

Bättre information om hyresbostäder

Kartläggning av andrahandsmarknaden
och ett förbättrat lägenhetsregister

*Betänkande av Utredningen om
ordning och reda på hyresbostadsmarknaden*

Stockholm 2023



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2023:65

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0742-1 (tryck)

ISBN 978-91-525-0743-8 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Andreas Carlsson

Regeringen beslutade den 14 juli 2022 att uppdra åt en särskild utredare att undersöka i vilken utsträckning hyresvärdar agerar på ett sätt som medför negativa konsekvenser för hyresgäster, närområden eller hyresbostadsmarknaden samt att överväga om ett register för hyresbostäder bör införas. Den 16 augusti 2022 utsågs före detta statssekreterare Elin Olsson till särskild utredare. Den 15 juni 2023 fattade regeringen ett beslut om tilläggsdirektiv till utredningen. Uppdraget ändrades så att utredaren skulle föreslå vilka ytterligare ändamål som lägenhetsregistret bör kunna användas till och om uppgifter ur registret ska få lämnas ut till fler aktörer elektroniskt.

Som experter i utredningen förordnades den 9 mars 2023 departementssekreteraren vid Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet Helen Ekstam, rättssakkunniga vid Justitiedepartementet Erika Forsin, departementssekreteraren vid Finansdepartementet Simon Palme, nationalekonomen Roger Gustafsson, Boverket, verksamhetsexperten Kristian Halldin, Polismyndigheten, förbundsjuristen Johan Kleveland, Fastighetsägarna, analytikern Maria Lunneblad, Skatteverket, hyresrådet Eva Lärfars Persson, juristen Susanna Skogsberg, Hyresgästföreningen, bostadspolitiska experten Per Spolander, Sveriges Allmännyttas strategischefen Per Sörbom, Lantmäteriet. Den 27 juni förordnades statistikern Åsa Törlén, Statistiska Centralbyrån och bostadspolitiska experten Jan-Ove Östbrink, Sveriges Kommuner och Regioner som experter i utredningen.

Som huvudsekreterare anställdes från och med den 1 september 2022 juristen Helena Henriksson. Den 19 september anställdes utredaren Charlotte Despres som sekreterare i utredningen. Från och med den 3 april 2023 till och med den 31 augusti 2023 har juristen Sara Wärnick bistått utredningen som sekreterare.

Utredningen, som har fått namnet Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden, får härmed överlämna betänkandet *Bättre infor-*

mation om hyresbostäder – kartläggning av andrahandsmarknaden och ett förbättrat lägenhetsregister, SOU 2023:65. Utredningens arbete är därmed slutfört.

Stockholm i oktober 2023

Elin Olsson

/ Helena Henriksson
Charlotte Despres
Sara Wärnick

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	27
1 Författningsförslag.....	43
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:378) om lägenhetsregister	43
1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:108) om lägenhetsregister.....	50
1.3 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)	51
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet.....	52
2 Uppdraget och hur det genomförts.....	53
2.1 Utredningens arbete	53
2.1.1 Avgränsning och betänkandets disposition	57
3 Hyreslagstiftning med mera	59
3.1 Gällande rätt.....	59
3.1.1 Besittningsskydd för bostadshyresgäster.....	60
3.1.2 Skälig hyra för bostadslägenheter – bruksvärde	64
3.1.3 Uthyrning i andra hand av hyresrätt	67
3.1.4 Skillnader och likheter mellan bostadslägenhet och lokal	71
3.1.5 Uthyrning av bostadsrätt	72
3.1.6 Uthyrning av ägarlägenhet.....	74

3.1.7	Bytesrätten.....	75
3.1.8	Särskild ersättning och förmedling av hyresrätter – hyresrättsliga brott	77
3.1.9	Blockhyra.....	80
3.1.10	Bulvanreglerna i 7 kap. 31 § jordabalken	88
3.2	Åtgärder mot oseriösa fastighetsägare	93
3.3	God sed i hyresförhållanden	95
4	Kartläggning och analys av andrahandsmarknaden för bostäder	97
4.1	Marknaden för andrahandsuthyrning – begrepp och definitioner	98
4.2	Hur många bor i andra hand?	101
4.2.1	Tidigare studier och tillgängliga uppgifter om andrahandsuthyrning.....	102
4.2.2	Andrahandsuthyrning av hyresrätter – resultat av enkätundersökningen.....	104
4.2.3	Uthyrning av bostadsrätter	106
4.2.4	Gränsdragning mot inneboende.....	108
4.3	Den olovliga andrahandsuthyrningen	109
4.3.1	Olovlig andrahandsuthyrning av hyresrätter	110
4.3.2	Olovlig andrahandsupplåtelse av bostadsrätter... ..	113
4.4	Konsekvenser av andrahandsuthyrning	113
4.4.1	Andrahandsuthyrning bidrar till rörlighet.....	114
4.4.2	Hyrorna på andrahandsmarknaden är höga.....	114
4.4.3	Förmedlingsplattformar tar ut extra avgifter	117
4.4.4	Det saknas ett system för hantering av deposition av hyra för bostadslägenheter i Sverige.....	120
4.4.5	Konsumentinformationen brister	124
4.4.6	Ökad utsatthet på andrahandsmarknaden för vissa grupper	126
4.4.7	Koppling mellan andrahandsuthyrning och brottslighet	129
4.4.8	Andrahandsuthyrning kan medföra negativa konsekvenser för bostadsföretagen	131

4.5	Uthyrning via mellanhandsföretag	133
4.5.1	En växande marknad av ”företagsbostäder”	134
4.5.2	Korta upplåtelsestider	140
4.5.3	Mellanhandsföretagens hyror	144
4.5.4	Gränslandet mellan andrahandsuthyrning och hyresförmedling.....	149
4.6	Blockhyra.....	154
4.6.1	Utredningens kartläggning	154
4.6.2	Hyresnämndernas praxis.....	155
4.6.3	Omfattningen av blockuthyrning.....	157
4.6.4	Godkända skäl för blockuthyrning	164
4.6.5	Skäl till beslut om avslag	169
4.6.6	Finns det blockhyresavtal som fått dispens efter Svea hovrätts avgöranden?	172
4.6.7	Villkoren får inte påverka andrahandshyresgästens ställning på ett negativt sätt.....	173
4.6.8	Särskilda avtal och villkor.....	179
4.6.9	Sammanfattning av hyresnämndernas praxis avseende blockhyra.....	185
4.7	Konsekvenser av blockuthyrning.....	186
4.7.1	Blockuthyrning kan tillgodose behov på bostadsmarknaden	187
4.7.2	Blockhyra används i vissa fall för att kringgå gällande regler	189
4.7.3	Blockuthyrning kan påverka hyresbostadsmarknaden och bostäders närområden	192
4.7.4	Blockuthyrning via mellanhandsföretag i framtiden?	193
5	Information om hyresbostäder.....	197
5.1	Befintlig registerinformation om hyresbostäder.....	197
5.1.1	Fastighetsregistret	198
5.1.2	Lägenhetsregistret	201
5.1.3	Folkbokföringen.....	205

5.1.4	Annan information om uppgifter som rör hyresbostäder	208
5.1.5	Utredningar och förslag.....	210
5.1.6	Statistik om hyror	217
5.2	En internationell utblick	220
5.2.1	Irland.....	220
5.2.2	Belgien	221
5.2.3	Finland.....	223
6	Samla uppgifter om hyresbostäder	227
6.1	Vissa uppgifter om hyresbostäder saknas	227
6.1.1	Skäl för att samla in uppgifter om hyresbostäder	228
6.1.2	Skäl som talar emot att samla in uppgifter om hyresbostäder	234
6.1.3	Andra utredningar och initiativ kan påverka problembilden	235
6.1.4	Vissa problem kan inte lösas med att samla in uppgifter	237
6.2	Uppgifter om hyresbostäder bör samlas in och offentliggöras i lägenhetsregistret	238
6.2.1	Separat eller befintligt register?.....	239
6.2.2	Utredningens förslag är delat i två.....	243
6.2.3	Övergripande om behandling av personuppgifter i lägenhetsregistret	243
6.3	Del ett: En utökad användning av lägenhetsregistret.....	246
6.3.1	Lägenhetsregistrets syfte	248
6.3.2	Ändamålsbestämmelsen föreslås endast gälla vid behandling av personuppgifter	249
6.3.3	Tillåtna ändamål	249
6.3.4	Finalitetsprincipen ska utgöra den yttersta ramen	258
6.3.5	Uppgift om bostadslägenheten är en hyresrätt eller en kooperativ hyresrätt	260
6.3.6	Hur uppgift om upplåtelseformerna hyresrätt och kooperativ hyresrätt ska lämnas	262

6.3.7	Kommunen får samla in och löpande registrera ändringar av uppgift om upplåtelseformerna i registret	264
6.3.8	Förelägganden och vite	265
6.3.9	Kvalitetshöjande åtgärder.....	266
6.3.10	Elektroniskt utlämnande.....	269
6.3.11	Rätt att meddela föreskrifter	278
6.3.12	Villkor för behandling.....	278
6.3.13	Samlad integritetsanalys av förslagen i del ett	279
6.4	Vilka problem återstår när del ett har genomförts?	287
6.5	Del två: Uppgifter om förstahandshyresgäst ska registreras i lägenhetsregistret	288
6.5.1	Skälen för att samla in uppgift om förstahandshyresgäst och principen om uppgiftsminimering.....	289
6.5.2	Lantmäteriet får registrera och ändra uppgifter om förstahandshyresgäster i registret	295
6.5.3	Fastighetsägare ska ha en skyldighet att redovisa uppgift om förstahandshyresgäst	298
6.5.4	Begränsning av att behandla person- och samordningsnummer	299
6.5.5	Särskilt om kvalitetshöjande åtgärder	303
6.5.6	Sekretess.....	304
6.5.7	Samlad integritetsanalys av förslagen i del två	307
6.6	Uppgifter om hyra	314
6.6.1	Uppgifter om hyra och integritetsskyddet	315
6.6.2	Det finns skäl att förbättra nuvarande hyresstatistik.....	317
6.6.3	Alternativ för att förbättra hyresstatistiken	317
6.6.4	SCB föreslås få ett regeringsuppdrag	320
7	Konsekvensanalys.....	323
7.1	Utgångspunkter	323
7.1.1	Problemen.....	324
7.1.2	Effekter om regelverket inte ändras	325
7.1.3	Alternativa lösningar – vägval.....	325
7.1.4	Vilka som berörs av förslagen.....	327

7.2	Konsekvenser för bostadsmarknaden, för hyresgäster och för samhället i övrigt	327
7.2.1	Konsekvenser för hyresgäster	328
7.2.2	Förslagets betydelse för att minska och motverka socioekonomisk boendesegregation ...	329
7.3	Konsekvenser för fastighetsägare och föreningar	329
7.3.1	Ekonomiska konsekvenser	331
7.3.2	Särskilt om föreningar	333
7.4	Konsekvenser för andra företag.....	334
7.5	Konsekvenser för statliga myndigheter	335
7.5.1	Konsekvenser för Lantmäteriet.....	335
7.5.2	Konsekvenser för andra myndigheter.....	338
7.6	Konsekvenser för kommuner och regioner	339
7.7	Förslagets förhållande till EU-rätten	340
7.8	Övriga konsekvenser.....	341
7.8.1	Särskilt om FN:s konvention om barnets rättigheter och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.....	342
7.9	Särskilda hänsyn beträffande tidpunkt för genomförande och om behov av speciella informationsinsatser.....	343
7.10	Förslag till finansiering.....	344
7.10.1	Lantmäteriets nya arbetsuppgifter (del två)	344
7.10.2	Regeringsuppdrag om hyresstatistik.....	345
8	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	347
8.1	Ikraftträdande	347
8.2	Övergångsbestämmelser	348
9	Författningskommentar	351
9.1	Förslaget till ändring i lag (2006:378) om lägenhetsregister	351

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:117	363
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2023:86	373
Bilaga 3	Rättslig analys av Högsta domstolens avgörande i mål T 7236-21, ”bulvanmålet”	377
Bilaga 4	Enkätfrågor om andrahandsuthyrning till bostadsföretag och bostadsrättsföreningar	403
Bilaga 5	Kartläggning av mellanhandsföretag och förmedlingsplattformar	405

Sammanfattning

Inledning

Utredningen Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden har haft i uppdrag att dels undersöka i vilken omfattning hyresvärdar agerar på ett sätt som medför negativa konsekvenser för hyresgäster, när-områden och hyresbostadsmarknaden, dels överväga om ett register över hyresbostäder bör införas. I den första delen ingick att kartlägga och analysera andrahandsmarknaden för bostäder. I den andra delen ingick att överväga om ett register för hyresbostäder bör införas. I tilläggsdirektiv har den andra delen förtydligats genom att utredningen ska göra vissa justeringar av lägenhetsregistret.

Syftet med utredningens arbete har varit att identifiera åtgärder som bidrar till bättre ordning och reda på hyresbostadsmarknaden, och därmed förbättrar marknadens funktionssätt. Det har inte ingått i uppdraget att se över de hyresrättsliga reglerna. Utredningen bedömer att ett mer ändamålsenligt lägenhetsregister utgör tydliga steg i rätt riktning men vill samtidigt peka på vikten av att se över spelreglerna kopplat till korttidsuthyrning. Det finns ett legitimt behov av bostäder för att möta de behov som uppstår när företag rekryterar kompetens från till exempel utlandet. Samtidigt bör lagstiftningen och dess tillämpning stävja att modellen med så kallade företagsbostäder används för att kringgå hyresrättsliga regler.

I det följande sammanfattas utredningens viktigaste slutsatser och förslag.

Andrahandsmarknaden

Med andrahandsuthyrning avses upplåtelser som sker av en förstahandshyresgäst till någon annan för självständigt bruk. Det finns olika former av andrahandsuthyrning. Det kan vara varaktiga upp-

låtelse i andra hand som kan pågå i flera år och andra som är mer tillfälliga som under en helg eller veckovis. Andrahandsuthyrningen kan ske direkt till privatpersoner eller till juridiska personer eller via så kallade mellanhandsföretag som i sin tur hyr ut bostaden till företag eller privatpersoner. Utredningen har också till viss del undersökt uthyrning av bostadsrätter.

Omfattningen av andrahandsuthyrningen är svår att uppskatta men tycks ha ökat de senaste åren. Det visar utredningens sammanställning av tidigare studier på området. Utredningen har även genomfört en enkätundersökning bland allmännyttiga och privata bostadsföretag i syfte att uppskatta den lovlige och olovlige andrahandsuthyrningen. Utredningen har också ställt frågor till bostadsrättsföreningar om uthyrning av bostadsrätter.

Över hälften av bostadsföretagen som ingår i utredningens undersökning misstänker att det förekommer olovlig uthyrning i andra hand i deras lägenhetsbestånd. Den olovlige andrahandsuthyrningen är spridd över landet men förekommer mer i Stockholms län, Västra Götalands län och Skåne län. Bostadsföretagen uppskattar den olovlige uthyrningen av hyresrätter till cirka 2,5 procent, vilket är lägre än vad som uppskattats i tidigare studier. Undersökningens låga svarsfrekvens gör dock att siffrorna bör tolkas med försiktighet. Intervjuer med företrädare för bostadsföretag som arbetar aktivt mot olovlig andrahandsuthyrning uppskattar att den olovlige uthyrningen troligtvis ligger mellan 2 och 10 procent. Vissa områden i deras bestånd har fler olovlige andrahandsuthyrningar än andra, exempelvis på orter där det råder bostadsbrist och lägenheter i centrala lägen, med låga hyror, samt i hus med många lägenheter.

Lagändringarna som genomfördes 2019 då strängare regler om olovlig andrahandsuthyrning infördes samt skärpningen av folkbokföringsreglerna kan ha bidragit till en minskad olovlig andrahandsuthyrning. En annan aspekt är att andrahandsuthyrningen kan ha ändrat skepnad till inneboendeförhållanden i stället, som inte kräver något tillstånd från hyresvärderna. Ytterligare en företeelse som kan ha ökat är olovlige boenden, det vill säga lokaler som uppläts som bostäder trots att det inte är lämpligt eller lagligt för människor att stadigvarande bo i dem.

Enkätundersökningen visar också att olovlig uthyrning förekommer i bostadsrättsföreningar, om än i mindre utsträckning än bland

hyresrätter. Det är möjligt att antalet olovliga uthyrningar har minskat till följd av införandet av privatuthyrningslagen 2013.

Konsekvenser av andrahandsuthyrning

Bostadsbristen minskar rörligheten på bostadsmarknaden, försvårar matchningen på arbetsmarknaden och leder ytterst till lägre sysselsättning och tillväxt. Andrahandsmarknaden är därmed ett viktigt komplement på bostadsmarknaden.

Vissa grupper som har svårt att komma in på bostadsmarknaden bor ofta i andra hand. Det handlar främst om unga, studenter, ensamboende hushåll, nyanlända och tillfällig arbetskraft. De har ofta en lägre inkomst vilket innebär att de riskerar att hamna i en ännu mer utsatt situation. Andrahandshyresgäster betalar också vanligtvis betydligt högre hyror än förstahandshyresgäster. Det är möjligt för privatpersoner som inte bedriver näringsverksamhet att ta ut hyra så att det täcker deras kostnader vid uthyrning av bostadsrätt. För uthyrning av en hyresrätt i andra hand gäller att hyran inte får överstiga bruksvärdeshyran, det vill säga vanligen den hyra som förstahandshyresgästen betalar för hyresrätten med vissa tillägg för till exempel möbler och utrustning om det ingår.

Utredningen har tagit del av ärenden om återbetalning av överhyra hos samtliga åtta hyresnämnder under 2022. I 70 av 85 avgjorda ärenden som rör återkrav från privatpersoner har andrahandshyresgästen vunnit bifall vilket resulterat i återkrav om drygt 2 miljoner kronor totalt. Det är emellertid mycket vanligt att andrahandshyresgästen återkallar sin ansökan. Orsaken till det är troligen att parterna har förlikts, det vill säga kommit överens innan hyresnämnden tagit upp ärendet. Det förhållandevis låga antalet återkravsärenden har troligen att göra med att kännedomen om hyreslagstiftningen, bland annat om möjligheten att kräva överhyra åter är förhållandevis låg. Det kan också ha att göra med att upplåtelseerna är korta tidsmässigt och att andrahandshyresgästerna inte vill riskera sitt kontrakt.

Utredningen pekar även på marknaden av förmedlingsplattformar som erbjuder tjänster till den som hyr och den som hyr ut. Det kan handla om kreditkontroll, hjälp att hantera depositioner och hyresbetalningar. Tjänsterna innebär en viss trygghet för parterna. Det är dock vanligt att avgifterna belastar den som hyr. Det innebär

än större kostnader för andrahandshyresgästen. Är det en hyresrätt som hyrs ut i andra hand kan tillägg för dylika avgifter emellertid inte läggas på hyran. Det föreligger även osäkerhet kring vilka tjänster som är att betrakta som ”förmedling” och om avgifterna i sådant fall är förenliga med gällande lagstiftning.

Samtidigt är det svårt för konsumenter att få information om hur bostadsmarknaden fungerar och vilka rättigheter och skyldigheter hyresgäster, särskilt andrahandshyresgäster har. Det gäller i synnerhet för personer som är i störst behov av den, som unga och nyanlända personer med annat modersmål än svenska.

Det är framför allt den olovliga andrahandsuthyrningen som medför negativa konsekvenser. Tidigare studier visar att det ofta föreligger oklara hyresförhållanden i bostadslägenheter som används i kriminella verksamheter, exempelvis för prostitution, hantering av narkotika, stöldgods och penningtvätt. Flera myndigheter pekar också på välfärdsbrottslighet kopplat till andrahandsmarknaden. Det kan röra handel med hyreskontrakt eller genom felaktig folkbokföring erhålla eller försöka erhålla olika former av bidrag som personerna inte har rätt till. Brott som kopplats till detta är olovlig identitetsanvändning, bedrägeri, bokföringsbrott, skattebrott, människoexploatering med flera. När det är flera lägenheter i samma fastighet som hyrs ut olovligt leder det ofta till otrygghet för övriga boende. För fastighetsägaren innebär ökad otrygghet en större omsättning och därmed ökat slitage.

Mellanhandsföretagen

Utredningen har undersökt den växande marknaden av mellanhandsföretag, det vill säga företag som hyr upp bostadslägenheter och villor i syfte att hyra ut dem till företag eller privatpersoner. Företagen agerar därmed mellanhand mellan fastighetsägare, hyresvärdar eller första handshyresgäster och andra- eller tredjehandshyresgäster. Mellanhandsföretagen förekommer även som blockhyresgäster. 37 företag ingår i undersökningen. Utredningen har även tagit del av ett antal hyresavtal med mellanhandsföretag som part. Med något undantag är de flesta företagen inriktade på att hyra ut så kallade ”företagsbostäder”, det vill säga bostäder till företag som ska användas av deras anställda.

Det finns flera olika upplägg; mellanhandsföretagen kan teckna hyresavtal med ett företag som i sin tur hyr ut bostaden till en an-

ställd, men det förekommer även hyresavtal mellan mellanhandsföretag och privatpersoner. Mellanhandsföretagen bedriver olika typer av verksamhet som kan tänga såväl hotellverksamhet som hyresförmedling och/eller fastighetsförvaltning.

Merparten av företagen som undersökts har grundats under perioden 2010–2021 och är framför allt verksamma i storstäder men de bedriver även verksamhet i andra städer. Företagen hyr ut bostäder alltifrån några dagar till flera månader och år. Mellanhandsföretagen erbjuder ofta möblerade lägenheter med olika typer av tjänster som ingår i hyran, exempelvis städning och tvätt. Det är vidare vanligt att avtala om att mellanhandsföretaget inte ska ha besittningsskydd i förhållande till hyresvärden samt även att den boende inte ska ha besittningsskydd i förhållande till mellanhandsföretaget.

Utredningen kan konstatera att det finns flera fall där hyrorna som mellanhandsföretagen tar ut är höga och överstiger skälig hyra enligt hyreslagen. Det finns ekonomiska incitament för företag att ägna sig åt detta upplägg snarare än att verka som hyresförmedlare. Vid hyresförmedling är det endast möjligt att ta ut en ersättning om 3 000 kronor en gång för förmedling av hyresrätt och det krävs även registrering. Mellanhandsföretagens ersättning utgörs av hyresskillnader som tas ut månadsvis eller fördelade på en annan tidsperiod. Beloppen är avsevärt högre än 3 000 kronor. Mellanhandsföretagen motiverar de höga hyrorna med de extra tjänster som de erbjuder samt att de tar stora risker eftersom lägenheterna kan stå tomma.

Noteras bör att privatuthyrningslagen inte gäller för mellanhandsföretagen. När de hyr ut bostadsrättslägenheter gäller därför hyreslagens regler för dem vilket innebär skälig hyra, det vill säga den får inte vara högre än hyran för likvärdiga lägenheter i samma område. Utredningen har undersökt ärenden hos hyresnämnderna med mellanhandsföretag som part. Av de ärenden som undersökts framgår att det är vanligt att ärenden återkallas innan hyresnämnden fattat beslut. Det innebär troligen att parterna förlikts. I flera ärenden där hyresnämnden bifallit ansökan har mellanhandsföretaget försatts i konkurs eller likvidation i nära anslutning till besluten.

Jordabalken innehåller skyddsregler som innebär att en fastighetsägare inte ska kunna kringgå bestämmelser som är till förmån för en hyresgäst genom att träffa avtal med en mellanhand, en bulvan, som i sin tur hyr ut en lägenhet till hyresgästen. För att det ska vara fråga om ett kringgående ska det dels finnas en intressegem-

skap mellan fastighetsägaren och mellanhanden, dels ska konstruktionen utnyttjas för att kringgå någon bestämmelse i lag som är till förmån för nyttjanderättshavaren, andrahandshyresgästen. Om dessa förutsättningar är uppfyllda har andrahandshyresgästen samma rätt i förhållande till fastighetsägaren som de skulle ha haft om avtalet träffats direkt med denne utan bulvanen emellan.

I december 2022 avgjorde Högsta domstolen ett mål som rörde ett hyresförhållande där ett mellanhandsföretag var part. Hyran var betydligt högre än jämförbara lägenheter och fastighetsägaren och mellanhandsföretaget hade avtalat bort besittningsskyddet mellan sig. Svaret som lämnades i avgörandet var att bulvanreglerna var tillämpliga. Det har således klargjorts att möjligheterna för mellanhandsföretagen att bedriva verksamhet som består av höga hyror och avståenden från besittningsskydd inte är tillåtna. Utredningen har låtit docenten och universitetslektorn Elisabeth Ahlinder analysera konsekvenserna av domen. Av analysen framgår dock att flera rättsfrågor ännu återstår obesvarade.

Blockhyra

Blockhyra utgör ett viktigt verktyg för bland annat kommuner och lärosäten att tillhandahålla bostäder till särskilda grupper. Med blockhyra avses att en hyresvärd hyr ut minst tre bostadslägenheter till en hyresgäst på ett och samma avtal för att denne sedan ska hyra ut dem i andra hand. Det finns möjligheter att göra vissa avsteg från de tvingande reglerna om bostadshyra på blockhyresavtal. Villkoren som används får dock inte påverka andrahandshyresgästens ställning på ett negativt sätt. Det krävs att det finns ett seriöst behov av att använda blockhyra och att avstegen i hyresavtalet godkänns av hyresnämnden liksom en kontroll av det seriösa behovet. Med seriöst behov avses till exempel ett lärosätes behov av studentbostäder, en arbetsgivares behov av personalbostäder eller bostäder som riktas till särskilda kategorier av hyresgäster som äldre, psykiskt sjuka och missbrukare.

Fram till vintern/våren 2020/21 godkändes blockhyresavtal med mellanhandsföretag som blockhyresgäst med behov som ofta upp-gavs vara "företagsbostäder". Därefter har hyresnämnderna oftast nekat dispenser eftersom mellanhandsföretagens behov endast anses

vara ett uthyrningsintresse och inte bestå av ett seriöst behov i lagens mening. Totalt har 80 blockhyresavtal med syften som anges som ”företagsbostäder” godkänts åren 2021 och 2022. Flertalet före det att Svea hovrätt i mars 2021 fattade beslut i tre ärenden och då nekade dispens med sådana skäl. Det förekommer att ”företagsbostäderna” hyrs ut direkt till den som ska bo där. Det förekommer också uthyrning i flera led, det vill säga att personen som slutligen bor i lägenheten bor i tredje, eller till och med fjärde hand.

Utredningen har undersökt samtliga beslut från alla åtta hyresnämnderna som fattats under 2021 och 2022. Totalt rör det sig om 350 ärenden, varav 259 har blivit godkända. Handläggningstiderna varierar. Flest ärenden har hyresnämnden i Stockholm hanterat (210).

Av kartläggningen framgår att de flesta blockhyresavtalen som varit föremål för hyresnämndernas dispenser rör särskilda kategorier av hyresgäster som äldre, funktionsnedsatta och missbrukare. Av de godkända (259) rörde 127 beslut sådana avtal. Det är dock ovanligt att hyra ut personalbostäder via blockhyresavtal.

Av kartläggningen framgår att dispenser godkändes för blockhyresavtal som omfattade minst 3 800 lägenheter under 2021 och 2022. Som jämförelse kan nämnas att svaren på utredningens enkät gav att drygt 15 000 lägenheter är uthyrda på blockhyresavtal. Bägge siffrorna ska dock tolkas försiktigt. Det rör sig troligen om betydligt fler lägenheter.

Det är vanligt att dispens söks för villkor om bestämd hyrestid som kan vara lång, tio år är inte ovanligt, utan rätt till uppsägning i förtid. För bostadshyra gäller som huvudregel att hyresavtalet gäller tills vidare och en rätt för hyresgästen att säga upp hyresavtalet utan att ange några skäl. Andra villkor är ofta att blockhyresgästen åläggs visst underhållsansvar samt ansvar för brandskydd. Det är också vanligt att parterna i blockhyresavtalet ansöker om och får beviljat avstående från besittningsskydd mellan sig. I avtalen som rör ”företagsbostäder” är det vanligt att ange att den boende inte ska ha något besittningsskydd i förhållande till blockhyresgästen. Vidare är det vanligt att söka dispens för en annan hyressättning än den som gäller för bostadshyra i blockhyresavtalen. Det bör dock noteras att i nästa led, det vill säga mellan blockhyresgästen och andrahandshyresgästen är det inte förenligt med hyreslagen att tillämpa sådana villkor. Det bör dock noteras att hyresnämnderna endast lämnar dispens för de villkor som parterna har ansökt om. Andra villkor blir därmed

inte föremål för någon prövning. Det förekommer ingen uppföljning eller kontroll av blockhyresavtal.

Konsekvenser av blockuthyrning

Blockhyresreglerna kan vara ett ändamålsenligt sätt för offentlig och privat sektor att få tillgång till bostäder. Det kan dock konstateras att de har kommit att användas på ett sätt som lagstiftaren inte avsett. När lagen skrevs fanns fortfarande flera företag som själva stod som blockhyresgäst för att säkerställa bostäder till den egna personalen; det vill säga personalbostäder. Sedan början av 2000-talet har dock utvecklingen i allt högre grad gått mot att detta behov hanteras av så kallade mellanhandsföretag under benämningen ”företagsbostäder”. Vidare har utredningen funnit det vanligt att hyresavtalen med den som bor i lägenheten som brukar kallas ”företagsbostad” innehåller villkor som inte är förenliga med hyreslagen. Hyrorna är höga för sådana lägenheter. De som bor i dessa lägenheter har enligt utredningens bedömning sämre villkor än hyresgäster med vanliga hyreskontrakt. Blockhyresreglerna har inte syftat till att användas för detta ändamål och utredningen menar att lagstiftaren bör överväga att hitta en mer lämplig form för att lösa de behov av bostäder för kortare tid som näringslivet efterfrågar. Samtidigt vill utredningen understryka att majoriteten av de undersökta blockhyresavtalen följer lagstiftarens intention och fyller en viktig funktion för att möjliggöra bostäder för bland annat socialtjänsten och lärosätenas behov.

Samla uppgifter om hyresbostäder

Utredaren skulle kartlägga och analysera olika sätt att samla in och hålla information om hyresbostäder uppdaterad, bedöma för- och nackdelar med ett register för hyresbostäder och, om det bedömdes motiverat föreslå hur ett sådant register kan utformas. I uppdraget ingick också att beakta erfarenheter från andra länder.

Uppdraget kompletterades under våren 2022 genom ett tilläggsuppdrag där utredaren bland annat skulle föreslå vilka ytterligare ändamål som lägenhetsregistret bör kunna användas till, och ta ställ-

ning till om uppgifter ur registret ska få lämnas ut till fler aktörer elektroniskt.

Problembilden

Utredningen pekar på två huvudsakliga brister när det gäller tillgänglig information om hyresbostäder. För det första finns det i dag vissa uppgifter som berör hyresfastigheter i lägenhetsregistret, men som inte är tillgängliga för de aktörer som har behov av dem. Uppgifter om bland annat antal lägenheter, storlek och kategori kan exempelvis ligga till grund för kommunal planering och resursfördelning inom en rad områden och för samhällsplaneringen i vid bemärkelse. Även räddningstjänsten har behov av uppgifterna. Flera statliga myndigheter har också behov av elektronisk tillgång till uppgifterna, bland annat för statistikinsamling och för att förenkla ärendehandläggningen inom en rad områden.

Ett annat problem som utredningen lyfter fram är att det saknas vissa uppgifter om hyresbostäder. Det saknas uppgift om att en lägenhet är upplåten med hyresrätt och vem som innehar hyresavtalet, det vill säga är förstahandshyresgäst. Denna uppgift kan exempelvis leda till mer ändamålsenlig statistik om hyresbostadsmarknaden samt stärka konsumentskyddet. Det är i dag svårt att få information om var det finns hyreslägenheter, och konsumenter som överväger att hyra en lägenhet i andra hand har också behov av att veta om det är en bostadsrätt eller en hyresrätt eftersom reglerna skiljer sig åt, särskilt beträffande vilken hyra som gäller.

Utredningen kan konstatera att flera aktörer har behov av att få information om vem som är förstahandshyresgäst. Uppgiften kan bland annat utgöra ett verktyg för de rättsvårdande myndigheterna för att motverka brottslighet kopplad till hyresfastigheter. Det innebär också att myndigheter som betalar ut olika bostättningsrelaterade bidrag får ökade kontrollmöjligheter vilket är ett steg för att motverka felaktiga utbetalningar, välfärdsbrott och folkbokföringsfel.

Även fastighetsägare har behov av uppgift om vem som förstahandshyresgäst för att kunna göra nödvändiga kontroller av blivande hyresgäster och därmed mer effektivt kunna motverka oriktiga hyresförhållanden.

Sammantaget bedömer utredningen att sammanhållna uppgifter om hyresbostäder skulle kunna bidra med tydligare information till konsumenter, ha en normerande effekt och leda till bättre ordning och reda på hyresbostadsmarknaden.

Förslagen

Förslagen presenteras i två delar. Det första avser förslag om en ändrad och anpassad lägenhetsregisterlagstiftning och att uppgift om att en lägenhet är upplåten med hyresrätt ska tillföras lägenhetsregistret. Även utökning av antalet aktörer som får tillgång till registret finns med i den första delen. Detta förslag utgör sedan grunden för utredningens förslag i del två, att samla in och offentliggöra uppgift om förstahandshyresgäster i lägenhetsregistret. Bakgrunden till varför förslaget är uppdelat i två delar är att det med nuvarande syfte och ändamål för lägenhetsregistret inte är möjligt att öppna upp för att samla in uppgifter om förstahandshyresgäst. Behov av förslagets första del är därtill grundat i tidigare rapporter och bör, oaktat om lagstiftaren går vidare med insamling av uppgifter om förstahandshyresgäster, kunna genomföras.

Utredaren har även övervägt att införa ett separat register över hyresbostäder. Det kräver resurser att upprätta ett nytt register samtidigt som det ändå förutsätter ändringar av befintlig registerlagstiftning. För att uppgifterna i registret så snart som möjligt ska komma till nytta för dem som har behov av uppgifterna bedömer utredningen att det i stället är mer ändamålsenligt och resurseffektivt att bygga vidare på ett befintligt register. Dubbellagring av uppgifter, det vill säga att en och samma uppgift förekommer i flera register ska vidare undvikas.

Utredningen har genomfört integritetsskyddsanalyser av förslagen. För att förstå hur det är förenligt med integritetsskyddet att samla den föreslagna informationen i ett och samma register är det nödvändigt att dels understryka att förslaget genomförs i två steg, dels hålla isär det juridiska ramverket och den tekniska tillämpningen. Att data samlas in och finns i ett register innebär inte att det tekniska gränssnittet nödvändigtvis ger samtliga användare insyn. Utifrån de ramar som lagstiftningen ger kommer Lantmäteriet upprätta föreskrifter och tekniska gränssnitt som omhändertar den personliga

integriteten. Utredningens slutsats är att förslagen är förenliga med skyddet för enskildas personliga integritet.

Förslaget i del ett – utöka användningsområdet och ge fler aktörer tillgång

Såväl myndigheter, fastighetsägare, hyresgäster och andra aktörer har ett behov av elektronisk tillgång till uppgifterna i lägenhetsregistret för olika samhällsnyttiga ändamål. Utredningen föreslår därför att det ska framgå av lagen om lägenhetsregister att det ska ge offentlighet åt den information som ingår i registret.

Lägenhetsregistret innehåller flera uppgifter som inte är personuppgifter. För att inte begränsa användningen av uppgifter föreslås ändamålsbestämmelsen ändras så att den enbart ska gälla för personuppgifter i lägenhetsregistret.

För att möjliggöra nya användningsområden för lägenhetsregistret ska uppgifter kunna användas för fler ändamål än vad som är tillåtet idag.

Utredningen föreslår också att den så kallade finalitetsprincipen ska införas i lagen om lägenhetsregister. Det innebär att personuppgifter som behandlas även får behandlas för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Dessutom föreslår utredningen att lagen om lägenhetsregister ändras så att det ska framgå om en lägenhet är upplåten med hyresrätt eller kooperativ hyresrätt. Uppgifterna föreslås lämnas av fastighetsägaren till kommunen där byggnaden är belägen. Kommunen föreslås få föra in, ändra eller ta bort uppgifter om dessa upplåtelseformer.

Vidare föreslår utredningen utökade möjligheter till elektroniskt utlämnande av uppgifter. Det ska få tillåtas om det inte är olämpligt. Lantmäteriet föreslås bedöma om utlämnande är olämpligt.

Förslaget i del två – Uppgifter om förstahandshyresgäst föreslås samlas i lägenhetsregistret

Förslagen i denna del bygger på att del ett genomförs. Så som förslagen är utformade så kan bägge genomföras samtidigt. Förslaget i del två kan även genomföras vid ett senare tillfälle.

En ändring av lagen om lägenhetsregister föreslås som innebär att uppgifter om namn och personnummer, samordningsnummer eller organisationsnummer på förstahandshyresgästen eller förstahandshyresgästerna för vanlig bostadslägenhet som är upplåten med hyresrätt eller med kooperativ hyresrätt får samlas in och hållas uppdaterade i lägenhetsregistret. Uppgifter om förstahandshyresgäster till specialbostäder så som äldreboende, studentbostäder och liknande föreslås inte samlas in. För att uppgiften ska vara relevant är det viktigt att veta när hyresrätten tillträdades av förstahandshyresgästen. En förtydligande bestämmelse i förordningen om lägenhetsregister föreslås av vilken det framgår vad som avses med förstahandshyresgäst.

Fastighetsägaren ska lämna uppgiften till Lantmäteriet. Fastighetsägare föreslås också vara skyldiga att uppdatera uppgift om förstahandshyresgäst kvartalsvis.

Lantmäteriet föreslås samla in uppgifterna om förstahandshyresgäster samt få behörighet att föra in, ändra och ta bort uppgifter om förstahandshyresgäster i lägenhetsregistret. Uppgifterna föreslås lämnas på det sätt som bestäms av Lantmäteriet.

När lägenhetsregistret tillförs uppgifter om förstahandshyresgäster ökar riskerna för integritetsintrång. Uppgifterna innebär också ökade möjligheter till kartläggning av enskilda individer. Uppgift om person- och samordningsnummer föreslås därför endast få behandlas utan samtycke när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. Detta framgår redan i dataskyddslagen och någon upplysningsbestämmelse om detta behöver därför inte tas in i lagen om lägenhetsregister.

Andra användare än statliga eller kommunala myndigheter föreslås inte få använda personnummer eller samordningsnummer som sökbegrepp. Lantmäteriet föreslås dock i enskilda fall, om det finns särskilda skäl för det, medge att dessa sökbegrepp används. Utredningen bedömer att till exempel fastighetsägare kan bedömas ha särskilda skäl i samband med uthyrning av hyresbostad för att undvika

att bostäder upplåts till personer som sedan tidigare har hyreskontrakt. Även hyresgäster, eller blivande hyresgäster kan ha behov av uppgifter.

När uppgifterna om förstahandshyresgäster samlas in och tillgängliggörs i lägenhetsregistret innebär det att en betydande del av befolkningen registreras. Personer som har skyddade personuppgifter behöver skydd för sina uppgifter i lägenhetsregistret. Utredningen föreslår därför att sekretess ska gälla i lägenhetsregistret för uppgift om enskilds personliga förhållanden. Offentlighets- och sekretessförordningen föreslås kompletteras med en hänvisning till lägenhetsregistret.

Ikraftträdande

Ändringarna föreslås införas i lagen och förordningen om lägenhetsregister den 1 januari 2026. Uppgifterna om hyresrätt och kooperativ hyresrätt föreslås vara registrerade senast den 30 juni 2026. Uppgifterna om förstahandshyresgäster och när hyresrätten tillträdde föreslås börja registreras i lägenhetsregistret senast den 30 oktober 2026.

En förbättrad hyresstatistik

En förbättrad hyresstatistik ökar möjligheterna att analysera bostadsmarknadens funktionssätt, utvärdera politiska reformer samt ge bättre information till konsumenterna. En förbättrad hyresstatistik kan också bidra till att upprätthålla förtroendet för hyressättningssystemet. Utredningen bedömer dock att det inte är möjligt att samla in uppgifter om hyra i ett register. I syfte att förbättra hyresstatistiken föreslår utredningen därför att Statistiska centralbyrån (SCB) ska få ett regeringsuppdrag att undersöka förutsättningarna för att utöka statistiken rörande hyror, exempelvis genom att hämta uppgifter om hyra från parterna på hyresbostadsmarknaden. I uppdraget ska ingå att, om det bedöms möjligt, ta fram en process för hur insamling av hyror ska gå till och vilka variabler som är möjliga att hämta, samt bedöma om nyttan med statistiken överstiger kostnaderna. Arbetet bör ske i nära samverkan med parterna på hyresbostadsmarknaden.

Konsekvenser

Utredningens förslag berör ett flertal olika aktörer; fastighetsägare, hyresgäster och konsumenter, kommuner, bostadsrättsföreningar och flera statliga myndigheter som till exempel Lantmäteriet, Polismyndigheten, Försäkringskassan, Skatteverket, Migrationsverket, Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap, SCB och Boverket.

Förslagen bedöms förbättra möjligheterna att följa utvecklingen på hyresbostadsmarknaden och utvärdera politiska reformer. Vidare bedöms att förslagen kan underlätta tillsyns- och insatsverksamheten hos räddningstjänsten och polisen. Förslagen har potential som verktyg i arbetet med att motverka välfärdsbrott och folkbokföringsfel eftersom de ger myndigheter utökade kontrollmöjligheter och tillgång till boenderelaterade uppgifter.

Utredningen bedömer att förslagen sammantaget kan ha en normerande effekt och i förlängningen bidra till ökad ordning och reda på hyresbostadsmarknaden.

Summary

Introduction

The Inquiry named *An orderly rental housing market* was tasked with investigating to what extent landlords are acting in ways that have negative consequences for tenants, immediate surroundings, and the rental housing market; and considering whether a register covering rental housing should be introduced. The first part of the Inquiry's remit included investigating and analysing the subletting market for dwelling units. The Inquiry's supplementary terms of reference clarified the second part of its remit: the Inquiry was to investigate what adjustments to the dwelling units register might be needed.

The purpose of the Inquiry's work with the register was to identify measures that would contribute to a more orderly rental housing market, thereby improving the functioning of the market. The Inquiry's remit has not included reviewing the rules governing rental housing. The Inquiry is of the view that a more serviceable dwelling units register is a clear step in the right direction, but at the same time wishes to emphasise the importance of reviewing the rules that apply to shorthold tenancy. There is a legitimate need for dwelling units to meet the needs that arise when companies recruit skilled employees from abroad, for example. However, the legislation and its application should hinder the use of the 'corporate housing' model to circumvent the right-of-tenancy rules.

The following summarises the Inquiry's main conclusions and proposals.

Subletting market

Subletting refers to a primary tenant, a tenant-owner of a dwelling, or a property owner letting their tenancy of the dwelling unit or property to another person for that person's exclusive use. There are different forms of subletting. There can be permanent sublets that can last for many years and others that are more temporary, such as over a weekend or on a weekly basis. A dwelling unit may be sublet directly to a private individual or to a legal person, or it may be sublet through intermediary companies, which in turn rent out the dwelling unit to companies or private individuals.

The extent of subletting is difficult to estimate, but appears to have increased in recent years. This is shown in the Inquiry's meta-analysis of previous studies of the area. The Inquiry also conducted a survey among public and private housing companies and tenant-owner associations in order to estimate the extent of legal and illegal subletting.

More than half of the housing companies included in the Inquiry suspect that illegal subletting is occurring in their dwelling unit stock. Illegal subletting occurs all over the country, but occurs more frequently in Stockholm County, Västra Götaland County, and Skåne County. The housing companies estimate the rate of illegal subletting of rights of tenancy to be around 2.5 %, which is lower than the figure estimated in previous studies. However, the survey's low response rate means that the figures should be interpreted with caution. Interviews with representatives of housing companies who work actively to counter illegal subletting however estimate that the rate of illegal subletting is probably between 2 % and 10 %. Some residential areas in their stocks have more illegal sublets than others, for example in neighbourhoods where there is a housing shortage and among dwelling units in central locations, in areas with low rents, and in buildings with many dwelling units.

The legislative amendments implemented in 2019, which introduced stricter rules on illegal subletting and a tightening of the population register rules, may have contributed to a reduction in illegal subletting. Another factor is that subletting may have changed form – from renting out entire dwelling units for exclusive use to renting out just a part of the dwelling unit instead (lodger arrangements), where no permission from the landlord is required. Another

phenomenon that may have increased is illegal occupancy, that is, premises that are let as housing even though it is neither appropriate nor legal for people to permanently live in them.

The survey also shows that illegal subletting occurs in tenant-owner associations, albeit to a lesser extent than where the sublet concerns a right of tenancy. The number of illegal sublets may have decreased because of the introduction of the Act on Resident Landlord Letting (*Lagen om utthyrning av egen bostad*) in 2013.

Consequences of subletting

The housing shortage reduces mobility in the housing market, makes matching jobs with people in the labour market more difficult, and ultimately leads to lower employment and growth. The subletting market is thus an important complement to the housing market.

Some groups who find it difficult to enter the housing market tend to live in sublets. These are mainly young people, students, single-person households, newly arrived immigrants, and temporary workers. They often have a lower income, which means that they risk ending up in an even more vulnerable situation. Subletting tenants also usually pay significantly higher rents than primary tenants. Private individuals not carrying on a business activity are permitted to charge rent to cover their costs when renting out a tenant-owned dwelling unit. When subletting a right of tenancy, the rent must not exceed the rent based on the utility value, which is usually the rent paid by the primary tenant for the dwelling unit with certain supplements, for example, for furniture and appliances, if included. The Inquiry has reviewed the cases concerning the repayment of excessive rents at all eight regional rental tribunals during 2022. In 70 out of 85 cases with final judgments, the tribunal has found for the subletting tenant, resulting in a recovery of just over SEK 2 million in total. However, subletting tenants frequently withdraw their complaints. This is probably because the parties have settled; they have come to an agreement before the rental tribunal has taken up the case. Probably the relatively low number of repayment claims has to do with relatively poor knowledge of the rental legislation, including the possibility of claiming repayment of excessive rent. It may also have to do

with the tenures being short and the subletting tenants not wanting to risk the cancellation of their contracts.

The report also points to the growing market of rental agency platforms that offer services to landlords and tenants. This can include credit checks, and help in managing deposits and rent payments. These services provide a certain level of security for the parties. However, generally the fees for these services are charged to the tenant. This entails even greater costs for the subletting tenant. If the sublet is a right of tenancy however, fees of this kind may not be added to the rent. There is also uncertainty about which services should be regarded as part of the 'intermediary' service, and in that case whether these fees are compatible with the existing legislation.

It is also difficult for consumers to get information about how the housing market works, and what rights and obligations tenants, and especially subletting tenants, have. This is particularly true for the people who are most in need of this information, such as young people and newly arrived people with a mother tongue other than Swedish.

The negative consequences of subletting stem primarily from illegal subletting. Previous studies show that there are often ambiguous tenancies in dwelling units used in criminal activities such as prostitution, trafficking in drugs and stolen goods, and money laundering. Many government agencies also identify welfare fraud as being linked to the subletting market. This may involve trade in rental contracts; using false information in the population register to access welfare payments and various forms of allowances to which the individuals are not entitled. Offences linked to this are unlawful identity use, fraud, accounting offences, tax offences, human exploitation, and others. When multiple dwelling units are rented out illegally, it often leads to an insecure situation for the other occupants of the building. For the property owner, increased insecurity means a higher turnover of tenants and thus increased wear and tear.

Intermediary companies

The Inquiry has investigated the growing market of intermediary companies, i.e. companies that rent flats and villas for the purpose of renting them out to companies or private individuals. These companies thus act as intermediaries between property owners, landlords or primary tenants and first- and second-tier subletting tenants. Intermediary companies also occur as tenants of whole buildings or multiple dwelling units ('grouped tenancies'). Thirty-seven companies are included in the survey. The Inquiry has also viewed several tenancy agreements with intermediary companies as parties. With some exceptions, the focus of most of these companies was on renting out 'corporate housing', i.e. housing for companies that will be used by their employees.

There are several different constellations in this space. Intermediary companies can enter into tenancy agreements with a company that in turn rents out the dwelling unit to an employee, but tenancy agreements between intermediary companies and private individuals also occur. The intermediary companies operate various types of businesses that may border on being hotel activities and letting agencies, and/or property management.

Most of the companies surveyed were established in the period 2010–2021 and are mainly active in large cities, but they also operate in other cities and towns. The companies let dwelling units for periods from a few days to several months and years. Intermediary companies frequently offer furnished flats with various kinds of services included in the rent such as cleaning and laundry. The contract with the intermediary company frequently includes a renouncement of security of tenure in relation to the landlord and that the occupant renounces security of tenure in relation to the intermediary company.

The Inquiry can conclude that there are multiple cases where the rents charged by the intermediary companies are high and exceed what is deemed fair rent under the 'Tenancy Act' (which is Chapter 12 of the Swedish Land Code). The intermediary companies justify the high rents they charge with the additional services they offer, and the argument that they take a high risk because the dwelling units may stand empty. There are financial incentives for companies to engage in this kind of arrangement rather than act as letting

agents. When acting as a letting agent, it is only possible to charge compensation of SEK 3 000 once for acting as an intermediary for a rental tenancy, and registration is also required. The intermediary companies make their money from the differences in rent that are charged monthly or distributed over a different period. The amounts charged are significantly higher than SEK 3 000.

It should be noted that the Act on Resident Landlord Letting does not apply to intermediary companies. When intermediary companies rent out tenant-owned dwelling units, the rules in the Tenancy Act do apply to them, meaning that they may only charge fair rent, which must not be higher than the rent for equivalent dwelling units in the same area. The Inquiry has examined cases with the regional rental tribunals where an intermediary company was a party. It is clear from the cases examined that the complaint is frequently withdrawn before the regional rental tribunal has made a decision. This probably means that the parties have settled. In multiple cases where the regional rental tribunal has found for the complainant, the intermediary company has been declared bankrupt or gone into liquidation following closely on the heels of these decisions.

The Land Code contains protections that prevent a property owner from being able to circumvent the provisions that are for the benefit of the tenant by entering into a contract with an intermediary, a front man, who in turn rents out a dwelling unit to the tenant. To qualify as a circumvention of the provisions, there must be a community of interests between the property owner and the intermediary, and the arrangement must be used to circumvent a provision in the law that is for the benefit of the holder of the right of use, namely the tenant. If these elements are satisfied, the tenant has the same rights in relation to the property owner as they would have had if the contract had been entered into directly with the property owner, without the intervening front man.

In December 2022, the Supreme Court adjudicated a case involving a tenancy in which an intermediary company was a party. The rent was considerably higher than for comparable dwelling units, and the property owner and the intermediary company had contracted out of the security of tenure between them. The response given in the ruling was that the front man rules were applicable. It has thus been clarified that intermediary companies may not conduct businesses that consist of taking out high rents and renouncement of

security of tenure. The Inquiry asked docent and senior lecturer Elisabeth Ahlinder to analyse the consequences of this verdict. Her analysis concludes that several legal questions remain unanswered.

Grouped tenancy

Grouped tenancy is an important tool for municipalities and higher education institutions among others in providing housing to special groups. Grouped tenancy means that a landlord rents out at least three dwelling units to one tenant in the same tenancy agreement, where it is the intention that the tenant will then sublet them. Certain departures from the mandatory rules on renting dwelling units are available in grouped tenancy agreements. However, the terms and conditions used must not adversely affect the standing of the subletting tenant. There must be a bona fide need to use a grouped tenancy, and departures from the rules put into the tenancy agreement must be approved by the regional rental tribunal, which must also check whether the need is bona fide or not. A bona fide need means, for example, a school's need for student housing, an employer's need for employee housing, or housing that addresses the needs of special categories of tenants such as the elderly, the mentally ill, or substance abusers.

Until the winter/spring of 2020/21, grouped tenancy agreements with intermediary companies as the tenant were often approved with needs that were described as 'corporate housing'. Since then, the regional rental tribunals have generally refused exemptions because the intermediary company's need was deemed to be solely an interest in renting out the dwelling units and not a bona fide need within the meaning of the law. In total in 2021 and 2022, 80 grouped tenancy agreements where the purpose was specified as 'corporate housing' were approved; most, but not all, prior to the Svea Court of Appeal handing down decisions in three cases in March 2021 in which an exemption was refused with such reasons cited. 'Corporate housing units' are sometimes rented directly to the person who will live there. Rental in multiple tiers of subletting also occurs, meaning that the person who ultimately lives in the dwelling unit is a second- or even third-tier subletting tenant.

The Inquiry has examined all the decisions made by all eight regional rental tribunals in 2021 and 2022. This comprised in total 350 cases, of which 259 had been approved. Processing times vary. The most cases were processed by the regional rental tribunal in Stockholm (210).

Our investigation showed that employee housing in grouped tenancy agreements is unusual, and that most grouped tenancy agreements that had been the subject of the regional rental tribunals' exemptions concerned special categories of tenants such as the elderly, disabled people, and substance abusers. Of the decisions to approve (259), 127 concerned such agreements.

The investigation shows that exemptions were approved for grouped tenancy agreements covering at least 3 800 dwelling units. By way of comparison, the responses to the Inquiry's survey showed that more than 15 000 dwelling units are being rented out under grouped tenancy agreements. Both figures should be interpreted with caution. The true figure is probably much higher.

Applications for an exemption for a fixed rental period without the right to early termination in the contract terms are common, and this period can be long, ten years not being uncommon. As a rule when renting dwelling units, the tenancy agreement remains in force until further notice, and a right for the tenant to cancel the tenancy agreement at any time, without giving any reasons, applies. Other frequently occurring terms and conditions are that some maintenance responsibilities and a responsibility for fire protection are imposed on the grouped tenant. It is also common for the parties to a grouped tenancy agreement to apply for and be granted renouncement of security of tenure between them. Agreements concerning 'corporate housing' commonly state that the occupant has no security of tenure in relation to the grouped tenant. Furthermore, an exemption is commonly applied for which permits different rent-setting than that which applies for renting dwelling units in grouped tenancy agreements. However, it should be noted that in the next tier, that is, between the grouped tenant and first-tier subletting tenant, it is not compatible with the Tenancy Act to apply such terms. The Inquiry has found a number of terms and conditions in grouped tenancy agreements that address the occupant that cannot be deemed compatible with the Tenancy Act – at least not compatible with good practice in the rental market. It should be noted,

however, that the regional rental tribunals only grant exemptions for terms and conditions that the parties have applied for. Other terms and conditions are therefore not subject to any examination. There is no follow-up or control of grouped tenancy agreements.

Consequences of grouped tenancy

The grouped tenancy rules provide an effective way for the public and private sectors to access housing where there is a need to apply different rules than those that apply for renting dwelling units. However, it can be concluded that these rules have come to be used in a way that the legislator did not intend. When the law was written, there were still many companies that held grouped tenancies themselves in order to secure housing for their own employees, i.e. employee housing. Since the beginning of the 2000s, however, development has shifted more and more towards this need being addressed by 'intermediary companies' under the designation 'corporate housing'. Furthermore, the Inquiry has found that the tenancy agreements with the occupants of dwelling units that are commonly called 'corporate housing' contain terms and conditions that are not compatible with the Tenancy Act. Furthermore, the rents are high for such dwelling units. In the Inquiry's assessment, the occupants of these dwelling units have worse terms and conditions than tenants with regular tenancy agreements. The grouped tenancy rules were not intended to be used for this purpose, and the Inquiry is of the opinion that the legislator should consider finding a more suitable design for satisfying the needs for short-term housing that the business sector demands. At the same time, the Inquiry would like to emphasise that the majority of the grouped tenancy agreements examined do comply with the legislator's intention, and fulfil an important function in enabling housing for social services and the needs of higher education institutions for example.

Collect data about rental housing

The Inquiry chair was to investigate and analyse different ways of collecting and maintaining data on rental housing, to assess the advantages and disadvantages of a register for rental housing and, if

deemed justified, suggest how such a register could be designed. The remit also included considering experiences from other countries.

The remit was supplemented in the spring of 2022 with an additional remit: the Inquiry chair was to propose other purposes that the dwelling units register could be used for, and decide whether data from the register should be disclosed to more actors electronically.

Description of the problem

The Inquiry has identified two main deficiencies in the available information on rental housing. Firstly, there are currently some data points that relate to rental housing in the dwelling units register, but these are not accessible to the actors who need them. For example, data on the number of dwelling units, their size and category could form the basis for municipal planning and resource allocation in several areas, and for community planning in a broad sense. The rescue service also needs these data. Several central government agencies also need electronic access to these data, for example for collecting statistics and to simplify case management in a number of areas.

Another problem that the Inquiry highlights is that there certain data points on rental housing are lacking entirely. No information is available to say that a dwelling unit is let with right of tenancy, and who holds the tenancy, that is, who is the primary tenant.

Available data on which dwelling units are let with right of tenancy could, for example, lead to more serviceable statistics on the rental housing market and strengthen consumer protection. It is currently difficult to obtain information about the location of rental dwelling units, and consumers who are considering a sublet of a dwelling unit also need to know whether the dwelling unit is a tenant-owned or a right of tenancy flat because the rules differ, especially regarding the rent that may be applied.

The Inquiry can conclude that multiple actors have a need to obtain information about who the primary tenant is. Among other things, this information could be a tool for the law enforcement authorities in combating crime linked to rental housing. It also means that the government agencies that pay out various allowances related to place of residence will have more control options, which

is a step towards preventing incorrect payments, welfare fraud, and population register errors.

Property owners also have a need for information about who the primary tenant is so that they can carry out the necessary controls of prospective tenants and be more effective in preventing wrongful tenancies.

All in all, the Inquiry considers that unified information on rental housing could provide clearer information to consumers, have a normative effect, and lead to a more orderly rental housing market.

