

Kommittédirektiv



Stärkt ställning för hyresgäster

**Dir.
2015:83**

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juli 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ska överväga vissa frågor om hyra av lägenheter. I uppdraget ingår att

- utvärdera upphävandet av lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m. och ta ställning till om möjligheterna att ingripa mot fastighetsägare som inte tillhandahåller ett godtagbart boende bör utökas,
- undersöka hur reglerna om hyresgästers inflytande över förbättrings- och ändringsarbeten tillämpas och ta ställning till om hyresgästernas inflytande bör stärkas,
- föreslå hur lagen (2012:978) om uthyrning av egen bostad bör föras in i 12 kap. jordabalken och i samband med det ta ställning till om hyresgästens ställning bör stärkas,
- belysa problemen med kriminella grupperingars användning av hyreslägenheter och ta ställning till om det bör bli lättare att säga upp hyresavtal för lägenheter som används av dessa,
- utreda vissa frågor om uppsägning av lokalhyresavtal, och
- analysera om rätten att säga upp hyresavtalet i samband med en begäran om överlåtelse bör kvarstå i sin nuvarande form.

Utredaren ska lämna de författningsförslag som övervägandena ger anledning till.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2017.

Bakgrund

Bestämmelser om upplåtelse av hus eller delar av hus mot ersättning finns i 12 kap. jordabalken (hyreslagen). Hyresobjektet benämns lägenhet. Lagen skiljer på bostadslägenheter och lokaler. Med bostadslägenhet avses en lägenhet som är avsedd att till en inte oväsentlig del användas som bostad. Lokaler är de lägenheter som inte är bostadslägenheter. Inom begreppet ryms t.ex. industrilokaler, lagerlokaler, butikslokaler, kontorslokaler, restauranger, samlingslokaler för föreningar och parkeringsplatser i garage.

I många avseenden gäller samma bestämmelser för bostadslägenheter och lokaler. För båda slagen av lägenheter är lagens utgångspunkt att bestämmelserna är tvingande till hyresgästens förmån. I fråga om lokaler lämnas dock i fler situationer frihet åt parterna att i avtalet välja en lösning som passar deras rättsförhållande. Det gäller t.ex. i fråga om lägenhetens skick (9 § hyreslagen) och hyresgästens plikt att vårda lägenheten (24 § hyreslagen).

Skillnaderna mellan upplåtelse av bostadslägenheter och lokaler har motiverat att olika lösningar valts i några fall. Exempel på detta finns i reglerna om överlåtelse av hyresavtalet (33–37 §§) och om förlängning av hyresavtalet och villkorsprövning (45–52 och 53–55 e §§ för bostadslägenheter och 56–60 §§ för lokaler).

Regeringen vill främja hyresrätten som boendeform. Hyresrätten erbjuder ett flexibelt boende utan krav på kapitalinsats. För personer som vill söka nya möjligheter på en annan ort erbjuder ett sådant boende ofta många fördelar. Hyresrätten är därför viktig för svensk ekonomi och sysselsättning samt för att alla oberoende av ekonomisk ställning eller bakgrund ska ha valmöjligheter och utrymme att påverka sin livssituation. En mångfald behövs på bostadsmarknaden så att bostadssökande i landets olika regioner har en reell valfrihet mellan olika bostadsformer.

Hyreslägenheter ska erbjuda ett bra och tryggt boende. En viktig del i det är att hyresgäster ska ha möjligheter att snabbt komma till rätta med allvarliga brister i förvaltningen av ett

hyreshus. Det förekommer uppgifter som väcker frågan om så är fallet i dag.

Ett annat exempel på när tryggheten i boendet aktualiseras är vid omfattande ombyggnader. Det är viktigt att hyresgästernas intressen då beaktas i tillräcklig utsträckning. Det har under lång tid ifrågasatts om så är fallet.

Hyreslagens regler om skydd mot uppsägningar är ett nödvändigt inslag i hyresgästers trygghet. Det har emellertid hävdats att reglerna leder till att fastighetsägare har för små möjligheter att avbryta hyresgästers samröre med den organiserade brottsligheten.

Åtgärder mot oseriösa hyresvärdar

Behovet av en utredning

Hyreslagen innehåller flera bestämmelser som syftar till att bostadshyresgäster ska få en godtagbar standard på sina lägenheter. Reglerna har ändrats vid ett flertal tillfällen för att stärka hyresgästernas ställning. År 1969 ålades hyresvärdar att med skäligen mellanrum underhålla bostadslägenheter (15 § andra stycket hyreslagen). På 1970-talet fick hyresgäster möjlighet att begära åtgärdsföreläggande (16 § andra stycket), vilket innebär att hyresnämnden vid vite kan ålägga hyresvärdar att åtgärda brister i lägenheten. På 1980-talet gjordes regeln om lägenhetens skick vid tillträdet tvingande till hyresgästens förmån (9 §). Möjligheten att begära ett åtgärdsföreläggande utvidgades under 1990-talet till att även omfatta ursprungliga brister i lägenhetens skick (11 §).

