

Desember 2022



Áfangaskýrsla starfshóps um endurskoðun húsaleigulaga

Útgefandi:

Innviðaráðuneytið

Áfangaskýrsla starfshóps um endurskoðun húsaleigulaga

Desember 2022

irn@irn.is

irn.is

Umbrot og textavinnsla:

Innviðaráðuneytið

© 2022 Innviðaráðuneytið

ISBN 978-9935-494-39-9

Efnisyfirlit

1. Aðdragandi og verkefni starfshópsins

5

2. Leigumarkaðurinn og staða leigjenda

8

2.1 Leigumarkaðurinn hér á landi

8

2.2 Leigumarkaðurinn í erlendum samanburði og ábendingar OECD og AGS

13

3. Samráð við hagaðila á leigumarkaði

18

3.1 Inngangur

18

3.2 Nánar um einstaka þætti tillögu 14 í skýrslu starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði og sjónarmið hagaðila

18

3.2.1 Aukið húsnæðisöryggi leigjenda og að leiga verði að raunverulegum valkosti sem búsetuform

18

3.2.2 Viðmið um leiguverð út frá áreiðanlegum rauntímaupplýsingum

20

3.2.3 Heimildir til breytinga á leigufjárhæð á leigutíma, óháð því hvort um ótímabundinn samning eða endurnýjun á tímabundnum samningi sé að ræða

20

3.2.4 Aukin hlutdeild fagfélaga í langtímaútleigu sem leigusala

24

3.2.5 Ráðningarsamband verði ávallt aðskilið frá húsaleigusamningum

25

- 3.2.6 Lengd og uppsögn leigusamninga, þ.m.t. skilgreining á langtímaleigu
25
- 3.2.7 Möguleg úrræði og viðurlög við brotum gegn ákvæðum húsaleigulaga
27
- 3.2.8 Úrbótatækifæri sem greind voru á vinnustofu um leigumarkað
28

4. Framhald vinnu starfshópsins

29

1. Aðdragandi og verkefni starfshópsins

Þann 23. júní 2022 skipaði innviðaráðherra starfshóp um endurskoðun húsaleigulaga (hér eftir „starfshópurinn“). Samkvæmt skipunarbréfi er hlutverk starfshópsins að endurskoða húsaleigulög, nr. 36/1994, með síðari breytingum, með það að markmiði að bæta réttarstöðu og húsnæðisöryggi leigjenda. Í því skyni skal starfshópurinn meðal annars horfa til tillagna í skýrslu átakshóps um aukið framboð á íbúðum og aðrar aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði (hér eftir „áttakshópur stjórnvalda um húsnæðismál“), dags. 19. janúar 2019¹ sem áréttáðar voru í skýrslu starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði, dags. 19. maí 2022.²

Í framangreindum skýrslum er lögð áhersla á umbætur m.a. varðandi aukið húsnæðisöryggi leigjenda, ákvörðun um leigufjárhæð í upphafi leigutíma og breytingar á fjárhæð leigu á leigutíma, skilgreiningu á langtímaleigu og aukna hlutdeild fagfélaga í langtímaútleigu. Í 3. kafla *Samráð við hagaðila á leigumarkaði* er gerð nánari grein fyrir vinnu starfshópsins tengdri einstökum tillögum í skýrslunum sem liggja til grundvallar vinnu starfshópsins samkvæmt skipunarbréfi. Upphaflega var gert ráð fyrir að starfshópurinn skilaði tillögum sínum til innviðaráðherra fyrir 30. september 2022. Í ljósi samspils við frumvarp innviðaráðherra til laga um breytingu á húsaleigulögum (skráning samninga og breytinga á leigufjárhæð), hér eftir nefnt „skráningarskyldufrumvarpið“,³ og þess að beðið er niðurstaðna úr nýrri leigumarkaðskönnun Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar 2022 óskaði formaður starfshópsins eftir framlengdum starfstíma hópsins. Fallist var á þá beiðni og starfshópnum falið að skila áfangaskýrslu í desember.

Starfshópurinn er þannig skipaður:

- Andri Björgvin Arnþórsson, formaður, fulltrúi innviðaráðherra,
- Jóhann Baldursson, fulltrúi innviðaráðherra,
- Ingibjörg Sigríðar Elíasdóttir, fulltrúi félags- og vinnumarkaðsráðuneytis,
- Gunnar Narfi Gunnarsson, fulltrúi forsætisráðuneytis,
- Sólrún Halldóra Þrastardóttir, fulltrúi fjármála- og efnahagsráðuneytis,
- Drengur Óla Þorsteinsson, fulltrúi Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar.

¹ Niðurstöður áttakshóps um aukið framboð á íbúðum og aðrar aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði frá 19. janúar 2019. <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/FOR/Fylgiskjoli-frett/A%cc%81taksho%cc%81pur%20-%20tillo%cc%88gur.pdf>

² Niðurstöður starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði frá 19. maí 2022. <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/IRN/Frettatengd-skjol/Starfsh%3%B3pur%20um%20umb%3%A6tur%20%3%A1%20h%3%BA%sn%3%A6%3%B0ismarka%3%B0i%20-%20sk%3BDrsla%20-%20lokaeintak.pdf>

³ Frumvarp til laga um breytingu á húsaleigulögum, nr. 36/1994 (skráning samninga og breytinga á leigufjárhæð): <https://www.althingi.is/alttext/153/s/0273.html>

Lísa Margrét Sigurðardóttir, fulltrúi innviðaráðherra, bættist í starfshópinn 1. september 2022.

Í tillögu 11 í skýrslu átakshóps stjórnvalda um húsnæðismál frá janúar 2019 er lagt til að húsaleigulög verði endurskoðuð 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 er tillaga 14 í skýrslu starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði frá maí 2022 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. Úrbótatækifæra sem greind voru á vinnustofu um leigumarkað.

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 frávík þess efnis. Ákvæði laganna um atvinnuhúsnæði eru aftur á móti frávíkjanleg og gildir hið sama um annað húsnæði sem hvorki telst íbúðar- né atvinnuhúsnæði.

Þó er heimilt að semja um frávík frá almennum reglum laganna, þótt um leigu íbúðarhúsnæðis sé að ræða, þegar um áfangaheimili 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 frávíka 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.

Verður nú gerð grein fyrir leigumarkaðnum og stöðu leigjenda hér á landi og samanburði við önnur ríki ásamt ábendingum Efnahags- og framfarastofnunarinnar (e. Organization for Economic Co-operation and Development, hér eftir „OECD“) og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (hér eftir „AGS“) á þessu sviði. Þá verður fjallað nánar um einstök efnisatriði í tillögu 14 í skýrslu starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði og þau sjónarmið og ábendingar sem hagaðilar settu fram í tengslum við þau. Loks verður fjallað um framhald vinnu starfshópsins. Stiklað er á stóru um gildandi rétt og leitast við að draga fram lykilatriði og helstu áskoranir sem skipta máli í umfjöllun um endurskoðun á húsaleigulögum. Umfjöllunin er því ekki tæmandi en starfshópurinn lagði sig fram við að draga saman og gera grein fyrir helstu ábendingum og sjónarmiðum hagaðila, bæði þeim sem komu fram í viðtölum og innsendum erindum þeirra, í þessari skýrslu.

2. Leigumarkaðurinn og staða leigjenda

2.1 Leigumarkaðurinn hér á landi

Áætlað er 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 á árunum 2004–2006 annars vegar og hins vegar 2019–2020. Á sama tíma fjölgaði heimilum í heild aðeins um 37%.⁴

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.⁵ Er talið að um 22% heimila séu á leigumarkaði um þessar mundir 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 breytingum en einnig vegna komu flóttafólks, viðspyrnu í ferðaþjónustu og aukinni þörf fyrir erlent vinnuafli.

Ekki liggja fyrir nægjanlega heildstæðar upplýsingar um þróun leiguverðs en vísitala leiguverðs, sem einkum er litið til í þeim efnum, er þeim annmörkum háð að hún byggist eingöngu á þinglýstum leigusamningum. Ekki er skylt að þinglýsa leigusamningum og endurspeglar vísitalan því aðeins hluta þeirra. Leigusamningum er einkum þinglýst til að leigjandi öðlist rétt til húsnæðisbóta svo og til að tryggja réttarvernd gagnvart þriðja aðila. Jafnframt endurspeglar vísitala leiguverðs aðeins leigufjárhæð eins og hún var í upphafi samningstíma þinglýstra samninga en tekur aftur á móti ekki mið af breytingum sem verða á leigufjárhæð á samningstíma. Þó er talið að mikill meiri hluti leigusamninga sé tengdur vísitölu neysliverðs hvað leigufjárhæð varðar. Með tilkomu skráningarskyldu leigusamninga og breytinga á leigufjárhæð samkvæmt fyrirhuguðum breytingum á húsaleigulögum munu fást áreiðanlegri upplýsingar um þróun leiguverðs sem unnt verður að byggja á við stefnumótun stjórnvalda í húsnæðismálum.

