022 sem náði til 741 svarenda hefur tímabundnum leigusamningum farið fækkandi síðastliðin ár enda þótt þeir séu enn ráðandi samningsform. Hlutfall tímabundinna leigusamninga lækkaði úr 68,3% árið 2019 í 66,1% árið 2020, í 59,9% árið 2021 og í 57,3% árið 2022 samkvæmt árlegum leigumarkaðskönnunum stofnunarinnar.

Af þeim leigusamningum sem voru tímabundnir árið 2022 voru 10,0% í gildi lengur en 24 mánuði, 38,7% í gildi frá 12 til 24 mánaða og 8,5% í gildi skemur en 12 mánuði. Hlutfall ótímabundinna samninga á markaði jókst á sama tímabili úr 31,7% árið 2019 í 33,9% árið 2020, 40,1% árið 2021 og 42,7% árið 2022. Meðallengd leigusamninga var 1,2 ár árið 2022.

Bent hefur verið á að styrkja þurfi ákvæði húsaleigulaga um forgangsrétt leigjenda til áframhaldandi leigu húsnæðis að leigutíma loknum til að stuðla að langtímaleigu. Forgangsréttur leigjenda er skilgreindur í 1. mgr. 51. gr. laganna en þar segir að leigjandi íbúðarhúsnæðis skuli að umsömdum leigutíma loknum hafa forgangsrétt til leigu þess, svo fremi sem húsnæðið sé falt til áframhaldandi leigu í a.m.k. eitt ár. Þá eru í 2. mgr. sömu greinar talin upp þau tilvik þar sem forgangsréttur leigjenda gildir ekki, svo sem ef leigusali tekur húsnæðið til eigin nota, hyggst ráðstafa því til skyldmenna sinna eða selja húsnæðið að leigutíma loknum. Fram hafa komið sjónarmið um að það fyrirkomulag sem lögin gera ráð fyrir til að forgangsrétturinn virkist geti leitt til þess að leigjendur glati réttinum þrátt fyrir að ekki séu fyrir hendi þær aðstæður sem valda því að forgangsréttur leigjenda gildi ekki skv. 2. mgr. 51. gr. laganna. Þannig falli forgangsréttur leigjenda niður hafi hann ekki tilkynnt um það innan lögmæltis frests að hann hyggist nýta sér réttinn, þ.e. í síðasta lagi þremur mánuðum fyrir lok umsamins leigutíma. Bent hefur verið á að leigjendur séu oft hvorki meðvitaðir um þennan rétt né að þeir þurfi að beita sér sérstaklega innan tiltekins frests til að virkja hann. Ljóst er að upp geta komið tilvik þar sem leigjandi kann að standa í þeirri trú að hann muni fá endurnýjaðan leigusamning um húsnæðið þar sem engar þeirra aðstæðna séu fyrir hendi sem girði fyrir forgangsréttinn en þar sem viðkomandi virki forgangsréttinn ekki innan lögmæltis frests falli rétturinn niður.

Að því er varðar tillögur átakshóps stjórnvalda um húsnæðismál frá 2019 og starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði frá 2022, í þá veru að skilgreina skuli hugtakið „langtímaleiga“ er ekki tilgreint í skýrslum hópanna í hvaða tilgangi það skuli gert. Í vinnu starfshóps um endurskoðun á húsaleigulögum voru hagaðilar spurðir um hvernig þeir myndu skilgreina hugtakið. Einn hagaðili taldi rétt að hugtakið yrði skilgreint neikvætt út frá hugtakinu „skammtímaleiga“, þ.e. að leiga sem er lengri en skammtímaleiga sé langtímaleiga. Aðrir hagaðilar töldu rétt að miða langtímaleigu við tvö til sjö ár og var algengasta svarið þrjú ár. Þess má geta að langtímaleiga er hvorki skilgreind né tilgreind í húsaleigulögum annars staðar á Norðurlöndum.

Ábendingar frá hagaðilum varðandi lengd og uppsögn leigusamninga voru mjög mismunandi. Hvað varðar lengd leigutíma bentu hagaðilar sem eru fulltrúar leigjenda á að mismunandi aðstæður geti leitt til ólíkra þarfa fólks. Í því ljósi var bæði mælt með og gegn

tímabundnum samningum. Sumir lögðu áherslu á að hlutfall ótímabundinna samninga væri aukið. Nefnt var að uppsagnarákvæði húsaleigulaganna séu ágæt, en sumir hagaðilar kölluðu eftir þrengdum heimildum í lögnum til uppsagnar með hliðsjón af norrænni framkvæmd og enn aðrir nefndu að leggja ætti bann við uppsögnum á leigusamningum. Af hálfu hagaðila sem eru fulltrúar leigusala töldu flestir að samningsfrelsi ætti að gilda um lengd samninga og að takmarkanir á uppsagnarheimildum leigusamninga gætu haft neikvæð áhrif á leigumarkaðinn.

Hagaðilar voru almennt sammála um að uppsagnarfrestur af hálfu leigjanda þyrfti ekki að vera lengri en þrjú mánuðir og að stytting hans úr sex mánuðum í þrjú myndi ekki takmarka rétt leigusala. Bent var á að slík breyting myndi auka öryggi leigjanda þar sem gildandi uppsagnarfrestur leigjanda geti reynst íþyngjandi við ýmsar ófyrirséðar aðstæður, t.d. ef leigjandi veikist skyndilega eða ef fjölskylduaðstæður breytast, svo sem vegna sambúðarslita, skilnaðar eða annarra aðstæðna. Nánari upplýsingar um erlendan samanburð hvað varðar lengd og tegundir leigusamninga ásamt lengd uppsagnarfrests er að finna í áður nefndri samantekt OECD. Vísast í því sambandi jafnframt til áfangaskýrslu starfshóps um endurskoðun húsaleigulaga, áður nefnds minnisblaðs velferðarráðuneytisins, sem unnið var í tengslum við skýrslu átakshóps stjórnvalda um húsnæðismál frá 2019, og fyrrnefndra samantekta um leigurétt einstakra ríkja sem unnar hafa verið sem liður í fyrrnefndri rannsókn Háskólans í Bremen.

2.3. Almenn skráningarskylda leigusamninga forsenda skýrara regluverks um fyrir-sjáanleika um leigufjárhæð, vandaðrar stefnumótunar og ákvarðanatöku stjórnvalda um málefni leigumarkaðarins.

2.3.1. Almenn um skráningarskyldu leigusamninga.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á húsaleigulögum, nr. 36/1994, sem hafa það m.a. að markmiði að koma á almennri skráningu leigusamninga sem gerðir eru um íbúðarhúsnæði eða annað húsnæði sem leigt er til íbúðar í opinberan gagnagrunn, svokallaða leiguskrá húsnæðisgrunns Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar. Þannig fáiast nauðsynlegar upplýsingar um leigumarkaðinn, m.a. um þróun leiguverðs og tegund og lengd leigusamninga, sem nýtast munu aðilum leigusamninga við samningsgerð sína, ekki síst við ákvörðun leiguverðs.

Er það í samræmi við upphafleg áform stjórnvalda um skráningarskyldu leigusamninga sem lögð voru til grundvallar í frumvarpi til laga um breytingu á húsaleigulögum, nr. 36/1994 (skráning samninga og breytinga á leigufjárhæð) (þskj. 273, 272. mál á 153. löggjafarþingi). Í því frumvarpi var lagt til grundvallar að lögfest yrði almenn skylda leigusala til að skrá leigusamninga um slíkt húsnæði sem og breytingar á leigufjárhæð í nýjan opinberan gagnagrunn leigusamninga, leiguskrá húsnæðisgrunns Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, og til afskráningar leigusamninga að leigutíma loknum. Samhliða var lagt til að stofnunin fengi heimild til að leggja stjórnvaldssektir á umrædda leigusala vanræktu þeir skyldurnar.

Í meðförum þingsins á framangreindu frumvarpi var horfið frá upphaflegum áformum um almenna skráningarskyldu allra leigusala sem leigja út íbúðarhúsnæði eða annað húsnæði til íbúðar og skráningarskyldan þannig takmörkuð við leigusala sem hafa atvinnu af útleigu íbúðarhúsnæðis samkvæmt lögum um tekjuskatt. Samhliða var heimild Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar til álagningar stjórnvaldssekta vegna brota gegn skráningarskyldunni takmörkuð með sama hætti við leigusala sem hafa atvinnu af útleigu íbúðarhúsnæðis samkvæmt lögum um tekjuskatt. Fram kemur í nefndaráliti meiri hluta velferðarnefndar (þskj. 858, 272. mál á 153. löggjafarþingi) að í umsögnum hafi verið bent á að húsaleigulög væru af einkaréttarlegum toga og fjölluðu um gagnkvæmar skyldur og réttindi aðila leigusamnings. Með frumvarpinu væri gengið langt í stjórnvaldsfyrirmælum og refsheimildum, ekki síst

gagnvart einstaklingum sem hefðu útleigu húsnæðis ekki að atvinnu. Auk þess kynni slíkt að hafa áhrif á vilja til útleigu húsnæðis og þar með ýta undir hærra leiguverð og/eða draga úr framboði á leigumarkaði, þvert gegn markmiði frumvarpsins.

Meiri hluti velferðarnefndar Alþingis tók undir ábendingar umsagnaraðila og lagði því til þá breytingu að einungis leigusölum sem hefðu atvinnu af útleigu samkvæmt lögum um tekjuskatt skyldi skylt að skrá umrædda leigusamninga í leiguskrá húsnæðisgrunns hjá Húsnæðis- og mannvirkjastofnun. Einstaklingar sem ekki hefðu útleigu íbúðarhúsnæðis að atvinnu skv. 3. mgr. 66. gr. og a-lið 5. tölul. 70. gr. laga um tekjuskatt, þyrftu þannig ekki að hlíta skráningarskyldu með sama hætti. Í þessu sambandi tók meiri hluti velferðarnefndar fram að frumvarpið fæli í sér hvata til skráningar leigusamninga sem fælust í að greiðsla húsnæðisbóta yrði framvegis háð skráningu leigusamnings í leiguskrána í stað þinglýsingar hans og að skattaívilnun vegna leigutekna leigusala yrði sömuleiðis háð skráningu leigusamnings í leiguskrá. Með því væri stuðlað að viðtækari skráningu leigusamninga í leiguskrána. Frumvarpið var samþykkt á Alþingi með þessum breytingum sem lög nr. 121/2022, um breytingu á húsaleigulögum, sem tóku gildi 1. janúar 2023.

Sú takmarkaða skráningarskylda leigusamninga og breytinga á leigufjárhæð, sem og skylda til afskráningar leigusamninga, sem innleidd var með lögum þessum er ekki enn að fullu komin til framkvæmda. Engu að síður er ljóst að á grundvelli hennar munu ekki fást greinargóðar upplýsingar um leigumarkaðinn í heild sinni, líkt og nánar er fjallað um í þessum kafla, þ.m.t. um þróun leiguverðs, tegund og lengd leigusamninga, sem nýtast mundu aðilum leigusamninga við samningsgerð sína, ekki síst við ákvörðun leiguverðs.

Aðgengi að slíkum upplýsingum, þá sérstaklega um markaðsleigu húsnæðis eftir staðsetningu og frekari eiginleikum, er grundvallarforsenda þess að koma megi til framkvæmda þeim breytingum sem lagðar eru til með frumvarpi þessu að því er varðar skýrara regluverk til að auka fyrirsjáanleika um leigufjárhæð. Með lögfestingu almennrar skráningarskyldu leigusamninga og breytinga á leigufjárhæð er ætlunin m.a. að tryggja betur framkvæmd þeirrar grundvallarreglu húsaleigulaga að leigufjárhæð skuli vera sanngjörn og eðlileg í garð beggja aðila, sbr. 37. gr. laganna. Þar segir að aðilum sé frjálst að semja um fjárhæð húsaleigu og hvort og þá með hvaða hætti hún skuli breytast á leigutímanum. Leigufjárhæðin skuli þó vera sanngjörn og eðlileg í garð beggja aðila. Fram kemur í 2. mgr. 37. gr. laganna að við mat á því hvort fjárhæð húsaleigu sé sanngjörn og eðlileg skuli taka mið af staðháttum, atvikum og ástandi á leigumarkaði á hverjum tíma. Við matið skuli einkum litið til markaðsleigu sambærilegs húsnæðis en jafnframt til almenns húsnæðiskostnaðar, þ.m.t. vaxtakostnaðar, skatta og gjalda; staðsetningar, gerðar og ástands leiguhúsnæðis; endurbóta, breytinga og viðhalds sem hvor aðila tekur að sér; leigutíma og annarra sérstakra samningssskyldna og réttinda sem eðlilegt er að hafi áhrif á leigufjárhæðina.

Markaðsleiga sambærilegs húsnæðis er þannig meginviðmið um það hvort leigufjárhæð teljist vera sanngjörn og eðlileg í garð beggja aðila, þótt jafnframt beri að líta til fleiri þátta sem tilgreindir eru í 2. mgr. 37. gr. laganna. Við framkvæmd 37. gr. laganna er því nauðsynlegt að unnt sé að nálgast greinargóðar upplýsingar um markaðsleigu sambærilegs leiguhúsnæðis sem byggjast á raunögnum úr skráðum leigusamningum hverju sinni og að slíkar upplýsingar nái til leigumarkaðarins í heild sinni en ekki aðeins til hluta hans.

Upplýsingar um leigumarkaðinn liggja nú eingöngu fyrir í takmörkuðum mæli, þá einkum á grundvelli þeirra leigusamninga sem hefur verið þinglýst. Líkt og fram hefur komið hefur þinglýsing leigusamninga almennt verið valfrjáls að öðru leyti en því að fram til 1. janúar 2023 var þinglýsing á meðal skilyrða fyrir rétti til húsnæðisbóta á grundvelli samninga sem gerðir voru fyrir það tímamark.

Þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpi þessu og ætlað er að setja skýrara regluverk um ákvörðun leigufjárhæðar til að auka fyrirsjáanleika um leiguverð gera það að verkum að nauðsynlegt er að framvegis liggja fyrir áreiðanlegar upplýsingar um markaðsleigu húsnæðis á leigumarkaðnum í heild sinni. Aðgengi að slíkum upplýsingum er þannig grundvallarforsenda þess að þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpinu geti komið til framkvæmda. Það er jafnframt forsenda þess að stjórnvöld hafi fullnægjandi upplýsingar til að undirbyggja alla stefnumótun sína og ákvarðanatöku í málaflokknum.

2.3.2. Fyrirliggjandi upplýsingar um leigumarkaðinn eru brotakenndar og ekki nægilega heildstæðar til að á þeim sé byggjandi um markaðsleigu og önnur atriði.

Þær upplýsingar sem liggja fyrir um leigumarkaðinn á grundvelli skráningar þinglýstra leigusamninga í leiguverðsjá Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og áður Þjóðskrár Íslands hafa ekki verið nægilega heildstæðar til að unnt sé án varnagla að byggja á þeim við ákvörðun leigufjárhæðar á milli samningsaðila eða við stefnumótun og ákvarðanatöku stjórnvalda í húsnæðismálum. Skýrist það af því að gögnin í leiguverðsjánni byggjast á þinglýstum leigusamningum en ekki er skylt að þinglýsa leigusamningum hér á landi. Þinglýsing leigusamninga var þó, líkt og fram hefur komið, skilyrði húsnæðisbóta allt til 1. janúar 2023 og var samningum því fyrst og fremst þinglýst í þeim tilgangi að leigjandi fengi húsnæðisbætur þótt það hafi í einhverjum tilvikum einnig verið gert til að tryggja réttarvernd gagnvart þriðja aðila. Þar af leiðandi hafa aðeins legið fyrir upplýsingar um hluta þeirra samninga sem í gildi hafa verið hverju sinni, auk þess sem þeir endurspegluðu frekar leigusamninga tekju- og eignaminni einstaklinga á leigumarkaðnum, þ.e. þeirra leigjenda sem uppfylltu þágildandi tekju- og eignamörk húsnæðisbóta. Þá er nokkuð um samninga í leiguverðsjánni sem fallnir eru úr gildi en hefur ekki verið aflýst eða þeir felldir úr skránni og skekkja því enn frekar þá mynd sem gögnin veita af leigumarkaðnum.

