



Αθήνα, 18/11/2025

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

«Θέσπιση Πλαισίου Δίκαιου Ενοικίου και άλλες διατάξεις για την προστασία της κατοικίας»

Ι. Αντικείμενο – Αναγκαιότητα της ρύθμισης

Με την παρούσα πρόταση νόμου προτείνεται η θέσπιση ενός θεσμικού πλαισίου «Δίκαιου Ενοικίου» (fair rent), κατά τα πρότυπα αντίστοιχων ρυθμίσεων που εφαρμόζονται σε σειρά ευρωπαϊκών κρατών, με σκοπό:

- την προστασία των ενοικιαστών από υπέρμετρες και αιφνίδιες αυξήσεις ενοικίων,
- τη διασφάλιση σταθερής και εύλογης απόδοσης για τους ιδιοκτήτες,
- τη γενικότερη εξασφάλιση της πρόσβασης σε αξιοπρεπή κατοικία, ως θεμελιώδους κοινωνικού δικαιώματος.

Η ελληνική αγορά ενοικιαζόμενης κατοικίας τα τελευταία έτη χαρακτηρίζεται από ραγδαίες αυξήσεις τιμών, σημαντικά ταχύτερες από την εξέλιξη των μισθών και των διαθέσιμων εισοδημάτων. Σύμφωνα με τα πλέον πρόσφατα στοιχεία της Eurostat, τα ελληνικά νοικοκυριά δαπανούν κατά μέσο όρο το 35,2% του διαθέσιμου εισοδήματός τους για στέγαση – το υψηλότερο ποσοστό στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Ειδικά για τα νοικοκυριά που ενοικιάζουν σε τιμές αγοράς (tenants at market price), ο δείκτης «housing cost overburden» στην Ελλάδα ανέρχεται σε 37,4% για το 2024, ποσοστό που σημαίνει ότι πάνω από το ένα τρίτο των ενοικιαστών επιβαρύνεται με δυσβάσταχτο κόστος στέγασης σε σχέση με το εισόδημά του.

Την ίδια στιγμή, οι δείκτες τιμών κατοικιών καταγράφουν διαδοχικά έτη έντονης ανόδου. Για το 2024 η μέση ετήσια αύξηση των τιμών κατοικιών ανήλθε περίπου σε 8,6%, ενώ και το πρώτο τρίμηνο του 2025 η ανοδική τάση συνεχίζεται, σύμφωνα με τα στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, από το 2010 έως το δεύτερο τρίμηνο του 2025, οι τιμές κατοικιών αυξήθηκαν κατά 60,5%, όταν τα ενοίκια αυξήθηκαν κατά 28,8%, γεγονός που καταδεικνύει διαρθρωτική πίεση στην αγορά στέγης.

Η επιδείνωση της στεγαστικής κρίσης στην Ελλάδα συνδέεται με:

- τη post-μνημονιακή επιστροφή επενδυτών στην αγορά ακινήτων,
- τη μαζική αξιοποίηση κατοικιών σε βραχυχρόνιες μισθώσεις (τύπου Airbnb),
- προγράμματα όπως η «Χρυσή Βίζα»,
- τη σημαντική έλλειψη κοινωνικής κατοικίας και εναλλακτικών στεγαστικών λύσεων.

Σύμφωνα με ανάλυση ευρωπαϊκών και διεθνών οργανισμών, η Ελλάδα αποτελεί ιδιαιτερότητα, καθώς ουσιαστικά δεν διαθέτει θεσμοθετημένο απόθεμα κοινωνικής ή ρυθμιζόμενης κατοικίας, τη στιγμή που ο μέσος όρος κοινωνικής/ρυθμιζόμενης κατοικίας στην Ε.Ε. κινείται περίπου στο 8% του συνολικού αποθέματος, με χώρες όπως η Ολλανδία και η Αυστρία να ξεπερνούν το 20%.

Σε αυτό το περιβάλλον, η «ελεύθερη αγορά» ενοικίων λειτουργεί στην πράξη υπό συνθήκες στενότητας προσφοράς και τεχνητής αύξησης της ζήτησης, με αποτέλεσμα να μετατρέπεται η στέγη – ιδίως στα μεγάλα αστικά κέντρα – από κοινωνικό δικαίωμα σε απρόσιτο εμπόρευμα.

