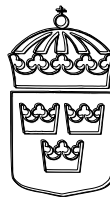


Kommittédirektiv



Åtgärder mot handel med hyreskontrakt

**Dir.
2017:9**

Beslut vid regeringssammanträde den 2 februari 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska överväga och föreslå åtgärder som motverkar olaglig handel med hyresrätter och bidrar till att fler hyreslägenheter erbjuds bostadssökande på godtagbara villkor.

Utredaren ska bl.a.

- överväga förändringar av det straffrättsliga ingripandet mot olaglig handel eller förmedling av hyresrätter, i syfte att åstadkomma en skärpt reaktion på allvarliga fall av sådana brott,
- analysera under vilka förutsättningar en hyresgäst som har betalat för en hyresrätt bör kunna förlora sitt hyreskontrakt,
- bedöma om hyrans storlek vid bl.a. upplåtelser i andra hand bör tillmätas betydelse i fler sammanhang än i dag, och
- ta ställning till om reglerna om överlåtelse av en hyreslägenhet, upplåtelse i andra hand eller upplåtelse av en del av en bostad bör ändras på något annat sätt.

Utredaren ska lämna de författningsförslag som övervägandena ger anledning till.

Uppdraget ska redovisas senast den 2 november 2017.

Behovet av en utredning

Hyreslägenheter ska erbjudas på godtagbara villkor

Hyresrätten är en viktig boendeform. Den erbjuder ett flexibelt boende. Transaktionskostnaden är låg när en hyresgäst lämnar eller tillträder en lägenhet. Hyresrätten är betydelsefull för rörligheten på arbetsmarknaden och därmed också för den svenska ekonomin. Möjligheterna att byta en lägenhet eller att hyra ut lägenheten eller en del av den bidrar till att bostadsbeståndet utnyttjas effektivt.

En central del i regleringen av bostadshyra är att hyresgästen som huvudregel har rätt till förlängning av hyresavtalet, även om hyresvärden säger upp det (s.k. direkt besittningsskydd). Ett annat viktigt inslag är att hyran bestäms efter lägenhetens bruksvärde, i första hand genom förhandlingar mellan fastighetsägaren och en hyresgästorganisation. Vid tvist om hyrans storlek har hyresgästen rätt att få hyran fastställd till ett skäligt belopp. Hyresprövningen motiveras främst av intresset att värna hyresgästens besittningsskydd.

I stora delar av landet råder en brist på bostäder. Många människor letar därför efter en hyreslägenhet på andra sätt än genom direkta kontakter med en fastighetsägare. Det kan handla om att anlita en hyresförmedlare eller att hitta en hyresgäst som är beredd att överlåta sitt hyreskontrakt. En annan möjlighet är att hyra en lägenhet i andra hand eller bli inneboende hos en hyresgäst.

Oavsett hur upplåtelsen sker gäller att en hyresgäst inte ska behöva betala mer än skälig hyra för en lägenhet som omfattas av bruksvärdessystemet. Detta är väsentligt eftersom bruksvärdessystemet och nyttan som det ger i form av trygga och flexibla bostäder annars undergrävs. Behovet av att värna denna grundtanke har ökat i takt med att bostadsbristen har förvärrats.

Gällande regler

En hyresgäst kan få hyresnämndens tillstånd att byta sin lägenhet mot en annan om han eller hon har beaktansvärda skäl och om bytet inte medför en påtaglig olägenhet för hyresvärden.

Om otillåten ersättning förekommer kan det vara skäl för hyresnämnden att vägra ge tillstånd till ett lägenhetsbyte.

Det är straffbart att ställa upp villkor om särskild ersättning för upplåtelse eller överlåtelse av en bostadslägenhet, se 12 kap. 65 § jordabalken (hyreslagen). Den som kräver otillåten ersättning döms till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar. För grovt brott är straffskalan fängelse i högst två år. Den särskilda straffskalan för grovt brott är införd i syfte att få en skarpare reaktion på handel som skett yrkesmässigt eller i större omfattning (se prop. 1977/78:175 s. 139).