Ekki er hægt að kalla fram upplýsingar um þróun leigufjárhæðar samkvæmt hverjum þinglýstum leigusamningi heldur aðeins leigufjárhæð í upphafi samningstíma. Þannig er ekki gerð grein fyrir reglubundnum hækkunum leigufjárhæðarinnar á samningstímanum sem þó kunna að vera tilgreindar í samningnum. Því úreldast upplýsingar um leigufjárhæðir þinglýstra samninga hratt og gefa ekki raunsanna mynd af þróun leiguverðs. Breytingar á leigufjárhæð á samningstíma eru þó mjög algengar, einkum breytingar til samræmis við vísitölu neysluverðs, og því bagalegt að ekki sé hægt að kalla þær fram úr kerfinu. Almennt er samið um slíkar breytingar strax í upphafi og tilgreint í leigusamningi hvort og þá með hvaða hætti leigufjárhæðin skuli breytast á leigutímanum. Í öðrum tilvikum komast samningsaðilar að samkomulagi síðar á leigutíma um breytingu leigufjárhæðar, t.d. vegna fyrirhugaðra endurbóta á húsnæðinu.

Er því ljóst að þau gögn sem nú liggja fyrir úr þinglýstum leigusamningum í leiguverðsjánni veita einungis upplýsingar um punktstöðu leigufjárhæðar við upphaf samningstíma en ekki um þróun leiguverðs, auk þess sem gögnin endurspeгла fyrst og fremst þá leigjendur sem hafa séð hag sinn í að þinglýsa leigusamningi. Af sömu ástæðum liggja ekki fyrir heildstæðar upplýsingar úr þinglýstum leigusamningum um aðra þætti hvað leigumarkaðinn varðar, t.d. um lengd leigusamninga, hvort þeir eru tímabundnir eða ótímabundnir eða skiptingu eftir tegund leiguhúsnæðis og leigusala. Þá er átt við hvort um er að ræða íbúðarhúsnæði eða atvinnuhúsnæði, íbúðir í heild sinni eða einstök herbergi og hvort leigusali er einstaklingur, hagnaðardrifið leigufélag, óhagnaðardrifið leigufélag, stofnframlagshafi innan

almenna íbúðakerfisins, sveitarfélag, námsgarður o.s.frv. Enn fremur liggja ekki fyrir upplýsingar um tíðni flutninga, leigu atvinnuhúsnæðis til íbúðar o.s.frv.

Auk upplýsinga úr þinglýstum leigusamningum liggja fyrir upplýsingar um leigumarkaðinn byggðar á árlegum viðhorfskönnunum Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar (sk. leigumarkaðskönnunum stofnunarinnar). Þær veita vísbendingar um stöðu mála á leigumarkaðnum en ekki heildstæðar upplýsingar um markaðinn, enda ná þær aðeins til ákveðins úrtaks.

Til viðbótar við upplýsingar um leigufjárhæð úr þinglýstum leigusamningum og úr árlegri viðhorfskönnun stofnunarinnar hefur Húsnæðis- og mannvirkjastofnun enn fremur upplýsingar um leigufjárhæð og fleiri þætti hjá þeim leigjendum sem fá greiddar húsnæðisbætur. Sá hópur annars vegar og hins vegar leigjendur sem þinglýst hafa leigusamningum sínum til að uppfylla skilyrði húsnæðisbóta skarast þó að miklu leyti. Í þessum gögnum eru þó einnig fyrirliggjandi upplýsingar um nokkuð stóra hópa leigjenda sem undanþegnir eru skilyrði um þinglýsingu til að fá húsnæðisbætur, svo sem þegar um er að ræða leigu á félagslegu húsnæði hjá sveitarfélögum eða leigu á námsgörðum. Upplýsingar Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar um leigufjárhæð hjá þeim hópi sem fær greiddar húsnæðisbætur eru sömu annmörkum háðar og upplýsingar um leigufjárhæð þinglýstra samninga úr leiguverðsjánni. Þær taka mið af upphaflegri leigufjárhæð við samningsgerð en ekki af breytingum á leigufjárhæð á samningstíma, þótt þær breytingar séu tilgreindar í samningnum.

Sveitarfélög búa yfir upplýsingum, hvert fyrir sig, um þann hluta leigumarkaðarins í hlutaðeigandi sveitarfélagi sem fær sérstakan húsnæðisstuðning sveitarfélaga en þessar upplýsingar eru hvergi vistaðar miðlægt.

Þá býr Skatturinn yfir upplýsingum um leigutekjur úr skattframtölum. Þar koma einungis fram upplýsingar um heildarfjárhæð leigugreiðslna á ársgrundvelli og hvaða leiguhúsnæði sé um að ræða.

Hagstofa Íslands birtir enn fremur upplýsingar úr lífskjararannsóknnum stofnunarinnar sem m.a. tengjast leigumarkaðnum, svo sem um hlutfall leigjenda sem búa við íþyngjandi húsnæðiskostnað samkvæmt skilgreiningu OECD, sem er þegar 40% eða hærra hlutfalli ráðstöfunartekna heimilis er varið í húsnæðiskostnað.

Húsnæðis- og mannvirkjastofnun hefur frá 1. janúar 2023 móttengið til skráningar leigusamninga í leiguskrá húsnæðisgrunns stofnunarinnar í samræmi við þá takmörkuðu skráningarskyldu leigusamninga sem lögfest var með fyrrnefndum lögum um breytingu á húsaleigulögum, nr. 121/2022, og tekur aðeins til þeirra leigusala sem hafa atvinnu af útleigu íbúðarhúsnæðis samkvæmt lögum um tekjuskatt. Í þeirri skilgreiningu felst að viðkomandi leigusali hafi fleiri en tvær sérgreindar íbúðir til útleigu, hún tekur því til að mynda ekki til leigusala sem í atvinnuskyni leigja út herbergi, svo sem í tilviki áfangahéimila. Til viðbótar við skráningarskyldu þessara aðila var lagt til grundvallar að öðrum sé heimil skráning í leiguskrána þótt ekki væri um skyldu að ræða. Til að stuðla að aukinni skráningu leigusamninga var með lögunum einnig kveðið á um að frá og með 1. janúar 2023 þyrfti að skrá samningana í leiguskrá til að leigjandi ætti rétt til húsnæðisbóta. Enn fremur þyrfti leigusamningur að vera skráður í leiguskrá til að leigusali nyti skattaávilnunar tekjuskattslaga vegna leigutekna.

Hinn 1. júlí 2023 höfðu um 4.000 leigusamningar verið skráðir í leiguskrá húsnæðisgrunns Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar á grundvelli skráningarskyldu húsaleigulaga sem tók gildi 1. janúar sama ár samkvæmt lögum nr. 122/2022 en áætlað er að um 34.000 heimili séu á leigumarkaði hér á landi. Flestir þessara samninga hafa verið skráðir í leiguskrá húsnæðisgrunns til að uppfylla nýtt skilyrði laga um húsnæðisbætur um að skrá beri samning í leiguskrá til að leigjandi öðlist rétt til húsnæðisbóta. Skilyrðið tók gildi 1. janúar 2023 en nær aðeins til

samninga sem gerðir eru, endurnýjaðir eða framlengdir eftir það tímamark. Ljóst er að skráningarskyldan nær aðeins til lítills hóps leigusala. Þótt til komi skráning leigusamninga vegna skilyrða laga um húsnæðisbætur og skilyrða laga um tekjuskatt, vegna skattaívilnunar leigusala af leigutekjum, dugar það ekki til þess að fullnægjandi upplýsingar fáiast um leigumarkaðinn í heild sinni. Er því nauðsynlegt að skráningarskylda leigusamninga verði útvíkkuð og nái til allra leigusala vegna leigusamninga um íbúðarhúsnæði eða annað húsnæði sem leigt er til íbúðar. Eingöngu með því móti verður unnt að afla nauðsynlegra upplýsinga um leigumarkaðinn í heild sinni.

Af öllu framangreindu er ljóst að á grundvelli fyrirliggjandi opinberra gagna liggja hvorki fyrir fullnægjandi upplýsingar um stærð leigumarkaðarins hverju sinni né hlutfallslega skiptingu hans eftir tegundum leigusamninga, húsnæðis og leigusala. Ekki liggja heldur fyrir áreiðanlegar upplýsingar um leiguverð og þróun þess, m.a. hjá mismunandi hópum á leigumarkaðnum eftir tegund húsnæðis, staðsetningu, leigusala og öðrum þáttum sem máli skipta, sem þó eru nauðsynlegar til framkvæmdar á grundvallarreglu 37. gr. húsaleigulaga um ákvörðun leigufjárhæðar. Samkvæmt henni skal einkum litið til markaðsleigu sambærilegs húsnæðis við mat á því hvort fjárhæð húsaleigu sé sanngjörn og eðlileg í garð beggja aðila þótt jafnframt beri að líta til fleiri þátta, sbr. 2. mgr. sömu greinar. Hið sama á við um meðallengd ótímabundinna og tímabundinna samninga og hlutfallslega skiptingu þeirra og margt fleira sem eðlilegt er að liggja fyrir til að stjórnvöld geti tekið upplýstar ákvarðanir um málefni leigumarkaðarins en einnig til að aðilar leigusamnings hafi grundvallarforsendur til að komast að niðurstöðu um sanngjarna og eðlilega leigufjárhæð í lögskiptum sínum. Mikilvægt er að breyting verði gerð þar á með bættri upplýsingaöflun um leigumarkaðinn á grundvelli ákvæða þessa frumvarps.

2.3.3. Upplýsingar sem munu fást með almennri skráningarskyldu leigusamninga.

Með almennri skráningu leigusamninga verður unnt að afla og birta áreiðanlegar og heildstæðar upplýsingar um leigumarkaðinn, ekki síst í því skyni að gera leigjendum og leigusölum kleift að meta hvað teljist vera sanngjörn og eðlileg leigufjárhæð með hliðsjón af markaðsleigu sambærilegs húsnæðis og fleiri þáttum sem tilgreindir eru í 2. mgr. 37. gr. laganna. Almenn skráning leigusamninga mun einnig gera stjórnvöldum kleift að nálgast heildstæðar upplýsingar um leigumarkaðinn til að undirbyggja stefnumótun og ákvarðanatöku í málaflokknunum, bæði um virkni gildandi húsnæðisstuðningskerfa (einkum húsnæðisbóta og sérstaks húsnæðisstuðnings) og breytingar á þeim stuðningskerfum. Sama á við um aðrar aðgerðir hins opinbera á leigumarkaði, svo sem annan húsnæðisstuðning til að auka framboð á leiguhúsnæði og breytingar á húsaleigulögum. Sem dæmi má nefna að upplýsingar um þróun leiguverðs eftir tegundum húsnæðis, mismunandi leigusölum og svæðum eru ekki aðeins nauðsynlegar aðilum leigusamnings við ákvörðun leigufjárhæðar heldur einnig stjórnvöldum til að meta byrði húsnæðiskostnaðar hjá leigjendum og virkni húsnæðisstuðningskerfanna.

Gert er ráð fyrir að m.a. verði hægt að nálgast áreiðanlegri upplýsingar en nú liggja fyrir um húsnæðisöryggi leigjenda, svo sem um hlutfall leigjenda sem búa við íþyngjandi húsnæðiskostnað og á hvaða hluta leigumarkaðarins þeir eru, þ.e. tegundar leiguhúsnæðis og leigusala, svæða og fleiri þátta. Jafnframt munu stjórnvöld öðlast betri upplýsingar um húsnæðisöryggi leigjenda út frá lengd leigusamninga eftir tegundum þeirra og meðaltíðni flutninga eftir tegundum húsnæðis og leigusala. Við mat á húsnæðisöryggi skipta einnig máli upplýsingar um tíðni hækkana á leigufjárhæð og umfang þeirra. Upplýsingarnar munu einnig auðvelda stjórnvöldum að koma auga á búsetu fólks í óviðunandi húsnæði, svo sem atvinnuhúsnæði sem uppfyllir ekki kröfur til brunavarna sem gerðar eru til íbúðarhúsnæðis, sem og fjölda

einstaklinga sem skráðir eru til heimilis í leiguhúsnæði sem m.a. geta nýst slökkviliði til undirbúnings ef íbúafjöldinn er mikill.

Jafnframt munu upplýsingarnar nýtast stjórnvöldum við útreikning húsnæðisbóta og sérstaks húsnæðisstuðnings að því marki sem slíkur húsnæðisstuðningur tekur mið af leigufjárhæð. Þannig munu bæði Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, sem annast framkvæmd laga um húsnæðisbætur, nr. 75/2016, og sveitarfélögin, sem annast framkvæmd sérstaks húsnæðisstuðnings á grundvelli laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991, hafa áreiðanlegri upplýsingar en nú er um leigufjárhæð til að byggja á, einkum að því marki sem leigufjárhæð tekur breytingum á samningstíma. Leigufjárhæð hefur takmörkuð áhrif á fjárhæð húsnæðisbóta samkvæmt þeirri reglu að húsnæðisbætur geti að hámarki numið 75% af húsnæðiskostnaði, og þá helst þegar um lágan húsnæðiskostnað er að ræða, svo sem vegna herbergjaleigu á námsgörðum. Leigufjárhæð hefur aftur á móti meiri áhrif á rétt til sérstaks húsnæðisstuðnings frá sveitarfélagi en um hann gilda þó ólíkar reglur eftir sveitarfélögum. Sum sveitarfélög setja til að mynda skilyrði um ákveðna lágmarksgreiðsluþátttöku leigjenda í húsnæðiskostnaði, svo sem að hún skuli að lágmarki nema ákveðinni fjárhæð og/eða hlutfalli af tekjum leigjanda. Að því marki sem leigufjárhæð hefur áhrif á rétt til húsnæðisstuðnings mun frumvarpið því stuðla að bættri ákvarðanatöku stjórnvalda um rétt til húsnæðisstuðnings.

Þá munu upplýsingarnar auðvelda stjórnvöldum eftirlit með skattskilum vegna leigustarfsemi, m.a. með því að upplýsingar um leigufjárhæð verði framvegis forskráðar á skattframtöl.

Með almennri skráningu leigusamninga í leiguskrá húsnæðisgrunns Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar munu þannig fást áreiðanlegar og heildstæðar upplýsingar um leigumarkaðinn hér á landi og ólíka hluta hans sem skortir í dag, m.a. um:

- Stærð leigumarkaðarins og einstaka hluta hans (svo sem eftir tegund húsnæðis og leigusala), með tilliti til fjölda íbúða og fjölda íbúa.
- Leiguverð og þróun þess eftir svæðum, tegundum húsnæðis og leigusala, stærð o.fl. þáttum.
- Við hvaða vísitölur eða viðmið breytingar á leigufjárhæð eru tengdar, tíðni þeirra breytinga og umfang.
- Lengd og tegundir leigusamninga (þ.e. skipting í ótímabundna og tímabundna samninga en einnig tegundir eftir húsnæði og flokkum leigusala) og tíðni endurnýjana og framlenginga samninga sem og tíðni flutninga.
- Gerð íbúða, svo sem stærð, aldur, fjölda herbergja, staðsetningu, herbergjaleigu og íbúðaleigu.
- Búsetu í óviðunandi húsnæði, svo sem atvinnuhúsnæði, og þröngbýli sem munu nýtast slökkviliði.

Lagt er til grundvallar að Húsnæðis- og mannvirkjastofnun birti opinberlega upplýsingar úr leiguskrá húsnæðisgrunns. Er þar átt við almennar upplýsingar um leigumarkaðinn, svo sem um markaðsleigu húsnæðis eftir staðsetningu og fleiri þáttum, meðallengd leigusamninga eftir tegund þeirra og hlutfallslega skiptingu í tímabundna og ótímabundna leigusamninga. Einnig er þar átt við upplýsingar um hlutfallslega skiptingu leigumarkaðar eftir tegundum húsnæðis og tegund leigusala og fleiri almennar upplýsingar um leigumarkaðinn sem eðlilegt er að séu aðgengilegar öllum.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Almenn t um efni frumvarpsins.

Lagðar eru til breytingar á húsaleigulögum sem hafa það að markmiði að auka réttarvernd og húsnæðisöryggi leigjenda með því að stuðla að aukinni langtímaleigu og fyrirsjáanleika um breytingar á leigufjárhæð, jafnt á samningstíma sem við framlengingu eða endurnýjun leigusamnings. Þá verði almennri skráningarskyldu leigusamninga, breytinga á leigufjárhæð og skyldu til afskráningar samninga að leigutíma loknum í leiguskrá húsnæðisgrunnns Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar komið á í því skyni að tryggja áreiðanlegar og heildstæðar upplýsingar um leigumarkaðinn, ekki síst um markaðsleigu húsnæðis sem er meginviðmið sanngjarnrar og eðlilegrar leigufjárhæðar samkvæmt húsaleigulögum. Loks er lagt til grundvallar að kæruneftnd húsamála verði eflað til að tryggja aðilum leigusamnings öflugt og skilvirkt réttarræði til úrlausnar á ágreiningi sem upp kann að koma í lögskiptum þeirra, þ.m.t. um sanngirni leigufjárhæðar.