Hyreslagens regler om lägenhetens skick kompletteras av annan lagstiftning.

Bostadsförvaltningslagen (1977:792) ger möjlighet att ingripa mot fastighetsägare som missköter förvaltningen av ett hyreshus. Om fastighetsägaren inte uppfyller de krav som bostadshyresgäster kan ställa på förvaltningen, kan hyresnämnden på ansökan av en kommun eller en hyresgästorganisation besluta att fastigheten ska ställas under särskild förvaltning.

Tidigare kunde enligt lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m. (förvärvslagen) en prövning på förhand göras av förvärvarens lämplighet som förvaltare av fastigheten. Förvärv av hyresfastigheter skulle enligt lagen anmälas till kommunen som kunde begära hyresnämndens prövning av det.

Flera problem med tillämpningen av förvärvslagen uppmärksammades (se SOU 1994:23 s. 75 f., SOU 1996:148 s. 62 f. och SOU 2008:75 s. 87 f.). Den förra regeringen gjorde mot den bakgrunden bedömningen att lagen inte var tillräckligt effektiv och att hyresgästernas intressen borde tillgodoses på annat sätt (se prop. 2009/10:21 s. 28). Förvärvslagen upphävdes den 1 mars 2010. För att säkerställa en god förvaltning av hyreshus skärptes samtidigt reglerna i bostadsförvaltningslagen. Ändringarna bestod i att förutsättningarna för att besluta om ett förvaltningsåläggande mildrades samtidigt som kraven sänktes för att ingripa mot fastighetsägare under de tre första åren efter ett förvärv av en fastighet.

Upphävandet av förvärvslagen innebar en stor förändring. I samband med att lagen upphävdes sades att reformens konsekvenser skulle utvärderas och att det fanns anledning att uppmärksamma förhållandena vid indirekta förvärv och tillämpningen av bostadsförvaltningslagen (se prop. 2009/10:21 s. 43).

Det har gått fem år sedan förvärvslagen upphävdes och de nya bestämmelserna i bostadsförvaltningslagen infördes. Det är lämpligt att nu utvärdera reformen. Det förekommer uppgifter om att hyresgäster bor under förhållanden som inte kan anses godtagbara. Dessa uppgifter väcker frågor om hur dagens regler om lägenhetens skick är utformade och tillämpas. Det finns därför skäl att även i övrigt utreda i vilken utsträckning det finns brister i förvaltningen av hyresfastigheter och vilka möjligheter hyresgäster har att i praktiken göra gällande sina rättigheter.

Uppdraget

Utredaren ska allsidigt analysera konsekvenserna av upphävandet av förvärvslagen och skärpningarna i bostadsförvaltningslagen. I detta ingår bl.a. att undersöka i vilken utsträckning det

förekommer olämpliga hyresvärdar, hur vanligt det är med brister i förvaltningen av hyreshus och om ägarstrukturen på hyresmarknaden förändrats. Det ska även belysas hur frågan om bristande underhåll och förvaltning behandlas i de kollektiva förhandlingarna och i rättstillämpningen. I den mån problem konstateras ska det analyseras vilka faktorer – avskaffandet av förvärvslagen eller andra – detta beror på.

Utredaren ska lämna förslag på åtgärder som behövs för att komma till rätta med de brister som konstateras. Sådana förslag kan t.ex. avse skärpningar i hyreslagen eller bostadsförvaltningslagen eller att en förvärvslag återinförs.

Utredaren ska även analysera om bostadsförvaltningslagen bör ändras i andra avseenden. En fråga som det finns anledning att överväga är förhållandet mellan förvaltningsåläggande och tvångsförvaltning. Innan kraven för ett förvaltningsåläggande sänktes år 2010 var det mycket sällsynt med sådana beslut (se SOU 2008:75 s. 109). Det ska klarläggas hur detta utvecklats och även i övrigt bedömas hur väl förvaltningsålägganden fungerar i praktiken. Det ska också belysas om det finns problem med lagens effektivitet som inte är direkt kopplade till lagbestämmelsernas utformning, t.ex. om det är svårt att hitta lämpliga förvaltare i vissa delar av landet.