II. Ευρωπαϊκή εμπειρία – Θεσμοί «Δίκαιου Ενοικίου»

Πολλά ευρωπαϊκά κράτη, αναγνωρίζοντας τις συνέπειες της στεγαστικής κρίσης, έχουν εισαγάγει εδώ και χρόνια μηχανισμούς ρύθμισης των ενοικίων, όχι ως «κρατικό καθορισμό τιμών», αλλά ως σύστημα **ανώτατων εύλογων ορίων** με βάση αντικειμενικά δεδομένα.

1. Γερμανία – Mietpreisbremse

Η Γερμανία, ήδη από το 2015, θέσπισε τον μηχανισμό «Mietpreisbremse» (φρένο ενοικίων), ο οποίος καθορίζει το ανώτατο επιτρεπόμενο μίσθωμα στην έναρξη μίας νέας μίσθωσης σε περιοχές με υψηλή στεγαστική πίεση. Βάσει της σχετικής νομοθεσίας, το ενοίκιο δεν μπορεί να υπερβαίνει περισσότερο από 10% το επίπεδο του τοπικού «συγκριτικού ενοικίου» (Mietspiegel), όπως αυτό καταρτίζεται από επίσημους δείκτες και βάσεις δεδομένων.

Ο μηχανισμός αυτός έχει επανειλημμένα παραταθεί, με πρόσφατη κυβερνητική πρόταση να παραμείνει σε ισχύ έως το 2029, προκειμένου να περιοριστούν οι υπερβολικές αυξήσεις ενοικίων και να διασφαλισθεί η κοινωνική συνοχή σε συνθήκες στεγαστικής κρίσης.

2. Γαλλία – Encadrement des Loyers

Στη Γαλλία, σε περιοχές υψηλής στεγαστικής πίεσης (zones tendues), εφαρμόζεται το σύστημα «Encadrement des Loyers», σύμφωνα με το οποίο:

- τίθενται ανώτατα και «αναφοράς» ενοίκια ανά περιοχή και κατηγορία κατοικίας,
- οι νέες μισθώσεις και οι ανανεώσεις δεν μπορούν να υπερβούν τα καθορισμένα όρια, παρά μόνο υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις (μεγάλες ανακαινίσεις, μακρά κενότητα κ.λπ.).

Πρόσφατη κοινοβουλευτική αξιολόγηση του μέτρου χαρακτήρισε τον θεσμό «ενάρετο» και «ανθεκτικό», εισηγούμενη την παγίωσή του και την απλοποίηση των διαδικασιών ένταξης νέων δήμων στο καθεστώς ελέγχου ενοικίων.

3. Γενικότερες τάσεις

Αντίστοιχες μορφές ρύθμισης συναντώνται και σε άλλα κράτη (Ολλανδία, Σουηδία, Δανία), είτε μέσω point systems (βαθμολόγηση ανά τ.μ., ποιότητα, ενεργειακή κλάση κ.λπ.), είτε μέσω επιτροπών καθορισμού δίκαιων ενοικίων. Κοινό στοιχείο όλων αυτών των συστημάτων είναι η επιδίωξη να:

- αποσυνδεθεί η αποδοτικότητα της επένδυσης από την καθαρή κερδοσκοπία,
- προστατευθεί η κατοικία ως κοινωνικό αγαθό,
- διασφαλισθεί προβλεψιμότητα και για τον ιδιοκτήτη και για τον ενοικιαστή.

III. Η ελληνική ιδιαιτερότητα

Σε αντίθεση με τα ανωτέρω παραδείγματα, η Ελλάδα παρουσιάζει:

1. **Έλλειψη κοινωνικής και ρυθμιζόμενης κατοικίας** – σε αντίθεση με τα περισσότερα κράτη-μέλη, όπου το 5-20% του αποθέματος κατοικιών εντάσσεται σε καθεστώς κοινωνικής ή ρυθμιζόμενης στέγης, η Ελλάδα εμφανίζεται ουσιαστικά χωρίς τέτοιο οργανωμένο τομέα.

