

Félagsmálaráðuneytið
Skógarhlíð 6
105 Reykjavík

Reykjavík 6. mars, 2020

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á húsaleigulögum, nr. 36/1994, með síðari breytingum (skráningarskylda, langtímaleiga og hækkun leigufjárhæðar)

Umsagnaraðili er leigufélag sem rekur rúmlega 1500 leiguíbúðir á Íslandi. Til að byrja með fagna Heimavellir því að húsaleigulögin sæti reglulegri endurskoðun enda er leigumarkaðurinn á Íslandi í sífelldri þróun. Hins vegar er mikilvægt að þær breytingar sem gerðar eru á lagabókstafnum séu ekki til þess fallnar að vinna gegn frekari þróun og bætingu leigumarkaðarins. Heimavellir telja að skráning leigusamninga í miðlægan opinberan húsnæðisgrunn vera til þess fallin að styrkja leigumarkaðinn á Íslandi en þó eru atriði í frumvarpi þessu sem Heimavellir gera athugasemdir við og telja til þess fallin að draga úr framboði leigueigna og grafa undan leigumarkaðnum.

1.gr.

Það er jákvætt að gerð verði miðlæg, opinber skrá um þá leigusamninga sem gerðir eru og skiljanlega þurfa þá allir hagsmunaaðilar að taka þátt í að byggja upp slíka skrá. Hins vegar er gerð athugasemd við orðalag greinarinnar þar sem fram kemur að „Hver sá sem leigir út húsnæðið samkvæmt lögum þessum án skráningar skal sæta sektum“. Orðalagið gefur til kynna að sé ekki búið að skrá samninginn innan 30 daga skal aðilinn sæta sektum. Í greinagerð frumvarpsins kemur fram að horft sé til laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald nr. 85/2007 við móttöku þessarar tillögu, en sú heimild var sett á sínum tíma til að sporna gegn skattaundanskoti sem var stórt vandamál á heimagistingar markaðnum áður en hert var á eftirliti með slíkum atvinnurekstri. Líklega er eitthvað um það að einhverjir leigusalar telji ekki fram tekjur sínar en það að ætla að beita svona íþyngjandi heimild heilt yfir allan markaðinn er ótækt enda verið að beita íþyngjandi úrræði sem taldist hóflegt á sínum tíma til að vinna gegn skattaundanskoti. Það vandamál er hvergi nærri jafn stórt á leigumarkaðnum og það var á heimagistingar markaðnum. Hér er verið að reyna að setja á fót miðlægan opinberan gagnagrunn, sem er frábært, en það er spurning hvort það þurfi að beita hótunum til að koma honum á fót. Ef markmiðið með frumvarpinu er einnig það að koma leigustarfsemi yfir á félög í meira mæli þar sem auðveldara er að setja regluverk utan um þá aðila þá er heldur sérstakt að eina „hagsbótin“ fyrir leigusala sé að þeir fái skattalegt hagræði sem gildir eingöngu fyrir aðila sem eiga lítið eignasafn og mun því ekki koma leigufélögum með stærri eignasöfn til góða. Það var rætt á „leigudeginum“ að það yrði skoðað hvort hægt væri að hafa einhverskonar hvata fyrir þá sem skrá leigusamningana, þá hugsanlega í formi t.d. lækkaðra gjalda eða skatta á þeim eignum sem eru skráðar í grunninn en það er heldur sérstakt að eftir þá skoðun frumvarpshöfunda hafi niðurstaðan verið sú að refsing væri rétta leiðin til að ná þessu markmiði.

Sé þessi aðferðarfræði eina leiðin sem frumvarpshöfundar sjá til þess að ná markmiði sínu þá er einnig vert að benda á að Húsnæðis- og mannvirkjastofnun er opinber stofnun sem þarf að lúta Stjórnsýslulögum og væri því eðlilegt að sá sem, einhverra hluta vegna, hefur ekki gengið frá skráningu leigusamningsins innan framangreinds 30 daga tíma fái erindi frá HMS þar sem honum gefst færi á að bæta úr skráningarleysinu áður en gripið er til íþyngjandi aðgerða. Því er lagt til að seinasta setning 1. mgr. orðist svo:

„Hafi leigusali ekki skráð leigusamning innan framangreinds 30 daga frests, getur HMS sektað leigusalann hafi hann ekki skráð leigusamninginn að undangenginni skriflegri áskorun HMS þar sem fram kemur að sektarheimild HMS verði beitt verði ekki úr bætt innan 2 vikna“.