The proposals

The proposals are presented in two parts. Part 1 concerns proposals for amending and adapting the legislation governing the dwelling units register, and a proposal to add a data point to the dwelling units register indicating whether or not a dwelling unit is let with right of tenancy. Increasing the number of actors who have access to the register is also included in Part 1. This proposal then forms the basis for the second part of the Inquiry's proposal: to collect and publish information on primary tenants in the dwelling units register. The proposal is divided into two parts because, with the current aim and purpose of the dwelling units register, it does not allow for the collection of data on primary tenants. In addition, the need for the first steps in the proposal is based on previous reports and should be possible to implement, irrespective of whether the legislator proceeds with the collection of data on primary tenants.

The Inquiry chair also considered introducing a separate register covering rental housing. It would require resources to set up a new register and is also still predicated on amendments being made to the existing legislation governing the dwelling units register. So that the data in the register can benefit those who need it as soon as possible, the Inquiry assesses that it is instead more appropriate and resource-efficient to build on an existing register. Double storage of data – where one and the same data point appears in several registers – should also be avoided.

The Inquiry has conducted privacy protection analyses of the proposals. To understand how collecting the proposed information in one and the same register is in fact compatible with privacy pro-

tection, it is necessary to emphasise that the proposal would be implemented in two stages, and to separate the legal framework from its technical application. The fact that data is collected and stored in a register does not mean that the technical interface necessarily gives all users access. Based on the frameworks provided by the legislation, Lantmäteriet (the Swedish mapping, cadastral and land registration authority) will establish regulations and technical interfaces that take care of privacy. The Inquiry's conclusion is that the proposals are compatible with the protection of the individual's privacy.

Part 1 of the proposal – Expand the dwelling unit register's areas of use and give more actors access

Government agencies as well as property owners, tenants and other actors in the spatial planning process have a need for electronic access to the information in the dwelling units register for various socially useful purposes. The Inquiry therefore proposes that it should be apparent from the Dwelling Units Register Act (SFS 2006:378) that the purpose of the register is to make the information in it public.

The dwelling units register contains multiple data points that do not constitute personal data. In order not to restrict the use of the data, the Inquiry proposes that the purpose provision be amended so that it only applies to personal data in the dwelling units register.

To enable new areas of use for the dwelling units register, it must be possible to use the data for more purposes than are currently permitted.

The Inquiry also proposes that the purpose limitation principle be introduced into the Dwelling Units Register Act. This means that personal data that is processed may also be processed for other purposes, provided that the data is not processed in a way that is incompatible with the purpose for which the data was collected.

In addition, the Inquiry proposes that the Dwelling Units Register Act be amended so that it is clear whether a dwelling unit is let with right of tenancy or a cooperative tenancy. It is proposed that this information shall be submitted by the property owner to the municipality in which the building is located. It is proposed that the municipality be allowed to enter, edit, or delete data on these forms of tenure.

Furthermore, the Inquiry proposes expanded facilities for electronic disclosure of data. This should be permitted if it is not improper. It is proposed that Lantmäteriet assesses whether disclosure is improper.

Part 2 of the proposal – Data on primary tenants should be collected in the dwelling units register

The proposals in this part build on the implementation of Part 1. The proposals have been designed in such a way that both can be implemented at the same time. Part 2 of the Inquiry's proposal can also be implemented at a later stage.

An amendment to the Dwelling Units Register Act is proposed, whereby information on the name and personal identity number, coordination number or organisation registration number of the primary tenant or primary tenants of a normal dwelling unit that is let with right of tenancy or a cooperative tenancy may be collected and maintained in the dwelling units register. For the information to be relevant, it is important to know when the right of tenancy was granted to the primary tenant. A provision in the Dwellings Unit Ordinance (SFS 2007:108) is proposed, which clarifies what is meant by a primary tenant.

The property owner must submit this information to Lantmäteriet. It is also proposed that property owners be obliged to update their primary tenant data quarterly.

It is further proposed that Lantmäteriet should collect the data on primary tenants and be granted the same permission to enter, edit and delete data on primary tenants in the dwelling units register. It is proposed that this information is provided to Lantmäteriet in the manner determined by Lantmäteriet.

When information about primary tenants is included in the dwelling units register, it entails an increased risk of privacy breaches. These data also entail greater opportunities for surveillance of individuals. It is therefore proposed that personal identity numbers and coordination numbers may only be processed without consent if this is clearly justified in view of the purpose of the processing, the importance of secure identification, or any other significant reason. This is already stated in the Act containing supplementary provisions to the EU General Data Protection Regulation (SFS 2018:218)

and therefore no disclosure provision needs to be included in the Dwelling Units Register Act.

It is proposed that no users other than central government agencies or municipal authorities may use personal identity numbers or coordination numbers as search terms. However, it is proposed that in individual cases, and if there are special reasons for this, Lantmäteriet may grant permission to other users to use these search terms. The Inquiry assesses that property owners, for example, could be deemed to have special reasons when letting rental housing to avoid letting dwelling units to persons who already hold a tenancy agreement.

When data on primary tenants are collected and made accessible in the dwelling units register, it will mean that a significant portion of the population is registered. Persons who have protected personal data (protected identities) need protection for their data in the dwelling units register when their actual personal data is added. The Inquiry therefore proposes that secrecy shall apply in the dwelling units register to information on the personal circumstances of an individual when there are special reasons for assuming that it will be detrimental to the individual, or someone close to them, if the information is disclosed. It is proposed that the Public Access to Information and Secrecy Ordinance be supplemented with a reference to the dwelling units register. The Inquiry does not propose the collection of data on primary tenants in accommodation in the form of cluster units, such as dwellings for the elderly, student housing, and the like.

Entry into force

It is proposed that the amendments be introduced in the Dwelling Units Register Act and Dwelling Units Register Ordinance on 1 January 2026. It is proposed that the data on right of tenancy and cooperative tenancy be registered by 30 June 2026. It is proposed that information on primary tenants and when the right of tenancy was granted should start being registered in the dwelling units register by no later than 30 October 2026.

Better rental statistics

Better rental statistics make it easier to analyse the functioning of the housing market and evaluate public policy reforms, as well as provide better information to consumers. Improved rental statistics can also help to maintain confidence in the rent-setting system. However, the Inquiry considers that it is not possible to collect data on rent in a register. The Inquiry therefore proposes that Statistics Sweden should be given a task by the Swedish Government with the aim to improve rental statistics. The task should include examining the basis for obtaining information on rent from the rental housing market partners, and assessing whether the benefits of having these statistics outweigh the costs. This work should be done in close collaboration with the rental market partners.

Consequences

The Inquiry's proposal concerns many different actors: property owners, tenants and consumers, municipalities, tenant-owner associations, and multiple central government agencies such as Lantmäteriet, the Swedish Police Authority, Swedish Social Insurance Agency (*Försäkringskassan*), Swedish Tax Agency, Swedish Migration Agency, Swedish Civil Contingencies Agency, Statistics Sweden, and Swedish National Board of Housing, Building and Planning (*Boverket*).

The Inquiry assesses that the proposals will facilitate the monitoring of developments in the rental housing market and to evaluate public policy reforms. The Inquiry also assessed that the proposals could facilitate the surveillance and response activities of the rescue service and the police. They have potential as tools in efforts to prevent welfare fraud and population register errors because they give the authorities more control options and access to data on occupants of dwelling units.

The Inquiry assesses that, taken together, the proposals can have a normative effect, and in the long run contribute to a more orderly rental housing market.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:378) om lägenhetsregister

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2006:378) om lägenhetsregister¹

dels att 17 och 18 §§ ska upphöra att gälla,

dels att 1, 2, 4, 5, 6, 9, 13, 14, 19, 20 och 22 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas nya paragrafer, 5 a, 13 a, 15 a och 20 a §§

dels att rubriken Kommunens skyldigheter till 10–13 §§ ska utgå, att rubrikerna till 17 och 18 §§ ska utgå, att rubriken till 20 § ska ersättas med en ny rubrik och en ny rubrik till 20 a § ska införas.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

I denna lag finns bestämmelser om register över bostadslägenheter (lägenhetsregister).

Lägenhetsregistret ska ge offentlighet åt den information som ingår i registret för de ändamål som anges i 5 §.

2 §

Den statliga lantmäterimyndigheten ska för de ändamål som anges i 5 § föra ett lägenhetsregister.

Lantmäteriet ska för de ändamål som anges i 5 § föra ett lägenhetsregister.

¹ Senaste lydelse 2018:363.

Denna lag kompletterat Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning, här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

Vid behandling av personuppgifter enligt denna lag gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

4 §

Den statliga lantmäterimyndigheten är personuppgiftsansvarig för lägenhetsregistret.

Lantmäteriet är personuppgiftsansvarig för lägenhetsregistret.

Lantmäteriet ska se till att det inte uppkommer otillbörligt intrång i registrerades personliga integritet eller att det uppstår risker utifrån säkerhetssynpunkt. För dessa syften får myndigheten i enskilda fall ställa upp villkor för behandling av personuppgifter.

5 §

Uppgifter i lägenhetsregistret får behandlas för

1. folkbokföring
2. framställning av statistik
3. forskning,
4. planering, uppföljning och utvärdering av bostadsbestånd och byggande.

I fråga om personuppgifter ska lägenhetsregistret ha till ändamål att tillhandahålla uppgifter för

1. verksamhet som staten eller en kommun ansvarar för enligt lag eller annan författning,
2. fastighetsförvaltning, byggande eller kontroll av hyresförhållanden.

5 a §

Personuppgifter som behandlas enligt 5 § får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

6 §

Lägenhetsregistret får innehålla

1. för bostadslägenhet uppgifter om

- a) lägenhetsnummer
- b) antal rum,
- c) kökstyp,
- d) bostadsarea, och
- e) lägenhetskategori

f) upplåtelseformen hyresrätt eller kooperativ hyresrätt enligt lagen (2002:93) om kooperativ hyresrätt,

g) förstahandshyresgäst för vanlig bostadslägenhet som är upplåten med hyresrätt och kooperativ hyresrätt, och

h) datum när förstahandshyresgäst enligt g) tillträdde bostadslägenheten,

2. för entré uppgifter om

- a) belägenhetsadress, och
- b) postnummer och postort,

3. för byggnad uppgifter om

- a) byggnadsnummer,
- b) byggnadstyp,
- c) byggnadskategori,
- d) nybyggnadsår,
- e) ombyggnads- eller tillbyggnadsår,
- f) värdeår, och
- g) typ av taxeringsenhet,

4. för fastighet uppgifter om
 - a) fastighetsbeteckning,
 - b) län, och
 - c) fastighetsägarens juridiska form

9 §

Behörighet att föra in, ändra och ta bort uppgifter i lägenhetsregistret har

- | | |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. kommunen, när det gäller uppgifter enligt 6 § 1 och 3 b–e, och 2. <i>den statliga lantmäterimyndigheten.</i> | <ol style="list-style-type: none"> 1. kommunen, när det gäller uppgifter enligt 6 § 1 <i>a–f</i> och 3 b–e, och 2. <i>Lantmäteriet.</i> |
|--|---|

13 §

Kommunen *skall* för varje bostadslägenhet i kommunen löpande registrera ändringar och kompletteringar av de uppgifter som avses i 6 § 1 och 3 b–e.

Kommunen *ska* för varje bostadslägenhet i kommunen löpande registrera ändringar och kompletteringar av de uppgifter som avses i 6 § 1 *a–f* och 3 b–e

13 a §

Lantmäteriet ska registrera de uppgifter som avses i 6 § 1 g–h. Lantmäteriet ska även löpande registrera ändringar och kompletteringar av dessa uppgifter.

14 §

Fastighetsägaren ska lämna sådana uppgifter till kommunen som föranleder ändringar eller kompletteringar av lägenhetsregistret och som avses i

- | | |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 6 § 1 d samt 3 b–e när det gäller bostadslägenheter i småhus, och 2. 6 § 1 b–e samt 3 b–e när det gäller övriga bostadslägenheter. | <ol style="list-style-type: none"> 1. 6 § 1 d och <i>f</i> samt 3 b–e när det gäller bostadslägenheter i småhus, och 2. 6 § 1 b–<i>f</i> samt 3 b–e när det gäller övriga bostadslägenheter. |
|--|--|

Om lägenhetsnummer ska fastställas för bostadslägenheten, ska fastighetsägaren också lämna förslag till sådant nummer i enlighet med föreskrifter som avses i 12 §.

15 a §

Fastighetsägaren ska lämna uppgifter enligt 6 § 1 g–h till Lantmäteriet. Förändringar av uppgifterna ska lämnas till Lantmäteriet vid det kvartalsskifte som inträffar närmast efter förändringen.

19 §

Den statliga lantmäterimyndigheten och den som får ha direktåtkomst till lägenhetsregistret får samköra uppgifter i registret med uppgifter om namn och personnummer endast om regeringen har meddelat föreskrifter om det.

Lantmäteriet och den som får ha direktåtkomst till lägenhetsregistret får samköra uppgifter i registret med uppgifter om namn och personnummer endast om regeringen har meddelat föreskrifter om det.

Automatiserad behandling

Uppgifter i lägenhetsregistret får lämnas ut *på medium för automatiserad behandling endast om regeringen meddelar föreskrifter om det.*

Uppgifter får lämnas ut endast för de ändamål som anges i 5 § och för sådan registrering som avses i 13 §.

Elektroniskt utlämnande

20 §

Uppgifter i lägenhetsregistret får lämnas ut *elektroniskt om det inte är olämpligt.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om begränsningar av möjligheten att lämna ut personuppgifter elektroniskt.

Begränsningar av sökbegrepp vid direktåtkomst

20 a §

En annan användare än en statlig eller kommunal myndighet som medges direktåtkomst i lägenhetsregistret får inte beviljas rätt att använda person- eller samordningsnummer som sökbegrepp.

Begränsningen i första stycket gäller inte om Lantmäteriet i enskilda fall bedömer att det finns särskilda skäl för att medge användningen av dessa sökbegrepp.

22 §

Kommunen får förelägga en fastighetsägare som inte fullgör sina skyldigheter enligt 14 eller 16 § att fullgöra dessa.

Lantmäteriet får förelägga en fastighetsägare som inte fullgör sina skyldigheter enligt 15 a § att fullgöra dessa.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

1. Den kommun där bostadslägenheten är belägen ansvarar för insamling av de uppgifter som avses i 6 § 1 f.

2. Kommunerna ska registrera uppgiften i 6 § 1 f i lägenhetsregistret senast den 30 juni 2026.

3. Lantmäteriet ska påbörja registrering av uppgifterna i 6 § 1 g och h i lägenhetsregistret senast den 30 september 2026.

4. Lantmäteriet får meddela föreskrifter om insamling av uppgifter i 6 § 1 g och h.

5. Lantmäteriet ska meddela regeringen när uppgifter enligt i 6 f–h finns i registret.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:108) om lägenhetsregister

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:108) om lägenhetsregister¹

dels att 6 och 7 §§ ska upphöra att gälla,

dels att 2 § ska ha följande lydelse,

dels att rubrikerna Utlämnande av uppgifter, Direktåtkomst och Automatiserad behandling ska utgå.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Uppgifter i lägenhetsregistret om bostadslägenhet skall ange följande i fråga om

1. antalet rum: antalet rum utom kök
2. kökstyp: kök, kokvrå, kokskåp, gemensamt kök eller köksutrustning saknas,

3. bostadsarea: bostadslägenhetens area angiven i kvadratmeter,

4. lägenhetskategori: vanlig bostadslägenhet eller specialbostad.

Lägenhetskategorin specialbostad delas upp i specialbostad för äldre eller funktionshindrade, studentbostad eller övrig specialbostad lägenhetskategori: vanlig bostadslägenhet eller specialbostad,

5. förstahandshyresgäst: namn och personnummer, samordningsnummer eller organisationsnummer på förstahandshyresgäst eller kooperativ hyresgäst för vanlig bostadslägenhet som är upplåten med hyresrätt eller kooperativ hyresrätt

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse per 2018:1555.

1.3 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Härigenom föreskrivs att 6 § offentlighets och sekretessförordningen (2009:641) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §¹

Sekretess gäller i nedan angiven verksamhet, som avser registrering av betydande del av befolkningen, för

1. uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs, och

2. uppgift i form av fotografisk bild av den enskilde, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Verksamheten avser

fastighetsregistret

kommunala fastighetsregister

Lägenhetsregistret

passregister och register över nationella identitetskort

röstlängdsregister

Skatteverkets databas över identitetskort för folkbokförda i Sverige

Socialstyrelsens register över legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal och personal med bevis om rätt att använda yrkestiteln undersköterska

Statens jordbruksverks register över hund- och kattägare

Statens tjänstepensionsverks pensionsregister

Totalförsvarets plikt- och provningsverks register över totalförsvarets personal

Transportstyrelsens vägtrafikregister Förordning (2023:297).

Föreskrifter med stöd av 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse 2023:297.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet

Härigenom föreskrivs att 5 § i förordningen (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹

Lantmäteriet ska

1. ansvara för uppbyggnad, drift, uppdatering och tillhandahållande av grundläggande geografisk information och fastighetsinformation,

2. handlägga inskrivningsärenden enligt jordabalken,

3. handlägga förrättningar,

4. ansvara för drift, uppdatering och tillhandahållande av information avseende pantbrevssystem och lägenhetsregister,

4. ansvara för drift, uppdatering och tillhandahållande av information avseende pantbrevssystem och lägenhetsregister *samt samla in uppgifter i lägenhetsregistret,*

5. ansvara för de nationella geodetiska referensnäten,

6. verka för enhetlighet, samordning och kvalitet inom mätningområdet och inom det karttekniska området,

7. verka för ett ändamålsenligt och vårdat ortnamnsskick samt besluta om ortnamn i den utsträckning inte någon annan myndighet har befogenhet att göra det,

8. ansvara för redovisning, tillsyn och skötsel av Sveriges riksgrens på land mot Finland,

9. bedriva forsknings- och utvecklingsverksamhet inom sitt verksamhetsområde,

10. avgöra ärenden om fastigheters skattetal,

11. utöva tillsyn över de kommunala lantmäterimyndigheterna, och

12. tillgodose Försvarmaktens behov av geografisk information och fastighetsinformation.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

¹ Senaste lydelse 2022:1399.

2 Uppdraget och hur det genomförts

Regeringen beslutade den 14 juli 2022 att uppdra åt en särskild utredare att undersöka i vilken utsträckning hyresvärdar agerar på ett sätt som medför negativa konsekvenser för hyresgäster, närområden eller hyresbostadsmarknaden. I uppdraget ingick också att överväga om ett register för hyresbostäder bör införas. Syftet med utredningen har varit att klargöra vilka åtgärder som behöver vidtas för att skapa ordning och reda på hyresbostadsmarknaden, och därmed förbättra marknads funktionssätt. I utredningens uppdrag har inte ingått att föreslå förändringar i 12 kap. jordabalken, nedan kallad hyreslagen. Den 15 juni 2023 fick utredningen ett tilläggsdirektiv med uppdraget att bland annat föreslå vilka ytterligare ändamål som lägenhetsregistret bör kunna användas till, och ta ställning till om uppgifter ur registret ska få lämnas ut till fler aktörer elektroniskt.

2.1 Utredningens arbete

Under arbetets gång har utredningen haft ett flertal kontakter och möten med aktörer och organisationer som utredningen bedömt kunna tillföra utredningen kunskap och information. Den första delen av utredningens uppdrag består av två kartläggningar, dels av andrahandsmarknaden generellt, dels av blockuthyrning. Dessa kartläggningar är delvis överlappande. Den andra delen av uppdraget består av att lämna förslag om hur uppgifter om hyresbostäder kan samlas in och hållas uppdaterade samt föreslå vilka ytterligare ändamål som lägenhetsregistret bör kunna användas till.

Till utredningen har en expertgrupp knutits från mars 2023. Till gruppen förordnades experter från Fastighetsägarna Sverige, Sveriges Allmännyttan AB, Lantmäteriet, Hyresnämnden i Stockholm, Hyres-

gästföreningen Sverige, Boverket, Skatteverket, Sveriges Kommuner och Regioner och Polismyndigheten samt experter från Justitie, Finans- och Landsbygds- och infrastrukturdepartementen. Utredningen har under hösten 2022 och i februari 2023 träffat i stort sett samma grupp av personer, förutom experter från finans- och justitiedepartementen, i två dialogmöten för att diskutera frågan om ett eventuellt hyresbostadsregister eller andra alternativa sätt att samla uppgifter på. Vid dessa möten deltog även Statistiska centralbyrån (SCB). Inriktningen var inledningsvis att samla in kunskap och erfarenheter kring problembeskrivningen som ligger till grund för utredningens direktiv. Utredningens dialog- och expertmöten har sedan främst fokuserat på förslagen om ett moderniserat lägenhetsregister.

Utredningen har också haft separata möten med Fastighetsägarna Sverige, Sveriges Allmännyttan AB respektive Hyresgästföreningen Sverige samt två möten då aktörerna deltog tillsammans.

Utredningen har anlitat konsulter för att bistå i delar av arbetet. Elisabeth Ahlinder, docent och universitetslektor i juridik fick i uppdrag att analysera ett avgörande från Högsta domstolen. Analysen finns i bilaga 3. En konsult har också haft i uppdrag att bistå utredningen i arbetet med integritetsanalyser av förslagen.

Samråd och kontakter med berörda aktörer

Utredningen har samrått med utredningarna om tryggare bostadsområden (Ju 2022:13), om skärpta kontroller vid fastighetsförvärv (Ju 2022:08) och om ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister (Ju 2022:09).

Utredningen har även inhämtat synpunkter från berörda myndigheter och organisationer, däribland Integritetsskyddsmyndigheten, Myndigheten för digital förvaltning, Socialstyrelsen, Ekobrottsmyndigheten, CSN, Kronofogden, Pensionsmyndigheten, Fastighetsmäklarinspektionen (FMI), Försäkringskassan, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), riksförbundet Unizon, branschorganisationen Studentbostadsföretagen och Bostadsförmedlingen i Stockholm AB. Utredningen har även haft kontakt med 15 kommuner gällande konsekvenserna av förslagen om ett utökat lägenhetsregister.

Utredningen har också haft kontakter, vid möten och per telefon, med Colive AB som företrädare för delningsbostäder, och bransch-samarbetet Företagsbostadsbolagen som företräder sju mellanhandsföretag. Utredningen informerade om uppdraget och inhämtade erfarenheter från företagen.

Utredningen har informerat om sitt uppdrag och arbete i externa seminarier och konferenser anordnade av Sveriges Allmännyttas hyresnämnderna och Länsstyrelsen i Norrbotten.

Befintligt material med mera

Utredningen har tagit del av och sammanställt befintligt material som berör andrahandsuthyrning generellt och dess konsekvenser för hyresgäster, närområdet och bostadsmarknaden. Hit hör exempelvis myndighets- och forskningsrapporter samt tidigare offentliga utredningar.

Enligt direktivet ska utredningen även beakta erfarenheter från andra länder när det gäller ett eventuellt hyresbostadsregister. Utredningen har därför inhämtat information från Irland, Belgien och Finland. Dessa länder har valt olika vägar för att samla uppgifter om hyresbostäder. Den internationella utblicken i kapitel 5 baseras huvudsakligen på tillgänglig dokumentation och kontakter med myndigheter i länderna.

Enkätundersökning

Utredningen har genomfört en enkätundersökning bland bostadsföretag och bostadsrättsföreningar i syfte att kartlägga i vilken utsträckning bostadslägenheter, det vill säga om hyresrätter och bostadsrätter, hyrs ut, lovligt och olovligt. För att få tillgång till kontaktuppgifter har en webbenkät skickats ut via bransch- och intresseorganisationerna Fastighetsägarnas nyhetsbrev och Sveriges Allmännyttas. Även medlemsföretag hos HSB och Bostadsrätterna har besvarat enkäten. Utredningen har även tagit del av underlag från Riksbyggens interna undersökning om andrahandsuthyrning.

Webbundersökningarna genomfördes under december 2022 och januari 2023. Enkätfrågorna finns i bilaga 4.

Intervjuer och studieresor

Utredaren och sekretariatet har genomfört studieresor till Malmö och Skellefteå och träffat tjänstemän vid den aktuella kommunen, det kommunala allmännyttiga bostadsbolaget, den lokala hyresgästföreningen, flera privata bostadsföretag, forskare vid Malmö Universitet, Northvolt samt den lokala polisen i Skellefteå. Syftet har varit att inhämta kunskap om två lokala bostadsmarknader som präglas av olika förutsättningar.

För att komplettera enkätundersökningen har utredningen också genomfört fördjupningsintervjuer med bostadsföretag som bedriver ett aktivt arbete för att motverka olovlig andrahandsuthyrning. Totalt har utredningen haft möte med åtta fastighetsägare. I urvalet finns privata och allmännyttiga fastighetsägare med både stora och små bostadsbestånd från mindre, medelstora och stora städer.

Utredningen har även intervjuat två fastighetsägare som hyr ut bostadslägenheter till mellanhandsföretag, samt fem företag och relocationbolag som är kunder och samarbetspartner till mellanhandsföretag.

Sammanställningar

Som underlag för blockhyreskartläggningen har utredningen samlat in och sammanställt beslut från samtliga åtta hyresnämnder som rör dispensansökningar om blockhyra för åren 2021 och 2022.

Utredningen har också genomfört en kartläggning av företag som erbjuder olika tjänster i samband med andrahandsuthyrning. Särskilt fokus har legat på företag som hyr lägenheter och sedan hyr ut dessa i andrahand, dessa benämns mellanhandsföretag. Kartläggningen omfattar totalt 37 företag. Det rör sig dels om 26 företag som förekommer i hyresnämndernas blockuthyrningsansökningar, dels 11 mellanhandsföretag som identifierats genom sökningar på internet.

Som kompletterande underlag finns även en kartläggning av 26 förmedlingsplattformar, det vill säga företag eller organisationer som tillhandahåller tjänster som innebär att bostäder förmedlas i andra hand till privatpersoner, samt 19 hyresförmedlingar som var registrerade hos Fastighetsmäklarinspektionen i februari 2023.

Utredningen har även sammanställt annan typ av befintlig dokumentation, exempelvis ansökningar om återbetalning av överhyror hos hyresnämnderna för 2022.

2.1.1 Avgränsning och betänkandets disposition

I utredningens uppdrag har inte ingått att se över de hyresrättsliga reglerna. Utredningen har vidare fokuserat på hyresrätter, men nämner även i viss mån övriga upplåtelseformer i de fall detta bedöms vara relevant. Värt att nämna är även att utredningen inte har gjort en komplett översyn av lägenhetsregistret, utan endast behandlar de aspekter som utredningen funnit relevanta utifrån frågeställningarna i direktivet.

Betänkandet är uppdelat i två delar. Den första delen består av bakgrundsbeskrivningar och utredningens kartläggningar när det gäller andrahandsuthyrning och blockuthyrning. I kapitel 3 finns en redogörelse för de viktigaste bestämmelserna som rör andrahandsuthyrning, skillnader mellan uthyrning i andra hand av en hyresrätt och bostadsrätt, vilka rättigheter en hyresgäst har, skillnader mellan lokalhyra och bostadshyra, bestämmelserna rörande blockhyra och bulvanförhållanden. Sist finns en redogörelse om god sed i hyresförhållanden.

Kapitel 4 innehåller utredningens kartläggning av den lovliga och den olovliga andrahandsuthyrningen och dess konsekvenser. Resultatet av utredningens enkätundersökning, tidigare studier och rapporter finns också samlat. Ett särskilt avsnitt innehåller redogörelse för hyresnämndernas handläggning av dispenser rörande blockhyra. Även blockhyresreglernas konsekvenser finns med i kapitel 4. Vidare innehåller kapitel 4 en beskrivning av framväxten av vad utredningen valt att kalla mellanhandsföretag och deras betydelse.

Den andra delen av betänkandet består av kapitel 5 och 6. Här ligger fokus på uppdragsfrågan som berör insamling av uppgifter om hyresbostäder. I kapitel 5 finns redogörelser för befintlig information om hyresbostäder samt vilka regeringsuppdrag och offentliga utredningar som påverkar utredningens arbete. Kapitlet innehåller även utredningens internationella utblick. I kapitel 6 finns en beskrivning av problembilden som ligger till grund för utredningens direktiv. I kapitlet finns även utredningens bedömningar och förslag

om hur uppgifter om hyresbostäder kan samlas in och hållas uppdaterade. Nästföljande kapitel, det vill säga 7, 8 och 9 innehåller utredningens konsekvensanalys, författningskommentar samt ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

3 Hyreslagstiftning med mera

Kapitlet innehåller redogörelser av relevanta bestämmelser om hyra, andrahandsuthyrning av hyresrätt, uthyrning av bostadsrätt och ägarlägenhet samt skillnader mellan lokal- och bostadshyra. Vidare finns en genomgång av blockhyres- och bulvanreglerna. Här ingår en övergripande genomgång av praxis från Svea hovrätt och i förekommande fall Högsta domstolen samt en del statistik från Hyres- och arrendenämnderna. Åtgärder mot oseriösa fastighetsägare redogörs det för i ett särskilt avsnitt. Sist i kapitlet finns ett avsnitt om god sed i hyresförhållanden.

Hyresrätten är en viktig och flexibel boendeform som kompletterar andra boendeformer. Till skillnad från boende i småhus, i bostadsrätt och i ägarlägenhet kräver inte hyresrätt någon kapitalinsats. En hyresbostadsmarknad som fungerar innebär att det är enkelt att byta ort för att påbörja studier eller en ny anställning. Hyresrätten är således viktig för rörligheten på arbetsmarknaden. Den är vidare viktig som ett första boende för unga.

3.1 Gällande rätt

Regler om hyra finns i 12 kap. jordabalken (1970:994). Kapitlet brukar kallas för hyreslagen och det görs även här fortsättningsvis. Hyreslagen är en komplex och omfattande lagstiftning som har ändrats flera gånger men som i stora drag är densamma som 1969. Den innehåller flera särskilda begrepp, en mängd olika tidsfrister, huvudregler med flera undantag och särskilda brott.

Med hyra avses enligt 1 § första stycket hyreslagen avtal, genom vilka hus eller delar av hus upplåts till nyttjande mot ersättning. Hus eller del av hus kallas i hyreslagen för lägenhet. I begreppet lägenhet ingår både bostadslägenhet och lokal. En bostadslägenhet är en

lägenhet som upplåtits för att helt eller till en inte oväsentlig del användas som bostad. Lägenhet som inte är bostadslägenhet är lokal. Det finns ingen tidsgräns för hur kort eller lång en upplåtelse ska vara för att hyreslagen ska vara tillämplig.¹ Hyreslagen gäller således även för hyresavtal som är kortvariga eller tillfälliga.²

Hyreslagen har ett socialt skyddssyfte.³ Reglerna i hyreslagen är som huvudregel tvingande till hyresgästens förmån om inte annat anges. Om parterna skulle avtala i strid mot någon av lagens tvingande regler är hyresgästen inte bunden av det villkoret. Motsatt gäller för hyresvärden som är bunden av villkoret. Hyresreglerna är dock civilrätt vilket innebär att om parterna inte är överens om innehållet i ett avtal har de möjlighet att förlikas. En sådan överenskommelse kan stå i strid med tvingande regler men bygger på att parterna är överens.

Flertalet tvister som rör bostadshyra prövas i hyresnämnderna vilka är åtta till antalet. Hyresnämndernas beslut kan överklagas till Svea hovrätt. Som huvudregel gäller att vardera parten oavsett målets utgång står sina egna rättegångskostnader.⁴ Hyresnämnderna godkänner bland annat förbehåll om blockuthyrning, meddelar åtgärds- och upprustningsförelägganden, beslutar om tillstånd till överlåtelse och byten av hyresrätt, godkänner avstående från besittningsskydd, fastställer eller ändrar hyresvillkor exempelvis rörande hyra samt prövar tvister om förlängning av hyresavtal. Hyresnämnden kan även medla vid tvister. Tvister som rör skadestånd eller nedsättning av hyra på grund av brister i en lägenhet drivs dock i allmän domstol vari den förlorande parten i regel får stå för motpartens rättegångskostnader.

3.1.1 Besittningsskydd för bostadshyresgäster

En bostadshyresgäst har som huvudregel direkt besittningsskydd. Det innebär att hyresgästen har rätt till förlängning även när hyresvärden har sagt upp avtalet. I vissa situationer bryts besittningsskyddet och hyresavtalet upphör.

¹ 7 kap 5 § jordabalken innehåller dock en begränsning: maximal längd för ett nyttjanderättsavtal är femtio år. Avtal kan dock förlängas och komma att gälla längre än så.

² Holmqvist, Thomsson och Ahlinder (2022). *Hyreslagen – En kommentar*, Norstedts, tredje upplagan, s. 32.

³ 1 § femte stycket hyreslagen.

⁴ 73 § hyreslagen och 19 c § lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder.

Om hyresgästen har förverkat sin hyresrätt kan hyresvärden säga upp avtalet att upphöra i förtid enligt 42 § första stycket hyreslagen.⁵ Bestämmelsen innehåller tolv punkter vari räknas upp olika situationer som innebär att hyresrätten är förverkad. Dessa är exempelvis att hyresgästen dröjt med att betala hyran i mer än en vecka⁶, överlåtit lägenheten till någon annan utan tillstånd från hyresvärden, tagit emot eller lämnat ersättning för överlåtelse av hyresrätten, tagit emot en oskäligen hyra vid en andrahandsupplåtelse, har stört sina grannar eller inte iakttar sundhet och gott skick inom fastigheten, eller har använt lägenheten för brottslig verksamhet.⁷ Om hyresgästen inte flyttar självmant efter uppsägningen kan hyresvärden få den prövad av tingsrätten genom att föra talan om avhysning.⁸ Tingsrättens avgörande kan överklagas till hovrätten och vidare till Högsta domstolen.

En annan möjlighet är att hyresvärden säger upp avtalet med avtalad uppsägningstid som i allmänhet är tre månader. Om hyresgästen inte flyttar kan hyresvärden få hyresnämnden att pröva om besittningsskyddet ska brytas och hyresgästen flytta. Grunderna för en uppsägning med uppsägningstid räknas upp i ett antal punkter i 46 § hyreslagen. Hyresvärden kan enligt den första punkten även vid en uppsägning med uppsägningstid åberopa de ovan nämnda förverkandegrunderna i 42 § hyreslagen, exempelvis tagit emot eller lämnat ersättning för hyresrätten eller tagit emot en oskäligen hyra vid uthyrning i andra hand. Hyresvärden kan också med stöd av andra punkten i 46 § åberopa att hyresgästen i andra fall har åsidosatt sina förpliktelser vilket innebär att hyresgästen har misskött sig men inte så allvarligt att avtalet kan förverkas, exempelvis genom upprepade betalningsförsummelse, genom att störa sina grannar, vanvårda lägenheten m.m. Andra grunder som räknas upp i paragrafen är till exempel om hyresförhållandet beror av en anställning förenad med bostadstvång eller hänger ihop med en anställning.⁹ Hyresnämndens beslut kan överklagas till Svea hovrätt.

⁵ Bestämmelsen gäller både lokal- och bostadshyresgäster.

⁶ Hyresgästen har rätt att återvinna rätten till lägenheten genom att betala hyran inom tre veckor från det att denne fått meddelande om uppsägningen, se 44 § hyreslagen.

⁷ Flera grunder räknas upp. En rättelseanmodan kan behöva göras enligt 43 § hyreslagen.

⁸ Hyresvärden kan ansöka om avhysning direkt hos Kronofogden men om hyresgästen invänder mot uppsägningen kommer ärendet att prövas av tingsrätten vilket innebär att även detta sätt tar tid i anspråk.

⁹ Ytterligare grunder finns som inte räknas upp här, till exempel att huset ska rivas eller genomgå en större ombyggnation enligt 46 § punkterna 3 och 4 hyreslagen.

Det som avgör om det är tingsrätten eller hyresnämnden som är behörig att pröva uppsägningen är således om hyresvärden säger upp hyresavtalet till omedelbart upphörande eller med den avtalade uppsägningstiden. Ibland kan det vara svårt att avgöra om det hyresgästen gjort sig skyldig till är så pass allvarligt att det utgör grund för förverkande av hyresavtalet och då kan hyresvärden av processuella skäl välja att säga upp hyresgästen med uppsägningstid. Inget hindrar dock att hyresvärden gör två uppsägningar – en för omedelbart upphörande och en med uppsägningstid – och för talan i både tingsrätt och hyresnämnden.¹⁰ I vissa fall kan processen gå snabbare i hyresnämnden även om det motsatta förhållandet ibland kan vara fallet.

Det finns undantag när en hyresgäst inte har besittningsskydd. Det gäller vid hyresavtal i andrahand med en kortare hyrestid än två år, hyresavtal för möblerat rum eller fritidslägenheter som upphör innan det varat längre än nio månader i följd, om hyresavtalet rör en del av upplåtarens egen bostad, hyresrätten är förverkad och om hyresgästen har avstått sitt besittningsskydd.¹¹ Andrahandshyresgäster med avtal som är längre än två år får besittningsskydd i förhållande till förstahandshyresgästen. Om andrahandsavtalet grundar sig på ett blockhyresavtal har dock andrahandshyresgästen direkt besittningsskydd men till sin hyresvärd, blockhyreshyresgästen, från avtalsstart.¹² Bestämmelsen har dock fått en utformning som anses innebära att det även träffar andra hyresavtal än blockhyresavtal.¹³ Förutsättningen för att undantaget ska gälla är nämligen att en förstahandshyresgäst hyr fler lägenheter än tre ”tillsammans”. Enligt bestämmelsens ordalydelse behöver lägenheterna således inte hyras på samma avtal. I förarbetena anges dock att undantaget avser blockhyresavtal.¹⁴

Det finns möjligheter för parterna i ett hyresavtal att avtala om att besittningsskydd inte ska gälla. Ett sådant avstående från besittningsskydd ska i de allra flesta fall göras i en särskild upprättad handling som ska godkännas av hyresnämnden för att gälla.¹⁵ Det krävs att bägge parter har undertecknat handlingen och att skälen för varför besittningsskydd inte ska gälla står med i den. Handlingen får inte vara en del av hyresavtalet. Skäl som godtas för avstående från besitt-

¹⁰ Se till exempel bostadsdomstolens avgörande BD 162/1993.

¹¹ 45 § hyreslagen.

¹² 45 § andra stycket hyreslagen.

¹³ Holmqvist med flera (2022) s. 410–411.

¹⁴ Prop. 2001/02:41. *Hyresgästinflytande vid ombyggnad och andra hyresrättsliga frågor*, s. 72.

¹⁵ I förordning (2005:1148) om vissa överenskommelser enligt 12 kap. 45 a och 56 §§ jordabalken har regeringen fastställt formulär att använda.

ningskydd kan vara att huset ska rivas, eller genomgå en omfattande renovering som innebär att hyresgästen inte kan bo kvar under tiden, att det är fråga om en så kallad träningslägenhet eller liknande. Avstående från besittningsskydd ska vara tidsbegränsat. Innebörden av ett avstående från besittningsskydd är att hyresgästen inte har rätt till förlängning av sitt hyresavtal om situationen uppstår som anges i handlingen. Hyresnämnden godkänner som huvudregel endast avstående från besittningsskydd för en maximal tid om fyra år för bostadshyresgäster.

Om någon annan situation än den som angetts i handlingen inträffar har hyresgästen besittningsskydd. Ett exempel kan vara att orsaken till att hyresgästen inte har besittningsskydd är att huset ska byggas om inom sju till åtta år. Om hyresgästen exempelvis stör sina grannar eller betalar hyran för sent så omfattas inte den situationen av avståendet från besittningsskydd. Hyresvärden måste då driva en vanlig uppsägningsprocess med uppsägning och se till så att tvisten prövas av hyresnämnden.

Det finns ett undantag från huvudregeln att det krävs hyresnämndens godkännande för att ett avstående från besittningsskydd ska vara giltigt. Tillstånd krävs inte om parterna i ett pågående hyresförhållande där hyresgästen har besittningsskydd kommer överens om att hyresavtalet inte ska vara förenat med besittningsskydd.

Det bör noteras att om det finns en make eller en sambo som inte står med på kontraktet men som har sin bostad i lägenheten när överenskommelsen om avstående träffades måste godkänna den för att den ska bli giltig även mot denne.

Syftet med möjligheten att avtala bort besittningsskyddet är att stimulera till uthyrning av bostäder som annars skulle stå tomma. Men för att förhindra missbruk gäller alltså att det i de flesta fall krävs tillstånd från hyresnämnd.

Hyresnämnderna hanterar många ärenden om avstående från besittningsskydd för bostäder, se tabell 3.1.

Tabell 3.1 Avstående från besittningsskydd, bostad

Avgjorda ärenden

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Hyresnämnden Göteborg	3 802	3 575	3 673	3 755	3 726	3 761
Hyresnämnden Jönköping	1 153	957	955	850	843	846
Hyresnämnden Linköping	1 390	1 390	1 491	1 484	1 156	1 530
Hyresnämnden Malmö	2 587	2 623	2 657	2 221	1 790	1 921
Hyresnämnden Stockholm	10 882	10 903	10 833	10 198	10 120	10 065
Hyresnämnden Sundsvall	438	455	439	444	494	547
Hyresnämnden Umeå	1 199	1 255	1 287	1 083	1 322	1 460
Hyresnämnden Västerås	3 452	3 181	3 547	3 700	3 046	2 930
Totalt	24 903	24 339	24 882	23 735	22 497	23 060

Källa: Domstolsverket.

3.1.2 Skälig hyra för bostadslägenheter – bruksvärde

Om hyran inte är kollektivt förhandlad kan hyresvärd och hyresgäst i teorin komma överens om vilken hyra de vill. Förhandling om att ändra hyran sker antingen individuellt med varje hyresgäst eller så tillämpas kollektiva förhandlingar enligt hyresförhandlingslagen. Kommer parterna inte överens om hyran, oavsett om den förhandlas individuellt eller kollektivt bestämmer hyresnämnden hyran på ansökan av hyresvärden eller hyresgästen.¹⁶

Om hyresvärden och hyresgästen inte är överens om hyrans storlek ska hyran fastställas till skäligt belopp, 55 § hyreslagen. Hyran är inte skälig om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga. Den här principen infördes i hyreslagen 1969 i syfte att efterlikna ett marknadssystem men samtidigt vara en spärr mot oskäliga hyror. Bruksvärdesprincipens främsta uppgift är att trygga besittningsskyddet. Om det inte fanns

¹⁶ 54 § hyreslagen. Ansökan får tidigast göras en månad efter det att meddelandet om önskad ändring har lämnats till hyresgästen.

någon övre gräns för vilken hyra en hyresvärd kan ta ut skulle besittningsskyddet förlora sin verkan.¹⁷ Utan en övre gräns skulle en hyresvärd vid en förlängning kunna kräva en hög hyra, en hyra som hyresgästen inte har möjlighet att betala. Då är besittningsskyddet inte något värt.

Hyran ska som huvudregel vara till beloppet bestämd.¹⁸ Hyran kan dock vara rörlig till viss del exempelvis för uppvärmningskostnader, vatten eller avgift för vatten och avlopp.

En bostadslägenhets bruksvärde ska bedömas utifrån dess egenskaper (beskaffenhet) genom jämförelse med likvärdiga lägenheter.¹⁹ Egenskaper som är viktiga för bedömningen är vilken storlek lägenheten har, hur modern den är, planlösningen, vilket läge den har i huset, dess standard och ljudisolering med mera. Även förmåner som hör ihop med lägenheten påverkar. Dit hör tillgång till hiss, tvättstuga, förvaringsutrymmen, om fastighetsservicen är god, om det finns lekplats, garage, hur nära det är till kollektivtrafik med mera. Lägenhetens egenskaper ska bedömas objektivt. Det innebär att den enskilde hyresgästens behov eller värderingar inte ska påverka. När lägenhetens bruksvärde bedöms ska man bortse från lägenhetens eller husets byggnadsår, produktionskostnader och kostnader för drift. Om en lägenhet är sämre än lägenheterna som den jämförs med kan det vägas upp av om den är bättre i något annat avseende. Det handlar alltså inte om att värdera lägenheterna i pengar utan att rangordna dem i förhållande till vilka kvaliteter de har.²⁰ Jämförelse ska i första hand ske med likvärdiga lägenheter på orten.²¹ Om det inte är möjligt kan jämförelse ske med hyror på andra orter som har ett jämförbart hyresläge eller i övrigt likartade förhållanden.

I vissa hyresavtal, som i LSS-boenden och äldreboenden, kan det ingå möjlighet att använda gemensamhetsutrymmen. Sådana utrymmen kan exempelvis vara en restaurang eller ett vardagsrum som flera boende har tillgång till. Dessa utrymmen har ett värde och ingår i vad den enskilde kan använda. De räknas således med när bruksvärdet bestäms.²² Personalutrymmen ska däremot inte räknas in.

¹⁷ SOU 1981:77. *Bruksvärde, hyresprocess med mera*, s. 161.

¹⁸ 19 § hyreslagen.

¹⁹ 55 § hyreslagen.

²⁰ Prop. 1968:91, s. 53.

²¹ Se till exempel Svea hovrätt RH 2018:29, Solna – Stockholm, skilda orter.

²² RÅ 2005 ref. 28.

Det är heller inte ovanligt att det på hyresavin ingår avgifter som rör olika typer av tjänster. Det är vanligt vid exempelvis grupp- och äldreboenden. Se också utredningens kartläggningar i kapitel 4. Avgifterna kan röra tv, bredband och måltider eller andra tjänster. Det finns domstolsavgöranden där det prövats om sådana avgifter ska anses ingå i hyran eller inte. Om avgifterna behandlas separat, om de inte bestäms vid hyresförhandlingar och inte tillfaller hyresvärden anses de inte ingå i hyran.²³ I ett rättsfall bedömdes att det saknas betydelse om hyresgästen har möjlighet att avstå från servicen som avgiften avser. Om obligatoriska avgifter betalas tillsammans med det som angetts som hyra till hyresvärden anses avgifterna ingå i hyran.²⁴ Det visar ett annat fall som rörde om lägenhetsservice och personservice som hyresvärden tillhandahöll skulle anses ingå i hyran eller inte. Tjänsterna som ingick var relativt omfattande och bestod bland annat av inflyttningshjälp, medicinhämtning, hjälp att skruva ihop möbler, måltider, tillgång till fritidsverksamhet och utrymmen för sådant med mera. Det var hyresvärden som tillhandahöll tjänsterna och betalningen tillföll hyresvärden. Vid skälighetsbedömningen höjdes hyrorna i enlighet med hyresvärdens yrkande.

Det är vardera part i processen som för fram de lägenheter som de anser vara jämförbara med lägenheten vars hyra ska prövas. Det finns som framgår av kapitel 5 inte någon statistik över hyror för olika lägenheter att tillgå för parterna. Om hyresnämnden kommer fram till att lägenheterna som parterna tagit fram som jämförelsematerial inte är jämförbara så gör hyresnämnden en allmän skälighetsbedömning av den begärda hyran. Då använder hyresnämnden sin egen erfarenhet om hyresläget på orten. Det är ovanligt att hyresnämnden använder sig av direkta jämförelser vid hyresprövning.²⁵ Det innebär att hyresnämnderna i regel tillämpar en allmän skälighetsbedömning när de kommer fram till vilken hyra som är skälig.²⁶

För nyproducerade lägenheter gäller att hyran sätts genom förhandling med Hyresgästföreningen på regional nivå, avtalas direkt med hyresgästen eller genom så kallad presumtionshyra vilken också är kollektivt förhandlad. Reglerna om presumtionshyra infördes 2006 och

²³ RH 2019:44 och RH 2000:5.

²⁴ ÖH 6684-14.

²⁵ Direkt jämförelse används endast i 5,7 procent av fallen, Hyressättning, Prisets regering vid bostadshyra, Baheru, Haymanot (Jure 2020) *Hyressättning – Prisets reglering vid bostadshyra*, s. 597

²⁶ Det har ifrågasatts i doktrinen om det varit lagstiftarens avsikt, se; Holmqvist med flera (2022) s. 649.

syftet var att stimulera byggandet av nya hyreslägenheter. Förutsebarheten skulle öka genom att fastighetsägare skulle kunna säkerställa att hyresintäkterna täckte kostnaden och en rimlig avkastning.²⁷ När presumtionshyra används utgår man från produktionskostnaderna.²⁸ En förstagångshyra som är egensatt, det vill säga avtalad direkt med hyresgästen utan att vara förhandlad med Hyresgästföreningen kan hyresgästen få prövad av hyresnämnden först efter sex månader om det är ett avtal på obestämd tid och vid hyresavtal med bestämd hyrestid i princip från den tidpunkt till vilken avtalet hade kunnat sägas upp när ansökan gjordes till hyresnämnden.²⁹

Bedömning av vad som utgör skälig hyra kan också göras vid prövning av återbetalning av hyra, se nedan.

3.1.3 Uthyrning i andra hand av hyresrätt

En hyresgäst får inte hyra ut sin lägenhet i andra hand till någon utan hyresvärdens samtycke.³⁰ Regeln gäller både bostadshyresgäster och lokalhyresgäster. Undantag finns för kommuner som kan upplåta en hyresrätt i andra hand utan tillåtelse men som ska informera hyresvärderna om upplåtelsen.

Lämnar hyresvärderna inte tillstånd kan hyresgästen vända sig till hyresnämnden och begära tillstånd till andrahandsuthyrningen.³¹ Sedan oktober 2019 får hyresnämnden tillåta att deras beslut överklagas till Svea hovrätt om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen. Hyresnämnden lämnar tillstånd om hyresgästen har beaktansvärda skäl för sin uthyrning, om hyresvärderna inte har skäl att vägra och om det gäller bostadslägenheter att hyran som andrahandshyresgästen ska betala inte överstiger skälig hyra. Med begreppet beaktansvärda skäl avses särskilda familjeförhållanden, till exempel att hyresgästen ska pröva att bo som sambo i en annan lägenhet, om hyresgästen har fått tillfälligt arbete eller ska studera på annan ort eller göra en längre utlandsvistelse.³² Tanken är att andrahandsuthyrning ska pågå under en kortare tid och att förstahandshyresgästen

²⁷ Prop. 2005/06:80, s. 22.

²⁸ 55 c § hyreslagen föreskriver att viss formalia ska iakttas för att presumtionshyra ska få tillämpas, bland annat att överenskommelse träffas med den lokala hyresgästföreningen, att den omfattar samtliga lägenheter och träffas innan hyresavtalen med hyresgästerna.

²⁹ 55 e § första och andra stycket hyreslagen.

³⁰ 39 § hyreslagen.

³¹ Gäller även lokaler sedan 1988.

³² I vart fall längre än ett par månader, prop. 2008/09:27, s. 21.

ska flytta tillbaka till lägenheten. Återkommande behov av att hyra ut i andra hand har accepterats i vissa fall. Om en hyresgäst önskar hyra ut långa perioder om flera år anses hens anknytning till lägenheten till sist bli så svag att rätt att hyra ut i andra hand saknas.³³ Hyresgästen har då att välja på att säga upp lägenheten eller att flytta tillbaka till den.

En hyresgäst som hyr ut sin lägenhet utan att ha hyresvärdens samtycke eller tillstånd från hyresnämnden har förverkat sin hyresrätt vilket innebär att hyresvärden kan säga upp hyresavtalet i förtid.³⁴ Hyresvärden kan välja att säga upp hyresavtalet med avtalad uppsägningstid och få uppsägningen prövad av hyresnämnden, se ovan.

En bostadshyresgäst som hyr ut sin lägenhet i andra hand till någon utan samtycke från hyresvärden eller tillstånd från hyresnämnden och dessutom gör det till en hyra som överstiger skäligen hyra har gjort sig skyldig till ett brott och kan dömas till böter eller fängelse i högst två år.³⁵ Med skäligen hyra avses den hyra som förstahandshyresgästen betalar.³⁶ Om lägenheten hyrs med möbler kan tillägg göras som högst uppgår till 15 procent. Tillägg kan göras för andra nyttigheter som ingår som till exempel bredband med högst den kostnad som hyresvärden, det vill säga förstahandshyresgästen, har för dem. Även vid andrahandsuthyrning ska hyran vara till beloppet bestämd.

Om hyran som andrahandshyresgästen betalar bara överstiger skäligen hyra något lite – ringa fall – ska det inte leda till ansvar för brott. För att straff ska kunna dömas ut förutsätts att handlingen begås med uppsåt, 1 kap. 2 § brottsbalken (1962:700). Detta särskilda brott infördes i hyreslagen 1 oktober 2019 i syfte att komma till rätta med missförhållanden på andrahandsmarknaden i form av överhyror, utsattheten för andrahandshyresgästerna och den otrygghet det innebär för såväl andrahandshyresgästerna som övriga hyresgäster, kostnader för högt slitage på lägenheterna med mera.³⁷

Hösten 2019 fördes det också in en bestämmelse i hyreslagen med syfte att tydliggöra gränsdragningen mellan inneboende och andrahandsuthyrning. Att ha inneboende i sin lägenhet kräver nämligen inte tillstånd av hyresvärden. Endast en hyresgäst som själv har

³³ RH 2020:21.

³⁴ 42 § första stycket punkt 3 hyreslagen.

³⁵ 65 c § hyreslagen.

³⁶ Om hyran som förstahandshyresgästen betalar är högre än bruksvärdeshyran så gäller bruksvärdeshyran.

³⁷ Prop. 2018/19:107, s. 41.

sin bostad i lägenheten kan numer inhysa inneboende. Bestämmelsen infördes för att komma till rätta med kringgående av förbudet mot andrahandsupplåtelse utan hyresvärdens samtycke.³⁸ Det ansågs tidigare vara svårt för hyresvärdar att motbevisa uppgifter om att en hyresgäst som är bosatt på annat håll tillbringar ett visst antal nätter i lägenheten.³⁹ Flera fastighetsägare menar att ändringen lett till att antalet inneboende har ökat betydligt eller att det blivit vanligt att hyresgäster hävdar att de inte hyr ut i andra hand utan att det är ett inneboendeförhållande.

Mellan första- och andrahandshyresgäster gäller i stort sett samma regler som i första ledet med den skillnaden att andrahandshyresgästen i normala fall saknar besittningsskydd, 45 § hyreslagen.⁴⁰ Om hyresförhållandet varar längre än två år får andrahandshyresgästen besittningsskydd men ett svagare sådant. Det gäller nämligen i förhållande till förstahandshyresgästen. En andrahandshyresgäst utan besittningsskydd som blir uppsagd saknar därför möjlighet att få uppsägningen prövad av hyresnämnden.

En andrahandshyresgäst som tvingats betala en hyra som inte är skälig kan däremot ansöka hos hyresnämnden om att förstahandshyresgästen ska betala tillbaka det hen har tagit emot utöver skäligt belopp.⁴¹ Påslag för möbler, bredband och annat som ingår får dock göras som ovan nämnts. En andrahandshyresgäst behöver inte heller stå för förstahandshyresgästens eventuella administrativa kostnader.⁴² Svea hovrätt har i ett mål om återbetalning av för mycket betald hyra ansett att en administrativ avgift som förstahandshyresgästen betalade för en förmedlingstjänst inte var en bruksvärdeshöjande nyttighet. Förstahandshyresgästen hade inte rätt att göra påslag för avgiften utan skulle återbetala den.⁴³ Förstahandshyresgästen i ett annat mål hävdade att denne och andrahandshyresgästen skulle dela på den administrativa avgiften för en förmedlingstjänst. Hovrätten gjorde samma bedömning som i avgörandet ovan, nämligen att avgiften för en förmedlingstjänst är en administrativ kostnad för förstahandshyresgästen och inte en bruksvärdeshöjande nyttighet för andrahandshyresgästen.⁴⁴ I bägge

³⁸ A. prop. s. 43.

³⁹ Se SOU 2017:86 *Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning*, avsnitt 5.2.2 och däri refererade rättsfall.

⁴⁰ Se dock nedan under Blockhyra.

⁴¹ 55 f § hyreslagen.

⁴² Prop. 2018/19:107, s. 46.

⁴³ Svea hovrätt, mål ÖH 401-22.

⁴⁴ Svea hovrätt, mål ÖH 12111-20.

fallen skulle förstahandshyresgästen återbetala för mycket erhållen hyra inklusive förmedlingsavgiften.⁴⁵

Återbetalning kan även komma i fråga när hyresgästen upplåter en del av lägenheten till en inneboende till en för hög hyra. För inneboende gäller att hyran ska vara en proportionerlig andel av bruksvärdeshyran som förstahandshyresgästen betalar med eventuella tillägg för möbler om maximalt 15 procent och därutöver tillägg för andra nyttigheter med högst den kostnad som den inneboendes hyresvärd har för dem. Överstigande del kan den inneboende alltså få tillbaka.

Det är möjligt att kräva återbetalning för två år före dagen för ansökan till hyresnämnden. Tidigare gällde ett år tillbaka. Ändringen genomfördes 2019. Ansökan måste ha kommit in till hyresnämnden inom tre månader från det att hyresgästen lämnade lägenheten.

Antalet avgöranden som rör återbetalning av hyra för åren 2017 till 2022 framgår av tabellen 3.2 nedan. Av tabellen framgår att antalet ärenden har ökat väsentlig den undersökta perioden. Beloppen varierar stort. Svea hovrätt avgjorde ett antal ärenden våren/sommaren 2022 och i de avgöranden som andrahandshyresgästen nådde framgång har beloppen legat på mellan 18 000 kronor och 48 744 kronor plus ränta.⁴⁶ Beloppen varierar men kan uppgå till mycket stora belopp som exempelvis 277 000 kronor.⁴⁷ Se också kapitel 4.

⁴⁵ Huruvida förmedlingsavgiften står i strid med 65 a § hyreslagen prövas inte i en sådan process.

⁴⁶ Se till exempel Hyresnämnden i Stockholm beslut den 24 augusti 2022 i ärende 11183-21.

⁴⁷ Svea hovrätt, mål ÖH 15069-21.