2. **Εξαιρετικά υψηλή στεγαστική επιβάρυνση** – οι ενοικιαστές σε τιμές αγοράς δαπανούν, κατά μέσο όρο, πάνω από το ένα τρίτο του εισοδήματός τους για στέγη, όταν ο αντίστοιχος μέσος όρος στην Ε.Ε. είναι πολύ χαμηλότερος.
3. **Ταχεία άνοδο τιμών κατοικίας και ενοικίων** – η άνοδος των αξιών από το 2018 και μετά, με ιδιαίτερη ένταση στα μεγάλα αστικά κέντρα και τις περιοχές με τουριστικό ενδιαφέρον, δεν συνοδεύτηκε από ανάλογη αύξηση μισθών και εισοδημάτων, επιδεινώνοντας τον δείκτη προσιτότητας κατοικίας.
4. **Μεγάλη εξάρτηση από την ιδιοκατοίκηση και την οικογενειακή στήριξη** – παραδοσιακοί «μηχανισμοί ασφαλείας» (π.χ. παραχώρηση κατοικίας από την οικογένεια) καταρρέουν ή δεν επαρκούν, ιδίως για νέους, μονογονεϊκές οικογένειες, φοιτητές και εργαζόμενους σε τουριστικές περιοχές.

Υπό αυτές τις συνθήκες, η απουσία οποιουδήποτε μηχανισμού «δίκαιου ενοικίου» καθιστά την ελληνική πραγματικότητα ακόμη πιο δυσμενή σε σχέση με τα ευρωπαϊκά δεδομένα. Η αγορά λειτουργεί σε περιβάλλον συστηματικής ανισορροπίας και όχι σε συνθήκες υγιούς ανταγωνισμού.

IV. Συνταγματική και ευρωπαϊκή διάσταση

Η θέσπιση πλαισίου «Δίκαιου Ενοικίου» ερείδεται σε θεμελιώδεις συνταγματικές και υπερεθνικές αρχές:

1. **Άρθρο 21 παρ. 4 Συντάγματος:** Το Κράτος μεριμνά για την απόκτηση κατοικίας από αυτούς που στερούνται αυτής ή στερούνται επαρκούς κατοικίας. Η υποχρέωση αυτή δεν περιορίζεται στην ιδιοκατοίκηση, αλλά εκτείνεται και στην εξασφάλιση προσιτής μισθωμένης κατοικίας.
2. **Άρθρο 17 Συντάγματος – Προστασία της ιδιοκτησίας:** Η νομοθετική ρύθμιση των ενοικίων, υπό τη μορφή ανώτατων εύλογων ορίων βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, συνιστά θεμιτό περιορισμό της ιδιοκτησίας, όταν επιδιώκει σκοπό γενικότερου κοινωνικού συμφέροντος και σέβεται την αρχή της αναλογικότητας.
3. **Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε. (άρθρο 34 παρ. 3):** Αναγνωρίζει το δικαίωμα σε κοινωνική πρόνοια και στέγαση, ώστε να εξασφαλίζεται αξιοπρεπής διαβίωση. Η ρύθμιση ενοικίων αποτελεί επιτρεπτό εργαλείο κοινωνικής πολιτικής.
4. **Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου:** Η νομολογία του ΕΔΔΑ αναγνωρίζει ότι, υπό προϋποθέσεις, παρεμβάσεις στον τρόπο αξιοποίησης της ιδιοκτησίας είναι συμβατές με την ΕΣΔΑ εφόσον εξυπηρετούν θεμιτούς σκοπούς κοινωνικής πολιτικής και διατηρούν δίκαιη ισορροπία (fair balance) μεταξύ των δικαιωμάτων ιδιοκτητών και των αναγκών της κοινωνίας.

Το προτεινόμενο πλαίσιο δεν καταργεί την ελεύθερη διαπραγμάτευση ενοικίων, αλλά θέτει **ανώτατα όρια εύλογου μισθώματος** σε ζώνες όπου διαπιστώνεται σοβαρή στρέβλωση της αγοράς και στεγαστική ανασφάλεια. Παράλληλα, εισάγει **κίνητρα** για τους ιδιοκτήτες, ώστε η συμμετοχή στο σύστημα να μην εκλαμβάνεται ως μονομερής επιβάρυνση αλλά ως αμοιβαία επωφελής ρύθμιση.