En utgångspunkt ska vara att det ska finnas verkningsfulla sätt att få till stånd en godtagbar fastighetsförvaltning. Det är också viktigt att reglerna skapar incitament för fastighetsägare att fullgöra fastighetsförvaltningen på ett bra sätt. Samtidigt måste reglerna utgöra en lämplig avvägning mellan hyresvärdars och hyresgästers intressen i det stora flertalet avtalsförhållanden där inga allvarliga missförhållanden förekommer.

Hyresgästinflytande vid förbättrings- och ändringsarbeten

Behovet av en utredning

Hyreslagens regler om hyresgästinflytande vid förbättrings- och ändringsarbeten gäller för bostadslägenheter. Reglerna vilar på en avvägning mellan bl.a. hyresgästens rätt till inflytande över

förändringar av bostaden och hyresvärdens berättigade intresse av att kunna bedriva en rationell fastighetsförvaltning.

Reglerna avser dels standardhöjande åtgärder på fastigheten som har en inte obetydlig inverkan på lägenhetens bruksvärde, dels sådana åtgärder som medför en inte oväsentlig ändring av en bostadslägenhet eller av de gemensamma delarna av fastigheten (18 d § hyreslagen). Sådana åtgärder kräver godkännande från de berörda hyresgästerna eller tillstånd från hyresnämnden. Hyresvärderna ska skriftligen meddela hyresgästerna om åtgärderna och får ansöka om tillstånd hos hyresnämnden tidigast två månader efter att meddelandet lämnats. Hyresvärdens motparter vid hyresnämnden blir de hyresgäster som inte har godkänt de aktuella åtgärderna.

Principerna för hyresnämndens prövning av om tillstånd till en åtgärd ska ges fick sin nuvarande utformning den 1 april 2002 (se prop. 2001/02:41, bet. 2001/02:BoU3 och rskr. 2001/02:143). Ändringen gjordes för att hyresgästernas intressen skulle tas till vara på ett bättre sätt. Regeringen uttalade att om rättspraxis inte utvecklades i önskvärd riktning kunde det finnas anledning att vidta ytterligare lagstiftningsåtgärder (prop. 2001/02:41 s. 26).

Hyresnämnden ska väga fastighetsägarens intresse mot de skilda hyresgästintressen som talar i motsatt riktning (t.ex. att bevara en tidstypisk inredning, undvika en hög hyresnivå eller få en modern standard). Det ska handla om s.k. objektiva hyresgästintressen, dvs. sådana som motsvarar uppfattningar hos breda grupper av hyresgäster (se prop. 2001/02:41 s. 70). Om det finns särskilda skäl, får omständigheter hänförliga till en enskild hyresgäst beaktas.

År 2006 gav den dåvarande regeringen en utredare i uppdrag att se över reglerna om hyresgästinflytande vid ombyggnad. Bakgrunden var att 2002 års ändring inte ansågs ha fått den betydelse som varit åsyftad (dir. 2006:85). Uppdraget återkallades sedan av den förra regeringen (dir. 2007:01).

Både Hyresgästföreningen och Fastighetsägarna har i skrivelser till Justitiedepartementet riktat kritik mot de nuvarande reglerna. Hyresgästföreningen anser att hyresgästernas inflytande bör stärkas, bl.a. genom tydligare regler om hur

hyresvärden och hyresgästerna ska förhandla om en kommande ombyggnad och genom att större hänsyn tas till hyresgästernas intressen vid hyresnämndens prövning. Fastighetsägarna framhåller att reglerna ger upphov till stora merkostnader för hyresvärdar och inte ger någon motsvarande nytta. Organisationen anser att reglerna därför bör upphävas, eftersom hyresgästerna är skyddade av andra regler i hyreslagen.

Det är oklart om lagändringen år 2002 har fått det genomslag i rättspraxis som eftersträvats. Det betyder att den kritik som framfördes före lagändringen delvis fortfarande kan vara relevant, t.ex. att hyresgästerna inte får något reellt inflytande över många ombyggnadsåtgärder.

Boverket har i en rapport kommit fram till att omfattande renoveringar leder till att antalet hyresgäster som flyttar från fastigheten ökar (Rapport 2014:34). Personer med låga inkomster flyttar i högre grad än övriga hyresgäster.

I tvister om ombyggnadsåtgärder är det vanligt att hyresgäster till grund för sitt bestridande åberopar kommande hyreshöjningar. Även om en kommande hyreshöjning kan vara ett skäl att vägra tillstånd, kan den framtida hyresnivån inte prövas av hyresnämnden i ärendet. Det kan skapa en pressad situation för hyresgäster och kan även leda till onödiga tvister.