Framangreind tillaga væri í meira samræmi við 12. gr. stjórnsýslulaga þar sem fram kemur að stjórnvald skuli aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti.

3. gr.

Heimavellir gera athugasemd við þær skorður sem frumvarpsdrögin setja á samningafrelsi (3. gr. og 57. gr. frumvarpsins). Ef tveir aðilar eru ásáttir um að gera ótímabundinn, 3 ára, 12 mánaða eða lengri tímabundinn samning þá ætti ekki þurfa að rökstyðja það frekar, eða framkvæma „sanngjarnt mat á hagsmunum beggja aðila og aðstæðum öllum...“. Sem dæmi þá hafa Heimavellir boðið upp á tímabundna samninga sem og ótímabundna samninga undanfarin ár og hefur það gilt um allar íbúðir félagsins. Þrátt fyrir að leigutaki hafi haft færi á því að fá ótímabundinn leigusamning með lengri uppsagnafresti þá hafa leigutakar samt leitast frekar í tímabundna 12 mánaða samninga, enda eru rúmlega 70% leigusamninga Heimavalla tímabundnir.

Það getur ekki talist eðlilegt að ætla að hefta samningafrelsi aðila með þessum hætti, samningafrelsið eru mannréttindi sem eru ein af meginstöðum friðhelgi eignaréttarins. Það ákvæði stjórnarskrárinnar væri nánast haldlaust ef ráðstöfunarréttur manna á eignarétti sínum væri ekki mögulegur með samningum vegna þess að húsaleigulögin settu samningafrelsinu svo miklar skorður. Heimavellir leggja því til að gerð tímabundinna samninga verði ekki takmörkuð með þeim hætti sem lagt er til í frumvarpsdrögunum og hagsmunaaðilum leyft að ráðstafa hagsmunum sínum án þeirra inngripa sem 3. gr. frumvarpsins kveður á um. Ef leigusali vill leigja eign út í 3 mánuði en ekki 5 ár þá á hann ekki að þurfa að una við það að geta eingöngu leigt íbúðina út til langtíma þar sem ákveðnum lögbundnum skilyrðum er ekki fullnægt, leigusali á að hafa val um það hversu lengi hann er reiðbúinn að leigja eign sína út.

4. gr.

- a. liður: Vísað er í athugasemd við 5. gr. enda verið að ítreka í 4. gr. þær skorður og takmarkanir sem frumvarpshöfundar vilja setja á samningafrelsi aðila.

- b. liður: Hér vilja frumvarpshöfundar aftur takmarka ráðstöfunarrétt leigusala með því að gera uppsögn hans á ótímabundnum samningi nánast ómögulega. T.d. má eingöngu segja ótímabundnum samningi upp ef leigusali ætlar að leigja eignina til ættmenna sinna til eins árs. Þannig að ef leigusali hyggðist leigja eignina til einhvers annars, eins og t.d. félaga, vinar eða vandamanns þá væri það óheimilt, því eingöngu mætti losa eignina fyrir fjölskyldu leigusala og þá eingöngu ef fjölskyldumeðlimurinn mundi nýta sér eignina í meira en 12 mánuði. Í dag er uppsagnafrestur í upphafi ótímabundins leigusamnings 6 mánuðir hjá báðum aðilum, telji frumvarpshöfundar það ekki fullnægjandi kæmi þá ekki til skoðunar að lengja þann uppsagnarfrest frekar en að gera uppsögn á ótímabundnum samningum ómögulega. Það að gera leigusala einnig ókleyft að rýma eign fyrir sölu getur ekki talist eðlilegt? Með því væri verið að takmarka sölumöguleika leigusala því einungis lítill hluti af fasteignakaupendum er að kaupa eignir til að halda áfram í leigu, flestir fasteignakaupendur eru að leita sér að heimili til að fjárfesta í.