V. Σκοπός και βασικές αρχές του προτεινόμενου Πλαισίου Δίκαιου Ενοικίου

Σκοπός του παρόντος σχεδίου νόμου είναι:

1. Η **προστασία των ενοικιαστών** από υπερβολικές και αιφνίδιες αυξήσεις μισθωμάτων σε περιοχές υψηλής ζήτησης.

2. Η διασφάλιση σταθερής και λογικής απόδοσης της επένδυσης για τους ιδιοκτήτες κατοικιών.
3. Η σταθεροποίηση της αγοράς ενοικίων, ώστε να μην υπονομεύεται η κοινωνική συνοχή και η οικονομική ανάπτυξη.
4. Η ενίσχυση της διαφάνειας, μέσω επίσημων δεικτών και παρατηρητηρίων ενοικίων.

Το πλαίσιο «Δίκαιου Ενοικίου» στηρίζεται στις εξής βασικές αρχές:

- **Αντικειμενικότητα:** Ο υπολογισμός του εύλογου ανώτατου ενοικίου στηρίζεται σε αντικειμενικά δεδομένα (τιμή ζώνης, μέγεθος, ποιότητα/ηλικία κτιρίου, ενεργειακή κλάση, περιοχή, πρόσβαση σε ΜΜΜ κ.λπ.).
- **Στοχευμένη εφαρμογή:** Οι ρυθμίσεις εφαρμόζονται μόνο σε «ζώνες στεγαστικής πίεσης», οι οποίες καθορίζονται με κριτήρια υπέρμετρης επιβάρυνσης εισοδήματος και συνεχούς αύξησης των τιμών.
- **Αναλογικότητα:** Προβλέπονται εξαιρέσεις (π.χ. νεόδμητα, πλήρως ανακαινισμένα ή ενεργειακά αναβαθμισμένα ακίνητα, ειδικές χρήσεις), καθώς και λογικά όρια αυξήσεων.
- **Κίνητρα – όχι μόνο περιορισμοί:** Εισάγονται φορολογικά και άλλα κίνητρα για ιδιοκτήτες που συμμορφώνονται με το πλαίσιο δίκαιου ενοικίου.
- **Διαφάνεια και προσβασιμότητα:** Θεσπίζεται Εθνικό Παρατηρητήριο Ενοικίων και δημόσια προσβάσιμη βάση δεδομένων, ώστε κάθε πολίτης να μπορεί να ελέγξει εάν ένα ενοίκιο υπερβαίνει αδικαιολόγητα τα όρια.

VI. Βασικά σημεία των προτεινόμενων ρυθμίσεων (οδηγός για τα άρθρα)

Η παρούσα αιτιολογική έκθεση συνοδεύει σχέδιο νόμου, το οποίο προτείνεται να δομηθεί ενδεικτικά γύρω από τους ακόλουθους άξονες:

1. Ορισμοί – Πεδίο εφαρμογής

- Ορισμός «δίκαιου ενοικίου» ως του ανώτατου επιτρεπόμενου μισθώματος για συγκεκριμένο ακίνητο, όπως προκύπτει από τον μαθηματικό τύπο και τους δείκτες της Διοίκησης.
- Ορισμός «ζώνης στεγαστικής πίεσης» βάσει δεικτών housing cost overburden, ετήσιας αύξησης ενοικίων και διαθεσιμότητας κατοικιών.

2. Μηχανισμός καθορισμού Δείκτη Δίκαιου Ενοικίου

- Βασική φόρμουλα (ενδεικτικά):

Δίκαιο Ενοίκιο = Τιμή Ζώνης × Συντελεστή Τετραγωνικών × Ποιότητα/Ηλικία Ακινήτου × Συντελεστή Περιοχής × Συντελεστή Ενεργειακής Κλάσης

- Ειδικές προσαρμογές για φοιτητική κατοικία, μικρά διαμερίσματα, μονογονεϊκά νοικοκυριά κ.λπ.
- Ετήσια επικαιροποίηση των συντελεστών, με βάση τα επίσημα δεδομένα της Στατιστικής Αρχής και των αρμόδιων υπηρεσιών.

3. Καθορισμός Ζωνών Στεγαστικής Πίεσης

- Θέσπιση κριτηρίων ένταξης (π.χ. αν ποσοστό ενοικιαστών δαπανά >35 % του εισοδήματος για στέγη, αν οι αυξήσεις τιμών υπερβαίνουν σημαντικά τον πληθωρισμό κ.λπ.).
- Διαδικασία εισήγησης από Δήμους ή Περιφέρειες και έκδοσης απόφασης από το αρμόδιο Υπουργείο.