Tabell 3.2 Återbetalning, hyra enligt 55 f § hyreslagen

Antal avgjorda ärenden

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Hyresnämnden Göteborg	46	69	79	81	47	67
Hyresnämnden Jönköping	4	5	5	7	1	4
Hyresnämnden Linköping	7	6	8	5	8	6
Hyresnämnden Malmö	19	27	39	25	10	21
Hyresnämnden Stockholm	95	143	167	234	246	235
Hyresnämnden Sundsvall	0	4	3	2	1	–
Hyresnämnden Umeå	15	2	6	10	6	5
Hyresnämnden Västerås	14	32	18	15	12	24
Totalt	200	288	325	379	331	362

Källa: Domstolsverket

3.1.4 Skillnader och likheter mellan bostadslägenhet och lokal

Det finns regler som är lika mellan de två upplåtelseformerna lokal- och bostadshyra och flera som skiljer sig åt. Skyddet för bostadshyresgäster är exempelvis starkare än för lokalhyresgäster. Bostadshyresgäster har som huvudregel direkt besittningsskydd, en rätt att bo kvar även när hyresvärden sagt upp avtalet medan lokalhyresgäster har indirekt besittningsskydd, ingen rätt att bli kvar i lokalen efter en uppsägning av hyresvärden utan en rätt till skadestånd i vissa fall, se mer nedan. För bostadslägenheter gäller bruksvärdeshyra, skälig hyra. För lokaler gäller också skälig hyra men som bygger på andra parametrar. Hyran ska dock både för bostäder och lokaler som huvudregel vara till beloppet bestämd.⁴⁸ För lokaler finns det möjligheter att avtala om att hyran ska utgå med ett belopp som står i visst förhållande till hyresgästens rörelseintäkter, det vill säga omsättningshyra. Det finns också möjligheter att låta hyran följa ett

⁴⁸ 19 § första stycket hyreslagen.

index eller använda någon annan grund för beräkningen om hyres-tiden är minst tre år.⁴⁹

Uppsägningsmöjligheterna och -tiderna skiljer sig också åt. En bostadshyresgäst kan alltid säga upp sitt avtal utan att ange något skäl med en uppsägningstid som oftast är tre månader.⁵⁰ Lokalhyresgäster saknar däremot en sådan allmän uppsägningsrätt som bostadshyresgäster har.⁵¹ Lokalhyresavtal gäller som huvudregel för bestämd avtalstid och under den tiden är bägge parter bundna av avtalet och kan inte få det att upphöra, såvida de inte är överens om det.

Det finns också möjligheter att avtala om ett annat skick för lokaler än vad som gäller för bostadslägenheter. Enligt 9 § hyreslagen ska hyresvärden, om inte bättre skick har avtalats, leverera lägenheten i sådant skick att den är fullt brukbar för det avsedda ändamålet. Är det en bostadslägenhet gäller då att den ska kunna användas som en bostad fullt ut.⁵² En lokal kan hyras ut i befintligt skick men det kan inte bostadslägenheter.

Det är hyresvärden som ansvarar för underhållet av bostadslägenheter, 15 § hyreslagen. Beträffande lokaler är det möjligt att komma överens om att lokalhyresgästen ska ansvara för stora delar av underhållet, vilket är mycket vanligt.

Att använda en lägenhet för något annat ändamål än det avsedda exempelvis att bo i en lokal eller att bedriva verksamhet i en bostad står i regel i strid med hyresavtalet men också med andra regler om exempelvis brandskydd, ventilation och detaljplan.

3.1.5 Uthyrning av bostadsrätt

Även en bostadsrättsinnehavare behöver tillstånd för att hyra ut sin bostadsrättslägenhet. I detta fall är det styrelsen i föreningen som innehavaren ansöker om tillstånd hos.⁵³ Om styrelsen inte lämnar tillstånd kan hyresnämnden pröva om tillstånd ska ges.⁵⁴ Tillstånd ska lämnas, om bostadsrättsinnehavaren har skäl för upplåtelsen och föreningen inte har någon befogad anledning att vägra samtycke.

⁴⁹ 19 § tredje stycket hyreslagen.

⁵⁰ 5 § första stycket 1 hyreslagen.

⁵¹ Huvudregeln är uppsägning för villkorsändring.

⁵² Gäller förhandlingsklausul för lägenheten kan dock sämre skick avtalas, till exempel i form av längre underhållsperioder i syfte att hålla nere hyran, se andra stycket punkten 2 i nämnda bestämmelse. Även bättre skick är möjligt att avtala om.

⁵³ 7 kap. 10 § (1911:978) bostadsrättslagen.

⁵⁴ 7 kap. 11 § bostadsrättslagen.

Kraven är således lägre enligt bostadsrättslagen än vad som gäller för att hyra ut en hyresrätt i andra hand. Tillstånd till uthyrningen ska begränsas i tid och tillståndet kan också förenas med villkor. Vissa bostadsrättsföreningar tillåter att juridiska personer äger en andel i föreningen men vissa gör det inte. För delägare som är juridiska personer krävs inte några skäl för upplåtelsen eftersom en juridisk person inte kan bo i en lägenhet.⁵⁵ Men en bostadsrättsförening kan vägra om det finns befogad anledning till det, till exempel om den som bor i lägenheten inte sköter sig.

Lagen (2012:978) om uthyrning av egen bostad, privatuthyrningslagen, kompletterar bestämmelserna i hyreslagen. Lagen gäller när enskilda hyr ut en bostadslägenhet som inte är en hyresrätt, till exempel en ägarlägenhet, en villa eller en bostadsrätt. I privatuthyrningslagen anges att hyran som kan tas ut kan vara högre än den som gäller enligt hyreslagens bestämmelser om skälig hyra (bruksvärdet).⁵⁶ Hyresnivån enligt privatuthyrningslagen beräknas som kapitalkostnaden och driftskostnaden tillsammans. Med driftskostnaden avses de faktiska kostnaderna.⁵⁷ Kapitalkostnaden beräknas som en skälig avkastningsränta på bostadens marknadsvärde. Om parterna inte är överens om hyran kan hyresnämnden pröva den. Hyresnämnden utgår från driftskostnaden och kapitalkostnaden men kan inte fastställa en högre hyra än vad som följer av hyresavtalet.

Avtalstiden kan vara såväl bestämd som obestämd.⁵⁸ Är avtalet på obestämd tid ska det sägas upp för att upphöra. Även uppsägnings-tiderna regleras i privatuthyrningslagen. Enligt privatuthyrningslagen saknas rätt till förlängning av hyresavtalet om inte parterna avtalar om annat.⁵⁹

Det bör noteras att privatuthyrningslagen endast gäller för uthyrning av en lägenhet.⁶⁰ Om två eller fler lägenheter hyrs ut av samma person omfattas inte uthyrningen av lagen. Lagen gäller inte för uthyrning i näringsverksamhet utan alltså endast när privatpersoner hyr ut. Om det är en juridisk person som hyr ut en bostadsrättslägenhet i

⁵⁵ Svea hovrätt, mål ÖH 8031-22 vari en bostadsrättsförening önskade neka ett aktiebolag att dels hyra ut i andra hand över huvud taget, dels att den uttagna hyran var för hög. Svea hovrätt ansåg dock inte att det fanns någon anledning att neka upplåtelsen i andra hand. Om hyran var skälig kunde inte prövas inom ramen för målet.

⁵⁶ Ett förtydligande i 19 § andra stycket hyreslagen som infördes samtidigt anger att hyra för bostadsrätter som hyrs ut i andra hand får knytas till årsavgiften som upplåtaren betalar.

⁵⁷ Svea hovrätt, mål RH 2017:34.

⁵⁸ 3 § privatuthyrningslagen.

⁵⁹ 3 § tredje stycket privatuthyrningslagen.

⁶⁰ 1 § privatuthyrningslagen.

andra hand, eller tredje hand, gäller hyreslagens regler om bland annat skälig hyra i förhållande till andrahandshyresgästen. Se beträffande dessa skillnader tabell 3.3 nedan.

Den 1 januari 2022 infördes några justeringar av privatuthyrningslagen. Förändringarna består i att bestämmelserna om hyra har kompletterats med möjligheten att basera hyran på bruksvärdet samt att andrahandshyresgästen inte har rätt till ett nytt kontrakt när lägenheten har förstörts.⁶¹ En utredning har fått i uppdrag att se över privatuthyrningslagen i syfte att göra reglerna tydligare, mer förutsebara och enklare att tillämpa.⁶² Utredningen ska också föreslå utökade möjligheter att hyra ut en bostadsrättslägenhet i andra hand. I direktiven anges att det råder viss osäkerhet om vilka lägenheter som lagen omfattar samt att det är begränsande att den endast gäller för en lägenhet i taget. Reglerna om hyressättning uppges också svåra att tillämpa. Utredningen ska redovisa sina förslag senast den 3 mars 2025.

Tabell 3.3 Uthyrning av bostadsrätt

Privatuthyrning jämfört med uthyrning via företag

	Hyran	Besittningsskydd	Avstående
Bostadsrättshavaren hyr ut direkt till privatperson – 1 led	Privatuthyrningslagen	Saknas	Krävs ej tillstånd från hyresnämnden
Bostadsrättsinnehavaren hyr ut via ett företag till en privatperson – 2 led	Privatuthyrningslagen led 1 och hyreslagens regler om bruksvärde ⁶³ led 2	Saknas om kortare tid än två års hyrestid	Tillstånd krävs

3.1.6 Uthyrning av ägarlägenhet

En ägarlägenhet finns i en tredimensionell fastighet, en ägarlägenhetsfastighet.⁶⁴ En ägare av en ägarlägenhet har lagfart på sin lägenhet och förfogar över den på ungefär samma sätt som andra fastighetsägare gör. Det innebär att en ägarlägenhet kan hyras ut och överlåtas utan några begränsningar. När lägenheten hyrs ut till någon för stadigvarande boende gäller reglerna i privatuthyrningslagen om det inte är fråga om näringsverksamhet. Vilken hyra som kan tas ut regleras också i privat-

⁶¹ Prop. 2020/21:201, bet 2021/22CU2, rskr 2021/22:42.

⁶² Dir. 2023:92. *Enklare privatuthyrning och ändring av presumtionshyror.*

⁶³ Se dock avsnitt 3.1.2 om skälig hyra, avtalsfriheten och prövningen.

⁶⁴ 1 kap. 1 a § punkt 3 jordabalken.

uthyrningslagen. Det bör noteras att den lagen gäller för uthyrning utanför näringsverksamhet och endast för en upplåtelse.⁶⁵ Se också de nyligen genomförda ändringarna i privatuthyrningslagen i föregående stycke.

Om privatuthyrningslagen är tillämplig saknas rätt till förlängning av hyresavtalet om inte parterna avtalar om annat.⁶⁶

Enligt SCB fanns det 3 354 ägarlägenheter 2022.⁶⁷ Antalet är således begränsat men har stigit sedan 2020 då det fanns 2 112.

3.1.7 Bytesrätten

En hyresgäst som vill byta sin bostadslägenhet mot en annan ska ha hyresvärdens godkännande.⁶⁸ Om hyresvärden inte godkänner ett byte kan hyresgästen begära att hyresnämnden prövar om bytet ska få göras.⁶⁹ Enligt hyreslagen lämnas tillstånd om två förutsättningar är uppfyllda: om hyresgästen har beaktansvärda skäl för bytet och om det kan äga rum utan påtaglig olägenhet för hyresvärden. Det är hyresgästen som ska styrka, det vill säga bevisa, att det finns omständigheter som gör att det finns tillräckliga skäl för bytet.⁷⁰ Beaktansvärda skäl är till exempel ändrade familjeförhållanden, väsentligt ändrade ekonomiska förutsättningar, byte av arbetsort eller studier. Begreppet påtaglig olägenhet innebär att den nya hyresgästen som flyttar in i lägenheten ska kunna godtas av hyresvärden, det vill säga betala hyran, vårda lägenheten och iaktta ordning och gott skick i fastigheten. Hyresvärden som får in en ansökan om byte prövar således sin egen hyresgästs beaktansvärda skäl och om den nya hyresgästen uppfyller de krav som hyresvärden ställer för att hyra ut en bostadslägenhet.

Rätten att byta sin lägenhet mot en annan är en del av besittningsskyddet.⁷¹ Det innebär också att andrahandshyresgäster inte har rätt att byta sin bostadslägenhet. Vidare gäller bytesrätten endast på orter där det råder bostadsbrist.⁷² Finns det möjligheter att få en lägenhet utan byte saknas beaktansvärda skäl. Är det fråga om ett

⁶⁵ 1 § privatuthyrningslagen.

⁶⁶ 3 § tredje stycket privatuthyrningslagen.

⁶⁷ Sveriges offentliga statistik, uppdaterad 2022-12-15.

⁶⁸ 32 § hyreslagen,

⁶⁹ 35 § hyreslagen.

⁷⁰ Se bland annat Svea hovrätt, mål ÖH 13260-19.

⁷¹ Prop. 1968:91, s. 192.

⁷² SOU 1966:14, s. 359.

kedjebyte, det vill säga om flera lägenheter ingår, så måste det råda bostadsbrist på varje ort.

Om hyresgästen utan att ha samtycke från hyresvärden eller tillstånd från hyresnämnden ändå överlåter hyresrätten till någon annan är hyresrätten förverkad. Hyresvärden kan då välja att säga upp hyresavtalet omedelbart eller med uppsägningstid.⁷³ I oktober 2019 togs skyldigheten bort för hyresvärden att innan uppsägningen ge hyresgästen möjlighet att rätta sig. Det var tidigare ett krav för att det skulle vara möjligt att säga upp i förtid. Hyresgästen kan inte heller längre undvika uppsägningen genom att låta bytet gå tillbaka eller ansöka om tillstånd hos hyresnämnden i efterhand. Den otillåtna handlingen är redan genomförd och det saknar betydelse om hyresgästen och bytesparten inte flyttat in i de nya lägenheterna.

Sedan den 1 oktober 2019 gäller att hyresgästerna måste ha bott i sina respektive lägenheter minst ett år för att få byta. Om personerna bott kortare tid krävs mycket starka skäl, synnerliga skäl. Samtidigt framgår det numer att tillstånd till ett byte inte ska lämnas om det finns anledning att anta att någon som är delaktig i att bytet kommer till stånd begärt, avtalat om eller tagit emot särskild ersättning. Det är hyresvärden som ska bevisa sådan ersättning. Även om beviskravet är lågt har det visat sig svårt att uppnå och det finns få avgöranden.⁷⁴ Om det skulle visa sig i efterhand att det förekommit betalning kan hyresvärden säga upp hyresavtalet.⁷⁵ Sedan oktober 2019 går det inte längre att byta en hyresrätt mot en bostadsrättslägenhet eller villa.

Det är inte ovanligt med kedjor av byten där det kan ingå flera lägenheter. Om bytet sker i en kedja med flera bostäder förutsätts att samtliga bostäder i kedjan är hyresrätter.

Sedan oktober 2019 kan hyresnämnden tillåta att ett beslut överklagas till Svea hovrätt om det är av vikt för rättstillämpningen.⁷⁶

Det förekommer en del fusk vid lägenhetsbyten.⁷⁷ Det har bland annat rört sig om byte med lägenheter som inte finns eller som ingen bott i, personer som skiljer sig ”på papperet” men inte i verkligheten, personer som lämnat felaktiga uppgifter och personer som köpt en

⁷³ 42 § punkter 3 respektive 46 § punkten 1 och/eller 2 hyreslagen.

⁷⁴ Hyresnämnden i Stockholm 1033-21, byteslägenheten låg i en fastighet som nyligen köps av en bostadsrättsförening.

⁷⁵ Se till exempel H 977-22, hyresnämndsmål.

⁷⁶ 70 § tredje stycket hyreslagen.

⁷⁷ Se för en tydlig redogörelse SOU 2017:86 *Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning*, avsnitt 3.3.4.

bostadsrätt och inte tänkt flytta in i byteslägenheten.⁷⁸ Det har också förekommit att fastighetsägare har upprättat hyresavtal, trots att det inte funnits något hyresförhållande, för att underlätta ett skenbyte. Svarta pengar har varit inblandade. Fastighetsägarnas ansvarsnämnder har sett mycket allvarligt på dylika förfaranden. Medlemmar har blivit uteslutna i flera fall av sådana orsaker.⁷⁹ Konsekvensen av ett byte som bygger på felaktiga omständigheter är att hyresavtalet är ogiltigt.⁸⁰

3.1.8 Särskild ersättning och förmedling av hyresrätter – hyresrättsliga brott

Det är brottsligt redan att begära betalning för ett hyreskontrakt, det gäller även om den blivande hyresgästen inte lämnat någon ersättning.⁸¹ Det är också brottsligt att ta emot ersättning. För det så kallade normalbrottet är straffet fängelse i högst två år. Om brottet anses mindre allvarligt, om den begärda ersättningen inte är så hög eller det är fråga om något enstaka fall är straffet böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet är grovt, det vill säga allvarligt, är straffet fängelse i högst sex månader och som längst fyra år. Grovt är brottet om beloppet som begärts eller betalats varit högt, om brottet har utgjort ett led i yrkesmässig verksamhet eller i större omfattning, om gärningsmannen till exempel förfalskat en handling, begått mened eller lämnat osann uppgift inför myndighet.⁸² Om gärningsmannen har använt sin ställning som ägare eller förvaltare av en fastighet anses det också vara allvarligt. Straffen höjdes den 1 oktober 2019 och det har lett till att det är möjligt att använda processuella tvångsmedel som att exempelvis gripa, häkta eller visitera personer och att brott av normalgraden kan leda till anhållande. Samtidigt förlängdes preskriptionstiden för brottet, det vill säga hur lång tid som ett brott kan göras gällande efter att det utförts. För brott av normalgraden är fristen fem år och för grova brott 10 år.⁸³

⁷⁸ Till exempel Svea hovrätt, mål nr ÖH 3131-17 och Hyresnämnden i Stockholm H 977-22, se också avsnitt 4.6.3 nedan samt Svea hovrätt, mål ÖH 3137-17, ÖH 2761-19 med flera.

⁷⁹ Fastighetsägarna (2015). *Etik och god sed för fastighetsägare*.

⁸⁰ Se till exempel NJA 2022 s. 82.

⁸¹ 65 § hyreslagen.

⁸² Se 14 och 15 kap. brottsbalken.

⁸³ 35 kap. 1 § brottsbalken.

Stockholms tingsrätt har relativt nyligen dömt en person till fängelse i ett år och fem månader för brott mot jordabalken, grovt brott, och ytterligare en person till ett år och sju månaders fängelse samt näringsförbud, även här grovt brott. Enligt tingsrätten var det fråga om yrkesmässig svarthandel med hyreslägenheter som de åtalade bedrivit tillsammans. Det var också fråga om betydande belopp som betalats som ersättning för hyreslägenheterna. Personen som fick det längsta straffet ansågs ha tagit emot ersättning för förmedling av bostad 16 gånger och den andra personen vid 12 tillfällen.⁸⁴ De dömdes även att återbetala de summor de tagit emot vilka uppgick till betydande belopp. Beloppen som skulle betalas tillbaka uppgick till mellan 2 000 000 kronor och 100 000 kronor. De här svarta affärerna har lett till ett flertal uppsägningar och ärenden hos hyresnämnderna samt till näringsförbud för de dömda personerna.⁸⁵

Det är numera också brottsligt att lämna särskild ersättning för att hyra eller förvärva en bostadslägenhet.⁸⁶ För detta brott krävs det att betalningen har genomförts för att det ska vara brottsligt. Brott av normalgraden innebär böter eller fängelse i högst två år och för ringa fall ska det inte dömas till något straff. Är brottet grovt gäller fängelse i lägst sex månader och högst fyra år, det vill säga lika som gäller på säljarsidan. Vid bedömningen av hur allvarligt brottet är ska beloppets storlek, om gärningsmannen till exempel förfalskat en handling, begått mened eller lämnat osann uppgift inför myndighet vara avgörande, det vill säga samma försvårande omständigheter som ovan. Ett avtalsvillkor om att betala särskild ersättning är ogiltigt. Den som har tagit emot en särskild ersättning är skyldig att lämna tillbaka det han eller hon har tagit emot.

Utöver att det är fråga om ett brott med fängelse i straffskalan är också en hyresrätt förverkad, det vill säga hyresavtalet upphör utan uppsägningstid om hyresgästen betalar eller tar emot en särskild ersättning. En hyresrätt ska också vara förverkad om hyresgästen begär betalning för hyresrätten. Här gäller dock en särskild tidsfrist. Ska uppsägningen stå sig måste hyresvärden säga upp avtalet inom sex månader från det att han eller hon fick vetskap om att hyresgästen betalat, tagit emot eller begärt en särskild ersättning, som allra senast fem år efter att hyresgästen genomfört handlingen.

⁸⁴ TR B 6971-20 den 12 maj 2020.

⁸⁵ Exempelvis H 977-22, hyresnämndsmål.

⁸⁶ 65 b § hyreslagen.

Förbudet i 65 § hyreslagen gäller alla typer av villkor som innebär att en blivande hyresgäst betalar något annat än hyran för lägenheten.⁸⁷ Det finns få domstolsavgöranden som rör bestämmelsen. Det handlar om cirka en lagföring per år.⁸⁸ Det är både svårt att upptäcka brotten och att utreda dem. Den som tagit emot en otillåten ersättning riskerar att få betala tillbaka beloppet och att dömas för brott. Personen som betalt ersättningen riskerar också att dömas för brott samt att förlora sin hyresrätt. Förhoppningen är att de höjda straffen verkar avskräckande så att människor inte agerar i strid med reglerna. Ett annat syfte är att de som ändå genomför brott faller för ansvar.

Ett till förbud finns i hyreslagen. Det är förbjudet att begära, träffa avtal om eller ta emot ersättning av hyressökande för förmedling av bostadslägenheter. Uthyrning för fritidsändamål omfattas inte av förbudet. Vid yrkesmässig bostadsförmedling är det möjligt att ta ut högst 3 000 kronor för förmedling av en omöblerad eller möblerad lägenhet i ett en- eller flerfamiljshus och 1 000 kronor för ett möblerat eller omöblerat rum under förutsättning att förmedlingen leder till att ett avtal tecknas.⁸⁹ Det krävs att personen är registrerad som hyresförmedlare, se vidare avsnitt 4.4.1. Regeringen tillsatte under sommaren 2023 en utredning som bland annat ska se över de belopp som en hyresförmedlare kan ta ut.⁹⁰

För kommunala bostadsförmedlingar gäller särskilda bestämmelser.⁹¹ Sådana förmedlingar får ta ut samma förmedlingsersättning som ovan samt även ta ut en årlig avgift för rätten att stå i kö. Kommunen bestämmer hur hög avgiften ska vara och hur den ska tas ut.

Den som bryter mot förbudet mot hyresförmedling i 65 a § hyreslagen döms till fängelse i högst två år. Om brottet är ringa, döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet grovt är straffskalan fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska man ta hänsyn till om det har handlat om stora belopp eller om det har varit yrkesmässig verksamhet, i större omfattning eller om gärningsmannen har använt någon typ av dokument som det är straffbart att använda enligt 14 eller 15 kap. brottsbalken eller om gärningsmannen har lämnat osann uppgift inför myn-

⁸⁷ Att ställa säkerhet i form av deposition, pant eller borgen är dock inte att begära ersättning, se 19 § hyreslagen.

⁸⁸ Prop. 2018/19:107, s. 21.

⁸⁹ 1 § förordning (1978:313, omtryck 1994:409) om taxa för yrkesmässig bostadsförmedling.

⁹⁰ Dir. 2023:92, förslagen i denna del ska redovisas senast den 3 mars 2023.

⁹¹ Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar.

dighet. Den som har tagit emot en otillåten ersättning är skyldig att betala tillbaka den.

3.1.9 Blockhyra

Hyresavtal omfattar normalt endast en lägenhet. Genom blockhyresreglerna ges möjlighet att avtala om minst tre bostadslägenheter på ett och samma avtal för att hyresgästen sedan ska hyra ut dem i andra hand. Det kallas blockhyra eller att hyra ut på block. Bakgrunden till bestämmelsen när den infördes var att det ansågs finnas ett behov av att i vissa fall göra en del avsteg från de tvingande reglerna om bostadshyra, framför allt de om underhåll, i de fall omsättningen av hyresgäster är större än normalt. Avtal med flera lägenheter på ett avtal hade förekommit länge men reglerades först 1985.⁹²

Lägenheterna behöver inte finnas i samma fastighet men måste ha samma fastighetsägare. Förstahandshyresgästen kommer alltså också att vara hyresvärd i förhållande till andrahandshyresgästen. I fortsättningen kommer förstahandshyresgästen kallas för blockhyresgäst.

För att få göra avsteg från reglerna som gäller för bostadshyra ska det finnas ett seriöst (legitimt) behov av blockuthyrning. Utöver kravet på minst tre lägenheter och ett seriöst syfte gäller följande för innehållet i blockhyresavtalet:

1. Villkoren får inte strida mot hyreslagens bestämmelser om lokaler.
2. Villkoren får inte strida mot reglerna om förlängning av hyresavtal för bostäder, det vill säga rätten till en förlängning av hyresförhållandet som en bostadshyresgäst har enligt 46 § hyreslagen.
3. Villkoren får inte strida mot reglerna som gäller för fastställande av hyresvillkoren i samband med förlängning av blockhyresavtalet om parterna är oense.
4. Villkoren som inte följer de för bostadshyra ska godkännas av hyresnämnden.

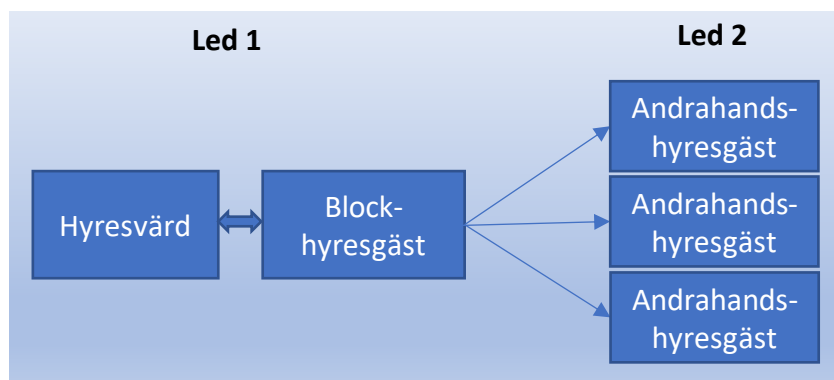
Om staten, en kommun, en region eller ett kommunalförbund är hyresvärd behövs inte godkännande. Är en kommun, en region eller ett kommunalförbund blockhyresgäst behövs dock godkännande.

⁹² Prop. 1983/84:137 med förslag till ändringar i hyreslagstiftningen. Tidigare gällde minst tio lägenheter.

Om till exempel ett allmännyttigt kommunalt bostadsbolag hyr ut bostäder till kommunens socialtjänst krävs alltså tillstånd. Görs inga avsteg från reglerna för bostadshyra behövs inget godkännande.

Vid läsningen av avsnittet är det viktigt att hålla isär om något rör förhållandet mellan hyresvärden och blockhyresgästen, det vill säga led 1, eller om det rör blockhyresgästen och andrahandshyresgästerna, led 2. Undantagsreglerna samt dispens för blockhyra gäller endast i led 1. Följande bild kan illustrera blockhyra.

Figur 3.1 Blockhyra



Som kommer att framgå av texten nedan är det inte ovanligt med fler led än två som bilden ovan visar. Andrahandshyresgästen kan också vara ett företag som sedan hyr ut till de som ska bo i lägenheterna. Ytterligare led kan förekomma, det vill säga att även tredjehandshyresgästen är ett företag. För dess ytterligare led gäller reglerna om bostadshyra i hyreslagen. I avsnitt 4.5 finns utredningens kartläggning av blockhyresavtal.

Behovet av blockuthyrning

Att det måste finnas ett behov, ett legitimt eller ett seriöst behov av blockuthyrning framgår inte direkt av lagtexten. I förarbetena till bestämmelsen framgår dock att när hyresnämnden prövar villkoren ska hyresnämnden pröva om det finns ett seriöst behov.⁹³ I en skrift

⁹³ Prop. 1983/84:137, s. 112.

som publicerades redan 2001 har det ifrågasatts om det är lämpligt att lagstifta genom förarbeten på detta sätt.⁹⁴

Förarbetena till blockhyresreglerna är emellertid knapphändiga om vad som kan anses vara ett seriöst behov. De exempel som gavs när reglerna infördes var en läroanstalts behov av studentbostäder och en arbetsgivares behov av personalbostäder. När reglerna sedan justerades något nämndes fler fall då blockhyra får användas: upplåtelser som riktas till särskilda kategorier av hyresgäster som äldre, psykiskt sjuka och missbrukare.⁹⁵ Därutöver saknas det ledning av vad ett seriöst behov kan vara.

Orsaken till att hyresnämnden ska pröva behovet är att förebygga missbruk av blockuthyrning.⁹⁶ Fastighetsägare ska till exempel inte kunna hyra ut bostadslägenheter till närstående genom blockhyresavtal i syfte att komma runt hyreslagens tvingande regler. När reglerna om blockhyra infördes i hyreslagen infördes andra regler som syftar till att komma åt sådana bulvanförhållanden, se mer i nästa avsnitt.

I skriften som publicerades 2001 fördes det fram att det finns risk för att blockförhyrning skulle kunna utnyttjas på ett oseriöst sätt av mellanhänder.⁹⁷ Som exempel på vad som kan vara oseriöst nämns i skriften företag som blockförhyr lägenheter för andra företags räkning, det vill säga andrahandshyresgästen är inte en bostadshyresgäst utan ett företag som i sin tur hyr ut lägenheten till någon som ska bo i den. I samma skrift angavs att om sådan uthyrning tilläts skulle det kunna uppstå oseriösa former av lägenhetshotell med undermåliga bostadslägenheter.

Den 1 juli 2019 infördes möjligheten att överklaga hyresnämndens beslut om blockuthyrning.⁹⁸ Ändringen var en del i arbetet med att skapa en modernare och mer ändamålsenlig prövning av hyres- och arrendeärenden. Lagstiftarens förväntning var att möjligheten att överklaga skulle innebära att högre instans fattade beslut till ledning för hyresnämnderna, det vill säga prejudikat, och en förhoppning om färre tvister samt att hyresnämndernas handläggning blev effektivare.

⁹⁴ Ljungkvist, T. (2001). *Blockuthyrning – En möjlighet för hyresrätten*, Stockholms Fastighetsägareförening, s. 21.

⁹⁵ Prop. 2001/02:41, s. 36.

⁹⁶ Prop. 1983/84:137, s. 111 f.

⁹⁷ A.a. Ljungkvist, s. 21 och 32.

⁹⁸ Prop. 2018/19:66. *En modernare och mer ändamålsenlig prövning av hyres- och arrendeärenden*, s. 51.

Svea hovrätt fattade under vårvintern 2022 tre avslagsbeslut. Samtliga rörde dispensansökningar för blockhyresavtal som Hyresnämnden i Stockholm hade avslagit. Hovrätten konstaterar i sina beslut att förarbetena ger liten ledning till hur bedömningen av vad som är ett seriöst behov ska gå till. Exempelen som nämns talar för att blockuthyrning främst ska användas när en förstahandshyresgäst (blockhyresgäst) *inom sin egen verksamhet* har behov av att tillhandahålla bostäder till *en tydligt avgränsad krets av personer* enligt hovrätten. Det är framför allt lagändringen som skedde 2002 vari de exempel med äldre, psykiskt sjuka och missbrukare nämns, som leder fram till det.

De två första besluten som Svea hovrätt fattade rör uthyrning i flera led. Blockhyresgästen skulle i det ena fallet hyra ut lägenheterna till företag som i sin tur skulle upplåta lägenheterna till personer i behov av evakueringslägenheter. De som i slutändan skulle bo i lägenheterna skulle således bo i tredje hand. Det andra avtalet avsåg uthyrning till mindre och medelstora företag som är i behov av lägenheter för sin personal, det vill säga blockhyresgästen var även här en mellanhand.⁹⁹ Det tredje avtalet angav att syftet med blockförhyrningen var att förstahandshyresgästen (blockhyresgästen) skulle tillhandahålla en boendetjänst för sina medlemmar som ofta är personer från andra länder (forskare).¹⁰⁰

De två första föll på att blockhyresgästen inte ansågs ha något behov inom sin egen verksamhet av att använda blockhyra. Blockhyresgästernas behov menade Svea hovrätt endast utgjordes av ett rent uthyrningsintresse. Parterna i avtalen menade bland annat att de flesta fastighetsägare normalt sett inte är intresserade av tillfälliga uthyrningar eftersom det innebär ökad administration och att lägenheterna slits mer än normalt. Behovet av tillfälliga uthyrningar faller därmed normalt utanför den ordinarie bostadsmarknaden menade de. Enligt parterna är det inte ovanligt att blockuthyrning sker genom mellanmän, exempelvis bostadsförmedlare som sköter kontakter och administration. Svea hovrätt kunde inte finna något stöd för att blockhyresreglerna skulle få användas på detta sätt.

Svea hovrätt ansåg inte att det tredje avtalet avsåg en tydligt avgränsad krets av personer inom den egna verksamheten. De som skulle bo i lägenheterna var enligt hovrätten en mer eller mindre

⁹⁹ Svea hovrätt, mål ÖH 9178-21 och ÖH 10481-21 båda beslutade den 28 mars 2022.

¹⁰⁰ Svea hovrätt, mål ÖH 14080-21.

obestämd krets av personer som kunde arbeta på olika håll. Även i detta fall ansåg hovrätten att blockhyresgästen endast hade ett uthyrningsintresse. Enligt Svea hovrätt skulle blockhyresavtalen i alla tre ärendena leda till att besittningsskyddet urholkades för de boende, se mer nedan. Det saknas enligt hovrätten utrymme för att utvidga användning av blockhyra till sådana situationer. Hovrätten påpekar att om lagstiftaren anser att dessa uthyrningar ska omfattas, så krävs det lagändring.

Den 15 februari 2023 fattade Hyresnämnden i Stockholm beslut om att godkänna en ansökan om dispens för ett blockhyresavtal som rörde så kallade delningsbostäder till yngre.¹⁰¹ Hyresnämnden ansåg inte att verksamheten innebar något missbruk som skulle sätta hyresgästerna i en sämre situation och att syftet var seriöst. Eftersom hyresnämnden godkände ansökan har blockhyresavtalet inte varit föremål för prövning i Svea hovrätt.

Villkoren i blockhyresavtal (förbehåll)

Det är möjligt att avtala om andra villkor i ett blockhyresavtal än de som normalt gäller för bostadshyra. De villkor som innebär avsteg från bostadshyra ska godkännas av hyresnämnden. Villkoren i blockhyresavtalet får inte strida mot de som gäller för lokalhyra. Övriga villkor följer de som gäller bostadshyra. Om ett blockhyresavtal förändras, exempelvis genom tillägg av fler lägenheter måste tillägget godkännas av hyresnämnden.

Parterna får enligt lagtexten inte göra avsteg från reglerna som gäller för förlängning av avtalet. Det innebär att blockhyresgästen i led 1 har direkt besittningsskydd.¹⁰² I förarbetena förs fram att andrahandshyresgästens rättsställning skulle påverkas negativt om det vore möjligt att avtala bort det direkta besittningsskyddet mellan hyresvärden och blockhyresgästen.¹⁰³ Det är dock möjligt att skriva bort besittningsskyddet i vanliga bostadshyresavtal om formalia följs.¹⁰⁴ Något hinder för parterna i ett blockhyresavtal att skriva bort besittnings-

¹⁰¹ H 14436-22, hyresnämndsmål. Beslutet fattades efter sammanträde vilket är ovanligt för den typen av beslut.

¹⁰² Se också Holmqvist med flera (2022), s. 43.

¹⁰³ Prop. 1983/84:137, s. 111.

¹⁰⁴ 45 a § hyreslagen.

skyddet finns då inte trots skrivningarna i förarbetena.¹⁰⁵ Vad som krävs är godkännande från hyresnämnden för att ett avstående från besittningsskydd ska vara giltigt. Skälet för avståenden i blockhyresavtalen brukar vara att om hyresvärden behöver lägenheten i sin egen verksamhet ska blockhyresgästen inte ha rätt till förlängning. I övriga fall har alltså blockhyresgästen rätt till förlängning. Eftersom hyresperioderna i blockhyresavtal i regel är bestämda är det vid en förlängningsperiod som avståendet kommer att prövas.

Vanliga villkor i blockhyresavtal är bestämd avtalstid och längre uppsägningstid än de vanliga tre månader som en bostadshyresgäst har samt att rätten att säga upp avtalet oavsett avtalstid som en bostadshyresgäst har inte ska gälla. Sådana villkor stärker andrahandshyresgästens ställning. Om blockhyresgästen hade möjlighet att säga upp avtalet på tre månader utan att ange några skäl skulle andrahandshyresgästens ställning vara mycket osäkert. Önskar parterna att villkoren, som dispens söks för, också ska gälla för en förlängningsperiod måste det tydligt anges i avtalet.¹⁰⁶

Det är inte möjligt att avtala om att de särskilda hyresrättsbrotten, se avsnitt 3.2.5, inte ska gälla för ett blockhyresavtal.¹⁰⁷

Hyressättningen, led 1

Parterna i led 1 kan komma överens om att en annan hyra än bruksvärdeshyra ska gälla mellan dem. Hyran måste vara bestämd på ett förutsägbart vis. Önskar parterna använda sig av ett index för hyresjustering måste hyrestiden vara längre än tre år. Om avtalet har en angiven förlängningsperiod måste den också vara längre än tre år för att index ska få användas för förlängningsperioden.

För lokalhyra gäller marknadsvärde. Marknadsvärde är ”det pris som lokalen betingar vid ett utbud på öppna marknaden”.¹⁰⁸ Eftersom ett blockhyresavtal rör bostadslägenheter kommer en eventuell prövning av om hyran är skälig dock att göras enligt bruksvärdesreglerna. Det går inte att avtala bort, se strecksats 3 ovan under för-

¹⁰⁵ Baheru, H. (2020). *Hyressättning: Prisets reglering vid bostadshyra*. Stockholms universitet, Juridiska fakulteten, Juridiska institutionen, s. 506.

¹⁰⁶ Svea hovrätt, mål nr RH 2004:67, avtalet var oklart på denna punkt, denna oklarhet skulle gå ut över fastighetsägaren, bostadshyresreglerna gällde därmed för förlängningsperioden.

¹⁰⁷ Baheru (2020) s. 505.

¹⁰⁸ Prop. 1978/79:89 om lokalhyra, s. 14 inklusive hänvisningar.

utsättningarna för blockhyra.¹⁰⁹ En sådan prövning förutsätter att parterna inte är överens om hyran. Är parterna överens gäller hyran de avtalat om.

För att hyresnivån ska gälla även en förlängningsperiod måste det också tydligt regleras i avtalet. Hyresnämndens dispens gäller även de villkor som överenskommit för en förlängningsperiod om parterna ansökt om det. Reglerna om indirekt besittningsskydd, det vill säga hyresgästens rätt till skadestånd vid hyresvärdens uppsägning gäller inte vid blockhyra.

Hyran i blockhyresavtal, det vill säga i led 1, är ofta högre än för vanliga bostadslägenheter.

Villkoren får inte påverka andrahandshyresgästens ställning på ett negativt sätt – särskilt om besittningsskyddet

Andrahandshyresgästen får direkt besittningsskydd i förhållande till sin hyresvärd, blockhyreshyresgästen, från avtalsstart. Vid uthyrning i andra hand som inte sker på blockhyresavtal får andrahandshyresgästen besittningsskydd först efter två år, se ovan. Andrahandshyresgästen har dock inte något besittningsskydd i förhållande till fastighetsägaren/hyresvärderna i led 1. Anledningen till att andrahandshyresgäster i ett blockhyresförhållande har direkt besittningsskydd omedelbart är att de är personer som ofta ingår i en socialt utsatt situation. Det är därmed svårt att motivera att de ska ha sämre besittningsskydd än andra hyresgäster.¹¹⁰ Blockhyresgästen hyr ofta ut flera lägenheter och har inte för avsikt att själv bosätta sig i någon av dem. Vid en vanlig andrahandsuthyrning är däremot tanken att den ska pågå en kortare tid och att förstahandshyresgästen ska flytta tillbaka.

Lagstiftaren menade också att ett utvidgat besittningsskydd skulle minska risken för att mindre seriösa fastighetsägare och fastighetsförvaltare utnyttjar bestämmelserna om blockuthyrning för att kringgå besittningsskyddet. Redan då hade man sett en viss användning av blockhyresavtal vid korttidsuthyrning av lägenheter på ett sätt som liknar hotell. Sådana ville man begränsa och menade att om andrahands-

¹⁰⁹ Se Svea hovrätt, mål nr RH 2004:67.

¹¹⁰ 45 § andra stycket hyreslagen, prop. 2001/02:41, s. 35 f.

hyresgästerna har besittningsskydd skulle sådan korttidsuthyrning via blockhyra begränsas.¹¹¹

Eftersom den boendes besittningsskydd gäller i förhållande till blockhyresgästen är det dock sämre än det en vanlig bostadshyresgäst har. Säger blockhyresgästen upp sitt hyresavtal eller om det upphör av andra skäl blir andrahandshyresgästen av med sitt kontrakt. Andrahandshyresgästen kan i vissa fall vara berättigad till skadestånd av blockhyresgästen men kan inte få sitt avtal förlängt.

Är det fråga om upplåtelser i flera led, det vill säga om blockhyresgästen hyr ut till ett företag som i sin tur hyr ut, eller upplåter, bostadslägenheten till en boende försvagas besittningsskyddet än mer. Den lagändring som genomfördes 2002, som innebar att andrahandshyresgästerna i blockhyresavtal fick samma besittningsskydd som förstahandshyresgäster har, talar enligt Svea hovrätt emot att det varit tänkt att blockhyresreglerna ska kunna användas för upplåtelser i fler led.¹¹² Svea hovrätt avslog därför ansökan om undantag för blockhyra i beslut som fattades 28 mars 2022. Av utredningens kartläggning i kapitel 4 framgår att det fram till detta beslut, och i vissa fall även efter, varit vanligt med blockuthyrning i flera led med så kallade mellanhandsföretag som blockhyresgäst. Det står inte i strid med några regler att hyra ut i flera led men det kan diskuteras om det är förenligt med god sed på hyresmarknaden, se en närmare diskussion i kapitel 4 samt avsnitt 3.3 nedan.

Det bör också noteras att i led två gäller reglerna om bruksvärde. Blockhyresgästens, i många fall, högre hyreskostnad är således inte relevant för hyressättningen i efterföljande led.¹¹³ Bostadshyresgästens, oavsett om denne är andrahands- eller tredjehandshyresgäst, möjlighet att få sin hyra bruksvärdesprövad kan inte avtalas bort. Om andrahandshyresgästens hyrestid är mycket kort kan det dock vara knepigt att få en sådan prövning av hyresnämnden. En hyresgäst som bor i andra hand och som betalt en hyra som inte är skälig, det vill säga utöver bruksvärdet, kan som beskrivits ovan också kräva återbetalning. Hyresnämnderna prövar en hel del ärenden som rör återbetalning av hyra vid upplåtelser i flera steg med mellanhänder emellan. Avsnitten 4.4.2 och 4.7.4 innehåller redogörelser för sådana ärenden.

Se också bulvanreglerna nedan.

¹¹¹ Prop. 2001/02:41, s. 35. Se även Victorin, A. (2000). *Företag som bostadshyresgäster – ett fall av deni de justice*, SvJT 2000, s. 452.

¹¹² Svea hovrätt, mål nr ÖH 10481-21.

¹¹³ Baheru (2020), s. 513.

3.1.10 Bulvanreglerna i 7 kap. 31 § jordabalken

Med bulvan avses någon som utåt uppträder i eget namn men som endast är ett verktyg för någon annan, en huvudman. Huvudmannen vill av olika skäl inte synas. En bulvan kan vara en fysisk person men också en juridisk person som ett aktiebolag eller handelsbolag. Ordet bulvan används i stort sett endast i negativa sammanhang.

Bulvanregeln i jordabalken innebär att fastighetsägare inte ska kunna kringgå bestämmelser som är till förmån för en person genom att träffa avtal med en mellanhand, en bulvan, som i sin tur upplåter en nyttjanderätt, till exempel hyra, till personen. För att det ska vara fråga om ett kringgående ska det dels finnas en intressegemenskap mellan fastighetsägaren och mellanhanden, dels ska konstruktionen utnyttjas för att kringgå någon bestämmelse i lag som är till förmån för nyttjanderättshavaren, andrahandshyresgästen, som bestämmelser om besittningsskydd eller om hyran. Om dessa förutsättningar är uppfyllda har andrahandshyresgästen samma rätt i förhållande till fastighetsägaren som de skulle ha haft om avtalet träffats direkt med denne utan bulvanen emellan.

Hyreslagstiftningen innehåller flera regler till skydd för bostadshyresgäster och dessa regler kan som huvudregel inte avtalas bort, 12 kap. 1 § femte stycket jordabalken. I förarbetena nämns särskilt besittningsskyddet.¹¹⁴ Finns det ingen intressegemenskap mellan fastighetsägaren och mellanhanden kan det vara fråga om en vanlig andrahandsuthyrning som då inte träffas av dessa regler. Då gäller hyreslagens regler på rättsförhållandet. Det är förstahandshyresgästen som är andrahandshyresgästens hyresvärd och mellan dem gäller bland annat bestämmelserna om besittningsskydd. Andrahandshyresgästen saknar dock självständig rätt i förhållande till fastighetsägaren (hyresvärden). Om förstahandshyresgästens avtal med hyresvärden/fastighetsägaren upphör, har andrahandshyresgästen inte någon rätt att sitta kvar i lägenheten utan bara en eventuell rätt till skadestånd av förstahandshyresgästen. Är förstahandshyresgästen en bulvan, det vill säga en mellanhand som syftar till att begränsa andrahandshyresgästens rättigheter enligt hyreslagen kommer bulvanregeln att ge andrahandshyresgästen besittningsskydd i förhållande till fastighetsägaren/hyresvärden. Men andrahandshyresgästen kan i princip inte åberopa bättre rätt mot fastighetsägaren/hyresvärden än den

¹¹⁴ Prop. 1984/85:111 med förslag till lag om vissa bulvanförhållanden m.m., s. 11–13.

hyresgästen har/hade mot förstahandshyresgästen. Det krävs dock inte att hyresvärden/fastighetsägaren gynnas genom upplägget.¹¹⁵

Bestämmelsen gäller inte bara rena bulvanfall där avsikten med andrahandsupplåtelsen redan från början kan antas ha varit att kringgå till exempel besittningsskyddsreglerna. Den avser också när en fastighetsägare och förstahandshyresgästen/huvudarrendatorn i ett senare skede försöker att utnyttja det förhållande att andrahandshyresgästen/underarrendatorn inte har något rättsförhållande med fastighetsägaren. Så kan exempelvis vara fallet när förstahandshyresgästen inte lyckas bli av med andrahandshyresgästen och då kommer överens med fastighetsägaren om att denne ska låta avhysa andrahandshyresgästen och då påstår att hyresavtalet mellan fastighetsägaren och förstahandshyresgästen har upphört. Även detta fall träffas av bulvanregeln.¹¹⁶

Bulvanregeln syftar alltså till att hindra att fastighetsägaren/hyresvärden genom att använda en bulvan missbrukar det förhållande att andrahandshyresgästen saknar ett rättsförhållande med fastighetsägaren. Reglerna trädde i kraft 1 juli 1985 och saknar övergångsbestämmelser vilket innebär att de också omfattar rättsförhållanden som ingåtts tidigare. Bulvanbestämmelsen gäller även för lokalhyresförhållanden.

Mer om intressegemenskap

Intressegemenskap mellan bulvanen och huvudmannen kan finnas genom släktskap, genom att de är gifta eller har varit gifta med varandra, är barn, förälder eller sväger. Vidare kan en bulvan vara en juridisk person som en fastighetsägare har ett bestämmande inflytande i på något sätt, till exempel genom släktskap, men också genom att det finns en ekonomisk intressegemenskap. Men av förarbetena framgår att detta är endast exempel och att intressegemenskap kan finnas på andra sätt.¹¹⁷ En bulvan behöver alltså inte vara släkt med fastighetsägaren/hyresvärden eller stå i något beroendeförhållande till denne. Det centrala är vilka regler som parterna kringgår genom sitt upplägg, att avtalet leder till sämre villkor för andrahandshyresgästen än vad hyreslagen stipulerar.

¹¹⁵ Prop. 1984/85:111 s. 14.

¹¹⁶ Ibid s. 14, jämför s. 44.

¹¹⁷ Ibid s. 13.

Domstolsavgöranden

Det finns ett fåtal avgöranden som rör bulvanförhållanden i överrätt.

Ett äldre avgörande rörde en fastighetsägare vars dotter och hennes man hyrt ut en lägenhet till en person som bott i den under flera år.¹¹⁸ Efter att personen avlidit önskade änkan att få kontraktet överlåtet på sig. Här fanns alltså en intressegemenskap genom släktskap mellan fastighetsägare och förstahandshyresgäst. Fastighetsägaren och dottern med man hade gjort flera försök att få hyresgästen att flytta. Domstolen anförde att det kunde antas att avtalet hade ingåtts för att kringgå hyreslagens bestämmelser om besittningsskydd. Hyresgästen bedömdes ha besittningsskydd och hyresavtalet bestod.

Ett annat avgörande fick ett motsatt slut. Den aktuella fastigheten ägdes av ett bolag vari förstahandshyresgästen var delägare och styrelseledamot. Förstahandshyresgästen hyrde ut lägenheten i andra hand. När fastigheten såldes sade den nya ägaren upp förstahandshyresgästen och denne sa då upp sin andrahandshyresgäst. Enligt domslutet var det inte fråga om något kringgående av regler till förmån för andrahandshyresgästen och det var därför inte något bulvanförhållande.¹¹⁹ Minoriteten menade dock att avsikten med andrahandskontraktet var att kringgå reglerna om förstahandshyresgästens besittningsskydd. Det innebar enligt minoriteten att det fanns förutsättningar för att tillämpa bulvanreglerna. Minoritetens ståndpunkt följer bättre den som kommit till uttryck i ett senare avgörande.

Ett annat något nyare ärende gällde tre hyresgäster som hyrde var sin lägenhet i andra hand. I hyresavtalen var ett aktiebolag angivet som hyresvärd. Ägare till fastigheten var ett kommanditbolag. Koncernen som aktiebolaget och kommanditbolaget ingick i styrdes av en och samma person vilken också hade skrivit under hyresavtalen. Andrahandshyresgästerna ansökte om sänkning av hyran mot fastighetsägaren, kommanditbolaget. Hyresnämnden menade att det fanns en intressegemenskap mellan aktiebolaget och kommanditbolaget och att det hade utnyttjats till nackdel för de tre hyresgästerna. Svea hovrätt höll med. Kommanditbolaget skulle återbetala hyra till hyresgästerna.¹²⁰

¹¹⁸ NJA 1992 s. 598.

¹¹⁹ NJA 2003 s. 540.

¹²⁰ Svea hovrätt, mål nr ÖH 6862-16 fastigheten där lägenheterna var belägna blev två år senare föremål för tvångsförvaltning, se Svea hovrätt, mål nr ÖH 5992-17.

Under vintern 2022 avgjorde Högsta domstolen målet ”lägenheten på Sibyllegatan”.¹²¹ Ärendet rör frågan om det fanns en intressegemenskap mellan fastighetsägaren ”CU” och förstahandshyresgästen FAB, ett mellanhandsföretag. Det var inte ett blockhyresavtal i grunden. Mellan CU och FAB fanns inget släktskap, koncernförhållande eller anställningsförhållande. Den 3 november 2010 ingick CU och FAB ett avtal med bestämd hyrestid om ett år med förlängning tills vidare om avtalet inte sades upp till avtalstidens slut. Uppsägningstiden uppgick till tre månader. Hyran var 18 000 kronor/månad. I avtalet angavs personen som skulle bo i lägenheten, AW. Samma dag ingick FAB avtal med AW:s arbetsgivare VB, som hyresgästen också var företrädare för. Hyran i detta avtal uppgick till 23 000 kronor/månad. Den 15 november 2011 avtalade CU och FAB om avstående från besittningsskydd utan begränsning i tiden. I september 2017 sa CU upp avtalet med FAB och FAB sade sedan i sin tur upp avtalet med VB. Bolaget, VB, väckte talan i tingsrätten och yrkade att bolaget skulle ha samma rätt som om hyresavtalet tecknats direkt med CU.

Tingsrätten avslag VB:s talan och Hovrätten fastställde tingsrättens dom. Bolaget överklagade till Högsta domstolen som den 28 december i dom fastställde att Bolaget hade samma rätt i förhållande till fastighetsägaren som Bolaget skulle ha haft om fastighetsägaren upplåtit lägenheten direkt till Bolaget.

Avgörandet är mycket intressant och belyser flera av de frågor som utredningen har i uppdrag att kartlägga och analysera. Utredningen har därför låtit docent och universitetslektor Elisabeth Ahlinder analysera avgörandet utifrån följande frågor:

- Vilka rättsliga och andra möjliga konsekvenser innebär avgörandet. Särskilt avseende konsekvenserna för andrahandshyresgästerna men även för fastighetsägare och förstahandshyresgäster.
- Kan avgörandet påverka blockhyresavtal.
- Vilka frågor återstår obesvarade.¹²²

Analysen inleds med konstaterandet att Högsta domstolen genom domen har skapat en tydligare definition och ett närmare innehåll av 7 kap. 31 § JB:s tillämpningsområde. Författaren menar att det av avgörandet och lagtexten framgår att termen intressegemenskap ska

¹²¹ NJA 2022 s. 1115, av den 28 december 2022.

¹²² Analysen finns i Bilaga 3.

ges en vid innebörd. Vidare att intressegemenskap kan antas föreligga om det finns släktskap, koncerngemenskap, anställningsförhållande eller liknande förhållande mellan fastighetsägare och förstahandshyresgäst eller om förstahandshyresgästen inte har något eget behov av lägenheten och det inte heller är meningen att denne ska bo i lägenheten. Om någon av dessa förutsättningar föreligger krävs det inte att det finns något otillbörligt syfte med rättsförhållandet för att intressegemenskap ska finnas framhålls i analysen.

Hur begreppet kringgående ska tolkas följer av domstolsavgörandet och lagtexten. Det kringgående som bulvanbestämmelsen syftar på är att kringgå regler som är till förmån för andrahandshyresgästen, särskilt besittningsskydd och hyra. I analysen förs fram att kringgåendeavsikten ska tolkas mot bakgrund av rättsförhållandet (bägge avtalen, det vill säga både förstahands- och andrahandsavtalet), intressegemenskap och omständigheterna i övrigt med beaktande av såväl de initiala förutsättningarna som senare inträffade förhållanden. De initiala förutsättningarna är fastighetsägarens och förstahandshyresgästens syfte med rättsförhållandet samt hyresnivåer i avtalen. De senare inträffade förhållandena är eventuella besittningsskyddsavståenden, om förstahandshyresgästen har accepterat en uppsägning till nackdel för andrahandshyresgästen och ändrade hyresnivåer, till exempel från skälig hyra till högre hyra.

Avgörandet kan anses ha förstärkt andrahandshyresgästens skydd enligt 7 kap. 31 § JB i förhållande till tidigare praxis. Däremot anses inte avgörandet ha någon mer generell inverkan på möjligheten att ingå och använda sig av blockhyresavtal eftersom det är en laglig form av andrahandsupplåtelse. Varken intressegemenskap eller kringgående enligt 7 kap. 31 § JB anses föreligga om blockhyresavtal används i enlighet med regleringen i hyreslagen. Det bör här noteras att praxis numer inte medger blockhyra om blockhyresgästen inte har något eget behov av lägenheterna utöver uthyrningsintresset. När en förstahandshyresgäst inte har något eget behov av en lägenhet kan det alltså medföra att en intressegemenskap mellan förstahandshyresgästen och fastighetsägaren föreligger.¹²³ Enligt analysen faller den form av affärsmodeller som går ut på att ett företag har som affärsverksamhet att agera mellanhand och upplåta lägenheter i andra hand till personer eller företag som saknar koppling till förhandshyresgästen

¹²³ NJA 2022 s. 1115 punkt 36.

inom definitionen av intressegemenskap. De är således bulvanuppbygg.

Bland de obesvarade frågor som kvarstår efter Högsta domstolens avgörande är hur partsförhållanden mellan de tre parterna (fastighetsägare, förstahands- och andrahandshyresgäst) ska förstås. Avgörandet svarar inte på frågor om till vem andrahandshyresgästen (som ju enligt det rättsliga avgörandet också är förstahandshyresgäst) kan betala hyra, hur villkoren i avtalet ska omförhandlas eller om fastighetsägaren kan säga upp förstahandshyresgästen, det vill säga har både förstahands- och andrahandshyresgästen besittningsskydd till samma lägenhet?

3.2 Åtgärder mot oseriösa fastighetsägare

Hyreslagen innehåller en del medel som en hyresgäst kan ta till om lägenheten har brister eller inte uppfyller avtalsenligt skick (11 § hyreslagen vid tillträdet gäller även under avtalstiden enligt 16 § hyreslagen). Dessa är:

1. Avhjälpa bristen på hyresvärdens bekostnad, så kallad självhjälp. Det krävs att hyresgästen uppmanat hyresvärden att åtgärda bristen, att hyresvärden inte vidtagit någon åtgärd och att det är fråga om mindre brister.
2. Rätt att säga upp hyresavtalet utan uppsägningstid. Kräver att bristen är väsentlig.
3. Rätt till skälig nedsättning av hyran för den tid som lägenheten är i bristfälligt skick.
4. Hyresgästen har rätt till ersättning för skada som denne drabbats av under förutsättning att hyresvärden har orsakat skadan.
5. Om det är en bostadslägenhet kan hyresvärden föreläggas att avhjälpa bristen. Ett sådant åtgärdsföreläggande beslutas av hyresnämnden efter ansökan av hyresgästen.