3.2. Aukinn fyrirsjáanleiki um leiguverð á samningstíma og milli samninga.

3.2.1. Almenn t.

Lagt er til að reglur húsaleigulaga um ákvörðun leigufjárhæðar á samningstíma og á milli samninga verði skýrðar nánar til að auka fyrirsjáanleika um leiguverð. Í ljósi þeirra breytinga sem lagðar eru til á lögnum til að stuðla að langtímaleigu, m.a. með fjölgun ótímabundinna samninga, er enn fremur lagt til að kveðið verði á um nauðsynlegar heimildir samningsaðila til að fara fram á leiðréttingu leiguverðs í lengri samningum vegna breyttra aðstæðna.

3.2.2. Ákvörðun leigufjárhæðar í upphafi.

Ekki eru lagðar til breytingar á þeirri grundvallarreglu 37. gr. húsaleigulaga að samningsfrelsi ríki milli aðila um ákvörðun leigufjárhæðar við gerð leigusamnings. Samkvæmt þeirri grein skal leigufjárhæðin þó vera sanngjörn og eðlileg í garð beggja aðila. Meginviðmið við mat á sanngirni er markaðsleiga sambærilegs húsnæðis en einnig ber að líta til fleiri þátta sem tilgreindir eru í svohljóðandi ákvæði 2. mgr. 37. gr. laganna: „Við mat á því hvort fjárhæð húsaleigu sé sanngjörn og eðlileg í garð beggja aðila skal taka mið af staðháttum, atvikum og ástandi á leigumarkaði á hverjum tíma. Við matið skal einkum litið til markaðsleigu sambærilegs húsnæðis en jafnframt til almenns húsnæðiskostnaðar, þ.m.t. vaxtakostnaðar, skatta og gjalda; staðsetningar, gerðar og ástands leiguhúsnæðis; endurbóta, breytinga og viðhalds sem hvor aðila tekur að sér; leigutíma og annarra sérstakra samningssskyldna og réttinda sem eðlilegt er að hafi áhrif á leigufjárhæðina.“

Til að tryggja að nauðsynlegar upplýsingar liggi fyrir um markaðsleigu sambærilegs húsnæðis í skilningi þessa ákvæðis eru lagðar til breytingar á skráningarskyldu leigusamninga, breytinga á leigufjárhæð og skyldu til afskráningar leigusamninga að leigutíma loknum í leiguskrá húsnæðisgrunnns Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar. Þannig verði skráningarskyldan almenn og nái til allra leigusala sem leigja út íbúðarhúsnæði eða annað húsnæði til íbúðar. Vísast í því sambandi til nánari umfjöllunar í kafla 2 og kafla 3.3.

3.2.3. Fyrir fram umsamdar breytingar á leigufjárhæð á samningstíma.

Lagt er til grundvallar að aðilum leigusamnings verði áfram heimilt að semja um að leigufjárhæð taki reglubundnum breytingum á samningstíma og þá hvenær og hvernig. Samið skal um slíkar breytingar í upphafi við gerð leigusamnings og þær tilgreindar í samningi. Í því sambandi er þó lagt til að ekki verði heimilt að semja um reglubundnar breytingar á leigufjárhæð á samningstíma þegar um er að ræða samninga sem gerðir eru til 12 mánaða eða

skemmri tíma. Með því verði stuðlað að auknum fyrirsjáanleika um leigufjárhæð í styttri samningum og að því að samningsaðilar geri í auknum mæli ótímabundna leigusamninga eða samninga til lengri tíma en 12 mánaða.

3.2.4. Aðrar breytingar á leigufjárhæð á samningstíma sem ekki hefur verið samið um í upphafi en nauðsynlegar eru vegna breyttra forsendna í lengri samningum.

Enn fremur er lagt til þegar um er að ræða samninga sem gerðir eru til lengri tíma, þ.e. ótímabundna samninga og tímabundna samninga sem gerðir eru til lengri tíma en 12 mánaða, verði samningsaðilum veitt heimild til að fara fram á breytingu leigufjárhæðar vegna breyttra forsendna á samningstímanum sem kalla á endurskoðun hennar. Slíkar heimildir eru nauðsynleg forsenda þess að samningsaðilar velji í auknum mæli að gera ótímabundna samninga eða lengri tímabundna samninga. Lagt er til grundvallar að 12 mánuðir þurfi að líða að lágmarki frá gildistöku leigusamnings þar til unnt er að fara fram á breytingu leigufjárhæðarinnar vegna breyttra forsendna.

Í því sambandi er í fyrsta lagi lagt til að leigusala verði veitt heimild til að fara fram á hækkun leigufjárhæðar vegna verulegrar hækkunar á reksturskostnaði húsnæðisins. Hið sama gildi um leigufélög vegna verulegrar hækkunar á reksturskostnaði á heildareignasafni félagsins. Getur þar verið um að ræða verulega hækkun á fjármagnskostnaði leigusala, opinberum sköttum og gjöldum og kostnaði vegna viðhalds og endurbóta. Ekki er gert ráð fyrir að unnt verði að hækka leigufjárhæð að fullu sem nemur kostnaðaraukningunni en við mat á samngjarnri hækkun verði m.a. litið til þess hvort nota- eða verðgildi hins leigða húsnæðis hafi aukist fyrir leigjanda og/eða leigusala. Lagt er til grundvallar að fara skuli skriflega og með sannanlegum hætti fram á hækkun leigufjárhæðar a.m.k. þremur mánuðum áður en fyrirhugað er að hún taki gildi. Leigjandi skuli þá innan 30 daga tilkynna leigusala hvort hann fallist á hækkun leigufjárhæðarinnar, vísa ágreiningi um hækkunina til kærunefndar húsamála eða segja upp leigusamningnum. Í því sambandi er gert ráð fyrir að hækkun leigufjárhæðar taki gildi á þeim degi sem tilgreindur er í tilkynningu leigusala nema leigjandi segi upp leigusamningnum en geri hann það taki hækkunin ekki gildi gagnvart honum. Nota skuli stöðluð tilkynningareyðublöð Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar í samskiptum aðila.

Bregðist leigjandi ekki við tilkynningu leigusala um fyrirhugaða hækkun leigufjárhæðar innan frestsins teljist samningur kominn á um hækkun leigufjárhæðarinnar. Hefur leigjandi þá þriggja mánaða frest til að bera sanngirni hennar undir kærunefnd húsamála. Komist kærunefndin að þeirri niðurstöðu að hækkunin hafi verið óréttmæt eignast leigjandi endurkröfurétt vegna þess sem ofgreitt hefur verið en úrskurðir kærunefndarinnar eru bindandi og aðfararhæfir.

Í öðru lagi er lagt til að báðum aðilum leigusamnings verði veitt heimild til að fara fram á leiðréttingu leigufjárhæðar að markaðsleigu, enda séu meira en 12 mánuðir liðnir frá gildistöku samningsins og umsamin leigufjárhæð húsnæðisins sé lægri eða hærri en markaðsleiga sambærilegs húsnæðis að teknu tilliti til þeirra þátta sem greinir í 2. mgr. 37. gr. sem litið skal til við ákvörðun leigufjárhæðar. Nota skuli stöðluð tilkynningareyðublöð Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar í samskiptum aðila. Komist þeir ekki að samkomulagi um leiðréttingu leiguverðs skuli þeir vísa ágreiningi um leigufjárhæðina til kærunefndar húsamála svo fljótt sem verða má.

Í þriðja lagi er lagt til að leigusali sem er óhagnaðardrifið leigufélagi geti, þegar 12 mánuðir eru liðnir frá gildistöku samningsins, farið fram á hækkun leigufjárhæðar til að jafna leigufjárhæð milli sambærilegs íbúðarhúsnæðis eða annars húsnæðis sem leigt er til íbúðar í hans eigu, óháð staðsetningu, í því skyni að stuðla að fjölbreyttri samsetningu íbúa og

félagslegri blöndun. Hefur það t.a.m. tíðkast hjá Félagsbústöðum. um fyrirkomulag tilkynningar og samskipti aðila að öðru leyti gildi hið sama og um heimild leigusala til að hækka leigu vegna verulegrar hækkunar á rekstrarkostnaði.

3.2.5. Ákvörðun leigufjárhæðar við endurnýjun og framlengingu tímabundinna samninga á grundvelli forgangsréttar leigjanda til áframhaldandi leigu.

Loks er lagt til að regla 1. mgr. 53. gr. laganna verði skýrð nánar en hún fjallar um ákvörðun leigufjárhæðar á milli samninga. Samkvæmt henni skal leigufjárhæð vera sanngjörn og eðlileg í garð beggja samningsaðila þegar samningur er endurnýjaður á grundvelli forgangsréttar leigjanda til áframhaldandi leigu húsnæðis að leigutíma loknum. Þar segir enn fremur að líkur séu fyrir því að sú leigufjárhæð, sem áður gildi, sé sanngjörn og verði sá sem vefengi það að sýna fram á annað. Lagt er til að tekið verði fram að umrædd regla taki ekki aðeins til ákvörðunar leiguverðs við endurnýjun leigusamninga heldur einnig við framlengingu samninga. Þá verði hún skýrð nánar með því að tekið verði fram að sú leigufjárhæð, sem áður gildi, að teknu tilliti til breytinga á þeim þáttum er greinir í 2. mgr. 37. gr. laganna, teljist sanngjörn í þessum skilningi.

3.3. Almenn skráningarskylda leigusamninga í leiguskrá til að tryggja nauðsynlegar upplýsingar um markaðsleigu sambærilegs húsnæðis.

Lagt er til að skráningarskylda leigusamninga og breytinga á leigufjárhæð í leiguskrá húsnæðisgrunns Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, ásamt skyldu til afskráningar leigusamninga að samningstíma loknum, verði útvíkkuð í því skyni að áreiðanlegar upplýsingar um markaðsleigu húsnæðis, byggðar á upplýsingum um leigumarkaðinn í heild sinni, verði aðgengilegar samningsaðilum við ákvörðun leiguverðs líkt og húsaleigulög gera ráð fyrir. Þannig nái skráningarskyldan framvegis til allra leigusala vegna samninga um leigu íbúðarhúsnæðis eða annars húsnæðis sem ætlað er til íbúðar, en ekki eingöngu til leigusala sem hafa atvinnu af útleigu íbúðarhúsnæðis samkvæmt lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003. Sektorheimildir stofnunarinnar vegna brota á þeim skyldum nái með sama hætti til allra leigusala sem leigja út umrætt húsnæði. Skráningarskylda nái ekki til leigu annars húsnæðis sem leigt er í öðrum tilgangi en til íbúðar, svo sem undir atvinnustarfsemi. Í samræmi við tillögur starfshópsins er lögð áhersla á að við framsetningu upplýsinga um markaðsleigu úr leiguskrá húsnæðisgrunns Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar verði þess gætt að leigusamningar um félagslegt húsnæði og leigusamningar á milli tengdra aðila valdi ekki skekkju við útreikning markaðsleigu.

3.4. Stuðlað að langtímaleigu.

3.4.1. Forgangsréttur leigjenda til áframhaldandi leigu húsnæðis að leigutíma loknum verði styrktur.

Lagt er til að forgangsréttur leigjenda til áframhaldandi leigu húsnæðis að leigutíma loknum, sem gildir þegar húsnæðið er áfram falt til leigu í a.m.k. eitt ár, verði styrktur á sama tíma og hann verði takmarkaður við tímabundna leigusamninga en um rétt til áframhaldandi leigu á grundvelli ótímabundinna leigusamninga fari samkvæmt nýrri 55. gr. a.

Í því skyni verði fyrirkomulagi þess að virkja forgangsréttinn breytt þannig að í stað þess að á leigjanda hvíli skylda til að virkja forgangsréttinn með tilkynningu til leigusala a.m.k. þremur mánuðum fyrir lok leigutíma verði gengið út frá því að leigjandi eigi forgangsrétt til áframhaldandi leigu húsnæðis við lok leigusamnings nema þær aðstæður eigi við sem valda því að forgangsréttur leigjanda gildi ekki skv. 2. mgr. 51. gr. laganna. Samhliða verði lagt til grundvallar að leigusala beri annaðhvort að leita eftir afstöðu leigjanda til þess hvort hann

hyggist nýta sér forgangsréttinn eða upplýsa leigjandann tímanlega um að hann telji aðstæður vera með þeim hætti að forgangsréttur viðkomandi sé ekki fyrir hendi.

Framvegis hvíli þannig ekki sérstök athafnaskylda á leigjanda til að virkja forgangsrétt sinn að öðru leyti en að svara fyrirspurn leigusala um hvort hann vilji nýta sér forgangsréttinn innan lögmæltis frests. Sé það ekki gert geti leigusali gengið út frá því að leigjandi ætli ekki að nýta sér forgangsréttinn. Þannig falli forgangsréttur niður bregðist leigjandi ekki við fyrirspurn leigusala innan 30 daga um hvort hann hyggist nýta sér forgangsréttinn. Lagt er til grundvallar að nota skuli stöðluð eyðublöð Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar í samskiptum milli leigusala og leigjanda um forgangsrétt leigjanda.

3.4.2. Heimildir til uppsagnar ótímabundinna leigusamning verði skýrðar.

Enn fremur er lagt til að ný grein verði lögfest um rétt til áframhaldandi leigu húsnæðis á grundvelli ótímabundinna samninga þar sem heimildir til uppsagnar slíkra samninga verði skýrðar nánar. Áfram verði heimilt að segja upp ótímabundnum samningum þegar málefna- legar ástæður eru fyrir uppsögn, svo sem þegar leigusali hyggst taka húsnæðið til eigin nota, leigja það til skyldmenna sinna eða ráðast í umfangsmiklar framkvæmdir sem gera húsnæðið óbúðarhæft um ákveðinn tíma. Lagt er til að þær aðstæður sem heimila uppsögn ótíma- bundinna leigusamninga verði tilgreindar í húsaleigulögum og að um sömu tilvik verði að ræða og girða fyrir forgangsrétt leigjenda til áframhaldandi leigu húsnæðis að samningi loknum, skv. 2. mgr. 51. gr. laganna. Ekki er um tæmandi talningu að ræða og þannig lagt til grundvallar að þar sem upptalningu sleppir sé uppsögn ótímabundins samnings heimil ef sanngjarnt mat á hagsmunum beggja aðila og aðstæðum öllum réttlætir uppsögn.

3.4.3. Stuðlað að því að samningar verði í auknum mæli ótímabundnir.

Lagt er til að stuðlað verði að gerð ótímabundinna samninga og lengri tímabundinna samninga, m.a. með nýjum reglum þess efnis að óheimilt verði að semja um að leigufjárhæð taki breytingum á samningstíma þegar samningur er gerður til 12 mánaða eða skemmri tíma, sem og afmörkuðum heimildum leigusala til að fara fram á sanngjarna hækkun leigufjárhæðar í lengri samningum vegna breyttra forsendna.

3.5. Kærunefnd húsamála verði eflað og ráðist í fræðsluáttak um húsaleigumál.

Loks er lagt til að kærunefnd húsamála verði eflað til að tryggja að aðilar leigusamnings hafi aðgang að virku réttarúrræði til úrlausnar á ágreiningi sem upp kann að koma í lögskiptum þeirra. Lagt er til að kveðið verði á um flýtimeðferð mála sem varða ágreining um leigufjárhæð þannig að úrskurður um leiguverð liggja fyrir innan tveggja mánaða. Samhliða þeim breyt- ingum sem lagðar eru til á húsaleigulögum með frumvarpi þessu er enn fremur gert ráð fyrir að breytingar verði gerðar í því skyni að kærunefndin taki framvegis einnig við kærur á ensku, sem er mikilvægt til að bæta réttarvernd þeirra leigjenda sem hafa ekki íslensku að móðurmáli, enda um að ræða viðkvæman hóp á leigumarkaði. Þá verði ráðist í fræðsluáttak um réttindi á leigumarkaði og aðilum leigusamninga tryggð áframhaldandi lögfræðiráðgjöf um réttindi sín og skyldur þeim að kostnaðarlausu.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið þykir ekki fela í sér álitafni sem kalli á sérstaka umfjöllun um samræmi við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Frumvarpið byggist m.a. á upplýsingum frá Húsnæðis- og mannvirkjastofnun um stöðu og þróun húsnæðismála ásamt niðurstöðum vinnu fyrri starfshópa síðari ára, þ.e. átakshóps um aukið framboð á íbúðum og aðrar aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði frá 2019 og starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði frá 2022, auk vinnu starfshóps um endurskoðun húsaleigulaga frá 14. júlí 2023.

