



<b>Viðtakandi</b>	Velferðarnefnd Alþingis	<b>Dagsetning</b>	13. mars 2024
<b>Sendandi</b>	Innanríkisráðuneyti	<b>Málsnúmer</b>	IRN23111164
		<b>Tilgangur</b>	Til upplýsingar

## Frumvarp til laga um breytingu á húsaleigulögum

### I. Inngangur

Í umræðum í þingsal þegar ráðherra mælti fyrir frumvarpi til laga um breytingu á húsaleigulögum, þskj. 1134 – 754. mál, komu fram ábendingar um að í almennum athugasemdum kæmi ekki fram umfjöllun um hvernig breytingar þær sem lagðar voru fram í frumvarpinu samræmdust eignarréttarákvæði Stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944 (hér eftir stjskr.). Töldu þingmenn að skoða þyrfti hvort það samrýmdist 72. gr. hennar að kveða á um að óheimilt væri að hækka leigu á samningum sem gerðir væru til 12 mánaða eða skemmri tíma og að óheimilt væri að hækka leigu á fyrstu 12 mánuðum gildistíma leigusamnings til lengri tíma.

Þá kom fram í umræðunum efasemdir um hvort að heimilt væri að setja samningsfrelsi aðila leigusamnings þær skorður sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu.

Í minnisblaði þessu verður því fjallað um framangreind atriði og leitast við að svara þeim spurningum sem komu fram í umræðum um framsöguræðu ráðherra.

### II. Eignarréttarákvæði stjórnarskrár

Í 1. mgr. 72. gr. stjskr. segir: „Eignarrétturinn er friðhelgur. Engan má skylda til þess að láta eign sína af hendi nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir.“

Réttarvernd sú sem 1. mgr. 72. gr. stjskr. veitir felst fyrst og fremst í því að enginn verði skyldaður til þess að láta af hendi eign sína nema lög bjóði, almannahagsmunir krefji og fullt gjald komi fyrir. Með hugtakinu eign er ekki endilega átt við eignarréttindi í þröngum skilningi heldur geta annars konar eignarréttindi notið verndar s.s. kröfuréttindi, einkaleyfi og höfundarréttur.<sup>1</sup>

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. 72. gr. getur löggjafinn sett lög sem takmarka með einum eða öðrum hætti eignarrétt aðila og verða eigendur að þola það bótalest. Við mat á því hvort um sé að ræða takmörkun eignarréttinda annars vegar eða eignarnáms hins vegar er yfirleitt horft til þess hvort um sé að ræða afsal eignarréttar, beins eða óbeins eða hvort um sé að ræða almennar takmarkanir á umráða-, afnota- eða ráðstöfunarrétti eiganda yfir eign sinni. Ef aðeins er um að ræða takmarkanir á umráða-, afnota- eða ráðstöfunarrétti, sem byggist á almennum efnislegum ástæðum og taka til allra eigna af tilteknu tagi eru slíkar takmarkanir almennt heimilar án þess að bætur komi fyrir.<sup>2</sup>

Í nýlegri grein Dr. Kára Hólmars Ragnarssonar, lektors við Lagadeild Háskóla Íslands, sem birtist í vefriti Úlfjólts í júlí 2023, er tekið til skoðunar hvort svokölluð leigubremsa samrýmist vernd eignarréttar. Rétt er að taka fram að leigubremsa gengur mun lengra en sú leið sem lögð er til í frumvarpi því sem er til skoðunar hér. Í þeirri grein eru m.a. skoðaðir dómar Mannréttindadómstóls Evrópu sem hefur í nokkrum tilvikum fjallað um leigupak eða leigubremsu. Af þeim megi ráða að

<sup>1</sup> Gunnar G. Schram; *Sjórnskipunarréttur*, Háskólaútgáfan, 1999, bls. 545.

<sup>2</sup> Gunnar G. Schram; *Sjórnskipunarréttur*, Háskólaútgáfan, 1999, bls. 555.