Det bör noteras att bestämmelserna gäller både lokaler och bostäder förutom punkten fem som endast gäller bostäder. Punkterna kan kombineras. Det innebär att en bostadshyresgäst exempelvis både kan ansöka om åtgärdsföreläggande i hyresnämnden samt ansöka om

nedsättning av hyran och skadestånd i allmän domstol. Exempel på brister kan vara buller, kyla eller värme, uteblivet vatten, uteblivet varmvatten, eftersatt underhåll eller förekomst av radon. Med väsentlig brist som anges i punkten två ovan, avses att lägenheten i stort sett är i ett sådant dåligt skick att den inte går att använda för det ändamål som den är avsedd för. Det åligger hyresvärden att visa att denne inte vållat skadan (*exculpera sig*) för att skadestånd inte ska utgå enligt punkt 4. Det innebär att hyresvärden ska visa att skadan inte uppkommit på grund av dennes oaktsamhet, ovarsamhet eller vårdslöshet. Hyresgästen ska visa att skada uppstått och att den är en följd av bristen. Ett exempel kan nämnas som rör en hyresvärd som inte agerat tillräckligt för att motverka allvarliga störningar som en bostadshyresgäst blivit utsatt för och därför dömts att ersätta hyresgästens flyttkostnader.¹²⁴ Skadeståndsmål är relativt ovanliga. Det är vanligt att hyresvärdar och hyresgäster kommer överens om nedsättning av hyran vid olika typer av brister.¹²⁵

Prövningar av punkterna ett till fyra görs av allmän domstol. Förlikningar är därför vanliga.

Till detta kommer att en hyresgäst kan deponera så stor del av hyran som motsvaras av en brist till länsstyrelsen i avvaktan på att hyresvärden åtgärdar felet, 21 och 22 §§ hyreslagen. Deponerar hyresgästen en för stor del av hyran riskerar hyresgästen att förlora sin hyresrätt. Då har hyresgästen brutit i sin skyldighet att betala hyra i rätt tid vilket bryter besittningsskyddet.

En fastighetsägare som brister i sina skyldigheter mot bostadshyresgäster genom att inte underhålla fastigheten eller som förvaltar fastigheten på ett sätt som inte är godtagbart, kan bli föremål för förvaltningsföreläggande eller om det bristerna är av allvarlig art, även tvångsförvaltning. Tvångsförvaltning innebär att ett företag eller en advokat utses att förvalta fastigheten i stället för ägaren. Det är ofta ett allmännyttigt kommunalt bostadsföretag som utses att förvalta fastigheten.

Om tvångsförvaltning inte fungerar exempelvis för att det saknas medel till förvaltningen eller om de åtgärder som behöver vidtas inte är ekonomiskt försvarbara kan kommunen lösa in fastigheten. Detta följer av bostadsförvaltningslagen (1977:792). Lagen omfattar inte

¹²⁴ Svea hovrätt, mål nr RH 2002:27.

¹²⁵ Sveriges Allmännyttan har tagit fram en vägledning för att räkna fram nedsättningen vid ett antal vanligt förekommande brister: *Ersättning för hinder och men i nyttjanderätten*, 2022.

fritidshus. Fastigheter som tillhör staten eller en kommun omfattas inte heller.

En ansökan om ingripande i förvaltningen får göras av kommunen eller en organisation av hyresgäster. Ansökan prövas av hyresnämnden. Hyresnämndens beslut kan överklagas till Svea hovrätt. Talan om inlösen av fastighet ska väckas vid mark- och miljödomstolen. Det är ovanligt med ärenden om inlösen.

Enligt Domstolsverket prövade hyresnämnderna 24 ärenden enligt bostadsförvaltningslagen 2018, 17 ärenden 2019, 23 ärenden 2020, 18 ärenden 2021 och 13 ärenden 2022.¹²⁶

3.3 God sed i hyresförhållanden

Med god sed i hyresförhållanden avses att följa bestämmelserna i hyreslagen och praxis från hyresnämnder, Svea hovrätt och allmänna domstolar samt andra lagar och regler som riktar sig till fastighetsägare och hyresvärdar.

I hyreslagen nämns god sed endast på ett ställe och det är vid den så kallade generalklausulen i 46 §. Där anges att om en hyresvärd har sagt upp ett hyresavtal med uppsägningstid har hyresgästen inte rätt till förlängning om det inte i annat fall strider mot god sed i hyresförhållanden eller av någon annan anledning är oskäligt mot hyresgästen att hyresförhållandet upphör. Uppsägningsgrunden innebär att det görs en avvägning mellan hyresgästens och hyresvärdens intressen av bostaden. Hyresvärdens skäl för avflyttning måste vara skäliga. Skäl som i praxis har ansetts skäliga är om hyresgästens behov av lägenheten är litet och om denne inte använder lägenheten stadigvarande, till exempel om hyresgästen är ett dödsbo eller om hyresgästen har hyrt ut lägenheten i andra hand.¹²⁷ I en annan bestämmelse anges att det ingår i god sed att ange orsaken till uppsägning till hyresgästen.¹²⁸

Andra lagar och regler som behöver beaktas av en fastighetsägare och hyresvärd är till exempel avtalslagen, lagen om skydd mot olyckor, plan- och bygglagen och miljöbalken. Branschorganisationen Fastighetsägarna har tagit fram en skrift där det översiktligt

¹²⁶ Ärenden bostadsförvaltningslagen, Domstolsverket 2023-06-05.

¹²⁷ Holmqvist med flera (2022) s. 536 ff.

¹²⁸ I 8 § andra stycket anges att orsaken bör anges, se Holmqvist med flera (2022), s. 78 och prop. 1993/94:199. *Ändringar i hyresförhandlingslagen m.m.*, s. 96.

beskrivs vad som kan vara god sed för fastighetsägare och vari det redogörs för hur man lämpligen agerar i olika situationer.¹²⁹ Skriften har utarbetats av Etiska Nämnden hos Fastighetsägarna Sverige. För medlemskap i organisationen krävs det kännedom om reglerna och att de följs. Skriften är uppdelad på vad fastighetsägaren behöver tänka på och vilka regler som gäller när ett hyresförhållande inleds, när det pågår och när det avslutas. En särskild del riktar sig till bostadsrättsföreningar och en del rör fastighetsägarens förhållande till omvärlden i övrigt.

I skriften nämns exempelvis att om en fastighetsägare får reda på att en hyresgäst tagit betalt för ett byte ska denne inte godkänna bytet eftersom svarthandel är straffbelagt, allvarligt och alltid måste motverkas. Här anges också att en fastighetsägare inte har rätt att vid byte begära ersättning av hyresgästen för kostnader för kontroll av tillträdande bostadshyresgäst, besiktning av lägenheten eller för andra administrativa åtgärder. När ansvarsnämnden har påträffat att en fastighetsägare har underlättat skenbyten där svarta pengar har varit inblandade, har nämnden därför i flera fall uteslutit medlemmar.¹³⁰

¹²⁹ Fastighetsägarna Sverige (2015). *Etik och god sed för fastighetsägare*.

¹³⁰ *Ibid.*

4 Kartläggning och analys av andrahandsmarknaden för bostäder

I utredningens uppdrag ingår att kartlägga i vilken utsträckning bostäder hyrs ut på annat sätt än genom förstahandskontrakt och att analysera vilka konsekvenser det leder till. Uppdraget omfattar att undersöka i vilken utsträckning uthyrning i andra hand till privatpersoner sker i strid med det hyresrättsliga regelverket och särskilt vad sådan uthyrning leder till för hyresbostadsmarknaden i allmänhet, för bostädernas närområden och för utbudet av bostäder.

Det andra kartläggningsuppdraget omfattar blockuthyrningar, det vill säga uthyrning av flera bostadslägenheter på ett och samma avtal och deras omfattning. Utredningen ska därför undersöka vilka fastighetsägare som hyr ut på detta vis och vilka villkor parterna avtalar om. Det ska göras bland annat genom att undersöka hyresnämndernas handläggning som rör dispenser för blockhyresavtalen. Utredningen har vidare haft i uppdrag att kartlägga förekomsten av personalbostäder och redovisa vilka för- och nackdelar sådan uthyrning leder till på lång och kort sikt. I uppdraget ingår att analysera skillnaderna i ekonomiska förutsättningar för blockuthyrning och tillhandahållande av personalbostäder jämfört med uthyrning direkt till enskilda personer i första hand när det till exempel gäller hyresättning. Även kartläggningen av blockhyra ska omfatta en analys av vilka konsekvenser användningen av formen innebär för hyresbostadsmarknaden i allmänhet och för hyresgäster, för närområdet och för utbudet av bostäder.

Det bör noteras att det inte ingår i uppdraget att se över de hyresrättsliga reglerna. En genomgång av de mest relevanta bestämmelserna finns i föregående kapitel.

Kapitlet inleds med en beskrivning av marknaden för andrahandsuthyrning och redogörelse för en del begrepp som är viktiga för den fortsatta läsningen. Därefter följer ett avsnitt med uppskattningar av hur många som antas bo i andra hand. Avsnittet innehåller även redovisning av tidigare studier och data. Utredningen har genomfört en enkätundersökning vars resultat det också redogörs för. Ett särskilt avsnitt innehåller utredningens kartläggning och bedömning av den olovliga andrahandsuthyrningen. Vidare innehåller kapitlet också en beskrivning av vad utredningen valt att kalla mellanhandsföretag, det vill säga företag som hyr bostadslägenheter för att i sin tur hyra ut till andra företag eller direkt till bostadshyresgäster. Utredningens analyser och bedömning av hyrorna på andrahandsmarknaden finns i ett avsnitt därefter. Kapitlet innehåller också utredningens kartläggning av blockhyra samt dess konsekvenser.

4.1 Marknaden för andrahandsuthyrning – begrepp och definitioner

Det finns olika former av andrahandsuthyrning, dels mer varaktiga upplåtelser i andra hand, dels kortare upplåtelser av mer tillfällig natur. Den senare varianten kan till exempel ske under vissa helger eller veckor under sommaren då hyresgästen tillfälligt bor någon annanstans. Uthyrning av en bostadsrätt, småhus eller ägarlägenhet brukar i dagligt tal kallas andrahandsuthyrning även om det i juridisk mening handlar om en uthyrning i första hand. Det finns ett flertal företag vars verksamhet bygger på så kallad delningsekonomi. De tillhandahåller exempelvis plattformar som ger möjligheter för fastighetsägare, hyresvärdar, bostadsrättsinnehavare och hyresgäster att upplåta sina hem till turister och affärsresande. Dessa plattformar, till exempel AirBnB, har skapat en ny marknad för korttidsuthyrning.¹ Det har ibland visat sig vara svårt att dra gränsen mellan vad som är korttidsuthyrning för tillfällig övernattning och vad som utgör varaktigt boende.

Uthyrning av bostäder kan ske på flera sätt. Enskilda hyresgäster kan hyra ut sina bostäder i andra hand direkt till en person som

¹ Vilka konsekvenser sådan uthyrning kan leda till och hur de hanterats på olika marknader finns det en sammanfattande redogörelse för i en artikel i Förvaltningsrättslig tidskrift: Ahlinder, E. (2021). *Delningsekonomi och det kommunala planmonopolet*, Förvaltningsrättslig tidskrift 2021 1.

uthyraren känner eller fått rekommenderad av en närstående eller bekant. Det kan även avse uthyrning av bostadsrätt eller ägarlägenhet men är då en uthyrning i första hand. Uthyrare och hyresgäster kan också ta hjälp av olika aktörer vid förmedlingen av bostäder. En tredje variant är att bostaden hyrs ut till en mellanhand, ett företag, som i sin tur hyr ut lägenheterna. I syfte att belysa skillnaderna mellan de olika aktörerna som medverkar vid förmedling på marknaden för hyresbostäder har utredningen delat upp aktörerna i förmedlingsplattformar, hyresförmedlare och mellanhandsföretag.

Med förmedlingsplattform avses företag eller organisationer som tillhandahåller tjänster som innebär att bostäder förmedlas i andra hand till privatpersoner. Till dem hör exempelvis Qasa AB, ett dotterbolag till Blocket, som anger att de förmedlar långtidsuthyrning via Blocket Bostad. Inriktningen och tjänsteutbudet skiljer sig åt men gemensamt för dessa företag är att de inte är part i ett hyresavtal. Tjänsterna består främst av annonsplattformar, det vill säga webbplatser som i sin tur består av annonser om tillgängliga bostäder vilka uthyrare har lagt upp för att hitta andrahandshyresgäster. Vissa av förmedlingsplattformarna erbjuder också vad de brukar kalla för trygghetskapande tjänster, till exempel funktioner för att matcha hyresvärd och hyresgäst, hantering av depositioner, kreditkontroller av hyresgästen, viss hjälp med juridiska frågor samt hantering av hyresbetalningar. Det finns även ideella förmedlingsplattformar som hjälper till vid andrahandsuthyrningar. De ideella aktörerna är ofta inriktade mot vissa grupper på andrahandsmarknaden, som studenter på studieorter där det råder bostadsbrist. De ideella aktörernas tjänster är oftast gratis för både uthyrare och hyresgäster, men de erbjuder endast enklare tjänster som annonsering och information. Utredningen fokuserar inte primärt på förmedlingsplattformar utan relaterar ibland till dessa i förhållande till andra aktörer på andrahandsmarknaden.

En hyresförmedlare förmedlar bostäder mellan någon som vill hyra ut och någon som vill hyra en bostad, Residensportalen är ett exempel. Skillnaden mellan en förmedlingsplattform och en hyresförmedlare är att den senare har ett uppdragsavtal från någon som söker en bostad. Hyresförmedlingsföretag kan behöva vara registrerade hos Fastighetmäklarinspektionen som är tillsynsmyndighet för fastighetsmäklarbranschen.

I likhet med förmedlingsplattformar är inte heller hyresförmedlare part i det faktiska hyresavtalet mellan en uthyrare och en andrahandshyresgäst. På det sättet skiljer sig dessa två aktörer från så kallade mellanhandsföretag.

Även så kallade relocationsföretag bedriver i viss mån hyresförmedling och är i vissa fall registrerade som hyresförmedlare. Relocationsföretag hjälper företag som anställer folk från andra länder eller från andra städer i Sverige med en rad tjänster, bland annat att hitta bostäder samt juridisk, administrativ hjälp med personnummer, bankkonto med mera. Relocationsföretagen har bland annat kontakt med mellanhandsföretag för att hitta tillgängliga bostäder, men är inte part i hyresavtal.

Med mellanhandsföretag avses företag som hyr bostadslägenheter av en hyresvärd för att sedan hyra ut dem i andra hand. Det är vanligt att mellanhandsföretagen använder begreppet ”företagsbostäder” för de lägenheter som de hyr ut. Begreppet företagsbostäder är inte definierat och återfinns till exempel inte i hyreslagen. Företagsbostäder används generellt av mellanhandsföretagen eftersom företagen menar att begreppet förklarar att de riktar sig till företag som i sin tur anvisar anställda vilka har behov av bostad under en begränsad tid. I vissa fall hyr företaget lägenheten av mellanhandsföretaget och upplåter den till anställda. Utredningen har tolkat begreppet företagsbostäder som att det omfattar:

- att mellanhandsföretaget hyr ut till företag som i sin tur hyr ut till sin personal, och/eller
- att mellanhandsföretaget hyr ut direkt till privatpersoner på uppdrag av personens arbetsgivare.

Företagsbostäder ska därmed hållas isär från begreppet personalbostäder som innebär att en anställds hyresavtal är kopplat till anställningen. Det är fallet när exempelvis Ica eller Siemens är blockhyresgäster och hyr ut bostäder i andra hand direkt till sina anställda. Hyreslagen reglerar vad som gäller för personalbostäder, till exempel bryts besittningsskyddet om anställningen upphör. En annan företeelse är tjänstebostad där anställningen är förenad med bostadstvång.

Mellanhandsföretagen har ofta hyrt hyreslägenheter på blockhyresavtal. Då omfattar hyresavtalet fler än tre lägenheter på samma avtal. Det förekommer också uthyrning med en bostadslägenhet per

avtal. När uthyrningen sker genom en mellanhand innebär det att den person som faktiskt bor i bostaden inte är andrahandshyresgäst utan tredjehandshyresgäst. Det förekommer mellanhandsföretag som är inriktade på att hyra dels hyresrätter, dels bostadsrätter, ägarlägenheter och villor. Det är dock ofta svårt att få fram om en lägenhet som hyrs ut via mellanhandsföretagen är en bostadsrätt eller en hyresrätt. Gemensamt för mellanhandsföretagen är att de agerar som hyresgäst gentemot hyresvärde och som hyresvärd gentemot hyresgästen som bor i lägenheten, det vill säga andrahandshyresgästen.

4.2 Hur många bor i andra hand?

Omfattningen av marknaden för andrahandsuthyrning är svår att uppskatta eftersom det saknas officiell statistik. Det har gjorts en del studier av bland annat Boverket och Statistiska Centralbyrån (SCB) och vissa annonsdata finns också tillgänglig som utredningen tagit del av och jämfört med. Studierna är inte heltäckande och de omgärdas av en del osäkerhet. Ett skäl till osäkerhet i annonsdata är att många bostäder på andrahandsmarknaden förmedlas via kontakter snarare än annonser. Hur de olika studierna har genomförts skiljer sig också åt. Vissa studier har mätt hur många hushåll som uppger att de bor i andrahand vid en viss tidpunkt medan andra har mätt antalet andrahandsupplåtelser. En annan osäkerhet är att det troligen finns en mindre benägenhet att svara hos grupper som bor i andra hand. Vissa studier baseras på urvalsundersökningar, andra på annonsdata på webbplatser. Det är svårt att veta om det rör sig om andrahandsboende i hyresrätt eller bostadsrätt, eller om undersökningen avser den lovliga eller olovliga andrahandsuthyrningen. Med olovlig andrahandsuthyrning avses att det saknas godkännande från hyresvärderna eller bostadsrättsföreningen att hyra ut i andra hand.

Sammanfattningsvis är det svårt att jämföra de tidigare studierna som genomförts. De kan dock ge en viss indikation på utvecklingen över tid. Utifrån dessa studier tycks omfattningen av andrahandsuthyrningen ha ökat de senaste åren.

Utredningen har genomfört en enkätundersökning bland fastighetsägare, både privata företag, allmännyttiga kommunala bostadsföretag och bostadsrättsföreningar. Dessvärre har svarsfrekvensen varit relativt låg för de privata fastighetsägarna och för bostadsrätts-

föreningarna. Att kontakta andrahandshyresgästerna har utredningen bedömt vara förenat med svårigheter eftersom det rör sig om en heterogen grupp som är svår att nå.

4.2.1 Tidigare studier och tillgängliga uppgifter om andrahandsuthyrning

Avsnittet innehåller redogörelser för tidigare studier av andrahandsmarknaden som utredningen funnit relevanta.

Boverket och SCB

Boverket fick i sitt regleringsbrev för 2018 i uppdrag att följa utvecklingen på andrahandsmarknaden.² Myndigheten skulle undersöka marknadens omfattning och hyresnivåer samt analysera resultatet och ställa det i relation till kvinnors och mäns disponibla inkomster och utvecklingen på övriga bostadsmarknaden. I uppdraget ingick också att lämna förslag på hur en återkommande uppföljning kan genomföras för att utvecklingen ska kunna följas över tid.

Boverket framhåller att det finns en stor osäkerhet rörande andrahandsmarknadens omfattning. Ett problem är bortfallet, som dels beror på att det är svårt att hitta personer som bor i andra hand på grund av att de ofta kan vara folkbokförda på en annan adress, dels på grund av att de inte svarar på undersökningar. Bortfallet i kombination med att det är en relativt liten grupp som bor i andra hand gör att det är svårt att få ett tillräckligt stort statistiskt underlag. Enligt Boverket var en rimlig uppskattning att omfattningen av andrahandsmarknaden torde ligga över 200 000 uthyrningar per år.³ I Boverkets uppdrag ingick inte att undersöka korttidsuthyrningen.⁴ Boverket baserade sina skattningar på bland annat SCB:s undersökning Hushållens Boendutgifter (BUT). SCB beräknade att mellan 131 000 och 202 000 hushåll bodde i andra hand 2015. Det fanns dock vissa osäkerheter med siffrorna vilket gör att SCB inte kunde svara för deras tillförlitlighet. Boverket framhåller dock att SCB:s

² Regeringsbeslut N2017/07683/SUBTT, N2017/07265/KLS och N2017/04153/SUBT. *Regleringsbrev 2018 avseende Boverket inom utgiftsområde 18 Samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik.*

³ Antalet hushåll i Sverige var 4 883 816 enligt SCB officiella statistik 2022-12-27.

⁴ Boverket (2018). *Uppdrag att följa utvecklingen på andrahandsmarknaden*. Rapport 2018:29.

uppskattning anses stämma med andra beräkningar, till exempel en mätning som SBAB genomförde 2016.⁵

Boverket föreslog i rapporten som överlämnades 2018 att SCB:s regelbundet återkommande undersökning Hushållens boendegifter borde användas för att få en bild av omfattningen av andrahandsmarknaden över tid. SCB har dock ändrat undersökningsdesign sedan 2020 och hushåll i andrahandsboenden ingår inte i redovisningen.⁶ Möjligheten att följa utvecklingen av andrahandsmarknaden enligt Boverkets förslag har därmed försämrats.

Statistik från förmedlingsplattformar

Annonsdata från företag som förmedlar bostäder i andra hand kan också ge en bild av omfattningen av andrahandsmarknaden. Data från annonser måste dock tolkas med försiktighet. En majoritet av uthyrningen av lägenheter i andra hand förmedlas troligen inte via annonser hos förmedlingsföretag utan via kontakter eller privata rekommendationer.⁷ Det är inte heller säkert att en lägenhet som annonserats ut faktiskt blir uthyrd. En lägenhet kan också hyras ut vid flera tillfällen vilket genererar fler antal uthyrningar i statistiken. En lägenhet kan också finnas på flera webbplatser. Data från olika förmedlingsplattformar är inte heller helt jämförbara eftersom vissa företag redovisar uppgifter över antalet registrerade bostäder och andra över antalet annonser. Annonsdata kan dock exempelvis visa hur andrahandshyrorna utvecklas och vilken typ av bostäder som hyrs ut och var. Det innebär att sådan statistik kan ge viss indikation på förändringar i utbudet.⁸

Ett exempel är Hyresrapporten från Blocket x Qasa, en av Sveriges största marknadsplatser för hyresbostäder som presenterar statistik baserad på cirka 112 000 annonser som publicerats på plattformarna under 2021 och 2022. Enligt deras senaste rapport ökade antalet annonser om andrahandsuthyrning med nästan 40 procent jämfört med året innan. Enligt rapporten har stigande räntor, inflation och

⁵ SBAB (2017). *Andrahandsuthyrning av bostäder*. SBAB analys 26 maj 2017.

⁶ Uppgifter från SCB per e-post 2022-10-06.

⁷ Statskontoret (2017). *Åtgärder för att öka uthyrningen av privatbostäder*. Rapport 2017:11.

⁸ Statskontoret (2017).

höga elpriser bidragit till att allt fler svenskar valt att hyra ut hela eller delar av sin bostad under 2022.⁹

Länsstyrelsen Stockholm

Länsstyrelsen i Stockholm genomför sedan 2011 medborgarundersökningar vartannat år. Medborgarundersökningen är en urvalsundersökning som omfattar 18 000 personer i åldrarna 18–85 år vari frågor om synen på boende, arbete, trygghet, förtroendet för olika samhällsfunktioner med mera ställs. Den senaste undersökningen visar att cirka 3,5 procent av medborgarna i åldern 18 till 85 år i Stockholms län bodde i andra eller tredje hand 2021.¹⁰ Det motsvarar 64 000 personer. Bland yngre mellan 18 och 30 år är andelarna högre, över 8 procent bor i andra hand i den gruppen. Enligt Länsstyrelsen är det troligt att andelen personer som bor i andrahand underskattas. Många som bor olovligt folkbokför sig inte på adressen, har korta kontrakt och flyttar ofta. Dessa personer är svåra att nå med en undersökning. Enligt Länsstyrelsen kan det också vara så att de som bor olovligt i andra hand kan vara rädda för att svara sanningsenligt på frågan om hur de förfogar över sitt boende.

4.2.2 Andrahandsuthyrning av hyresrätter – resultat av enkätundersökningen

Utredningen har genomfört en enkätundersökning bland bostadsföretag och bostadsrättsföreningar i syfte att kartlägga i vilken utsträckning bostadslägenheter, det vill säga hyresrätter och bostadsrätter, hyrs ut, lovligt och olovligt. För att få tillgång till kontaktuppgifter har vi skickat ut en webbenkät via bransch- och intresseorganisationerna Fastighetsägarnas nyhetsbrev och Sveriges Allmännyttan. Även medlemsföretag hos HSB och Bostadsrätterna har besvarat enkäten. Utredningen har även tagit del av underlag från Riksbyggens interna undersökning om andrahandsuthyrning. Webbundersökningarna genom-

⁹ Blocket och Qasa. (2022). *Hysesrapporten. En kartläggning av hyror och utbud på andrahandsmarknaden från Blocket och Qasa.*

¹⁰ Länsstyrelsen Stockholm. (2021). *Resultat från medborgarundersökningen 2021. Resultattabeller uppdelat på länsnivå samt uppdelning på kön, ålder respektive svensk eller utländsk bakgrund*, och Länsstyrelsen Stockholm (2022). *Läget i länet. Bostadsmarknaden i Stockholms län 2022. Rapport 2022:15.*

fördes under december 2022 och januari 2023. Enkätfrågorna finns i bilaga 4.

Svarsfrekvensen på enkäten till de privata bostadsföretagen var dessvärre låg: 36 privata bostadsföretag som tillsammans har cirka 62 000 bostadslägenheter har besvarat enkäten.¹¹ Det motsvarar cirka 9 procent av samtliga hyreslägenheter som ägs av privata bostadsföretag. Slutsatserna av dessa svar måste därför tolkas med försiktighet.

De kommunala allmännyttiga bostadsföretagen har däremot svarat i stor omfattning. Svar har inkommit från 220 kommunala bostadsföretag som tillsammans förvaltar cirka 660 000 bostadslägenheter.¹² Enkäten gick ut till Sveriges Allmännyttas 310 medlemmar. Det innebär en svarsfrekvens på 73 procent.

Totalt har fastighetsbolagen som har svarat på vår enkätundersökning minst 720 000 hyresrätter i sina bostadsbestånd. Antalet kan jämföras med 1 989 632 hushåll som enligt SCB bodde i hyresrätt 2022.¹³ Eftersom ett hushåll rimligen bor i en lägenhet uppfattar utredningen att antal hushåll är det samma som antal hyresrätter. De som svarat på utredningens enkät äger därmed cirka två femtedelar av samtliga hyresrätter i Sverige 2022.¹⁴

Enkäten innehåller en fråga om hur många bostadslägenheter som är uthyrda med tillstånd av hyresvärden. Enkätresultaten visar inte på en omfattande andrahandsuthyrning. Cirka 1,3 procent av samtliga hyresrätter som de svarande fastighetsbolagen äger är uthyrda i andra hand med hyresvärdens godkännande. Det motsvarar cirka 10 000 hyresrätter. Om samma frekvens förekommer i det övriga beståndet av hyresrätter uppgår antalet lovliga andrahandsuthyrningar till cirka 26 000. Siffran ska dock tolkas med försiktighet eftersom alla bostadsföretag inte för statistik över antalet andrahandsuthyrningar. Av kommentarerna i enkäten framgår även att respondenterna tolkat frågan på olika sätt. Vissa har angett det totala antalet andrahandsuthyrningar, till både privatpersoner och juridiska personer, medan andra endast angett antalet andrahandsuthyrningar

¹¹ Enkäten skickades ut via Fastighetsägarnas nyhetsbrev. Branschorganisationen har cirka 15 000 fastighetsföretag och bostadsrättsföreningar som medlemmar. Enkäten skickades även till Sveriges Allmännyttas medlemmar, varav fem privata fastighetsägare besvarade enkäten.

¹² Till de kommunala bostadsföretagen räknas även fyra kommuner (1 000 bostadslägenheter) och en kooperativ bostadsförening (8 350 bostadslägenheter).

¹³ SCB. (2023). *Antal lägenheter efter bustyp, upplåtelseform och år*.

¹⁴ Bostadsföretagen som besvarat utredningens enkät förvaltar till stor del även specialbostäder. Utredningen har därmed inkluderat även specialbostäderna i det totala antalet hyresrätter.

till privatpersoner. Enkätresultaten indikerar inga markanta geografiska skillnader. Det kan bero på att frågan endast avser den lovliga andrahandsuthyrningen. Det som rör den olovliga andrahandsuthyrningen redogörs för i avsnitt 4.3.

Ytterligare en variant av andrahandsuthyrning är så kallade sociala kontrakt, som innebär att kommunen äger eller hyr lägenheter av bostadsföretaget, för att sedan hyra ut dem i andra hand till personer med behov av stöd. De flesta allmännyttiga bolagen samarbetar med kommunerna för att tillhandahålla den typen av mer eller mindre tillfälliga lösningar primärt för målgrupper inom socialtjänstlagen. Sveriges Allmännytta har påtalat att det finns en osäkerhet kring antalet sociala kontrakt. Uppgifter som kommunerna lämnat i Boverkets bostadsmarknadsenkät visar 24 500 sociala kontrakt. Av dessa rör ungefär 21 000 lägenheter hos allmännyttiga kommunala bostadsföretag.¹⁵

Utredningens enkätundersökning innehåller även en fråga om antalet andrahandsuthyrningar till juridiska personer. Juridiska personer kan i detta fall bland annat vara kommuner, och därmed omfatta sociala kontrakt. Men det kan även inkludera andrahandsuthyrningar till ett privat företag eller en förening. Cirka 13 500 hyresrätter är enligt enkätundersökningen uthyrda i andra hand till juridiska personer. Det motsvarar cirka 2 procent av respondenternas totala lägenhetsbestånd. Ibland används blockhyresavtal vid uthyrning till personer som bor på sociala kontrakt, se avsnitt 4.6 nedan.

Cirka en femtedel av bostadsföretagen har svarat att de hyr ut hyresrätter i andra hand till privata företag. Enligt enkätresultaten rör det sig om 750 hyresrätter som är uthyrda till företag med tillstånd av hyresvärden.

4.2.3 Uthyrning av bostadsrätter

I utredningens undersökning har 172 bostadsrättsföreningar med totalt cirka 10 500 bostadslägenheter svarat. Det är en liten andel av landets drygt 1,2 miljoner bostadsrätter vilket gör att siffrorna ska tolkas med försiktighet. Däremot antyder undersökningen att uthyrning av bostadsrätter är mer vanligt än andrahandsuthyrning av hyresrätter.

¹⁵ Sveriges Allmännytta. (2022). *Allmännyttans bostadssociala ansvar. En marknadsrapport från Sveriges Allmännytta 2022.*

Det stämmer med iakttagelser som bland annat Boverket gjort, se avsnitt 4.2.1 ovan. 2,7 procent av bostadsrätterna i de bostadsrättsföreningar som ingår i undersökningen var uthyrda med tillstånd av bostadsrättsföreningarna. Den siffran kan jämföras med de 1,3 procenten av hyresrätterna som uppges vara uthyrda i andra hand med tillstånd från hyresvärden.

Även uppgifter från Skatteverket kan belysa omfattningen. En person som hyr ut sin bostad får nämligen göra ett schablonavdrag på sin skattepliktiga inkomst med 40 000 kronor per kalenderår. Inför budgetpropositionen 2024 har Finansdepartementet remitterat en promemoria med förslag om att höja schablonavdraget till 50 000 kronor.¹⁶ Eftersom inkomster under 40 000 kronor per år inte deklarerar är statistiken således inte fullständig. Schablonavdraget har dessutom höjts i omgångar sedan 2009, från 4 000 kronor till 40 000 kronor per kalenderår. Vidare är det inte säkert att samtliga personer som hyr ut deklarerar sina hyresintäkter. Statistiken indikerar ändå att uthyrningen har ökat sedan 2013 då privatuthyrningslagen¹⁷ trädde i kraft. År 2021 deklarerade 76 577 personer ett överskott av hyresintäkter vid uthyrning. Motsvarande siffra för 2013 var 49 132.¹⁸ Det bör dock noteras att Skatteverkets uppgifter även inkluderar korttidsuthyrning. När det gäller korttidsuthyrningen har denna form av uthyrning ökat de senaste åren. Det visar statistik från fyra ledande digitala förmedlingsplattformar som Fastighetsägarna låtit företaget Sweco analysera.¹⁹ Korttidsuthyrningen uppvisar ett tydligt säsongsmönster. Under våren och sommaren ökar utbudet för att sedan vända ner under höst och vinter. Fram till och med september 2022 uppgick antalet gästnätter till över 3,9 miljoner, varav 2,3 miljoner under sommaren. Det innebär att antalet gästnätter ökade under sommaren 2022 med 16 procent jämfört med 2019. Det antas att pandemin haft viss effekt till minskningen under 2020.²⁰

¹⁶ Finansdepartementet, Skatte- och tullavdelningen. (2023). *Förslag om höjt schablonavdrag vid uthyrning av bostäder och förenklad beskattning av vissa fastighetsrelaterade inkomster inför budgetpropositionen 2024*. FI2023/01514.

¹⁷ Se avsnitt 3.1.5.

¹⁸ Skatteverket (2023). *Statistikportalen, inklusive kapitalinkomst*. Översikt över beskattning i Sverige | Skatteverket.

¹⁹ Sweco. (2022). *Korttidsuthyrning via förmedlingsplattformar. Analys av marknaden i Sverige och Stockholm*.

²⁰ Från och med den 1 januari 2023 gäller nya regler som innebär att plattformsoperatörer ska lämna uppgifter till Skatteverket om vilka säljare och uthyrare som använder plattformen och vilka inkomster de fått. Bakgrunden till de nya reglerna är ett EU-direktiv som kallas DAC 7.

Den högre graden av uthyrning av bostadsrätter kan förklaras med att reglerna för uthyrning skiljer sig mellan upplåtelseformerna. Det krävs inte lika starka skäl för att få hyra ut sin bostadsrätt som det gör för att få tillstånd att hyra ut en hyresrätt i andra hand. Möjligheterna till uthyrning av bostadsrätter samt möjligheten att ta ut en högre hyra privat, det vill säga utanför näringsverksamhet, ökade dessutom genom införandet av privatuthyrningslagen 2013. När lagen infördes antogs att uthyrning av bostadsrätter skulle öka.²¹

4.2.4 Gränsdragning mot inneboende

Det är svårt att veta hur många som hyr en del av en bostad, det vill säga är inneboende. Att ha en inneboende i sin lägenhet kräver inte hyresvärdens tillstånd till skillnad från vad som gäller vid upplåtelse i andra hand. Flera privata och kommunala fastighetsägare som utredningen har pratat med har dock framfört att det blivit mer vanligt att hyresgästerna har inneboende. Det uppges också att andrahandshyresgäster i stället för ett andrahandskontrakt måste skriva på ett inneboendekontrakt. Det kan vara svårt för en hyresvärd att bevisa att det är en andrahandsupplåtelse och inte en inneboendesituation. Samtidigt kan det i svåra ekonomiska tider, för att hjälpa en släkting eller av andra skäl vara viktigt att ge hyresgäster en möjlighet att inhysa inneboende.

Även Länsstyrelsen i Stockholms medborgaundersökning tyder på att antalet inneboende har ökat. Av den framgår att 5,6 procent av medborgarna i åldern 18 till 85 var inneboende 2021. Bland yngre mellan 18 och 30 år är andelen desto högre, 17,5 procent.²² Det är en ökning jämfört med för tio år sedan, då cirka 3 procent av invånarna var inneboende, och cirka 10 procent av de yngre var det.²³

En orsak till att fler anser sig vara eller ha inneboende kan vara de förändringar av hyreslagen som trädde i kraft 2019. Bestämmelserna kring andrahandsuthyrning stramades då upp. Det infördes bland annat regler som innebär att om en hyresgäst hyr ut lägenheten utan samtycke från hyresvärden, eller tillstånd från hyresnämnden, blir

²¹ Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 18.

²² Länsstyrelsen Stockholm. (2021). *Resultat från medborgarundersökningen 2021. Resultattabeller uppdelat på länsnivå samt uppdelning på kön, ålder respektive svensk eller utländsk bakgrund.*

²³ Länsstyrelsen i Stockholms län (2013). *Bostäder i andra hand – En översikt.* Rapport 2013:4.

hyresgästen av med sin lägenhet. Om det sker till för hög hyra är det dessutom brottsligt.²⁴

Utredningen som låg till grund för förändringarna i hyreslagen diskuterade även möjligheterna att begränsa rätten att ha inneboende.²⁵ Det ansågs dock vara angeläget att lägenhetsbeståndet utnyttjas effektivt och därför ansågs det inte finnas skäl att föreslå begränsningar av rätten att ha inneboende. Utredningen övervägde att knyta omfattningen av rätten att ha inneboende till någon av trångboddhetsnormerna. En sådan reglering ansågs dock ha nackdelar eftersom storleken på enskilda rum i lägenheter kan variera kraftigt och det kan finnas speciella omständigheter som motiverar avsteg från en trångboddhetsnorm och utredningen lämnade inte några sådana förslag.

Utredningen Tryggare bostadsområden (Ju 2022:13) har nyligen föreslagit en viss justering av bestämmelserna om inneboende innebärande att hyresgästen inte ska få inrymma utomstående personer i lägenheten på ett sätt som hyresvärden inte skäligen ska behöva godta. Av vikt är till exempel om fler personer inrymts än vad lägenheten är anpassad för. Utredningen föreslår även att hyresvärden ska ha rätt till tillträde till lägenheten för att kunna utöva nödvändig tillsyn över hur lägenheten används.²⁶

4.3 Den olovliga andrahandsuthyrningen

Den dolda andrahandsmarknaden är svår att kartlägga. Båda parter har anledning att vara diskreta; den som hyr vill behålla sin bostad och den som hyr ut vill täcka sina kostnader för bostaden och i regel göra en förtjänst. Här ryms även delar där den olovliga andrahandsuthyrningen är en del i en kriminell verksamhet.

Den olovliga andrahandsuthyrningen behöver inte nödvändigtvis vara avsiktlig. Respondenterna i vår enkätundersökning vittnar om att det finns en okunskap om hyreslagstiftningen bland hyresgästerna. Det kan till exempel vara föräldrar som låter sina barn bo i lägenheten utan att bo där själva och som inte tänker på att det är något som kräver tillstånd. Det kan också röra sig om slarv eller misstag när exempelvis förstahandshyresgäster inte ansöker om att

²⁴ 42 § punkt 3 och 6 samt 65 c § hyreslagen, prop. 2018/19:107 s. 39 f., se också avsnitt 3.1.8.

²⁵ SOU 2017:86. *Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning*, s. 185 f.

²⁶ SOU 2023:57. *Åtgärder för tryggare bostadsområden*.

förlänga ett tillstånd när tidigare godkänd period löper ut. Att kunskapen är låg om hyreslagstiftningen är också något som förts fram vid utredningens möten med aktörer på marknaden.

Utredningens iakttagelser ligger i linje med det som konstaterades i Svarthandelsutredningen 2017. Enligt den utredningen kan en anledning att inte söka tillstånd från hyresvärden vara okunskap om skillnaderna mellan andrahandsuthyrning och inneboende men det kan också ske medvetet. Det kan vidare vara hyresgäster som chansar och hyr ut lägenheten i andra hand trots avsaknad av tillstånd. Svarthandelsutredningen konstaterade även att andrahandsuthyrningen är särskilt vanligt förekommande i orter med stor bostadsbrist och att det finns relativt stora möjligheter att tjäna pengar på att hyra ut sin bostad. I vissa fall kan orsaken vara att hyresgästen vill avvakta en ombildning till bostadsrätt.²⁷

4.3.1 Olovlig andrahandsuthyrning av hyresrätter

Utredningens enkät innehåller en fråga om bostadsföretagen misstänker att det förekommer andrahandsuthyrning utan tillstånd i deras bestånd, se bilaga 4. Över hälften av bostadsföretagen – 143 av 254 – som har svarat på frågan misstänker att det förekommer.²⁸ 84 respondenter misstänker ingen olovlig andrahandsuthyrning och 27 respondenter har svarat att de inte vet.

Det är vanligare att de större bostadsföretagen misstänker att det förekommer olovlig andrahandsuthyrning i deras bestånd, jämfört med de mindre bostadsföretagen, se tabell 4.1. Bland bostadsföretagen som har färre än 499 lägenheter i sitt bestånd och som har svarat på utredningens enkät misstänker cirka en tredjedel att det förekommer olovlig andrahandsuthyrning. Detta kan jämföras med 94 procent av respondenterna som har fler än 10 000 lägenheter i sitt bestånd. För bostadsföretag som förvaltar färre lägenheter är det ofta enklare att ha en egen överblick över det egna beståndet. Sannolikheten att det förekommer olovlig andrahandsuthyrning ökar i fastigheter med många lägenheter och i storstadsområden.

²⁷ SOU 2017:86. *Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning.*

²⁸ Det nämnda antalet bostadsbolag inkluderar 7 stiftelser och en kooperativ hyresrättsförening.

Tabell 4.1 Fastighetsägares misstanke om olovlig andrahandsuthyrning

Storleksgrupp (antal lägenheter i bostadsföretaget)	Ja, procent (antal)	Nej, procent (antal)	Vet ej, procent (antal)	Antal respondenter
1–499	32 % (20)	60 % (37)	8 % (5)	62
500–999	34 % (21)	48 % (29)	18 % (11)	61
1 000–1 999	55 % (24)	32 % (14)	14 % (6)	44
2 000–4 999	87 % (45)	8 % (4)	6 % (3)	52
5 000–10 000	95 % (18)	0 % (0)	5 % (1)	19
>10 000	94 % (15)	0 % (0)	6 % (1)	16

Källa: Svar från utredningens enkät

Förekomsten av olovlig andrahandsuthyrning tycks vara spridd över hela landet men mest förekommande i Stockholms län, Västra Götalands län och Skåne län. Den olovliga andrahandsuthyrningen förekommer såväl bland de privata som de allmännyttiga bostadsbolagen.

Bostadsföretagen som har besvarat undersökningen misstänker att den olovliga andrahandsuthyrningen uppgår till cirka 2,5 procent av deras totala hyresbostadsbestånd vilket motsvarar cirka 18 000 hyresrätter. Enkätundersökningen antyder således att den olovliga andrahandsuthyrningen är betydligt mindre omfattande än vad tidigare studier kommit fram till. I Sveriges Allmännyttas senaste undersökning 2022 uppskattade medlemmarna att den olovliga andrahandsuthyrningen uppgick till mellan 5 och 6 procent av lägenhetsbeståndet vilket skulle innebära att Sveriges Allmännyttas samtliga medlemmar har cirka 52 000 olovligt uthyrda lägenheter.²⁹ Utredningen bedömer att diskrepansen troligtvis främst beror på mätfel eller skillnader i undersökningsmetod snarare än en betydande minskning. En vanlig kommentar i enkäten är att bostadsföretagen har mycket svårt att uppskatta det exakta antalet olovliga andrahandsuthyrningar. I exempelvis Sveriges Allmännyttas enkät ombads respondenterna ange hur stor andel av beståndet de ungefär bedömer är uthyrd olovligen. Det framgår också av kommentarerna att respondenterna kan ha tolkat frågan på olika sätt. Vissa respondenter har även valt att inte svara på frågan. Svaren kan också variera beroende på vem i organisationen som har besvarat enkäten. Utredningen har därför valt att genomföra en för-

²⁹ Uppgifter via e-post från Sveriges Allmännytta 2023-06-15. Siffrorna avser icke-publicerade siffror från Sveriges Allmännyttas årliga enkät om bostadssociala frågor för år 2022.

djupad studie med åtta större bostadsföretag som bedriver verksamhet på olika platser eller över hela Sverige. Den fördjupade studien kompletterar enligt utredningens bedömning enkäten på ett bra sätt. De företag som bedriver ett aktivt arbete mot olovlig andrahandsuthyrning uppskattar att mellan 2 och 10 procent av deras lägenheter hyrs ut olovligt. De framför att omfattningen skiljer sig åt; vissa områden i deras bestånd har fler olovliga andrahandsuthyrningar än andra. Det rör sig ofta om lägenheter med centrala lägen och på orter där det råder bostadsbrist, lägenheter med låga hyror, lägenheter i hus med många lägenheter eftersom det är mer anonymt då ett flertal personer bor i dessa fastigheter och de boende inte känner varandra, samt hyresfastigheter med ett stort antal mindre lägenheter. Det är sällan nyproducerade hyresrätter med hög hyra som hyrs ut olovligt.

De flesta fastighetsägare som utredningen har talat med uppfattar dock att lagändringarna 2019 och skärpningarna av folkbokföringslagen har bidragit till en minskad olovlig andrahandsuthyrning, även om detta är svårt att belägga. En aspekt som nämnts är att de som bedriver ett aktivt arbete mot olovlig uthyrning i andrahand har lättare att uppskatta hur stor den är jämfört med bostadsföretag som inte gör det. Ju mer kunskap som anställda på ett bostadsföretag får dels om olovlig andrahandsuthyrning som företeelse, dels om hur deras bestånd används ju högre siffror tenderar respondenterna att svara. En annan aspekt som förts fram av bostadsföretagen är att andrahandsuthyrningen kan ha ändrat skepnad till inneboendeförhållanden i stället, som en följd av de skärpta reglerna för den som hyr ut olovligt eller den som tar ut för hög hyra. Det krävs som nämnts ovan inte något tillstånd från hyresvärden för att ha inneboende och det kan vara svårt att bevisa att det inte är ett inneboendeförhållande.

Ytterligare en företeelse som kan ha ökat är olovliga boenden, det vill säga olika utrymmen som upplåts som bostäder trots att det inte är lämpligt eller lagligt för människor att stadigvarande bo i dem. Verksamheter där de olovliga boendena har uppmärksamats har varit kopplade till exempelvis jordbruk, butiker, skönhetssalonger, verkstäder och restauranger. Många upptäckta olovliga boenden finns i, eller i direkt anslutning till, arbetsplatser och kan vara ett tecken på kopplingar till människoexploatering. Det finns troligtvis ett stort mörkertal när det gäller olovliga och bristfälliga boenden och det finns inte alltid resurser att prioritera de oseriösa aktörerna som både är

svåra att hitta och kontrollera. Det visar exempelvis satsningen Tryggare Malmö, där flera kommunala och statliga myndigheter samverkar kring tillsynen av bland annat olovliga boenden. Sedan starten 2017 har antalet beslut om förbud för olovliga boenden ökat och 2022 var de uppe i cirka 300 ärenden.³⁰ Ett liknande myndighetsgemensamt arbete har genomförts i Skellefteå under 2022. Där fann man att sovplatser tillhandahållits i ett tidigare bageri, en kyrka, glasmästeri och en mindre affärslokal.³¹

4.3.2 Olovlig andrahandsupplåtelse av bostadsrätter

När det gäller olovlig andrahandsupplåtelse av bostadsrätter misstänker cirka en fjärdedel av bostadsrättsföreningarna som ingår i vår undersökning att det förekommer olovliga upplåtelser i deras föreningar. Respondenterna uppskattar att cirka 1,5 procent av deras bostadsbestånd är uthyrt utan tillstånd av bostadsrättsföreningen. Om samma frekvens förekommer i det totala bostadsrättsbeståndet omfattar den olovliga andrahandsupplåtelsen 18 000 lägenheter. Det är en lägre andel än motsvarande siffra för den misstänkta olovliga andrahandsuthyrningen av hyresrätter. Det är möjligt att antalet olovliga uthyrningar har minskat till följd av införandet av privatuthyrningslagen 2013. Detta var också något som framfördes som en eventuell, och önskvärd, förväntad konsekvens av den lagen.³² Men dessa siffror ska som ovan nämnts tolkas med försiktighet.

4.4 Konsekvenser av andrahandsuthyrning

Den lovliga andrahandsuthyrningen innebär en flexibilitet på bostadsmarknaden, att bostäder som annars hade stått tomma används. Samtidigt för den med sig vissa negativa konsekvenser för hyresbostadsmarknaden, bostadsföretag, grannar och andrahandshyresgästerna. Det gäller i synnerhet den olovliga andrahandsuthyrningen. Utredningen

³⁰ Miljöförvaltningen Malmö stad. *Årsrapporter om Tryggare Malmös arbete 2017–2022*.

³¹ SVT Nyheter Västerbotten. (2022). *Se när myndigheterna i Skellefteå gör razzia i jakten på olämpliga bostäder*. Publicerad 2023-04-03. Norran. (2023). *Efter razzior i Skellefteå: bus stoppas som boenden*. 2023-03-02, samt uppgifter lämnade till utredningen vid möte med Polismyndigheten i Skellefteå den 30 mars 2023.

³² SOU 2012:25. *Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt*, s. 77 f.

fokuserar här på konsekvenser av andrahandsuthyrning generellt. I avsnitt 4.5 redogörs specifikt för konsekvenserna av andrahandsuthyrningen som sker via mellanhandsföretag.

4.4.1 Andrahandsuthyrning bidrar till rörlighet

Bostadsbristen minskar rörligheten på bostadsmarknaden, försvårar matchningen på arbetsmarknaden och leder ytterst till lägre sysselsättning och tillväxt. Andrahandsmarknaden har därmed en funktion att fylla som komplement till den ordinarie hyresmarknaden. Den erbjuder ett alternativ för dem som behöver en bostad på kort sikt. Den lovliga andrahandsuthyrningen bidrar till att skapa rörlighet på bostadsmarknaden. Andrahandsmarknaden kan för vissa vara en bra lösning under en övergångsperiod eller vara ett aktivt val för att exempelvis dela boende med andra personer.

Bostadsbristen gör det svårt för människor att hitta en lämplig bostad och försvårar etableringen på bostadsmarknaden, framför allt för unga, nyanlända och för hushåll med låga inkomster. Att öka utbudet av bostäder och därmed underlätta rörligheten på arbetsmarknaden var också syftet med privatuthyrningslagen, som infördes 2013. För att på kort sikt minska bostadsbristen ansåg regeringen då att det var nödvändigt att de befintliga bostäderna utnyttjades i större omfattning än tidigare.³³ Regeringen tillsatte i juni 2023 en utredning som bland annat ska föreslå hur reglerna om privatpersoners uthyrning av bostäder kan ändras för att underlätta sådan uthyrning. Uppdraget ska slutredovisas senast den 3 mars 2025.³⁴

4.4.2 Hyrorna på andrahandsmarknaden är höga

I likhet med svårigheterna att beräkna omfattningen av antalet uthyrningar i andrahand är det svårt att med säkerhet uttala sig om hyrorna på andrahandsmarknaden. Det är till exempel möjligt att hyran vid en uthyrning kan skilja sig från den som varit med i annonsen till följd av förhandling mellan hyresvärd och hyresgäst.

Enligt Svarthandelsutredningen var andrahandshyrorna 2016 vid vidareupplåtelse av hyresrättslägenheter i Sverige 50 procent högre

³³ Prop. 2012/13:1, utgiftsområde 18, s. 65 f och 76 f.

³⁴ Direktiv 2023:92. *Enklare privatuthyrning och ändring av presumtionshyror.*

än förstahandshyrorna. Fördelat på regioner och kommuner var skillnaden som störst i Storstockholm, där andrahandshyrorna var 72 procent högre än förstahandshyrorna. Utredningen baserade beräkningarna på annonsdata från Blocket som sedan analyserades av Boverket.³⁵ Boverket genomförde en studie 2018 som visade att hyrorna på andrahandsmarknaden ökat kraftigt jämfört med hyrorna på förstahandsmarknaden.³⁶ Mellan åren 2009 och 2017 ökade andrahandshyrorna för hyresrätter enligt samma rapport med hela 59 procent. Hyran på andrahandsmarknaden låg i genomsnitt 65 procent högre än förstahandshyran enligt Boverkets beräkningar. Boverket baserade som tidigare sina beräkningar på primärdata som hämtades från Blocket och som bearbetats av ett statistikföretag. Boverket bedömde att deras observationer täckte runt en tredjedel av den totala andrahandsmarknaden men betonade att det fanns osäkerheter i beräkningarna.

Efter publiceringen av Boverkets rapport skärptes reglerna kring vilken hyra en förstahandshyresgäst får ta ut genom en ändring i jordabalken. Det framgår numera att hyran som får tas ut i andra hand inte får överstiga bruksvärdeshyran, vanligen den hyra som förstahandshyresgästen betalar för hyresrätten med tillägg för möbler och utrustning och liknande med som högst 15 procent och därutöver tillägg för andra nyttigheter med högst den kostnad som hyresvärden har för dem.³⁷ För bostadsrätter hade hyrorna i andra hand ökat med 84 procent under perioden 2009–2017.

Någon liknande studie har Boverket inte genomfört efter dessa regeländringar men det finns tecken på att ändringen i vart fall inte i Stockholm har lett till det resultat som var avsikten. Stockholms Handelskammare presenterade under hösten 2022 en rapport där de menar att hyran för lägenheter uthyrda i andra hand är hela 149 procent högre än förstahandshyran i Stockholms stad och 99 procent högre i Stockholms län.³⁸ I rapporten har man dock slagit ihop samtliga upplåtelseformer vilket innebär att hur stora skillnaderna är när hyresrätter upplåts i andra hand inte framgår av den. Eftersom hyresnivåerna är tagna från Qasa – Blocket kan det innebära att hyresnivåerna som anges i annonserna inte nödvändigtvis överensstämmer med dem som det sedan avtalas om.

³⁵ SOU 2017:86. *Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning. Betänkande av Utredningen om åtgärder mot handel med hyreskontrakt.*

³⁶ Boverket (2018:29).

³⁷ 55 § fjärde stycket hyreslagen.

³⁸ Stockholms Handelskammare (2022). *Den låsta dörren till hyresmarknaden.*

Utvecklingen kan vara ett resultat av regeländringarna som infördes 2013 och som syftade till ökad privatuthyrning av bostäder. Med den nya lagen blev som tidigare nämnts en friare hyressättning tillåten vid upplåtelse av en bostadsrättslägenhet, en- och tvåfamiljs-hus, ägarlägenhet eller annat ägt boende. Enligt Boverket finns det ett tidsmässigt samband som talar för att hyressättningen enligt privatuthyrningslagen har ”smittat av sig” på hyrorna för hyresrätter som upplåts i andra hand och bidragit till att hyrorna för dessa ökat.³⁹

Ärenden om återkrav hos hyresnämnderna med privatpersoner som parter

Utredningen har undersökt hyresnämndernas beslut som fattats 2022 avseende återbetalning av överhyra med privatperson som hyresvärd, se tabell 4.2. Antalet beslut som undersökts uppgår till 113. I 70 ärenden beslutade hyresnämnderna om återbetalning av överhyra till andrahandshyresgästen. I 28 ärenden förliktes parterna, det vill säga kom överens utan att hyresnämnden fattade beslut. 15 ärenden har resulterat i avslag. Uppgifter från en tidigare sammanställning av mål om återbetalning visar att en stor del av ärendena har skrivits av innan de hunnit prövas. Då har den sökande själv valt att dra tillbaka sin ansökan, vilket kan handla om att parterna har gjort upp i godo.⁴⁰ Totalt hanterade hyresnämnderna 362 ärenden om återkrav 2022, se tabell 3.2 i föregående kapitel. I den summan ingår även återkrav från företag samt återkallade och avvisade ansökningar.

³⁹ SOU 2017:86. *Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrahandsuthyrning. Betänkande av Utredningen om åtgärder mot handel med hyreskontrakt.*

⁴⁰ Hem och hyra. (2021). *Så ofta hamnar överhyror hos landets hyresnämnder*. Överhyra: Så kan du få tillbaka pengar på hyran – Hem & Hyra (hemhyra.se)

Tabell 4.2 Antal avgjorda ärenden i hyresnämnderna 2022 avseende återbetalning av överhyra med privatperson som hyresvärd

Hyresnämnd	Antal avgjorda ärenden i sak	Antal bifall	Antal avslag	Antal förlikningar
Stockholm ⁴¹	57	49	8	17
Göteborg	14	10	4	10
Malmö	5	4	1	–
Jönköping	2	1	1	–
Umeå	2	1	1	–
Västerås ⁴²	5	5	–	1
Sundsvall	–	–	–	–
Linköping	–	–	–	–
Totalt	85	70	15	28

Källa: Bisnode infotorg med komplettering av material från Hyresnämnden i Stockholm.

Det är förhållandevis få återkravsärenden hos hyresnämnderna med tanke på hur omfattande andrahandsmarknaden är. Orsakerna till detta är troligtvis flera. En att kunskaperna om hyreslagstiftningen är låga, en annan orsak att en hel del upplåtelser i andra hand är korta, eller att andrahandshyresgäster inte vill riskera att bli uppsagda.

Beloppen som återkraven rör varierar stort. Det lägsta beslutade beloppet uppgår till 521 kronor och det högsta till 105 882 kronor. Sammantaget innebär de undersökta besluten att privatpersoner ska återbetala drygt 2 miljoner kronor.

4.4.3 Förmedlingsplattformar tar ut extra avgifter

Det finns flera aktörer, framför allt företag, som tillhandahåller olika typer av tjänster till såväl uthyrare som bostadssökande och andrahandshyresgäster. I en rapport från 2017 konstaterar Statskontoret att framväxten av förmedlingstjänster till viss del har ökat tryggheten på andrahandsmarknaden. Några företag erbjuder exempelvis kreditkontroll av hyresgästen, depositionslösning och hantering av hyresbetalningar. Det finns i vissa fall möjlighet att signera avtalen

⁴¹ Till dessa tillkommer 115 ärenden som inte prövats i sak som antingen har återkallats (mest vanligt) eller avvisats. Troligen har de andra nämnderna också ett flertal ärenden som inte prövats i sak. 25 ärenden överklagades till Svea hovrätt och av dessa har tio avgjorts när detta skrivs. I majoriteten har hovrätten avslagit överklagandena.

⁴² Till dessa tillkommer fem ärenden som återkallats och ett som avvisats.

via bank-id. Dessa tjänster minskar den ekonomiska otryggheten som både hyresgästen och hyresvärden kan uppleva i samband med förmedlingen av privatbostäder för uthyrning. Även risken för bedrägerier kan minska.⁴³ Utredningen kan konstatera att marknaden för förmedlingstjänster har förändrats något de senaste åren. 14 av de 26 företag som fanns med i Statskontorets undersökning fanns kvar på marknaden hösten 2022. Utredningen har identifierat ytterligare 12 företag. Det kan även konstateras att företagen har ökat sitt tjänsteutbud.