Átakshópur um aukið framboð á íbúðum og aðrar aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði var skipaður af forsætisráðherra 4. desember 2018 sem liður í samtali ríkisstjórnarrinnar, sveitarfélaga og heildarsamtaka á vinnumarkaði um að leita leiða til að kaupmáttur launafólks ykist og allir hópar nytu aukins kaupmáttar. Með skipun átakshópsins setti ríkisstjórnin af stað víðtækt samráð um húsnæðismál með aðkomu heildarsamtaka á vinnumarkaði, sveitarfélaga, félagsmálaráðuneytisins, fjármála- og efnahagsráðuneytisins og forsætisráðuneytisins. Aðilar að því samtali voru sammála um að tryggja þyrfti aukið framboð íbúða á hagkvæman og skjótvirkan hátt ásamt því að huga að aðgerðum sem unnt væri að grípa til í því skyni að bæta stöðu á húsnæðismarkaði, þ.m.t. stöðu leigjenda. Sjö undirhópar störfuðu með hópnum á tímabilinu og höfðu útfærslu afmarkaðra verkefna með höndum. Þá var samráð haft við fjölda stofnana, sveitarfélaga og hagsmunaaðila og komu tugir sérfræðinga að vinnu átakshópsins. Breið samstaða náðist um tillögur átakshópsins og voru þær lagðar til grundvallar við gerð svonefndra lífskjarasamninga.

Átakshópurinn setti þannig fram tillögur í sjö flokkum í alls 40 liðum með skýrslu, dags. 19. janúar 2019, sem voru lagðar til grundvallar við gerð lífskjarasamninganna, sbr. aðgerð 18 í yfirlýsingu um stuðning stjórnvalda við lífskjarasamninga, dags. 3. apríl 2019. Er þar kveðið á um að ríkisstjórnin muni vinna að innleiðingu tillagna átakshóps um húsnæðismál í samráði við aðila vinnumarkaðarins og sveitarfélög. Á meðal þeirra er tillaga 11 um endurskoðun húsaleigulaga til að bæta réttarstöðu leigjenda. Þar segir:

11. Ákvæði húsaleigulaga verði endurskoðuð til að bæta réttarstöðu leigjenda t.d. hvað varðar:

- a. Ákvörðun leigufjárhæðar í upphafi leigu og heimildir til breytinga á henni á leigutíma, óháð því hvort um ótímabundinn samning eða endurnýjun á tímabundnum samningi sé að ræða.*
- b. Lengd og uppsögn leigusamninga, þ.m.t. skilgreiningu á langtímaleigu.*
- c. Möguleg úrræði og viðurlög við brotum gegn ákvæðum húsaleigulaga.*
- d. Gæta þarf að því að breytingar á húsaleigulögum hækki ekki leiguverð eða dragi úr framboði á leigumarkaði.*

Þá lagði átakshópurinn einnig til að komi yrði á skráningu leigusamninga í opinberan gagnagrunn, sbr. tillögu 13 í skýrslu átakshópsins:

13. Áhersla verði lögð á skráningu leigusamninga í opinbera gagnagrunna og útfærðar leiðir til að hvetja aðila til að gera upplýsingar um leiguverð og lengd leigusamninga aðgengilegar, t.d. með því að binda skattaafslátt vegna langtímaleigu við skráningu í gagnagrunn.

Þá stóðu félagsmálaráðuneytið, sem þá fór með málefni leigumarkaðarins, og Íbúðalána-sjóður (nú Húsnæðis- og mannvirkjastofnun) að opnum samráðsdegi stjórnvalda um leigumarkaðinn 29. maí 2019 undir yfirskriftinni *Leigudagurinn*. Tilgangurinn var að eiga víðtækt

samráð við hagsmunaaðila um fyrirhugaða endurskoðun húsaleigulaga og fá þannig fram hugmyndir og sjónarmið allra þeirra sem létu sig varða velferð almennings á sviði húsnæðismála áður en vinna hæfist af hálfu stjórnvalda við samningu frumvarps til laga um breytingu á húsaleigulögum. Umfjöllunarefni samráðsdagsins voru einkum þau atriði sem tillaga 11 í skýrslu átakshópsins fjallar um en jafnframt var þar vikið að öðrum atriðum sem tengjast húsaleigulöggjöfinni og leigumarkaðnum almennt.

Starfshópur um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði var skipaður af forsætisráðherra í febrúar 2022 í kjölfar samtals stjórnvalda og heildarsamtaka á vinnumarkaði á vettvangi Þjóðhagsráðs og var hann skipaður fulltrúum forsætisráðuneytisins, félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins, fjármála- og efnahagsráðuneytisins, innviðaráðuneytisins, Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, Alþýðusambands Íslands, BHM, BSRB, Kennarasambands Íslands, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Samtaka atvinnulífsins. Verkefni starfshópsins var m.a. að fjalla um leiðir til að auka framboð á húsnæði til að mæta uppsafnaðri og fyrirsjáanlegri íbúðaþörf ólíkra hópa til lengri og skemmri tíma sem og aðrar leiðir til að stuðla að auknum stöðugleika á húsnæðismarkaði. Starfshópurinn skilaði niðurstöðum sínum í maí 2022 og lagði til 28 aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði. Starfshópurinn greindi m.a. stöðuna á húsnæðismarkaði en í þeirri vinnu var haft viðtækt samráð við hagaðila auk þeirra sem áttu fulltrúa í hópnum, m.a. fulltrúa ÖBÍ réttindasamtaka, Proskahjálpar, Geðhjálpar og Einhverfusamtakanna vegna húsnæðismála fatlaðs fólks, fulltrúa Landssambands eldri borgara vegna húsnæðismála eldra fólks og fulltrúa Samtaka leigjenda á Íslandi vegna leigumarkaðar. Sérstök tveggja daga vinnustofa var haldin 5.–6. apríl 2022 með fulltrúum ólíkra hagaðila um áskoranir á leigumarkaði. Jafnframt komu ýmsir hagaðilar að starfi undirhópa starfshópsins sem fjölluðu m.a. um upplýsingar um húsnæðismál. Á meðal tillagna starfshópsins var eftirfarandi tillaga 14 sem snýr að endurskoðun húsaleigulaga, svohljóðandi:

14. Ákvæði húsaleigulaga verði endurskoðuð til að tryggja jafnræði samningsaðila og aukið húsnæðisöryggi leigjenda og horft til fordæma frá löndum þar sem þroskaður leigumarkaður er við lýði. Við endurskoðun húsaleigulaga og stefnumótun á leigumarkaði verði sérstaklega horft til:

- a. Aukins húsnæðisöryggis leigjenda og að leiga verði að raunverulegum valkosti sem búsetuform.*
- b. Viðmiða um leiguverð út frá áreiðanlegum rauntímaupplýsingum.*
- c. Heimilda til breytinga á leigufjárhæð á leigutíma, óháð því hvort um ótímabundinn samning eða endurnýjun á tímabundnum samningi sé að ræða.*
- d. Aukinnar hlutdeildar fagfélaga í langtímaútleigu sem leigusala.*
- e. Ráðningarsamband verði ávallt aðskilið frá húsaleigusamningum.*
- f. Lengd og uppsögn leigusamninga, þ.m.t. skilgreiningu á langtímaleigu.*
- g. Möguleg úrræði og viðurlög við brotum gegn ákvæðum húsaleigulaga.*
- h. Úrbótataækifæra sem greind voru á vinnustofu um leigumarkað.*

Starfshópur um endurskoðun húsaleigulaga var sem fyrr greinir skipaður af innviðaráðherra í júní 2022 í kjölfar tillagna fyrrnefnds starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði frá 19. maí 2022. Starfshópnum var falið það hlutverk að endurskoða húsaleigulög, nr. 36/1994, með það að markmiði að bæta réttarstöðu og húsnæðisöryggi leigjenda. Í því skyni skyldi starfshópurinn m.a. horfa til framangreindra tillagna í skýrslu átakshóps um

aukið framboð á íbúðum og aðrar aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði sem áréttáðar voru í skýrslu starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði. Starfshópurinn var skipaður fulltrúum innviðaráðuneytis, forsætisráðuneytis, félags- og vinnumarkaðsráðuneytis, fjármála- og efnahagsráðuneytis, Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, Alþýðusambands Íslands, Samtaka atvinnulífsins og sameiginlegum fulltrúa BSRB, BHM og Kennarasambands Íslands.

Í því skyni að varpa ljósi á tækifæri til umbóta við endurskoðun húsaleigulaga sendi starfshópurinn bréf til 36 hagaðila á leigumarkaði og gaf þeim kost á að koma upplýsingum og ábendingum, sem ekki lögju þegar fyrir í fyrrnefndum skýrslum á framfæri við starfshópinn. Alls bárust starfshópnum fimm umsagnir; frá Félagsstofnun stúdenta, Heimstaden, Húseigendafélaginu, Neytendasamtökunum og Slökkviliði höfuðborgarsvæðisins. Í framhaldinu var ákveðið að senda spurningalista til ýmissa hagaðila og bjóða þeim að koma á fund starfshópsins til að gera nánar grein fyrir sjónarmiðum sínum og ábendingum. Spurningarnar voru m.a. byggðar á þeim tillögum sem settar voru fram í skýrslum átakshóps stjórnvalda um húsnæðismál frá 2019 og starfshópsins um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði frá 2022 og lutu fyrst og fremst að húsaleigulögum. Þannig var lagt upp með að fá fram upplýsingar, sjónarmið og viðhorf hagaðila til þeirra atriða sem starfshópnum var ætlað að taka mið af í sínum störfum.

Fulltrúar þrettán hagaðila komu á fund starfshópsins, nánar tiltekið frá Alþýðusambandi Íslands, Byggingafélagi námsmanna, Félagsbústöðum, Félagsstofnun stúdenta, Heimstaden, Húseigendafélaginu, Landssamtökum íslenskra stúdenta, Leigjendaaðstoð Neytendasamtakanna, Leigufélagi aldraðra, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum leigjenda og Sambandi íslenskra sveitarfélaga, VR og ÖBÍ – réttindasamtökum. Fjallað er um helstu sjónarmið hagaðila í 3. kafla, áfangaskýrslu starfshópsins frá 14. desember 2022 um *Samráð við hagaðila á leigumarkaði*.

Þá skilaði starfshópurinn tillögum sínum til ráðherra, m.a. í formi draga að frumvarpi til laga um breytingu á húsaleigulögum sem birt voru í opnu samráði í samráðsgátt stjórnvalda (mál nr. S-140/2023) hinn 19. júlí 2023 og var umsagnarfræstur veittur til og með 21. ágúst sama ár. Alls bárust 18 umsagnir um drögin að frumvarpinu, frá Alþýðusambandi Íslands, Hagstofu Íslands, Félagsbústöðum, Hagsmunasamtökum heimilanna, Heimstaden, Húseigendafélaginu, Landssamtökunum Þroskahjálp, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum leigjenda á Íslandi, Samtökum verslunar og þjónustu, velferðarsviði Reykjavíkurborgar, Viðskiptaráði Íslands, Ölmú íbúðafélagi hf., ÖBÍ – réttindasamtökum og fjórum einstaklingum. Tekið var tillit til þeirra athugasemda sem fram komu við samráðið eftir því sem unnt var. Þannig voru m.a. gerðar breytingar á frumvarpinu í ljósi athugasemda umsagnaraðila í því skyni að útvíkka heimild 4. mgr. 3. gr. a. laganna þannig að leigusala sem er lögaðili sem ekki er rekinn í hagnaðarskyni verði heimild að gera að skilyrði fyrir leigu íbúðarhúsnæðis að sérstakur húsnæðisstuðningur frá sveitarfélagi, sem leigjandi kann að eiga rétt á, séu greiddar beint til leigusala á leigutíma, líkt og gildir um húsnæðisbætur. Jafnframt voru gerðar breytingar í því skyni að leigufélög hafi heimild til að dreifa verulegum hækkunum á rekstrar- og eignasafni sínu á íbúðirnar í stað þess að hækka leigu einstakra íbúða innan eignasafnsins. Þá voru enn fremur gerðar breytingar á frumvarpinu þess efnis að leigufélög sem ekki eru rekin í hagnaðarskyni hafi heimild til hækkunar á leigufjárhæð til að jafna leigufjárhæð milli sambærilegs húsnæðis innan eignasafnsins, óháð staðsetningu, með það að markmiði að stuðla að fjölbreyttri samsetningu íbúa og félagslegri blöndun.

6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið að lögum verður sett skýrara regluverk um ákvörðun leigufjárhæðar jafnt á samningstíma sem á milli samninga, sem ætlað er að stuðla að auknum fyrirsjáanleika um leiguverð. Jafnframt verður settur skýrari rammi um forgangsrétt leigjenda til áframhaldandi leigu húsnæðis að loknum leigutíma ótímabundinna samninga sem og um uppsögn ótímabundinna leigusamninga í því skyni að stuðla að langtímaleigu og auknu húsnæðisöryggi. Með því verður stuðlað að auknu húsnæðisöryggi leigjenda.

Þá er lagt til að komið verði á almennri skráningarskyldu vegna leigusamninga í opinberan gagnagrunn stjórnvalda, svokallaða leiguskrá húsnæðisgrunns Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar. Unnt verði að nota upplýsingar úr leiguskránni um markaðsleigu og fleiri þætti við ákvörðun leigufjárhæðar. Opinber skráning leigusamninga mun stórefla greiningar á leigumarkaðinum en það mun m.a. auðvelda markvissa ákvarðanatöku hins opinbera í stefnumótun á sviði húsnæðismála og við beitingu húsnæðisúrræða á leigumarkaði, svo sem húsnæðisbóta. Gagnkvæmur hagur leigjenda og leigusala er af skráningunni, þ.e. húsnæðisbætur til leigjenda og skattaívilnun til leigusala. Er það gert til að koma í veg fyrir að hagsmunir aðila verði jafnaðir í leigu gegn því að skráningu sé sleppt. Jafnframt leiðir slíkt til þess að þær upplýsingar sem safnað er saman með skráningunni gefi sem raunsannasta mynd af leigumarkaðinum.

Varðandi fyrirséð áhrif sem ákvæði frumvarps þessa, verði það óbreytt að lögum, muni hafa á ríkissjóð þá er kostnaður vegna skráningar leigusamninga og birtingar upplýsinga úr leiguskrá húsnæðisgrunns, m.a. markaðsleigu, talinn verða óverulegur. Hið sama gildir um kostnað sem hlýst af því að styrkja kærufnd húsamála til að stytta málsmeðferðartíma húsaleigumála fyrir nefndinni. Í því sambandi er m.a. lagt til með frumvarpinu að ágreiningur um leigufjárhæð skuli hljóta flýtimeðferð fyrir kærufndinni og að úrskurður hennar í slíkum málum skuli liggja fyrir innan tveggja mánaða frá því að kæra barst nefndinni. Gera verður ráð fyrir að þær breytingar sem lagðar eru til með frumvarpinu muni fjölga húsaleigumálum fyrir kærufndinni, m.a. vegna kæra sem varða sanngirni leigufjárhæðar. Verði frumvarpið að lögum er gert ráð fyrir að það öðlist gildi 1. september 2024 og að kostnaði við að efla kærufnd húsamála verði mætt innan ramma á því ári. Í framhaldinu verði gert ráð fyrir fjárhagsáhrifum vegna starfa nefndarinnar í fjármálaáætlun.

Hvað varðar mat á jafnréttisáhrifum frumvarpsins var niðurstaða þess að frumvarpið sé líklegt til að hafa jákvæðari áhrif á konur en karla að því leyti sem betri upplýsingar um leigumarkaðinn, þar á meðal um leigufjárhæð, og skýrara regluverk er til þess fallið að bæta réttarstöðu leigjanda með því að stuðla að langtímaleigu og auknum fyrirsjáanleika um leiguverð og bæta stefnumótun stjórnvalda í málaflokknum og beitingu stuðningsúrræða, svo sem húsnæðisbóta. Auk þess sem konur eru líklegri en karlar til að vera á leigumarkaði samkvæmt könnun Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar er ljóst að slík markmið eru einkum til þess fallin að hafa áhrif á efnaminna fólk á leigumarkaði. Samkvæmt greiningu Hagstofu Íslands frá 2019 er algengast, af mismunandi heimilisgerðum, að heimili einstæðra foreldra með börn skorti efnisleg lífsgæði og þar eru konur í meiri hluta. Þannig virðist sem einstæðar mæður eigi erfiðara með að ná endum saman, búi jafnvel við fátækt og séu líklegri en karlar til að vera á leigumarkaði en í eigin húsnæði. Að því sögðu er rétt að halda því til haga, hvað húsnæðisbætur varðar, að barnlausir og einhleypir einstaklingar eru meira en helmingur þeirra sem fá greiddar húsnæðisbætur og er hlutfall kvenna og karla í þeim hópi nokkuð jafnt, þótt konur séu aftur á móti í miklum meiri hluta viðtakenda húsnæðisbóta í hópi einstæðra foreldra.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 4. mgr. 3. gr. a húsaleigulaga er kveðið á um að þegar leigusali er lögaðili sem ekki er rekinn í hagnaðarskyni sé honum heimilt að gera að skilyrði fyrir leigu íbúðarhúsnæðis að húsnæðisbætur, sem leigjandi kann að eiga rétt á, séu greiddar beint til leigusala á leigutíma. Um þetta segir í skýringum við ákvæðið að samkvæmt lögum um húsnæðisbætur sé heimilt að greiða húsnæðisbætur til leigusala samkvæmt skriflegri beiðni leigjanda. Er því gert ráð fyrir að setji leigusali slíkt skilyrði sendi leigjandi skriflega beiðni til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, sem fer með framkvæmd laga um húsnæðisbætur, þar sem farið sé fram á að húsnæðisbætur verði greiddar beint til leigusala. Í þessu sambandi hafi verið litið til þess að um er að ræða leigusala sem ekki eru reknir í hagnaðarskyni og leigja íbúðarhúsnæði til afmarkaðs hóps leigjenda en þau rök hafa verið færð fram að þessi tilhögun dragi úr líkum á vanskilum á leigugreiðslum sem aftur leiði til þess að unnt sé að bjóða lægra leiguverð. Aftur á móti yrði ekki fram hjá því litið að húsnæðisbætur fela í sér opinberan stuðning til að lækka húsnæðiskostnað leigjenda og eru ætlaðar leigjendum. Þó hefði verið talið mikilvægara að þessir tilteknu leigusalar gætu haldið leiguverði eins lágu og frekast er kostur í ljósi þess að þeir leigðu íbúðarhúsnæði til einstaklinga og fjölskyldna sem oftast en ekki eru tekjulágar.