- c. liður það að gera leigutaka kleyft að segja upp tímabundnum samningi hvenær sem er á leigutímanum, gerir það að verkum að leigusamningurinn er í raun bara 3 mánaða langur kjósi leigutaki

að segja honum upp. Ekki verður séð hvernig framangreind heimild verði til þess að tryggja langtímahúsnæðisöryggi leigutakans ef hann getur hvenær sem er á gildistíma „tímabundins“ leigusamnings sagt honum upp. Með þessu ef verið að grafa undan skuldbindingargildi samninga sem gerðir verða á grundvelli laganna þá getur t.d. leigusali ekki gengið út frá því að 24 mánaða samningur sé í rauninni 24 mánaða samningur sem er ekki vænlegt því t.d. leiguverð og þróun þess mundi byggja á því að um 24 mánaða samningstímabil er að ræða og leiguverðsbreytingar myndu byggja á því að um ákveðið tímabil sé að ræða, með því að gefa einum aðilanum færi á að slíta leigusamningnum eftir 9 mánuði, eða annan fjölda mánaða þá getur aðili í raun ekki gengið út frá því að forsendur samningsins haldi, tímalengd samningsins er ein af grundvallar forsendum hans.

Sem samanburðardæmi mætti hugsa sér banka sem veitir lán með 3 ára uppgreiðslubanni, en lántakinn getur samt borgað lánið upp hvenær sem er án þóknunar. Íbúðalánasjóður veitti t.d. íbúðalán á sínum tíma, þar sem aðili fékk lægri vexti á lánum sem voru með uppgreiðslukvöð þannig að aðili sem vildi greiða lánið upp fyrr þyrfti að greiða sekt fyrir að greiða lánið upp, aðrir aðilar sem fengu lán án uppgreiðsluþóknunar greiddu hins vegar hærri vexti af sínum lánum. Það er ljóst að svona tillaga verður til þess að grafa undan skuldbindingargildi leigusamninga og gera mönnum ókleyft að byggja traust samningssamband á grundvelli þessara laga enda yrðu forsendur samningsins mjög veikburða ef af þessari tillögu yrði.

Að ofangreindu rituðu leggja Heimavellir til að 55. gr. núgildandi húsaleigulaga verði óbreytt.

5. gr.

- 4. mgr.

Hér er aftur vegið að samningafrelsi aðila, ef tveir aðilar verða ásáttir um breytingu á leiguverði og ganga frá samkomulagi þess efnis, þá er heldur sérstakt að annar aðilinn geti ógilt samkomulagið vegna þess að ekki hafi verið búið að skrá efnistöð samkomulagsins í húsnæðisgrunn HMS. Ef sú regla sem lagt er til að verði innleidd ætti að gilda um aðra löggjörninga þá væri verið að grafa undan skuldbindingagildi samninga.

Samanburðardæmi er t.d. ef seljandi að fasteign þinglýsir ekki kaupsamningi (sem er vissulega fráleit hugmynd, þ.e. að seljandi þurfi að þinglýsa samningnum) um fasteign þá ef sama regla ætti að gilda um þau viðskipti, þá getur kaupandinn véfengt kaupverðið sem fram kemur í samningnum og neitað að borga. Það er skiljanlegt að skráningunni sé sinnt til að hægt sé að vera með sem réttastar upplýsingar í húsnæðisgrunninum en það að hafa viðurlögin tvíþætt þ.e. að leigutaki geti hafnað því að greiða hækkunina og að leigusali fái sekt getur ekki talist eðlilegt þá sérstaklega í ljósi meðalhófs. Heimavellir leggja því til að sambærileg breyting verði gerð að fyrirbyggjandi frumvarpsdrögum þannig að HMS geti sektað leigusalann að undangenginni áskorun og að fella burt heimild leigutaka til að neita að borga hækkunina sérstaklega ef búið er að ganga frá skuldbindandi samkomulagi um breytingu á leiguverðinu.