Sé litið til þróunar leiguverðs samkvæmt vísitölu leiguverðs hefur leiguverð farið hækkanði undanfarna mánuði. Þannig hækkaði leiguverð á höfuðborgarsvæðinu um 9,6% á síðustu 12 mánuðum miðað við júní sl. Á stórum hluta árána 2019 og 2020 lækkaði leiguverð aftur á móti, m.a. vegna áhrifa kórónuveirufaraldursins. Leiguverð á höfuðborgarsvæðinu er ennþá lægra en það var á árunum 2018–2019 á föstu verðlagi.

⁴ Hér er miðað við niðurstöður úr lífskjararannsókn Hagstofu Íslands en líklega nær hún síður til fólks með erlendan bakgrunn en annarra. Því er mögulega um vanmat á stærð leigumarkaðar að ræða.

⁵ Hagdeild HMS, Staðan á leigumarkaði - niðurstöður skóðanakönnunar ársins 2021 frá 9. nóvember 2021. https://hms-web.cdn.prismic.io/hms-web/1f7bab32-bd5b-4ae2-96e6-d8eb7efff53c_stadan-a-leigumarkadi-konnun-arsins-2021.pdf

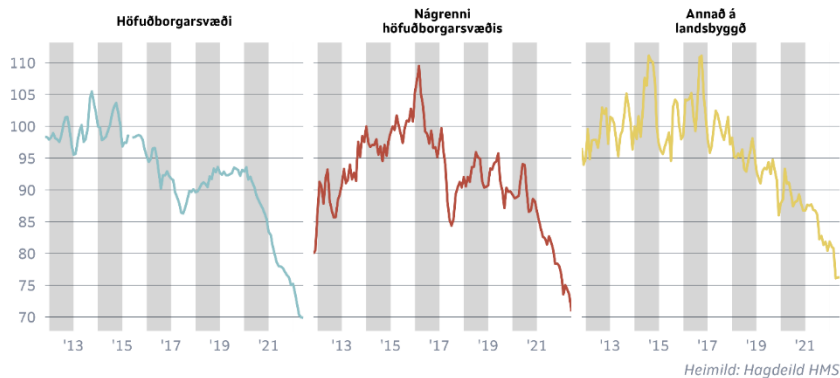
Leiguverð sem hlutfall af fasteignaverði hefur ekki verið jafnlágt frá upphafi mælinga og undanfarna mánuði en til lengri tíma má ætla að ákveðið samband ríki þar á milli þar sem leigusalar þurfa annaðhvort að kaupa eða byggja íbúðir til útleigu. Þá hafa þeir á hverjum tíma val á milli þess að selja eða leigja út húsnæðið. Eðlilegt er að leiguverð lækki sem hlutfall af fasteignaverði þegar vextir lækka þar sem kostnaðurinn við að eiga íbúð lækkar samhliða.

Mynd 1.

Leiga sem hlutfall af fasteignaverði

Vísitala (jan. 2014 = 100)

nóv. 2011 - jún. 2022



Heimild: Hagdeild HMS

Nú þegar vextir fara aftur hækkandi er ekki ólíklegt að leiguverð fari að hækka á nýjan leik. Þannig telur Seðlabanki Íslands viðbúið að aukin eftirspurn eftir leiguhúsnæði vegna hærri fjármagnskostnaðar, aukinnar skammtímaleigu íbúða til ferðamanna, fólksflutninga til landsins og fleiri þátta muni setja þrýsting á hækkun leiguverðs á komandi misserum.⁶ Í þessu sambandi er rétt að geta þess að stjórnvöld hækkuðu grunnfjárhæðir húsnæðisbóta um 10% frá 1. júní sl. til að bregðast við fyrirséðri hækkun leiguverðs vegna aukinnar verðbólgu.⁷ Áætlað er að um helmingur heimila á leigumarkaði fái greiddar húsnæðisbætur og um 70% þeirra séu með vísitölutengda leigusamninga.

Samkvæmt leigumarkaðsskönnun Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar 2021 er algengast að fólk leigi af einstaklingi á almennum markaði sem það tengist ekki vináttu- eða fjölskylduböndum (42%). Þetta hlutfall hefur verið að aukast frá árinu 2018 þegar það nam 35,1% og jókst um fjögur prósentustig á milli ára frá 2020 til 2021. Næst algengast er að fólk leigi af ættingjum eða vinum (18%). Leigusalar eru því í 60% tilvika einstaklingar. Um 10,2% leigjenda leigja af sveitarfélagi, 10% af einkareknu leigufélagi, 8,6% af stúdentagörðum og 4,6% af óhagnaðardrífnum leigufélögum. Hlutfall annarra leigusala er talsvert lægra.

⁶ Seðlabanki Íslands, Fjármálastöðugleiki 2 2022 frá 28. september 2022.

https://www.seðlabanki.is/library/Skraarsafn/Fjarmalastodugleiki/FS/2022/Fjarmalastodugleiki_2022_2.pdf

⁷ Lög um breytingu á lögum um tekjuskatt, lögum um almannatryggingar og lögum um húsnæðisbætur (mótvægisáðgerðir vegna verðbólgu). <https://www.althingi.is/altext/152/s/1069.html>

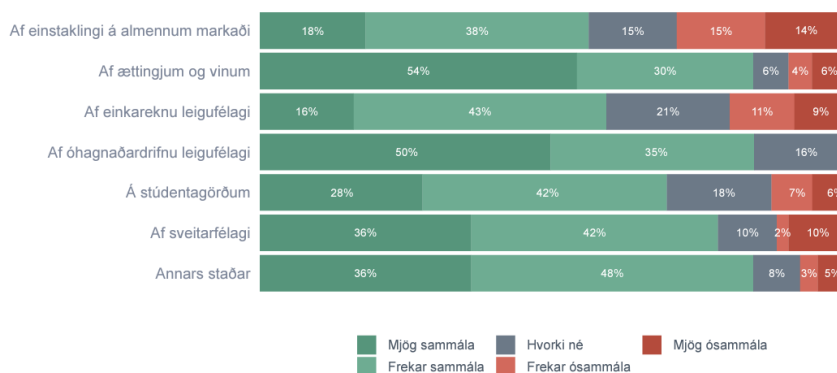
Í leigumarkaðskönnun Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar frá 2021⁸ voru leigjendur spurðir hvort þeir væru sammála eða ósammála fullyrðingunni „Ég tel mig búa við húsnæðisöryggi“. Niðurstöður könnunarinnar sýndu að 68% voru sammála, 13,1% voru hlutlaus og 18,9% leigjenda voru ósammála.

Þeir sem telja sig búa við mest húsnæðisöryggi eru þeir sem leigja af vinum og ættingjum eða af óhagnaðardrifnu leigufélagi en þeir sem telja sig síst búa við húsnæðisöryggi leigja af einstaklingi á almennum markaði sem þeir eru ekki tengdir fjölskyldu- eða vináttuböndum. Líkt og fram hefur komið er jafnframt algengast að leigt sé af einstaklingi á almennum markaði sem viðkomandi er ekki tengdur slíkum böndum (42%).

Mynd 2.⁹

Ég tel mig búa við húsnæðisöryggi

Leigir þú...?



Heimild: Prósent

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.

Sé lítið til aldurs og tekjudreifingar leigjenda hér á landi má sjá að næstum 49% leigjenda eru á aldrinum 18–34 ára. Nærri 90% heimila á leigumarkaði eru með samanlagðar ráðstöfunartekjur undir 800.000 kr. á mánuði og nærri 70% með undir 550.000 kr. í samanlagðar mánaðarlegar ráðstöfunartekjur heimilisins.¹⁰

⁸ Hagdeild HMS, Staðan á leigumarkaði – Samantekt á niðurstöðum skoðanakannana ársins frá 29. desember 2020. https://hms-web.cdn.prismic.io/hms-web/8c929f07-a4a6-41c9-ab0f-eb59c89f9495_stadan-a-leigumarkadi-2020.pdf

⁹ Hagdeild HMS, Staðan á leigumarkaði - niðurstöður skoðanakönnunar ársins 2021 frá 9. nóvember 2021. https://hms-web.cdn.prismic.io/hms-web/1f7bab32-bd5b-4ae2-96e6-d8eb7efff53c_stadan-a-leigumarkadi-konnun-arsins-2021.pdf

¹⁰ Spurt var: „Hverjar voru ráðstöfunartekjur þínar/heimilis þíns í maímánuði 2021? Hér er átt við allar tekjur heimilisins eftir skatt.“

Árið 2021 bjuggu 10,9% heimila á leigumarkaði við skort á efnislegum gæðum¹¹ samanborið við 2,4% heimila þeirra sem búa 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 samanborið við 8,9% íbúðareigenda samkvæmt lífskjararannsókn Hagstofu Íslands.¹² Í þessu sambandi skal þó tekið fram að þeir sem eru tekjulægri eru líklegri til að búa í leiguhúsnæði en í eigin húsnæði.

Samkvæmt upplýsingum frá Húsnæðis- og mannvirkjastofnun hefur meðalhlutfall ráðstöfunartekna sem varið er í leigu hækkað á síðustu árum. Á milli árana 2019 og 2020 jókst hlutfallið úr 40% í 44% og var 45% árið 2021¹³ sem er nokkuð yfir viðmiðunarmörkum þess sem telst vera íþyngjandi húsnæðiskostnaður samkvæmt skilgreiningu OECD (40%). Talið er að hækkingin megi að líkindum skýra að hluta til með því að tekju- og eignameiri leigjendur hafi fest kaup á eigin húsnæði og flust af leigumarkaði við lækkingu vaxta á húsnæðislánum í kórónuveirufaraldrinum. Þetta gerði það að verkum að eftirspurn eftir leiguhúsnæði minnkaði á sama tíma og framboð á leiguhúsnæði jókst.