Kopplingen mellan ombyggnaden och den kommande hyresnivån berör frågan om hyresgästorganisationers roll vid ombyggnader. I dag saknas regler i denna del. En nackdel med att en sådan organisation inte informeras i tid kan vara att frågan om den kommande hyreshöjningen är olöst under hela det rättsliga förfarandet rörande ombyggnadsåtgärderna. En annan är att enskilda hyresgäster ofta inte har tillräcklig sakkunskap eller tillräckliga resurser för att kunna göra sin rätt gällande i förhandlingar med hyresvärden.

Uppdraget

Utredaren ska undersöka hur reglerna om hyresgästernas inflytande över förbättrings- och ändringsarbeten tillämpas. Utredaren ska analysera vilka konsekvenser reglerna har för fastighetsägare och för hyresgäster, liksom för utvecklandet och

bevarandet av landets bestånd av hyreslägenheter. Utredaren ska överväga om reglerna bör ändras för att stärka hyresgästernas inflytande.

Särskilda frågor som utredaren ska ta ställning till anges i det följande.

Utredaren ska undersöka hur förhandlingarna mellan hyresgäster och fastighetsägare inför en ombyggnad fungerar. Det avser både själva ombyggnaden och angränsande frågor, t.ex. vilken hyresnivå som kommer att gälla efter ombyggnaden. Utredaren ska ta ställning till om det behövs ändrade eller kompletterande regler i denna del, t.ex. om informationen till hyresgäster eller samråd med dessa. Det ska övervägas om hyresgästorganisationernas medverkan i någon del bör regleras, t.ex. genom ett krav på information till organisationen.

Utredaren ska särskilt beakta att reglerna bör vara utformade så att tyngdpunkten ligger i parternas förhandlingsarbete och att risken för tvister minskas.

Det ska utvärderas hur intresseavvägningen mellan hyresvärdar och hyresgäster görs i rättspraxis efter 2002 års lagändringar och i vad mån reglerna ger hyresgästerna ett tillräckligt inflytande. I det ingår bl.a. att bedöma om storleken på en kommande hyreshöjning tillmäts den betydelse som var avsedd vid lagändringarna. Utredaren ska ta ställning till om principerna för den rättsliga prövningen bör ändras så att hyresgästernas inflytande stärks.

Utredaren ska särskilt beakta behovet av att hyresgästerna i praktiken har goda möjligheter till inflytande och trygghet i boendet. En utgångspunkt för utredaren ska samtidigt vara att hyresvärdar i egenskap av fastighetsägare ska ha goda förutsättningar att bedriva en långsiktigt rationell och ekonomiskt och miljömässigt hållbar fastighetsförvaltning.

Privatuthyrning av bostäder

Behovet av en utredning

Den 1 februari 2013 trädde lagen (2012:978) om uthyrning av egen bostad i kraft (se prop. 2012/13:1, utg.omr. 18,

bet. 2012/13:CU3 och rskr. 2012/13:128). Lagen gäller när någon utanför näringsverksamhet upplåter en bostadslägenhet för annat än fritidsändamål. Den gäller dock inte upplåtelse av hyreslägenhet i andra hand, och om fler än en lägenhet upplåts, gäller lagen endast den första upplåtelsen.

Lagen om uthyrning av egen bostad gör flera avsteg från hyreslagen. Ett viktigt exempel är att normen för hyran inte är en skälig hyra utifrån lägenhetens bruksvärde utan i stället beräknas som summan av driftkostnader och kapitalkostnaden för att äga bostaden (4 § nämnda lag). Kopplingen till kapitalkostnader gör att väsentligt högre hyror till följd av att bostadens marknadsvärde är högre ofta godtas av hyresgästerna i områden där efterfrågan på bostäder är stor. Andra skillnader är att hyresgästen enligt lagen om uthyrning av egen bostad inte heller vid långvariga hyresförhållanden får något besittningsskydd och att andra regler gäller i fråga om uppsägning av avtalet.

Lagen om uthyrning av egen bostad infördes för att snabbt öka utbudet av antalet tillgängliga bostäder i städer med bostadsbrist. Avsikten var att enklare och mer förmånliga regler för hyresvärden skulle leda till en öppnare och mer välfungerande marknad med ett större utbud av bostäder (se prop. 2012/13:1 utg.omr. 18 s. 66 f.).

Det finns flera orsaker till den bostadsbrist som finns i delar av landet. En rad olika åtgärder behövs för att komma till rätta med den. Även om långsiktiga åtgärder i syfte att öka bostadsbyggandet är viktigast, finns det också ett intresse av att de befintliga bostäderna utnyttjas i så stor utsträckning som möjligt.