Að öðru leyti er vísað í athugasemd við 5. gr. enda verið að ítreka í 4. gr. þær skorður og takmarkanir sem frumvarpshöfundar vilja setja á samningafrelsi aðila.

-6. mgr.

Hér vantar að taka fram að telji kærunefnd húsamála að fjárhæð húsaleigu sé sanngjörn sé leigusala heimilt að innheimta hækkunina afturvirkta frá þeim tíma sem hún hefði átt að taka gildi. Meðferð mála

getur tekið einhverja mánuði og því væri ótækt ef leigusali hefði ekki heimild til að innheimta hækkunina afturvirkir ef að kæruneftnd húsamála hefur staðfest að hún sé sanngjörn.

Eins og frumvarpið er orðað í dag virðist aðili geta farið með matið á sanngirni leiguverðs alltaf til sáttamiðlunar. Er þá verið að ýja að því að ef leigusali auglýsir eign til útleigu á 100.000 kr.- og væntanlegur leigutaki er ekki sáttur við það verð, getur aðilinn þá farið með það mál fyrir sáttanefndina og látið lækka hana þar sem að nefndin eða eftir atvikum úrskurðarnefndin metur leiguverðið ósanngjarnt? Leigusali á að geta ákveðið á hvaða verði hann vill leigja eign sína út, ef verðið er of hátt þá leigir bara enginn eignina og þá er það undir leigusalans að ákveða hvort hann lækki leiguverðið eða ekki, þannig virkar markaðurinn og á að virka.

6. gr.

Heimavellir telja að hér sé aftur vegið að samningafrelsi hagsmunaaðila.

-a.

Ef aðili kaupir eign og fjármagnar kaupin með verðtryggðu íbúðaláni þarf að halda láninu í skilum gagnvart lánveitanda, slík lán eru í flestum tilfellum með mánaðarlega gjalddaga sem breytast þá í samræmi við breytingar á neysluvísitölunni. Það að banna leigusamninga þar sem að leigufjárhæðin breytist mánaðarlega í samræmi við neysluvísitölu býr til aðstæður þar sem leigusali gæti þurft að borga með hinu leigða þar sem að mánaðarleg afborgun af láninu hækkar en leigusalanum er óheimilt að láta leiguverðið elta þá hækkun. Þetta gæti orðið til þess að leigusali þyrfti t.d. að framreikna hugsanlega vísitölu hækkun fyrir næstu 12 mánuði og þá þurft að leigja eignina út á hærri verði í upphafi til að tryggja að hann verði ekki fyrir tjóni þá 12 mánuði þar sem leiguverðið er fast líkt og frumvarpsdrögin gera ráð fyrir. Sem dæmi um lán sem fjallað er um að framan þá má nefna að Íbúðalánasjóður veitir verðtryggt lán sem taka mánaðarlegum breytingum og þá mánaðarleg afborgun af þeim, frumvarpshöfundar hljóta að sjá að með því að þvinga leigusala til að gera óvertrygga leigusamninga hvort sem þeir eru með fjármögnun sem er verðtryggt eða óverðtryggt er ótækt.

Heimavellir mælast gegn því að slíkar takmarkanir verði lögfestar.

- 3. mgr. a.liður. 6. gr.

Það að ætla að takmarka hækkunina við neysluvísitölu er einnig inngríp sem getur ekki talist eðlilegt, sérstaklega í ljósi samningafrelsis, ef aðilar komast að samkomulagi um ákveðið leiguverð og hvernig það skuli taka breytingum, þá á þar við að sitja. Ef aðilar komast ekki að samkomulagi þá leigist eignin ekki út. Það að ætla að þvinga samningaviðræðurnar inn í fast ákveðið box getur ekki talist eðlilegt.

-b.

Heimavellir leggja til að þessi grein falli út. Enda mundi grein a ná vel yfir þær heimildir sem væru til hækkunar (þá þyrfti að breyta því þannig að leiguverð gæti hækkað með mánaðarmillibili og fella út takmörkun á samningafrelsi aðila um breytingar á leiguverðinu) og þá að heimilt væri að semja um að til viðbótar um að mánaðarlegra breytinga á leiguverði vegna neysluvísitölubreytinga þá gætu aðilar samið um að leiguverðið hækki við breytingu á rekstrarkostnaði eða vegna annarra atriða sem báðir aðilar eru sammála um að geti haft áhrif á leiguverðið.