Töluverður munur er á greiðslubyrði leigjenda samkvæmt leigumarkaðskönnun Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar 2021. Samkvæmt könnuninni greiddu 35,1% aðspurðra 30% eða lægra hlutfall af ráðstöfunartekjum heimilisins í leigu, 37,9% greiddu á bilinu 30–49%, 16,5% greiddu 50–69% og 10,5% greiddu 70% eða hærra hlutfall af ráðstöfunartekjum heimilisins í leigu.

Húsnæðisöryggi leigjenda hefur mælst meira undanfarin tvö ár en árin á undan. Samkvæmt leigumarkaðskönnun Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar 2021 töldu 68% leigjenda sig búa við húsnæðisöryggi það ár og 70,6% árið 2020 en til samanburðar töldu 64,5% leigjenda sig búa við húsnæðisöryggi árið 2019.

¹¹ Samkvæmt lífskjararannsókn Hagstofu Íslands teljast þau búa við skort á efnislegum gæðum sem búa á heimili þar sem að minnsta kosti þrennt af eftirfarandi á við:

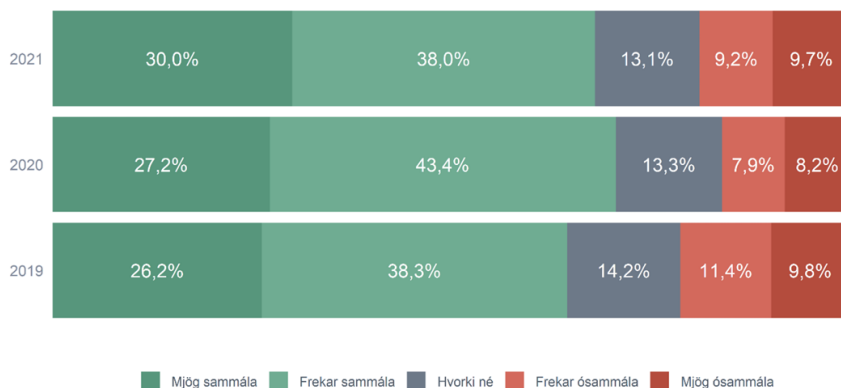
1. Heimilisfólk hefur lent í vanskilum húsnæðislána eða annarra lána vegna fjárskorts á síðastliðnum 12 mánuðum.
2. Heimilisfólk hefur ekki efni á að fara árlega í vikulangt frí með fjölskyldunni.
3. Heimilisfólk hefur ekki efni á kjöti, fiski eða sambærilegri grænmetismáltíð að minnsta kosti annan hvern dag.
4. Heimilisfólk getur ekki mætt óvæntum útgjöldum.
5. Heimilisfólk hefur hvorki efni á heimasíma né farsíma.
6. Heimilisfólk hefur ekki efni á sjónvarpstæki.
7. Heimilisfólk hefur ekki efni á þvottavél.
8. Heimilisfólk hefur ekki efni á bíl.
9. Heimilisfólk hefur ekki efni á að halda húsnæði nægjanlega heitu.

¹² Hagstofa Íslands, „Íþyngjandi húsnæðiskostnaður heimila eftir stöðu á húsnæðismarkaði 2004–2021“. https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag_lifskjor_4_husnaedismal_2_byr%C3%B0ihusnaediskostnadar/LFI03305.px

¹³ Sem fyrr greinir var það niðurstaða lífskjararannsóknar Hagstofu Íslands að um 27% leigjenda hafi búið við íþyngjandi húsnæðiskostnað árið 2021. Það er því ákveðið ósamræmi á milli niðurstaða lífskjararannsóknarinnar og leigumarkaðskönnunar Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar að þessu leyti.

Mynd 3.¹⁴

Ég tel mig búa við húsnæðisöryggi



Heimild: Prósent

Í þessu sambandi verður að hafa í huga að fyrir kórónuveirufaraldurinn var mikið um skammtímaleigu íbúða undir heimagistingu á borð við Airbnb, m.a. vegna skorts á gistirýmum á hótélum. Slík útleiga lagðist nánast af í faraldrinum og fór þá hluti húsnæðisins í almenna útleigu. Samkvæmt niðurstöðum leigumarkaðskönnunar Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar 2020 fjölgaði leiguíbúðum og samhlíða batnaði samningsstaða leigjenda. Þannig má ætla að lægra leiguverð og aukið framboð hafi átt sinn þátt í að þeim fjölgaði sem telja sig búa við húsnæðisöryggi. Þrátt fyrir mikla uppbyggingu hótélryma er ljóst að skammtímaleiga í formi heimagistingar hefur aukist á ný með verulegri fjölgun ferðamanna í framhaldi af afléttingu takmarkana vegna kórónuveirufaraldursins. Má þá gera ráð fyrir að framboð íbúða til almennrar útleigu minnki, líkt og fram hefur komið, og þrýstingur á leiguverð aukist að nýju, eins og fram kemur í nýjustu útgáfu *Fjármálastöðugleika* Seðlabanka Íslands.¹⁵

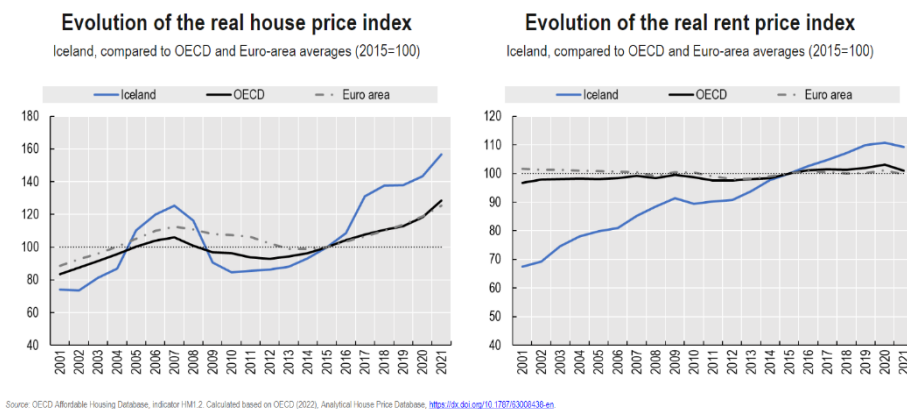
¹⁴ Hagdeild HMS, Staðan á leigumarkaði - niðurstöður skoðanakönnunar ársins 2021 frá 9. nóvember 2021. https://hms-web.cdn.prismic.io/hms-web/1f7bab32-bd5b-4ae2-96e6-d8eb7efff53c_stadan-a-leigumarkadi-konnun-arsins-2021.pdf

¹⁵ Seðlabanki Íslands, *Fjármálastöðugleiki* 2022.

2.2 Leigumarkaðurinn í erlendum samanburði og ábendingar OECD og AGS

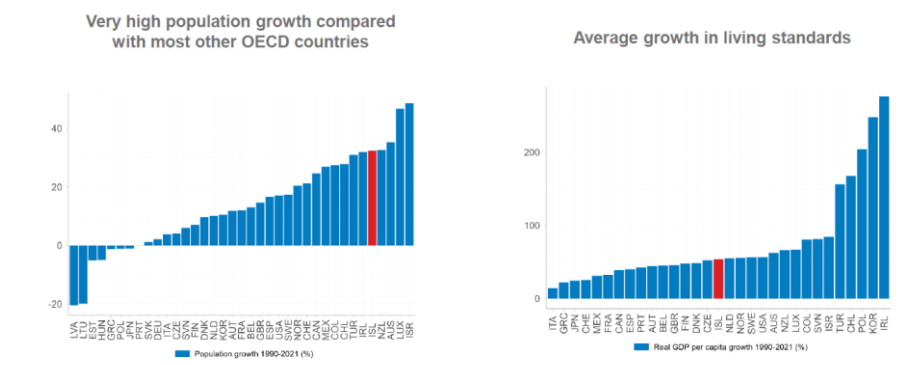
OECD hefur bent á að undanfarin 20 ár hafi bæði húsnæðis- og leiguverð hækkað meira hér á landi en sem nemur meðaltalshækkun innan OECD ríkjanna.

Myndir 4 og 5.



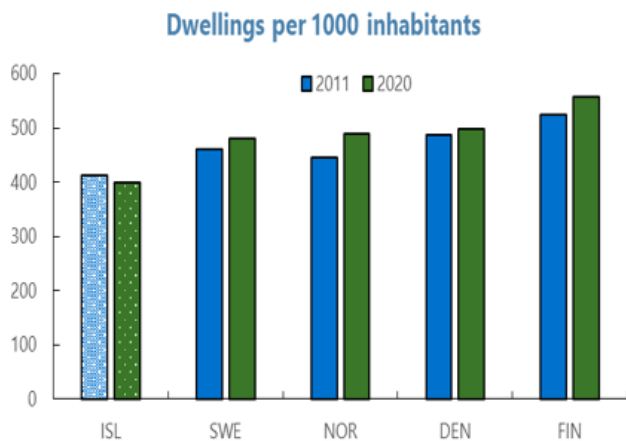
OECD og AGS benda á að hagvöxtur og mikil fólksfjöldgun hafi sett þrýsting á húsnæðisverð á Íslandi auk íbúðaskorts, hagstæðra vaxta- og lánskjara, aukins ferðamannastraums og skammtímaleigu, lýðfræðilegra breytinga og aukinnar þéttbýlismyndunar.