Með sömu rökum er lagt til að heimild umræddra leigusala verði útvíkkuð þannig að þeim verði framvegis einnig heimilt að gera að skilyrði fyrir leigu húsnæðis að sérstakur húsnæðisstuðningur frá sveitarfélagi, sem leigjandi kann að eiga rétt á, verði greiddur beint til leigusala á leigutíma. Með því er ætlunin að veita fullnægjandi lagastoð fyrir slíkri framkvæmd í samræmi við niðurstöðu úrskurðar kærunefndar húsamála, sem staðfest var með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-3782/2022.

Um 2. gr.

Lögð er til breyting á 5. gr. laganna þess efnis að skráningarskylda leigusamninga í leiguskrá húsnæðisgrunns Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar taki framvegis til allra leigusala, sem leigja íbúðarhúsnæði eða annað húsnæði til íbúðar, en ekki eingöngu til leigusala sem hafa atvinnu af útleigu íbúðarhúsnæðis samkvæmt lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003, eins og nú er kveðið á um í lögnum. Samhliða verði heimildir Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar til að leggja á stjórnvaldssektir vegna brota gegn þeim skyldum útvíkkaðar þannig að þær nái með sama hætti til allra leigusala sem leigja út íbúðarhúsnæði eða annað húsnæði til íbúðar.

Líkt og nánar er rakið er í kafla 2, *Tílefni og nauðsyn lagasetningar*, er nauðsynlegt að lögfasta almenna skráningarskyldu leigusala á leigusamningum og breytingum á leigufjárhæð, sem og skyldu til afskráningar samninga við lok leigusamnings, til að tryggja heildstæðar og áreiðanlegar upplýsingar um leigumarkaðinn, ekki síst um markaðsleigu húsnæðis eftir staðsetningu og fleiri breytum. Með því að takmarka skráningarskyldu við leigusala sem hafa atvinnu af útleigu íbúðarhúsnæðis í skilningi tekjuskattslaga fást einungis takmarkaðar upplýsingar úr leiguskrá húsnæðisgrunns Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar sem þó eru nauðsynlegar við ákvörðun leigufjárhæðar skv. 37. gr. húsaleigulaga. Áreiðanlegar upplýsingar um markaðsleigu hér á landi sem eru byggðar á heildstæðum upplýsingum um allan leigumarkaðinn eru grundvallarforsenda þess að unnt verði að framkvæma þær breytingar á húsaleigulögum sem lagðar eru til með frumvarpi þessu að því er varðar skýrara regluverk til að stuðla að auknum fyrirsjáanleika um leiguverð. Í því sambandi lagði starfshópurinn áherslu á að við framsetningu upplýsinga um markaðsleigu úr leiguskrá húsnæðisgrunns Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar yrði þess gætt að leigusamningar um félagslegt húsnæði og leigusamningar á milli tengdra aðila valdi ekki skekkju við útreikning markaðsleigu.

Þótt sú takmarkaða skráningarskylda leigusamninga sem lögfest var 1. janúar 2023 með lögum nr. 121/2022, um breytingu á húsaleigulögum, sé ekki enn að fullu komin til framkvæmda er engu að síður er ljóst að á grundvelli hennar munu ekki fást nauðsynlegar upplýsingar um leigumarkaðinn í heild sinni heldur aðeins um hluta markaðarins. Því er nauðsynlegt að útvíkka skráningarskyldu leigusamninga þannig að hún taki til allra samninga um leigu íbúðarhúsnæðis eða annars húsnæðis sem leigt er til íbúðar, óháð því hvort leigusali hefur atvinnu af leigustarfseminni eða ekki. Er því lagt til að skráningarskylda leigusamninga verði færð í það horf sem upphaflega var gert ráð fyrir í frumvarpi til laga um breytingu á húsaleigulögum, nr. 36/1994 (þskj. 273, 272. mál á 153. löggjafarþingi), sem varð að lögum nr. 121/2022. Afleiddar skyldur um skráningu breytinga á leigufjárhæð og afskráningu leigusamninga nái til allra leigusala, sem og sektarheimildir Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar vegna brota gegn þeim skyldum. Vísast að öðru leyti til ítarlegrar umfjöllunar um tilefni og nauðsyn þessara breytinga í greinargerð.

Loks er lagt til að hugtakið „leiguskrá húsnæðisgrunns Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar“ verði notað í stað hugtaksins „húsnæðisgrunnur Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar“ þar sem það þykir lýsa betur þeim gagnagrunni sem um ræðir. Greinin þarfnast að öðru leyti ekki nánari skýringa.

Um 3. gr.

Lögð er til breyting á 6. gr. laganna en þar eru tilgreind ýmis atriði sem fram skulu koma í leigusamningi. Lagt er til að tekið verði fram að auk upplýsinga um forgangsrétt leigjanda skv. X. kafla laganna skuli koma fram í leigusamningi hvaða tímafrestitir gildi um forgangsréttinn ef um tímabundinn leigusamning er að ræða. Mikilvægt þykir að þessar upplýsingar séu tilgreindar sérstaklega í slíkum leigusamningi þannig að aðilar hans séu vel upplýstir allt frá upphafi samningssambands um þýðingu forgangsréttarins og þá fresti sem um hann gilda. Vísast í þessu sambandi til nánari skýringa við 10. og 11. gr. frumvarpsins þar sem m.a. er fjallað um tímafrestita.

Um 4. gr.

Lagt er til að ný málsgrein bætist við 13. gr. laganna sem m.a. fjallar um rafræn samskipti á milli aðila leigusamnings. Lagt er til að tekið verði fram að undirritun í skilningi laganna geti m.a. farið fram með rafrænni undirskrift. Er það mikilvægt í því skyni að styðja við gerð rafrænna leigusamninga í gegnum leiguskrá Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar en gert er ráð fyrir að aðilar leigusamnings geti þar fyllt út leigusamning á stöðluðu rafrænu formi á „Mínum síðum“ og undirritað hann með rafrænni undirskrift. Rafræn undirskrift fer fram með rafrænum skilríkjum og er þá átt við vottorð á rafrænu formi sem vistað er á símkorti, debetkorti, sérstökum einkaskilríkjum eða á minnislykli, sem tengir sannprófunargögn við vottorðshafa og staðfestir hver hann er.

Um 5. og 6. gr.

Í IV. kafla laganna er fjallað um viðhald leiguhúsnæðis. Þar er í 21. gr. laganna m.a. kveðið á um að viðgerðar- og viðhaldsvinnu skuli leigusali láta vinna fljótt og vel og svo að sem minnstri röskun valdi fyrir leigjanda. Jafnframt er kveðið á um rétt leigjanda til afsláttar, bóta eða annarra viðbragða í tilvikum þar sem viðgerðar- eða viðhaldsvinna á vegum leigusala leiðir til verulega skertra afnota eða afnotamissis að mati úttektaaðila, sbr. XIV. kafla. Rétt þykir að umrædd ákvæði nái einnig til framkvæmda vegna endurbóta og er því lagt til að

breytingar verði gerðar á ákvæðunum í þá veru. Til samræmis er lagt til að fyrirsögn kaflans verði „Framkvæmdir á leiguhúsnæði“ í stað „Viðhald leiguhúsnæðis“.

Um 7. gr.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á húsaleigulögum sem hafa það að markmiði að auka fyrirsjáanleika um leiguverð með því að setja skýrari ramma um ákvörðun leigufjárhæðar, hvort heldur sem er í upphafi, við breytingar á leigufjárhæð á samningstíma eða við endurnýjun eða framlengingu leigusamnings, svo sem á grundvelli forgangsréttar leigjanda skv. X. kafla laganna.

Í 1. mgr. 37. gr. laganna er að finna þá grundvallarreglu húsaleigulaga og leiguréttar hér á landi að samningsfrelsi ríki um ákvörðun leigufjárhæðar í upphafi, sem og hvort og þá með hvaða hætti hún skuli breytast á leigutímanum. Leigufjárhæð skal þó vera sanngjörn og eðlileg í garð beggja aðila, eins og tekið er fram í 2. másl. 1. mgr. 37. gr. laganna, með hliðsjón af þeim þáttum sem tilgreindir eru í 2. mgr. sömu greinar. Þar kemur fram að við mat á því hvort leigufjárhæð sé sanngjörn og eðlileg í skilningi laganna sé meginviðmiðið markaðsleiga sambærilegs húsnæðis þótt einnig beri að líta til ýmissa fleiri þátta sem varða staðhætti, atvik og ástand á leigumarkaði. Eins og nánar er fjallað um í skýringum við 2. gr. og í kaflanum *Tilfni og nauðsyn lagasetningar* hefur frumvarpið af þessari ástæðu það m.a. að markmiði að tryggja að fyrir liggi áreiðanlegar upplýsingar um markaðsleigu sambærilegs húsnæðis.

Í 3. mgr. 37. gr. laganna er tekið fram að tilgreina skuli fjárhæð húsaleigu í leigusamningi og hvort og þá með hvaða hætti hún skuli breytast á leigutímanum. Lagt er til að við þessa málsgrein bætist ákvæði þess efnis að ef um tímabundinn leigusamning er að ræða til 12 mánaða eða skemmri tíma verði þó ekki heimilt að semja um að leigufjárhæð taki breytingum á samningstímanum, sbr. b-lið 7. gr. frumvarpsins. Breytingin hefur það að markmiði að hvetja leigusala til að gera frekar ótímabundna leigusamninga en tímabundna þegar aðstæður leyfa. Jafnframt þykir eðlilegt að leiguverð sé fast þegar samningar eru gerðir til svo skamms tíma og taki þannig ekki breytingum á samningstíma, svo sem í samræmi við þróun vísitölu neysluverðs. Leigusala er þó heimilt að taka mið af vaxta- og verðbólguhorfum við ákvörðun leigufjárhæðarinnar, sbr. 2. mgr. 37. gr. laganna.

Lagt er til grundvallar að þegar um er að ræða leigu íbúðarhúsnæðis á áfangahæð eða leigu íbúðarhúsnæðis til námsmanna á vegum lögaðila sem ekki er rekinn í hagnaðarskyni og hefur þjónustu við námsmenn að meginmarkmiði sé heimilt, vegna sérstaks eðlis og tilgangs starfseminnar, að víkja frá umræddu ákvæði með samningi á grundvelli 3. mgr. 2. gr. húsaleigulaga. Ljóst er að sú starfsemi sem um ræðir í þeim tilvikum getur verið þess eðlis að ekki komi annað til greina en að gera tímabundna samninga til skamms tíma auk þess sem mikilvægt er að umræddir aðilar geti hagað samningum sínum þannig að leigufjárhæð þróist í samræmi við fjármagnskostnað félagsins til að unnt sé að halda leiguverði eins og lágu og kostur er á hverjum tíma.

Í þessu sambandi er með c-lið 7. gr. frumvarpsins lagt til 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 og þá hvernig og hvenær leigufjárhæð skuli breytast á leigutímanum, nema aðstæður séu með þeim hætti sem greinir í 37. gr. a – 37. gr. c. Vísast í því sambandi til nánari umfjöllunar um 8. gr. frumvarpsins.

Einnig er með c-lið 7. gr. frumvarpsins lagt til ný málsgrein, bætist við 37. gr. laganna, þar sem tekið verði fram að um ákvörðun leigufjárhæðar við endurnýjun, eða framlengingu

leigusamnings á grundvelli forgangsréttar leigjanda til áframhaldandi leigu húsnæðis að leigutíma loknum, fari skv. 1. mgr. 53. gr. laganna.

Þá er lagt til að heimildir til að semja um breytingar á leigufjárhæð síðar á leigutíma takmarkist við þær heimildir sem lagt er til að bætist við lögin sem 37. gr. a og 37. gr. b. Vísast í því sambandi til nánari skýringa við 8 gr. frumvarpsins.

Loks er með d-lið 7. gr. frumvarpsins lagt til að breytingar verði gerðar á lokamálsgrein 37. gr. til samræmis við þær breytingar sem lagðar eru til á lögnum með 2. gr. frumvarpsins. Þannig taki skylda til að skrá fjárhæð húsaleigu og breytingar á henni í leiguskrá húsnæðisgrunnns Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar framvegis til allra leigusala sem leigja út íbúðarhúsnæði eða annað húsnæði til íbúðar í stað eingöngu leigusala sem hafa atvinnu af útleigu íbúðarhúsnæðis samkvæmt lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003. Vísast í því sambandi til nánari skýringa við 2. gr. frumvarpsins sem og til kaflans *Tílefni og nauðsyn lagasetningar*. Jafnframt verði hugtakið „leiguskrá húsnæðisgrunnns Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar“ notað í stað hugtaksins „húsnæðisgrunnur Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar“ þar sem það þykir lýsa betur þeim gagnagrunni sem um ræðir auk þess sem það heiti hefur verið notað um gagnagrunninn í framkvæmd.

Um 8. gr.

Frumvarpið hefur það að meginmarkmiði að auka húsnæðisöryggi og bæta réttarstöðu leigjenda með tilliti til langtímaleigu og fyrirsjáanleika um leiguverð. Í því sambandi eru lagðar til breytingar á húsaleigulögum í þá veru að leigjandi sem standi við samningsskyldur sínar gagnvart leigusala eigi almennt rétt á langtímaleigu húsnæðisins, annaðhvort á grundvelli ótímabundins samnings eða forgangsréttar leigjanda til áframhaldandi leigu húsnæðis að loknum leigutíma tímabundins leigusamnings skv. X. kafla, nema aðstæður séu þannig að því verði ekki við komið. Vísast í því sambandi til nánari skýringa við 9.–15. gr. frumvarpsins. Til að svo megi verða þarf að tryggja að leigusali hafi sanngjarnar og eðlilegar heimildir til að fara fram á breytingar á leigufjárhæð síðar á samningstíma þegar aðstæður breytast og kalla á endurskoðun leigufjárhæðar. Séu slíkar heimildir ekki fyrir hendi er verulega dregið úr hvata leigusala til að gera ótímabundna leigusamninga enda ljóst að erfitt getur verið að sjá fyrir breyttar aðstæður á löngum leigutíma. Jafnframt í ljósi þess að ekki verða gerðar breytingar á leigufjárhæð síðar á leigutíma án samþykkis leigjanda. Mikilvægt er að skýr rammi verði settur um hvernig unnt verði að fara fram á slíkar breytingar á leigutíma til að tryggja hagsmuni beggja samningsaðila. Þá verður með sama hætti að telja eðlilegt að leigjandi jafnt sem leigusali hafi sjálfstæða heimild til að fara fram á endurskoðun leigufjárhæðar vegna breyttra aðstæðna þegar telja verður að leigufjárhæðin endurspegli ekki lengur markaðsleigu sambærilegs húsnæðis að teknu tilliti til annarra þátta skv. 2. mgr. 37. gr. laganna.