Betalning får inte heller begäras av en bostadssökande för förmedling av en lägenhet, utöver det som föreskrivs av regeringen (65 a § hyreslagen). Det är straffbart att bryta mot förbudet. Även för detta brott är påföljden böter eller fängelse i högst sex månader och om brottet är grovt fängelse i högst två år. Om en hyresgäst begär otillåten ersättning i samband med en begäran om en överlåtelse av ett hyreskontrakt eller lämnar oriktiga uppgifter kan hyresgästen sägas upp.

En hyresgäst kan få hyresnämndens tillstånd att upplåta lägenheten i andra hand om han eller hon har beaktansvärda skäl för en sådan upplåtelse och hyresvärden inte har befogad anledning att motsätta sig den. Vid en sådan upplåtelse kan den som tagit ut en oskäligen hyra förpliktas att betala tillbaka det överskjutande beloppet. Återbetalning kan även komma i fråga när hyresgästen upplåter en del av lägenheten till en inneboende.

För privatpersoners upplåtelse av lägenheter som de äger gäller delvis andra regler om hyressättning, se närmare lagen (2012:978) om uthyrning av egen bostad. En översyn av de reglerna sker för närvarande inom ramen för utredningen om en stärkt ställning för hyresgäster (Ju 2015:09). I den utredarens uppdrag ingår att bedöma hur en lämplig avvägning mellan parternas intressen bör göras när privatpersoner hyr ut bostäder.

Handel med hyreskontrakt är ett utbrett problem

I flera rapporter beskrivs handel med hyreskontrakt som ett utbrett och allvarligt problem. I en rapport från Boverket beskrivs kommunala tjänstemän och företrädare för Arbetsförmedlingen och Migrationsverket handel med hyreskontrakt som en organiserad verksamhet (Rapport 2015:40 s. 69 f.). I en rapport från polisregion Stockholm konstateras att det finns flera indikationer på att den olagliga handeln med hyreskontrakt i Stockholm har kopplingar till organiserad brottslighet (rapporten *Illegal handel med lägenhetskontrakt inom den organiserade brottsligheten i Stockholm*).

Företrädare för parterna på hyresmarknaden bekräftar att handel med hyreskontrakt är ett stort problem. Den rapportering som förekommit i media stämmer väl överens med dessa uppgifter.

Det finns vidare flera uppgifter som tyder på att det inte är ovanligt att hyreslägenheter vidareupplåts, i andra hand eller till en inneboende, till uppenbart oskäligen hyror (se t.ex. Boverkets rapport 2015:40 s. 70).

Det behövs åtgärder för att motverka handel med hyreskontrakt

Regeringen tar uppgifterna om den olagliga handeln med hyresrätter på stort allvar, även om det finns en viss osäkerhet om problemets exakta omfattning.

Den olagliga handeln med hyresrätter är till stor skada. Den medför att det uppstår trösklar för att ta sig in på hyresmarknaden som inte borde finnas. Möjligheterna att få en hyreslägenhet minskar, vilket särskilt drabbar personer som är nya på bostadsmarknaden. Oskäligen hyror vid upplåtelser i andra hand medför att den delen av hyresmarknaden fungerar dåligt.

Regeringen genomför ett flertal förändringar för att komma till rätta med bostadsbristen som är en grogrund för den här typen av problem. Men det behöver också utredas vilka åtgärder som kan vidtas för att komma åt den olagliga handeln med hyreskontrakt.

Vid ett byte av en lägenhet bör det stå klart för samtliga parter att det inte är tillåtet att betala för en hyresrätt. Det bör

vidare övervägas om förutsättningarna att få hyresnämndens tillstånd till ett byte bör ändras för att försvåra missbruk av rätten att byta sin lägenhet. Ett exempel på åtgärd att överväga är att ändra beviskravet eller bevisbördan i frågan om otillåten ersättning har förekommit. Ett annat exempel är att överväga hur man bättre kan utnyttja hyresnämndens möjlighet att ställa villkor för ett tillstånd till en överlåtelse.