Mynd 6.



Á neðangreindri mynd má sjá fjölda íbúða á hverja 1.000 íbúa á Íslandi samanborið við hin Norðurlöndin árin 2011 og 2020 og má þar sjá að íbúðir eru hlutfallslega færri á Íslandi en hinum Norðurlöndunum á viðmiðunarárunum.

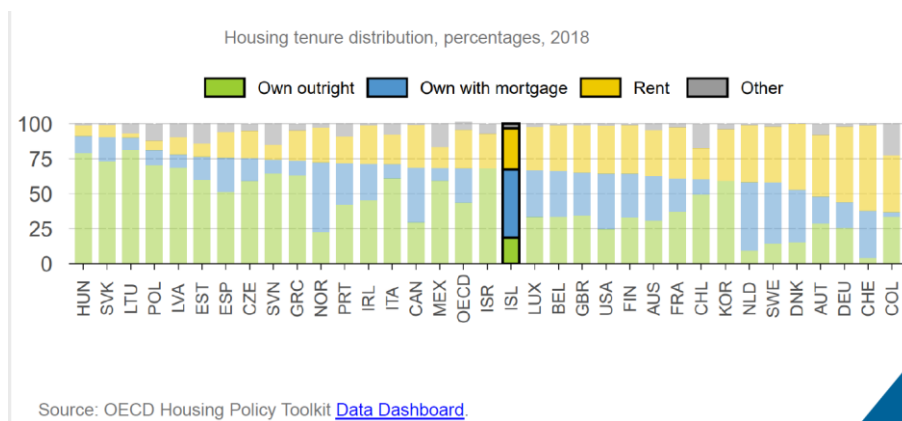
Mynd 7.



Heimild: AGS.

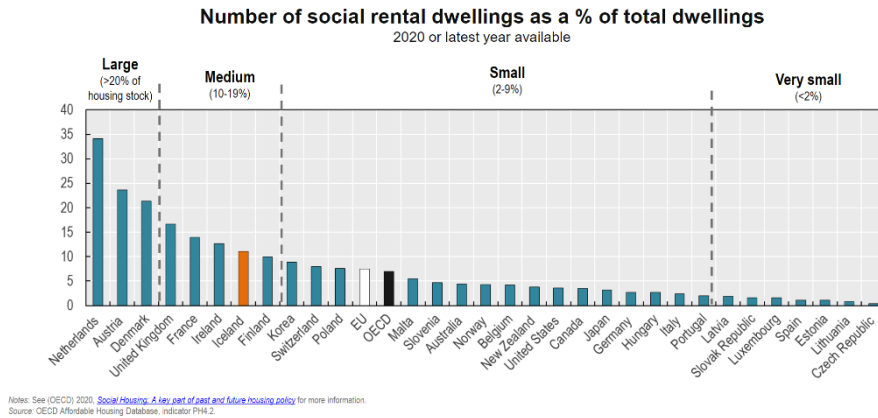
Á mynd 4 má sjá skiptingu húsnæðismarkaðarins eftir ólíkum búsetuformum. Þess má geta að stærð leigumarkaðarins á Íslandi er dæmigerð í samanburði við önnur OECD-ríki.

Mynd 8.



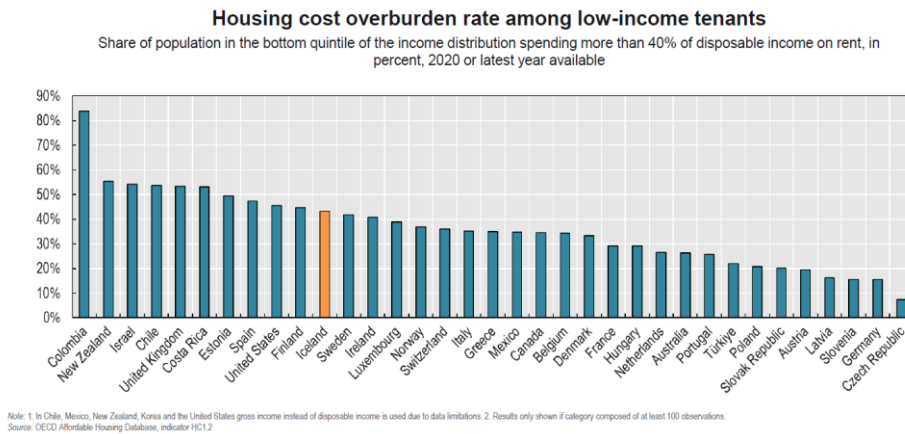
Jafnframt telst hluti félagslegs húsnæðis af leigumarkaðnum á Íslandi vera meðalstór í samanburði OECD-ríkja.

Mynd 9.



Á eftirfarandi mynd má sjá Ísland í erlendum samanburði hvað varðar hlutfall leigjenda með lágar tekjur sem leigja á almennum markaði og eru með íþyngjandi húsnæðiskostnað. Hlutfallið (43%) endurspeglar stöðuna á Íslandi árið 2018.

Mynd 10.



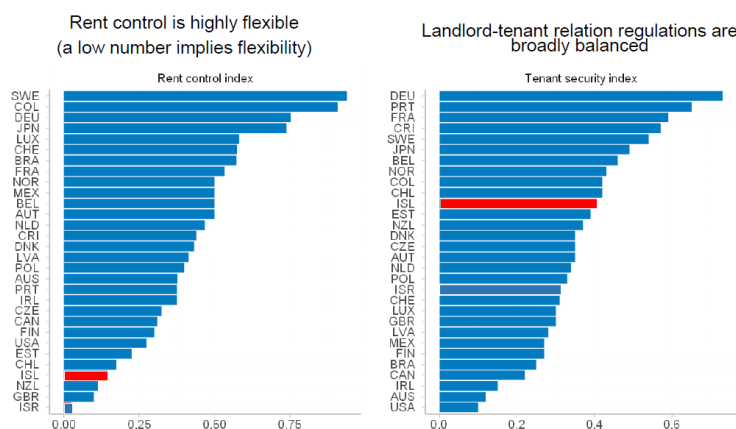
OECD-ríki nýta margs konar húsnæðisstuðningsform til að gera húsnæðisverð viðráðanlegra, bæði á framboðs- og eftirspurnarliðinni, sbr. eftirfarandi samantekt OECD.

Tafla 1.

	Aðgerðir á eftirspurnarliðinni	Aðgerðir á framboðshliðinni
Húsnæðisstuðningur við íbúðareigendur og íbúðarkaupendur	<ul style="list-style-type: none"> Niðurgreiðsla húsnæðislána eða ábyrgðir: 36 ríki Skattaafsláttur fyrir íbúðareigendur: 34 ríki Niðurgreiðslur til húsnæðisakaupa: 29 ríki Húsnæðisstuðningur við íbúðareigendur vegna skuldavanda: 22 ríki 	<ul style="list-style-type: none"> Fjárhagslegur stuðningur til að bæta gæði íbúðarhúsnæðis: 40 ríki Fjárhagslegir hvatar fyrir byggingaraðila til byggingar á hagkvæmu húsnæði: 26 ríki
Húsnæðisstuðningur við leigjendur	<ul style="list-style-type: none"> Húsnæðisbætur til leigjenda (og sums staðar einnig íbúðareigjenda): 38 ríki 	<ul style="list-style-type: none"> Félagslegt húsnæði fyrir leigjendur (og í sumum tilvikum íbúðareigendur): 26 ríki Leigustýring: 25 ríki Takmarkanir á heimildir til skammtímaútleigu (svo sem Airbnb): 24 ríki

Að mati OECD er húsaleigulöggjöfin á Íslandi til þess fallin að stuðla að auknu framboði á leiguhúsnæði. Stofnunin bendir í því sambandi á að strangar takmarkanir á heimildum til að semja um leigufjárhæð, þ.e. með strangri leigustýringu (e. tight rent control), séu til þess fallnar að draga úr framboði á leiguhúsnæði. Gæta þurfi sérstaklega að því að vísitölutengja slíkar takmarkanir, sé þeim beitt, auk þess að tryggja hvata til fjárfestingar.

Mynd 11.



Source: [Brick by Brick: Building Better Housing Policies](#), OECD (2021).

AGS mælir með því að íslensk stjórnvöld leggi aukna áherslu á aðgerðir til að auka framboð á íbúðarhúsnæði, þar á meðal félagslegu húsnæði. Í því sambandi er bæði bent á að auka afkastagetu byggingariðnaðarins hér á landi en einnig að beita aðgerðum til að auka framboð á íbúðum til almennrar leigu, svo sem með því að þrengja að heimildum til skammtímaleigu (s.s. Airbnb) og hvetja eigendur íbúða sem standa auðar til að leigja þær út.