Rétt þykir að takmarka slíkar heimildir við lengri samninga og er því lagt til að þær nái eingöngu til ótímabundinna samninga og tímabundinna samninga sem gerðir hafa verið til lengri tíma en 12 mánaða. Í því sambandi verði horft til gildistíma viðkomandi samnings, eftir atvikum að teknu tilliti til framlenginga á leigusamningi, en ekki til samanlagðs leigutíma fleiri samninga ef leigusamningur hefur verið endurnýjaður, svo sem á grundvelli forgangsréttar leigjanda skv. X. kafla. Auk þess er lagt til að eingöngu komi til álita að fara fram á breytingu leigufjárhæðar á grundvelli þeirra heimilda að 12 mánuðum liðnum frá gildistöku leigusamningsins. Breyting leigufjárhæðar geti þannig í fyrsta lagi tekið gildi að 15 mánuðum liðnum frá gildistöku samningsins.

Þannig er í fyrsta lagi lagt til, sbr. a-lið 8. gr. frumvarpsins, að kveðið verði á um í nýrri 37. gr. a að aðilum sé heimilt að semja um að leigufjárhæð taki breytingum á leigutíma vegna

verulegrar hækkunar á reksturskostnaði leigusala af húsnæðinu eða, sé leigusali lögaðili sem í atvinnuskyni leigir út húsnæði, vegna verulegrar hækkunar á rekstrarkostnaði á heildarsafni slíks húsnæðis í hans eigu. Slík hækkun komi til viðbótar við reglubundnar hækkunir leigufjárhæðar hafi verið samið um þær í upphafi við gerð leigusamnings. Hækkun á þessum grundvelli getur sem dæmi komið til vegna verulegrar hækkunar á reksturskostnaði sem tengist fjármagnskostnaði leigusala af áhvílandi láni á húsnæðinu. Í slíkum tilvikum verður þó að leggja til grundvallar að hækkun reksturskostnaðar stafi af ytri aðstæðum. Væri leigusala sem dæmi því ekki heimilt að fara fram á hækkun leigufjárhæðar vegna hækkunar á greiðsluþyrði hans af áhvílandi láni ef hækkunin er tilkomin vegna breytinga á láninu sem hann hafði sjálfur frumkvæði að, svo sem vegna skilmálabreytingar um styttingu lánstíma. Enn fremur tekur heimildin aðeins til hækkunar vegna kostnaðar sem leigusali hefur af rekstri húsnæðisins og kæmi því ekki til álita að hækka leigufjárhæð á umræddum grundvelli að því marki sem leigjandi ber þegar reksturskostnaðinn, sbr. 23. gr. a og 23. gr. b húsaleigulaga.

Einnig kæmi hækkun húsaleigu á grundvelli 37. gr. a til greina vegna verulegrar hækkunar á reksturskostnaði sökum viðhalds, endurbóta eða breytinga á húsnæðinu enda mikilvægt að með þeim breytingum sem lagðar eru til með frumvarpinu, í því skyni að setja skýrari ramma um ákvörðun leigufjárhæðar, verði ekki dregið úr hvata til fjárfestingar í húsnæði. Þar sem almennt er lagt til grundvallar að leigusali beri kostnað af viðhaldi húsnæðisins, nema um annað hafi verið samið, verður að gera þá kröfu að leigusali taki mið af viðhaldskostnaði við ákvörðun leiguverðs. Því komi almennt ekki til greina að byggja á umræddri heimild til hækkunar á leigufjárhæð til að standa straum af kostnaði vegna reglubundins viðhalds nema að því marki sem kostnaður vegna þess veldur verulegri hækkun á reksturskostnaði leigusala af húsnæðinu eða eignasafni leigufélags og ekki er þegar gert ráð fyrir slíkum viðhaldskostnaði í leiguverði. Ekki er gert ráð fyrir að unnt verði að hækka leigufjárhæð að fullu sem nemur kostnaðaraukningunni heldur skuli hækkunin vera sem sanngjörmust og eðlilegust. Meðal annars skal hafa hliðsjón af því hvort kostnaðurinn hljóti af atriðum sem auka nota- og verðgildi hins leigða fyrir leigjandann eða leigusalann eingöngu eða gera húsnæðið öruggara eða heilnæmara en einnig skal hafa hliðsjón af líftíma framkvæmdar og öðrum þáttum málsins, eftir því sem við getur átt. Þó er, sem fyrr greinir, gert ráð fyrir að leigufélög geti dreift rekstrarkostnaði á heildareignasafn sitt svo jafnvægi ríki í rekstri og við ákvörðun leigufjárhæðar sambærilegra eigna.

Gert er ráð fyrir að leigusali fari fram á hækkun leigufjárhæðar skriflega og með sannanlegum hætti a.m.k. þremur mánuðum áður en fyrirhugað er að hún taki gildi. Leigjandi skuli þá innan mánaðar tilkynna leigusala hvort hann fallist á hækkun leigufjárhæðarinnar, vísa ágreiningnum til kærunefndar húsamála, telji hann ekki forsendur til þeirrar hækkunar sem farið er fram á, eða segja upp leigusamningnum. Að öðrum kosti telst leigjandi una hækkuninni og er þá kominn á bindandi samningur um breytingu leigufjárhæðarinnar. Lagt er til grundvallar að hækkun leigufjárhæðar taki þannig gildi á þeim degi sem tilkynnt hefur verið um nema leigjandi hafi sagt upp leigusamningnum en í þeim tilvikum komi hækkunin ekki til framkvæmda á samningstímanum. Hafi bindandi samningur komist á um breytingu leigufjárhæðar er eftir sem áður gert ráð fyrir að leigjandi hafi þriggja mánaða frest frá því að breyting á leigufjárhæð tók gildi til að bera hana undir kærunefnd húsamála, sbr. 2. mgr. 85. gr. laganna. Þar segir að ágreining um fjárhæð húsaleigu skuli vísa til kærunefndar húsamála innan þriggja mánaða frá gildistöku leigusamnings eða samkomulags sem gert er síðar á leigutíma um breytingu á leigufjárhæð. Komist kærunefnd húsamála að þeirri niðurstöðu að

hækkun hafi verið umfram það sem efni hafi staðið til eignist leigjandi endurkröfurétt á hendur leigusala vegna þess sem ofgreitt hefur verið, sbr. 3. mgr. 85. gr. laganna, og er þannig heimilt að draga það sem ofgreitt hefur verið frá síðari leigugreiðslum. Úrskurðir kærunefndarinnar eru bindandi og sæta ekki kæru til æðra stjórnvalds en málsaðilum er heimilt að bera úrskurði nefndarinnar undir dómstóla innan átta vikna frá því að úrskurður var kveðinn upp og frestast þá réttaráhrif hans uns dómur fellur, sbr. 7. mgr. 85. gr. laganna. Jafnframt eru úrskurðir kærunefndar húsamála aðfararhæfir án undangengins dóms, sbr. 9. mgr. sömu greinar.

Í tilkynningu til leigjanda skal leigusali gera grein fyrir hvenær hækkunin taki gildi og ástæðu hennar og skulu henni fylgja viðeigandi gögn til staðfestingar, eftir því sem við á. Lagt er til grundvallar að nota skuli stöðluð tilkynningareyðublöð Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar um hækkun leigufjárhæðar og er stofnuninni heimilt að synja um skráningu á breytingu leigufjárhæðar hafi þess ekki verið gætt og tilkynning tekur ekki til þeirra atriða sem henni ber skv. 3. mgr. 37. gr. a. Vísast í því sambandi einnig til 4. másl. 4. mgr. 37. gr. laganna, sem verður 6. mgr. þeirrar greinar verði frumvarpið að lögum, en þar segir að hafi hækkun leigufjárhæðar ekki verið skráð í húsnæðisgrunn geti leigjandi hafnað því að greiða þann hluta leigufjárhæðar sem nemur hækkuninni þar til úr skráningunni hefur verið bætt.

Gert er ráð fyrir að samkomulag um breytingu leigufjárhæðar skuli gert skriflega og undirritað af aðilum leigusamningsins, sbr. 1. mgr. 8. gr., og skuli breytingin jafnframt skráð í leiguskrá húsnæðisgrunns Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, sbr. 6. mgr. 37. gr. laganna. Sem fyrr greinir er þó litið svo á að bindandi samkomulag um breytingu leigufjárhæðar hafi komist á hafi leigjandi ekki brugðist við tilkynningu leigusala um hækkunina innan lögmælt frests en þá ber leigusala engu að síður að skrá slíka breytingu í leiguskrá.

Í öðru lagi er lagt til að lögfest verði ný grein, 37. gr. b, sbr. b-lið 8. gr. frumvarpsins, þar sem kveðið verði á um að aðili leigusamnings, hvort heldur sem er leigjandi eða leigusali, geti þegar meira en 12 mánuðir eru liðnir frá gildistöku leigusamningsins farið fram á leiðréttingu leigufjárhæðar að markaðsleigu, að teknu tilliti til þeirra þátta sem greinir í 2. mgr. 37. gr. laganna, telji viðkomandi að umsamin leigufjárhæð sé lægri eða hærri en markaðsleiga sambærilegs húsnæðis að teknu tilliti til þeirra þátta. Leiðrétting á leigufjárhæð á grundvelli þessarar heimildar þarf þó ekki að fela í sér að hún sé hækkuð að fullu að áætlaðri markaðsleigu sambærilegs húsnæðis að teknu tilliti til þeirra atriða sem greinir í 2. mgr. 37. gr. laganna og getur leigufjárhæðin því áfram verið lægri en sem nemur markaðsleigu sambærilegs húsnæðis að teknu tilliti til umræddra atriða. Lagt er til grundvallar að nota skuli stöðluð tilkynningareyðublöð Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar um breytingu leigufjárhæðar. Ekki er þó gert ráð fyrir að stofnunin geti synjað um skráningu leigufjárhæðar hafi þess ekki verið gætt enda gerir ákvæðið ráð fyrir að samningsaðilar nái samkomulagi um leiðréttingu leigufjárhæðarinnar eða vísi ágreiningi um hana til kærunefndar húsamála svo fljótt sem verða má. Breyting leigufjárhæðar tekur þannig ekki gildi fyrr en samkomulag hefur náðst um hana milli samningsaðilanna eða úrskurður kærunefndarinnar liggur fyrir. Sem fyrr hefur aðili þriggja mánaða frest frá því að samkomulag telst komið á um breytingu leigufjárhæðar til að bera sanngirni leigufjárhæðar undir kærunefnd húsamála. Samkomulag um breytingu leigufjárhæðar skal gert skriflega og undirritað af aðilum leigusamningsins í samræmi við 1. mgr. 8. gr. laganna. Breyting leigufjárhæðar skal jafnframt skráð í leiguskrá húsnæðisgrunns en hafi það ekki verið gert getur leigjandi hafnað því að greiða þann hluta leigufjárhæðar sem nemur hækkuninni þar til úr skráningunni hefur verið bætt, sbr. 4. mgr. 37. gr. laganna.

Í þriðja lagi er lagt til að með nýrri 37. gr. c, sbr. c-lið 8. gr. frumvarpsins, verði kveðið á um að leigusali, sem er lögaðili sem ekki er rekinn í hagnaðarskyni, geti farið fram á hækkun leigufjárhæðar þegar meira en 12 mánuðir eru liðnir frá gildistöku samningsins, til að jafna

leigufjárhæð milli sambærilegs húsnæðis, óháð staðsetningu, í eignasafni hans í því skyni að stuðla að fjölbreyttri samsetningu íbúa og félagslegri blöndun. Hefur leiðrétting á leigufjárhæð innan eignsafns í þeim tilgangi til að mynda tíðkast hjá Félagsbústöðum sem reka félagslegt húsnæði á vegum Reykjavíkurborgar. Í því sambandi gæti leigusali samhliða lækkað leigufjárhæð annars sambærilegs húsnæðis á móti. Gert er ráð fyrir að um tilkynningu og fyrirkomulag við breytingu á leigufjárhæð, sé um hækkun að ræða, gildi sama fyrirkomulag og þegar um er að ræða tilkynningu um hækkun leigufjárhæðar vegna verulegrar hækkunar á reksturskostnaði sem lýst er hér að framan.

Um 9. gr.

Lagðar eru til breytingar á X. kafla um forgangsrétt leigjenda með það að markmiði að stuðla að auknu húsnæðisöryggi leigjenda en bent hefur verið á að styrkja þurfi ákvæði húsaleigulaga um forgangsréttinn. Vísast í því sambandi til nánari umfjöllunar í kafla 2.2.3 *Stuðlað að langtímaleigu* og skýringa við 10.–12 gr. Forgangsréttur leigjenda er skilgreindur í 1. mgr. 51. gr. laganna en þar segir að leigjandi íbúðarhúsnæðis skuli að umsömdum leigutíma loknum hafa forgangsrétt til leigu þess svo fremi sem húsnæðið sé falt til áframhaldandi leigu í a.m.k. eitt ár. Þá eru í 2. mgr. sömu greinar talin upp þau tilvik þar sem forgangsréttur leigjenda gildir ekki, svo sem ef leigusali tekur húsnæðið til eigin nota, hyggst ráðstafa því til skyldmenna sinna eða selja húsnæðið að leigutíma loknum. Rétt er að taka fram í þessu sambandi að lagt er til grundvallar að unnt sé að nýta forgangsrétt í hvert sinn sem tímabundnum leigusamningi er sagt upp, sé það gert oftast en einu sinni. Ekki er því um að ræða rétt sem eingöngu verður byggt á einu sinni í lögskiptum milli sömu samningsaðila.

Í ljósi þeirra breytinga sem lagðar eru til með 14. gr. frumvarpsins, þar sem lagt er til að lögfest verði ný grein um rétt til áframhaldandi leigu húsnæðis á grundvelli ótímabundinna leigusamninga, er lagt til að tekið verði fram í 51. gr. laganna, sbr. a-lið 9. gr. frumvarpsins, að forgangsréttur leigjenda taki aðeins til tímabundinna leigusamninga. Í því sambandi var jafnframt horft til þess að það að forgangsréttur leigjenda taki til ótímabundinna leigusamninga hafi í reynd þau réttaráhrif að slíkum leigusamböndum verði ekki slitið nema við aðstæður sem girða fyrir forgangsréttinn skv. 2. mgr. 51. gr. laganna. Þannig er leigusala heimilt að segja upp ótímabundnum leigusamningi en leigjandinn getur þá virkjað forgangsrétt sinn til áframhaldandi leigu húsnæðisins, að því gefnu að það sé áfram falt til leigu í a.m.k. eitt ár, nema einhverjar þær aðstæður sem girða fyrir forgangsréttinn og tilgreindar eru í 2. mgr. séu uppi. Séu þær aðstæður aftur á móti ekki fyrir hendi verður leigusambandi við umræddan leigjanda ekki slitið heldur hefur hann rétt til áframhaldandi leigu húsnæðisins, þrátt fyrir uppsögnina, á grundvelli forgangsréttarins.

Bent hefur verið á að þessi framsetning á rétti leigjenda til áframhaldandi leigu, þegar um er að ræða ótímabundna leigusamninga, sé ekki nægilega gagnsæ, auk þess sem ákvæði X. kafla beri ekki skýrt með sér að þeim sé ætlað að taka til ótímabundinna leigusamninga. Þó komi fram í skýringum frumvarps til húsaleigulaga í umfjöllun um X. kafla að með því hafi m.a. verið lögð til sú grundvallarbreyting frá eldri lögum að forgangsréttur leigjenda yrði aukinn að því leyti að hann gildi framvegis einnig um ótímabundna samninga en ekki eingöngu tímabundna.

Í ljósi framangreinds þykir betur fara á því að kveða á um rétt leigjanda til áframhaldandi leigu húsnæðis á grundvelli ótímabundins leigusamnings með þeim skýra hætti sem greinir í 14. gr. frumvarpsins. Þar er lagt til að kveðið verði á um að leigusala sé heimilt að segja upp ótímabundnum leigusamningi um íbúðarhúsnæði eða annað húsnæði sem leigt er til íbúðar í nánar tilgreindum tilvikum og er þar um að ræða sömu aðstæður og tilgreindar eru í 2. mgr.

51. gr. sem girða fyrir forgangsrétt leigjenda. Vísast í því sambandi til nánari skýringa við 14. gr.

Enn fremur er lagt til með a-lið 9. gr. frumvarpsins að kveðið verði á um að forgangsréttur leigjenda taki ekki aðeins til leigu á íbúðarhúsnæði heldur jafnframt til leigu á öðru húsnæði sem leigt er til íbúðar. Hugtakið „íbúðarhúsnæði“ er skilgreint í 56. gr. laganna sem hvert það húsnæði þar sem fjölskylda getur haft venjulega heimilisaðstöðu en framvegis er gert ráð fyrir að forgangsréttur leigjenda nái einnig til þeirra sem leigja annað húsnæði til íbúðar, t.d. einstök herbergi eða atvinnuhúsnæði sem leigt er til íbúðar.