Regeringen anser att det finns skäl att också överväga förändringar av det straffrättsliga ingripandet mot brott som avser olaglig handel med hyreskontrakt. Olaglig handel och förmedling medför att enskilda bostadssökande betalar mycket stora belopp för en hyresrätt som inte har något lagligt värde. Hyresgästerna hamnar i en utsatt ställning och hyresvärdarnas möjligheter att förvalta sina fastigheter på ett affärsmässigt sätt försvåras. Utnyttjandet av enskilda och kopplingarna till organiserad brottslighet motiverar en skärpt hållning. De straffrättsliga reglerna bör på ett effektivare sätt skydda mot att enskilda drabbas och att hyresmarknadens funktion störs.

Ett brotts straffskala ska återspegla brottets allvar och vara proportionerlig i förhållande till straffskalorna för andra brott som är lika allvarliga. Vidare visar urvalet av omständigheter som särskilt ska beaktas när man bedömer om ett brott är grovt vilka fall lagstiftaren ser särskilt allvarligt på. Det kan enligt regeringens mening ifrågasättas om den nuvarande utformningen av den straffrättsliga regleringen för olaglig handel och förmedling av hyresrätter speglar brottens allvar och ger tillräckligt utrymme för att på ett nyanserat sätt beakta allvaret i de grövsta fallen.

Högsta domstolen har nyligen prövat frågan om påföljd för personer som yrkesmässigt förmedlat hyreslägenheter mot olaglig ersättning (rättsfallet NJA 2016 s. 540). Domstolen bedömde att sju fall av förmedling hade ett samlat straffvärde motsvarande fängelse i åtta månader.

Den omständigheten att olaglig handel skett yrkesmässigt eller annars i stor omfattning bör få ett större genomslag när straffvärdet bedöms. Det kan även finnas skäl att se allvarigare på vissa andra omständigheter. Ändringarna bör syfta till att

åstadkomma en skärpt reaktion på de allvarliga fallen av brotten.

Om ett brott är gradindelad kan förändringar av straffskalan för det grövre brottet innebära att också straffskalan för den lägre graden av brottet påverkas genom att överlappningen mellan straffskalorna blir mindre eller upphör. En sådan förändring kan påverka hur straffskalan tillämpas för den lägre graden av brottet utan att straffskalan i sig har ändrats. Även straffskalan för brott av normalgraden bör därför ses över för att åstadkomma en väl avvägd straffskala för brottstypen.

Den som övertar ett hyreskontrakt i vetskap om att oriktiga eller vilseledande uppgifter av betydelse för hyresvärden har förekommit riskerar enligt rättspraxis att hyresavtalet inte förlängs. Det kan ifrågasättas om det inte i lag bör klargöras under vilka förutsättningar den som betalar för en hyresrätt, eller annars är medveten om felaktigheter vid bytet, kan förlora sin hyresrätt. Det är särskilt angeläget om det, på det sätt som berörs ovan, tydliggörs att otillåtna ersättningar inte får förekomma vid lägenhetsbyten.

Ett skärpt ansvar för en tillträdande hyresgäst för felaktigheter vid bytet kan leda till att färre personer betalar för hyresrätter. Det gäller särskilt eftersom den som betalat en stor summa för en hyresrätt normalt kan antas ha ett intresse av att kunna få tillbaka pengarna. En sådan utveckling gynnar hyresgästerna som kollektiv. Det bör dock beaktas att en enskild hyresgäst i en pressad situation kanske inte ser något annat alternativ än att betala för en hyresrätt. Det bör också tas med i beräkningen att ett skärpt ansvar kan påverka incitamenten att avslöja brott. En regel om ansvar för en tillträdande hyresgäst behöver därför förse med nödvändiga avgränsningar för att balansera de olika intressen som finns.