3. Samráð við hagaðila á leigumarkaði

3.1 Inngangur

Í því skyni að varpa ljósi á tækifæri til umbóta við endurskoðun húsaleigulaga sendi starfshópurinn bréf til 36 hagaðila¹⁶ á leigumarkaði og gaf þeim kost á að koma upplýsingum og ábendingum, sem ekki lægu þegar fyrir í áðurnefndum tveimur skýrslum, á framfæri við starfshópinn. Alls bárust starfshópnum fimm umsagnir; frá Félagsstofnun stúdenta, Heimstaden, Húseigendafélaginu, Neytendasamtökunum og Slökkviliði höfuðborgarsvæðisins.

Á fundi starfshópsins 11. ágúst sl. 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 sex hagaðila komu á fund starfshópsins þann 16. ágúst sl., nánar tiltekið frá Alþýðusambandi Íslands, Byggingafélagi námsmanna, Félagsstofnun stúdenta, Húseigendafélaginu, Neytendasamtökunum og Öryrkjabandalagi Íslands. Þann 23. ágúst sl. komu fulltrúar sjö hagaðila til viðbótar á fund starfshópsins, nánar tiltekið frá Félagsbústöðum, Heimstaden, Landssamtökum íslenskra stúdenta, Leigufélagi aldraðra, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum leigjenda og Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Þá kom fulltrúi VR á fund starfshópsins 13. september sl. Verður gerð grein fyrir helstu sjónarmiðum hagaðila í næsta kafla.

3.2 Nánar um einstaka þætti tillögu 14 í skýrslu starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði og sjónarmið hagaðila

3.2.1 Aukið húsnæðisöryggi leigjenda og að leiga verði að raunverulegum valkosti sem búsetuform

Samkvæmt leigumarkaðskönnun Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar frá september 2021 myndu aðeins um 11% leigjenda kjósa að vera á leigumarkaði ef nægilegt framboð væri af bæði öruggu leiguhúsnæði og íbúðum til kaups.^[17] Í sömu könnun töldu þó flestir, eða um 67% aðspurðra, sig búa við

¹⁶ Igloo (Leiguskjól), Landsbankinn, Íslandsbanki, Kvika banki, Arion banki, Sjóvá, TM, Vörður, VÍS, Samband íslenskra sveitarfélaga, Félagsbústaðir, Blær, Bríet, Félagsstofnun stúdenta, Byggingafélag námsmanna, Festa, Þjóðskrá, SVP, ASÍ, Samtök fjármálafyrirtækja, Bjarg, Keilir, Samtök atvinnulífsins, VR, Alma leigufélag, Brynja, Heimstaden, island.is, Búseti, Samtök leigjenda á Íslandi, Neytendasamtökin, Proskahjálp, Geðhjálp, Slökkviliði höfuðborgarsvæðisins, Húseigendafélagið.

¹⁷ Spurt var: „Ef nægjanlegt framboð væri af öruggu leiguhúsnæði og nægilegt framboð væri af húsnæði til kaups. Hvort myndir þú velja að búa í leiguhúsnæði eða eigin húsnæði?“

húsnæðisöryggi.¹⁸ Vísast í því sambandi til kafla 2.1 *Leigumarkaðurinn hér á landi* hér að framan.

Fram kemur í niðurstöðum starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði frá því í maí sl., að jafnvægi á íbúðamarkaði sé mikilvægur grundvöllur að húsnæðisöryggi og að tryggja þurfi aukið framboð íbúða til að ná stöðugleika. Í því samhengi er litið til almenna íbúðakerfisins sem lykilþáttar í lausn framboðsvandans.

Frá gildistöku laga um almennar íbúðir, nr. 52/2016, hafa verið stofnaðar 24 húsnæðissjálfsseignarstofnanir. Samkvæmt samantekt Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar frá 31. ágúst sl. hafa ríki og sveitarfélög samtals varið yfir 30 milljörðum króna til byggingar og kaupa á yfir 3.000 íbúðum innan þess kerfis og af þeim hafa um 1.785 verið teknar í notkun. Nánar er fjallað um almenna íbúðakerfið í kafla 3.2.4 *Aukin hlutdeild fagfélaga í langtímaútleigu sem leigusala*.

Í umsögnum hagaðila og viðtölum starfshópsins við þá í ágúst og september sl. var nokkuð almenn samstaða um að framboðsvandinn væri dragbítur á leigumarkaðinn og að efling almenna íbúðakerfisins væri mikilvægur þáttur í lausn þess vanda. Jafnframt kom fram að almenna íbúðakerfið væri þó í samkeppni við aðrar lausnir þegar kæmi að lóðaúthlutunum. Þar kom einnig fram að skortur á upplýsingum um leigumarkaðinn, íbúðapörf og íbúðaframboð hafi staðið þróun leigumarkaðarins fyrir þrífum. Fram kom að fyrirhuguð skráning leigusamninga í gagnagrunn leigusamninga hjá Húsnæðis- og mannvirkjastofnun myndi vera liður í að leysa framboðsvandann.

Hagaðilar nefndu enn fremur að ófyrirsjáanleiki og hækkun kostnaðar við leigu húsnæðis væri þáttur í því hvort leigjendur upplifðu húsnæðisöryggi. Samkvæmt gildandi löggjöf skulu bæði hækkanir leigufjárhæðar á leigutímanum¹⁹ og við endurnýjun leigusamnings²⁰ teljast sanngjarnar og eðlilegar í garð beggja aðila. Aukinn fyrirvari um verðhækkanir gæti verið liður í því að minnka aðstöðumun á milli leigjenda og leigusala. Nefnt var að eðlilegt væri að fyrirhugaðar hækkanir væru tilkynntar með sex mánaða fyrirvara og að setja þyrfti skorður við því hversu tíðar þær gætu verið. Viðmælendur gerðu þó þann fyrirvara að gæta þyrfti að því að löggjöfin yrði ekki flókin með tilliti til réttarvitundar. Leigubak eða leigubremsa²¹ voru nefnd sem möguleiki með tilliti til ófyrirsjáanleikans, en að slíkt gæti aukið á framboðsvandann. Hugsanlega mætti koma slíku á sem tímabundnum úrræðum.

Húsnæðisöryggi var af mörgum hagaðilum talið tryggt með gildandi húsaleigulögum, en að tækifæri væri til úrbóta þegar kæmi að því að bæta þekkingu almennings á gildandi rétti. Fram kom að leigjendur kynntu sér oft ekki efni samninga og væru ekki meðvitaðir um réttindi sín eða skyldur. Þessar skyldur gætu verið æði misjafnar, t.d. varðandi viðhald, sem gætu verið íþyngjandi. Bent

¹⁸ Hlutfall þeirra sem voru frekar eða mjög sammála fullyrðingunni „Ég tel mig búa við húsnæðisöryggi“.

¹⁹ 6. tölul. 6. gr., 2. mgr. 36. gr. o.fl. gr. húsaleigulaga.

²⁰ 53. gr. húsaleigulaga.

²¹ Með leigubaki er átt við að hámark sé sett á leigufjárhæð en með leigubremsu að takmarkanir séu settar á hækkun leigu á leigutíma og/eða við endurnýjun samnings.

var á að tíður flutningur leigjenda hefði neikvæð áhrif á tengsl einstaklinganna við nærumhverfi sitt auk þess sem honum fylgdi aukinn kostnaður.

3.2.2 Viðmið um leiguverð út frá áreiðanlegum rauntímaupplýsingum

Þessum hluta tillagna starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði frá 2019 er mætt með skráningarskyldufrumvarpi innviðaráðherra. Með frumvarpinu er lagt til að kveðið verði á um skráningarskyldu leigusamninga og breytinga á leigufjárhæð. Verði frumvarpið að lögum verða leigusamningar um íbúðarhúsnæði og annað húsnæði sem leigt er til íbúðar framvegis skráðir í opinberan gagnagrunn leigusamninga, svokallaðan húsnæðisgrunn Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar. Með skráningunni munu fást heildstæðar upplýsingar um markaðsleigu, þróun leiguverðs, lengd og tegundir leigusamninga og fleiri mikilvægar upplýsingar um leigumarkaðinn. Slíkar upplýsingar munu ekki aðeins nýtast stjórnvöldum við stefnumótun í húsnæðismálum heldur einnig aðilum leigusamninga við mat á sanngjarnri og eðlilegri leigufjárhæð enda er meginviðmið sanngjarnrar og eðlilegrar leigufjárhæðar markaðsleiga sambærilegs húsnæðis, líkt og kemur fram í skýringum við 37. gr. húsaleigulaga. Vísast í þessu sambandi einnig til umfjöllunar í kafla 3.2.3 *Heimildir til breytinga á leigufjárhæð á leigutíma, óháð því hvort um ótímabundinn samning eða endurnýjun á tímabundnum samningi sé að ræða*.

Við samráð starfshópsins við hagaðila kom fram mikill stuðningur við lögfestingu skráningarskyldu leigusamninga til að bæta upplýsingar um leigumarkaðinn. Hagaðilar bentu jafnframt á að rauntímaupplýsingar séu lykilþáttur í því að leigumarkaðurinn hér á landi geti þroskast og verið í stöðugri endurskoðun.