reglur um leigubremstu samrýmist almennt reglum um vernd eignarréttarins þegar þær stefna að því lögmæta markmiði að tryggja að húsnæðiskostnaður verði ekki óbærilega hár og til að tryggja félagslega vernd leigjenda. Hefur þar vegið þungt að húsnæði væri meðal grunnþarfa einstaklinga. Þó þurfi að gæta meðalhófs í því hversu langt er gengið til þess að leggja ekki óeðlilegar byrðar á herðar leigusala. Hefur þannig verið horft til þess að leigubak sem leiði til þess að leiga dugi ekki fyrir eðlilegu viðhaldi, fasteignasköttum og lágmarkshagnaði leigusala sé of íþyngjandi. Í greininni kemur jafnframt fram að þó að Hæstiréttur Íslands hafi ekki fjallað um takmarkanir á eignarréttindum sem jafna megi við leigubak eða leigubremstu, þá sé ólíklegt að túlkun 72. gr. stjkskr. muni leiða til annarrar niðurstöðu enda stofnar leigubremsa ekki til nýrra eignarheimilda fyrir aðra, hún sé almenns eðlis og beinist jafnt að öllum í sömu stöðu og sé byggð á sjónarmiðum um almannahagsmuni og vernd réttinda leigjenda. Þá haldi leigusalar eignarréttindum sínum þó að ráðstöfunarréttur takmarkist.<sup>3</sup>

### III. Meginreglan um samningsfrelsi og takmarkanir á því.

Hér á landi er samningsfrelsi manna í millum meginreglan sem felst í því að mönnum er almennt frjálst að semja um hvort þeir geri samning, við hvern og um hvað. Það er hins vegar almennt viðurkennt að samningsfrelsinu megi setja ákveðin takmörk með lögum með tillit til almannahagsmuna, jafnræðis og sanngirni í garð annars eða beggja samningsaðila, sbr. lögmætisreglu íslenskrar stjórnskipunar.

Í löggjöf er að finna fjölmörg dæmi þess að samningsfrelsinu séu settar ákveðnar skorður m.a. á grundvelli laga um samningsgerð, umboð og ógilda löggerninga nr. 71/1936. Þar er í III. kafla fjallað um þau tilvik þegar víkja má samningi til hliðar, í heild eða að hluta m.a. á grundvelli þess hvernig samningur komst á (28.-32. gr.) eða ef bersýnlega ósanngjarn er að bera fyrir sig ákvæði samnings (33.-36. gr.). Markmið þessara ákvæða er m.a. að koma í veg fyrir að samningsfrelsið sé misnotað, sérstaklega í þeim tilvikum þar sem ekki er fullt jafnræði með aðilum samnings.<sup>4</sup>

Önnur lög sem setja samningsfrelsinu takmörk með einum eða öðrum hætti eru t.d. lög um neytendalán, nr. 33/2013, lög um fasteignalán til neytenda nr. 118/2016, lög um neytendakaup nr. 48/2003, lögræðislög nr. 71/1997 og lög um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna nr. 150/2020. Lög þessi eiga það sameiginlegt að þeim er ætlað að gæta að hagsmunum þess aðila sem hallar á ef ekki er fullt jafnræði milli aðila, s.s. þegar annara aðili er neytandi. Hins vegar gefa ákvæðin ákveðnum hópum vissa vernd, s.s. þegar um er að ræða ólögráða einstaklinga eða einstaklinga sem útsettir eru fyrir mismunun.

Í húsaleigulögum nr. 36/1994 er að finna margskonar takmarkanir á samningsfrelsi aðila leigusambands og eru lögín ófrávíkjanleg að mestu leyti, m.a. til þess að tryggja hagsmuni leigjenda. Ljóst er að ákveðin aðstöðumunur er milli aðila leigusambands þar sem staða þeirra er ólík á margan hátt. Þannig getur leigusali verið fyrirtæki eða einstaklingur í atvinnurekstri en leigjandi er nánast undantekningalaust neytandi þegar um er að ræða leigu á íbúðarhúsnæði. Í annan stað eru hagsmunir þeir sem eru undir í leigusambandi ólíkir þar sem í tilviki leigusala eru hagsmunirnir fyrst og fremst fjárhagslegir en í tilviki leigjanda eru grundvallarþörf hans um húsnæði og búsetuöryggi undir.

Hafa þessi sjónarmið hér á landi, sem í nágrannalöndunum, leitt til þess að settar eru skýrar og oftast ófrávíkjanlegar reglur um leigusamninga um húsnæði sem nýtt er til búsetu sem takmarkar með ákveðnum hætti samningsfrelsi aðila m.a. með ákveðnum reglum um hámark tryggingarfjárhæðar sem hægt er að krefjast, uppsögn leigusamnings og skipting kostnaðar vegna leiguhúsnæðis. Sömu sjónarmið liggja til grundvallar þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvarpi þessu.

<sup>3</sup> [Dr. Kári Hólmur Ragnarsson, „Réttur til húsnæðis: Samrýmist leigubremsa vernd eignarréttar?“ Úlfliótur, vefrit, 5. júlí 2023.](#)

<sup>4</sup> [Sjá t.d. athugasemdir við frumvarp til laga nr. 11/1986 um breytingu á lögum um nr. 7/1936.](#)