Rätten att upplåta en hyreslägenhet i andra hand är en förmån för hyresgästen som betingas av både praktiska och bostadssociala skäl. Det finns inget legitimt intresse för en hyresgäst vars hyra bestäms enligt bruksvärdessystemet att ta ut en hyra som uppenbart överstiger den hyra som han eller hon själv är skyldig att betala. Utöver att andrahandsmarknaden fungerar sämre till följd av ett sådant agerande, kan det ifråga-

sättas om ett sådant tillvägagångssätt ska behöva tålas av fastighetsägaren. Det bör sålunda övervägas om en hyresgäst som tar ut uppenbart oskäligen hyror ska anses åsidosätta sina skyldigheter i förhållande till hyresvärden. Ett sätt att öka efterlevnaden kan vara att hyrans storlek anmäls till fastighetsägaren.

När en hyresgäst tar en inneboende gör sig i stort sett samma intressen gällande i fråga om hyrans storlek och otillåten ersättning som vid upplåtelse i andra hand. Det är av vikt att det är enkelt att hyra en del av en bostad, men det bör också finnas möjligheter att motverka missförhållanden.

Det finns även frågor som inte regleras i hyreslagen som kan ha betydelse för förutsättningarna att bedriva handel med hyreskontrakt. Ett exempel är att det i praktiken inte är svårt att få felaktiga uppgifter om folkbokföring registrerade av Skatteverket. Det är en brist som försvårar arbetet mot handel med hyreskontrakt.

Utredarens uppdrag

Utredaren ska bedöma vilka åtgärder som bör vidtas för att motverka att otillåten ersättning tas ut för hyreslägenheter. Till stöd för arbetet med att utforma förslagen ska utredaren identifiera problemet och undersöka hur otillåten ersättning för hyresrätter behandlas i rättstillämpningen.

I uppdraget ingår att

- överväga förändringar av det straffrättsliga ingripandet mot olaglig handel eller förmedling av hyresrätter, i syfte att åstadkomma en skärpt reaktion på allvarliga fall av sådana brott,
- ta ställning till hur reglerna om överlåtelse av en lägenhet bör ändras för att motverka att otillåten ersättning förekommer,
- analysera under vilka förutsättningar en hyresgäst som betalat för hyresrätten, eller annars varit införstådd med att fastighetsägaren har vilseletts, bör kunna förlora sitt hyreskontrakt och lämna förslag på en sådan reglering,

- bedöma om en hyresgästs begäran eller mottagande av oskälighyra vid vidareupplåtelser bör få betydelse i fler sammanhang, t.ex. om det ska kunna leda till att hyresavtalet upphör eller till att tillstånd till en upplåtelse i andra hand vägras,
- vid behov ta fram särskilda förslag som hanterar situationer där otillåten ersättning tas ut när en hyresgäst har inneboende, och
- ta ställning till om reglerna om överlåtelse av en hyreslägenhet, upplåtelse i andra hand eller upplåtelse av en del av en bostad bör ändras på något annat sätt.

Utredaren får även, i mån av tid, lämna förslag som rör andra frågor än dem som regleras i hyreslagen, om de är av betydelse för frågan om otillåten ersättning för hyresrätter. Ett sådant exempel är användningen av felaktiga uppgifter i folkbokföringen. I uppdraget ingår dock inte att lämna författningsförslag som gäller grunderna för folkbokföring.

En utgångspunkt ska vara att det bör bli svårare att missbruka hyreslagens regler i syfte att tillgodogöra sig otillåten ersättning. Möjligheten att överlåta en hyresrätt eller upplåta en lägenhet i andra hand fyller dock en viktig funktion. Utredaren ska inte föreslå åtgärder som kan försvåra legitim uthyrning eller åsidosätta hyresgästers berättigade krav på personlig integritet. Behovet av flexibilitet i frågor om boende bör i allt väsentligt tillgodoses i lika hög grad som i dag för hyresgäster som har ett behov av att förändra sin boendesituation.

Utredaren ska lämna de författningsförslag som övervägandena ger anledning till.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från de myndigheter och organisationer som är berörda. Samråd ska ske med utredningen om en stärkt ställning för hyresgäster (Ju 2015:09).

Utredaren ska allsidigt och grundligt belysa de kortsiktiga och de långsiktiga konsekvenserna av de förslag som lämnas.

Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas kan få 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.

Uppdraget ska redovisas senast den 2 november 2017.

(Justitiedepartementet)