3.2.3 Heimildir til breytinga á leigufjárhæð á leigutíma, óháð því hvort um ótímabundinn samning eða endurnýjun á tímabundnum samningi sé að ræða

Samkvæmt 37. gr. húsaleigulaga geta samningsaðilar samið í upphafi um leigufjárhæð og breytingar á henni yfir samningstímann, þ.e. 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 skýringum við 37. gr. laganna. Þar segir m.a. að alltaf hljóti að fara mjög eftir staðháttum og atvikum og ástandi á leigumarkaði á hverjum tíma hvenær leigufjárhæð teljist vera sanngjörn og eðlileg og hvenær ekki. Meginviðmiðunin sé því markaðsleiga sambærilegs húsnæðis. Af öðrum atriðum, sem hafa beri hliðsjón af, megi nefna:

- Almennan húsnæðiskostnað, þar með talið vaxtakostnað, skatta og gjöld.
- Staðsetningu, gerð og ástand leiguhúsnæðis.
- Endurbætur, breytingar og viðhald sem hvor aðila tekur að sér.
- Leigutíma og fyrirframgreidda leigu.
- Aðrar sérstakar samningsskyldur og réttindi sem eðlilegt er að hafi áhrif á leigufjárhæðina.

Með fyrrnefndu skráningarskyldufrumvarpi innviðaráðherra er lagt til að framangreindir þættir verði tilgreindir sérstaklega í 37. gr. húsaleigulaga til að stuðla að því að ákvörðun leigufjárhæðar taki í auknum mæli mið af þeim. Þannig er áfram gert ráð fyrir að meginviðmið við mat á sanngirni leigufjárhæðar verði markaðsleiga sambærilegs húsnæðis.

Verði skráningarskyldufrumvarp innviðaráðherra að lögum mun Húsnæðis- og mannvirkjastofnun koma upp opinberum gagnagrunni um leigusamninga, m.a. um þróun leigufjárhæðar eftir staðsetningu, tegund húsnæðis og öðrum breytum. Liggja þær upplýsingar fyrir verður auðveldara að meta hvað sé markaðsleiga sambærilegs húsnæðis, en erfitt er að nálgast slíkar upplýsingar í dag.

Ekki er gert ráð fyrir að stofnunin 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. Samkvæmt gildandi rétti²² getur leigusali ekki hækkað leigu einhliða á samningstíma, svo sem vegna hækkunar á rekstrarkostnaði leiguíbúðar, fyrirhugaðra framkvæmda eða endurbóta á hinu leigða.²³ 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 gæta misskilnings þannig að leigusala sé talið heimilt að hækka leigu einhliða á leigutíma. Með skráningarskyldufrumvarpi innviðaráðherra er brugðist við því að ákveðnu leyti en þar er lagt til að við 37. gr. húsaleigulaga bætist m.a. málsgrein þess efnis að tilgreina skuli fjárhæð húsaleigu í leigusamningi og hvort og þá hvernig og hvenær hún skuli breytast á leigutímanum.

Sú staðreynd að leigufjárhæð verði ekki breytt einhliða af leigusala á leigutíma kann að skýra það að einhverju leyti að leigusalar kjösi fremur að gera tímabundna samninga til tiltölulega skamms tíma, eftir atvikum með tiltekinni umsamningi hækkun á samningstíma. Þannig kunna leigusalar að telja ákveðna áhættu felast í því að gera langtímaleigusamninga, hvort heldur sem er í formi tímabundinna samninga eða ótímabundinna, þar sem leigusali hafi þá ekki heimild til hækkunar á leigufjárhæð til að bregðast við utanaðkomandi aðstæðum sem hækka t.a.m. rekstrarkostnað húsnæðisins. Í slíkum tilvikum þarf leigusali að leita samninga við leigjanda um hækkun leigufjárhæðarinnar, vilji hann fara fram á slíka hækkun. 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 starfshópsins við hagaðila á leigumarkaði kom fram að slík dæmi væru fyrir hendi um bæði hagnaðardrifin leigufélög sem og einstaklinga sem leigja út íbúðir á almennum markaði. Í því sambandi kom fram það sjónarmið að enda

²² Sjá t.d. álit kærunefndar húsamála frá 26. janúar 2012 í máli nr. 38/2011: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2012/01/26/Mal-nr.-38-2011/>

²³ Frá þessu er þó ein undantekning, því skv. 1. mgr. 26. gr. húsaleigulaga segir: „Þegar ráðist er í að tengja leiguhúsnæði við hitaveitu eða fjarvarmaveitu eða í aðrar endurbætur á húsnæðinu sem lækka reksturskostnað þess fyrir leigjanda er leigusala heimilt að hækka umsamda húsaleigu um allt að helming þeirrar upphæðar er nemur sparnaði leigjanda í reksturskostnaði af völdum slíkrar breytingar.“

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 véfengir það að sýna fram á annað. Í því sambandi hefur þó þýðingu að leigjandi þarf að tilkynna leigusala 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 forgangrétturinn niður, sbr. 1. mgr. 52. gr. laganna

Líkt og bent var á í niðurstöðum átakshóps stjórnvalda um húsnæðismál frá 2019 getur samningsstaða leigjanda aftur á móti verið veik vegna skorts á íbúðarhúsnæði og mörg dæmi séu 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 veigri sér við að leita 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 húsaleigulögum 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.

Í erlendum samanburði er algengast að samningsfrelsi gildi um ákvörðun leigufjárhæðar í upphafi, þ.e. við samningsgerð, að því gefnu að hún sé sanngjörn og eðlileg í garð beggja samningsaðila. Visast í þessu sambandi til minnisblaðs sem unnið var 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.²⁴

Leigustýring gildir þó upp 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

²⁴ Minnisblað velferðarráðuneytisins til undirhóps um leigumarkaðinn frá 18. desember 2018.

https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt--myndir-og-skrar/FOR/Fylgiskjol-i-frett/Lo%cc%88ggjo%cc%88f%20erlendis_minnisbla%c3%b0.pdf

Sjá einnig nánari skýrslur um leigurétt einstakra ríkja á vegum Háskólans í Bremen:

<https://www.uni-bremen.de/jura/tenlaw-tenancy-law-and-housing-policy-in-multi-level-europe/reports/reports>

<https://www.uni-bremen.de/jura/tenlaw-tenancy-law-and-housing-policy-in-multi-level-europe/citizens-info>

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 samningstímanum.

Einhvers konar takmarkanir á ákvörðun leigufjárhæðar, annaðhvort í upphafi við gerð leigusamnings eða um hækkun síðar á samningstíma, gilda í 24 ríkjum innan 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.²⁵

Skiptar skoðanir eru uppi um ágæti takmarkana á leigufjárhæð sem leið að markmiðum húsnæðisstefnu stjórnvalda, en líkt og fram hefur komið 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: *Building for a better tomorrow: Policies to make housing more affordable*.²⁶

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. Var m.a. bent á að líta megi til leiða sem nágrannalöndin hafi farið í þessum efnunum.

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 lögnum. Verðstýring, s.s. 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 skattfrjálsar en slíkt myndi bæði 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 leiguþróun hjá stjórnvöldum verði ekki nýttar til verðstýringar á leigumarkaði. Þá var varað við því að heimild til vísitölutengingar

²⁵ OECD, PH6.1 Rental regulation, 2021. <https://www.oecd.org/els/family/PH6-1-Rental-regulation.pdf>

²⁶ OECD, Building for a better tomorrow: Policies to make housing more affordable, 2021. https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1060_1060075-0ejk3l4uil&title=ENG_OECD-affordable-housing-policies-brief

leigu yrði afnumin þar sem hafa þyrfti í huga að lán til húsbygginga 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 sé lögð á að kostnaður vegna leigu sé fyrirsjáanlegur 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 upphafsákvörðun leigu, t.d. með raunkostnaðarviðmiði, þar sem auk þess verði tekið tillit til staðsetningar og síðan beitt leigupaki. 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 lánafyrirgreiðslu 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 leigupak 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.

3.2.4 Aukin hlutdeild fagfélaga í langtímaútleigu sem leigusala

Eins og fram kemur í kafla 3.2.1 *Aukið húsnæðisöryggi leigjenda og að leiga verði að raunverulegum valkosti sem búsetuform* hafa ríki og sveitarfélög veitt yfir 30 milljarða til byggingar og kaupa á yfir 3.000 íbúðum sem ætlaðar eru til útleigu. Með því að styðja við uppbyggingu á hagkvæmu húsnæði stuðla stofnframlög ríkis og sveitarfélaga að lægra leiguverði á leigumarkaði. Heimild til úthlutunar stofnframlaga byggist á lögum um almennar íbúðir. Lögin voru samþykkt á Alþingi í júní 2016 í kjölfar samkomulags verkalýðshreyfingarinnar og stjórnvalda í tengslum við kjaraviðræður árið 2015. Stofnframlög eru veitt til byggingar eða kaupa á íbúðarhúsnæði með það að markmiði að auka aðgengi að öruggu og viðeigandi leiguhúsnæði fyrir tekjulága einstaklinga og fjölskyldur. Hagaðilar voru sammála um að lög um almennar íbúðir feli í sér miklar úrbætur á húsaleigumarkaði og að mikilvægt sé að halda þeirri uppbyggingu áfram. Í máli

hagaðila, sem er leigufélag, kom fram að vilji og geta sé til þess að byggja meira og hraðar en að flöskuhálsinn hvað það varðar sé skortur á framboði lóða.

Fasteignum í eigu óhagnaðardrifinna leigufélaga hefur fjölgað töluvert undanfarin ár í tengslum við almenna íbúðakerfið og mun halda áfram að fjölga á komandi árum samhliða uppbyggingu þess.