De trygghetsskapande förmedlingstjänsterna är dock endast tillgängliga mot betalning. Webbplatserna som enbart består av annonsplattformar är däremot vanligtvis gratis. Företagen som erbjuder ett mer utvecklat tjänsteutbud med exempelvis matchning, hantering av hyresbetalningar och depositionslösningar tar dock ut avgifter. Avgiftsmodellerna skiljer sig åt mellan förmedlingsplattformarna men gemensamt är att hyresgästen oftast får betala för tjänsterna, medan tjänsterna vanligtvis inte kostar något för uthyraren. Det innebär i förlängningen att de som hyr i andra hand har ytterligare kostnader utöver de höga andrahandshyrorna. De ekonomiskt svaga hushållen på bostadsmarknaden har därför inte alltid möjlighet att använda sig av de förmedlingstjänsterna som till viss del kan öka tryggheten vid andrahandsuthyrning. Det finns vissa ideella organisationer, exempelvis studentkårer, som bistår med tjänster som är gratis både för uthyrare och hyresgäst men de erbjuder endast enklare tjänster som annonsering och information. Däremot förhandsgranskas vanligtvis bostadsannonser innan publicering. Annonser med olämpligt innehåll eller oskäligen villkor godkänns inte, till exempel orimligt hög hyra.⁴⁴ Utredningen konstaterar dock att antalet annonser på studentkårernas webbplatser har minskat de senaste åren. Ett skäl till detta kan vara att det blivit vanligare att använda sig av privata förmedlingsplattformar som erbjuder fler tjänster mot betalning.

Utredningen konstaterar också att förmedlingsplattformarnas avgiftsmodeller oftast inte är transparenta. I vissa fall framgår inte kostnaden för tjänsten på webbsidan, och i andra fall finns information om avgifter endast i företagets villkor eller policyer som inte varit tillgängliga för utredningen.

⁴³ Statskontoret (2017:11).

⁴⁴ Statskontoret (2017:11).

En vanlig avgiftsmodell är att hyresgästen betalar en procentandel till företaget på mellan två och 15 procent av hyresbeloppet, utöver hyran till uthyraren. Till detta kan även andra avgifter tillkomma. Hyran som anges i annonsen är oftast inklusive serviceavgiften till företaget. En annan vanligt förekommande modell är att hyresgästen betalar en månatlig så kallad serviceavgift utöver hyra. Det kan röra sig om en tillkommande fast avgift på 1 500 kronor per månad utöver hyran. Enligt företagen är avgiften betalning för den service och trygghet som hyresgästen erhåller. I kartläggningen ingår även företag som tar ut en engångsavgift av hyresgästen som motsvarar 25 procent av den första månadshyran.

Ytterligare en modell är att hyresgästen betalar för en prenumeration eller medlemskap. En bostadssökande ser utan ett medlemskap eller prenumeration endast en annons med begränsad information, exempelvis bostadens storlek, vilken stad bostaden ligger i, hyra och tillträdesdatum, men genom att betala exempelvis 350 kronor i månaden kan hen ta kontakt med uthyraren. Det rör sig om förmedlingsplattformar som primärt består av sökmotorer som samlar lediga bostäder och länkar vidare till ursprungskällan. Det förekommer också företag som inte gör några påslag på hyran men där hyresgästen och/eller uthyraren betalar för tilläggstjänster. En bostadssökande kan till exempel betala ett företag 995 kronor för att få information om nya tillgängliga bostäder innan icke-betalande sökanden och därmed få möjlighet att kontakta uthyraren tidigare, och 1 500 kronor för ett skraddarsytt hyreskontrakt. En uthyrare kan till exempel behöva betala 395 kronor för att få sin annons att synas högre upp i sorteringen, och 495 kronor för uthyrningskonsultation.

Frågan är om de här avgifterna är förenliga med reglerna om förbud mot att begära eller ta emot särskild ersättning för att upplåta en lägenhet eller för bostadsförmedling, 65 och 65 a §§ hyreslagen. Den så kallade engångsavgiften förefaller inte vara någon form av deposition eller säkerhet för hyresavtalet eftersom det inte framgår att summan ska återbetalas. Det ligger således nära till hands att se det som bostadsförmedling och att avgiften är en förmedlingsavgift. Den får då inte basera sig på en procent av hyresbeloppet utan får högst uppgå till de föreskrivna 3 000 kronorna. Dessutom tillkommer kravet på registrering enligt fastighetsmäklarlagen.⁴⁵ Utredningen finner att även övriga avgifter är tveksamma med hänsyn till

⁴⁵ Avgörandena T 26–00 och T 572–95.

bestämmelserna i 65 a § hyreslagen. Det är endast möjligt att ta ut köavgift vid kommunal bostadsförmedling enligt samma bestämmelse.⁴⁶

Vid uthyrning av hyresrätt i andra hand kan andrahandshyran inte anses som skäligen om den överstiger den hyra som hyresvärden (förstahandshyresgästen) betalar. Därutöver får tillägg göras med som högst 15 procent för möbler, utrustning och liknande. Tillägg får även göras för andra nyttigheter som till exempel el och bredband om det ingår, med högst den kostnad som hyresvärden (förstahandshyresgästen) har.⁴⁷ Däremot har varken kostnad för hemförsäkring eller renovering ansetts påverka hyrans storlek.⁴⁸

Även Boverket har i en tidigare rapport konstaterat att det föreligger osäkerhet om annons- och förmedlingstjänster åtminstone delvis faller inom fastighetsmäklarlagen. Ett rent annonsföretag torde enligt myndigheten hamna utanför lagens ramar. Men tjänsterna innehåller ofta mer än ren annonsering och det är därmed osäkert om dessa kan anses tillhandahålla det som avses med ”förmedling” i 1 § andra stycket fastighetsmäklarlagen. Enligt Boverket bör annons- och förmedlingstjänsterna utredas med avseende på hur de står sig vid en grundlig prövning enligt fastighetsmäklarlagen, 65 a § hyreslagen samt förordningen (1978:313) om taxa för yrkesmässig bostadsförmedling.⁴⁹

4.4.4 Det saknas ett system för hantering av deposition av hyra för bostadslägenheter i Sverige

En privatperson som hyr ut sin lägenhet i andra hand till en för honom eller henne okänd person utsätter sig för en risk. Andrahandshyresgästens betalningsförmåga eller kapacitet att vårda lägenheten och inte störa grannar är ofta inte känd. Att försöka skaffa sig en viss säkerhet genom att begära deposition, det vill säga en summa pengar som säkerhet för hyresavtalet kan vara rimligt och vanligt förekommande.⁵⁰ Beloppen varierar i landet men kan i genomsnitt uppgå till cirka 10 000 kronor. Av vår kartläggning och kontakter

⁴⁶ Se också lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsljningsansvar.

⁴⁷ 55 § fjärde stycket hyreslagen.

⁴⁸ Svea hovrätts avgörande i mål: ÖH 5690-21 beslut den 30 september 2021.

⁴⁹ Boverket. (2019). *Hur information om andrahandsmarknaden kan ges. Ett förslag*. Rapport 2019:1.

⁵⁰ Boverket (2014:33) *Konkreta etableringshinder på bostadsmarknaden*, s. 71 och 74 och SOU 2017:33. *Stärkt ställning för hyresgäster*, s. 236.

med mellanhandsföretag framgår att de ibland har krav på deposition. Mellanhandsföretagen har uppgett att det händer att de kräver deposition om det är en fysisk person som ska stå på kontraktet.

Hyreslagen, det vill säga 12 kap. jordabalken innehåller inte några regler om deposition. Det som finns är regler om hur ett borgensåtagande och en pantsättning till säkerhet för ett avtal om hyra kan sägas upp.⁵¹ Ett borgensåtagande görs av en tredje person medan en pantsättning kan göras av hyresgästen eller av en annan person för hyresgästens räkning. Bestämmelsen i hyreslagen anses innebära att det inte är otillåtet att begära säkerhet av en bostadshyresgäst.⁵² Praxis och förarbeten har dock en restriktiv inställning till när det kan vara skäligt med depositionsavgifter i bostadshyresavtal.⁵³ En förutsättning är att hyresvärdens bedömning om behovet av säkerhet framstår som sakligt motiverad. Generella, mer eller mindre rutinmässiga, krav på depositions- eller förskottsbetalningar är således inte godtagbara. En förutsättning för att tillåta deposition är först och främst att det ska vara godtagbart i det enskilda fallet. Det kan vara att hyresgästen har betalningsanmärkningar eller inte vårdat en lägenhet enligt ett tidigare hyresavtal. Något konkret som pekar på ett behov av deposition måste alltså finnas.⁵⁴ Ett villkor om deposition ska vidare, för att vara förenligt med god hyresrättslig sed, är att det deponerade beloppet ska hållas avskilt från hyresvärdens egna medel, beloppet sätts in på ett räntebärande konto och räntan redovisas och utbetalas till hyresgästen.⁵⁵ Depositionsbeloppet får inte heller vara för högt utan ska vara skäligt för att accepteras och tidpunkt för återbetalning ska anges.⁵⁶ Detta framgår dock inte av någon bestämmelse utan av domstolspraxis. Många hyresgäster, särskilt andrahandshyresgäster, men även vissa hyresvärdar förefaller sakna kunskap om förutsättningarna som gäller för depositioner i bostadshyresförhållanden.

Eftersom depositionsmedlen oftast sätts in på ett konto anvisat av hyresvärderna och som denne förfogar över hanteras säkerheten på

⁵¹ 28 a § hyreslagen.

⁵² Holmqvist, Thomsson, Ahlinder, *Hyreslagen – En kommentar*, Norstedts, 2022 13 uppl. s. 281. Det är däremot oförenligt med hyreslagen att begära flera hyror i förskott, 20 § hyreslagen, ej dispositiv.

⁵³ Se också Fastighetsägarna. (2015). *God sed och etik i bostadsförvaltningen*.

⁵⁴ Bostadsdomstolens avgörande i RBD 13:83 och Svea hovrätts avgörande i mål: ÖH 9757-07 vari depositions villkor inte godkändes med hänsyn till att det saknades skäl.

⁵⁵ SOU 1981:77 s. 353 och Ahlinder, E. (2018). *Förskottshyra och deposition – Om skälighet och giltighet av vanligt förekommande villkor*, JT 2018.

⁵⁶ Svea hovrätts avgörande i mål: ÖH 7523-08.

hyresgästens risk.⁵⁷ Hamnar hyresvärden på obestånd är chanserna för hyresgästen att få tillbaka depositionen små. Vidare gäller att om det uppstår tvist om vem som har rätt till depositionsbeloppet ligger det på hyresgästen att föra talan i allmän domstol om att få tillbaka sitt deponerade belopp. Att föra processer i allmän domstol kan vara besvärligt för en person som inte är insatt i juridik. Utredningen har inte funnit några avgöranden som rör återbetalning av deposition i bostadshyresförhållanden i närtid.⁵⁸

Avsaknaden av ett depositionssystem innebär inte bara problem för en hyresgäst att få ut medlen utan också att det blivit enkelt att genomföra bedrägerier. Sådana kan ske genom att en person påstår sig ha en lägenhet att hyra ut och kräver deposition. Det kan vara flera personer som betalar deposition för samma lägenhet. När medlen betalats är personen som tagit emot pengarna inte möjlig att nå utan har försvunnit. Det visar sig då att det aldrig funnits någon lägenhet för uthyrning.⁵⁹

Under hösten 2022 var det ett uppmärksammat fall där cirka 100 hyresgäster som betalat olika summor i deposition till ett mellanhandsföretag blev uppsagda med kort varsel. Dessa andrahandshyresgäster har inte fått tillbaka sina depositioner trots att de utlovats återbetalning.⁶⁰ Mellanhandsföretaget förefaller ha hamnat på obestånd och saknar därför möjligheter att betala tillbaka depositionerna. I kartläggningarna som utredningen genomfört har vidare villkor om att kunden, det vill säga hyresgästen, är medveten om och accepterar att erlagd deposition inte kommer att hållas avskild från hyresvärdens övriga tillgångar hittats i andrahandsavtal. Det är inte förenligt med god sed på hyresbostadsmarknaden.

Sverige skiljer sig från våra nordiska grannländer som har bestämmelser och system om depositioner vid uthyrning av bostäder. I Danmark kan uthyraren kräva upp till tre månader i deposition alternativt bankgaranti eller insättning på deponeringskonto som säkerhet.⁶¹ I Finland gäller att hyresvärden kan kräva maximalt tre

⁵⁷ Se också Ahlinder, E. (2022). *Lägenhetsbedrägeri genom krav på överföring av depositionsbelopp eller förskottsbyra*, artikel i Bostad och lokal som medel i kriminell verksamhet, red. Björkdahl, E.P., Iustus Förlag AB, Uppsala, s. 27 f.

⁵⁸ Några domar som rör lokalhyresförhållanden samt ett underrättsavgörande vari en förlikning stadfästes, se Uppsala tingsrätt i mål: T 2552–22.

⁵⁹ Se till exempel Lägenhetsbedrägeri | Polismyndigheten (polisen.se)

⁶⁰ Dagens Nyheter (2022). *Över 100 hyresgäster fick två veckor på sig att flytta ut- "Vi har blivit grundlurade"*. Artikel 2022-09-30.

⁶¹ VI kap. 34 § lejeloven (LBK 927 af 04/09/2019).

månaders hyra som säkerhet för hyresavtalet.⁶² Norges reglering av depositionshanteringen är mer utförlig. Av den framgår att säkerhet för hyra, skador, utgifter och annat som härrör ur hyresavtalet får krävas i form av som mest sex månaders hyra i förskott. Medlen ska sättas in på särskilt konto i hyresgästens namn med ränta men kontot ska bekostas av hyresvärden. Räntan tillfaller hyresgästen. Under hyrestiden kan medlen inte disponeras. Bestämmelsen innehåller även vad som gäller för åter- eller utbetalning av medlen vid hyresavtalets upphörande.⁶³

I Storbritannien finns ett system för hyresdepositioner som syftar till att trygga hanteringen för hyresgäster och hyresvärdar.⁶⁴ Tre privata organisationer kan väljas för hantering av depositioner. Systemet innehåller vilken information hyresvärden ska lämna, när depositionen ska återbetalas, tvistelösning (gratis) och juridisk rådgivning. Skottland och Nordirland har egna system. Enligt tyska regler kan säkerhet i form av högst tre månaders kallhyra begäras av hyresvärden.⁶⁵ Medlen ska sättas in på ett konto som hålls avskilt och räntan tillfaller hyresgästen. Bestämmelsen medger även andra sätt att ställa säkerhet. Andra alternativ som godtas är insättningsgaranti eller att hyresgästen tar upp en försäkring som täcker hyresförluster och skador.

Att det är ett problem att det saknas ett system för depositionshandling har påpekats och utretts vid ett flertal tillfällen och man har då ofta undersökt andra länders system.⁶⁶ De system som anses ta tillvara konsumentperspektivet bäst har ansetts vara de som finns i Storbritannien och Norge. I den juridiska litteraturen har det förts fram att ett eller flera depositionshanterinstitut i likhet med det som finns i Storbritannien tillsammans med någon justering av hyreslagen skulle leda till en mer funktionell och säker hantering.⁶⁷

⁶² 1 kap. 8 § lagen om hyra av bostadslägenhet (481/1995).

⁶³ 3 kap. 3–5 § lov om husleieavtaler (1997-0-26 nr 17).

⁶⁴ Gov.UK (2023). *Tenancy deposit protection*. Tenancy deposit protection: Overview - GOV.UK (www.gov.uk)

⁶⁵ 551 § bürgeliches gesetzbuch BGB.

⁶⁶ Boverket (2013). *Ett svenskt system med depositionsbetalningar vid uthyrning av egen bostad?* Rapport 2013:21 samt SOU 2012:25, avsnitt 4.3.1, samt Statskontoret (2017), avsnitt 4.3 även SOU 2017:33, avsnitt 5.5.5 vari förslås ytterligare utredning.

⁶⁷ Ahlinder, E. (2022), s. 28 f.

4.4.5 Konsumentinformationen brister

Hyreslagstiftningen är komplicerad och för många, inte minst för personer som inte har svenska som modersmål är den svår att ta till sig och förstå. Det finns till exempel flera olika tidsgränser att förhålla sig till för hyresgäster respektive hyresvärdar och det är lätt att ta miste. Vilka rättigheter eller skyldigheter en bostadshyresgäst har, särskilt en andrahandshyresgäst, är inte enkelt för den enskilde att få information om. Vid utredningens möten med Hyresgästföreningen regionalt, kommuner och bostadsföretag har det också framförts att det finns stor okunskap om hyreslagstiftningen hos hyresgäster.

Någon utpekad myndighet med ansvar för konsumentinformation om hyra och hyresrätt finns inte. De två myndigheter som ligger närmast till hands är Konsumentverket och Boverket. I Konsumentverkets instruktion anges inte några särskilda områden utan den är allmänt hållen.⁶⁸ Inte heller Boverket har i uppdrag att ge konsumenter information om hyresförhållanden.⁶⁹ En hel del information om vad som gäller vid andrahandsuthyrning, vad som är skälig hyra och vad en hyresgäst kan göra som inte är nöjd finns på Domstolsverkets webb. Språket kan till viss del upplevas som komplicerat och kan vara svårt att ta till sig. Informationen finns endast på svenska, tornedalsfinska, finska och samiska.⁷⁰

Länsstyrelserna står bakom webbsidan informationsverige.se. Den innehåller bland annat kort information om hur svenskar bor, vilka rättigheter och skyldigheter boende har och vad som gäller vid flytt med mera. Informationen finns på elva språk. Webbsidan saknar dock information om vad som gäller vid andrahandsuthyrning.

Vissa kommuner tillhandahåller konsumentupplysning på frivillig basis. Antalet som gör det har dock sjunkit de senaste åren och uppgår nu till cirka 179.⁷¹ Malmö kommun tillhör de kommuner som erbjuder särskild bostadsrådgivning i form av information, råd och vägledning kring bostadsmarknaden, bostadssökande och vad som gäller på hyresmarknaden. Kommunen har så kallade bo-kurser som till exempel rör hur man söker bostad i första hand och andra hand. Kurserna kan

⁶⁸ Förordning (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.

⁶⁹ Förordning (2022:208) med instruktion för Boverket samt Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Boverket, Fi2022/02388 och Fi2022-03444 (delvis).

⁷⁰ Det anges att information finns på teckenspråk och engelska men den rör domstolarnas arbete i stort och inte andrahandsuthyrning.

⁷¹ Konsumentverket (2021). *Läget i landet 2021 – Konsumentvägledning*. (KOV 2021/408)

erbjudas på olika språk. Vidare erbjuder kommunen en webbutbildning om att söka lägenhet och vilket ansvar en hyresgäst har.

Hyresgästföreningen har relativt omfattande information på sin webbplats om andrahandsuthyrning. Även bransch- och intresseorganisationerna Sveriges Allmännyttta och Fastighetsägarna har information som riktar sig till hyresgäster. I Fastighetsägarnas etiska regler anges att hyresvärden bör gå igenom kontraktet och lämna information som är viktig för hyresgästen när kontraktet skrivs under. Det handlar om att informera om ordningsregler men också vem som äger eller förvaltar huset, hur fel och brister ska anmälas med mera. Där anges också att eftersom en del personer inte har några erfarenheter av att bo i hyreslägenhet bör fastighetsägaren se till att de får information om vad det innebär. Här ingår till exempel hur hyressättningen går till.⁷²

En del andra privata initiativ finns också. En webbsida – boupplysningen.se⁷³ – har information om andrahandsuthyrning. Där finns en checklista, vilka regler som gäller inklusive redogörelse för regler kring vilken hyra som är rimlig. Webbsidan innehåller också möjligheter att ställa frågor och kommentera. Svar och hjälp om hur personerna kan gå vidare ges av administratörer. Allt är på svenska. Webbplatsen jagvillhabostad.nu är en ideell organisation som arbetar med att upplysa unga om deras rättigheter på bostadsmarknaden. Organisationen har sammanställt listor på bostadsförmedlingar och andra aktörer som har bostäder för uthyrning. Det finns även en del annan information i form av tips och riktlinjer för vad som är viktigt att tänka på som ung bostadssökande på webbsidan. En fråga/svarsfunktion finns också. Informationen är på svenska.

Även vissa företag som erbjuder förmedlingstjänster har information om gällande lagstiftning på sina webbplatser. I vissa fall erbjuder företagen även personlig rådgivning/support inför och under uthyrningstiden. Utredningen noterar att det är något fler företag som har sådan information 2022 jämfört med Statskontorets utredning 2017. Det rör sig dock oftast om knapphändig information. Vilken upplåtelseform objekten har, om de marknadsförs på webbplatserna, framgår som regel inte. Vissa förmedlingsplattformar som primärt är sökmotorer, det vill säga de ”crawler” internet, samlar information om lediga bostäder från andra webbsidor, vilka de länkar användaren vidare

⁷² Fastighetsägarna (2015). *Etik och god sed för fastighetsägare*.

⁷³ Företaget Hojjo Sverige AB står bakom webbplatsen.

till. Förmedlingsplattformen tar sedan betalt av bostadssökande för att denne ska kunna se vem som är hyresvärd. Det innebär att det inte är möjligt för bostadssökande att veta om det rör sig om ett förstahandskontrakt till en hyresrätt eller ett andrahandskontrakt till en hyresrätt eller bostadsrätt.

Sammanfattningsvis saknas det sammanhållen och tydlig information om andrahandsuthyrning till personer som är i störst behov av den. Regeringen gav Boverket i uppdrag 2018 att ta fram förslag om hur informationen avseende privatbostadsuthyrning och andrahandsuthyrning skulle kunna utvecklas. Boverket lämnade dock inget förslag om vilken myndighet som borde ha ansvaret. Det krävdes enligt Boverket att den utpekade myndigheten i så fall skulle ställa sig bakom förslaget. Frågan om ansvaret för information om andrahandsmarknaden överlämnades därför till regeringen för vidare hantering.⁷⁴

4.4.6 Ökad utsatthet på andrahandsmarknaden för vissa grupper

Tidigare studier visar att det främst är grupper som redan har svårt att komma in på bostadsmarknaden som bor i andra hand, främst unga, studenter, ensamboende hushåll, nyanlända och tillfällig arbetskraft. Inkomsten hos de som bor i andra hand är dessutom ofta lägre. Mycket pekar på att de som bor i andra hand i många fall har en ansträngd boendekonomi och har svårt att klara en baskonsumtion. Framför allt kvinnor har en mer ansträngd situation, på grund av att de ofta har lägre disponibla inkomster.⁷⁵

Detta har bland annat belysts av Tove Samzelius, forskare vid Malmö Universitet, som i sin avhandling skildrar ensamstående mödrars upplevelser och erfarenheter av att leva i hemlöshet och fattigdom i Sverige.⁷⁶ Författaren visar exempel på hur kvinnostyrda hushåll läses in i cirklar av lågavlönat arbete och bristfälliga boendalternativ. Ett av exemplen som återges skildrar en kvinna, Yasmin, som fått ett tidsbegränsat hyreskontrakt i ett före detta äldreboende i en förort till Stockholm. Fastigheten med äldreboendet hade sålts till ett privat bostadsföretag som sedan hyrt ut lägenheterna via en mellan-

⁷⁴ Boverket (2019).

⁷⁵ Bland annat Boverket (2018:29) samt Listerborn, C. (2018). *Bostadsjämlighet. Röster om bostadsnöden* samt Socialstyrelsen (2017). *Hemlöshet 2017 – omfattning och karaktär*.

⁷⁶ Samzelius, T. (2020). *A vicious circle of silent exclusion – Family homelessness and poverty in Sweden from a single-mother perspective*, Malmö Universitet, doktorsavhandling.

hand. Hyran för lägenheten var 10 000 kronor i månaden för ett rum med kök och balkong. Vid ett av författarens besök ljöd brandlarmet och glasskärvor stack ut från den trasiga entrédörren i fastigheten som främst huserade barnfamiljer med utländsk härkomst. Intilliggande byggnad var omvandlad till vandrarhem. Där hyrdes lägenheter ut till socialtjänsten för 850 kronor per dygn, vilket motsvarar en månadshyra om cirka 25 000 kronor. Samzelius noterade att ett privat bostadsföretag byggde hyresrätter i grannskapet, där hyrorna också skulle landa på 10 000 kronor men där familjer som Yasmins inte accepteras som förstahandshyresgäster eftersom deras inkomster anses vara för låga. Samzelius exempel visar hur villkoren kan se ut på vad hon benämner som den ”parallella bostadsmarknaden”, en marknad som oftast präglas av osäkerhet och höga andrahandshyror.

Även barn är en särskilt utsatt grupp. För barnfamiljer som under lång tid tvingas bo mycket trångt och flytta ofta kan den typen av kortsiktiga boendelösningar leda till negativa konsekvenser för barns utveckling, hälsa och skolgång.⁷⁷

Ekonomiskt svaga grupper riskerar alltså att hamna i en ännu mer utsatt situation på andrahandsmarknaden. En fråga som har aktualiserats i media är att kommuner runtom i Sverige gör olika bedömningar gällande ekonomiskt bistånd till personer som inte kan visa godkänt andrahandskontrakt.⁷⁸ Enligt Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd bör socialnämnden godta den hyra lägenhetsinnehavaren och andrahandshyresgästen har avtalat, under förutsättning att den är skälig.⁷⁹ Frågan om otillåten andrahandsuthyrning berörs inte specifikt i Socialstyrelsens handbok, som ska vara vägledande för kommunerna. Men Socialstyrelsen lyfter fram ett avgörande i Högsta förvaltningsdomstolen från 2009, där den sökande beviljades bistånd trots otillåtet boende. Det rörde sig om en person som sökte bistånd för boende i en kolonistuga. Att boendet i kolonistugan ansågs otillåtet var inte skäl för att vägra försörjningsstöd till boendekostnader.⁸⁰ I maj 2023 bekräftade Högsta förvaltningsdomstolen i en dom att det vare sig i socialtjänstlagen eller i dess förarbeten anges att rätten till bistånd för kostnader för boende är beroende

⁷⁷ SOU 2022:14. *Sänk tröskeln till en god bostad. Betänkande från utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning*. s.92, 510.

⁷⁸ SVT Nyheter. (2022-02-16). *Socialstyrelsens hänvisning: Avgörande där bistånd beviljas*. Socialstyrelsens hänvisning: Avgörande där bistånd beviljas | SVT Nyheter, hämtad 2022-12-27.

⁷⁹ Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd [SOSFS 2013:1] s. 6–7.

⁸⁰ RÅ 2009 ref. 4, se också Socialstyrelsen (2021). *Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten*. s. 109.

av att det hyresrättsliga regelverket följts.⁸¹ Det saknas således stöd för att neka bistånd för att det inte finns något samtycke till en andrahandsuthyrning. Socialnämnden hade i detta fall krävt att hyresvärden hade godkänt andrahandsuthyrningen. Syftet var att undvika att bistånd främjar den svarta bostadsmarknaden. Personen hade fått information om att han inom fyra månader måste få andrahandsuthyrningen godkänd av hyresvärden eller hitta ett nytt boende. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade alltså att det inte är förenligt med socialtjänstlagen att ställa sådana krav.

De socialtjänster som utredningen har varit i kontakt med vittnar om den svåra balansgången som de står inför när de möter personer som söker ekonomiskt bistånd och som befinner sig på andrahandsmarknaden. Socialsekreterarna har i vissa fall vetskap om att det rör sig om otillåtna boendeförhållanden och ser det som problematiskt att bevilja ekonomiskt bistånd till personer som bor i andrahand eftersom det innebär att allmänna medel går till att göda oseriösa aktörer. I exempelvis Göteborgs stad har socialförvaltningarnas metodstöd kompletterats med ett avsnitt om bistånd till hyreskostnader och utredningsprinciper vid andrahandsuthyrning och inneboendeförhållanden. Socialtjänsten i Göteborg ska motverka att oskäligt höga andrahandshyror betalas och att biståndet understödjer olagliga hyresrelationer, och bland annat kräva att den enskilde uppvisar ett intyg eller motsvarande från fastighetsägaren som visar att andrahandsuthyrningen godkänts av fastighetsägaren.⁸² Liknande görs bland annat i Malmö kommun där de också gör en uppskattning av vad som är skälig hyra för en bostad. Samtidigt menar vissa socialsekreterare som utredningen talat med att ett andrahandsboende innebär tak över huvudet för personer som annars saknar bostad. De menar att om rätten till ekonomiskt bistånd skulle bli beroende av att uthyrningen är godkänd innebär det att denna grupp som redan är utsatt blir ännu mer utsatt.

En statlig utredning har i uppdrag att bland annat bedöma om det finns behov av att ställa krav på att bistånd endast kan lämnas för hyreskostnader vid vissa typer av kontrakt, till exempel förstahandskontrakt, inneboende med hyresavtal och av hyresvärden godkänt andrahandskontrakt.⁸³ Uppdraget ska redovisas senast den 1 december 2024.

⁸¹ Högsta förvaltningsdomstolens avgörande den 10 maj 2023 i mål 6442-22.

⁸² Göteborgs stad (2022). *Slutrapport Skatteverkets pilotprojekt felaktig folkbokföring*. Dnr 1680/20.

⁸³ Dir. 2022:124. *Öka drivkrafter och möjligheter till arbete i försörjningsstödet och bryta långvarigt biståndsmottagande*.

4.4.7 Koppling mellan andrahandsuthyrning och brottslighet

Det är i synnerhet den olovliga andrahandsuthyrningen som medför negativa konsekvenser. Hyreslägenheter kan exempelvis utgöra en förutsättning eller medel för kriminell verksamhet. Utredningen *Stärkt ställning för hyresgäster* har tidigare beskrivit att det ofta föreligger oklara hyresförhållanden i de bostadslägenheter som används i kriminell verksamhet.⁸⁴ Brottsligheten kan exempelvis handla om hantering av narkotika och stöldgods, tillverkningscentral av falska identitetshandlingar, plats för penningtvätt eller annan ekonomisk brottslighet samt prostitution, i vissa fall som ett led i människohandel. Det är svårt att ha kontroll över vilka som faktiskt nyttjar lägenheter när förstahandshyresgästen olovligen hyr ut eller när kriminella aktörer döljer sig bakom bulvaner eller företag. Enligt Polismyndigheten är andrahandslägenheter och lägenhetshotell som är obemannade nattetid de mest attraktiva marknadsplatserna för dem som organiserar prostitutionsverksamheter.⁸⁵ Hyreskontrakt kan också användas som underlag för olika typer av välfärdsbrottslighet. I ett regeringsuppdrag som syftade till att komma åt felaktig folkbokföring kopplad till organiserad brottslighet har Skatteverket i samverkan med ett flertal myndigheter pekat på välfärdsbrottslighet kopplat till bostadsmarknaden, i synnerhet systematisk handel med svarta lägenhetskontrakt och olovlig andrahandsuthyrning. Enligt Skatteverket gör efterfrågan på billig arbetskraft i kombination med brist på bostäder att oseriösa eller kriminella aktörer ser möjligheter att profitera på situationen.⁸⁶

Ett exempel på upplägg är personer som hyr ut sin bostad i andra hand till höga hyror och samtidigt själv är bosatt på annan adress och tar del av olika bostadsbaserade ersättningar och bidrag för hyreslägenheten hen är folkbokförd på men alltså inte bor i.⁸⁷ Det kan även handla om personer som medvetet använder sig av folkbokföringen för att sälja folkbokföringsadresser, det vill säga låta personer folkbokföra sig på en adress utan att bo där. Vidare att vara bil- och/eller bolagsmålvakt, beställa varor, arbeta svart, underlätta för osanna

⁸⁴ SOU 2017:33.

⁸⁵ Polismyndigheten, Nationella avdelningen (2021). *Människohandel för sexuella och andra ändamål. Lägesrapport 23*. Diarienummer: A051.115/2022, saknr: 429.

⁸⁶ Skatteverket (2021). *Redovisning av regeringsuppdrag att inrätta ett pilotprojekt för att komma åt felaktig folkbokföring kopplad till organiserad brottslighet*. Diarienummer: 8-1245868.

⁸⁷ Case som föredrogs vid konferens arrangerad av Sveriges allmännyttiga om olovlig andra hand av Skatteverket den 2022-11-25.

lönemottagare eller för att gömma sig för olika myndigheter. Exempel på brott är olovlig identitetsanvändning, bedrägeri, bokföringsbrott, skattebrott, brukande av falsk urkund, osant intygande, penningtvättbrott, människoexploatering, folkbokföringsbrott, brott mot aktiebolagslagen och bidragsbrott.⁸⁸

Skatteverket beskriver i sin rapport från 2021 ett exempel på insats för att bekämpa välfärdsbrottsligheten som utgått från ett geografiskt område där det förekommer adresser med ett stort antal personer folkbokförda i samma bostad. För att identifiera en sådan adress görs en samlad riskbedömning utifrån exempelvis lägenhetsstorlek, relationer mellan boende, genomströmning och myndigheternas kännedom om specifika lokala förhållanden och de aktuella personerna. Genom utbyte av information mellan myndigheterna och i viss mån de allmännyttiga kommunala bostadsbolagen har uppgifterna analyserats i syfte att upptäcka felaktiga utbetalningar och misstänkt brottslighet.⁸⁹ Även inom det så kallade Pax-samarbetet mot organiserad brottslighet som genomförs av Södertälje kommun, polisen inom lokalpolisområdet Södertälje och andra myndigheter har olovlig andrahandsuthyrning uppmärksamats. Kommunen och polisen har sedan flera år sett en normförskjutning vad gäller att överutnyttja välfärdssystemet. Många uppfattar sig som en del av normen när de fuskar för att kunna få ut bidrag eller öka summan för tilldelade bidrag. Det har till exempel framkommit genom att man är öppen om det inför sin omgivning och även i kontakt med poliser. Uthyrningen leder många gånger till för många boende i lägenheter, vilket bland annat resulterar i slitage och att ungdomar undviker hemmet för att i stället hålla till i trappuppgångar eller andra utrymmen. Det ökar i sin tur risken för att de socialiseras in i gäng- och nätverkskriminalitet. Det finns också information om att inkomster från svartuthyrning omsätts i andra former av organiserad brottslighet, som svartklubbar, spel och narkotika. Dessa personer nyttjar sitt våldskapital för att se till att hyresgäster betalar och att de inte pratar med myndigheter om missförhållanden.⁹⁰

Som nämns i 4.3.1 förekommer även brottslighet kopplad till olovliga boenden där oseriösa fastighetsägare och hyresvärdar hyr ut lokaler som inte är lämpliga eller lagliga för människor att bo i. Dessa olov-

⁸⁸ Presentation av Skatteverket 2022-11-25. *Folkbokföringsuppgifter som ett brottsverktyg*.

⁸⁹ Skatteverket (2021).

⁹⁰ Södertälje kommun (2022-10-05). *Fördjupad myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet – Pax. Erfarenheterna som formar ett sammanhållet arbete*.

liga boenden är ofta förknippade med hälsovådlig inomhusmiljö och omfattande brister i brandskydd. Även om vissa individer är medvetna om riskerna som är förenade med bostaden så befinner sig de ofta i en utsatt situation. Det kan handla om socioekonomiskt utsatta individer som av olika anledningar inte kan få tillgång till bostäder genom konventionella vägar och undviker att påtala brister då de är oroliga att förlora eventuella hyreskontrakt.⁹¹

Det förekommer även oseriösa fastighetsägare som inte förvaltar sina fastigheter på ett sätt som hyresgästerna har rätt att förvänta sig. Vissa fastighetsägare arbetar för att de boende inte ska ha förstahandskontrakt exempelvis genom att samarbeta med oseriösa mellanhänder. Det har bland annat framkommit i utredningens undersökning av återbetalning av hyra, se även avsnitten 3,1, 4.5 och 4.6 för en närmare beskrivning av bulvanfall.

4.4.8 Andrahandsuthyrning kan medföra negativa konsekvenser för bostadsföretagen

Olovlig andrahandsuthyrning innebär att fastighetsägarna förlorar kontrollen över vilka som bor i deras lägenhetsbestånd. Framför allt vid kortare upplåtelser kan andrahandsuthyrningen leda till otrygghet bland övriga boenden när det uppstår mer rörelse i fastigheten, nycklar som hamnar i fel händer och grannar som inte känner varandra. En ökad otrygghet i fastigheten och bostadsområdet kan leda till en högre omsättning av övriga bostäder. Det medför även en risk för ökade kostnader till följd av slitage på lägenheterna. Många bostadsföretag bedriver därför ett resurskrävande arbete för att motverka den olovliga andrahandsuthyrningen. De bostadsföretag som utredningen har varit i kontakt med vittnar om ett ökat fokus på att motverka den olovliga andrahandsuthyrningen sedan några år tillbaka. Över hälften av de kommunala bostadsbolagen uppgav i Sveriges Allmännyttas enkät 2020 att de arbetar systematiskt för att motverka olovlig andrahandsuthyrning. 176 av dessa bolag hade lyckats återta sammanlagt 2 454 lägenheter.⁹² De återtagna lägenheterna speglar

⁹¹ Miljöförvaltningen Malmö stad (2023). *Samordnad tillsyn inom Tryggare Malmö 2022*. Rapport nr 2/2023.

⁹² Sveriges Allmännytta (2021). *Allmännyttans bostadssociala ansvar. En marknadsrapport från Sveriges Allmännytta 2021*.

emellertid endast en bråkdel av det uppskattade antalet olovliga andrahandsuthyrningar.

Antalet uppsägningar på grund av olovlig andra hand förefaller ha ökat sedan regeländringen 2019. Alla uppsägningar drivs dock inte i hyresnämnd. Ibland lämnar hyresgästen självmant lägenheten, gör en egen uppsägning eller flyttar tillbaka. Vissa fall där hyresvärden menar att det troligen är en olovlig andrahandsuthyrning bedöms bevisningen inte räcka till.⁹³ Bostadsföretagen för även fram att de långa handläggningstiderna i hyresnämnderna utgör ett stort problem i deras arbete.

Bostadsföretagen som utredningen har varit i kontakt med använder olika arbetssätt, metoder och strategier i sitt arbete med att motverka olovlig andrahandsuthyrning. Det handlar i första hand om att göra grundliga kontroller vid nya upplåtelse i första hand för att säkerställa att den nya hyresgästen har för avsikt att bosätta sig i lägenheten. Bostadsföretagen kontrollerar även lägenheten om en förfrågan om att hyra ut i andra hand har nekats och när andrahandskontrakt löper ut. Om det kommer störningsanmälningar från grannar i ett hus görs ofta en kontroll av lägenheten som störningarna kommer ifrån. Det är vidare vanligt att det framkommer att en lägenhet är uthyrd i andra hand när en byggnad behöver evakueras på grund av någon planerad underhållsåtgärd, exempelvis stambyte eller när skador uppstår.

Ett exempel på en systematisk metod är att kontrollera om adresserna i hyreskontrakten överensstämmer med hyresgästernas folkbokföringsadress. Sveriges Allmännyttan arbetar med att utveckla en sådan digital tjänst, *Matcha kontraktet*. Tjänsten är emellertid inte färdigutvecklad ännu men den har prövats i ett par bostadsföretag.⁹⁴ Efter en sådan kontroll behöver resultatet granskas för att undersöka om det finns giltiga skäl till skillnaden, eller om ärendet ska utredas mer grundligt. Företag som tillhandahåller systemstöd inom fastighetsförvaltning erbjuder också sådana tilläggstjänster. Bostadsföretagen som utredningen har varit i kontakt med framför dock att det är ett tidskrävande arbete som tar mycket resurser i anspråk för att följa upp samtliga fall där adresserna inte överensstämmer. Det innebär att det i regel är större företag som genomfört sådana och att de

⁹³ Sveriges Allmännyttan (2021).

⁹⁴ Sveriges Allmännyttan (2023). *Vätterhem Matcha kontraktet – ett verktyg mot otillåten andrahandsuthyrning*. Vätterhem Matcha kontraktet | Sveriges Allmännyttan (sverigesallmannytta.se).

inte gör det regelbundet. Eftersom informationen som man får genom uttag av folkbokföringen ger en ögonblicksbild behöver uppföljande undersökningar göras vilka är resurskrävande. Metoden kan vara ett sätt att påbörja arbetet med att motverka olovlig andrahandsuthyrning. Ofta är sådana systematiska kontroller en del av ett större arbete som inkluderar information till bostadshyresgästerna. Det har också framförts att kontroller av folkbokföringen inte är en uppgift som åligger ett bostadsföretag utan tillkommer Skatteverket. Något bolag har påpekat att det är viktigt att ha goda relationer till sina hyresgäster och att göra dylika kontroller inte ger bra förutsättningar för det.

Flera fastighetsägare framför att de senaste lagändringarna på området har förbättrat deras möjligheter att motverka olovlig andrahandsuthyrning. Hyresgästen behöver inte längre i en särskild handling få information om att personen betar sig felaktigt och ges möjlighet att rätta sig för att uppsägningen ska stå sig och besittningsskyddet brytas. Hyresgästföreningen har till utredningen framfört att det kan bli skevt när annars skötsamma hyresgäster som gör ett mindre fel eller misstag blir av med lägenheten när de inte står på sig mot hyresvärdens uppsägning medan de som systematiskt missköter sig är svårare att komma åt. Om uthyrningen är olovlig och andrahandshyran är för hög kan hyresgästen dömas till böter eller fängelse i högst två år, se avsnitt 3.2.3.

4.5 Uthyrning via mellanhandsföretag

Utöver andrahandsuthyrning av privatpersoners bostäder kan andrahandsuthyrning även ske genom att bostäder hyrs ut av företag. Utredningen har genomfört en kartläggning av företag som hyr lägenheter och sedan hyr ut dessa i andrahand, dessa benämns mellanhandsföretag. Kartläggningen omfattar totalt 37 företag och utgick från de 26 företag som förekommer i hyresnämndernas blockuthyrningsansökningar, samt ytterligare 11 företag som utredningen fått kännedom om genom intervjuer och sökningar via google.se. Det bör noteras att företagen inte bara hyr ut hyreslägenheter i andra hand, utan även bostadsrätter och villor samt ibland även är fastighetsägare (även om det hör till undantagen). Utredningen valde ett antal parametrar att kartlägga, exempelvis vilken typ av tjänster företagen erbjuder, vilka målgrupper företagen vänder sig till, startår, om-

sättning, antal anställda och antal publicerade annonser. Kartläggningen genomfördes under hösten 2022 och våren 2023 och bygger på information som finns tillgänglig på respektive företags webbsida samt i deras årsredovisningar och kan därför innebära att uppgifterna inte är helt fullständiga. Utredningen har därutöver även träffat sju mellanhandsföretag och fått möjlighet att ställa frågor och diskutera deras affärsmodeller.

Utredningen kan konstatera att mellanhandsföretagen bedriver olika typer av verksamhet som kan tänga såväl hotellverksamhet som hyresförmedling och/eller fastighetsförvaltning. Samtidigt för företagen fram att det finns skillnader mot företag som verkar inom dessa branscher vilket gör att mellanhandsföretagen inte anser sig falla under tillsyn eller kräva tillstånd eller registrering som hotellverksamhet och hyresförmedling gör. Mellanhandsföretagen har under sommaren 2023 skapat ett branschsamarbete.⁹⁵ Några gemensamma etiska regler eller liknande så som Fastighetsägarna har, saknas dock när detta skrivs. Samarbetet kom till stånd med anledning av avgörandet i målet "Lägenheten på Sibyllegatan" som Högsta domstolen avgjorde i december 2022. Företagen upplever att det har skapat ett osäkert rättsläge för deras verksamheter. I avsnitt 4.7.4 ges utredningens analys av vilka konsekvenser domen kan tänkas få för bland annat mellanhandsföretagen.

Det har även skapats ett förbund under våren 2023 som riktar sig till alla som är intresserade av, eller yrkesmässigt verksamma inom så kallat "coliving" och delningsboenden.⁹⁶

4.5.1 En växande marknad av "företagsbostäder"

Utredningen har identifierat 37 mellanhandsföretag. Med något undantag är de flesta företagen inriktade på att hyra ut så kallade "företagsbostäder". Med begreppet företagsbostäder avses enligt mellanhandsföretagen att hyra ut bostäder till företag som ska användas av deras anställda. Utredningen har varit i kontakt med sju mellanhandsföretag som hyr ut företagsbostäder. De uppger att de vänder sig till företag inom it, forskning, bygg och anläggning, offentlig sektor,

⁹⁵ Företagsbostadsbolagen (2023). *FBB – Företagsbostadsbolagen* (xn=fretagsbostadsbolagen-hec.se).

⁹⁶ Svenska Colivingförbundet (2023). *Om oss | Svenska Colivingförbundet* (colivingforbundet.se).

kultursektorn samt till försäkringsbolag. Deras kunder behöver personal både från andra delar av Sverige och andra länder. Mellanhandsföretagen profilerar företagsbostäderna som ett mellanting mellan hotell och vanlig bostadslägenhet tillsammans med tjänster för samtliga parter; fastighetsägare, företag som söker boende för sina anställda och personer som är i behov av boende under en avgränsad period. Mellanhandsföretagen marknadsför sig i förhållande till fastighetsägare genom att de tar hand om hela uthyrningsprocessen. De uppger att de står för marknadsföring, hitta hyresgäster och göra kontroller av dem, att de tecknar hyreskontrakt och sköter all administration och kontakt med hyresgästerna. Vidare hanterar de viss drift och underhåll av fastigheterna. Detta innebär enligt mellanhandsföretagen att fastighetsägaren får stabila hyresintäkter eftersom bostäderna kommer att vara uthyrda och inte stå tomma. Upplägget är troligen intressant för mindre fastighetsägare med liten administration och förvaltning. Det visar också vår kartläggning av hyresnämndernas praxis om blockhyra att det framför allt är fastighetsägare med mindre bestånd som hyr ut till mellanhandsföretag, men några av de allra största fastighetsägarna förekommer också som part. I utredningens kartläggning förekommer inga allmännyttiga fastighetsägare som part i blockhyresavtal med mellanhandsföretag, se nedan.

Mellanhandsföretagen uppger att de kontaktar presumtiva kunder (företag) som de vet har behov av tillfälliga bostäder och skriver ett slags samarbetsavtal, antingen specifikt på antal objekt och period men ibland även prisavtal med företag som har ett större och återkommande behov av temporär art där beställningar kan komma med kort varsel. Ibland så kort varsel som ett par dagar eller till och med samma dag enligt mellanhandsföretagen. En del mellanhandsföretag uppger på sina webbsidor att de kan erbjuda boendelösningar från några dagar till flera månaders uthyrning med möjlighet att säga upp en lägenhet med kort uppsägningstid samt att de erbjuder servicetjänster i samband med boendet. Sådana servicetjänster består ofta av städtjänster, att tillhandahålla sängkläder och tvätt. Det är också relativt vanligt att hyra ut lägenheterna möblerade med tillgång till bland annat bredband. De sju mellanhandsföretag som utredningen varit i kontakt med uppger att de inte har kortare hyrestider än tre månader eftersom det blir problematiskt med momsregler när hyrestiderna är kortare än så. Utredningen har dock funnit att lägenheter

som hyrs ut av vissa mellanhandsföretag erbjuder, eller har erbjudit, korta hyrestider som veckovis eller över helger.

Merparten av företagen har grundats under perioden 2010–2021. Ett par företag har varit verksamma sedan 1960- respektive 1980-talet. Utredningen noterar att framväxten av mellanhandsföretag som är inriktade på att hyra ut företagsbostäder skett parallellt med att personalbostäder minskat i omfattning. Personalbostäder finns med i vissa centrala kollektivavtal, inom exempelvis folkhögskolor, lantbruk, djurpark, odling och Svenska kyrkan.⁹⁷ Men enligt de fackförbund som utredningen har varit i kontakt med är det ovanligt i praktiken.⁹⁸ Även utredningens kartläggning av blockhyresavtal pekar i samma riktning (se avsnitt 4.6.4). Kartläggningen visar att personalbostäder i någon mån förekommer inom spel-, mat, bank och klädesbranschen samt inom idrott.

Den största marknaden för mellanhandsföretagen finns i Stockholm, men företagen verkar också i flera andra städer, främst i storstäderna Göteborg och Malmö, men även på andra orter, till exempel Gävle, Västerås, Strängnäs, Linköping, Skellefteå, Umeå, Helsingborg och Norrköping. En tredjedel av företagen i vår kartläggning har verksamhet på andra orter än Stockholm. Merparten av företagen har färre än tio anställda.

Utredningen har tittat närmare på 12 av mellanhandsföretagen som förekommer i blockuthyrningsärenden i hyresnämnderna, och som följaktligen hyr ut hyresrätter. De 12 bolagens samlade omsättning ökade med 95 procent från 507 miljoner kronor 2016 till 993 miljoner kronor 2021, se figur 4.1.⁹⁹ Sju av dessa har utredningen alltså haft möten med. Bolagen uppger att branschen kännetecknas av låg lönsamhet.¹⁰⁰

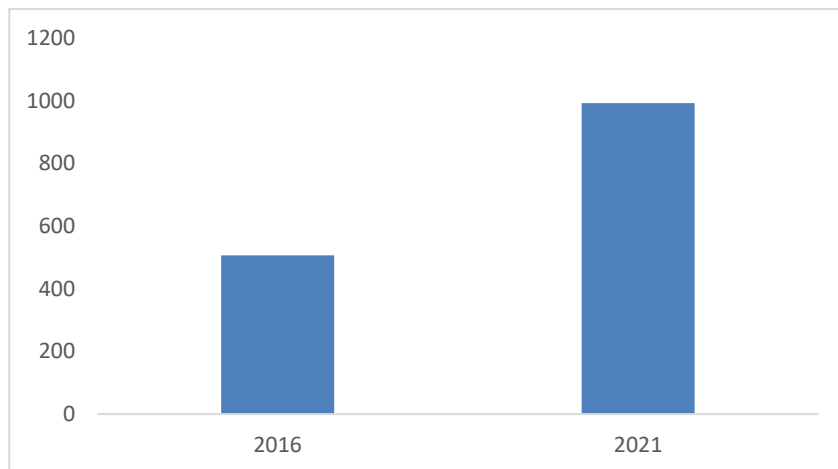
⁹⁷ AB 20 Allmänna bestämmelser, Kap. 8 Övriga förmåner och bestämmelser, Bransch- och löneavtal Arbetsgivaralliansen Folkhögskola § 6, Bransch- och löneavtal Arbetsgivaralliansen Skola och utbildning § 6, Svenska kyrkans avtal 20 § 36, Kollektivavtal för Lantbruk, djurpark och vattenbruk § 14, Trädgårdsodlingsavtalet Grön Arbetsgivare.

⁹⁸ Uppgifter i e-post med Kommunal 2023-06-15 och Vision 2023-06-14.

⁹⁹ Det förekommer fler mellanhandsföretag i kartläggningen av blockuthyrningsärenden. I detta sammanhang har vi undersökt de företag som varit verksamma under perioden 2016–2021 och där det finns tillgängliga uppgifter om omsättning.

¹⁰⁰ Paues Åberg communications. (2023-06-02). *Enkät svar på frågor från utredningen "Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden"*. Dnr Komm2023/00193/fi2022:21–44.

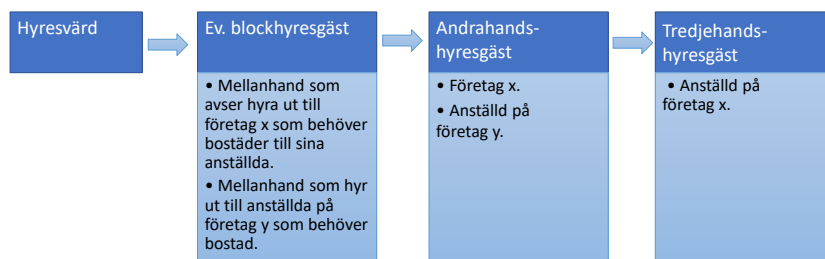
Figur 4.1 Omsättningen för 12 mellanhandsföretag som hyr ut på blockhyresavtal, 2016 respektive 2021, i miljoner kronor.



Källa: Mellanhandsföretagens årsredovisningar 2016 och 2021.

Mellanhandsföretagen hyr antingen ut lägenheter till företag som i sin tur hyr ut lägenheterna till sina anställda eller så hyr de ut direkt till anställda på företag, se figur 4.2. Mellanhandsföretagen har i vissa fall kontakt med så kallade relocationsföretag, som arbetar på uppdrag av företag som söker bostäder till sina anställda. Relocationsföretagen är dock inte part i hyresavtalen, utan agerar hyresförmedlare mellan ett företag och ett mellanhandsföretag. Flera relocationsföretag är registrerade hyresförmedlare.

Figur 4.2 Exempel uthyrning av bostadslägenheter via mellanhandsföretag



Enligt de sju mellanhandsföretagen som utredningen träffat är det vanligaste upplägget att mellanhandsföretagen hyr ut till företag. De uppger att de endast i undantagsfall hyr ut direkt till privatpersoner. Under pandemin har de dock hyrt ut till en del privatpersoner.¹⁰¹ Utredningen noterar att det förekommer en rad olika upplägg. Vissa företag som utredningen har varit i kontakt med och som har behov av lägenheter för sin personal, har uppgett att de helst inte vill vara part i ett hyresavtal eftersom det för med sig extra administration och ansvar. När det rör sig om nyrekryteringar från utlandet hyr dock vissa företag bostäder av mellanhandsföretagen och betalar hyran i upp till 3 månader. Relocationsföretagen har bekräftat att det är brukligt att göra så. Företagen går in som hyresvärd under en inledande period som en förmån för anställda som nyligen flyttat till Sverige och som möter en rad hinder när de ska hyra en bostad. Det kan till exempel dröja innan de får samordnings- eller personnummer och svenskt bankkonto och därmed har de svårt att dels identifiera sig, dels visa att de har möjligheter att betala en hyra. Det är svårt för dessa personer att visa att de uppfyller fastighetsägarnas uthyrningskriterier. Relocationsföretagen menar att om den nyanställda själv ska leta lägenheter på andrahandsmarknaden kommer mycket tid gå åt till det och annat som att köpa möbler och husgeråd samt ordna med wifi- och elavtal. Efter de inledande månaderna är det upp till den anställda att hitta en mer varaktig bostad. I vissa fall kan det då bli aktuellt att den anställda fortsätter att hyra en bostad i andra hand av ett mellanhandsföretag. Eftersom det inte heller är möjligt att ta fram kreditupplysningar för personen vilket gör att hyresvärdar inte kan försäkra sig om personens kreditvärdighet är det vanligt att det skrivs ett garantibrev som innebär att företaget där personen är anställd står som säkerhet för hyresavtalet i upp till ett år. Företaget är då inte längre part i hyresavtalet.

Utredningen har också hittat exempel på oseriösa företag som agerat/agerar som mellanhänder. Det har dels framkommit i media, dels i ärenden om återbetalning av hyra, se nedan. Dessa företag likvideras ofta i samband med att krav på återbetalning ställs men huvudmännen skapar snabbt nya företag och lyckas hitta lägenheter och andra utrymmen att hyra ut.

De mellanhandsföretag som utredningen haft kontakt med anser att rättsläget har blivit märkligt efter Svea hovrätts och Högsta dom-

¹⁰¹ Paues Åberg communications (2023-06-02).

stolens avgöranden¹⁰² om nekad dispens för blockhyresavtal och om bulvanreglerna eftersom de anser att företag som är hyresgäster inte är en lika skyddsvärd part som privatpersoner är. Bolagen har därför uppfattat deras handlande som förenligt med hyreslagen. Något rättsligt stöd för att hyresreglerna ska tolkas så finns emellertid inte, se också kapitel 3. Mellanhandsföretagen uppger också att avtalen ofta innehåller villkor som inte är anpassade för att företag ska hyra. Vad det är för villkor som inte passar företag i bostadshyresavtal har utredningen inte fått svar på.

Mellanhandsföretag bedriver olika slags verksamhet

Utredningens kartläggning visar alltså att det är vanligt att mellanhandsföretagen bedriver olika typer av verksamhet. De flesta företagen är klassificerade enligt SNI-koden ”uthyrning och förvaltning av egna eller arrenderade bostäder”. Men det förekommer även andra klassificeringar, främst ”fastighetsförmedling” och ”hotellverksamhet utan restaurangrörelse”. Nedan, i avsnitt 4.5.2 och 4.5.4, redogörs för likheter och skillnader mellan mellanhandsföretagen och hotell respektive hyresförmedling.

Det finns företag som dels agerar som förmedlingsplattform, genom att ha en annonsportal där bostäder marknadsförs som boende i andrahand utan att företaget är part i hyresavtalet, dels agerar som mellanhand på andrahandsmarknaden, det vill säga hyr hyresbostäder som de hyr vidare i andrahand. Andra företag ägnar sig åt uthyrning och förvaltning av egna eller arrenderade bostäder, men där företaget också är klassificerat som fastighetsförmedlingsföretag enligt SNI-koden. Det förekommer även företag som är fastighetsägare och själva äger hyresbostäder, och samtidigt hyr bostäder av fastighetsägare som de sedan hyr ut i andrahand. Ytterligare en variant är företag som bedriver hotellverksamhet vanligtvis så kallade lägenhetshotell, det vill säga fullt utrustade och möblerade lägenheter, där priset även inkluderar tjänster som vanligtvis finns på hotell, såsom städning och således har tillstånd för hotellverksamhet, se nästa avsnitt. Samma företag kan också agera som mellanhand mellan fastighetsägare och andrahandshyresgäster genom blockhyresavtal, se avsnitt 4.6.

¹⁰² Högsta domstolens avgörande i Lägenheten på Sibyllegatan samt Svea hovrätts nekande dispens för blockhyresavtal för ”företagsbostäder” är vad som avses.

4.5.2 Korta upplåtelsestider

Verksamheten som mellanhandsföretagen bedriver innebär i vissa fall att de hyr ut vanliga bostadslägenheter på ett sätt som i flera avseenden påminner om hotellverksamhet.¹⁰³ Det har i vart fall fram till nyligen ofta skett genom blockhyresavtal men det förekommer andra varianter exempelvis genom att hyra en lägenhet på ett avtal. Det händer också att fastighetsägaren är en privatperson och att uthyrningsföremålet är ett småhus. Är det fråga om hotellverksamhet krävs tillstånd från polisen och det ställs också bland annat andra krav på brandskyddet i fastigheten.