- d.

Það að ætla að setja þak á það hversu mikil hækkun á leigugjaldi verður, er heldur sérstakt, hvað ef endurbæturnar sem þarf að fara í verði til þess að leiguverð hækki um meira en 8%. Á þá að sleppa þeim endurbótum og dreifa þeim, hvað ef þær geta ekki beðið? Benda má á t.d. Bíó Paradísar málið,

þar fengu aðilar lægri leigu í ákveðið mörg ár vegna ástands fasteignarinnar, ef það á síðan, að þeim tíma liðnum, að fara í þær endurbætur sem stóðu út af, þarf þá leigusaliinn annað hvort að taka mismuninn á sig eða sleppa því að fara í fullnaðar endurbætur þar sem að hækkunin sem stafar af endurbótunum má ekki verða hærri en 8%. Segjum svo að leigusaliinn hafi ekki efni á framkvæmdunum og tekur sér framkvæmdalán með mánaðarlegri greiðslubyrði, það gæti bara komið í veg fyrir að dæmið gangi upp ef að þak er sett á leiguverðsbreytinguna.

Heimavellir mælast til þess að 37. gr. húsaleigulaga haldist óbreytt.

11. gr.

-c.liður 1. mgr

Vísað er í athugasemdir við 4. gr. frumvarpsins. Ef leigusali vill segja upp ótímabundnum samningi þá á hann að geta gert það án þess að þurfa að uppfylla einhver skilyrði og rökstyðja ákvörðun sína frekar.

12.gr.

Heimavellir leggja til að núverandi 55. gr. húsaleigulaganna haldist óbreytt.

Ef það ætti að halda í þetta ákvæði þyrfti að bæta við að ef lögreglan þurfi að hafa aðkomu að leigjandanum (og að leigusala sé heimilt að fá afrit af dagbókarfærslu lögreglu eða fá staðfestingu frá lögreglu um að hún hafi þurft að hafa afskipti af leigutakanum) eða aðilum á hans vegum eða ef ítrekaðar kvartanir hafa borist leigusala frá öðrum íbúum í húsinu megi leigusaliinn segja samningnum upp. Einnig þyrfti að fella út 5. mgr. að leigusali og leigutaki skuli semja um ákveðin skilyrði fyrir rýmingu þegar húsnæðið verður afhent nýjum eiganda sbr. umfjöllun hér að ofan.

14. gr.

Vísað er í athugasemdir við 3. gr. frumvarpsins.

15. gr.

Vísað er í athugasemdir við c. lið 4. gr. frumvarpsins. Heimavellir leggja til að 57. gr. núgildandi laga haldist óbreytt.

Niðurlag

Þó að Heimavellir styðji það heils hugar að unnið sé að styrkingu leigumarkaðarins, þá getur félagið ekki stutt frumvarp þetta í þeirri mynd sem það er í dag. Heimavellir sendu forsvarsmenn sína á Leigudaginn á sínum tíma og virðast þær hugmyndir sem komu frá Heimavöllum annaðhvort ekki hafa fengið brautargengi hjá sérfræðingahóp félagsmálaráðuneytisins (sem er svo sem ekki óeðlilegt, þ.e. að allar tillögurnar skili sér ekki inn í frumvarpið) eða þá að hlustað hafi verið á tillögur Heimavalla en þeim síðan snúið á hvolf og aflagaðar. Heimavellir telja að verði frumvarp þetta samþykkt í núverandi mynd sé hætta á því að framboð leigueigna muni dragast saman, hjá leigusölum sem bæði eru einstaklingar eða lögaðilar. Inngrip hins opinbera yrði of mikið og kvaðirnar sem kveðið er á um að settar verða á leigusala eru þess eðlis að erfitt gæti verið fyrir suma leigusala sem ekki hafa burði til að uppfylla þau þungu skilyrði sem lagafrumvarpið kveður á um og því hætta við að leigja eignina út. Heimavellir töldu að til að stuðla að heilbrigðari leigumarkaði væri eðlilegt að hagsmunaaðilar hans ynnu saman að því að móta hann í samvinnu við hið opinbera og þykir það miður að þetta verkefni hafi endað inn í afmörkuðum hóp sem ákveður einhliða hvernig væri best á ná tilteknum markmiðum og niðurstaðan er frumvarp þetta, sérstaklega þegar að leiðin til að ná markmiðum, skv. frumvarpshöfundum er með refsingum, íþyngjandi inngripi og mikilli takmörkun á ráðstöfunarrétti leigusala.