4. Όρια αυξήσεων – Προστασία υφιστάμενων μισθωτών

- Θέσπιση ανώτατης ετήσιας αύξησης ενοικίου (π.χ. πληθωρισμός + συγκεκριμένο ποσοστό, με ανώτατο όριο) στις ζώνες στεγαστικής πίεσης.
- Πρόβλεψη μηχανισμού προσφυγής ενοικιαστή όταν το μίσθωμα υπερβαίνει το ανώτατο επιτρεπόμενο όριο.

5. Εξαιρέσεις – Ευελιξία για επενδύσεις

- Εξαίρεση νεόδμητων ακινήτων για ορισμένα έτη, ώστε να μην αποθαρρύνεται η οικοδομική δραστηριότητα.
- Ειδικό καθεστώς για ακίνητα που έχουν υποστεί ριζική ανακαίνιση ή ενεργειακή αναβάθμιση, ώστε να ενθαρρύνονται επενδύσεις βελτίωσης του κτιριακού αποθέματος.

6. Κίνητρα για ιδιοκτήτες

- Φορολογικά κίνητρα (μειωμένος συντελεστής φορολόγησης εισοδήματος από ενοίκια ενταγμένα στο πλαίσιο δίκαιου ενοικίου).
- Μειώσεις ή απαλλαγές σε ΕΝΦΙΑ για ακίνητα που μισθώνονται εντός των ορίων του «δίκαιου ενοικίου» σε ευάλωτες ομάδες.

7. Εθνικό Παρατηρητήριο Ενοικίων και Διαφάνεια

- Δημιουργία θεσμικού φορέα ή ειδικής δομής εντός υπάρχοντος οργανισμού (π.χ. ΕΛΣΤΑΤ, Ινστιτούτο Στέγασης), με αντικείμενο τη συλλογή και ανάλυση στοιχείων για τα ενοίκια ανά περιοχή.
- Δημιουργία δημόσιας, ψηφιακής πλατφόρμας όπου ο πολίτης θα μπορεί να εισάγει τα χαρακτηριστικά του ακινήτου και να λαμβάνει το εύλογο ανώτατο μίσθωμα.

8. Μηχανισμοί ελέγχου και κυρώσεις

- Πρόβλεψη ελέγχων σε καταγγελλόμενες περιπτώσεις υπέρβασης ορίων.
- Επιβολή σταδιακών διοικητικών κυρώσεων σε περιπτώσεις συστηματικής παραβίασης των κανόνων.
- Δυνατότητα επιστροφής υπερβάλλοντος μισθώματος στον ενοικιαστή.

9. Μεταβατικές διατάξεις

- Σταδιακή εφαρμογή του συστήματος, αρχικά σε πιλοτικές ζώνες (μεγάλα αστικά κέντρα, τουριστικές περιοχές υψηλής πίεσης) και σταδιακή επέκταση με βάση αξιολόγηση των αποτελεσμάτων.

VII. Συμπέρασμα

Το παρόν σχέδιο νόμου επιχειρεί να καλύψει ένα σημαντικό θεσμικό κενό στην ελληνική έννομη τάξη, εισάγοντας για πρώτη φορά ένα **συστηματικό πλαίσιο «Δίκαιου Ενοικίου»**. Η ρύθμιση:

- δεν αντιστρατεύεται την ιδιοκτησία ούτε την επενδυτική δραστηριότητα,
- ευθυγραμμίζει την Ελλάδα με δοκιμασμένες ευρωπαϊκές πρακτικές,
- απαντά σε μία από τις οξύτερες κοινωνικές προκλήσεις της εποχής: την πρόσβαση σε αξιοπρεπή και προσιτή κατοικία.

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, οι προτεινόμενες διατάξεις κρίνονται **απολύτως αναγκαίες, πρόσφορες και αναλογικές** για την αντιμετώπιση της στεγαστικής κρίσης, ιδίως για τους νέους, τις οικογένειες και τους εργαζόμενους που ζουν από το μισθό τους.

Ο προτείνων Βουλευτής



Μανούσος Γεώργιος - Β2 Δυτικού Τομέα