Det krävs tillstånd för att bedriva hotell- och pensionatsrörelse

Hotell- eller pensionatsrörelse som är avsedd att samtidigt ta emot minst nio gäster eller som omfattar minst fem gästrum får drivas endast av den som har tillstånd av Polismyndigheten enligt 2 § lag (1966:742) om hotell och pensionatsrörelse, hotellagen. Med hotell och pensionatsrörelse avses enligt hotellagen yrkesmässig verksamhet med ändamål att tillhandahålla tillfällig möblerad bostad. Om verksamheten bedrivs i en juridisk person ska det finnas en angiven föreståndare som har godkänts av polisen. En ansökan om tillstånd att bedriva hotell eller pensionat ska bland annat innehålla var byggnaden eller lägenheten som verksamheten ska drivas i finns. Vidare ska bygglovet bifogas ansökan. Om det inte finns bygglov och det inte framgår tydligt att det inte behövs ska det framgå av ansökan. Ett tillstånd gäller således för en specifik fastighet och inte företaget i sig. Enligt hotellagen ska det också finnas tydliga markeringar av utrymningsvägar som är lätt synliga från dörren till varje gästrum i fastigheten.

Hotellagen innehåller också bestämmelser om böter för den som driver verksamhet utan tillstånd. Polismyndigheten har också rätt att få tillträde till byggnader vari bedrivs hotell eller pensionatsrörelse för att utöva tillsyn. Eftersom det inte är fängelse i straffskalan kan polisen dock inte genomföra husrannsakan.

Polismyndigheten för register över vilka tillstånd som meddelats enligt hotellagen. Utredningen har undersökt beviljade tillstånd fem

¹⁰³ Hyresgästföreningen (2021). *Stör ej! Hotellifiering pågår – framväxten av en grå hyresmarknad.*

år tillbaka i tiden och funnit att fem av företagen som förekommer i blockhyresavtal har tillstånd. I vissa av de blockhyresavtal som utredningen har undersökt kan hyrestiderna vara mycket korta och antalet lägenheter som omfattas är många i samma fastighet. Det innebär att det kan vara så att verksamheten som bedrivs är sådan att det skulle krävas tillstånd. Det går dock inte att dra några mer precisa slutsatser utifrån det material som utredningen har haft tillgång till.

Under de senaste åren har några ärenden med anknytning till hotellagen uppmärksammats.¹⁰⁴ Ett exempel är en fastighet på Södermalm i Stockholm där Stadsbyggnadskontoret uppmärksammade fastighetsägaren på att detaljplanen inte medger hotellverksamhet samt att mellanhandsföretaget saknade tillstånd att bedriva sådan verksamhet. Enligt uppgift ska verksamheten ha ändrats till korttidsuthyrning om ett år i taget med möjlighet till förlängning.

Skattepliktig näringsverksamhet

Rumsuthyrning i hotellrörelse eller liknande verksamhet är till skillnad från uthyrning av stadigvarande bostad skattepliktig för mervärdesskatt, 3 kap. 3 § första stycket mervärdesskattelagen (1994:200), ML. Skattesatsen är 12 procent. Med skattepliktig rumsuthyrning avses enligt Skatteverket att uthyrningen avser tillhandahållande av tillfällig logi och att uthyrningen sker inom ramen för en hotellrörelse eller liknande.¹⁰⁵ Vid bedömningen av vad som kan anses vara tillfällig logi utgår Skatteverket från den avtalade hyrestiden mellan parterna och inte från hur hyresgästen faktiskt nyttjar bostaden. Hänsyn ska vidare tas om uthyrningen sker i konkurrens med uthyrning inom hotellbranschen. Skatteverket anser att uthyrningstiden inte får överstiga fyra månader för att omfattas av skatteplikt.¹⁰⁶

Rumsuthyrning i hotellrörelse innebär ett aktivt utnyttjande av egendom till skillnad från fastighetsuthyrning som främst kännetecknas av en förhållandevis passiv verksamhet enligt Skatteverket. För att en verksamhet ska vara hotellrörelse och därmed skattepliktig ska uthyraren marknadsföra sitt erbjudande till dygns- eller veckopris alternativt ska det finnas en reception eller motsvarande tjänster. Enligt

¹⁰⁴ Mitt i Södermalm (2020-02-15). *Air bnb skapar oro i hyreshus på söder*, (Pressreader).

¹⁰⁵ Skatteverket (2020). *Rättslig vägledning*, 2020.2.

¹⁰⁶ Skatteverket hänvisar till EU-domstolens avgörande i C-346/95 Blasi punkt 26–27.

Skatteverket är typiska tjänster för hotellrörelse bland annat städning av bostaden och byte av sänglinne eller annan gästsERVICE.

Högsta Förvaltningsdomstolen har i ett mål om upplåtelser av möblerade lägenheter med en hyrestid om fem respektive fyra månader, med möjlighet till förlängning, prövat om det utgör skattepliktig rumsuthyrning.¹⁰⁷ Enligt domstolen framstår det som klart att avsikten var att hyra ut lägenheter under längre tidsperioder än vad som är normalt inom hotellbranschen. Tilläggstjänsterna i form av bredband, linne och joursevice som bolaget tillhandahöll ansåg domstolen inte skapa något betydande mervärde. Därmed var uthyrningen inte att se som logi inom hotellbranschen utan som passiv uthyrning av fast egendom. Upplåtelseerna var inte skattepliktiga i ML:s mening.

Vissa av företagen som ingår i undersökningen av mellanhandsföretag är registrerade för mervärdesskatt medan andra inte är det.

Regler om brandskydd i bostäder med hög omsättning av boende

Hotellagen innehåller regler om att det måste finnas tydliga markeringar av utrymningsvägar i byggnader som omfattas av lagen. Därutöver innehåller lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LOS) bestämmelser som reglerar ansvaret för brandskydd i byggnader och anläggningar. I 2 kap. 2 § LOS anges att ägare eller nyttjanderättsinnehavare i skäligen omfattning ska hålla utrustning för släckning av brand och i övrigt vidta åtgärder som behövs för att förebygga brand. Kommunen kan förelägga ägare eller nyttjanderättsinnehavare att vidta de åtgärder som anses behövas.

Enligt 8 kap. 4 § plan (2010:900) och bygglagen, PBL, ställs krav på att ett byggnadsverk ska ha de tekniska egenskaper som är väsentliga i fråga om säkerhet i händelse av brand. I 3 kap. 8 § plan och byggförordningen (2011:388), PBF specificeras vilka krav som måste vara uppfyllda.

Blockhyresavtalen innehåller nästan alltid bestämmelser om att ansvaret för brandskyddet ska ligga på blockhyresgästen. I blockhyresavtal som rör äldreboenden, gruppboenden och dylikt och som har en verksamhetsklass som ställer högre krav är det naturligt att verksamhetsutövaren ska ansvara för brandskyddet.

¹⁰⁷ HFD 2019 ref. 46.

I ett ärende beslutade Kommunalförbundet Gästrike Räddningstjänst att förelägga Migrationsverket att se över brandskyddet för ett asylboende, upprätta en brandskyddsbeskrivning samt redogöra för byggnadstekniska åtgärder som krävs för att uppnå kraven för verksamheten de bedrev som ansågs vara verksamhetsklass 3B, det vill säga med högre krav på brandskyddet. Av utredningen framgick att personerna som skulle bo i byggnaden kom från olika länder, med olika språk, inte kände varandra sedan tidigare och hade varit i Sverige olika länge. Det kunde också antas att där skulle vistas personer med olika funktionshinder. Migrationsverket ansåg att boendet tillhörde verksamhetsklass 3A vilket skulle innebära lägre krav på brandskyddet. Länsstyrelsen avslog Migrationsverkets överklagande. Det gjorde också förvaltningsrätten och Kammarrätten i Stockholm fastställde domen.¹⁰⁸

Frågor om bygglov

För ändring av en byggnad som innebär att bygganden tas i anspråk för ett väsentligt annat ändamål än det som byggnaden senast har använts för eller enligt senast beviljade bygglov har anpassats till utan att den avsedda användningen kommit till stånd krävs bygglov, 9 kap 2 § 3 a PBL. En åtgärd som kräver bygglov får enligt PBL inte påbörjas förrän byggnadsnämnden gett startbesked, 10 kap 3 § PBL. Frågan blir då om så kallade företagslägenheter, det vill säga bostadslägenheter som hyrs ut av en mellanhand till företag kan anses vara ett väsentligt annat ändamål än bostäder som kräver bygglov. Någon definition av ”företagsbostäder” finns som nämnts inte utan lägenheter är antingen för bostadsändamål B, eller byggnad för tillfälliga övernattningar, O. Det är varaktigheten som skiljer B från O. Om exempelvis lägenheter i en byggnad hyrs ut på korta avtal kan det innebära att omgivningen påverkas.¹⁰⁹ Någon klar gräns mellan vad som är bygglovspliktigt och inte saknas. Det har förts fram att korttidsupplåtelser som sker kontinuerligt uppemot tre månader per år kan vara en ändring som kräver bygglov.¹¹⁰

¹⁰⁸ Mål: 7735-15.

¹⁰⁹ Se t.ex. RÅ 1993 ref. 9 om försäljning av tennisutrustning i ett småhus, ansågs påverka omgivningen. Rå 1972 C 242 om en källare som hyrdes ut som bostäder sommartid, ansågs bygglovspliktig.

¹¹⁰ 9 kap. 2 § punkt 3 § PBL, och Ahlinder, E. (2021).

Bygg- och miljönämnden i Upplands Väsby kommun beslutade i ett ärende att ta ut en byggsanktionsavgift om drygt 376 000 kronor av ett bolag eftersom bolaget ianspråktagit byggnaden på en fastighet för ett väsentligen annat ändamål än enligt senast beviljat bygglov innan startbesked lämnats. Byggnaden hade hyrts ut av bolaget till ett annat bolag, ett mellanhandsföretag, som i sin tur hyrde ut rum till företag och privatpersoner. Enligt detaljplanen skulle fastigheten användas för bostadsändamål. Flera omständigheter visade att det inte var fråga om boende av varaktig karaktär. Sovrum hade försetts med kodlås, rummen var nummerade, det fanns förhållningsregler uppsatta med mera. Någon reception fanns dock inte och inte heller någon matsal eller servering. Mark- och miljödomstolen fastställde nämndens beslut.¹¹¹ Bolaget överklagade men fick inte prövningstillstånd.

Det kan inte uteslutas att det finns fastigheter vari lägenheter hyrs ut på korta avtal som kan kräva bygglov för ändrat ändamål.

4.5.3 Mellanhandsföretagens hyror

Mellanhandsföretagen hyr inte bara ut hyresrätter, utan även bostadsrätter och villor. När ett företag hyr ut en bostadslägenhet till någon gäller hyreslagens bestämmelser, oavsett om det är en hyresrätt eller en bostadsrätt. Det innebär exempelvis att beträffande hyresnivån har parterna i avtalet förvisso avtalsfrihet om hyran inte omfattas av en förhandlingsordning men vid tvist om hyran gäller bestämmelserna i hyreslagen om bruksvärdeshyra¹¹² och bestämmelserna om uppsägningstider, krav på att hyresvärden ansvarar för underhåll och lägenhetens skick med mera. Hyreslagen är som nämnts i kapitel 3 en social skyddslagstiftning och det är endast möjligt att göra avsteg från den när det särskilt anges. Är det en hyresrätt som hyrs ut i andra hand gäller den hyra som förstahandshyresgästen betalar om inte bruksvärdet är lägre, då gäller det. Om det är en bostadsrätt som hyrs ut av en näringsidkare gäller också att hyran ska vara skälig, det vill säga bruksvärde gäller (se även tabell 3.3). Att komma fram till bruksvärdet för en bostadsrätt kan vara svårare. Det är dock möjligt att lägga till maximalt 15 procent om lägenheten hyrs ut möblerad

¹¹¹ Mark- och miljödomstolen i dom i mål: P 2780-20 den 2020-09-09.

¹¹² Se avsnitt 3.1.2.

vid uthyrning. Vad bostadsrättsinnehavaren har för kostnader för lägenheten saknar därmed relevans om det är en näringsidkare som hyr ut den, utan det är vilka nyttigheter som ingår, lägenhetens storlek med mera som avgör.

Det är svårt att med säkerhet uttala sig om hyresnivåerna för de lägenheter som mellanhandsföretagen hyr ut i andrahand. Mellanhandsföretagen annonserar sällan på sina webbplatser vilka lägenheter som de har tillgängliga för uthyrning och vilken hyra som gäller, det krävs att potentiella hyresgäster hör av sig till företaget för att få en prisuppgift eller en offert. Det innebär att det är svårt att få en uppfattning om vilka hyresnivåer som andrahandshyresgästerna får betala för lägenheter som är uthyrda via en mellanhand. Det framstår dock som oklart vari mellanhandsföretagens förtjänst skulle bestå i om det inte var att ta ut mer hyra än vad de själva betalar. Utredningen har också genom sitt arbete fått många indikationer på att mellanhandsföretagens hyror är höga. Sådan information har framkommit bland annat genom samtal med kunder till mellanhandsföretagen och andra aktörer samt genom hyresnämndernas praxis om återbetalning av hyra. Även andra domstolsavgöranden och rapporter styrker att det är fråga om höga hyror. Mellanhandsföretagen menar att de står för risken om de begär för hög hyra eftersom lägenheterna då kommer att vara svåra att hyra ut. De har också fört fram att deras kunder har möjligheter att betala deras högre hyror.

Hyresgästföreningen har funnit att lägenheter i fastigheter som omfattas av förhandlingsordning har hyrts ut av mellanhandsföretag via AirBnB med korta upplåtelsestider.¹¹³ Vid utredningens undersökning av ärenden rörande återbetalning av hyra har i vart fall ett sådant rört en lägenhet som fanns i en fastighet med förhandlingsordning.

Ärenden om återbetalning av hyror med ett företag som motpart

I avsnitt 4.4.2 ovan har utredningen redogjort för återkravsärenden med en privatperson som sökande. Där har utredningen fört fram att antalet återkravsärenden är få jämfört med hur stor andrahandsmarknaden är och att hyror ofta är höga. Detsamma gäller åter-

¹¹³ Hyresgästföreningen (2021).

kravsärenden med ett företag som motpart. En av orsakerna till att antalet ärenden är lågt är troligen att kunskaperna om hyreslagstiftningen är begränsade och en annan att en hel del upplåtelser i andra hand är korta. Andrahandshyresgästen känner inte till att hyran är för hög och/eller att det finns möjligheter att kräva pengar åter. En annan orsak är att andrahandshyresgästerna inte vill framstå som krångliga eftersom de kan behöva hyra av mellanhandsföretaget igen. Utredningens kartläggning av ärenden om återbetalning av överhyra hos hyresnämnderna visar att lägenheterna som mellanhandsföretagen hyr ut har höga hyror. Att hyra ut en lägenhet i andra hand till oskälig hyra är ett brott. Det krävs dock att uthyrningen sker olovligt, det vill säga utan hyresvärdens tillstånd. Finns det tillstånd att hyra ut i andra hand är det inte ett brott även om hyran som tas ut i andra hand är oskälig. I de fall ett mellanhandsföretag är blockhyresgäst eller förstahandshyresgästen har tillstånd att hyra ut är det således inte fråga om ett brott enligt 65 c § hyreslagen. Utredningen har sammanställt ärenden från hyresnämnderna i beslut som fattats 2022 vilka rör återbetald överhyra för hyresgästen där juridiska personer är part.

Av undersökningen som genomförts av besluten som fattats av Hyresnämnden i Stockholm framkommer att 26 ärenden avskrivits, fyra avvisats samt att parterna har förlikts i sju ärenden, det vill säga gjort upp i godo. Av de ärenden som prövats i sak har nio vunnit bifall. I dessa ärenden har det beslutats att förstahandshyresgästen, som i samtliga ärenden utom ett¹¹⁴ har varit ett mellanhandsföretag, ska återbetala mellan 5 700 kronor och 146 441 kronor.¹¹⁵ Tre ärenden rör samma företag (76 690 kronor, 82 092 kronor och 68 228 kronor) där besluten fattades i mars, april och maj men där konkurs inleddes för mellanhandsföretaget den 11 augusti 2022. Det framstår därmed som tveksamt om dessa hyresgäster fått någon återbetalning. För ett av företagen som enligt beslutet den 2 juni 2022 ska återbetala 38 564 kronor inleddes likvidation den 29 augusti 2022 vilket troligen innebär att inte heller denna hyresgäst fick något återbetalt.

Av de 26 ärenden som avskrivits är skälet i tre av ärendena att ett uppgivet ombud inte presterat en giltig fullmakt trots förelägganden. De återstående 23 har återkallats av den sökande parten. Utred-

¹¹⁴ Ett företag verksamt i omsorgsbranschen.

¹¹⁵ Bägge besluten överklagades till Svea hovrätt som avslag överklagandena i mål: 14063-22 respektive 627-23.

ningen har tagit del av inlagorna i de 26 återkallade ärendena. Följande har då särskilt uppmärksammats. Fyra ärenden rör ett bolag som hyr ut så kallade delningsbostäder. I tre av dem har giltig fullmakt för ombudet inte inlämnats och i det återstående har fel part angivits i ansökan. Utredningen har också noterat att det är vanligt att begära anstånd med att komma in med yttrande från svarandebolagen, det vill säga förstahandshyresgästerna. Hyresnämnden har godkänt detta var gång. Ett ärende har därför väsentligt dragit ut på tiden eftersom motparten, ett mellanhandsföretag, begärt anstånd hela sju gånger. Handläggningstiden har därför varit drygt ett och ett halvt år. Något yttrande inkom aldrig och ärendet återkallades. Troligen förliktes parterna. I ett annat ärende har ärendet återkallats samma dag som ansökan gjorts. Av de återkallade ärendena har 23 rört ett hyresavtal mellan ett mellanhandsföretag och en fysisk person. Mellanhandsföretagen marknadsför att de hyr ut bostäder till företag som behöver bostäder till sina anställda, men hyresavtalen som utredningen har tagit del av har alltså ingåtts mellan mellanhandsföretaget och en fysisk person vilket tyder på att det inte är ovanligt att företagen inte själva går in som part, utan endast hänvisar den anställde till mellanhandsföretaget. I två fall har hyresgästens arbetsgivare angetts i avtalet och i ett fall också ställt borgen så som för egen skuld för hyresgästens samtliga förpliktelser enligt hyresavtalet.

Under 2022 saknas det avgöranden i sak från Hyresnämnden i Göteborg med juridisk person som hyresvärd. Däremot har fem ärenden avskrivits. I dessa har ett av mellanhandsföretagen som också finns med i kartläggningen av blockhyra varit part i fyra ärenden med fyra olika hyresgäster, samtliga privatpersoner. Alla ärenden återkallades. Av ärendena framgår att andrahandshyresgästen hade hyrt en lägenhet om 33 kvadratmeter av mellanhandsföretaget för 9 200 kronor i månaden. Lägenheten omfattades av förhandlingsordning och hyran var 4 574 kronor per månad för samma period. Lägenheten hyrdes vidare omöblerad. Parterna förliktes enligt yttrande till hyresnämnden och ärendet återkallades därför. Samma mellanhandsbolag var part i ett annat återbetalningsärende och åtog sig då att återbetala 4 661 kronor per de 12 månader som den sökande bott i lägenheten. Hyresgästen hade betalat 8 961 kronor i månaden och skällig hyra uppgavs vara 4 300 kronor per månad. Några yttranden har mellanhandsföretaget inte skickat in i något av ärendena.

Övriga hyresnämnder har inte prövat några ärenden i sak om återbetalning av hyra med företag som svarande.

Det är ovanligt att hyresvärdarna, som alltså i alla ärenden utom ett består av mellanhandsföretag, yttrar sig i återkravsärendena. I ett fall har mellanhandsföretaget genom sitt ombud fört fram att hyran som tagits ut är skäligen eftersom den motsvarar hyran som mellanhandsföretaget erlagt till sin hyresvärd endast med ett påslag om 1 050 kronor per månad. Vad dessa 1 050 kronor avser framgår inte. Det förs i samma ärende fram att den framförhandlade hyran som gäller för fastigheten inte skulle motsvara bruksvärdet för den aktuella lägenheten. Ärendet återkallades vilket innebär att ärendet inte prövades i sak. Bostadshyresgästen, som bodde i tredje hand, hade yrkat på återbetalning om 71 992 kronor. Det är troligt att parterna förliktes.

Ett äldre ärende rörde en bostad som en organisation kopplad till ett universitet hyrde av ett mellanhandsföretag och som sedan organisationen hyrde ut till en forskare i andra hand.¹¹⁶ Hyresnämnden beslutade att organisationen skulle återbetala 38 784 kronor till forskaren. Även denna lägenhet var hyrd via en mellanhand. I ärendet förde universitetsorganisationen fram att karaktären på boendet var sådan att den inte borde omfattas av återbetalningsmöjlighet samt att det var fråga om en tredjehandsupplåtelse. Hyresnämnden fann att det saknas sådant undantag och att bestämmelsen om återkrav var tillämplig på upplåtelsen. I ett ytterligare ärende mellan samma organisation och en annan forskare förliktes parterna. Enligt uppgift från universitetsorganisationen har samarbeten med mellanhandsföretag avslutats. Organisationen har till utredningen fört fram att det var administrativt tungt att hantera och att hyrorna var för höga.

Sammanfattningsvis förekommer det mycket sällan att mellanhandsföretagen yttrar sig i återbetalningsmål och i de allra flesta fall förlikas parterna utan hyresnämndens hjälp. Det innebär att vi inte känner till vilka belopp som förlikningarna rör. De få ärenden där hyresnämnderna bedömt att överhyra tagits ut har motparten antingen likviderats eller försatts i konkurs. Ett ärende där hyresgästen vunnit bifall har hyresvärden varit en stiftelse vars syfte är att bereda billiga bostäder åt medellösa eller behövande personer.

¹¹⁶ Mål nummer 15307-17.

4.5.4 Gränlandet mellan andrahandsuthyrning och hyresförmedling

Mellanhandsföretagen verkar även i gränlandet mellan andrahandsuthyrning och hyresförmedling. Hyresförmedlare ska agera opartisk mellanhand och är därmed inte själva part i hyresavtalen, vilket mellanhandsföretagen är. Med hyresförmedling avses enligt fastighetsmäklarlagen (2021:516) verksamhet som grundar sig på ett uppdragsavtal vilket syftar till att anvisa en motpart som uppdragsgivaren kan ingå avtal om överlåtelse eller upplåtelse med.¹¹⁷ Verksamheten ska bedrivas i en juridisk person och det ska finnas en eller flera mäklare som bedriver förmedling. Uppdragsavtalet ska som utgångspunkt vara skriftligt.¹¹⁸ Om ett företag ägnar sig åt hyresförmedling ska företaget som bedriver verksamheten samt den anställde som agerar som mäklare i regel vara registrerade hos Fastighetsmäklarinspektionen (FMI) och stå under myndighetens tillsyn.¹¹⁹ Det finns sedan den nya fastighetsmäklarlagen, som trädde i kraft 1 juli 2021, tre registreringskategorier: registrering för hyresförmedling, särskild registrering för hyresförmedling och fullständig registrering.¹²⁰ Det finns således två kategorier som avser hyresförmedling varav den andra kategorin, särskild registrering för hyresförmedling är ny.¹²¹ Skillnaden mellan den första och andra kategorin är att registrering enligt den första ger mäklaren rätt att förmedla hyresrätter med en månadshyra som understiger ett belopp motsvarande 10 000 euro medan det saknas en sådan begränsning för den andra. Fullständig registrering ger mäklaren rätt att förmedla all egendom som anges i lagen. Undantag från registreringskyldighet gäller om månadshyran för hyresrätten understiger 10 000 euro och det är antingen fråga om kommunal förmedling, förmedling för fritidsändamål, kostnadsfri förmedling till studenter eller förmedling av hyresrätter till rum med kortare hyrestid. Bakgrunden till ändringen av reglerna om registreringskrav för hyres-

¹¹⁷ 1 kap. 2 § punkt 3 fastighetsmäklarlag, se också Fastighetsmäklarinspektionen (2022).

Nya lagen: förmedla hyresrätt/företag. <https://fmi.se/det-har-ar-fmi/lag-och-ratt/den-nya-fastighetsmaklarlagen/nya-lagen-formedla-hyresratter-foretag/> (Hämtad 2022-12-12).

¹¹⁸ Men de mäklare med särskild registrering för hyresförmedling och som agerar med uppdrag från en kommersiell part, bör kunna "bortse" från skriftlighetskravet (se prop. 1994/95:14. *Ny fastighetsmäklarlag*, s. 74).

¹¹⁹ Prop. 2020/21:119. *En ny fastighetsmäklarlag – förstärkt tillsyn över fastighetsmäklarbranschen*, s. 33 ff och 105, se även Fastighetsmäklarinspektionen (2022). *Registrering av företag*. Registrering av företag | FMI (Hämtad 2022-12-22).

¹²⁰ 2 kap. 2 § fastighetsmäklarlagen.

¹²¹ Kategori särskild registrering omfattas av 1 kap. 2 § punkt 14 lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (2017:630).

mäklare var att anpassa bestämmelserna till EU:s penningtvättsdirektiv.¹²² Enligt förarbetena innebär förändringen en ökad kontroll av hyresförmedlare och en ökad trygghet för dem som behöver anlita hyresförmedlare.¹²³

Det finns en rådgivnings- och upplysningsplikt i lagen.¹²⁴ Den gäller även för hyresförmedlare. Den innebär att mäklaren ska, i den utsträckning som god fastighetsmäklarsed kräver det, ge tilltänkta köpare och säljare, här hyresgäst och hyresvärd, de råd och upplysningar som de kan behöva om fastigheten och andra förhållanden som har samband med överlåtelsen. Rådgivningen kan gälla frågor av juridisk, ekonomisk eller teknisk natur som aktualiseras i samband med förmedlingen av hyresrätten.¹²⁵ Uppgiftsskyldigheten innebär enligt förarbetena att mäklaren måste informera köpare (hyresgästen) eller säljare (hyresvärden) om vad han själv vet som är av betydelse i det aktuella fallet. Det kan vid hyresförmedlingen omfatta om hyran är skälig eller vart hyresgästen kan vända sig för information om hyresregler till exempel.

Den sista juli 2023 fanns det 19 hyresförmedlande företag registrerade (motsvarande en procent av samtliga mäklarfirmor) och 94 företag med särskild registrering för hyresförmedling (motsvarande fyra procent av samtliga mäklarfirmor).¹²⁶ FMI har framfört till utredningen att det troligtvis rör sig om ett större antal företag som ägnar sig åt denna verksamhet men som inte registrerat sig hos myndigheten.

Utredningen kan konstatera att det inte alltid är tydligt vilka företag som är att betrakta som hyresförmedlare enligt fastighetsmäklarlagens mening. Som beskrivs i avsnitt 4.5.1 finns det också företag som ägnar sig både åt hyresförmedling och uthyrning av bostäder i andra hand.

Fastighetsmäklarinspektionen delar utredningens bild att gränsdragningen inte är tydlig mellan de olika verksamheterna. FMI har i sex ärenden under 2020 prövat fall där de anmälda personerna är registrerade hyresförmedlare men agerar som hyresgäst gentemot fastighetsägaren och som hyresvärd mot den verkliga hyresgästen.

¹²² A. prop. s. 35.

¹²³ A. prop. s. 35.

¹²⁴ 3 kap. 12 § fastighetsmäklarlagen.

¹²⁵ Prop. 1983/84:16 om fastighetsmäklare, s. 37.

¹²⁶ Fastighetsmäklarinspektionen (2022). *Statistik: antal företag*. Statistik: Antal företag | FMI (Hämtad 2022-03-21).

Frågan har dels varit om hyresförmedlarna haft för avsikt att vara fortsatt verksam som hyresförmedlare, dels om hyresförmedlarna ägnat sig åt förtroenderubbande verksamhet.¹²⁷ Utredningen har gått igenom dessa ärenden, nedan följer redogörelser för två av dem.

- NN (registrerad hyresförmedlare) är vd och delägare i ett företag (Mellanbolaget) som uppger att de verkar på uppdrag primärt av företag som önskar hyra bostadslägenheter för sin personal i Stockholm under en medellång period. Mellanbolaget har en organisation för att söka upp hyresvärdar, fastighetsägare och fastighetsförvaltare. I detta fall kontaktade Mellanbolaget Fastighetsbolaget som svarade att bolaget eventuellt hade en bostadslägenhet som Mellanbolaget kunde hyra under en bestämd period för 15 500 kronor per månad i kallhyra. Mellanbolaget formaliserade därefter sitt avtal med Fastighetsbolaget utan besittningsskydd för Mellanbolaget. NN menar att Mellanbolaget inte primärt bedriver förmedling utan skannar marknaden på uppdrag av företag eller personer. NN bestrider därför att fastighetsmäklarlagen är tillämplig. Mellanbolaget hyr en bostadslägenhet i eget namn som det finns en uttalad efterfrågan för och hyr ut till den som önskar. För detta uppger Mellanbolaget att de har en organisation som hanterar hyror, service, städning, lampbyten, möbler, internet, tv etcetera och för det tar Mellanbolaget betalt av hyresgästen genom hyran för den specifika bostadslägenheten. Att Mellanbolaget tillgodogjort sig 2 000 kronor mer per månad än vad Mellanbolaget har betalat till Fastighetsbolaget är enligt NN skäligt med tanke på den organisation som Mellanbolaget måste upprätthålla för att kunna utföra tjänsterna. FMI skriver i beslutet att Mellanbolaget inte tog någon eller i vart fall en mycket begränsad ekonomisk risk, eftersom giltigheten av hyresavtalet gjordes beroende av att ett hyresavtal avseende samma bostadslägenhet skulle komma att tecknas med fastighetsägaren. Om NN hade agerat som hyresförmedlare och endast förmedlat kontakten mellan fastighetsägaren och bostadshyresgästen så att dessa kunde ingå avtal med varandra hade den ersättning som NN/ Mellanbolaget kunnat ta ut ha varit begränsad till högst 3 000 kronor för förmed-

¹²⁷ FMI:s beslut: *Återkallelse av registrering*, diarienummer: 19-0688, 20-0454, 20-0455, 20-0456, 20-0457, 20-0458, 20-0459, 21-0103.

lingen.¹²⁸ I detta fall har Mellanbolaget kunnat tillgodogöra sig en hyresskillnad om totalt 44 000 kronor. Enligt FMI kan man ifrågasätta om inte NN:s verksamhet i själva verket utgör förmedling snarare än andrahandsupplåtelse men FMI påpekar att det inte ankommer på dem att avgöra om det de facto är fastighetsägaren som ska anses vara anmälares hyresvärd. FMI kan dock konstatera att det finns mycket starka ekonomiska incitament för Mellanbolaget och NN att använda detta affärsupplägg med andrahandsupplåtelse i stället för hyresförmedling. Mot den bakgrunden kan det ifrågasättas hur förtroendet för NN som hyresförmedlare påverkas. Enligt FMI:s mening är denna verksamhet inte förenlig med rollen som hyresförmedlare.¹²⁹

- NN2 arbetar på företaget X. Hon uppger att hennes arbetsuppgifter är att identifiera affärsmöjligheter och hitta kunder så att de, när deras personal behöver boende i Stockholm, ska välja företag X:s boendekoncept. Företagets affärsidé är att tillhandahålla boende för företag med en mobil arbetskraft. Företag X uppger att de finns i olika delar av Sverige och att vad de erbjuder i form av boende och utbud skiljer sig därför åt; från hotell till mer långvariga boendeformer i form av lägenhets hotell, lägenheter och villor. Företaget menar att de säkrar sitt utbud av boenden genom att hyra större fastigheter i block och genom att hyra enskilda lägenheter. I likhet med ovanstående fall resonerar FMI att om NN2 hade agerat hyresförmedlare så hade den ersättning som NN2 kunnat ta ut varit begränsad till högst 3 000 kronor per förmedling. Utredningen visar dock att ersättningen som företag X tillgodogjort sig består av hyresskillnader som har tagits ut månadsvis och att beloppet per hyreskund därför ökat över tid och uppgått till avsevärt högre belopp än de tillåtna 3 000 kronorna. FMI finner att det finns mycket starka ekonomiska incitament för företag X att använda sig av detta affärsupplägg i stället för hyresförmedling och att verksamheten som NN2 ägnar sig åt inte är förenlig med rollen som hyresförmedlare.¹³⁰

¹²⁸ 12 kap. 65 § jordabalken och 1 § förordningen om taxa för yrkesmässig bostadsförmedling, se också avsnitt 3.1.8 detta betänkande.

¹²⁹ FMI:s beslut: *Återkallelse av registrering*, beslutsdatum 2020-03-04, diarienummer: 19-0688.

¹³⁰ FMI:s beslut: *Återkallelse av registrering*, beslutsdatum 2020-05-13, diarienummer: 20-0455.

Tillåtna tilläggstjänster eller otillåten nivå på ersättning för förmedling?

I de fall ett företag ägnar sig åt hyresförmedling, det vill säga när hyresförmedlaren endast förmedlat kontakten mellan fastighetsägaren och bostadshyresgästen så att dessa kan ingå avtal med varandra får ersättningen som företaget tar ut vara begränsad till högst 3 000 kronor för förmedlingen. Regeringen tillsatte i juni 2023 en utredning som bland annat ska ta ställning till om det är motiverat att fortsätta begränsa vilken ersättning som får tas ut vid yrkesmässig förmedling av hyresrätter, och i sådant fall även ta ställning till vilken ersättning som bör få tas ut och hur ersättningsnivån bör kunna ändras över tid.¹³¹

Som beskrivits ovan består vanligtvis ersättningen som mellanhandsföretagen av hyresskillnader som tas ut månadsvis eller fördelade på en annan tidsperiod. Beloppet räknat per slutkund uppgår därmed till avsevärt högre belopp än 3 000 kronor per kund. Det finns därmed ekonomiska incitament för företag att ägna sig åt andrahandsuthyrning än att verka som hyresförmedlare. Detta har också FMI påpekat. Såväl hyresnivåernas förenlighet med hyreslagens bestämmelser om skäligen hyra samt med bestämmelserna om ersättning i samma lag kan alltså ifrågasättas.

¹³¹ Dir. 2023:92. *Enklare privatuthyrning och ändring av presumtionshyror.*

4.6 Blockhyra

Offentlig sektor har behov av att få tillgång till bostäder som kan hyras ut via så kallade sociala kontrakt till individer som har svårt att själva ombesörja sitt boende. Det kan bland annat handla om personer med psykisk ohälsa eller missbruksproblematik. På motsvarande sätt kan myndigheter ha behov av att hyra ett större antal bostäder för att hantera till exempel tillfälliga flyktingkriser. Grupp-bostäder och äldreboenden är andra former av boenden där blockhyresreglerna används. Offentlig och privat sektor kan även ha behov av att kunna rekrytera personal och erbjuda bostäder till de anställda. En fastighetsägare kan då hyra ut lägenheter direkt till företag eller till offentliga aktörer som i sin tur upplåter bostäder till sina anställda. Det innebär att företaget eller den offentliga aktören är blockhyresgäst. Som framgår nedan har dock reglerna i relativt stor omfattning kommit att användas på andra sätt av olika mellan-händer som inte definierat vilken målgrupp eller vilket företag de hyr ut till. Utredningen har genomfört en särskild kartläggning av blockhyra. Se även avsnitt 3.1.9 för en genomgång av blockhyresreglerna.

4.6.1 Utredningens kartläggning

Utredningen har undersökt samtliga beslut från de åtta hyresnämnderna under perioden 1 januari 2021 till 31 december 2022. Perioden har valts dels eftersom hyresnämndernas handläggning blev digitaliserad först under 2021¹³², dels för att undersöka effekterna av Svea hovrätts avgöranden från mars 2022.¹³³ I korthet innebär de att om blockhyresgästens behov inte handlar om att hyra ut till en klart avgränsad krets av personer inom den egna verksamheten utan till en mer obestämd krets är inte blockhyresgästens behov ett sådant som kan medge dispens från de tvingande reglerna om bostadshyra.

Eftersom hyresnämndernas beslut ofta är knapphändigt utformade har undersökningen omfattat vart ärendes akt, det vill säga dagboksblad inklusive samtliga aktbilagor. Det innebär att såväl ansökan om dispens, hyresavtalet, eventuell korrespondens som förelägganden om komplettering och beslutet har ingått i kartläggningen. De uppgifter

¹³² Handläggningen har under lång tid varit till viss del elektronisk men många handlingar har endast funnits i pappersform. Från 2021 finns samtliga aktbilagor i elektronisk form.

¹³³ Mål nr ÖH 9178-21 och ÖH 10481-21.

som utredningen valt att sammanställa är datum för beslutet, vilken hyresnämnd som fattat det, utgången, det vill säga om hyresnämnden godkänt, avskrivit eller avslagit ansökan, parterna, adress, antal lägenheter som omfattas, syftet med blockförhyrningen, om avstående från besittningsskydd sökts, vilka villkor som dispens sökts för samt handläggningstiden. Om beslutet blivit överklagat har uppföljning genomförts.

Emellertid framgår inte alltid samtliga uppgifter av det material som utredningen fått del av. Det förekommer exempelvis att det saknas information om hur många lägenheter ett avtal omfattar vid uthyrning för allmännyttiga ändamål eller för vilket syfte eller behov uthyrningen sker.¹³⁴ Utredningen bedömer mot bakgrund av att det är några få ärenden som inte är kompletta att materialet är tillräckligt som underlag.

Vilken hyra de boende i slutändan betalar är en uppgift som endast i undantagsfall finns tillgänglig i akterna hos hyresnämnderna. Ytterligare undersökning har genomförts för att söka efter beslut om avstående från besittningsskydd för de fastigheter som omfattas av kartläggningen för efterföljande led. Utredningen har inte funnit några sådana beslut. Däremot har ärenden om återbetalning av hyra gett viss vägledning om vilka hyror som mellanhandsföretagen tar ut, se avsnitt 4.5.3.

Sammantaget finner utredningen att materialet som undersökts ger en god bild av hur blockhyresreglerna används.

4.6.2 Hyresnämndernas praxis

Hyresnämndens handläggning är som huvudregel skriftlig. Det är vanligt att ett hyresråd ensam fattar beslut men det förekommer i några fall att intresseledamöter deltagit i beslut. Under den undersökta perioden har sammanträde endast hållits i två mål. Bägge i Hyresnämnden i Göteborg.¹³⁵

Nämnderna ska vid prövningen undersöka om det finns ett seriöst behov med att tillämpa blockuthyrningsreglerna och om de villkor som det söks dispens för inte går utöver de som gäller för lokalhyra.

¹³⁴ Hyresnämnderna i Malmö och Linköping.

¹³⁵ Mål nr 3226-21 den 2021-08-24, ansökan återkallades vid sammanträdet. Ärende nummer 3226-21 två sammanträden, först ett med parter och hyresråd och därefter ett nytt med fullsuttan nämnd.

Det är vanligt förekommande att parterna som ansöker om dispens vill "ha sitt avtal godkänt". En godkänd ansökan innebär dock inte att ett avtal blir godkänt utan att de villkor som dispens söks för är förenliga med de som gäller för lokalhyra. Det är också vanligt att parterna missar att ange för vilka villkor dispens söks för och för vilket syfte som avtalet upprättats för.

Under den undersökta perioden 2022 skickade till exempel Hyresnämnden i Stockholm ut förelägganden om komplettering i 13 ärenden. För år 2021 skickades Hyresnämnden i Stockholm förelägganden om komplettering i 22 ärenden. Föreläggandena rör ofta att parterna ska redogöra för vilka villkor som dispens söks för och/eller för vilket syfte blockhyresreglerna ska användas. Vidare är det inte ovanligt att hyresavtalet inte har bifogats ansökan. Att ansökningarna inte är fullständiga påverkar handläggningstiderna. Handläggningstiderna var längre under 2021, särskilt i Stockholm och särskilt i de ärenden där ansökningarna inte var kompletta. Hyresnämnden i Stockholms handläggningstider varierar mellan två dagar och i något enstaka fall hela ett år och nio månader under 2021 men det vanligaste är att det tagit mellan tre och fyra månader även om flera har hanterats inom två till tre veckor. Tretton ärenden hade en handläggningstid över ett år. Skälen till detta kan vara pandemin men många av dem har resulterat i avslag och det har varit en hel del förelägganden. I något fall har en part blivit påmind nio gånger att yttra sig. Under 2022 har handläggningstiderna varit kortare och uppgår vanligtvis till mellan två och tre månader även om längre tider förekommer.

Övriga hyresnämnder har kortare handläggningstider både under 2021 och 2022. Hyresnämnden i Göteborg har inte haft någon handläggningstid längre än två och en halv månad under 2021 förutom i de två ärenden där man hade sammanträde. För 2022 ligger handläggningstiderna på mellan en och tre veckor. Även Hyresnämnden i Malmö har korta handläggningstider av ungefär samma längd som Hyresnämnden i Göteborg. Övriga hyresnämnder har handläggningstider på några dagar upp till någon månad för bägge de undersökta åren.

Hyresnämnderna formulerar besluten något olika. I en del beslut skrivs vilka villkor som dispens givits för ut i beslutet medan andra endast anger att dispens givits. Det framgår i regel inte av de godkända dispenserna för vilket syfte blockhyresreglerna har använts.

När en hyresnämnd nekar dispens finns redogörelse för syftet och varför dispens nekats men alltså inte i de ärenden som godkännts.

När hyresnämnderna handlägger en ansökan om dispens är det vad parterna i blockhyresavtalet för fram som prövas. I hyresnämndernas uppdrag ligger inte att undersöka om det till exempel finns fler blockhyresavtal i samma fastighet, i närliggande fastigheter, om avtalen innehåller fler villkor som kräver dispens eller om parterna i avtalet kommer att följa bestämmelserna i avtalet. När ett blockhyresavtal fått dispens är det parterna i det som förfogar över det.

4.6.3 Omfattningen av blockuthyrning

Utredningen saknar information om hur många blockuthyrningar det finns totalt i landet. Men utredningens kartläggning visar att antalet blockhyresärenden som handläggs per år har ökat sedan 2000. Det året handlades 57 ärenden i Sveriges hyresnämnder.¹³⁶ 2021 prövade hyresnämnderna 205 ansökningar om blockuthyrning. Av dessa godkändes en majoritet, 157, se tabell 4.3. Hyresnämnden i Stockholm handlade merparten av ärendena. Av 130 ansökningar godkändes 87. I avsnitt 4.6.4 redogörs för vilka syften som de godkända blockhyresavtalen har tecknats för.

Cirka en femtedel av samtliga ansökningar fick avslag av hyresnämnderna. Hyresnämnden i Stockholm stod för nästan samtliga avslagsbeslut, förutom ett under 2021. Hyresnämnden Göteborg beslutade i 30 ärenden, varav 27 fick godkänt och ett fick avslag. Hyresnämnden i Malmö godkände samtliga tolv ansökningar. Övriga hyresnämnder har haft färre ansökningar.

2022 hade antalet ansökningar minskat till 145, se tabell 4.4. 102 ansökningar godkändes medan 27 avslogs. Det innebär att andelen ansökningar som fick avslag ökade till drygt 26 procent. Det var fortfarande Hyresnämnden i Stockholm som hanterade merparten av de prövade ärendena. Men antalet ansökningar som godkändes har näst intill halverats sedan 2021, till 49 godkända ansökningar 2022.

¹³⁶ Ljungkvist, T. (2001). *Blockuthyrningen – En möjlighet för hyresrätten*.

Tabell 4.3 Blockhyresavtal 2021

Antal undersökta dispensansökningar

Hyresnämnd	Godkända	Avslag	Avvisade/avskrivna
Stockholm	87	32	11
Göteborg	27	1	2
Malmö	12	–	–
Linköping	10	–	–
Sundsvall	10	–	2
Västerås	8	–	–
Umeå	2	–	–
Jönköping	1	–	–
Totalt	157	33	15

Tabell 4.4 Blockhyresavtal 2022

Antal undersökta dispensansökningar

Hyresnämnd	Godkända	Avslag	Avvisade/avskrivna
Stockholm	49	25	6
Göteborg	12	2	2
Malmö	25	–	–
Linköping	1	–	7
Västerås	6	–	1
Sundsvall	7	–	–
Umeå	2	–	–
Jönköping	-	–	–
Totalt	102	27	16

När hyresnämnderna har avvisat ansökningar har skälen antingen varit att lokalyresbestämmelserna bedömds tillämpliga varför någon dispens inte behövs (tre beslut 2021 respektive sju för 2022 varav sex beslutade av Hyresnämnden i Linköping), eller för att underlagen var bristfälliga och komplettering inte inkom trots förelägganden (tre beslut 2021 och två för 2022).

De flesta ärenden som blivit avskrivna under 2022 har återkallats av parterna (sex beslut). För 2021 återkallades fem ärenden. Ett ärende avskrevs på grund av dubbelregistrering 2021. Övriga ansök-

ningar som avskrivits har innehållit sådana brister att nämnderna inte kunnat bedöma dem och parterna har inte kompletterat trots möjligheter därtill (två respektive tre ärenden). I ett av de återkallade ärendena under 2021 hölls sammanträde.

Antal lägenheter som är uthyrda genom blockhyresavtal

Det går inte att med säkerhet fastställa hur många lägenheter som har hyrts genom blockhyresavtal den undersökta perioden. Det beror på att denna uppgift inte funnits tillgänglig i samtliga akter. Alla blockhyresavtal passerar heller inte hyresnämnden och därtill är blockhyresavtal i regel fleråriga så avtal som passerat hyresnämnden tidigare år kan fortfarande vara giltiga. Enligt tillgängliga uppgifter var i vart fall minst 3 800 hyreslägenheter uthyrda på de blockhyresavtal som omfattas av utredningens kartläggning.¹³⁷ Cirka 700 av dessa är uthyrda med syftet att hyra ut så kallade företagsbostäder. Antalet lägenheter uthyrda på blockhyresavtal har därmed ökat sedan 2000, då totalt 1 231 lägenheter omfattades av hyresnämndernas ärenden.¹³⁸

Utredningens enkät innehåller också en fråga om bostadsföretaget har hyrt ut några bostadslägenheter på blockhyresavtal. 134 bostadsföretag har svarat att de gör det. Tre av företagen är privata bostadsföretag och resterande är allmännyttiga. Totalt omfattar dessa blockhyresavtal 15 306 hyreslägenheter. Frågan omfattade inte om uthyrningen sker till en kommun eller för vilka ändamål blockhyresreglerna tillämpas.

Fastighetsägare som hyr ut på blockhyresavtal

Utredningens enkät visar att det är en större andel av de stora bostadsföretagen som har lägenheter uthyrda genom blockhyresavtal, se tabell 4.5.

¹³⁷ I 54 ärenden saknas uppgift om antal lägenheter och vissa ärenden i Stockholms hyresnämnd som avser kommuners förhyrning har troligen blivit dubbla.

¹³⁸ Ljungkvist, T. (2001).

Tabell 4.5 Antal bostadsföretag som uppger att de har lägenheter uthyrda på blockhyresavtal och antal lägenheter uthyrda på sådana avtal, per storleksgrupp

Storleksgrupp	Antal bostadsföretag som har lägenheter uthyrda genom blockhyresavtal, (procent)	Antal lägenheter uthyrda genom blockhyresavtal	Antal respondenter
1–499	17 (27)	346	62
500–999	33 (54)	1485	61
1000–1999	27 (61)	2196	44
2000–4999	32 (62)	5560	52
5000–9999	14 (74)	2378	19
>10 000	11 (69)	3341	16
Totalt	134	15 306	254

Källa: Svar från utredningens enkät.

Bostadsföretag över hela landet har lägenheter uthyrda på blockhyresavtal, men de flesta företagen är belägna i Västra Götalands län, Skåne län eller Stockholms län, se tabell 4.6. Utredningens enkät visar även att det finns ett större antal lägenheter uthyrda genom blockhyresavtal i Västerbottens län och Dalarnas län.

Tabell 4.6 Antal bostadsföretag som har lägenheter uthyrda på blockhyresavtal och antal lägenheter uthyrda på blockhyresavtal, per län

Län	Antal bostadsföretag som har lägenheter uthyrda genom blockhyresavtal	Antal lägenheter uthyrda genom blockhyresavtal
Blekinge län	4	274
Dalarnas län	7	1 205
Gävleborgs län	3	261
Hallands län	2	461
Jämtlands län	5	261
Jönköpings län	5	309
Kalmar län	2	273
Kronobergs län	6	490
Norrbottnens län	8	640
Skåne län	12	1 194
Stockholms län	10	753
Södermanlands län	4	240
Uppsala län	4	721
Värmlands län	9	327
Västerbottens län	9	2 561
Västernorrlands län	4	254
Västmanlands län	5	179
Västra Götalands län	23	3 371
Örebro län	4	171
Östergötlands län	5	781
Ej angivet län	3	580
Totalt	134	15 306

Källa: Svar från utredningens enkät.

I kartläggningen av hyresnämndernas blockuthyrningsärenden förekommer många fastighetsägare av olika storlek. De kommunala allmännyttiga bostadsföretagen som ingår i kartläggningen är ett tjugotal. Dessa hyr ut till kommuner för användning som äldreboenden eller LSS-boenden och liknande. I något fall till ett företag som erbjuder delningslägenheter. Av de privata bostadsföretagen är övervägande andelen små bolag med få lägenheter.

Ett av de större privata fastighetsbolagen med cirka 11 300 bostadslägenheter totalt, förekommer i ett flertal ärenden med några av de större mellanhandsföretagen både under 2021 och 2022. Antalet lägenheter på avtalen är dock få (2021: 16 lägenheter och 2022: 11 lägenheter). Bostadslägenheterna är spridda över Storstockholm men ett par avtal rör lägenheter i Göteborg och ett som fått dispens 2021 lägenheter i Västerås. Bolaget är publikt och förvaltar även kommersiella lokaler. På sin webbsida anges att hälften av de lediga bostäderna i Stockholm förmedlas via Stockholms bostadsförmedling och hälften via egen kö. Bostäder i Göteborg förmedlas via egen kö.

Ett annat stort fastighetsbolag förekommer också i flera ärenden. Företaget är börsnoterat och äger och förvaltar fastigheter i många kommuner spridda över landet men det äger även fastigheter i Danmark, Norge, Finland, Tyskland och Storbritannien. Bolaget förekom i sju ansökningar under 2021 varav fem blivit godkända och två godkändes under 2022. Ett blockhyresavtal som erhållit dispens i januari 2022 omfattar 56 lägenheter och det anges att lägenheterna ska erbjudas till nyanlända med temporära behov. Fastigheten finns i Sundbybergs kommun. Enligt ansökan ska byggnaden rivras. Blockhyresgästen är ett privat aktiebolag med verksamhetsföremål att bygga, renovera, äga, handla och förvalta fastigheter, hyra ut lokaler och bostäder samt syssla med övrig därmed förenlig verksamhet. Även import och export (byggmaterial och livsmedelsvaror) samt försäljning av detta i gross och detalj ingår i verksamhetsbeskrivningen. Övriga blockhyresavtal som bolaget fått dispens för rör uthyrning till mellanhandsföretag på korttidsuthyrning förutom ett som avser uthyrning till internationella studenter via ett universitetsägt bolag som blockhyresgäst.

En fastighetsägare sticker ut och har haft flest antal ärenden de två undersökta åren, samtliga med olika mellanhandsföretag där det i ansökningarna anges att syftet är att hyra ut till företag. Besluten omfattar 59 lägenheter 2021 respektive 17 lägenheter 2022. Lägenheterna finns framför allt i Stockholms innerstad. Bolaget är ett mindre familjeföretag som även förvaltar kommersiella lokaler. På företagets webbsida anges att bostadssökande kan skicka in en inreseanmälan men att de för närvarande saknar lediga bostäder.

Vidare har ett större fastighetsbolag, ägt av AP-fonder, fått två ansökningar godkända under 2021, den ena avsåg studentbostäder

och den andra personalbostäder för anställda i en av de större bankerna.

Hyresnämnden i Stockholm har fattat flera beslut som rör en och samma fastighet belägen i Stockholms innerstad, åtta godkända och tre avslagsbeslut. I ansökningarna från andra halvåret 2021 och framåt anges att fastigheten är under evakuering på grund av konstruktionsfel (bland annat kaseinhaltigt flytspackel) som har lett till flertalet pågående och gamla skador på byggnaden. Vidare anges att det pågår arbete med en ny detaljplan vilken utgår från att huset kommer att rivras och att fastighetsägaren försöker hyra ut lägenheterna med avstående från besittningsskydd på grund av det.

Efter kontakter med företrädare för fastigheten framkommer att fastigheten totalt innehåller 174 bostadslägenheter och att 29 av dem inte längre är beboliga på grund av skadorna.¹³⁹ Processen med att bygga om fastigheten påbörjades redan 2012 och fastighetsägaren har under denna tid prövat olika sätt att hyra ut lägenheterna. Exempelvis har de hyrt ut en del lägenheter som personalbostäder till personer anställda vid en av de större hotellkedjorna, till Stadsmissionen inom projektet Bostad först men också lägenheter till Stockholms kommun inom Bostadskansliet, det vill säga för personer som inte kommer in på den reguljära bostadsmarknaden. Till Stadsmissionen har de också blockuthyrt för projektet Bobyran Ukraina¹⁴⁰. Stadsmissionen hyr totalt 60 lägenheter i huset.

Fastighetsägaren har också blockhyresavtal med ett mellanhandsföretag som hyr ut till personer på korttidskontrakt. De har valt att hyra ut till det mellanhandsföretaget på grund av att de anser det varit svårt att hantera korttidsavtal. Fastighetsägaren har prövat att låta Stockholms bostadsförmedling förmedla korttidsavtal men fastighetsägaren upplevde att det inte fungerade. Enligt fastighetsägaren så förmedlades kontrakt till personer som inte betalade hyran eller skötte sig i övrigt och det blev rörigt. Fastighetsägaren menar att det fungerar bättre med mellanhandsföretaget. Fastighetsägaren säger sig vara noga med att de som bor i lägenheterna inte betalar mer än bruksvärdeshyra. Avstämningar har gjorts. Hur mellanhandsföretaget klarar sitt uppdrag utan att lägga på något på hyran är dock

¹³⁹ Minnesanteckningar efter telefonsamtal 15 maj 2023.

¹⁴⁰ Projektet innebär att den boende betalar hyra först när denne fått en inkomst. Det är ett lyckosamt projekt och samtliga tio boende betalar nu hyra då de lyckats med målet att få en inkomst.

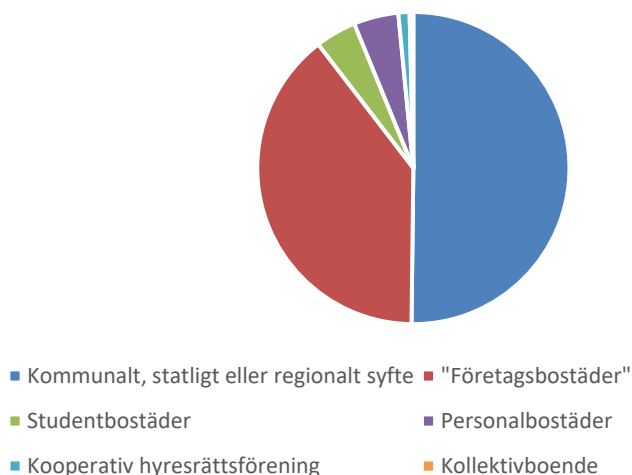
fastighetsägaren osäker på och avstämningar av hyran har inte genomförts på ett tag.

Fastighetsägaren har också erfarenheter av ett annat mellanhandsföretag. Trots att de var överens om att det skulle vara uthyrningar om sex månader i taget för de boende upptäckte de att mellanhandsföretaget hyrde ut per månad samt fann lägenheterna för uthyrning på AirBnB. Samarbetet avslutades.

4.6.4 Godkända skäl för blockuthyrning

När reglerna om blockhyra infördes gavs en del exempel på när det skulle kunna anses finnas ett seriöst behov. De som nämndes var en läroanstalts behov av studentbostäder och en arbetsgivares behov av personalbostäder. Detta utvecklades sedan då några fler fall nämndes, till exempel upplåtelse som riktas till särskilda kategorier av hyresgäster som äldre, psykiskt sjuka och missbrukare.¹⁴¹ Utredningens kartläggning visar att hälften av samtliga godkända ansökningar under 2021 och 2022 har sådana allmännyttiga syften, se figur 4.3. "Företagsbostäder" står för 39 procent, medan personalbostäder endast står för 5 procent.

Figur 4.3. Fördelning av ärenden med godkända skäl hos hyresnämnderna 2021 och 2022.



¹⁴¹ Prop. 2001/02:41. *Hyresgästinflytande vid ombyggnad och andra hyresrättsliga frågor*, s. 36.

Uthyrning med allmännyttiga syften

Under 2022 fattades beslut i 67 ärenden, varav 65 erhöll dispens, med angivna syften som omfattas av kommunala uppdrag. För 2021 var antalet ärenden 72, varav 62 godkändes. Några av de behov som angetts i de godkända avtalen var till exempel att upplåta lägenheter till flyktingar från Ukraina, LSS- eller gruppboende, träningslägenheter, korttidsboende, stödboende, familjehem och liknande.¹⁴²

Hyrestiderna är i regel långa, ofta tio år med förlängning om tio år, för LSS-, grupp-, service- och särskilda boenden. Kort avtalstid, tre månader förekommer, för de avtal som har träffats i syfte att upplåta lägenheter till flyktingar från Ukraina.

Handläggningstiderna varierar mellan en vecka och tre månader.

Studentbostäder

Branschorganisationen Studentbostadsföretagen har beräknat antalet studentlägenheter till strax över 90 000.¹⁴³ Studentbostadsföretagens medlemmar förvaltar cirka 85 procent av landets studentbostäder och av dessa förvaltar och äger de merparten själva. Uppskattningsvis hyrs 7 procent genom blockhyresavtal vilket innebär omkring 5 400 lägenheter totalt.