Jafnframt er með b-lið 9. gr. frumvarpsins lagt til að 1. tölul. 2. mgr. 51. gr. verði felldur brott, en þar kemur fram að forgangsréttur leigjanda til áframhaldandi leigu húsnæðis gildi ekki ef um einstaklingsherbergi er að ræða. Þykja þær aðstæður einar og sér ekki réttlæta að leigjandi hafi ekki forgangsrétt til áframhaldandi leigu húsnæðis að umsömdum leigutíma loknum. Hafi aftur á móti komið upp samskiptavandi leigjanda einstaks herbergis við aðra leigjendur, til að mynda þegar íbúð er leigð fleiri en einum leigjanda þannig að hver um sig hafi á leigu herbergi með aðgengi að sameiginlegri aðstöðu, sem verður til þess að leigusali vilji ekki endurnýja við hann leigusamninginn að leigutíma loknum, gæti komið til skoðunar hvort ákvæði 10. eða 11. tölul. 2. mgr. 51. gr. ættu við þannig að forgangsréttur gildi ekki. Þar segir að forgangsréttur leigjanda gildi ekki hafi leigjandi sýnt af sér slíka háttsemi að eðlilegt megi telja að leigusali vilji ekki leigja honum áfram eða veigamiklar aðstæður að öðru leyti mæli gegn forgangsrétti hans, sbr. 10. tölul., eða sanngjarnt mat á hagsmunum beggja aðila og aðstæðum öllum mæli gegn forgangsréttinum, sbr. 11. tölul.

Þá eru enn fremur lagðar til breytingar á 3. tölul. 2. mgr., sbr. c-lið 9. gr. frumvarpsins, sem kveður á um að forgangsréttur leigjanda gildi ekki ef íbúð er leigð með húsgögnum að öllu eða verulegu leyti. Lagt er til að ákvæðinu verði breytt á þann veg að forgangsréttur leigjanda gildi ekki ef hið leigða húsnæði er leigt með húsgögnum að öllu eða verulegu leyti nema um sé að ræða leigusala sem leigir út samtals þrjár eða fleiri sérgreindar íbúðir og/eða herbergi. Með því er átt við tilvik þar sem leigusali hefur gert þrjá eða fleiri leigusamninga um mismunandi húsnæði, hvort sem andlag leigusamnings er sérgreind íbúð eða herbergi. Er þá lítið svo á að um sé að ræða leigusala sem í atvinnuskyni leigir út húsnæði, hvort sem um lögaðila eða einstakling er að ræða. Í slíkum tilvikum standi ekki sömu rök til að takmarka forgangsrétt leigjenda á þeim grundvelli að húsnæðið sé leigt að öllu eða verulegu leyti með húsgögnum og þegar einstaklingar eða lögaðilar leigja út allt að tvær sérgreindar íbúðir eða herbergi, enda líklegra að þá sé um að ræða húsgögn sem hafa tilfinningalegt gildi fyrir leigusala, svo sem þegar þau tilheyra búslóð viðkomandi.

Loks er með d-lið 9. gr. frumvarpsins lagt til að gerðar verði breytingar á 8. tölul. 2. mgr. þar sem kveðið er á um að forgangsréttur leigjanda gildi ekki ef leigjandi hefur verið starfsmaður leigusala og honum hefur verið látið hið leigða húsnæði í té vegna starfsins eða í tengslum við það. Þykir rétt að starfsmaður leigusala njóti almennt forgangsréttar á meðan hann á í ráðningarsambandi við leigusala en rétturinn falli aftur á móti niður ef leigjandi lætur af störfum að eigin ósk, honum er sagt upp eða vikið úr starfi eða fyrir fram umsömdum ráðningartíma hans lýkur. Verður það að teljast sanngjarnt og eðlilegt með hliðsjón af hagsmunum beggja samningsaðila þar sem húsnæðið var látið í té vegna starfsins eða í tengslum

við það og mikilvægt að tryggja að atvinnurekendur geti takmarkað útleigu slíks húsnæðis við útleigu til starfsmanna sinna.

Um 10. gr.

Lagt er til að gerðar verði breytingar á 52. gr. sem fjallar um tilkynningarskyldu leigjanda hyggist hann nýta sér forgangsrétt sinn til áframhaldandi leigu húsnæðis að loknum leigutíma skv. 51. gr. Er þar mælt fyrir um að leigjandi íbúðarhúsnæðis hafi að umsömdum leigutíma loknum forgangsrétt til leigu þess svo fremi sem húsnæðið sé falt til áframhaldandi leigu í a.m.k. eitt ár enda sé ekki um að ræða þær aðstæður sem tilgreindar eru í 2. mgr. 51. gr., svo sem þegar leigusali hyggst taka húsnæðið til eigin nota. Í því sambandi er í 1. mgr. 52. gr. laganna mælt fyrir um að vilji leigjandi nota sér þann forgangsrétt skuli hann tilkynna leigusala það skriflega og með sannanlegum hætti a.m.k. þremur mánuðum áður en leigusamningurinn rennur út við lok uppsagnarfrests eða við lok umsamins leigutíma. Að öðrum kosti falli forgangsréttur hans niður. Þá segir í 2. mgr. 52. gr. laganna að telji leigusali að leigjandi eigi ekki forgangsrétt af þeim ástæðum sem greinir í 2. mgr. 51. gr. skuli hann innan 14 daga frá því að hann fær tilkynningu skv. 1. mgr. gera leigjanda skriflega og rökstudda grein fyrir sjónarmiðum sínum og því hverjar ástæður standi forgangsréttinum í vegi. Að öðrum kosti teljist hann una forgangsréttinum nema atvik og aðstæður séu með þeim hætti að telja verði slíka tilkynningu óþarfa, svo sem ef glöggkoma fram í uppsögn ástæður sem útiloka forgangsréttinn. Um fyrirkomulag forgangsréttar leigjanda segir í skýringum við 51. gr. húsaleigulaga að samkvæmt því sé rétturinn ekki sjálfgefinn heldur verði leigjandinn að gæta hans og hafa frumkvæðið að því að gera hann virkan.

Bent hefur verið á að framangreint fyrirkomulag geti leitt til þess að leigjendur glati forgangsrétti sínum þrátt fyrir að ekki séu fyrir hendi þær aðstæður sem valda því að forgangsréttur leigjanda gildi ekki skv. 2. mgr. 51. gr. laganna. Þannig falli forgangsréttur leigjanda niður hafi hann ekki tilkynnt um það innan lögmælt frests að hann hyggist nýta sér forgangsréttinn, þ.e. í síðasta lagi þremur mánuðum fyrir lok umsamins leigutíma. Bent hefur verið á að leigjendur séu oft hvorki meðvitaðir um forgangsrétt sinn né að þeir þurfi að beita sér sérstaklega til að virkja þann rétt. Ljóst er að upp geta komið tilvik þar sem leigjandi kann að standa í þeirri trú að hann muni fá endurnýjaðan leigusamning um húsnæðið þar sem engar þeirra aðstæðna séu fyrir hendi sem girði fyrir forgangsréttinn en þar sem viðkomandi virkji forgangsréttinn ekki innan lögmælt frests falli hann niður.

Í því skyni að bæta húsnæðisöryggi og réttarstöðu leigjenda í samræmi við markmið frumvarpsins, m.a. með það fyrir augum að stuðla að aukinni langtímaleigu, er því lagt til að breyting verði á fyrirkomulagi forgangsréttar leigjanda til að styrkja þann rétt. Þannig verði almennt gengið út frá því að leigjandi eigi forgangsrétt til áframhaldandi leigu húsnæðis við lok leigusamnings nema þær aðstæður eigi við sem tilgreindar eru í 2. mgr. 51. gr. og valda því að forgangsréttur leigjanda gildir ekki. Samhliða verði lagt til grundvallar að leigusala beri annaðhvort að leita eftir afstöðu leigjanda til þess hvort hann hyggist nýta sér forgangsréttinn eða upplýsa leigjandann tímanlega um að hann telji aðstæður vera með þeim hætti að forgangsréttur viðkomandi sé ekki fyrir hendi. Með frumvarpi þessu er þannig lagt til að framvegis hvíli ekki sérstök athafnaskylda á leigjanda til að virkja forgangsrétt sinn að öðru leyti en að svara tímanlega fyrirspurn leigusala um hvort hann vilji nýta sér forgangsréttinn. Lagt er til grundvallar að nota skuli stöðluð eyðublöð Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar í

samskiptum milli leigusala og leigjanda þar að lútandi. Með því má auðvelda samningsaðilum þau samskipti og tryggja að skilaboðum sé komið á framfæri með skýrum hætti þeirra á milli.

Þannig er lagt til, sbr. 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins, að í þeim tilvikum þar sem leigjandi á forgangsrétt skv. 51. gr. húsaleigulaga skuli leigusali leita eftir afstöðu leigjanda til þess hvort hann hyggist nýta sér réttinn. Lagt er til að það skuli gert skriflega og með sannanlegum hætti a.m.k. þremur mánuðum áður en leigusamningurinn rennur út nema atvik og aðstæður séu með þeim hætti að telja verði slíka fyrirspurn óþarfa. Á það til að mynda við ef leigjandi hefur sjálfur haft frumkvæði að lokum leigusamnings með uppsögn samningsins. Ætti það einnig við í tilvikum þar sem leigjandi á að mati leigusala ekki forgangsrétt til áframhaldandi leigu húsnæðisins, enda gert ráð fyrir öðru fyrirkomulagi í slíkum tilvikum samkvæmt ákvæðum nýrrar 52. gr. a, sbr. 11. gr. frumvarpsins. Vísast til nánari skýringa við þá grein í því sambandi.

Lagt er til í 3. málsl. 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins að ef leigusali leitar ekki eftir afstöðu leigjandans til þess hvort hann hyggist nýta sér forgangsréttinn sé leigjandi rétt að líta svo á að leigusalinn uni forgangsréttinum og hyggist endurnýja leigusamninginn um húsnæðið. Enn fremur er lagt til í 4. málsl. 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins að í þeim tilvikum þar sem um tímabundinn leigusamning er að ræða sem gerður hefur verið til skemmri tíma en þriggja mánaða skuli fyrrnefndur frestur vera 30 dagar í stað þriggja mánaða. Eftir að leigusali hefur beint fyrirspurn til leigjanda um hvort hann vilji nýta sér forgangsréttinn hafi leigjandi 30 daga frest til að bregðast við og svara fyrirspurninni, sbr. 2. mgr. 10. gr. frumvarpsins. Gert er ráð fyrir að svar leigjanda skuli vera í formi skriflegrar tilkynningar sem send er leigusala með sannanlegum hætti. Bregðist leigjandi aftur á móti ekki við beiðni leigusala innan frestsins er gert ráð fyrir að forgangsréttur hans falli niður og leigusala sé þá rétt að líta svo á að leigjandinn hyggist ekki nýta sér forgangsréttinn. Í slíkum tilvikum gæti þó komið til framlengingar leigusamnings á grundvelli 59. gr. húsaleigulaga. Þar segir að líði átta vikur frá því að leigutíma lauk samkvæmt uppsögn ótímabundins leigusamnings eða ákvæðum tímabundins leigusamnings en leigjandi haldi áfram að hagnýta hið leigða húsnæði og efna leigusamninginn framlengist samningurinn ótímabundið enda hafi leigusali ekki skorað á hann að rýma húsnæðið eftir að leigutíma var lokið. Sem fyrr greinir er samhliða lagt til að lögfest verði ný grein, 52. gr. a, sbr. 11. gr. frumvarpsins, sem taki til þeirra tilvika þar sem leigusali telur forgangsrétt leigjanda ekki vera fyrir hendi af þeim ástæðum sem greinir í 2. mgr. 51. gr. húsaleigulaga. Vísast í því sambandi til nánari skýringa við 11. gr. frumvarpsins.

Um 11. gr.

Lagt er til að lögfest verði ný grein, 52. gr. a, um þau tilvik þegar leigusali telur forgangsrétt leigjanda ekki vera fyrir hendi af þeim ástæðum sem greinir í 2. mgr. 51. gr. Um slík tilvik segir nú í 2. mgr. 52. gr. að telji leigusali að leigjandi eigi ekki forgangsrétt af þeim ástæðum sem greinir í 2. mgr. 51. gr. skuli hann innan 14 daga frá því að hann fær tilkynningu leigjanda um að hann hyggist nýta sér forgangsrétt sinn gera leigjanda skriflega og rökstudda grein fyrir sjónarmiðum sínum og því hvaða ástæður standi forgangsréttinum í vegi. Að öðrum kosti teljist hann una forgangsréttinum nema atvik og aðstæður séu með þeim hætti að telja verði slíka tilkynningu óþarfa, svo sem ef glöggk koma fram uppsögn ástæður sem útiloka forgangsréttinn.

Eins og nánar greinir í skýringum við 10. gr. frumvarpsins, um nýja 52. gr., er lagt til að gengið verði út frá því að leigjandi eigi forgangsrétt til áframhaldandi leigu húsnæðis við lok leigusamnings nema þær aðstæður eigi við sem tilgreindar eru í 2. mgr. 51. gr. og valda því að forgangsréttur leigjanda gildir ekki. Telji leigusali að einhverjar þær aðstæður eigi við sem tilgreindar eru í 2. mgr. 51. gr. skuli hann upplýsa leigjandann um að hann telji forgangsrétt

ekki vera fyrir hendi að lágmarki þremur mánuðum fyrir lok leigusamningsins en annars sé leigjanda rétt að líta svo á að leigusaliinn uni forgangsréttinum, sbr. 1. mgr. 11. gr. frumvarpsins. Þá er lagt til að í þeim tilvikum þar sem um tímabundinn leigusamning er að ræða sem gerður hefur verið til skemmri tíma en þriggja mánaða skuli fresturinn vera 30 dagar í stað þriggja mánaða.

Þá er enn fremur í 2. mgr. 11. gr. frumvarpsins lagt til að kveðið verði á um hvernig leigjandi skuli bera sig að rísi ágreiningur á milli hans og leigusala um hvort skilyrði 2. mgr. 51. gr. húsaleigulaga séu uppfyllt þannig að hann eigi ekki forgangsrétt til áframhaldandi leigu húsnæðisins að samningstíma loknum. Þannig er lagt til að leigjandi hafi 30 daga til að andmæla afstöðu leigusalans telji hann að ekki séu fyrir hendi þær aðstæður sem girða fyrir forgangsrétt hans. Telji leigusali, þrátt fyrir fram komin andmæli leigjanda, að leigjandinn eigi ekki forgangsrétt til áframhaldandi leigu húsnæðisins er lagt til að leigusali skuli vísa ágreiningnum til kærufndar húsamála innan 30 daga, sbr. 3. mgr. 11. gr. frumvarpsins. Annars teljist hann fallast á andmæli leigjanda og una forgangsréttinum.

Með 4. mgr. 11. gr. frumvarpsins er lagt til grundvallar að nota skuli stöðluð tilkynningar-eyðublöð Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar við samskipti milli leigjanda og leigusala vegna forgangsréttarins skv. 1. og 2. mgr. 52. gr. a. Visast einnig í þessu sambandi til 3. gr. frumvarpsins þar sem gert er ráð fyrir að í leigusamningi skuli koma fram þær reglur sem gilda um forgangsrétt leigjanda og fresti sem gilda í því sambandi. Er það mikilvægt til að tryggja að aðilar leigusamnings séu vel upplýstir allt frá gerð leigusamningsins um þær reglur sem gilda um forgangsrétt leigjanda.

Um 12. gr.

Lagt er til að gerðar verði breytingar á 53. gr. laganna, sem fjallar um skilmála leigusamnings við endurnýjun á grundvelli forgangsréttar leigjanda skv. X. kafla. Þar segir í 1. mgr. að þegar samningur er endurnýjaður samkvæmt ákvæðum 51. og 52. gr. skuli leigufjárhæðin vera sanngjörn og eðlileg í garð beggja aðila. Líkur séu fyrir því að sú leigufjárhæð, sem áður gildi, sé sanngjörn og verði sá sem vefengir það að sýna fram á annað. Aðrir skilmálar, sem settir eru fyrir endurnýjuðum leigusamningi, skulu og gilda svo fremi sem þeir séu ekki ósanngjarnir eða brjóti í bága við góðar venjur í leiguvíðskiptum. Þá segir í 2. mgr. að skilmálar endurnýjaðs leigusamnings skuli að öðru leyti vera hinir sömu og í upphaflegum samningi.

Samkvæmt ákvæðinu er þannig lagt til grundvallar að við gerð nýs leigusamnings á grundvelli forgangsréttar sé almennt gengið út frá óbreyttum skilmálum frá fyrri samningi en þó sé heimilt að setja nýja skilmála fyrir endurnýjuðum eða framlengdum samningi að því gefnu að þeir séu ekki ósanngjarnir eða brjóti í bága við góðar venjur í leiguvíðskiptum. Þannig væri sem dæmi unnt að breyta skilmálum samnings þannig að hann breytist úr tímabundnum leigusamningi í ótímabundinn samning með þeim réttaráhrifum sem af því leiða.