Lagen om uthyrning av egen bostad syftar till att befintliga bostäder i så stor utsträckning som möjligt ska omsättas till bostadsutbud. Det är en bra ambition. Det är dock viktigt att avvägningen mellan hyresvärdens och hyresgästens intressen är lämplig.

Det förekommer uppgifter om att hyror för bostäder som hyrs ut av privatpersoner i vissa områden kan vara mycket höga. Det förekommer också uppgifter om att utbudet av privatuthyrda lägenheter ökat. Någon mer omfattande kartläggning av

hyresnivåerna – eller effekterna på bostadsutbudet – har dock inte gjorts. Boverket har fått i uppdrag att göra en uppföljning av lagen om uthyrning av egen bostad och ska fokusera på att inhämta information om marknadens funktionssätt. Uppdraget redovisas den 30 oktober 2015.

En annan fråga avser reglerna om uppsägning. Enligt lagen om uthyrning av egen bostad gäller bl.a. att hyresvärden i förtid kan säga upp ett hyresavtal som har ingåtts på viss tid. Det motiverades med att förhållandena för privatpersoner som hyr ut bostäder kan ändras snabbt. Även om så kan vara fallet finns det en risk för att detta skapar en osäker ställning för hyresgästen (jfr prop. 2012/13:1 utg.omr. 18 s. 69).

Även om lagen om uthyrning av egen bostad är relativt enkelt utformad skulle den kunna komplicera hyresrätten. Det beror dels på att samspelet mellan hyreslagen och den särskilda lagen kan vara svårt att överblicka, dels på att reglerna om privatuthyrning på några punkter avviker från hyreslagens systematik.

Redan när lagen infördes öppnades för att den skulle föras samman med övriga regler (se prop. 2012/13:1 utg.omr. 18 s. 68). Det finns anledning att nu ge en utredare i uppdrag att ta fram förslag om detta.

Boverket har bedömt behovet av att reglera frågan om deposition för att skapa en tryggare ställning för hyresgästen vid uthyrning av privatpersoner (se rapporterna 2013:21 och 2014:33). Även den frågan finns det anledning att se över.

Uppdraget

Utredaren ska utreda frågor om privatpersoners uthyrning av bostäder. En utgångspunkt för utredaren ska vara att hyreslagen ska innehålla samtliga bestämmelser om privatpersoners uthyrning av bostäder. Författningsförslag ska därför avse hur hyreslagen bör ändras, om lagen om uthyrning av egen bostad upphävs. Utredaren ska sträva efter att reglerna ska vara så enkla som möjligt. Hyreslagens terminologi och systematik bör följas, om inte vägande skäl talar för motsatsen.

Utredaren ska bedöma hur en lämplig avvägning mellan parternas intressen bör göras när privatpersoner hyr ut bostäder. I det ingår att överväga om hyresgästernas ställning bör stärkas. Det ska då beaktas att privatbostäder ofta hyrs av personer som på kort tid behöver hitta en bostad och därför kan ha en svår förhandlingsposition. Samtidigt är det viktigt att reglerna ger personer ett intresse av att göra sina bostäder tillgängliga för andra när de inte används under en tid.

Utredaren ska ta del av Boverkets uppföljning av lagen om uthyrning av egen bostad.

Kriminella grupperingars användning av hyreslägenheter

Behovet av en utredning

I kontakter med Justitiedepartementet har företrädare för kommuner framhållit att utformningen av reglerna om hyresgästernas rätt till förlängning av hyresavtalet utgör ett problem i vissa situationer. De anser att reglerna gör det för svårt för hyresvärdar att säga upp hyresgäster som samverkar med kriminella grupperingar.

Kriminella grupperingar orsakar stora problem i samhället. Regeringens ambition är att åtgärder mot den grova organiserade brottsligheten ska prioriteras och intensifieras. Flera myndigheter deltar i det arbetet. Polis och åklagare lägger ned stora resurser på att bl.a. utreda brottsligheten.

Möjligheten att avbryta kriminella grupperingars tillgång till en lokal är en faktor som i vissa fall kan försvåra en skadlig verksamhet. Kriminella grupperingars användning av lägenheter kan även vara förenat med fara och obehag för fastighetsägare och grannar. Men inte bara hyresgästernas egen brottslighet kan få sådana negativa effekter utan t.ex. vissa former av samarbete med personer som ägnar sig åt allvarlig brottslighet kan ibland leda till samma resultat. Så kan vara fallet om det t.ex. leder till en ökad hotbild mot huset och därmed också mot dem som bor där.

På ett större plan är det ofta även ett allvarligt problem för det lokala samhället när en kriminell gruppering etablerar sig i det.