3.2.5 Ráðningarsamband verði ávallt aðskilið frá húsaleigusamningum

Í 50. gr. húsaleigulaga er fjallað um þær aðstæður þegar leigjandi er starfsmaður leigusala og hefur fengið afnot af húsnæði eða hluta húsnæðis til íbúðar vegna starfsins. Ein af tillögum starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði í skýrslunni frá maí 2022 var að ávallt skyldi aðskilja þetta tvennt. Í 1. mgr. 50. gr. húsaleigulaga, eins og hún er orðuð eftir breytingar með 1. gr. laga nr. 63/2019, segir að láti leigjandi af störfum að eigin ósk, sé honum sagt upp eða vikið úr starfi eða þegar fyrir fram umsömdum ráðningartíma lýkur sé báðum aðilum heimilt að segja leigusamningi upp. Tilkypping um uppsögn samkvæmt greininni skal vera skrifleg og send með sannanlegum hætti ekki síðar en átta vikum frá lokum ráðningarsambands. Í 2. mgr. er tekið fram að sé samningur um afnot af húsnæði til íbúðar tímabundinn þá geti slíkur samningur aldrei verið til skemmri tíma en ráðningarsamningur starfsmannsins. Einnig er kveðið á um að sé ráðningarsamningur ótímabundinn þá skuli leigusamningur einnig vera það.

Sú breyting sem gerð var á 50. gr. húsaleigulaga með fyrrnefndum lögum var gerð í þeim tilgangi að bæta réttarstöðu og auka þar með húsnæðisöryggi leigjenda sem hafa fengið íbúðarhúsnæði á leigu vegna starfa sinna. Breytingin laut að því að í stað þess að leigusamningur félli niður án sérstakrar uppsagnar og uppsagnarfrests við lok ráðningarsambands þá yrði uppsögn leigusamnings í þessum aðstæðum heimil báðum aðilum samningsins. Einnig laut breytingin að því að ef vinnuveitandi segði leigusamningi upp þá myndi starfsmaðurinn eiga rétt til uppsagnarfrests og lengd þess frests skyldi þá vera samkvæmt ákvæðum 1. mgr. 56. gr. húsaleigulaga. Hins vegar tekur uppsögn gildi strax ef það er starfsmaðurinn sem segir leigusamningnum upp, enda geri hann það ekki seinna en átta vikum frá því að ráðningarsambandi lýkur.

Sambandið milli leigjanda og leigusala, í þeim tilvikum þegar leigjandi er starfsmaður leigusala og hefur fengið leiguhúsnæðið vegna starfs síns, bar á góma í viðtölum starfshópsins við hluta af hagaðilum. Í þeim viðtölum kom aftur á móti ekkert fram um að aðilar teldu nauðsyn á því að gera breytingar á 50. gr. húsaleigulaganna enda hefðu þær breytingar sem hér hafa verið raktar gjörbreytt stöðunni í þessum tilvikum, starfsmanni sem leigjanda til mikilla hagsbóta. Í húsaleigulögum hinna Norðurlandanna er gert ráð fyrir að húsaleiga geti tengst ráðningarsambandi. Í áframhaldandi vinnu starfshópsins verður þetta atriði skoðað nánar og þá sérstaklega með hliðsjón af norrænni löggjöf.

3.2.6 Lengd og uppsögn leigusamninga, þ.m.t. skilgreining á 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. Ræst 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 (þ.e. hefðbundnum íbúðum) skal hann vera sex mánuðir. Í öllum þessum tilvikum er uppsagnarfresturinn gagnkvæmur, þ.e. 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 uppsagnarfresturinn 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 þá 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 2021²⁷ sem náði til 640 svarenda fer tímabundnum leigusamningum fækkandi enda þótt þeir séu enn ráðandi samningsform. Hlutfall tímabundinna leigusamninga lækkaði úr 68,3% árið 2019 í 66,1% árið 2020 og í 59,9% árið 2021 samkvæmt árlegum leigumarkaðskönnunum stofnunarinnar.

Af þeim leigusamningum sem voru tímabundnir árið 2021 voru 8,2% þeirra í gildi lengur en 24 mánuði, 44,9% í gildi frá 12 til 24 mánaða og 6,8% 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 og í 40,1% árið 2021.

Ekki er tilgreint sérstaklega í fyrri skýrslum, annars vegar áttakshóps stjórnvalda um húsnæðismál frá 2019 og hins vegar starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði frá 2022, í hvaða tilgangi skuli skilgreina hugtakið „langtímaleiga“. 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 á hinum Norðurlöndunum.

Ábendingar frá hagaðilum varðandi lengd og uppsögn leigusamninga voru mjög mismunandi. Hvað varðar lengd leigutíma bentu hagaðilar 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 auka hlutfall ótímabundinna samninga. 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 lögaðila leigusala töldu flestir að samningsfrelsi ætti að gilda um lengd samninga og að takmarkanir á uppsagnarheimildum leigusamninga gætu haft neikvæð áhrif á leigumarkaðinn.

²⁷ Hagdeild HMS, Leigumarkaðskönnun HMS 2021.

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 samantekt OECD.²⁸ Vísast í því sambandi jafnframt til áður nefnds minnisblaðs sem unnið var í tengslum við skýrslu átakshóps stjórnvalda um húsnæðismál frá 2019 sem og fyrrnefndra samantekta um leigurétt einstakra ríkja sem unnar hafa verið sem liður í rannsókn Háskólans í Bremen.

3.2.7 Möguleg úrræði og viðurlög við brotum gegn ákvæðum húsaleigulaga

Húsaleigulög fjalla um réttindi og skyldur aðila við leigu á húsnæði sem og um hvernig leyst er úr brotum gegn ákvæðum þeirra. Helstu skyldur leigjanda eru að greiða húsaleiguna á réttum tíma og fara eftir eðlilegum umgengnisreglum. Úrræði leigusala þegar leigjandi brýtur gegn skyldum sínum eru mismunandi eftir eðli og alvarleika brotanna og geta falist í riftun á leigusamningi, kröfu um tryggingarfé ef leigjandi hefur lagt fram slíka tryggingu og kröfu um greiðslu skaðabóta. Við riftun falla niður réttindi og skyldur samkvæmt leigusamningi frá dagsetningu riftunar og skal leigjandi rýma leiguhúsnæði þegar í stað nema samið sé um annað. Þannig er ljóst að leigusali hefur öflug réttarúrræði á grundvelli húsaleigulaga sem eru til þess fallin að gera honum kleift að bregðast við brotum gegn lögnum. Þó getur komið upp sú staða að leigjandi neiti að rýma leiguhúsnæði í kjölfar riftunar eða uppsagnar samnings. Við þær aðstæður hefur leigusali jafnframt það úrræði að krefjast útburðar leigjanda með atbeina sýslumanns.

Samkvæmt upplýsingum frá embætti Sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu eru þar tekin fyrir u.þ.b. 100 útburðarmál á ári. Af þeim lýkur um það bil þriðjungur með útburði. Íbúar á starfssvæði þessa embættis eru um 240.000 talsins. Áður en til málsmeðferðar hjá sýslumanni kemur þarf að höfða útburðarmál fyrir héraðsdómi. Erfitt er að segja til um hversu langur tími líði frá því að riftun er tilkynnt leigjanda þar til máli lýkur með útburði en hagaðilar nefndu að það geti tekið allt að níu mánuði. Hagaðilar nefndu jafnframt að útburður mætti vera skilvirkara úrræði því það geti haft mikið fjárhagslegt tjón í för með sér fyrir leigusala ef leigjandi hættir að greiða húsaleigu og neitar að fara úr húsnæðinu í langan tíma. Í því samhengi var nefnt að hugsanlega mætti stytta þennan tíma með því að taka upp forgangsmeðferð á útburðarmálum hjá héraðsdómstólum.

Helstu skyldur leigusala eru að halda húsnæðinu í leiguhæfu ástandi. Á meðal úrræða leigjanda vegna brota leigusala gegn skyldum sínum er að krefjast úrbóta, ráða bót á húsnæðinu á eigin kostnað og draga kostnaðinn síðan frá umsaminni leigufjárhæð eða að rifta samningi við leigusala. Hagaðilar bentu á að riftun á húsaleigusamningi sé sjaldnast raunhæfur kostur fyrir leigjanda, þar sem skortur er á leiguhúsnæði og að erfitt geti verið að finna annað leiguhúsnæði með skömmum fyrirvara. Á sama tíma og leigjandi þurfi að reiða fram tryggingu fyrir

²⁸ OECD, PH6.1 Rental regulation. <https://www.oecd.org/els/family/PH6-1-Rental-regulation.pdf>

nýju leiguhúsnæði geti leigusali í krafti stöðu sinnar haldið eftir tryggingu leigjanda í tiltekinn tíma. Að auki geta kostnaðarsamir flutningar verið hindrun fyrir leigjanda. Vísast var til þess að rétta þyrfti aðstöðumun aðila með viðurlögum og tekið sem dæmi að leggja ætti sektir á leigusala vegna brota gegn leigusamningi sem skyldu greiðast til leigjanda.

