

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2018-10-09

Närvarande: F.d. justitieråden Gustaf Sandström och Ella Nyström
samt justitierådet Dag Mattsson

Åtgärder mot handel med hyreskontrakt

Enligt en lagrådsremiss den 30 augusti 2018 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i jordabalken,
2. lag om ändring i hyresförhandlingslagen (1978:304).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Anna-Karin Berglund och Katarina Bilge.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om ändring i jordabalken

Inledning

I syfte att få en bättre fungerande hyresbostadsmarknad föreslås i lagrådsremissen åtgärder mot svarthandel med hyreskontrakt och annat missbruk av hyresrätter. För att försvåra att hyreskontrakt överlåts mot särskild ersättning ska det göras vissa inskränkningar i bytesrätten. Vidare ska den som har köpt ett hyreskontrakt av en annan hyresgäst, eller som har försökt att sälja ett kontrakt, kunna förlora hyresrätten med omedelbar verkan. Straffen för försäljning och förmedling av hyreskontrakt mot otillåten ersättning ska skärpas, och det ska bli brottsligt att köpa ett hyreskontrakt. En annan del i remissens förslag är att reglerna kring andrahandsuthyrning av hyreslägenheter ska stramas upp vad gäller vilken hyra som förstahandshyresgästen får ta ut. Om en för hög hyra tas ut, ska hyresgästen förlora sitt hyreskontrakt. Det ska också bli brottsligt att utan tillstånd hyra ut en lägenhet i andra hand till en hyra som inte är skälig.

Som redovisas i remissen råder det brist på bostäder i vissa delar av landet. Detta samhällsproblem har lett till att otillåtna förfaranden med hyreslägenheter har tilltagit. Fastighetsägare och hyresgäster begär olagliga ersättningar för hyreskontrakt. Förstahands- hyresgäster som inte har behov av sina lägenheter hyr ut dem otillåtet i andra hand för att tjäna pengar. Dessa beteenden innebär att färre lägenheter friställs och kommer de bostadssökande till del. Missbruket av hyresrätter drabbar enskilda bostadssökande, försvårar fastighetsägarnas förvaltning och stör hyresmarknadens funktionssätt.

Med detta som bakgrund syftar remissens förslag till att minska den svarta hyresmarknaden och i stället öka rörligheten på den öppna. Det framhålls att det är motiverat med kraftfulla åtgärder för att hantera de angivna problemen på hyresmarknaden.

Lagrådet kan dock konstatera att de valda angreppssätten innebär svårigheter.

Allmänt om de civilrättsliga förslagen

Det grundläggande syftet med 12 kap. jordabalken är att åstadkomma ett skydd för den enskilda hyresgästen. Till skillnad från många andra civilrättsliga avtal är ett hyresavtal varaktigt. Den ekonomiska betydelsen är ofta stor för hyresgästen. Eftersom avtalet rör hyresgästens och familjens bostad, är det också av utpräglad social vikt. Som regel är hyresgästen den underlägsna parten, och han eller hon har många gånger svårt att överblicka de praktiska konsekvenserna av hyresavtalet. Samtidigt balanserar 12 kap. hyresgästens intresse av skydd med hyresvärdens berättigade intressen, framför allt vad gäller hyresbetalningar och lägenhetens skick.

Med lagrådsremissens förslag ändrar 12 kap. jordabalken i viss mån karaktär. Förslagen, som ju i praktiken medför att hyresgästens ställning i förhållande till hyresvärden på olika sätt försvagas, är inte huvudsakligen motiverade av hänsyn till hyresvärdens intressen. I stället utgår förslagen från intresset att förbättra hyresmarknaden i stort och att minska bostadsbristen i samhället. Det bostadspolitiska intresset av att få till stånd en bättre hyresmarknad ska delvis tillgodoses genom försvagningar av den enskilda hyresgästens ställning.

Enligt Lagrådets mening är det inte givet att det är lämpligt och ändamålsenligt att på detta sätt använda jordabalkens civilrättsliga skyddslagstiftning för att komma åt de problem som finns på hyresmarknaden. Det bör även beaktas att omfattningen av dessa problem varierar i landet.

Allmänt om de straffrättsliga förslagen

Enligt lagrådsremissens förslag ska straffen för att begära särskild ersättning för upplåtelse av en bostadslägenhet eller för överlåtelse av hyresrätten till en sådan lägenhet skärpas. Det straffbara området ska även omfatta att träffa avtal om eller ta emot särskild ersättning. Ringa fall ska inte längre vara straffria. Även straffen för att begära, träffa avtal om eller ta emot otillåten ersättning vid förmedling av en bostadslägenhet skärps.