Det finns i dag vissa möjligheter att säga upp hyresgäster när lägenheten används för brottslig verksamhet. Hyresrätten förverkas t.ex. om lägenheten till väsentlig del används för sådan näringsverksamhet eller liknande verksamhet som är brottslig eller där brottsligt förfarande ingår till en inte oväsentlig del (42 § första stycket 9 hyreslagen). Det är då lägenhetens karaktär av ett typiskt hjälpmedel eller en förutsättning för brottsligheten som grundar förverkandet (se prop. 1979/80:179 s. 29). Kraven är således högt ställda för att en hyresgäst ska kunna skiljas från lägenheten på denna grund. En uppsägning kan även ske till hyrestidens slut enligt reglerna om detta (se framför allt 46 § första stycket 2 och 10 samt 57 § första stycket 2 och 5 hyreslagen). Det råder dock en osäkerhet om vilka omständigheter som vid en rättslig prövning anses tillräckliga för en uppsägning.

Behovet av ett besittningsskydd för lokalhyresgäster har ansetts göra sig gällande framför allt i sådana fall där hyresgästen bedriver förvärvsverksamhet av något slag i lägenheten (prop. 1968:91 Bih. A s. 120). När användningen av lägenheten till stor del är skadlig och verksamheten saknar ett lagligt överlåtelsevärde får ett sådant skyddsvärt intresse anses saknas. Samtidigt kan det vara svårt att avgränsa vilka hyresgäster som inte bör ha ett skydd. Det är en fråga som kan antas bli både svårare och viktigare att lösa, om det blir lättare att säga upp hyresgäster på grund av att lägenheten används av kriminella grupperingar. En annan aspekt är att tillgången till en lokal kan vara praktiskt viktig för föreningars möjlighet att verka och att hyresgästers rätt att stanna kvar i lägenheten inte bör bero på attityder till vissa slag av sammanslutningar.

Det saknas kunskap om i vilken utsträckning lägenheter används av kriminella grupperingar, liksom om vilka problem en sådan användning av lägenheter ger upphov till. De bakomliggande orsakerna till att det anses vara för svårt säga upp hyresgäster när lägenheten används av kriminella grupperingar har inte analyserats. Det finns inte heller någon ordentlig

genomgång av rättspraxis eller andra förhållanden av betydelse. En närmare undersökning av bl.a. dessa frågor behövs som underlag för ett ställningstagande till om lagändringar är motiverade och hur de i sådant fall bör utformas.

Uppdraget

Utredaren ska undersöka hur vanligt problemet med kriminella grupperingars användning av hyreslägenheter är. Det ska kartläggas hur vanligt det är att hyresavtalet inte kan sägas upp i de fall användningen av lägenheten inte kan anses skyddsvärd. Utredaren ska klarlägga vilka problem det medför att en sådan användning av en lägenhet inte kan avbrytas. En analys ska göras av om de problem som eventuellt konstateras beror på regelverket, hyresvärdarnas kunskap om hur kriminella grupperingar verkar, hyresavtalens utformning eller andra förhållanden.

Utredaren ska ta ställning till om det ska bli lättare att säga upp hyresgäster för att motverka att lägenheter används av kriminella grupperingar. En utgångspunkt ska vara att hyreslagen inte bör skydda en användning av lägenheter som till stor del innebär att personer samverkar för att begå allvarlig brottslighet. Samtidigt ska det beaktas att en reglering inte bör minska tryggheten för hyresgäster i allmänhet och att grundläggande rättssäkerhetskrav måste upprätthållas.

Till stöd för sina överväganden ska utredaren klarlägga hur fastighetsägare och andra intressenter, t.ex. kommuner och brottsbekämpande myndigheter, ser på frågan.

Förfarandet vid uppsägning av lokalhyresavtal

Översikt över lokalhyresgästernas besittningsskydd

För hyresgäster i lokaler finns ett skydd mot uppsägningar som vanligen benämns indirekt besittningsskydd (57 § hyreslagen). Huvudregeln är att hyresavtal normalt ska förlängas när avtals-tiden går ut. Förfarandet efter en uppsägning har utformats så

att denna tanke ska få genomslag. Reglerna har ändrats flera gånger för att stärka lokalhyresgästens ställning.

En lokalhyresgäst har inte möjlighet att mot hyresvärdens vilja få en förlängning av hyresavtalet eller få villkor införda i hyresavtalet. En obefogad uppsägning kan således leda till att lokalhyresgästens avtal upphör. Lokalhyresgästen skyddas genom att hyresvärden är skyldig att ersätta hyresgästen för den skada som den obefogade uppsägningen leder till. Detsamma gäller om hyresvärden begär oskäligen villkor för att acceptera en förlängning av hyresavtalet.