Av blockhyresavtalen som fått dispens under 2021 avser tre studentbostäder. Ett avtal rör 24 lägenheter och har ett privat bolag som blockhyresgäst. Lägenheterna finns i norra Storstockholm. De andra avtalen riktar sig till internationella studenter och avser 22 lägenheter i Uppsala respektive 46 lägenheter i Stockholm för KTH Bostads AB:s räkning.

Under 2022 godkändes sex avtal som avser studentbostäder. Ett avtal rör endast internationella studenter, fem lägenheter. Lägenheterna som finns i Örnsköldsvik, Malmö, Lund och Göteborg är 68 till antalet. För två avtal i Malmö saknas uppgifter om antal lägenheter. Inga ansökningar avslogs eller avvisades. Utredningen har inte funnit att hyresnämnden har godkänt något avstående från besitt-

¹⁴² Totalt 575 lägenheter under 2022 varav merparten, 475, lägenheter som Stiftelsen Hotellhem hyr. Troligen har ett avtal dubbelregistrerats, en adress förekommer på två olika målnummer med samma antal lägenheter (196).

¹⁴³ Studentbostadsföretagen (2022). *Ny beräkning: 90 000 studentbostäder i Sverige*. Studentbostadsföretagen | Ny beräkning: 90 000 studentbostäder i Sverige (studentbostadsforetagen.se) (Hämtad 2023-08-28).

ningskydd i första ledet mellan hyresvärd och blockhyresgäst. I ett avtal anges att andrahandshyresgästerna inte ska ha besittningskydd.¹⁴⁴ Några sådana ärenden har utredningen dock inte funnit hos den aktuella hyresnämnden.

Den 1 januari 2023 trädde en förordning i kraft som innebär ökade möjligheter för de statliga universiteterna och högskolorna att tillhandahålla bostäder för en bredare krets.¹⁴⁵ Förordningen medger uthyrning förutom till studenter inom utbytesprogram med andra länder och till gästforskare även till studenter på grund- och forskarnivå. Möjligheten finns på marknader med bostadsbrist. Det anges särskilt i förordningen att hyran, i förordningen kallad avgift, som universitet och högskolor får ta ut, inte får överstiga skälig hyra enligt hyreslagen.¹⁴⁶

Kooperativa hyresrättsföreningar

En kooperativ hyresrättsförening kan antingen äga en fastighet och upplåta lägenheterna i den med kooperativ hyresrätt eller vara blockhyresgäst. Kooperativ hyresrätt är en blandning av bostadsrätt och hyresrätt.¹⁴⁷ Under år 2021 gavs dispens i fyra ärenden som rör kooperativa hyresrättsföreningar. Föreningarna är spridda över landet med en i Malmö, en i Göteborg, en i Sundsvall och en i Linköping.

En kooperativ hyresrättsförening i belägen i Gävleborgs län fick dispens 2022.

Delningsbostäder

Hyresnämnden i Stockholm nekade i november 2021 dispens i ett ärende där syftet med blockhyresavtalet angavs vara studentrum genom så kallat ”coliving” eller delningsbostäder som kräver medlemskap.¹⁴⁸ Enligt ansökan som omfattade 68 lägenheter, är det ett gemenskapsbaserat boende där hyresgästen har tillgång till både privata och gemensamma ytor. Ett komplett boendepaket ingår som består av

¹⁴⁴ Hyresnämnden i Göteborg mål: H 2844-22.

¹⁴⁵ SFS 2022:1515. *Förordning om möjlighet för universitet och högskolor att tillhandahålla bostäder.*

¹⁴⁶ 6 § förordning (2022:1515) om möjlighet för universitet och högskolor att tillhandahålla bostäder.

¹⁴⁷ Lag (2009:93) om kooperativ hyresrätt, prop. 2001/02:62. *Kooperativ hyresrätt.*

¹⁴⁸ Hyresnämnden i Stockholm i mål: 8925-21.

kringtjänster och tillgång till bolagets ”community”. Hyresnämnden konstaterade att blockhyresgästen inte hade något annat behov än att bedriva uthyrningsverksamhet. Det saknades därmed förutsättningar att godkänna ansökan. Parterna överklagade till Svea hovrätt som avslog enligt beslut den 28 mars 2022.¹⁴⁹ Ytterligare en ansökan med samma parter som rörde 40 lägenheter avslogs i december 2021.¹⁵⁰ Parterna överklagade inte det beslutet.

Den 15 februari 2023 fattade Hyresnämnden i Stockholm beslut om att godkänna en ansökan om dispens för ett blockhyresavtal som rörde delningsbostäder till yngre.¹⁵¹ Hyresnämnden bedömde syftet med avtalet som seriöst då det rörde en samverkan mellan flera aktörer i syfte att skapa en innovativ form av bostäder. Ett slags kollektiv form som enligt parterna i avtalet är både trygga, prisvärda och bra. Hyresnämnden höll med om detta och eftersom projektet hade fått fullt stöd av kommunen och nämnden inte fann att verksamheten innebar något missbruk som skulle sätta hyresgästerna i en sämre situation ansåg nämnden att syftet var seriöst och medgav dispens.

Ett blockhyresavtal som rörde en annan form av delningsbostäder erhöll dispens under 2022.¹⁵² Avtalet rörde tio lägenheter samt gemensamma ytor för personer i hemlöshet eller sådana som står långt från bostadsmarknaden inom ett koncept kallat ”Bobyran”, se också avsnitt 4.6.3 ovan.

Personalbostäder

Med personalbostad avses i detta sammanhang att hyresvärden hyr ut flera bostadslägenheter på ett blockhyresavtal till ett företag som i sin tur upplåter bostäderna direkt till sina anställda. I hyreslagen förekommer benämningen ”tjänstebostad och andra likvärdiga bostäder” samt ”annan personalbostad” i samband med avtal för bostad som hyrs ut i samband med en anställning.¹⁵³

Kartläggningen visar att det är ovanligt att söka dispens för blockhyresavtal rörande personalbostäder. Endast 5 procent av samtliga godkända ärenden under 2021 och 2022 gäller personalbostäder. An-

¹⁴⁹ ÖH 14080-21.

¹⁵⁰ Hyresnämnden i Stockholm i mål: 12753-21.

¹⁵¹ H 14436-22. Beslutet fattades efter sammanträde vilket är ovanligt för den typen av beslut.

¹⁵² Hyresnämnden i Stockholm mål: H 8729-22.

¹⁵³ Besittningsskyddsbrytande grunder för anställning förenad med en bostad med eller utan bostadstvång finns i 46 § punkterna 8 och 9 hyreslagen.

delen har minskat sedan 2000 då 19 procent rörde personalbostäder.¹⁵⁴ Under den period som undersökts har utredningen endast funnit ett avtal under 2021 och sju för 2022 som tillsammans rör sju respektive 35 lägenheter. Avtalet från 2021 rör en fastighet i Mellansel i Sundsvall och upplåtelsen skulle endast pågå i åtta månader. Blockhyresgästen arbetar med infrastruktur. För avtalen som godkändes 2022 ligger fem av fastigheterna i Stockholm (20 lägenheter), en i Västerås (12 lägenheter) och en i Göteborg (3 lägenheter). I ett avtal sker upplåtelsen via en mellanhand (Göteborg) medan företaget som ska hyra ut till sin personal är part i blockhyresavtalet i de övriga. Företagen är i spel-, mat, bank och klädesbranschen. Göteborgsavtalet skiljer sig åt från övriga ”företagsuthyrningar” genom att företaget namnges i hyresavtalet men upplåtelsen sker således genom en mellanhand.

Till ovanstående kan läggas till tre avtal med tillsammans 34 lägenheter som dispens godkändes för 2021 som avsåg elitfotbollsklubbar samt en hockeyklubb. Enligt ansökan ska lägenheterna hyras ut till elitspelare, tränare och funktionärer knutna till respektive klubb.

Uthyrning via mellanhandsföretag med syfte att hyra ut ”företagsbostäder”

Med mellanhandsföretag avses här företag som hyr lägenheter och som i sin tur hyr ut dessa i andra hand som så kallade ”företagsbostäder”. I avsnitt 4.5 ovan finns en närmare beskrivning av dessa företag.

Hyresnämnderna har godkänt blockhyresansökningar med ändamål att bostadslägenheterna ska hyras ut som företagsbostäder. Utredningen noterar att detta ändamål inte förekom bland de redovisade ändamålen i hyresnämndernas ärenden år 2000.¹⁵⁵ I genomgången av det årets ärenden nämns endast personalbostäder, det vill säga när blockhyresgästen hyr ut lägenheter direkt till sina anställda.

Det är främst Hyresnämnden i Stockholm som beviljat ansökningar av detta slag, 44 bifallsbeslut under 2021. Hyresnämnden i Göteborg har beslutat om bifall i 12 ärenden under 2021, och Hyresnämnden i Malmö i fyra ärenden under 2021.

¹⁵⁴ Ljungkvist, T. (2001). *Blockuthyrning – En möjlighet för hyresrätten*.

¹⁵⁵ Ljungkvist, T. (2001).

Övriga hyresnämnder har inte beviljat några ansökningar om blockuthyrning med syfte att hyra ut till denna typ av mellanhandsföretag 2021.

Besluten i hyresnämnderna under 2021 som rör Stockholmsområdet med syftet att hyra ut så kallade företagsbostäder innebär att cirka 610 lägenheter har undandragits från den ordinarie hyresbostadsmarknaden. Hyresgästföreningen som genomfört en motsvarande undersökning för Storstockholm åren 2018–2021 fann att 1 135 lägenheter i 177 fastigheter undandragits den ordinarie hyresmarknaden.¹⁵⁶ Den undersökningen överlappar således utredningens kartläggning.

Under 2022 godkändes totalt 20 ärenden där ett mellanhandsföretag är blockhyresgäst med syften att hyra ut till företag. Hyresnämnden i Stockholm gav dispens i 12 ärenden (samtliga under januari till mars), Hyresnämnden i Göteborg i ett fall i februari, Hyresnämnden i Sundsvall i ett ärende i september och Hyresnämnden i Malmö i åtta ärenden – samtliga efter Svea hovrätts avgöranden. Sammantaget rör besluten drygt 220 lägenheter.¹⁵⁷

Det bör noteras att det troligen förekommer att parter i ett blockhyresavtal inte ansöker om dispens hos en hyresnämnd. Vidare är hyrestiderna ofta långa i blockhyresavtal. Det innebär att de redovisade antalen inte visar hur många lägenheter som är uthyrda på blockhyresavtal under den undersökta perioden utan endast hur många ärenden som hyresnämnderna har hanterat.

4.6.5 Skäl till beslut om avslag

Under 2021 har en femtedel av ansökningarna utmynnat i avslagsbeslut. Skälen för avslag var främst att det angivna behovet av att tillämpa blockhyresreglerna var för vagt angivet. 2022 ökade andelen avslag. I de flesta ärenden meddelades avslag med hänvisning till Svea hovrätts praxis.

¹⁵⁶ Hyresgästföreningen (2021).

¹⁵⁷ I ett av besluten framgår det inte hur många lägenheter som avtalet omfattar.

2021

Avslagsbesluten 2021 rör sammanlagt 506 lägenheter. Skälen till nekad dispens är i majoriteten av besluten att det angivna behovet av att tillämpa blockhyresreglerna antingen är för vagt angivet eller att hyresnämnden anser att det angivna syftet inte kan medge dispens från bostadshyresreglerna. I flera fall anges i nämndernas beslut att personkretsen som uthyrningsföretaget avser att vända sig till är alltför brett angiven. Några har avslagits därför att villkoren som dispens söktes för går utöver de som gäller för lokalhyra. Det har varit att parterna önskat tillämpa indexhyra på avtal som är kortare än tre år.¹⁵⁸

I ett par avgöranden har det visat sig att lägenheterna ligger i fastigheter med olika ägare och i ytterligare ett att det var oklart vem som var fastighetsägare och kunde upplåta lägenheterna till blockhyresgästen.

Under år 2021 har Hyresnämnden i Stockholm avslagit ansökningar som omfattar följande uppgivna behov av blockhyra:

- Lägenheterna ska användas i hyresgästens affärsverksamhet som innebär att hyra ut tillfälliga bostäder till kunder (juridiska personer) till minimitider om 6 månader. Detta behov finns det varierande skrivningar på som till exempel vidareuthyrning till företagsbostäder, där förstahandshyresgästen ska hyra ut till företag i behov av bostäder och liknande.
- Parterna anger att de inte vet vad som ska hända med fastigheten och önskar upplåta den på korttidsavtal under en tid om ett år. Hyresavtalet omfattade en period om ett år med förlängningstid om ytterligare ett år vid utebliven uppsägning. Det kan noteras att hyreslagen medger möjlighet att hyra ut på kort tid med avstående från besittningsskydd med sådan grund utan att behöva gå vägen via blockhyra.
- Förstahandshyresgästen ska hyra ut lägenheterna till företag i avvaktan på att lägenheterna ska bli evakueringsbostäder.
- Lägenheterna ska hyras ut för långsiktigt boende, inte några korttidsuthyrningar. Hyresavtalet har en avtalstid om ett år och en månad med förlängning om sex månader vid utebliven uppsägning. Lägenheterna finns i en äldre fastighet på Djurgården. Det

¹⁵⁸ I några ärenden har parterna angett att de önskar tillämpa indexhyra men en granskning av avtalet ger att det rör en årlig uppräknning enligt en fastställd procentsats vilket inte är ett index.

framgår inte av hyresavtalet hur många lägenheter det avsåg att omfatta.

- Hyresgästen ska hyra ut lägenheterna för långtidsuthyrning. Ingen korttidsuthyrning får förekomma. Inga lägenheter får hyras ut till socialtjänst eller Migrationsverket.

Avslagsbesluten under den undersöka perioden vari hyresnämnden ansett att de angivna behoven inte omfattas av möjlighet till dispens kom i mars 2021 och de fattades av Hyresnämnden i Stockholm.¹⁵⁹

Hyresnämnden i Malmö har under året 2021 godkänt två dispensansökningar vari sådana behov angivits som skäl vilka Hyresnämnden i Stockholm avslagit samma år.

Hyresnämnden i Göteborg godkände för sin del elva dispenser under 2021 med sådana ändamål som Stockholm avslagit. Som exempel på angivna behov som godkänts i Göteborg men inte i Stockholm är att förstahandshyresgästen ska hyra ut till företag, tillhandahålla bostäder till utländsk arbetskraft som tillfälligt arbetar i Sverige (här nämns it-konsulter från Indien som arbetar för Volvo), möblerade företagslägenheter med hög omsättning¹⁶⁰ eller att lägenheterna ska nyttjas enligt hyresgästens nuvarande affärsidé (som inte särskilt angivits). Det har dessvärre inte gått att få fram hur många lägenheter dessa godkända avtal har omfattat. Besluten kom innan Svea hovrätts avgöranden.

2022

Under året avslogs 27 ansökningar, se tabell 4.3 ovan. Hyresnämnden i Stockholm har hanterat 25 och Göteborg två. Övriga hyresnämnder har inte avslagit någon ansökan.

I 22 ärenden har det meddelats avslag med hänvisning till Svea hovrätts praxis. I flertalet anges att förstahandshyresgästen endast har ett rent uthyrningsintresse, att hyresavtalet omfattar en obestämd krets och att dispens inte kan medges eftersom besittningsskyddet skulle urholkas. Av dessa har 20 meddelats av Hyresnämnden i Stockholm och två av Hyresnämnden i Göteborg.

¹⁵⁹ Avslagsbeslut med hänsyn till att det ansågs saknas seriösa behov fattades av Hyresnämnden i Stockholm även december 2020 i mål: 1509–20 respektive 1883–20.

¹⁶⁰ Kan kräva tillstånd från polisen samt att strängare brandskyddskrav uppfylls se ovan avsnitt 4.5.2.

Två ansökningar avslogs av Hyresnämnden i Stockholm eftersom parterna angett i avtalet att de kunde ändra syftet med avtalet under löptiden. Vidare avslog samma nämnd två ansökningar därför att de endast innehöll två lägenheter. Hyresnämnden i Stockholm avslog vidare en ansökan eftersom hyresavtalet omfattade lokaler och inte bostäder.

4.6.6 Finns det blockhyresavtal som fått dispens efter Svea hovrätts avgöranden?

Hyresnämnden i Malmö har under perioden som undersökts fattat åtta bifallsbeslut efter Svea hovrätts avgöranden där förstahandshyresgästen enligt utredningens bedömning har haft ett rent uthyrningsintresse. I två av dessa anges som syfte endast att bostäderna ska hyras ut till ”externa hyresgäster”.¹⁶¹ Beslutet avser fem lägenheter vardera på två olika adresser i Malmö och det är ett Stockholmsbaserat mellanhandsföretag som är blockhyresgäst i bägge. Två ärenden rör elva lägenheter i centrala Lund respektive elva i Malmö.¹⁶² Skälet som förts fram i dessa ansökningar är att förstahandshyresgästen ska hyra ut till företag som har behov av lägenheterna till sina anställda. Vilka företag det är framgår inte. Besluten anger endast att dispens erhållits och räknar upp för vilka villkor. Inget av besluten innehåller någon bedömning av eller beslut som rör syftet med blockuthyrningarna. I ett ärende som avgjorts så sent som november 2022 framgår det vare sig av ansökan eller beslutet för vilket syfte som dispens söks för (och inte heller hur många lägenheter som omfattas).¹⁶³ Förelägganden har skickats men inte beträffande för vilket behov dispens söks för.

Även Hyresnämnden i Sundsvall har godkänt ett blockhyresavtal under denna period med ett syfte som enligt Svea hovrätt inte ska omfattas av reglerna om blockhyra.¹⁶⁴ Det rör i och för sig ett tilläggsavtal med ytterligare två lägenheter till ett tidigare godkänt avtal. I ansökan anges att hyresgästen ska hyra ut till företag och att hyresvärden saknar resurser till det samt att företagen önskar hyra möblerat. Vilka företag som ska hyra i andra hand anges inte. Vidare

¹⁶¹ H 807–22 beslutet fattat den 16 maj 2022 och H 2602–22 av den 19 september 2022.

¹⁶² H 1768–22 beslut fattat den 1 juli 2022 och H 1793–22 av den 29 augusti 2022.

¹⁶³ H 2740–22 beslut av den 4 november 2022.

¹⁶⁴ H 720–22 beslut fattat den 28 september 2022.

ger en sökning på webben att den aktuella fastigheten förvaltas av ett bolag som på sin webbsida anger att de är en väl etablerad aktör inom fastighetsförvaltning och att bolaget har ägnat sig åt sådan verksamhet i decennier. Företaget förvaltar både lokaler och bostäder i flera städer. Fastighetsägaren köper således förvaltningstjänster redan varför det är svårt att se att det finns ett behov av att hyra ut genom blockhyra. Dispensansökan är skickad från företaget som förvaltar fastigheten och inte från fastighetsägaren. Den senare har dock undertecknat ansökan.¹⁶⁵

Övriga hyresnämnder har enligt kartläggningen inte godkänt ansökningar med uppgivna behov som inte är begränsat till en specifik krets. De blockhyresavtal som fått dispens för villkor som följer lokalhyra efter mars 2021 har som syften att hyra ut till studenter, till flyktingar från Ukraina, kooperativ bostadsförening, till personal på ett visst namngivet företag (ett fall) men de flesta avser uthyrning till en kommun för omsorgsboende, LSS-boende eller någon form av stödboende.

Några parter har återkallat sina ansökningar.

4.6.7 Villkoren får inte påverka andrahandshyresgästens ställning på ett negativt sätt

Dispens som parterna i ett blockhyresavtal har från de tvingande reglerna om bostadshyra gäller endast i första ledet. Exempelvis får andrahandshyresgästen direkt besittningsskydd från avtalsstart och bruksvärdesreglerna gäller, se avsnitt 3.1.9. Besittningsskyddet gäller emellertid i förhållande till blockhyresgästen vilket innebär att det är svagare än det som en förstahandshyresgäst har.

En andrahandshyresgäst har rättigheter som en förstahandshyresgäst inte har. Det handlar om möjligheten att ansöka om att få tillbaka för mycket inbetalad hyra retroaktivt. En förstahandshyresgäst kan endast få sin hyra prövad för en framtida period.

¹⁶⁵ Uppsägningstiden är tre månader och förlängningstiden anges till 0,25 år varje gång, dvs. också tre månader. Avtalstiden är knepig. Under rubriken från och med står det mellan 2021-11-01 och 2022-11-01 (dvs ett år och en dag) och under rubriken till och med 2022-01-31, dvs. före det sista datumet.

Avstående från besittningsskydd – första ledet

Parterna får inte i blockhyresavtalet avtala bort besittningsskyddet. De kan dock i en särskild handling komma överens om att skyddet ej ska gälla och få det godkänt av hyresnämnden, det är förenligt med hyreslagen. Normalt godkänns överenskommelser som är begränsade till att gälla i högst fyra år. Det är mycket vanligt att parterna träffar sådana överenskommelser och att hyresnämnderna godkänner dem. Det gäller såväl i avtal där kommuner är part som vid s.k. företagsbostäder.

I många fall ansöker parterna om både dispens och avstående i samma ansökan till hyresnämnden. Det är dock olika typer av beslut och behandlas inte i samma ärende.

Av dagboksbladet till varje mål framgår det oftast om ett dispensärende har samband med ett annat mål, det vill säga en ansökan om avstående från besittningsskydd. Vissa hyresnämnder är mer noga med att ange sambandsmål medan andra inte gör det.

Blockhyresavtalen innehåller oftast villkor om att blockhyresgästen inte ska ha besittningsskydd även om själva avståendet finns i en särskilt upprättad handling. Det gäller särskilt i de avtal som avser företagsbostäder. I de fall som parterna har erhållit dispens har den aktuella hyresnämnden i regel också godkänt ansökan om avstående från besittningsskydd. De skäl som vanligen används för att blockhyresgästen inte ska ha rätt till förlängning är att hyresvärden behöver lägenheterna i sin egen verksamhet. Andra skäl är att blockhyresgästen inte ska ha rätt till förlängning om huset ska rivras eller om hyresvärden ska hyra ut lägenheterna till bostadssökande på den ordinarie bostadsmarknaden. I kartläggningen har hittats ett avstående godkänt av Hyresnämnden i Stockholm för en tid om sju år från tillträdesdagen.¹⁶⁶ Enligt praxis godkänns sällan längre tid än fyra år.¹⁶⁷ I ett annat ärende har parterna i blockhyresavtalet skrivit att de i en särskild upprättad handling träffat överenskommelse om avstående från besittningsskydd som inte kräver hyresnämndens godkännande, genom att hänvisa till ett undantag.¹⁶⁸ Undantaget gäller emellertid inte. Parterna har ansökt om och även fått beslut från nämnden om avstående från besittningsskydd.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Mål: 9629-17 godkänt den 3 juli 2017.

¹⁶⁷ ÖH 9635-19.

¹⁶⁸ Hyresnämnden i Stockholm mål: 15469-21.

¹⁶⁹ I mål nr 15470-21.

Svea hovrätt avlog hösten 2022 ett överklagande som dels rörde ansökan om förbehåll vid blockuthyrning, dels om avstående från besittningsskydd.¹⁷⁰ Det var fråga om företagsbostäder och blockhyresgästen var ett mellanhandsföretag.¹⁷¹ Blockhyresgästen förband sig i blockhyresavtalet att ingå avstående från besittningsskydd med andrahandshyresgästerna. I avtalet angavs att avståendet var begränsat till fyra år och att blockhyresgästen inte har rätt till förlängning om huset ska genomgå en större ombyggnad, lägenheterna behövs för att användas som evakueringsboende vid ombyggnad i en annan av hyresvärdens fastigheter eller att lägenheterna ska upplåtas till permanentboende. Domstolen för fram att behovet av ett avståendeavtal i en situation, med ett mellanhandsföretag, framstår som begränsat. Vidare att konsekvenserna för de som ska bo i lägenheterna är svåra att överblicka. Avtalskonstruktioner som denna, i flera led, innebär enligt hovrätten en risk för att reglerna i hyreslagstiftningen kringgås och överklagandet avlogs alltså.

Avstående från besittningsskydd efterföljande led

Bostadshyresgästen får alltså besittningsskydd i förhållande till blockhyresgästen eller det företag som denne har som motpart i sitt hyresavtal, om det är en tredjehandsupplåtelse. Besittningsskyddet gäller från dag ett om det finns ett blockhyresavtal i botten.¹⁷²

Det är dock vanligt, särskilt vid så kallad företagsuthyrning att direkt i blockhyresavtalet ange att bostadshyresgästen som i slutändan bor i lägenheten inte ska erhålla besittningsskydd. Sådana villkor kan vara formulerade på följande vis:

”Hyresgästen är skyldig att tillse att andrahandshyresgäster och eventuella tredjehandshyresgäster/boendepersoner i Lägenheten avstår från sitt direkta besittningsskydd. Andrahandshyresgäster och eventuella tredjehandshyresgäster/boendepersoner ska inte erhålla någon form av besittningsskydd till Lägenheten.” Några beslut om att godkänna avstående från besittningsskydd rörande den aktuella fastigheten finns emellertid inte hos den aktuella hyresnämnden, Västerås, vilket innebär att hyresgästerna har besittningsskydd.¹⁷³

¹⁷⁰ Svea hovrätt i mål: H 3124–22 den 22 september 2022.

¹⁷¹ Ärendet ingår i kartläggningen för år 2022. Hyresnämnden i Stockholm avlog ansökan.

¹⁷² Se avsnitt 3.1.6 för en närmare redogörelse av besittningsskyddet i blockhyresavtal.

¹⁷³ Såvida de inte i efterhand har avstått sitt besittningsskydd se avsnitt 3.1.1.

Vid undersökningen av återbetalning av hyra har utredningen tagit del av mellanhandsföretagens kontrakt med bostadshyresgästerna, det vill säga andrahandshyresgästerna. Kontrakten innehåller i regel en handling benämnd ”avstående från besittningsskydd”, i några fall är den i strid med hyreslagens bestämmelser en bilaga det vill säga underordnad hyresavtalet.¹⁷⁴ I handlingen vari avståndet gjorts framgår att mellanhanden har återopat följande:

- i fråga om en bostadslägenhet i ett en- eller tvåfamiljshus som *inte* (utredningens kursivering) ingår i en affärsmässigt bedriven ut- hyrningsverksamhet, hyresvärden ska bosätta sig i lägenheten eller överlåta huset,
- i fråga om en bostadslägenhet som upplåts i andra hand, hyresvärden ska bosätta sig i lägenheten eller, när hyresvärden innehar lägenheten med bostadsrätt, bosätta sig i den eller överlåta bostadsrätten.¹⁷⁵

Dessa två grunder är ett undantag från huvudregeln att det krävs hyresnämndens godkännande för att ett avstående från besittningsskydd ska vara giltigt. Det bör noteras att de inte gäller i näringsverksamhet utan bägge förutsätter att det är fråga om att hyresvärden själv ska bosätta sig i den aktuella lägenheten. Ett företag kan dock inte bo någonstans vilket alltså innebär att undantagen ovan inte gäller. Det krävs således ett godkännande från hyresnämnden när det finns ett blockhyresavtal i grunden om avståndet ska gälla från dag ett. Några sådana ansökningar har utredningen inte funnit. Det innebär att bostadshyresgästerna när avståndet är utformat på detta sätt ändå har besittningsskydd. En annan sida av detta är att hyresgästerna inte känner till att handlingen de skrivit under inte gäller. Utredningen har vidare fått uppgift om att mellanhandsföretagen har som rutin att teckna ett avstående från besittningsskydd med den boende 24 timmar efter att den boende flyttat in i lägenheten.¹⁷⁶ När den boende har bott där ett dygn så har denne förvisso fått besittningsskydd och har således möjlighet att avstå från det. Om den boende förstår vad det är denne skriver på framgår inte.

¹⁷⁴ Besittningsskyddsavstående ska göras i en särskilt upprättat handling enligt 45 a § första stycket hyreslagen, en bilaga är underställd hyresavtalet och således inte förenlig med hyreslagen.

¹⁷⁵ 45 a § andra stycket punkt 2 a) och b) hyreslagen.

¹⁷⁶ Enligt svar på enkätfrågor som inkommit från mellanhandsföretagen, dnr Komm2023/00193/Fi2021:21–44.

Vidare stämmer uppgiften dåligt med att mellanhandsföretagen menar att de som huvudregel skriver avtal med företag och inte med privatpersoner.

Utredningen menar att det inte kan vara förenligt med god sed på hyresbostadsmarknaden att i ett blockhyresavtal ha villkor av den typ som anges i andra och tredje stycket i detta avsnitt. Vidare är det högst tveksamt om det är förenligt med god sed att kräva att den boende ska avstå sitt besittningsskydd 24 timmar efter det att hyresgästen flyttat in.

Villkor i avtal mellan blockhyresgäster och boende

Utredningen har inte haft tillgång till så många hyresavtal mellan en blockhyresgäst och en bostadshyresgäst. De som varit möjliga att ta del av är sådana som funnits i ärenden hos hyresnämnderna som rör återbetalning av hyra. I den kartläggningen har utredningen funnit avtal med uppsägningstider på två månader för ett avtal med bestämd hyrestid om ett år.¹⁷⁷ För bostadshyresavtal med en hyrestid om ett år är den kortaste uppsägningstiden tre månader.¹⁷⁸ I ett avtal har det angetts att hyran ska betalas senast den 26:e månaden innan.¹⁷⁹ Hyreslagen är emellertid inte dispositiv på denna punkt utan hyran ska för bostadslägenheter betalas senast den sista vardagen före månadens början.¹⁸⁰

Det är inte ovanligt att i blockhyresavtalet ange att bruksvärde inte ska gälla för bostadshyresgästerna och att de inte ska besittningsskydd, se också ovan. Som utredningen har redogjort för i kapitel 3 är reglerna om skälig hyra, bruksvärdet, tillämpliga mellan blockhyresgästen och den boende. Villkoret är således inte giltigt.

Andra villkor vi funnit är att mellanhandsföretaget har rätt till tillträde till bostaden när hyresgästen inte är hemma. Hyreslagen innehåller emellertid bestämmelser om skyldigheter för hyresvärden, i detta fall blockhyresgästen, att informera hyresgästen i förväg för att få tillträde. Hur lång tid i förväg som hyresvärden måste meddela hyresgästen beror på av vilken anledning som tillträde behövs för. Tiden varierar mellan några dagar och tre månader. Ett

¹⁷⁷ Hyresnämnden i Stockholm i mål: H 12236-22.

¹⁷⁸ 4 § andra stycket hyreslagen.

¹⁷⁹ Hyresnämnden i Stockholm i mål: H 12955-22.

¹⁸⁰ 20 § hyreslagen.

sådant här allmänt medgivande kan inte anses förenligt med god sed på hyresmarknaden.

Ett annat avtal anger att hyresvärden, här en av de större mellanhandsföretagen, har rätt att ”höja hyran under hyrestiden i anledning av förhöjda kostnader för sin egen förhyrning med 3 (tre) månaders varsel”. Enligt 54 hyreslagen ska hyresvärden meddela hyresgästen skriftligen ändrade villkor. Men om hyresgästen inte accepterar de nya villkoren, den nya hyran, är det hyresvärden (blockhyresgästen) som ska ansöka om ändring av hyran till hyresnämnden. Det kan ske tidigast en månad efter meddelandet. Bestämmelsen är inte dispositiv, det vill säga den går inte att avtala bort i led två. Inte heller sådana villkor är därför giltiga.

Villkoren som nämnts i detta avsnitt är alltså inte förenliga med bestämmelser i hyreslagen och inte heller med god sed på hyresmarknaden.

Villkor som avser att binda tredje part

Blockhyresavtalen som rör så kallade företagsbostäder innehåller vanligtvis villkor som riktar sig till den personen som slutligen ska bo i lägenheten. Det kan röra sig om att blockhyresgästen är skyldig att se till att den boende inte får besittningsskydd, att se till att boende har hemförsäkring, att de boende efterföljer rökförbud med mera. En grundläggande juridisk princip är att två parter inte med bindande verkan kan avtala för tredje mans räkning. Villkoren kan ses som en uppmaning för blockhyresgästen att träffa avtal med bostadshyresgästen med visst innehåll.

Exempel på villkor i blockhyresavtal som syftar mot annan part än de som är parter i avtalet följer nedan inklusive kommentarer.

”Hyresgästen förbinder sig vidare att genomföra andrahandsuthyrningarna av Lägenheterna på ett sätt som medför att andrahandshyresgästen inte erhåller besittningsskydd enligt vid var tid gällande svensk lagstiftning.” Som tidigare nämnts får bostadshyresgästerna besittningsskydd gentemot förstahandshyresgästen från dag ett om det finns ett mellanliggande blockhyresavtal. Att det skulle vara någon skillnad om det är flera led emellan framgår inte av förarbetena.

”Parterna ska ingå en separat överenskommelse om avstående från besittningsskydd, att gälla mellan parterna under hela hyresför-

hållandet, senast i samband med undertecknande av detta hyresavtal. Överenskommelsen ska gälla oavsett Hyresvärdens skäl till uppsägning av Hyresavtalet. Lägenheten uthyrs under en begränsad period och Hyresgästen saknar skyddsvärt intresse och behov av att behålla Lägenheten vid en eventuell tvist om förlängning av Hyresavtalet. Hyresgästen är skyldig att tillse att andrahandshyresgäster och eventuella tredjehandshyresgäster/boendepersoner i Lägenheten avstår från sitt direkta besittningsskydd. Andrahandshyresgäster och eventuella tredjehandshyresgäster/boendepersoner ska inte erhålla någon form av besittningsskydd till Lägenheten.” Villkoret finns i ett avtal i ett ärende som godkänts av Hyresnämnden i Västerås. Det finns dock inte några avståendebeslut rörande den aktuella fastigheten.

Blockhyresgästen ska enligt blockhyresavtalet med jämna mellanrum (varannan eller var tredje månad) göra besök i lägenheterna för att se att allt ser bra ut.¹⁸¹

De ovan nämnda villkoren kan inte vara förenliga med god sed, se avsnitt 3.3. Syftena med villkoren kan inte vara andra än att sätta bostadshyresgästerna i ett sämre läge än vad de har enligt hyreslagen. Det bör noteras att hyresnämnderna endast prövar de villkor som sökandena anger att de begär dispens för. Om parterna inte ansökt om dispens för andra villkor, till exempel de som nämns ovan, så prövar hyresnämnderna inte dem.

4.6.8 Särskilda avtal och villkor

I kartlägningsarbetet har fler intressanta avtal och villkor hittats. Nedan finns en redogörelse för dem.

Hyra ut till etablerade försäkringsbolag med mera

Ett bolag, här kallat V AB, var part i 13 avtal som omfattade 57 lägenheter under 2021 där hyresnämnden i Stockholm godkänt vissa avsteg från bostadsreglerna. I två ärenden avslogs ansökan och i ytterligare ett avskrevs ärendet. Bolaget fick avslag i två ärenden under 2020¹⁸² på grund av att deras behov inte ansågs omfattas av blockhyresbestämmelserna. Bolaget förekommer inte i kartläggningen för 2022. För

¹⁸¹ Hyresnämnden i Sundsvall i mål: H 720-22.

¹⁸² Hyresnämnden i Stockholm i mål: 1509-20 respektive 1883-20.

flertalet av avtalen var det angivna behovet att V AB, blockhyresgästen, ska hyra ut till etablerade försäkringsbolag som i sin tur ska hyra ut till kunder vilka har drabbats av skador. I samtliga fall har parterna ansökt om och fått beviljat avstående från besittningsskydd mellan sig. Flera av avtalen har stora fastighetsägare, eller är dotterbolag till sådana, som hyresvärd. Dispenserna har beslutats mellan april och oktober 2020.

Ett beslut rör fem lägenheter i Västerås med samma angivna behov.

Den 26 april 2021 avslag Hyresnämnden i Stockholm en ansökan om dispens för sju lägenheter i Solna med en hyresvärd kopplad till och V AB som hyresgäst. Skälet till avslaget var att det angivna behovet – att hyra ut lägenheterna i sin helhet i hyresgästens uthyrningsverksamhet av bostadslägenheter för boende – inte bedömdes vara tillräckligt klart angivet för att medge dispens från bostadshyresreglerna.¹⁸³ Samma dag meddelades dock två andra beslut med godkänd dispens i vilka V AB var blockhyresgäst och en stor känd fastighetsägare som hyresvärd.¹⁸⁴ Samtliga beslut har fattats utan närvaro av parterna men med närvarande intresseledamöter i samma konstellation.

Avtalen rör ofta tre lägenheter men ett avtal omfattar 19 lägenheter med samma hyresvärd men i olika fastigheter.

De 57 lägenheterna finns framför allt i förorter till Stockholm (totalt 47) men även i Stockholms innerstad (10).

Två av avtalen rör samma fastighet med olika hyresvärdar. Ägare till fastigheten är en bostadsrättsförening med en care of-adress till ett större bolag. Hyresvärd i de bägge blockhyresavtalen är emellertid två olika bolag som har koppling till ett av de större mellanhandsföretagen vi undersökt ovan. Enligt bostadsrättsföreningens stadgar accepteras emellertid inte juridisk person som ägare i föreningen.

V AB har som verksamhetsföremål att bedriva uthyrning av bostäder och fastigheter, omsorg av boende samt därmed förenlig verksamhet. Bolaget är registrerad för F-skatt men inte för moms och har sitt säte i en bostadslägenhet i Bromma. Företaget ingår i en mindre koncern med samma företrädare. V AB har tre anställda och

¹⁸³ Hyresnämnden i Stockholm i mål: 1887-20.

¹⁸⁴ Hyresnämnden i Stockholm i mål: 4294-21 och 1708-21.

moderbolaget har tio anställda. Inget av bolagen har några anmärkningar om skulder.

Enligt branschorganisationen Svensk Försäkring agerar inte försäkringsbolag hyresgäst på så sätt som påstås i ansökningarna om dispens.¹⁸⁵ Vissa försäkringsbolag har egna fastigheter med hyreslägenheter och kan då upplåta evakueringslägenheter till personer som drabbats av skada direkt till den skadedrabbade. Övriga försäkringsbolag hänvisar skadedrabbade till olika företag som erbjuder korttidskontrakt. Det förekommer alltså inte att försäkringsbolag hyr lägenheter och upplåter till skadedrabbade på så sätt som anges i blockhyresavtalen med V AB som part. Vilka företag eller andra som hyr lägenheter av V AB har utredningen inte kunnat få fram. Av vår undersökning av återbetalning av hyra förekommer V AB. Den sökande, det vill säga andrahandshyresgästen vilken var en privatperson som bott i lägenhet hade ett tillsvidareavtal med V AB. Ansökan avskrevs av hyresnämnden eftersom den återkallades men av handlingarna framkommer att förlikningsbud lämnats. Troligen kom parterna således överens om någon form av återbetalning.¹⁸⁶

En sökning i en juridisk databas (Bisnode Infotorg) visar att V AB är part i sammanlagt 22 ärenden som rör dispens för villkor i blockhyresavtal för åren 2018–2020. Under 2018 lämnades dispens i 13 ärenden av Hyresnämnden i Stockholm för lägenheter belägna i förorter till Stockholm. Inga beslut innehöll avslag. Enligt kartläggningen torde V AB ha cirka 500 lägenheter tillgängliga. V AB saknar webbsida.

I avtalen med ett av de största fastighetsbolagen anges att hyresvärden har rätt att debitera för blindutryckningar av brandbil förorsakad av boende samt även kostnader för störningar. Det är ett märkligt villkor om lägenheterna ska hyras ut till försäkringsbolag. V AB förefaller att endast ha ett uthyrningsintresse och de riktar sig vidare mot en obestämd krets av hyresgäster. Det innebär att dylika blockhyresavtal inte längre medges dispens av hyresnämnderna.

¹⁸⁵ Enligt telefonkontakt och e-postkommunikation med jurist hos Svensk Försäkring under februari 2023, Komm2023/00193/Fi 2022:23-15.

¹⁸⁶ Hyresnämnden i Stockholm mål: 10253-21.

Bostadshotellet

Ett blockhyresavtal omfattar 380 lägenheter i vad som uppges vara bostadshotell som tidigare varit äldreboende. I ansökningarna till hyresnämnden anges att blockhyresgästen ska hyra ut till juridiska personer i behov av företagslägenheter och i avtalen finns ett villkor att lägenheterna inte får hyras ut i tredje hand. Eftersom juridiska personer inte kan bo i lägenheterna måste det emellertid bli fråga om att de boende bor i tredje hand. Det framstår som oklart för utredningen varför det finns behov av att tillämpa blockhyresreglerna för dessa lägenheter. Se också avsnitt 4.4.6 vari finns en redogörelse för ett besök på ett sådant boende som tidigare varit äldreboende.

Exemplet med allmänna reklamationsnämnden

En hyresgäst ingick ett avtal om vad hon trodde var en vanlig lägenhet i ett bostadshus. Det visade sig dock att lägenheten fanns i ett hotell. Lägenheten hyrdes ut av en mellanhand och inte av hotellet. Om lägenheten hyrdes ut till mellanhanden på ett blockhyresavtal framgår emellertid inte av handlingarna utredningen tagit del av.

Hyresgästen förde i ärendet hos Allmänna reklamationsnämnden fram att det fanns kackerlackor i den lägenhet hon skulle bo i vilket innebar att hon fick byta lägenhet, tvättstugan var trasig eller möjlig, det var ofta elavbrott och hon hade problem med låset till lägenhetsdörren. Hyresgästen klagade men det ledde inte till några resultat. Hyresgästen hade erlagt handpenning om 12 500 kronor och en bokningsavgift om 2 614 kronor vid sidan om hyran som uppgick till 12 500 kronor per månad. Lägenheten var på 40 kvm. Vare sig motparten, ett av mellanbolagen utredningen undersökt eller hotellbolaget, hörde av sig till nämnden trots påminnelser. Allmänna reklamationsnämnden rekommenderade att mellanhandsbolaget skulle betala 27 614 kronor till hyresgästen.¹⁸⁷ Hyresgästen försökte sedan få dessa medel återbetalda genom att ansöka om återbetalning hos hyresnämnden. Hyresgästen återkallade dock sin ansökan och ärendet skrevs av.¹⁸⁸ Motparten hördes inte av i den processen. Utredningen finner det osannolikt att hyresgästen har fått de 27 614 kronor utbetalda trots beslutet i Allmänna reklamationsnämnden.

¹⁸⁷ Beslut 2022-0547 av den 2022-06-21.

¹⁸⁸ Mål: H 9125-22.

De 80 lägenheterna på telegrafberget i Nacka

Ett ärende som Hyresnämnden i Stockholm avslag i november 2022 rör 80 nyproducerade lägenheter i Nacka kommun.¹⁸⁹ Enligt ansökan skulle bostadslägenheterna hyras ut till kvinnor och barn i våldsutsatta relationer. Efter det att ärendet skickats in till nämnden inkom hyresvärden med ändrade besked att blockhyresgästen redan hyrde ut lägenheterna i strid med användningsändamålet. Blockhyresgästen hyrde enligt hyresvärden ut lägenheterna via Blocket och Renthia till en vid krets av personer och alltså inte till utsatta kvinnor och barn. Parterna önskade ändå få avtalet prövat. Hyresnämnden avslag ansökan eftersom uthyrningarna skulle ske till en obestämd krets. Upplåtelseerna skulle även ske i flera led vilket innebär att besittningsskyddet urholkas för de boende. Hyresnämnden hänvisade till Svea hovrätts avgöranden från mars 2022.¹⁹⁰

En sökning på den aktuella fastigheten ger träff på ytterligare två mellanhandsföretag. Enligt uppgifter i media ska hyresvärden ha sagt upp blockhyresavtalet med de 80 lägenheterna.¹⁹¹

Ett exempel på uthyrningen i flera led

Den 21 februari 2021 fattade Hyresnämnden i Göteborg två separata beslut rörande samma fastighet och samma antal lägenheter (5) men med olika parter.¹⁹² Fastighetsägaren använder ett förvaltningsbolag och detta bolag ansöker om dispens för villkor med syfte att hyra ut lägenheterna i tredje hand. Hyran för de fem lägenheterna är i avtalet 410 746 kronor per år med 1,5 procent årlig uppräknings. Villkoren godkänns men det framgår inte om hyresnämnden prövat behovet av att använda formen blockhyra. Samma dag fattar hyresnämnden beslut om att godkänna villkor i ett avtal på samma adress om samma antal lägenheter där blockhyresgästen i det första avtalet som hyresvärd ansöker om dispens att hyra ut lägenheterna till en blockhyresgäst med det angivna syftet ”enligt hyresgästens nuvarande affärsidé”. Hyran i detta led uppgår enligt avtalet till 619 500 kronor per

¹⁸⁹ Mål: H 11669-22.

¹⁹⁰ ÖH 9178-21, ÖH 10481-21 och ÖH 14080-21.

¹⁹¹ Hem och Hyra (2023). *Välgörenhetsorganisation försökte bluffa till sig 80 lägenheter - avslöjades av värden*. Välgörenhetsorganisation försökte bluffa till sig 80 lägenheter – avslöjades av värden - Hem & Hyra (hemhyra.se) (Hämtat den 25 april 2023).

¹⁹² 7005-21 och 7089-21.

år med en årlig höjning om 2 procent. Inte heller i detta beslut framgår om behovet av att använda blockhyresreglerna prövats. Det kan noteras att hyresgästen i det första blockhyresavtalet får 208 754 kronor för sin administration med en blockhyresgäst. Vad den slutliga konsumenten får betala framgår emellertid inte.

Det kan noteras att det inte är ovanligt med uthyrning i flera led på detta vis. Exemplet är tydligt på så sätt att den hyra som bostadshyresgästen kommer att betala är hög. En bruksvärdesprovning av hyran skulle inte landa på de högre summorna.

Ett annat exempel från Stockholmsområdet är när över hundra hyresgäster som bodde i tredje hand blev uppsagda eftersom deras hyresvärd, ett mellanhandsföretag som hyrde i andra hand, i sin tur blev uppsagd.¹⁹³ Det hade varit stökigt i fastigheten och polisen hade varit där flera gånger och gjort tillslag. Fastighetsägaren och första-handshyresgästen, det är oklart om det fanns ett blockhyresavtal mellan dessa, i vart fall fanns inget som erhållit dispens från en hyresnämnd, menade att andrahandshyresgästen upplåtit lägenheterna i strid med ändamålet i hyresavtalet. Troligen har samtliga bostadshyresgäster erlagt deposition till andrahandshyresgästen. Om någon fått deposition åter är oklart.

Den boendes besittningsskydd blir urholkat när det är fler mellanhänder emellan vilket Svea hovrätt i sina beslut från mars 2022 ansett ej förenligt med bestämmelserna.

Några särskilda uppmärksammade villkor – första ledet

I ett blockhyresavtal framgår att hyrestiden är bestämd och omfattar tre år med tre års förlängning vid utebliven uppsägning. Uppsägningstiden är nio månader. Det är vanliga villkor i blockhyresavtal. Av de särskilda bestämmelserna i samma avtal framgår att parterna under hyrestiden är bundna av de avtalade villkoren och att uppsägningsrätten enligt 5 § hyreslagen inte gäller. Att hyrestiden är bestämd med en längre uppsägningstid skyddar bostadshyresgästen i slutändan eftersom parterna inte kan säga upp avtalet under hyrestiden om de inte är överens om det. I detta avtal framgår det dock några rader längre ned att blockhyresgästen kan säga upp lägenheter under avtalstiden om

¹⁹³ Fastighetsvärlden (2022). *Svenska Nyttobostäder i "block-skandal"*. Svenska Nyttobostäder i "block-skandal" | Fastighetsvärlden (fastighetsvarlden.se). (Hämtad 2022-09-30).

”denne så önskar” samt även öka antalet lägenheter om lediga finns eller kommer att finnas. Uppsägningstiden är här fyra månader. Detta villkor har parterna inte sökt dispens för. Avtalsparterna har således skrivit in möjligheten till uppsägning igen, till nackdel för bostads- hyresgästen. Dispens har godkänts för sex lägenheter men tillägg eller borttag av lägenheter kräver ny dispensansökan eftersom det innebär en förändring av avtalet.¹⁹⁴

4.6.9 Sammanfattning av hyresnämndernas praxis avseende blockhyra

Lagstiftaren menade att det skulle verka avhållande på missbruk när det krävdes dispens från en hyresnämnd. När avtalet löper är det parterna som ansvarar för det och ingenting hindrar dem egentligen från att ändra avtalet så länge de är överens om det. Någon uppföljning av att parterna följer det som dispens söktes för åligger inte någon myndighet att göra. Av kartläggningen framgår att det är ovanligt att tillhandahålla personalbostäder via blockhyresavtal däremot har det förekommit uthyrning via mellanhandsföretag som tillhandahåller så kallade företagsbostäder.

En del villkor i avtalen i det undersökta materialet kan inte anses vara förenliga med god sed på hyresbostadsmarknaden. Det rör sig framför allt om villkor som syftar till att begränsa de boendes rättigheter. Sådana villkor är till exempel att skriva att bostadshyresgästerna inte ska ha besittningsskydd, att bruksvärdesprincipen inte gäller i led två, rätt för blockhyresgästen att gå in i lägenheten när hyresgästen inte är hemma utan att ange skäl med flera. Sådana villkor är vanliga i blockhyresavtal med så kallade företagslägenheter. Vissa avtal har vidare villkor som står i strid med hyreslagen som felaktiga uppsägningstider och indexreglerad hyra för avtal med korta hyrestider.

Det har också kommit fram att det inte är ovanligt med upplåtelser i flera led. Företagen vars behov blockhyresavtalen avser att täcka enligt ansökningarna är sällan part i ett hyresavtal. Blockhyresgästerna önskar ofta att ändamålet med avtalet ska vara så brett som möjligt för att inte riskera att stå med tomma lägenheter vilket inne-

¹⁹⁴ Hyresnämnden i Malmö mål: 2244-21, 2021-12-07.

bär att vilka företag de avser att hyra ut till sällan anges.¹⁹⁵ Det är emellertid inte förenligt med reglerna och dispens ges inte längre för behov som anses bestå av ett rent uthyrningsintresse. Det finns dock inget som hindrar parter att ingå blockhyresavtal utan dispens från en hyresnämnd. Så länge parterna följer reglerna för bostadshyra sker inget felaktigt. Efter Högsta domstolens avgörande i Lägenheten på Sibyllegatan gäller att om det endast finns ett rent uthyrningsintresse mellan hyresvärden och blockhyresgästen och avtalet innebär att bostadshyresgästens rättigheter om besittningsskydd och skälig hyra kringgås är det fråga om ett bulvanförhållande. Bostadshyresgästen anses då ha ett avtal direkt med hyresvärden, ett förstahandskontrakt. Blockhyresgästen riskerar också att få återbetala den höga hyran som tagits ut till andrahandshyresgästen. Upplägget med företagsbostäder godtas således inte längre. Hur partsförhållandet mellan hyresvärden och blockhyresgästen ska regleras återstår dock att se.¹⁹⁶

Av kartläggningen framgår även att majoriteten blockhyresavtal som erhållit dispens under den undersökta perioden avser sådan verksamhet som reglerna är avsedda för. Sådana avtal påverkas inte av Högsta domstolens avgörande och inte heller av Svea hovrätts praxis från mars i fjol.

4.7 Konsekvenser av blockuthyrning

De generella konsekvenserna av andrahandsuthyrning som beskrivs i avsnitt 4.4 gäller även till viss del för blockuthyrning. Blockuthyrning för dock med sig vissa särskilda konsekvenser för hyresbostadsmarknaden, bostädernas närområden och för hyresgästerna eftersom de ofta rör flera lägenheter i en och samma byggnad.

Att tillämpa blockhyresreglerna kan vidare vara ett ändamålsenligt sätt för offentlig och privat sektor att få tillgång till bostäder. Blockuthyrning som sker i linje med lagstiftarens intention uppfattar utredningen som oproblematisk. Utredningen kan dock konstatera att det förekommer att blockuthyrningsreglerna inte har använts så som lagstiftaren avsett.

¹⁹⁵ I ett ärende återopade exempelvis mellanhandsföretaget sekretess beträffande vilka företag eller personer de hyr ut till, Svea hovrätt i mål H 3124-22.

¹⁹⁶ Se den rättsliga analysen i Bilaga 3, s. 19 f.

Sedan Svea hovrätts avgöranden från mars 2022 har det numer klargjorts att om syftet med blockhyresavtalet är att blockhyresgästen ska hyra ut till en obestämd krets och denne endast har ett uthyrningsintresse medges inte längre dispens av hyresnämnderna.¹⁹⁷ Till detta kommer Högsta domstolens avgörande i Lägenheten på Sibyllegatan som har gett andrahandshyresgäster ett förstärkt skydd mot kringgåenden av hyreslagens skyddsregler.

4.7.1 Blockuthyrning kan tillgodose behov på bostadsmarknaden

Det finns omständigheter där blockuthyrning tillgodoser ett behov på bostadsmarknaden. Det gäller exempelvis när kommuner hyr ut lägenheter till äldre eller andra personer med särskilda behov av vård eller omsorg och uthyrning till studenter eller till kooperativa hyresrättsföreningar. I de fall det finns ett seriöst behov erbjuder bestämmelser om blockuthyrning vissa möjligheter att avtala bort hyreslagens tvingande regler om bostadshyra och ger parterna möjlighet att komma överens om särskilda villkor, samtidigt som andrahandshyresgästens rättsställning inte försämras.

Ett exempel där blockhyresreglerna kan fylla ett syfte är delningsbostäder för särskilda grupper. Det finns sådana för unga personer och andra som riktar sig till personer i hemlöshet eller som står långt från bostadsmarknaden.

Blockuthyrning kan också vara ett sätt att underlätta för företag att hitta bostäder till anställda. Det gäller framför allt på orter där bostadsbristen utgör ett hinder för företags möjligheter att rekrytera personal. Tillgång till en bostad kan vara det som gör det möjligt för företag att anställa kompetent personal. Som en konsekvens av detta kan företagen behöva träda in och lösa bostadssituationen åt dem som de behöver rekrytera. I en undersökning bland 135 av Stockholmsregionens största företag som Novus genomförde på uppdrag av Stockholms handelskammare 2022 uppgav 30 procent av företagen att de går in och hjälper de rekryterade personerna med bostad. Enligt personalcheferna finns det störst behov av hyrda bostäder.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Se dock 4.6.6 ovan där det framgår att dispens trots det givits i vissa fall efter mars 2022.

¹⁹⁸ Stockholms Handelskammare (2022). *Bostadsmarknaden lägger krokben för företagets rekryteringar*.

Även om företag generellt sett inte vill gå in som part i hyresavtal eftersom det innebär ökad administration, kostnader och ansvar upplever flera företag att de måste hjälpa de anställda att finna en bostad. Sett ur arbetsgivarens och den anställdes perspektiv framstår upplägget att hyra en bostad via ett mellanhandsföretag med arbetsgivaren som antingen part i hyresavtalet eller där arbetsgivaren ställer säkerhet för att ge uthyraren trygghet som ett smidigt alternativ. Det innebär en lösning för att attrahera arbetskraft som eventuellt skulle tacka nej till jobberbjudanden på grund av svårigheten att hitta en bostad. Dessutom finns lägenheterna ofta i attraktiva lägen.

En farhåga som lyfts i bland annat utredningens direktiv är huruvida detta upplägg kan leda till inlåsnings effekter på arbetsmarknaden. Enligt uppgifter från ett urval av mellanhandsföretag som utredningen har varit i kontakt med förekommer det att personer, som hyr så kallade företagslägenheter hör av sig till mellanhandsföretagen när de byter arbetsgivare, varpå nya hyresavtal upprättas mellan mellanhandsföretaget och den nya arbetsgivaren. Även om det kan vara så att arbetsgivaren inte är hyresgäst, utan att avtalet är skrivet direkt med den anställde, är det troligen säkerheten för avtalet som förändras. I dessa fall leder alltså inte uthyrning via mellanhandsföretag till inlåsnings effekter på arbetsmarknaden. I andra fall, då hyresavtalen är kopplade till anställningen, innebär det att arbetstagaren inte kan byta arbete utan att bli av med sin bostad. Men eftersom det i regel rör sig om korta hyreskontrakt uppfattar inte utredningen att detta skulle vara ett så omfattande problem att det riskerar att leda till minskad rörlighet på arbetsmarknaden. Problemet är snarare att hyreskontrakten mellan mellanhandsföretaget och arbetstagaren, den boende, innehåller villkor som inte är förenliga med reglerna i hyreslagen.

Utredningen har uppfattat att uthyrning via mellanhandsföretag på blockhyresavtal också framstår som attraktivt utifrån fastighetsägares perspektiv. Blockuthyrning har inneburit en möjlighet för fastighetsägare och mellanhandsföretag att komma överens om villkor som normalt sett inte är tillåtna i bostadshyresavtal. Det har bland annat lett till att fastighetsägare har kunnat ta ut höga hyror. Fastighetsägarna behöver inte heller själva ta hand om uthyrningsprocesserna, utan överlåter detta till mellanhandsföretagen. Vissa fastighetsägare upplever även att gällande regler kring korttidsavtal är problematiska eftersom det inte är möjligt att få ett avstående från

besittningsskydd godkänt av hyresnämnden med skäl att bostaden ska upplåtas under en kortare tid på grund av arbete.

4.7.2 Blockhyra används i vissa fall för att kringgå gällande regler

Samtidigt som blockuthyrning i många fall används på det sätt som lagstiftaren avsett kan utredningen konstatera att blockhyra i vissa fall används för att kringgå gällande regler. När uthyrning genom blockhyresavtal sker på sådana sätt riskerar det att leda till negativa konsekvenser för hyresbostadsmarknaden i allmänhet och för hyresgäster i synnerhet.

Uthyrning via mellanhandsföretag sker inte alltid i linje med angivet ändamål

Som beskrivits i avsnitt 4.5 är mellanhandsföretagen i regel varken hyresförmedlare eller bedriver renodlad hotellverksamhet. I de fall det finns ett blockhyresavtal ska det finnas ett seriöst behov, till exempel en arbetsgivares behov av personalbostäder. Det finns dock ingen aktör som bedriver tillsyn kopplat till blockhyresavtal. Det innebär att det inte går att fastställa om uthyrningen sker i enlighet med de angivna ändamålen under hyrestiden. Inget hindrar heller att parterna i ett avtal ändrar ändamålet om de är överens om det.