Vidare föreslås att kriminaliseringen på området utvidgas, så att också den som betalar särskild ersättning för att hyra en bostadslägenhet eller för att förvärva en hyresrätt till en sådan bostad kan straffas. I ringa fall ska dock inte dömas till ansvar. Det anförs i remissen att handelns skadeverkningar och köparens roll i den innebär att det finns starka skäl för att även köp ska vara kriminaliserade, och att kriminaliseringen är nödvändig för att effektivt motverka handeln.

I samband med den översyn av straffbestämmelserna i hyreslagstiftningen som gjordes 1978 övervägdes om även köp av hyreskontrakt skulle vara brottsligt. Tanken avfärdades med motiveringen att handeln skulle bli mera svårupptäckt, eftersom ingen av de inblandade skulle ha intresse av att avslöja affären. Invändningar av liknande slag har framförts av flera remissinstanser i det nu aktuella lagstiftningsärendet. En remissinstans har pekat på

att förslaget kan leda till att redan utsatta personer, som är i behov av bostad, straffas.

För att en kriminalisering ska framstå som befogad bör, som uttalats i tidigare lagstiftningsärenden, bl.a. krävas att en straffsanktion erfordras med hänsyn till gärningens allvar, att en straffsanktion utgör ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet och att alternativa sanktioner inte finns eller inte skulle vara rationella.

I lagrådsremissen konstateras att det är få fall av svarthandel som anmäls i dag och att det i de flesta fall inte är köparen som gör anmälan, eftersom denne typiskt sett saknar intresse av att avslöja uppgörelsen. Mot denna bakgrund bedöms kriminaliseringen få begränsad inverkan på köparens benägenhet att anmäla brott och medverka i brottsutredningar.

Enligt Lagrådets mening är det tveksamt om de krav som bör ställas för att kriminalisera ett tidigare straffritt handlande är uppfyllda i detta fall. Det kan med fog ifrågasättas om en kriminalisering av köparens handlande utgör ett effektivt medel för att motverka handel med hyresrätter. Det måste även beaktas att det samtidigt föreslås utökade möjligheter till sanktioner av civilrättsligt slag. Om de förslagen genomförs synes det rimligt att effekterna av dem utvärderas innan ytterligare kriminalisering genomförs.

Det föreslås vidare att det ska vara straffbart att hyra ut en lägenhet i andra hand för självständigt brukande utan erforderligt samtycke eller tillstånd till en hyra som överstiger förstahandshyran med vissa tillåtna tillägg. Som anges i remissen har det tidigare under en period varit straffbelagt att ta ut en uppenbart oskäligen hyra av en hyresgäst som saknar besittningsskydd. När straffbestämmelsen upphävdes framhölls att lämpligheten av straffsanktionen kunde ifrågasättas från

rättssäkerhetssynpunkt med hänsyn till svårigheterna att bedöma en lägenhets bruksvärde.

Visserligen är det nu föreslagna straffstadgandet knutet till en tydligare regel om vad som utgör överhyra. Lagrådet anser emellertid att det knappast finns tillräckliga skäl för en så ingripande åtgärd som en kriminalisering innebär. Det finns inte säkra belägg för att problemet är av så allvarligt slag som krävs för att kriminaliseringen ska framstå som nödvändig. Av betydelse för kriminaliseringens effektivitet är att en andrahandshyresgäst kan förmodas ha ett ringa intresse av att medverka i en brottsutredning.

Som framgått innehåller remissen ett antal förslag av civilrättslig karaktär som tar sikte på det som straffbestämmelsen avses motverka. Vidare har det nyligen återinförts ett folkbokföringsbrott. Det finns goda skäl att avvakta utfallet av övriga åtgärder innan ytterligare straffrättsliga sanktioner införs.

Vid denna bedömning saknas det anledning för Lagrådet att lämna synpunkter på den närmare utformningen av den straffrättsliga regleringen.

12 kap. 35 §

Förslaget till ändringar i paragrafen visar svårigheterna med det valda civilrättsliga angreppssättet.

Enligt förslaget ska hyresgästen få byta lägenhet endast om det saknas anledning att anta att någon begärt, avtalat om eller tagit emot ersättning i samband med bytet.