Innan hyresgästen begär ersättning vid allmän domstol, måste medling avseende hyresavtalets bestånd påkallas hos hyresnämnden. Försummar hyresgästen det, förlorar han eller hon sin rätt till ersättning och därmed också sitt besittningsskydd. Den grundläggande tanken bakom detta är att parterna ska försöka komma överens om en förlängning av hyresavtalet.

Behovet av en utredning

Förfarandet vid uppsägning av lokalhyresavtal har i olika sammanhang kritiserats.

I en framställning till Justitiedepartementet har ett antal företagareföreningar framfört kritik mot dagens regler. De anser att det indirekta besittningsskyddet i dess nuvarande utformning inte ger hyresgästerna ett tillräckligt skydd och vill därför se en övergång till ett direkt besittningsskydd.

Fastighetsägarna har i två framställningar till departementet påtalat brister i de nuvarande reglerna.

Vid tidigare genomgångar har det indirekta besittningsskyddet ansetts fungera förhållandevis väl (se t.ex. prop. 2001/02:41 s. 50). Det har inte framkommit något som tyder på att detta har förändrats. Det finns därför inte skäl att se över grunderna för hyresgästernas skydd mot uppsägningar.

Reglerna kan sägas vara utformade så att hyresgästen i många fall i praktiken måste påkalla medling även när ett intresse av att delta i en sådan inte finns, t.ex. för att parterna kan lösa frågan om förlängning på egen hand.

Som nämnts måste en hyresgäst hänskjuta frågan om förlängningen av hyresavtalet till hyresnämnden för att inte förlora sin rätt till ersättning. Någon skyldighet att delta i medlingen finns dock i princip inte för hyresgästen (jfr prop. 1972:70 s. 36 f.).

När hyresgästen själv har sagt upp avtalet medför en återkallelse av en ansökan om medling före hyrestidens utgång att uppsägningen förlorar sin verkan.

Tidigare utredningar visar att medlingssammanträden hålls i ett mindre antal ärenden (se SOU 1999:15 s. 229 f. och SOU 2012:82 s. 159 f.). Underlaget tyder på att hyresnämndens medverkan i många fall inte efterfrågas av parterna. Det ger inte skäl att ifrågasätta att den förhandlingshjälp som nämnderna ger parterna är ett viktigt inslag i reglerna om besittningsskydd för lokaler och bör vara kvar. Men det väcker frågan om förfarandet i något avseende kan effektiviseras. En fråga är om medlingen alltid bör vara obligatorisk eller om den främst bör avse de fall där en part vill få hyresnämndens hjälp att förhandla om förlängningen av hyresavtalet. Det kan även övervägas om det i någon del behövs en reglering av medlingsförfarandet så att grundtanken bakom institutet får ett ökat genomslag.

I sammanhanget kan konstateras att förfarandereglererna och deras samspel med de materiella reglerna har kommit att bli relativt komplicerade. Att regleringen även för normalfall ter sig invecklad framstår som en nackdel. Samtidigt torde dagens regler vara väl inarbetade på marknaden.

Den tillgängliga statistiken visar att hyresnämnden lämnar ett yttrande om marknadshyra i ett fåtal fall (se SOU 2012:82 s. 159). Det betyder inte nödvändigtvis att regleringen saknar praktisk betydelse för övriga fall; möjligheten att begära ett yttrande kan fungera som ett påtryckningsmedel. Det finns emellertid ett intresse av att få klarhet i om möjligheten att begära ett yttrande av hyresnämnden i dag fyller sitt syfte att ge parterna kvalificerad förhandlingshjälp (jfr prop. 1978/79:89 s. 11).

Uppdraget

Utredaren ska utreda om förfarandet vid uppsägning av lokalhyresavtal kan göras mer effektivt. I det ligger att undersöka om reglernas utformning leder till kostnader för parter och hyresnämnder som inte ger någon motsvarande nytta. En fråga som utredaren ska ta ställning till är om det förhållandet att hyresnämnden medlar i relativt få ärenden motiverar att reglerna ändras i någon del. Utredaren ska också ta ställning till om det i någon del behövs regler om parternas och hyresnämndens agerande under ärendet och i så fall hur de bör utformas.

Utredaren ska även ta ställning till om förutsättningarna för att begära ett yttrande av hyresnämnden om skälig hyra eller om huruvida en ersättningslokal är godtagbar bör ändras.