Heimavellir harma einnig að málið sé komið á þetta stig áður en félaginu gafst færi á að koma með athugasemdir um ákvæði frumvarpsins. Sá tími sem frumvarpshöfundar gefa aðilum til að bregðast við því er heldur sérstakur en venjan er að frumvörp séu sett inn á samráðsgáttina og aðilum gefin að lágmarki 2 vikur til að bregðast við, í þessu tilfelli hins vegar er frumvarpinu hent inn á samráðsgáttina og umsagnarfrestur er vika, sem gefur þá mynd að verið sé að reyna að koma frumvarpinu í gegn án hratt og örugglega og komasat hjá umsögnum þar sem umsagnarhöfundar hafa gefið sér tíma til þess að kynna sér efni frumvarpsins. T.d. hefði verið gott að hafa tíma til að kynna sér hvernig þær tillögur sem fram koma í frumvarpinu og, skv. frumvarpshöfundum byggja á regluverki um leigumarkaði í öðrum löndum virka á þeim leigumörkuðum. Eðlilega er ekki hægt að ætla að beita sömu reglum og gilda á öðrum leigumörkuðum ef að allt annað lögmál gildir á honum, t.d. hvað varðar fjármögnun, gjöld og skatta.

Efnistöð frumvarpsins og öfgar þess minna margt mikið á það þegar að persónuverndarlöggjöfin var uppfærð með hinni svokölluðu GDPR reglugerðinni, sem upphaflega var hugsuð til að setja Facebook og öðrum tæknirisum aðhald en í leiðinni flækti hlutina fyrir fullt af öðrum aðilum sem ekkert var út á að setja í upphafi. Heimavellir telja núgildandi húsaleigulög ekki þarfnast svona mikillar yfirhalningar en telja þó heillvænlegt að koma á skráningu leigusamninga þó án þess að samhliða þeirra skráningu fylgi skilyrðislaus refsing ef skráningunni er ekki sinnt strax. Önnur atriði sem frumvarpið kveður á um telja Heimavellir óheppileg og ekki til þess fallin að stuðla að heilbrigðari leigumarkaði, þvert á móti telja Heimavellir frumvarpið í núverandi mynd vera til þess fallið að grafa undan núverandi leigumarkaði og fækka framboði leigueigna.

Heimavellir telja það heillvænlegt að frumvarp þetta hljóti endurskoðunar og að það endi aftur inn á samráðsgáttinni eftir þá endurskoðun þar sem aðilum gæfist þá eðlilegur tími til að bregðast við því sem þar kemur fram. Heimavellir vona einnig að tekið verði tillit til þeirra athugasemda sem hér koma fram og að þau geti orðið til þess að frumvarpið nái þá markmiðum sínum án þess að skerða grundvallar réttindi aðila sem hafa hug á að taka þátt í leigumarkaðnum.

Heimavellir lýsa því yfir að þeir séu boðnir og búnir til að taka þátt í endurskoðun á núgildandi frumvarpsdrögum, þó ekki nema væri í því formi að hitta frumvarpshöfunda til að fara betur yfir málin eða jafnvel að koma fyrir þá nefnd sem mun yfirfara frumvarpsdrögin á síðari stigum. Að lokum áskilja Heimavellir sér rétt til að að koma að frekari athugasemdum og ábendingum á framfæri á síðari stigum.

f.h. Heimavalla

Erlendur Kristjánsson hdl.