Lagt er til að breytingar verði gerðar á 53. gr. laganna til að taka fram að ákvæði þeirrar greinar gildi jafnt í tilvikum þar sem um endurnýjun samnings er að ræða og þegar samningur er framlengdur.

Þá er lögð til sú breyting að tekið verði fram að líkur séu fyrir því að sú fjárhæð sem áður gildi sé sanngjörn og verði sá sem vefengir það að sýna fram á annað með vísan til breytinga sem hafi átt sér stað á þeim þáttum sem greinir í 2. mgr. 37. gr. laganna. Þar eru tilgreindir þeir þættir sem líta ber til við ákvörðun leiguverðs. Þannig er lagt til grundvallar að við ákvörðun leiguverðs við endurnýjun eða framlengingu leigusamnings hafi leigusali svigrúm

til að taka mið af breyttum forsendum hvað þá þætti varðar. Á það til að mynda við í tilviki styttri samninga sem gerðir eru til 12 mánaða eða skemmri tíma en með frumvarpinu er lagt til að framvegis verði ekki unnt að semja um að leigufjárhæð slíkra samninga taki breytingum á samningstíma, t.d. í samræmi við þróun vísitölu neysluverðs. Er þannig gert ráð fyrir að leigusali taki m.a. mið af reksturskostnaði íbúðarinnar vegna húsnæðiskostnaðar við ákvörðun leigufjárhæðar við samningsgerð. Við endurnýjun eða framlengingu samningsins á grundvelli forgangsréttar leigjanda hafi leigusali svigrúm til að endurskoða leigufjárhæðina með tilliti til breyttra forsendna, svo sem hvað varðar vaxta- og verðbólguhorfur á leigutímanum. Hið sama á við ef breytingar hafa orðið á öðrum þáttum sem tilgreindir eru í 2. mgr. 37. gr., svo sem ástandi húsnæðisins eða viðhalds, breytinga eða endurbóta sem hvor aðila tekur að sér.

Um 13. gr.

Lagðar eru til breytingar á 55. gr. húsaleigulaga sem fjallar um uppsögn ótímabundins leigusamnings. Í þeirri grein er kveðið á um að uppsögn ótímabundins leigusamnings sé heimil báðum aðilum hans og að slík uppsögn skuli vera skrifleg og send með sannanlegum hætti. Þannig geta báðir aðilar samkvæmt gildandi rétti sagt upp ótímabundnum leigusamningi hvenær sem er á samningstíma og án þess að tilgreindar séu ástæður uppsagnarinnar. Í samræmi við þær breytingar sem lagðar eru til með 14. gr. er lagt til að tekið verði fram að uppsögn ótímabundins leigusamnings sé heimil báðum aðilum hans á leigutíma en um uppsögn leigusala fari samkvæmt nýrri grein, 55. gr. a. Jafnframt verði í því samhengi kveðið á um að tilgreina skuli ástæðu uppsagnar skv. 1. mgr. 55. gr. a við uppsögn. Vísast í þessu sambandi til nánari skýringa við 14. gr.

Um 14. gr.

Með hliðsjón af markmiðum frumvarps þessa um að auka húsnæðisöryggi leigjenda og bæta réttarstöðu þeirra, m.a. með því að stuðla að langtímaleigu, er lagt til að ný grein, 55. gr. a, bætist við löginn þar sem tilgreint verði við hvaða aðstæður heimilt sé að segja upp ótímabundnum leigusamningi um íbúðarhúsnæði eða annað húsnæði sem leigt er til íbúðar. Um nýmæli er að ræða, en samkvæmt húsaleigulögum er leigusala nú heimilt að segja upp ótímabundnum leigusamningi hvenær sem er á samningstíma án þess að sérstakar aðstæður séu fyrir hendi sem réttlæti uppsögnina. Þannig er heimild hans til uppsagnar ekki takmörkuð við aðstæður þar sem málefnalegar ástæður réttlæta uppsögn slíkra samninga eins og gildir annars staðar á Norðurlöndum og víðar í Evrópu. Í því skyni að stuðla að auknu húsnæðisöryggi leigjenda hér á landi er því lagt til grundvallar að heimild til uppsagnar af hálfu leigusala á ótímabundnum leigusamningi um íbúðarhúsnæði eða annað húsnæði sem leigt er til íbúðar verði framvegis bundin við aðstæður þar sem málefnalegar ástæður réttlæta uppsögn samningsins.

Misjafnt er hve þröngar heimildir hafa verið settar annars staðar á Norðurlöndum og í öðrum Evrópuríkjum fyrir uppsögn ótímabundinna samninga af hálfu leigusala en almennt er gert ráð fyrir að uppsögn sé í það minnsta heimil þegar leigusali eða skyldmenni hans hyggst taka húsnæðið til eigin nota. Einnig er algengt að uppsögn sé heimil ef rýma þarf húsnæðið, t.d. vegna verulegra endurbóta eða vegna þess að rífa þurfi húsnæðið, svo og í tengslum við fyrirhugaða sölu þess. Lagt er til að uppsögn ótímabundinna leigusamninga um íbúðarhúsnæði eða annað húsnæði sem leigt er til íbúðar verði heimil leigusala við sömu aðstæður og leiða til þess að leigjandi eigi ekki forgangsrétt til áframhaldandi leigu húsnæðis skv. 2. mgr. 51. gr. húsaleigulaga.

Um er að ræða undantekningarheimildir sem ber því að túlka þröngt. Ekki er gert ráð fyrir að þau tilvik sem heimilað geta uppsögn ótímabundins leigusamnings um íbúðarhúsnæði eða annað húsnæði sem leigt er til íbúðar verði tæmandi talin í lögunum. Þannig er m.a. gert ráð fyrir að heimilt verði að segja upp slíkum samningum ef sanngjarnt mat á hagsmunum beggja aðila og aðstæðum öllum réttlætir uppsögnina. Þykir mikilvægt að heimild leigusala til uppsagnar á ótímabundnum leigusamningi verði ekki takmörkuð umfram það sem nauðsynlegt er til að tryggja eðlilegt húsnæðisöryggi leigjanda. Á sama tíma og leitast er við að stuðla að auknu húsnæðisöryggi leigjenda með umræddri breytingu er þannig ekki síður leitast við að koma til móts við hagsmuni leigusala af því að fá notið ráðstöfunarréttar yfir eign sinni að því marki sem sanngjarnt og eðlilegt verður að teljast. Lagt er til að rísi ágreiningur á milli aðila leigusamnings um hvort skilyrði séu uppfyllt til uppsagnar á ótímabundnum leigusamningi geti leigjandi borið ágreininginn undir kæruneftnd húsamála í samræmi við 85. gr. laganna.

Um 15. gr.

Samkvæmt 58. gr. laganna lýkur tímabundnum leigusamningum á umsömdum degi án sérstakrar uppsagnar eða tilkynningar af hálfu leigjenda. Jafnframt verður tímabundnum leigusamningi almennt ekki slitið með uppsögn á umsömdum leigutíma nema í þeim tilvikum sem falla undir 50. gr. laganna svo og í þeim tilvikum sem greinir í 2. mgr. 58. gr. laganna. Er því lagt til að tekið verði fram í 2. mgr. 58. gr. húsaleigulaga að heimilt verði að slíta tímabundnum samningum með uppsögn á umsömdum leigutíma á grundvelli ákvæða 37. gr. a og 37. gr. c, sbr. 8. gr. frumvarps þessa, sem fjalla m.a. um heimildir leigusala til að segja upp tímabundnum leigusamningum fallist þeir ekki á hækkun leigufjárhæðar á samningstíma. Vísast í því sambandi til nánari skýringa við 8. gr. frumvarpsins.

Um 16. gr.

Lagt er til að gerðar verði breytingar á 2. mgr. 60. gr. og 2. mgr. 61. gr. laganna sem fjalla um tilkynningu annars vegar af hálfu leigjanda og hins vegar leigusala um riftun. Lagt er til að tekið verði fram í ákvæðunum að tilkynning um riftun skuli skráð í leiguskrá húsnæðisgrunns Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar. Mikilvægt er að stofnuninni berist upplýsingar um lok leigusamninga þannig að unnt sé að afskrá þá leigusamninga sem eru ekki lengur í gildi í því skyni að tryggja sem réttastar upplýsingar um leigumarkaðinn hverju sinni. Skylda til að afskrá leigusamninga við lok leigutíma hvílir á leigusala, sbr. 4. mgr. 5. gr. laganna.

Um 17. gr.

Til að þær breytingar sem lúta að skýrara regluverki um ákvörðun leigufjárhæðar og breytingar á henni nái markmiðum sínum er nauðsynlegt að tryggja að úrlausn um ágreining um leigufjárhæð fáiast hjá kæruneftnd húsamála eins fljótt og unnt er. Er því lögð áhersla á að samhliða þeim breytingum sem lagðar eru til á með frumvarpinu verði gerðar ráðstafanir til að styrkja kæruneftndina í því skyni að stytta málsmeðferðartíma húsaleigumála fyrir nefndinni og tryggja að úrskurður vegna ágreinings um fjárhæð húsaleigu liggi fyrir innan tveggja mánaða frá kærui. Í því skyni er lagt til að í 2. mgr. 85. gr. verði kveðið sérstaklega á um að ágreiningur um fjárhæð húsaleigu skuli hljóta flýtimeðferð fyrir kæruneftndinni og skuli úrskurður kveðinn upp innan tveggja mánaða frá því að erindi barst henni. Samhliða þessu er mikilvægt að gerðar verði frekari breytingar til að styrkja kæruneftndina sem öflugt réttarráðgjafi vegna ágreinings um húsaleigumál. Í því sambandi er lögð áhersla á að samhliða breytingum á húsaleigulögum þurfi m.a. að gera breytingar á reglugerð um kæruneftnd húsamála í

þá veru að kærunefndin taki við kærnum á ensku. Er það nauðsynlegt til að kærueheimildin nýtist sem skyldi gagnvart þeim aðilum leigusamninga sem hafa ekki vald á íslensku enda þekkt að leigjendur sem ekki eru íslenskumælandi séu sérstaklega viðkvæmur hópur á leigumarkaði.

Þá eru lagðar til breytingar á 2. mgr. 85. gr. þar sem kveðið er á um að ágreiningi um fjárhæð húsaleigu skuli vísa til kærunefndar húsamála innan þriggja mánaða frá gildistöku leigusamnings eða samkomulags sem gert er síðar á leigutíma um breytingu á leigufjárhæð. Að öðrum kosti teljist aðilar leigusamnings una ákvörðun leigufjárhæðar. Lagt er til að tekið verði fram að ákvæði þetta taki til ágreinings um fjárhæð húsaleigu á grundvelli 37. gr., 37. gr. a, 37. gr. b og 53. gr. laganna. Þá bætist við nýr málslíður þess efnis að ágreiningi um fjárhæð húsaleigu skv. 37. gr. b skuli vísað til kærunefndar húsamála svo fljótt sem verða má. Er sú breyting gerð í ljósi þess að ákvæði 37. gr. b gera ráð fyrir að samningsaðilar nái samkomulagi um leiðréttingu leigufjárhæðar eða vísi ágreiningi um hana til kærunefndar húsamála svo fljótt sem verða má. Hækkun leigufjárhæðar tekur þá ekki gildi fyrr en samkomulag hefur náðst eða úrskurður kærunefndarinnar liggur fyrir um leiðréttingu leigufjárhæðarinnar. Líkt og almennt gildir hafa aðilar þriggja mánaða frest frá því að samkomulag telst komið á um breytingu leigufjárhæðar til að bera sanngirni hennar undir kærunefnd húsamála.

Um 18. gr.

Lagðar eru til breytingar á 86. gr. laganna þess efnis að hugtakið „leiguskrá húsnæðisgrunns Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar“ verði notað í stað hugtaksins „húsnæðisgrunnur Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar“ þar sem það þykir lýsa betur þeim gagnagrunni sem um ræðir. Greinin þarfnast að öðru leyti ekki nánari skýringa.

Um 19. gr.

Gert er ráð fyrir að þau ákvæði sem snúa að öðru en heimildum Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar til álagningar stjórnvaldssekta vegna brota á almennri skráningarskyldu leigusamninga og breytinga á leigufjárhæð sem og skyldu til afskráningar leigusamninga í húsnæðisgrunn öðlist gildi 1. september 2024. Þau ákvæði frumvarpsins sem snúa að sektum vegna almennrar skráningarskyldu vegna leigusamninga og breytinga á leigufjárhæð á samningstíma, svo og skyldu til afskráningar samninga við lok leigutíma, öðlist aftur á móti gildi ári síðar, 1. september 2025.

Þannig er lagt til grundvallar að önnur ákvæði en þau sem lúta að sektum vegna skráningarskyldu taki gildi 1. september 2024 og taki til leigusamninga sem gerðir eru frá og með þeim tíma, þ.m.t. leigusamninga sem eru endurnýjaðir eða framlengdir eftir það tímamark. Aðilum eldri leigusamninga verði þó heimilt að semja um að breytingarnar taki einnig til samninga þeirra.

Þá er lagt til að þrátt fyrir að þau ákvæði frumvarpsins, sem lúta að öðrum efnisþáttum þess en sektarheimildum Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, gildi að meginstefnu um leigusamninga sem gerðir hafa verið 1. september 2024 eða síðar (þ.m.t. leigusamninga sem endurnýjaðir eða framlengdir eru eftir það tímamark) skuli ákvæði frumvarpsins sem mæla fyrir um skráningarskyldu vegna leigusamninga og breytinga á leigufjárhæð, svo og skyldu til afskráningar vegna leigusamninga við samningslok, einnig ná til eldri leigusamninga sem í gildi eru 1. september 2024. Mikilvægt þykir að slíkir samningar séu einnig skráðir í leiguskrá húsnæðisgrunns þótt þeir hafi verið gerðir fyrir 1. september 2024 þannig að heildarmynd fái af þeim leigusamningum sem í gildi eru á hverjum tíma. Í þessu sambandi er enn fremur tekið fram að um gildistöku skráningarskyldu leigusamninga, breytinga á leigufjárhæð og skyldu til

afskráningar leigusamninga, þegar um er að ræða leigusala sem hafa atvinnu af útleigu íbúðarhúsnæðis samkvæmt lögum um tekjuskatt fari skv. 3. mgr. 10. gr. eldri laga um breytingu á húsaleigulögum, nr. 121/2022, sem tók gildi 1. september 2023.

Sem fyrr greinir er jafnframt lagt til að heimildir Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar til að leggja á stjórnvaldssektir vegna brota á skyldu til skráningar leigusamninga og breytinga á leigufjárhæð, sem og skyldu til afskráningar vegna leigusamninga taki ekki gildi fyrr en 1. september 2025 gagnvart þeim leigusölum sem ekki hafa atvinnu af útleigu íbúðarhúsnæðis. Lagt er til grundvallar að þær heimildir nái til allra samninga sem gerðir hafa verið 1. september 2024 eða síðar sem og til eldri leigusamninga sem í gildi eru 1. september 2025, hvort sem þar er um að ræða tímabundna eða ótímabundna samninga. Tekið skal fram að um gildistöku heimilda til að leggja slíkar stjórnvaldssektir á leigusala sem hafa atvinnu af útleigu íbúðarhúsnæðis samkvæmt lögum um tekjuskatt fer skv. 2. mgr. 10. gr. eldri laga um breytingu á húsaleigulögum, nr. 121/2022, og tekur þannig gildi 1. janúar 2024.

Um 20. gr.

Lagt er til að hugtakið „leiguskrá húsnæðisgrunns Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar“ verði notað í stað hugtaksins „húsnæðisgrunnur Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar“ í lögum um húsnæðismál, lögum um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, lögum um húsnæðisbætur og lögum um tekjuskatt þar sem það þykir lýsa betur þeim gagnagrunni sem um ræðir.

Þá er enn fremur lögð til sú breyting á lögum um tekjuskatt að kveðið verði á um að skattfyrirvöld skuli veita Húsnæðis- og mannvirkjastofnun upplýsingar sem nauðsynlegar eru til eftirlits með réttri skráningu upplýsinga í leiguskrá húsnæðisgrunns samkvæmt húsaleigulögum. Auk þess sem slíkar heimildir eru nauðsynlegar til að tryggja réttar upplýsingar um leigumarkaðinn í leiguskrá, m.a. um markaðsleigu eftir staðsetningu og fleiri breytum, eru þær ekki síður nauðsynlegar til að stofnunin hafi á réttum upplýsingum að byggja við ákvarðanatöku um rétt leigjenda til húsnæðisbóta samkvæmt lögum um húsnæðisbætur.