En utgångspunkt för utredarens arbete ska vara att den nuvarande ordningen för lokalhyresgästers indirekta besittningsskydd inte ska ändras i sina grunddrag. En annan är att fördelarna med dagens medlingsförfarande ska kvarstå och att förfarandet ska vara tillgängligt för parterna när frågan om förlängning är tvistig. Ett förslag får inte innebära att hyresgästens möjligheter att i praktiken göra sina rättigheter gällande försämras eller att antalet tvister om ersättning i allmän domstol kan väntas öka. Utredaren ska dessutom sträva efter att reglerna ska

- ge båda parter god förutsebarhet och minimera risken för onödiga rättsförluster,
- ge båda parter ett intresse av att bedriva seriösa och skyndsamma förhandlingar om en förlängning av hyresavtalet, och
- vara så enkla som det går, utan att viktiga frågor lämnas olösta.

Utredaren får även föreslå ändringar som kan anses motiverade av de förslag som lämnas i övrigt.

Anläggningsarrende

Hyreslagens regler om förfarandet vid uppsägning av lokalhyresavtal har stått förebild för motsvarande regler vid anlägg-

ningsarrende (se prop. 1983/84:136 s. 78). Reglerna överensstämmer på många punkter och liknande frågor kan därför uppkomma i många situationer. Om utredaren föreslår förändringar av förfarandet vid uppsägning av lokalhyresavtal, ska utredaren ta ställning till om samma eller liknande ändringar bör göras i fråga om anläggningsarrende.

Överlåtelse av hyresrätten

Behovet av en utredning

En hyresgäst får som huvudregel inte överlåta hyreskontraktet utan hyresvärdens samtycke (32 § första stycket hyreslagen). Om hyresvärden utan skälig anledning vägrar samtycke till en begäran om överlåtelse eller inte besvarar den inom tre veckor, har hyresgästen rätt att säga upp hyresavtalet i förtid (32 § andra stycket hyreslagen). Bestämmelsen har i praktiken endast betydelse för lokalhyresgäster.

Det har riktats kritik mot att en vägrad överlåtelse kan ge hyresgästen rätt att säga upp hyresavtalet. Den kritiken ställer sig Fastighetsägarna bakom i en framställning till Justitiedepartementet.

För en hyresvärd kan en uppsägning i förtid vara kännbar. Mot detta måste vägas att en hyresgäst i många situationer kan ha behov av att hitta en annan hyresgäst till en lokal som han eller hon hyr.

Avsikten med bestämmelsen är att fastighetsägaren inte efter fritt skön ska kunna vägra ett byte på hyresgästens sida som han eller hon inte har någon berättigad invändning mot (Lagberedningens förslag till Jordabalk I s. 201). Det finns dock andra sätt att tillgodose detta än en rätt till uppsägning. År 1969 fick bl.a. hyresgäster som bedriver näringsverksamhet en möjlighet att överlåta hyresrätten med hyresnämndens tillstånd (se 36 § hyreslagen). En fråga är då vilken praktisk betydelse rätten till uppsägning har när det är möjligt att få tillstånd av hyresnämnden till en överlåtelse. En annan är om det är lämpligt att ha överlappande tillämpningsområde för regeln om dispens av hyresnämnden och rätten att säga upp hyresavtalet.

Uppdraget

Utredaren ska se över hyresgästens möjlighet att säga upp hyresavtalet om hyresvärden inte samtycker till en begäran om överlåtelse. Det ska undersökas vilken funktion regeln fyller för hyresgäster. Det ska beaktas att en möjlighet att överlåta hyresrätten kan ha stor praktisk och ekonomisk betydelse för framför allt lokalhyresgäster med tidsbestämda avtal. Om utredaren föreslår begränsningar i rätten att säga upp hyresavtalet, ska andra ändringar övervägas så att hyresgäster har tillräcklig flexibilitet och avvägningen mellan hyresvärdens och hyresgästens intressen är lämplig.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska allsidigt och grundligt belysa de kortsiktiga och långsiktiga konsekvenserna av de förslag som lämnas. I det ingår bl.a. att analysera förslagets betydelse för bostadsmarknaden, för hyresrättsbeståndet och för samhället i övrigt. Effekterna för hyresgäster och fastighetsägare ska redovisas ingående liksom för berörda myndigheter och andra aktörer.

Det ska redovisas om förslagen i en praktisk tillämpning kan få konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Utredaren ska beräkna de ekonomiska konsekvenserna av de förslag som läggs fram. Om förslagen kan förväntas leda till kostnader för det allmänna, ska förslag till finansiering lämnas.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska rådgöra med berörda myndigheter och organisationer som är verksamma i de frågor som uppdraget omfattar.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2017.

(Justitiedepartementet)