Samningsaðilar leigusamnings geta lagt ágreining fyrir kærunefnd húsamála til úrlausnar. Kærunefndin tekur m.a. fyrir ágreining á milli leigjanda og leigusala um gerð og framkvæmd leigusamnings, þar á meðal brot gegn húsaleigulögum. Með lögum nr. 63/2016 voru gerðar breytingar á húsaleigulögum sem m.a. felast í því að kærunefnd húsamála kveður nú upp bindandi úrskurði þegar um er að ræða húsaleigusamninga sem gerðir eru eftir gildistöku laganna árið 2016. Áður veitti kærunefndin óbindandi álit um ágreiningsefni. Aðilum eldri leigusamninga er jafnframt heimilt að semja um að lög nr. 63/2016 gildi um samninga þeirra.

Að meðaltali tekur málsmeðferð hjá kærunefnd húsamála þrjá til fjóra mánuði en lögin gera ráð fyrir að hún taki að jafnaði tvo mánuði. Algengasta dæmi um kærur sem fara fyrir nefndina er að leigusali haldi eftir tryggingu sem sett er fyrir efndum á húsaleigusamningi eftir að hann rennur út. Ágreiningur um ástand leiguhúsnæðis er annað úrlausnarefni sem oft er lagt fyrir nefndina. Önnur dæmi um kærur varða ágreining um afslátt eða lækkun leigufjárhæðar og riftanir, skaðabótakröfur leigusala, að tímabundinn leigusamningur varð ótímabundinn, endurgreiðslu leigu, reykingar íbúa, hækkun leigufjárhæðar, útreikning leigufjárhæðar, afturvirka kröfu um verðbætur á leigufjárhæð, rekstrarkostnað, reikninga vegna rafmagns og hita, hundahald í leyfisleysi, framsal kröfu og hávaða vegna framkvæmda.

Í viðtölum við hagaðila var bent á að kynna mætti betur það úrræði að bera ágreining undir kærunefnd húsamála til úrskurðar. Líkt og bent var á í niðurstöðum átakshóps stjórnvalda um húsnæðismál frá 2019 og í viðtölum við hagaðila getur veik samningsstaða leigjanda þó orðið til þess að leigjendur veigri sér við að leita réttar síns, svo sem með því að bera ágreiningsmál undir kærunefnd húsamála.

3.2.8 Úrbótataækifæri sem greind voru á vinnustofu um leigumarkað

Starfshópur um aðgerðir og umbætur í húsnæðismálum boðaði til tveggja daga vinnustofu um leiguvernd dagana 5. og 6. apríl sl. Á vinnustofuna voru boðaðir fulltrúar helstu hagaðila í málaflokknum þar sem ætlunin var að ná fram mismunandi sjónarmiðum frá ólíkum aðilum. Þá var einnig leitast við að nýta þekkingu viðkomandi og reynslu til að greina núverandi umhverfi og draga fram hvar tækifæri lægju til að gera betur. Þátttakendur voru 25 talsins og greindu þeir samtals 94 úrbótataækifæri í ellefu mismunandi flokkum og enn fleiri undirflokkum. Vísast í því sambandi til nánari umfjöllunar í skýrslu starfshóps um aðgerðir og umbætur í húsnæðismálum.

Margar af þeim tillögum og athugasemdum sem fram komu á vinnustofunni voru einnig til umræðu á fundum starfshóps um endurskoðun húsaleigulaga með ýmsum hagaðilum. Eins og fram hefur komið sendi starfshópurinn hagaðilunum spurningalista sem byggðir voru á tillögum sem settar voru fram í skýrslum átakshópsins frá 2019 og starfshópsins frá 2022 og lutu fyrst og fremst að húsaleigulögum.

Starfshópurinn mun taka þau atriði sem snúa að mögulegum umbótum á húsaleigulögum til frekari skoðunar í framhaldi vinnunnar.

4. Framhald vinnu starfshópsins

Samkvæmt skipunarbréfi ráðherra er hlutverk starfshópsins að endurskoða húsaleigulögin með það að markmiði að bæta réttarstöðu og húsnæðisöryggi leigjenda. Líkt og rakið er í kafla 3.2 *Nánar um einstaka þætti tillögu 14 í skýrslu starfshóps um aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði og sjónarmið hagaðila* eru skiptar skoðanir á meðal hagaðila um tækifæri til umbóta á lögnum en þeir voru þó almennt sammála um að húsaleigulög veiti leigjendum ríka réttarvernd en skortur á framboði á leiguhúsnæði og lök samningsstaða sem af þeim skorti leiðir verði til þess að leigjendur standi síður á rétti sínum. Jafnframt voru hagaðilar almennt sammála um mikilvægi þess að skráningarskyldufrumvarp innviðaráðherra verði að lögum þannig að fyrir liggi áreiðanlegar upplýsingar um leigumarkaðinn sem fyrst og tekur starfshópurinn undir með hagaðilum hvað það varðar.

Starfshópurinn telur mikilvægt að stjórnvöld séu vakandi fyrir því hvort húsaleigulög þarfnist breytinga í ljósi breyttra aðstæðna á leigumarkaðnum. Í því sambandi leggur starfshópurinn áherslu á að umfangsmeiri breytingar á lögnum þurfi að byggjast á áreiðanlegum upplýsingum um leigumarkaðinn. Skráningarskyldufrumvarp innviðaráðherra hefur nú verið lagt fram á Alþingi og er þar miðað við að skráningarskylda leigusamninga og breytinga á leigufjárhæð taki gildi 1. janúar 2023. Verði frumvarpið að lögum munu stjórnvöld fá nauðsynlegar upplýsingar til að undirbyggja stefnumótun sína í málaflokknum, m.a. um lengd og tegund leigusamninga, þróun leigufjárhæðar og fleiri þætti, strax á næsta ári.

Í ljósi þessa telur starfshópurinn rétt að umræddar upplýsingar liggi fyrir áður en mótaðar verða tillögur að breytingum á húsaleigulögum. Í þessu sambandi eru jafnframt væntanlegar niðurstöður leigumarkaðskönnunar Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar 2022 sem gerð var síðastliðið sumar. Aukinn þrýstingur á leigumarkaðinn, m.a. vegna skammtímaleigu íbúða til ferðamanna að loknum kórónuveirufaraldrinum, hærri fjármagnskostnaðar og fólksflutninga til landsins, kann að endurspeglast í niðurstöðum könnunarinnar, en líkt og fram kemur í könnunum undanfarinna ára dró nokkuð úr þrýstingi á leigumarkaðinn í kórónuveirufaraldrinum. Að mati starfshópsins er mikilvægt að kannað verði hvort unnt sé að breyta lögum um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald, nr. 85/2007, til að gera sveitarfélögum kleift að ákvarða hámark dagafjölda heimagistingar í því skyni að mæta mismunandi aðstæðum þeirra.

Í framhaldi af áfangaskýrslu þessari mun starfshópurinn halda áfram undirbúningi og vinnu við endurskoðun húsaleigulaga en hann hefur greint ýmis tækifæri til umbóta í þeirri vinnu sem þegar hefur farið fram. Unnið verður að nánari greiningu á húsaleigulöggjöf nágrennaríkjanna og fleiri þjóða með tilliti til þess hvernig stuðla megi að auknu húsnæðisöryggi og langtímaleigu, meðal annars með ólíkum hvötum. Einnig verður tekið til skoðunar sérstaklega hvernig koma megi í veg fyrir að samningar séu gerðir til skamms tíma í því skyni að hækka leigufjárhæð við endurnýjun samnings umfram það sem sanngjarnt og eðlilegt getur talist í skilningi laganna. Í því sambandi kann að vera ástæða til að endurskoða ákvæði laganna um forgangsrétt leigjanda til að þau þjóni betur

tilgangi sínum. Jafnframt verður að gæta þess að breytingar á húsaleigulögum dragi ekki úr framboði á leiguhúsnæði.

Þá leggur starfshópurinn enn fremur áherslu á að áhrifaríkasta leiðin til að auka húsnæðisöryggi leigjenda sé að auka framboð á leiguíbúðum í samræmi við þörf enda ljóst að á meðan skortur varir á leiguíbúðum verði áframhaldandi hættu á að leigjendur veigri sér við að standa á rétti sínum samkvæmt húsaleigulögum og leita réttar síns fyrir kærufnd húsamála vegna brota á þeim. Starfshópurinn fagnar því gerð rammasamnings ríkis og sveitarfélaga um aukið framboð íbúða á árunum 2023–2032 og sameiginlega sýn og stefnu í húsnæðismálum frá 12. júlí sl. Þar sem boðuð er uppbygging að lágmarki 37.500 íbúða á næstu tíu árum sem og að sérstök áhersla verði lögð á uppbyggingu hagkvæmra íbúða á viðráðanlegu verði. 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 eignalægri hópa. Í því sambandi hefur verið tilgreint að slíkar íbúðir geti verið í formi almennra íbúða eða annarra íbúða sem njóta stuðnings stjórnvalda og ætlað er að leysa húsnæðisþörf tekju- og eignalægri hópa. Er því ljóst að sú húsnæðisuppbygging sem boðuð er í rammasamningnum muni auka hlut leigufélaga sem ekki eru rekin í hagnaðarskyni og þannig leggja grunn að þroskaðri leigumarkaði hér á landi í samræmi við tillögu 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 hér á landi.