Bestämmelsen omfattar därmed inte bara den situationen att hyresgästen själv har betalat eller fått särskild ersättning för bytet utan alla fall där någon har begärt ersättning i samband med bytet. Om det är fråga om ett kedjebyte omfattar regeln också att det förekommit särskild ersättning i något annat led i kedjan. Även ersättning som har begärts av någon annan omfattas. I remissen nämns här mäklare, men bestämmelsen öppnar upp för en väsentligt bredare tillämpning än så.

Förslaget är alltså utformat så att hyresgästens rättigheter enligt lagen ska begränsas utifrån vad andra kan ha gjort i samband med bytet, inbegripet sådant som hyresgästen inte rimligen kan ansvara för. En sådan reglering framstår civilrättsligt sett som främmande.

Enligt Lagrådets mening bör tillämpningsområdet snävas in och förtydligas så att bestämmelsen riktas in på bara de fall där hyresgästen kan anses ha handlat klandervärt på något sätt.

12 kap. 39 §

Paragrafen innehåller krav på hyresvärdens samtycke för uthyrning eller upplåtelse i andra hand till någon annan för självständigt brukande. Andra stycket anges innehålla ett förtydligande av vad som avses med att en lägenhet är upplåten för självständigt brukande när det gäller bostadslägenheter. Ett villkor är att det ska vara fråga om en lägenhet som inte används som bostad av hyresgästen.

Enligt författningskommentaren avses med detta att hyresgästen inte använder lägenheten som sin fasta bostad, dvs. permanentbostad, eller som ett nödvändigt komplement till den fasta bostaden, s.k. komplementbostad. Det anges att den praxis som finns när det gäller

prövning av om en hyresgäst har ett skyddsvärt behov av sin lägenhet som permanent- eller komplementbostad ska vara vägledande för bedömningen.

Uttrycket "bostadslägenhet som inte används som bostad av hyresgästen" är diffust och ger utrymme för olika tolkningar. Att hänvisa till hur uttrycket i andra sammanhang har tolkats i praxis är enligt Lagrådets mening olämpligt. Uttrycket bör förtydligas i bestämmelsen.

12 kap. 42 §

Ett exempel på hur 12 kap. jordabalken ändrar karaktär är att hyresrätten enligt paragrafens första stycke 3 ska vara förverkad om hyresgästen upplåter sin lägenhet i andra hand utan behövligt samtycke eller tillstånd.

Till skillnad från det som får anses vara det normala ska hyresgästen här inte ha någon möjlighet att vidta rättelse genom att begära det saknade samtycket eller tillståndet, utan hyresrätten är i princip omedelbart förverkad, med endast de undantagen att hyresgästen kan visa giltig ursäkt eller att det rör sig om ett ringa fall. Detta föreslås gälla också när hyresgästen har utgått från att upplåtelsen bara avsett inneboende eller annat osjälvständigt brukande, situationer där det inte sällan är svårt att i praktiken skilja ut de upplåtelser som kräver samtycke.

På motsvarande sätt ska hyresrätten enligt första stycket 6 vara omedelbart förverkad utan någon rättelsemöjlighet om hyresgästen hyr ut lägenheten i andra hand och tar emot en för hög hyra. Även detta ska gälla vid upplåtelse till inneboende, där det – som framgår

av de räkneexempel som ges i remissen – kan vara ganska svårt att komma fram till vad som egentligen är skälig hyra.

Det kan visserligen sägas att en upplåtelse av detta slag utgör ett allvarligt kontraktsbrott och därför bör kunna leda till förverkande av hyresavtalet. Lagstiftningens principiella utgångspunkt är emellertid att det för ett hyresavtal – till skillnad från andra avtalstyper – som regel inte bör räcka med väsentliga kontraktsbrott för att avtalet ska vara förverkat, främst med tanke på den sociala betydelsen av bostaden. Det kan hänvisas till vad som enligt 12 kap. jordabalken gäller vid kontraktsbrott som försenade hyresbetalningar, störningar och vanvård, där hyresgästen kan undvika förverkande genom att göra rättelse.

Frånsett de invändningar som kan riktas mot förslagen på grund av bristande ändamålsenlighet kan det ifrågasättas om remissens förslag i dessa två delar uppfyller de krav som ska ställas på rättssäkerhet för hyresgästen. Det bör ytterligare övervägas om inte lagstiftningen kan kompletteras med någon form av rättelsemöjlighet för hyresgästen.

Förslaget till lag om ändring i hyresförhandlingslagen

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.