Utredningen har funnit exempel med bostäder, som enligt blockhyresavtalet ska utgöra "företagsbostäder", har funnits tillgängliga för privatpersoner att hyra via olika digitala förmedlingsplattformar. Ett skäl till detta kan vara att lägenheterna periodvis är svåra att hyra ut och att mellanhandsföretagen därmed försökt hitta andra sätt att hyra ut lägenheterna. Vidare anger mellanhandsföretagen att de ibland hyr ut direkt till privatpersoner. Utredningen har som tidigare nämnts också funnit att det sker vid undersökningen av ärenden hos hyresnämnderna som rör återbetalning av för hög hyra. Relocationsföretagen har också bekräftat att företagen vanligtvis endast står som hyresgäst i förhållande till mellanhänderna under en kortare inledande period. Bostadsförmedlingen i Stockholm har uppgett till utredningen att de under pandemin fått propåer från mellanhandsföretag som önskat få hjälp med förmedling av andrahandskontrakt.

Bostadsförmedlingen förmedlar dock endast förstahandskontrakt samt korttidskontrakt och har inte heller kunnat acceptera mellanhandsföretagens krav på hyresgästerna. Kartläggningen av blockhyresärenden i avsnitt 4.6 visar på ytterligare exempel där uthyrningen inte skett i linje med angivet ändamål. Det går därmed inte att utesluta att andra personer än de som inledningsvis varit blockhyresavtalets syfte bor i lägenheterna som är uthyrda på blockhyresavtal.

Uthyrning via mellanhänder kan ske utan dispens från hyresnämnden

Mycket tyder också på att det förekommer uthyrning med ett mellanhandsföretag som part i ett blockuthyrningsavtal utan dispens från hyresnämnd. Det är svårt att bedöma hur omfattande det är. Det kan förvisso också röra sig om uthyrning med en lägenhet per avtal. Före Svea hovrätts avgöranden i mars 2022 så accepterades vitt angivna ändamål, exempelvis blockhyresgästens eget uthyrningsintresse. Flera sådana avtal som fått dispens är troligen fortfarande aktuella.

När det saknas dispens från en hyresnämnd är blockhyresgästen i samma sits som en vanlig bostadshyresgäst. Det innebär att blockhyresgästen kan göra samtliga rättigheter gällande; till exempel kräva bruksvärdesprövning, inte ansvara för underhåll eller säga upp avtalet på tre månader utan att ange skäl. Det är således hyresvärden som tar den största risken när dispens saknas. Om parterna anser att avtalet är förmånligt för dem och följer villkoren i det är det inte viktigt om dispens erhållits eller inte. Det kan noteras att det inte är olagligt att följa villkoren i ett sådant avtal. Huruvida det är etiskt eller om det kan anses vara förenligt med god sed på hyresbostadsmarknaden är en annan fråga. Hyresnämndernas beslut om dispens är i vart fall inte att jämföras med någon tillsyn över blockhyresavtalen. Det finns inte heller någon myndighet som ansvarar för att kontrollera hyresavtalens innehåll eller hur de används. Andrahandshyresgästens ställning skiljer sig troligen dock inte åt om blockhyresavtalet har fått dispens eller inte. Parterna i ett blockhyresavtal kan alltid komma överens om att det ska upphöra i förtid oavsett om villkoren i det erhållit dispens från hyresnämnden eller inte. Andrahandshyresgästers ställning är svagare än förstahandshyresgästers.

Risk för att hyresgästernas rättigheter urholkas

Det finns skyddsregler för andrahandshyresgäster i blockhyresavtal, exempelvis har de besittningsskydd och rätt att få sin hyra prövad av hyresnämnden. Utredningen bedömer dock mot bakgrund av kartläggningen samt rapporter och tillgänglig information att blockhyresreglerna har kommit att missbrukas. Vissa oseriösa aktörer förefaller ha skapat bolag endast i syfte att hyra ut lägenheter i andra hand för att sedan likvidera bolagen när krav ställs på dem. Kartläggningen visar dels att det finns exempel på villkor i blockhyresavtalen som syftar till att begränsa de boendes rättigheter, dels att hyrorna i lägenheter som hyrs ut av mellanhandsföretag är höga. De höga hyrorna riskerar i sin tur att leda till ökad trångboddhet med de problem som följer av det, då flera personer bosätter sig i lägenheterna för att kunna ha råd med hyran. Om hyresnämndernas prövning verkligen leder till att andrahandshyresgästernas intressen skyddas på så sätt som lagstiftaren avsett har också ifrågasatts.¹⁹⁹

Det förekommer även blockkuthyrningar i flera led, vilket leder till att de som i slutändan bor i lägenheterna som hyrs i andra hand via mellanhandsföretag i många fall upplever att de saknar rättigheter. Som tidigare nämnts kan parterna också komma överens om att hyresavtalet ska upphöra i förtid. Detta innebär att hyresgästerna i blockhyresavtal har en försvagad rättsställning. Särskilda företag som åtar sig att för andra företags räkning blockhyra lägenheter av fastighetsägare samt oseriösa former av lägenhetshotell med undermåliga bostadslägenheter var risker som förutsågs redan 2001 vid en genomgång av regelsystemet.²⁰⁰ Blockhyresreglerna, det vill säga möjligheterna att göra avsteg från bostadshyresreglerna, gäller som utredningen lyft flera gånger endast mellan hyresvärd och blockhyresgäst och inte i förhållande till andra- eller för den delen tredjehandshyresgäster.

Sammantaget urholkas andrahandshyresgästernas rättigheter i många fall där grundupplåtelsen är blockhyra. Det gäller dock inte vid alla former av blockhyra. Utredningens iakttagelser i detta sammanhang rör huvudsakligen blockkuthyrning via mellanhandsföretag som hyr ut så kallade företagsbostäder.

¹⁹⁹ Skogsberg, S., vänbok till Hans Eklund, Red. Enkvist, Lerwall och Scheults Iustus Förlag AB Uppsala 2002, *Blockhyresregler och bulvanregler vid utbyrning av bostadslägenheter i hotellliknande verksamheter*.

²⁰⁰ Ljungkvist, T. (2001).

4.7.3 Blockuthyrning kan påverka hyresbostadsmarknaden och bostäders närområden

När hyreslägenheter hyrs ut via mellanhandsföretag som i sin tur hyr ut lägenheterna till företag i behov av bostäder till sina anställda innebär det att lägenheterna undandras från den reguljära bostadsmarknaden. Som nämnts tidigare går det inte att med säkerhet fastställa hur många lägenheter det rör sig om. Kartläggningen visar att det är vanligare i storstadsområdena och framför allt i Stockholmsområdet. Det finns också exempel på nybyggda fastigheter som hyrs ut via mellanhandsföretag i stället för att hyras ut på den reguljära hyresbostadsmarknaden. Utredningen har vidare funnit att det finns flera mellanhandsföretag som hyr ut direkt till privatpersoner.

Utöver ovan nämnda konsekvenser för hyresgäster kan blockuthyrning även påverka bostädernas närområden. Precis som vid annan andrahandsuthyrning kan grannarna påverkas negativt och känna osäkerhet över vem eller vilka som rör sig i fastigheten. När lägenheter hyrs ut systematiskt i andrahand på korttids- men även på långtidskontrakt till olika personer via mellanhandsföretag kan detta problem bli desto mer märkbart. Tidigare studier har rapporterat om försämrad boendemiljö i fastigheter med många korttidskontrakt, med otrygghet, störningar och nedskräpning som följd.²⁰¹ Det har också i vissa fall förekommit grov brottslighet. Detta är mest påtagligt på vissa orter där det råder bostadsbrist. Även om det finns behov av lägenheter för personer som ska arbeta i Sverige under en kortare tid, personer med resurser att ta tillvara sina rättigheter och betala höga hyror visar utredningens undersökningar att andrahandshyresgäster i blockhyresavtal ofta är personer som inte har sådana resurser.

Det finns också farhågor att korttidsuthyrningar i förlängningen kan få vidare konsekvenser på hyresbostadsmarknaden. Det är exempelvis fallet i Visby där fler bostäder tenderar att hyras ut i kommersiellt syfte och därmed riskerar att påverka stadsmiljön negativt. På sikt kan det exempelvis leda till att det inte finns någon som tar långsiktigt ansvar för de byggnader och den boendemiljö som finns i staden. Dessutom minskar kommunens skatteintäkter. Utredare på region Gotland menar att när bostäder omvandlas från ett vardagligt

²⁰¹ Hyresgästföreningen (2021). samt Bengtsson, F. och Heco, A. (2022). *Hotellifiering. Kortfristig andrahandsuthyrning av bostadslägenheter*. KTH, Skolan för arkitektur och samhällsbyggnad (ABE), Fastigheter och byggande.

nyttjande till tillfälliga besök påverkar det hur man ser på fastigheterna. När det sker i stor skala påverkar det ett socialt mönster och stadens funktion som både vardagsstad och besöksmål för turister, så kallade immateriella värden.²⁰²

En angränsande fråga som diskuterats i forskning och nyhetsartiklar är huruvida korttidsupplåtelser av bostäder medför så pass stor omgivningspåverkan att det kan anses medföra att användningen av en bostad väsentligen ändrats enligt PBL.²⁰³ Som diskuterats tidigare är dock praxis som finns att tillgå på området knapp och långt ifrån uttömmande, men det går att uttolka att en övre gräns för korttidsupplåtelse som sker kontinuerligt uppemot tre månader per år utgör en sådan ändring av en byggnads användning som enligt PBL medför krav på bygglov. Vid en sådan bedömning spelar flera faktorer roll, exempelvis vilka störningar som förekommer, omfattningen av verksamheten och om verksamheten är tillfällig eller periodvis återkommande. Även om dessa diskussioner primärt har rört effekterna av att privatpersoner upplåter sina lägenheter för korttidsuthyrning menar utredningen att resonemangen är relevanta även när det gäller uthyrning via mellanhandsföretag.

4.7.4 Blockuthyrning via mellanhandsföretag i framtiden?

Det har således funnits ekonomiska incitament för både fastighetsägare och mellanhandsföretag att använda sig av blockhyresreglerna. Genom att tillämpa dem har fastighetsägare kunnat ta ut höga hyror. Utredningen har visat att mellanhandsföretagen i sin tur kringgått hyresreglerna och hyrt ut lägenheter till högre hyror och därmed också kunnat göra vinst i egenskap av mellanhand, i strid med reglerna. Med detta upplägg har bostadshyresgästen inte heller fått förstahandskontrakt och inte besittningsskydd för lägenheten denne bor i. Ofta har också avsikten varit just det.

Samtidigt noterar utredningen att rättsläget nyligen ändrats vilket sannolikt kommer påverka, och redan påverkar, aktörerna på denna marknad. Svea hovrätt har under 2022 uttalat att om blockhyresgästens enda behov av lägenheterna är uthyrningsverksamhet och att det leder till flera led i uthyrningen som urholkar besittningsskyddet

²⁰² Bengtsson, F. och Heco, A. (2022).

²⁰³ Ahlinder, E. (2021).

för den som faktiskt bor i lägenheten föreligger inga förutsättningar att godkänna blockhyresavtalsvillkoren.²⁰⁴ Det är denna typ av företeelser som utredningen observerat i kartläggningen. Parterna i ett sådant avtal kan dock välja att fortsätta med uthyrningsupplägget via ett mellanhandsföretag utan att söka dispens hos hyresnämnden. Men aktörerna påverkas även av Högsta domstolens avgörande i målet ”lägenheten på Sibyllegatan”. Å ena sidan anses inte avgörandet ha någon mer generell inverkan på möjligheten att ingå och använda sig av blockhyresavtal eftersom det är en laglig form av andrahandsupplåtelse. Varken intressegemenskap eller kringgående enligt 7 kap. 31 § JB kan anses föreligga om blockhyresavtalen används i enlighet med regleringen i hyreslagen. Å andra sidan faller den form av affärsmodeller som går ut på att ett företag har som affärsverksamhet att agera mellanhand och upplåta lägenheter i andra hand till andra personer eller företag som inte har koppling till blockhyresgästen inom den definition av intressegemenskap och kringgående som Högsta domstolen uppställer. Om sådana rättsförhållanden utnyttjas för att undvika att blockhyresgästen får ett direkt avtalsförhållande med fastighetsägaren och därigenom undviker eller försvagar den egentlige nyttjarens besittningsskydd är det ett bulvanförhållande som träffas av regeln. Avgörandet har därmed förstärkt andrahandshyresgästens skydd och begränsar möjligheterna till dylika affärsupplägg. Det återstår dock en del frågor som inte besvaras i Högsta domstolens avgörande och som det råder osäkerhet om. Finns det fler omständigheter som kan leda till att bulvanreglerna är tillämpliga är en sådan obesvarad fråga. Vad händer med de inblandade parterna om bulvanreglerna är tillämplig är en annan. Har andrahandshyresgästen ett avtal med fastighetsägaren och ett annat med förstahandshyresgästen och vem ska den boende betala hyra till? Vilken hyra ska utgå är ytterligare en fråga som inte besvaras i målet. Vem kan säga upp hyresavtalet med andrahandshyresgästen som nu blivit förstahandshyresgäst är också en fråga som något tydligt svar ännu inte finns på.

När bestämmelserna om blockhyra infördes i hyreslagen fanns fortfarande flera företag som själva stod som blockhyresgäst för att säkerställa bostäder till den egna personalen; det vill säga personalbostäder. Sedan början av 2000-talet har dock utvecklingen i allt

²⁰⁴ Om även företagsbostäder ska omfattas av blockhyresreglerna krävs lagändring, se Svea hovrätts avgörande i mål: ÖH 10481-21, vari domstolen för fram detta.

högre grad gått mot att detta behov hanteras av så kallade mellanhandsföretag under benämningen ”företagsbostäder”. Det finns ett legitimt behov av bostäder för att möta de behov som uppstår när företag rekryterar kompetens från till exempel utlandet. Samtidigt bör lagstiftningen och dess tillämpning stävja att modellen med så kallade företagsbostäder används för att kringgå hyresrättsliga regler. Blockhyresreglerna har inte syftat till att användas för detta ändamål och utredningen menar att lagstiftaren bör överväga att hitta en mer lämplig form för att lösa de behov av bostäder för kortare tid som näringslivet efterfrågar.

5 Information om hyresbostäder

Det finns inte något nationellt register som innehåller information om hyresbostäder. Vissa uppgifter om hyresbostäder finns tillgängliga i olika offentliga register, hos fastighetsägarna själva och hos bransch- och intresseorganisationer till viss del. Kapitlet inleds med en redogörelse för de register som utredningen bedömt relevanta och som innehåller uppgifter som rör hyresbostäder och enskilda. Här ingår en redogörelse för pågående eller avslutade regeringsuppdrag, utredningar och tillgänglig statistik. Sist i kapitlet beskrivs några andra länders register som utredningen bedömt relevanta.

Sverige har en lång tradition av att hålla register över uppgifter. Det gäller särskilt uppgifter om fastigheter och personer. Våra nationella register anses ha hög kvalitet vilket gör att vår fastighetsmarknad är attraktiv.¹

5.1 Befintlig registerinformation om hyresbostäder

Det finns flera olika register med uppgifter om fastigheter, adresser och personer som statliga och kommunala myndigheter ansvarar för enligt lag. De har i regel hög kvalitet och många företag har stor nytta av dem. Flera myndigheter är beroende av innehållet i registren för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter. Även privatpersoner har användning av registren. Såväl fysiska som juridiska personer påverkas av innehållet i dem.

Det saknas emellertid sammanhållen information om hyresbostäder, fastighetsägare och förstahandshyresgäster. Det går att få fram en del information om hyresbostäder via befintliga register och genom analyser och bearbetning av uppgifter i register men det är

¹ Se till exempel Boverket (2018). *Förutsättningar för en förbättrad hyresstatistik*, rapport 2018:30, s. 43.

inte fråga om enhetlig information och kvaliteten på uppgifterna varierar betydligt.

De register som utredningen bedömt vara mest relevanta för uppdraget redogörs för nedan.

5.1.1 Fastighetsregistret

Fastighetsregistret är Sveriges offentliga register över hur marken i landet är indelad och vem som äger vad. Fastighetsregistret regleras i lagen (2000:224) om fastighetsregister och förordningen (2000:308) om fastighetsregister. Ansvaret för fastighetsregistret och den nationella försörjningen med information ur registret ligger på Lantmäteriet som också är personuppgiftsansvarig. Registret är avgiftsfinansierat.

Innehållet i fastighetsregistret

Registret är uppdelat i en allmän del, en inskrivningsdel, en adressdel, en byggnadsdel och en taxeringsdel. Vilka uppgifter som ska och får registreras i de olika delarna framgår av förordningen om fastighetsregister.

I registrets allmänna del ska vissa rättigheter som hör till fastigheter och samfälligheter redovisas. Enligt 22 § förordningen om fastighetsregister redovisas servitut, ledningsrätt och vissa nyttjanderätter som tillkommit enligt bland annat plan- och bygglagen (2010:900) och expropriationslagen (1972:719). Arrenderätt och hyresrätt redovisas dock inte.

Behörig att föra in uppgifter i fastighetsregistrets allmänna del är Lantmäteriet och de kommunala lantmäterimyndigheterna.² Uppgifter i inskrivningsdelen är normalt bara inskrivningsmyndighet behörig att föra in.³ Inskrivningsmyndigheten är en del av Lantmäteriet. Kommunen som fastigheten ligger i och Lantmäteriet har behörighet att föra in uppgifter i adressdelen och byggnadsdelen.⁴ Lantmäteriet har också behörighet att föra in uppgifter i taxeringsuppgiftsdelen och rörande tilläggsinformation.⁵ Därutöver för flera andra myndigheter uppgifter till registret: de kommunala lantmäterimyndigheterna, Riksantikvarie-

² 4 § LFR genom hänvisning till 19 kap. 6 § fastighetsbildningslagen (1979:988).

³ 4 § LFR, hänvisning till 19 kap. 3 § jordabalken.

⁴ 59 och 63 §§ förordningen om fastighetsregister.

⁵ 65–70 §§ förordningen om fastighetsregister.

ämbetet, länsstyrelserna, Riksarkivet, Bergsstaten, Trafikverket, Skogsstyrelsen och Skatteverket.⁶

Fastighetsregistrets ändamål och åtkomst till uppgifter

Registrets grundläggande syfte är att ge offentlighet åt information om fastigheter.⁷ Fastighetsregistret utgör en stor tillgång i samhället och den information som finns i registret används inom allt från fastighetsmarknaden till den offentliga förvaltningen. Användningen av personuppgifter i registret har dock begränsats i lagen om fastighetsregister med hänsyn till enskildas personliga integritet och de krav som uppställs i dataskyddslagstiftningen.⁸

När det gäller personuppgifter i fastighetsregistret får de endast behandlas för de preciserade ändamål som anges i 2 §. I bestämmelsen anges att i fråga om personuppgifter ska fastighetsregistret ha till ändamål att tillhandahålla uppgifter för följande ändamål:

1. verksamhet för vilken staten eller en kommun ansvarar enligt lag eller annan författning och
 - a) som avser sådan egendom som registreras i fastighetsregistret,
 - b) som för att kunna utföras förutsätter tillgång till fastighetsanknuten information, eller
 - c) som avser fullgörande av underrättelseskyldighet,
2. omsättning av sådan egendom som registreras i fastighetsregistret,
3. kreditgivning, försäkringsgivning eller annan allmän eller enskild verksamhet där fastighetsanknuten information utgör underlag för prövningar eller beslut,
4. fastighetsförvaltning, byggande eller någon annan liknande åtgärd,
5. aktualisering, komplettering eller kontroll av fastighetsanknuten information som finns i kund- eller medlemsregister eller liknande register,

⁶ 19 kap. fastighetsbildningslag (1970:988) och 19 kap. jordabalken.

⁷ 1 § lagen om fastighetsregister.

⁸ Prop. 1999/2000:39. *Registrering av fastighetsrättsliga förhållanden*, s. 74 och 135.

6. uttag av urval av personuppgifter för direkt marknadsföring, dock med den begränsning som följer av artikel 21.2 och 21.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), eller
7. fullgörande av informationsansvar eller samarbete enligt lagen (2010:1767) om geografisk miljöinformation, om en personuppgift utgörs av en fastighets registerbeteckning eller adress.

Tillgång till uppgifter i fastighetsregistret får ske genom direktåtkomst.⁹ Med direktåtkomst menas att någon, i regel utpekad myndighet men ibland även privatpersoner, på egen hand kan söka efter information. Den som har direktåtkomst kan inte påverka innehållet i uppgiftssamlingen.¹⁰ Det finns dock vissa begränsningar när det gäller direktåtkomst till personuppgifter i fastighetsregistret. Direktåtkomst till personuppgifter får endast ske för sådana ändamål som anges i 2 § 1–4 lagen om fastighetsregister. Det innebär att direktåtkomst inte kan ges för uppdatering av medlemsregister och liknande samt inte heller för direktmarknadsföring. Det är inte möjligt att använda namn, personnummer eller del av personnummer som sökbegrepp. Vidare får det endast medges för sökningar på en fastighet, tomträtt, samfällighet eller byggnad i taget. Om det finns särskilda skäl, får dock Lantmäteriet i enskilda fall medge att sökningar sker på fler än en fastighet, tomträtt, samfällighet eller byggnad samtidigt.¹¹

Det finns också begränsningar vad gäller tillåtna behandlingar vid urval och bearbetningar av personuppgifter som Lantmäteriet kan göra för någon annans räkning.¹² Urval och bearbetningar innebär att någon eller några parametrar används för att få fram en begränsad mängd information ur en större mängd information.¹³ Uppgifter om in-teckning och personnummer får endast lämnas ut i särskilda fall.¹⁴ Om urvalet eller bearbetningen avser utlämnande av uppgifter om

⁹ 7 § lagen om fastighetsregister.

¹⁰ Prop. 1999/200:39, s. 140.

¹¹ 7 § lagen om fastighetsregister.

¹² 8 och 9 §§ lagen om fastighetsregister.

¹³ Prop. 1999/2000:39, s. 142.

¹⁴ 8 § lagen om fastighetsregister.

personnummer får åtgärden endast vidtas vid aktualisering, komplettering eller kontroll av fastighetsanknuten information som finns i kund- eller medlemsregister eller liknande register. Undantag från denna begränsning får medges av Lantmäteriet om det finns särskilda skäl.¹⁵

För övriga former av utlämnande för automatiserad behandling finns begränsningar för in-teckningar och personnummer. In-teckningar får inte lämnas ut på upptagning för automatiserad behandling. Personnummer får endast lämnas ut för sådan upptagning vid aktualisering, komplettering eller kontroll av fastighetsanknuten information som finns i kund- eller medlemsregister eller liknande register. Om Lantmäteriet finner att det föreligger särskilda skäl kan undantag göras från de uppställda förbuden.¹⁶

5.1.2 Lägenhetsregistret

Lägenhetsregistret är ett nationellt register över alla bostadslägenheter. Registret finns hos Lantmäteriet och regleras i lagen (2006:378) om lägenhetsregister och förordningen (2007:108) om lägenhetsregister. Lantmäteriet är också personuppgiftsansvarig för registret.¹⁷

Lägenhetsregistrets innehåll

De uppgifter som lägenhetsregistret innehåller är uppdelade på bostadslägenhet, entré, byggnad och fastighet.¹⁸ Med bostadslägenhet avses en lägenhet som är avsedd att helt eller till en inte oväsentlig del användas som bostad.¹⁹ Det är samma definition som används i hyreslagen, i bostadsrättslagen samt i lagen om kooperativ hyresrätt.²⁰ Det innebär också att fritidsbostäder ingår i registret. Där- emot ingår inte lägenheter som inte anses vara avsedda för boende, som kriminalvårdsanstalt, militärförläggning, hotell och LVM-hem²¹ och liknande. När det gäller bostadslägenheter innehåller registret

¹⁵ 8 § lagen om fastighetsregister.

¹⁶ 10 § lagen om fastighetsregister.

¹⁷ 4 § lagen om lägenhetsregister.

¹⁸ 6 § lagen om lägenhetsregister.

¹⁹ 3 § lagen om lägenhetsregister.

²⁰ 1 § tredje stycket hyreslagen, 1 kap. 6 § bostadsrättslagen (1991:614) och 2 § lagen om kooperativ hyresrätt (2002:93).

²¹ Förkortning för lagen om vård av missbrukare.

uppgifter om lägenhetsnummer, antal rum, kökstyp, bostadsarea och lägenhetskategori. För byggnad ska uppgifter om byggnadskategori och typ av taxeringsenhet²² uppges. För fastighet ska också fastighetsbeteckningen och fastighetsägarens juridiska form anges. Lägenhetsregistret innehåller dock varken namn, personnummer eller några andra uppgifter om de som bor i lägenheterna.

Förordningen (2007:108) om lägenhetsregister innehåller förtydliganden om vilka uppgifter som ska finnas i registret. Där anges att lägenhetskategori i form av antingen bostadslägenhet eller specialbostad ska anges. Lägenhetskategorin specialbostad delas upp i specialbostad för äldre eller funktionshindrade, studentbostad eller övrig specialbostad. Lägenhetsregistret saknar dock uppgift om upplåtelseform, det vill säga om det är en hyresrätt eller bostadsrätt. Det saknas också uppgifter i registret om vem som bor i lägenheterna.

Inför införandet av registret genomfördes en testverksamhet i två områden, Högalids församling i Stockholm och i Gävle. Under denna försöksperiod som pågick från 1996 fram till 2001, prövades att samla in ett flertal uppgifter, bland annat om byggnaders värmesystem och förekomst av hiss. Även uppgifter om upplåtelseform och ägarkategori registrerades under försöksperioden. Uppgifter om värmesystem finns numer i ett register över energideklarationer som Boverket ansvarar för. Att hantera uppgifter om hiss bedömdes som alltför resurskrävande. Även andra uppgifter som samlats in under försöksverksamheten ansågs antingen vara svåra att samla in eller vara obehövliga, till exempel upplåtelseform.²³

Lantmäteriet får, efter samråd med Statistiska centralbyrån, meddela närmare föreskrifter om innehållet i lägenhetsregistret.

Uppgifterna i lägenhetsregistret hämtas både från fastighetsregistret och fastighetsägaren.²⁴ Fastighetsägaren är skyldig att lämna uppgifter till kommunen för alla förändringar som påverkar uppgifterna i lägenhetsregistret. Det är kommunen som sedan i sin tur sköter ajourhållningen av dessa uppgifter i lägenhetsregistret. Kommunerna ska löpande registrera inkomna uppgifter. Lantmäteriet har behörighet att föra in samtliga uppgifter.

²² En taxeringsenhet är i regel en fastighet, 4 kap. 1 § fastighetstaxeringslagen.

²³ Prop. 2004/05:171. *En ny lag om lägenhetsregister*, s. 38.

²⁴ 8 § lagen om lägenhetsregister.

Lägenhetsregistrets ändamål och åtkomst till uppgifterna

Syftet med lägenhetsregistret är att göra registerbaserade folk- och bostadsräkningar och hålla statistik på området.²⁵ De ändamål som registret får användas för är:

1. folkbokföring,
2. framställning av statistik,
3. forskning samt
4. planering, uppföljning och utvärdering av bostadsbestånd och byggande.²⁶

Ändamålsbestämmelsen är uttömmande, vilket betyder att den så kallade finalitetsprincipen inte gäller. Finalitetsprincipen återfinns i artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen och innebär att personuppgifter får behandlas även för andra ändamål, så länge behandlingen inte är oförenlig med de ursprungliga ändamålen.

Kommunen har direktåtkomst för uppgifter om bostadslägenheter i kommunen. Skatteverket har enligt förordningen också direktåtkomst till registret. Därtill har Skatteverket, SCB, kommunen där fastigheten finns och fastighetsägaren möjlighet att få ut uppgifter ur registret på medium för automatiserad behandling enligt förordningen.²⁷ Med detta menas att utlämnandet av uppgifter får ske i elektronisk form på ett sådant sätt att mottagaren kan bearbeta informationen, till exempel via USB-minne, e-post eller filöverföring från ett it-system till ett annat.

Lägenhetsregistret innehåller alltså inte några direkta personuppgifter om fysiska personer. Fysiska personer kommer dock att kunna kopplas till registret om uppgifter samkörs med andra register, till exempel fastighetsregistret och folkbokföringsdatabasen. Eftersom lägenhetsregistret innehåller uppgifter om samtliga bostadslägenheter och ska vara rikstäckande ansåg lagstiftaren att möjligheterna att behandla uppgifter i det skulle begränsas. I lagen infördes därför en bestämmelse om att Lantmäteriet, kommunerna och andra som har direktåtkomst till registret får samköra uppgifter i registret med uppgifter om namn och personnummer från Skatteverket endast om

²⁵ Prop. 2004/05:171, s. 15.

²⁶ 5 § lagen om lägenhetsregister.

²⁷ 7 § förordningen om lägenhetsregister.

regeringen har meddelat föreskrifter om det.²⁸ Några sådana föreskrifter har inte meddelats. Det finns möjligheter att ta ut avgifter från användarna av registret om föreskrifter tas fram om det. Det saknas sådana föreskrifter.

Kvalitetsbrister

Det saknas uttryckliga bestämmelser om kontroll- och tillsynsansvar i lagen och förordningen om lägenhetsregister. Lägenhetsregistret har missbrukats på olika sätt.²⁹ Det har varit fastighetsägare som angivit till kommunen att deras byggnad har flera lägenheter än i verkligheten. Fastighetsägaren har sedan låtit personer folkbokföra sig på en bostadslägenhet – som inte existerar – i syfte att använda den för att byta till sig en bostadslägenhet med hyresrätt. Högst troligt har upplägget inneburit såväl köp som försäljning av den hyresrätt som bytet lett till. Vidare kan en sådan lägenhet som endast finns på papperet men inte i verkligheten användas för att personer ska kunna få bidrag de egentligen inte har rätt till, till exempel genom en skensparation. Det förekommer även att fastighetsägare skapar lägenheter i utrymmen som inte är avsedda att bo i och hyr ut dem.³⁰

Det finns också ett visst bortfall av lägenheter i lägenhetsregistret. En anledning är att Lantmäteriet inte lyckades få in uppgifter från samtliga fastighetsägare när lägenhetsregistret skapades. En annan anledning kan vara brister i ajourföringen av registret hos kommunerna. SCB har bedömt att bortfallet uppgår till cirka 1,6 procent eller 83 000 lägenheter.³¹

²⁸ 19 § lagen om lägenhetsregister.

²⁹ Se t.ex. Roos, U., *Det nationella lägenhetsregistret – ett verktyg för lagstridiga handlingar?* Bostad och lokal som medel i kriminell verksamhet, red. Björkdahl, E. P., Lustus Förlag AB, Uppsala 2022 och Nacka kommun (2017). *Granskning avseende oegentligheter inom kommunen och dess lägenhetsregister*, Granskning utförd av Ernst & Young.

³⁰ Miljöförvaltningen Malmö kommun (2022). *Samordnad tillsyn inom tryggare Malmö 2021 och Hem och hyra (2022). Miljardären hyr ut olagliga bostäder i industrilokaler och skrubbar*. Miljardären hyr ut olagliga bostäder i industrilokaler och skrubbar - Hem & Hyra (hemhyra.se) (Hämtad 2022-12-07).

³¹ SCB (2023). *Statistikens framställning – Bostadsbestånd*, Statistikens framställning version 1 2023-04-19 s. 4.

5.1.3 Folkbokföringen

I folkbokföringsdatabasen finns uppgifter om alla som är svenska medborgare, har permanent uppehållstillstånd eller är EU-medborgare som kan utnyttja sin uppehållsrätt. Med folkbokföring avses fastställande av en persons bosättning samt registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden.³²

Det statliga person- och adressregistret (SPAR) har skapats i syfte att tillgodose samhällets behov av registeruppgifter. Uppgifterna i registret får behandlas för att dels aktualisera, komplettera personuppgifter, dels för att göra urval av namn och adress för direktreklam, opinionsbildning eller samhällsinformation eller annan därmed jämförlig verksamhet.³³ Skatteverket är personuppgiftsansvarig för SPAR.³⁴

Vilka uppgifter finns i folkbokföringen

De uppgifter som får behandlas i folkbokföringen och som är relevanta för utredningen är person- eller samordningsnummer, namn, adress, folkbokföringsfastighet, lägenhetsnummer, folkbokföringsort, distrikt och folkbokföring under särskild rubrik.³⁵ SPAR innehåller uppgifter om personer som är eller har varit folkbokförda i landet och personer som har tilldelats personnummer.³⁶ I SPAR finns uppgifterna person- eller samordningsnummer, namn, adress, folkbokföringsort, distrikt och folkbokföring, dock ej folkbokföringsfastighet och lägenhetsnummer. Uppgifterna i SPAR hämtas från folkbokföringsdatabasen och från beskattningsdatabasen.³⁷

En person ska vara folkbokförd på den fastighet och i den kommun där han eller hon anses som bosatt.³⁸ En person anses vara bosatt på den fastighet där han eller hon regelmässigt tillbringar eller, när byte av bostad har skett, kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila.³⁹ En person ska anses regelmässigt tillbringa sin

³² 1 § folkbokföringslagen (1991:481) och lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsdatabas.

³³ 3 § lag (1998:527) om det statliga personadressregistret.

³⁴ 2 § förordning (1998:1234) om det statliga personadressregistret.

³⁵ 1 kap. 4 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

³⁶ 4 § lag (1998:527) om det statliga personadressregistret.

³⁷ 5 § lag om det statliga personadressregistret.

³⁸ 6 § folkbokföringslagen.

³⁹ 7 § folkbokföringslagen.

dygnsvila på en fastighet där han eller hon under sin normala livsföring tillbringar dygnsvilan minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med en annan förläggning i tiden. Den kommun där en person är folkbokförd är hans eller hennes folkbokföringsort. En person som folkbokförs på en fastighet som innehåller flera bostadslägenheter ska folkbokföras på lägenhet.⁴⁰ Med bostadslägenhet avses lägenhet som är registrerad i lägenhetsregistret.

Vem som är kontraktsinnehavare/förstahandshyresgäst på en lägenhet framgår inte av folkbokföringen eller av SPAR.

Registrering av uppgifter och åtkomst

Det åligger enskilda att anmäla sin flytt till ny adress i folkbokföringen inom en vecka efter en flytt.⁴¹ Särregler finns för personer som flyttat till Sverige från ett annat land.⁴² Skatteverket kan också förelägga en person som borde ha gjort en anmälan att antingen skriftligt eller muntligt lämna de uppgifter som behövs.⁴³

Enskilda som önskar ta del av uppgifter i folkbokföringen ska göra det genom SPAR-registret.⁴⁴ Även myndigheter kan ta del av folkbokföringsuppgifter genom SPAR men de ska i första hand använda Skatteverkets folkbokföringsdatabas.⁴⁵ Uppgifterna lämnas i elektronisk form. Hur enskilda får söka efter uppgifter i SPAR är reglerat i särskild ordning.⁴⁶

Sanktionsmöjligheter och brott

Skatteverket kan förelägga en person att lämna uppgifter för kontroll av en persons folkbokföringsuppgifter.⁴⁷ Vidare kan Skatteverket förelägga en fastighetsägare eller innehavare av en bostadslägenhet, som upplåter en bostad åt någon annan, att uppge vem som bor där och om personen bor där med fastighetsägarens eller innehavarens god-

⁴⁰ 6 § andra stycket folkbokföringslagen.

⁴¹ 25 § folkbokföringslagen.

⁴² Anmälan ska göras inom en vecka efter det att han eller hon vistats i Sverige i tre månader och sedan personlig inställelse hos Skatteverket för identitetskontroll, 26 § och 26 a § folkbokföringslagen.

⁴³ 31 § folkbokföringslagen.

⁴⁴ 6 § lag om det statliga personadressregistret.

⁴⁵ Lag om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

⁴⁶ 5–9 §§ förordningen om det statliga personadressregistret.

⁴⁷ 31 § folkbokföringslagen.

kännande, det vill säga lovligt.⁴⁸ Skatteverket kan därutöver göra kontrollbesök om det anses behövas. Ett kontrollbesök kan göras där personen uppgett sig vara bosatt eller på annan plats om det finns anledning att anta att personen är bosatt på annan plats. Då får Skatteverket begära att samtliga som befinner sig på fastigheten eller lägenheten lämna uppgift om sin identitet.⁴⁹

Myndigheter som upptäcker felaktigheter i folkbokföringen är skyldiga att underrätta Skatteverket om det.⁵⁰ I september 2022 lanserade Skatteverket en ny e-baserad tjänst som gör det enklare för fastighetsägare att anmäla felaktigheter i folkbokföringen.

Sedan den 1 juli 2018 kan den som lämnar oriktig uppgift till grund för beslut dömas för folkbokföringsbrott.⁵¹ Brottet kan ge böter eller fängelse i högst sex månader. Detsamma gäller den som inte fullgör sin anmälningsskyldighet. Är brottet med hänsyn till att brottsligheten utövats systematiskt eller i större omfattning eller annars att anse som grovt, döms för grovt folkbokföringsbrott till fängelse i högst två år. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar. I motiven till den nya bestämmelsen konstaterades att folkbokföringsdatabasen har en central funktion för flera myndigheter i den dagliga ärendehantering och att databasen därför bör ha ett starkt skydd. Det är enligt lagstiftaren viktigt att kunna ingripa mot gärningar som innebär att någon aktivt och med uppsåt lämnar oriktiga uppgifter i folkbokföringen.⁵²

Felaktigheter i folkbokföringen

Skatteverket gör sedan 2019 regelbundet en analys av felaktigheter i folkbokföringen, vilket benämns folkbokföringsfelet. Analysen omfattar enbart personer som är eller borde vara folkbokförda i Sverige och bygger på siffror från SCB.⁵³ Det innebär att personer som vistas i landet utan att ha rätt till det inte ingår och inte heller personer med samordningsnummer som vistas i landet tillfälligt. Analysen omfattar inte heller fel i till exempel namn eller relationer. I sin årsredo-

⁴⁸ 32 § folkbokföringslagen.

⁴⁹ 32 a § folkbokföringslagen.

⁵⁰ 32 c § folkbokföringslagen.

⁵¹ 42 § folkbokföringslagen.

⁵² Prop. 2017/18:145. *Ökat skydd för hotade och förföljda personer samt några åtgärder för att öka kvaliteten i folkbokföringen*, s. 116 och 117.

⁵³ För metoden se Skatteverket (2020). *Skatteverkets modell för uppskattning av folkbokföringsfelet: modellspecifikation i årsredovisningen 2019*.

visning för 2021 redovisade Skatteverket en uppskattning av folkbokföringsfelets storlek från 2014 till 2019.⁵⁴ Där uppskattas det totala folkbokföringsfelet till 214 300 personer eller 2,1 procent av Sveriges befolkning år 2019. Felet har ökat med 0,2 procentenheter sedan föregående mätning. Den vanligaste feltypen är felaktig adress och det bedöms uppgå till cirka 123 900 personer. Antalet personer som inte borde vara folkbokförda men ändå är det uppskattas till cirka 73 400 år 2019. Den minst vanliga feltypen är personer som inte är folkbokförda fast de borde vara det, cirka 17 000 personer år 2019. Denna grupp har dock ökat väsentligt sedan förra mätningen.

Förändringar under 2023

Utredningen om folkbokföring och samordningsnummer presenterade i juni 2021 åtgärder för att minska fel i folkbokföringen.⁵⁵ Riksdagen har därefter fattat tre beslut på området.⁵⁶ Genom lagändringarna får Skatteverket bland annat sedan den 1 september 2023 behandla personuppgifter för att göra dataanalyser och urval för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga uppgifter i folkbokföringsdatabasen. Skatteverket ska kunna koncentrera sin kontroll mot områden med hög risk för fel och fusk och där bästa möjliga effekt kan uppnås med givna insatser.

5.1.4 Annan information om uppgifter som rör hyresbostäder

Stockholms bostadsförmedling har information på sin webb om kötid för olika lägenheter kopplat till en adress men inte lägenhetsnummer. Där finns också uppgift om hyran. Uppgiften om hyra kommer från fastighetsägaren. Stockholms bostadsförmedling täcker in Stockholm kommuns allmännyttiga bostadsföretag och många av de privata fastighetsägarna som finns i hela Stockholms län. Uppgifter om kötid är en bra indikator om läget på hyresbostadsmarknaden eftersom det går att skatta efterfrågan på bostäder i olika områden. Statistiken som

⁵⁴ Skatteverket (2022). *Årsredovisning för Skatteverket 2021*, s. 69, 77–79.

⁵⁵ SOU 2021:57. *Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer*.

⁵⁶ Skatteutskottets betänkande 2021/22: SkU28 *Stärkt kontroll och kvalitet i folkbokföringen*, 2022/23: SkU4 *Stärkt system för samordningsnummer* och 2022/23: SkU8 *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*.

bostadsförmedlingen genererar används som underlag inför beslut om samhällsplanering men även konsumenter anses ha god nytta av den.

Organisationen Hyresgästföreningen saknar en nationell hyresdatabas. Organisationen är uppdelad i nio regioner som har varsin hyresdatabas. Uppgifterna där rör hyreslägenheter med privata och allmännyttiga hyresvärdar. Uppgifterna samlas in när årets förhandlingar avslutats. De allmännyttiga bostadsföretagen rapporterar ofta in de nya hyrorna digitalt via sina egna system. De privata bostadsföretagen rapporterar in på olika vis, ibland digitalt, ibland genom att lämna in förhandlingsprotokoll eller listor på papper. Vissa orter använder systematisk hyressättning och då använder Hyresgästföreningen ett annat system som kallas Poängen. Av det systemet är det möjligt att få fram hur olika bruksvärdesfaktorer påverkat hyran för en lägenhet. Uppgifterna är inte tillgängliga för allmänheten.

Organisationen Fastighetsägarna är uppdelad på fyra regioner som har varsitt eget it-system med uppgifter om hyror för de fastigheter som respektive region är ombud för. Någon samlad statistikdatabas finns således inte. Uppgifterna är inte tillgängliga för allmänheten.

Bransch- och intresseorganisationen Sveriges Allmännytta AB är inte uppdelad i regioner. Organisationen har statistik över antal lägenheter, total bostadsyta, hyra i procent, ändring av hyran per kvadratmeter, ny hyra, ändringsdatum och hyra för 3 rum och kök. Uppgifterna samlas in via enkäter från medlemsföretagen. Statistiken redovisas per medlemsföretag. Sveriges Allmännytta AB tillhandahåller också sedan 2005 förhandlingsstatistik till sina medlemmar. Den visar hyresnivåer, hyresändringar, vilka yrkanden parterna haft i förhandlingar och olika jämförelser. Statistiken presenteras i form av kartor och ger därmed en överblick kommunvis, länsvis och för riket. Den visas i procent och i kronor/kvm. Sveriges Allmännytta AB har dock inte något register med uppgifter. Vissa uppgifter offentliggörs i årliga rapporter medan andra inte är tillgängliga för allmänheten.

Därutöver finns några webbplatser med sökbar information om lediga hyreslägenheter och annan information om hyresbostäder som till exempel Boplattssverige och en som Hyresgästföreningen ansvarar för, ”hurvibor”. Den senare tillgängliggör en del uppgifter sammanhållet om hyresbostäder och riktar sig till konsumenter. Informationen på den senare kommer bland annat från SCB:s hyresstatistik.

Under hösten 2020 överlämnade Fastighetsägarna Sverige, Hyresgästföreningen Riks och Sveriges Allmännyttan en gemensam skrivelse till Boverket med uppmaning om att verka för en lösning för offentlig hyresstatistik. Enligt parterna som skrivit under är det viktigt att synliggöra hur prisbildningen går till och även skapa förtroende för den. I skrivelsen anges att det är önskvärt att konsumenter kan få tillgång till samma information om priser och prisutveckling på hyrda bostäder som för andra bostadsformer. Skrivelsen har överlämnats till regeringen.

5.1.5 Utredningar och förslag

Det finns ett flertal tidigare och pågående utredningar och myndighetsuppdrag som angränsar till utredningens frågeställningar.

Förslag om hur lägenhetsregistret kan utvecklas

Regeringen gav den 3 december 2016 ett uppdrag till Lantmäteriet att utreda vilka ytterligare ändamål, utöver de som anges i lagen och förordningen om lägenhetsregister, som lägenhetsregistret bör kunna användas till.⁵⁷

Lantmäteriet föreslog i sin rapport att ändamålsbestämmelsen skulle ändras till att omfatta följande ändamål:

1. verksamhet för vilken staten eller en kommun ansvarar enligt lag eller annan författning eller för tillhandahållande av tjänster som har samband med sådan verksamhet,
2. omsättning av bostäder,
3. kreditgivning, försäkringsgivning eller annan liknande verksamhet,
4. fastighetsförvaltning, byggande eller annan liknande åtgärd,
5. postverksamhet, distribution eller annan liknande verksamhet, och
6. uttag av urval av personuppgifter för direkt marknadsföring.⁵⁸

⁵⁷ Regeringsbeslut 2016-11-03. *Uppdrag om nya användningsområden för lägenhetsregistret*. Fi2016/03951/SFÖ (delvis).

⁵⁸ Lantmäteriet (2021). *Nya användningsområden för lägenhetsregistret*, Version 2, DNR LM2021/000871.

Förslaget utvidgar alltså ändamålen betydligt mot nu gällande ändamål. Trots att uppgifterna i fastighetsregistret innehåller fler personuppgifter är ändamålen i det registret betydligt vidare angivna än för lägenhetsregistret påpekar Lantmäteriet i rapporten. Det gäller även för personuppgifter som kan vara av integritetskänslig natur.

I rapporten beskriver Lantmäteriet att även om möjligheterna för enskilda att få ut uppgifter ur lägenhetsregistret är begränsade så får de många frågor från såväl enskilda som företag. Vidare förs fram att många avstår från att ansöka om att få ut uppgifter på grund av den snäva regleringen. Det är ändå relativt vanligt att information begärs ut från registret med stöd av offentlighetsprincipen. Eftersom lagen om lägenhetsregister begränsar möjligheterna att lämna ut uppgifter ur registret elektroniskt sker utlämnandet då i pappersform. Under 2016 inleddes 82 sådana ärenden enligt rapporten. Ett sådant ärende kan innebära en utskrift på över 100 000 sidor, cirka 40 kartonger skrivarpapper. Lantmäteriet uppskattade att de använde 60 persondagar för att hantera uttag från lägenhetsregistret enligt offentlighetsprincipen perioden juni–december 2016. Arbetsinsatsen har sedan dess inte minskat utan ligger på ungefär samma nivå. När uppgifterna lämnats ut kan dessa sedan sammanställas i nya register med stöd av utgivningsbevis⁵⁹ och tillhandahållas allmänheten utanför Lantmäteriets kontroll och i strid med ändamålsbestämmelserna i lagen om lägenhetsregister. Lantmäteriet bedömer att deras förslag innebär att lägenhetsregisterlagen går från att likna en reglering för ett statistikregister till en generell registerförfattning.

Utredningen om fri hyressättning vid nyproduktion föreslog att lägenhetsregistret skulle utökas med fler uppgifter. Enligt förslaget skulle uppgift om hyra, vilka nyttigheter som ingår i hyran och när hyresförhållandet inleddes ingå i registret. Förslaget omfattade dock endast nyproducerade bostadslägenheter.⁶⁰ Enligt utredningens förslag skulle fastighetsägaren lämna dessa uppgifter till Skatteverket senast en månad efter uthyrning av lägenheten och därefter en gång per år. Utredningen föreslog också en ändrad ändamålsbestämmelse i lägenhetsregistret.⁶¹ Skatteverket skulle enligt förslaget, löpande tillhandahålla dessa uppgifter till Lantmäteriet. Skatteverket före-

⁵⁹ En periodisk skrift (minst fyra nr/år med bestämd titel) måste ha ett utgivningsbevis enligt 5 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen. Beviset visar vem som ansvarar för innehållet i skriften.

⁶⁰ De lägenheter som omfattades av utredningens förslag om lag om fri hyressättning vid nyproduktion.

⁶¹ SOU 2021:50. *Fri hyressättning vid nyproduktion*, avsnitt 12.

slogs alltså inte ha behörighet att föra in, ändra eller ta bort uppgifter i lägenhetsregistret. Ändamålen folkbokföring, forskning och planering, uppföljning och utvärdering av bostadsbestånd och byggande föreslogs utgå. De nya ändamålen som föreslogs var 1) verksamhet för vilken staten eller en kommun ansvarar enligt lag eller annan författning eller för tillhandahållande av tjänster som har samband med sådan verksamhet, 2) fastighetsförvaltning, byggande eller annan liknande åtgärd, 3) framställning av statistik och 4) uttag av urval av personuppgifter för direkt marknadsföring. Förslaget har inte remissbehandlats men överlämnades till Bostadsrättsregisterutredningen att beakta. Utredningen lämnade dock inget förslag baserat på betänkandet *Fri hyressättning vid nyproduktion*.⁶² De skäl som fördes fram var i huvudsak att förslaget omfattade hyresrätter och att bostadsrätter har få beröringspunkter med dem.

I promemorian *Utökad informationsutbyte*⁶³ föreslås att Migrationsverket ska få ta del av uppgifter ur lägenhetsregistret. Migrationsverket har behov av att kunna kontrollera att uppgifter som asylsökande lämnat om lägenheten de bor i stämmer så att ersättningen till dem är korrekt. Därför ska myndigheten enligt förslaget läggas till de myndigheter som får ha direktåtkomst till lägenhetsregistret. Migrationsverket föreslås även läggas till i uppräknningen av myndigheter och andra som får ta del av uppgifter ur lägenhetsregistret på medium för automatisk behandling. Migrationsverket ska således enligt förslaget få elektronisk åtkomst till lägenhetsregistret med ändamålet kontroll av lämnade uppgifter. Lagen föreslås också ändras så att det framgår att uppgifter i lägenhetsregistret får behandlas för sådan verksamhet som staten eller en kommun ansvarar för, det vill säga på samma sätt som både Lantmäteriet och Utredningen om en fri hyressättning föreslagit. Förslaget har remitterats.

Utredningen om ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister

Utredningen om ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister, har tillsatts i syfte att stärka säkerhetsskyddet för registret och skapa en modern reglering för effektiv informationsförsörjning som bättre till-

⁶² SOU 2022:39. *Ett register för alla bostadsrätter* s. 272.

⁶³ Ds. 2022:13. *Utökad informationsutbyte*, har remitterats.

godoser samhällets behov av fastighetsinformation.⁶⁴ Utredningen ska bland annat bedöma vilka uppgifter som bör registreras och om det är tillräckligt att vissa uppgifter tillhandahålls genom Lantmäteriets digitala tjänster utan att de tas in i registret.

Utredningen har fått förlängd utredningstid och ska överlämna sina förslag senast den 24 januari 2024.⁶⁵

Utredningen om Dataskydd och kontroll hos Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten

Utredningen om Dataskydd och kontroll hos Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten har i uppdrag att se över myndigheternas registerförfattningar i syfte att skapa ändamålsenliga regler som är anpassade efter dagens behov.⁶⁶ I uppdraget ingår att överväga om det är möjligt att minska detaljeringsgraden i författningarna. Vidare ska utredningen överväga vilka förutsättningar myndigheterna har att använda dataanalyser och urval för att höja effektiviteten i kontrollverksamheterna. Utredningen ska föreslå regler som är teknikneutrala men de ska också ge myndigheterna möjlighet att utveckla och anpassa arbetet med analyser och urval efter samhällsutvecklingen.

Utredningen har fått förlängt och ska enligt tilläggsdirektiv överlämna sina förslag senast den 30 november 2023.⁶⁷

Förslaget om ett bostadsrättsregister

Den första juli 2022 överlämnade Bostadsrättsregisterutredningen sina förslag.⁶⁸ Utredningen bedömde att det finns ett behov av ett offentligt register som omfattar landets samtliga bostadsrätter och föreslår att ett sådant register inrättas som Lantmäteriet ska ansvara för. Syftet med registret ska dels vara att förbättra hanteringen av pantsättning avseende bostadsrätter, dels förbättra tillgången till information om bostadsrätter. Ändamålen med registret föreslås vara

⁶⁴ Dir. 2022:94. *Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister.*

⁶⁵ Dir. 2023:100. *Tilläggsdirektiv till Fastighetsregisterlagsutredningen (Ju 2022:09).*

⁶⁶ Dir. 2021:104. *En modern dataskyddsreglering för Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten och förbättrade förutsättningar för en effektiv kontrollverksamhet.*

⁶⁷ Dir. 2023:24. *Tilläggsdirektiv till Utredningen om dataskydd och kontroll hos Skatteverket, Tullverket och Kronofogden.*

⁶⁸ SOU 2022:39. *Ett register för alla bostadsrätter.*

att personuppgifter i registret får behandlas om det är nödvändigt för:

1. verksamhet som staten eller en kommun ansvarar för enligt lag eller annan författning,
2. omsättning av bostadsrätter,
3. kreditgivning, försäkringsgivning eller annan allmän eller enskild verksamhet där information om bostadsrätter utgör underlag för prövningar eller beslut,
4. förvaltning av bostadsrätter och fastigheter, byggande eller någon annan liknande åtgärd, och
5. uttag av urval av personuppgifter för direkt marknadsföring, dock med viss begränsning.

Vidare föreslås personuppgifter få behandlas för andra ändamål under förutsättning att behandlingen inte är oförenlig med det som anges i punkterna 1–5.

Registret föreslås innehålla uppgifter om bostadsrätten, bostadsrättsföreningen, bostadsrättsinnehavaren, pantsättning och anteckning. Registret ska vara fristående men kopplas till lägenhetsregistret beträffande viss information som behövs för identifikation av bostadsrättsföreningen, dess innehav av fastigheter eller tomrätter samt den berörda bostadsrätten. Utredningen föreslår därför vissa ändringar i lagen om lägenhetsregister.

Utredningen föreslår att den föreslagna lagen och förordningen om ett bostadsrättsregister ska träda i kraft den 1 juli 2024.

Betänkandet har remissbehandlats. Samtliga remissinstanser tillstyrker att ett bostadsrättsregister ska inrättas. Flera remissinstanser har synpunkter på utformningen av registret och vissa har därtill synpunkter på omfattningen av det.⁶⁹ Lantmäteriet påpekar bland annat på att genomförandetiden är för snäv.

⁶⁹ IMY, organisationen Bostadsrätterna, Fastighetsägarna Sverige, DIGG, Polismyndigheten, Skatteverket tillhör de som har synpunkter på utformningen.

Lantmäteriets uppdrag om hur myndigheten kan förebygga och motverka brottslighet kopplat till fastigheter

Lantmäteriet fick i augusti 2022 i uppdrag av regeringen att utreda förutsättningarna, och föreslå åtgärder, för att förebygga och motverka brottslighet som kopplas till fastigheter, exempelvis brott mot borgenärer, lagfartskapningar, penningtvätt och organiserad brottslighet.⁷⁰

I rapporten beskriver Lantmäteriet olika områden som behöver utredas närmare och lämnar förslag på utvecklingsinsatser som kan bidra till brottsbekämpning på olika sätt.⁷¹ I rapporten lyfts också behovet av att ändra lägenhetsregistret bland annat så att uppgifter kan användas för fler ändamål och av fler myndigheter.

Myndighetssammanslutningen eSam om registerförfattningar

eSam bildades som en frivillig fortsättning på E-delegationen 2015. Sammanslutningen består av 37 statliga myndigheter, bland annat Polisen, Skatteverket, Boverket, SCB och Lantmäteriet. eSam tar fram stöd och vägledningar med syftet att öka den digitala samverkan inom offentlig förvaltning.

I en promemoria från juni 2022 för eSam fram att de registerförfattningar som finns är föråldrade, att rättsområdet är svårt att överblicka och att den översyn som skett i och med ikraftträdandet av EU:s dataskyddsförordning enbart ledde till smärre justeringar av författningarna.⁷² Här förs också fram att det är vanligt att regleringarna är begränsande utan att de medför större skydd för enskildas integritet. Ska regeringens mål för digitaliseringen av den offentliga förvaltningen kunna uppnås måste det enligt promemorian bli enklare för myndigheter att behandla personuppgifter. Promemorian innehåller förslag till moderniserade registerförfattningar. eSam menar att deras förslag både stödjer digitaliseringen och bibehåller integritetsskyddet för enskildas personuppgifter. Eftersom vissa myndigheter behandlar mer känsliga personuppgifter kan det dock finnas behov av en större detaljeringsgrad än vad som föreslås. Utgångspunkten bör enligt eSam

⁷⁰ Regeringsbeslut 2022-08-25. *Uppdrag om förebyggande och motverkande av brottslighet som kan hänföras till fastigheter*. Fi2022/02443.

⁷¹ Lantmäteriet (2023). *Uppdrag om förebyggande och motverkande av brottslighet som kan hänföras till fastigheter*. LM 2022/044003.

⁷² eSam (2022). *En modern registerförfattning*, ES2022-06.

vara att registerförfattningar ska vara enkla och att lagar och förordningar ska innehålla breda formuleringar. Ska en författning vara mer specifik bör det särskilt motiveras och inte tvärtom.

eSam förespråkar att ändamålsbestämmelser bör formuleras så att myndigheten får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna utföra sina uppgifter enligt lag eller förordning. Registerförfattningar ska som huvudregel inte reglera finalitetsprincipen anser eSam. Innebörden av den principen är att personuppgifter som har samlats in för ett ändamål senare får användas för ett annat ändamål så länge det är förenligt med det ursprungliga ändamålet. eSam menar att principen följer av artikel 5.1 b) EU:s dataskyddsförordning som är direkt tillämplig i Sverige. I promemorian förs fram att det endast är när principen *inte* ska gälla som det ska regleras. Vidarebehandling av känsliga personuppgifter behöver enligt eSam inte regleras.

Vidare rekommenderar eSam att registerförfattningar som huvudregel inte ska innehålla några bestämmelser om vilka personuppgifter som får behandlas. Om det finns särskilda skäl föreslår eSam att det ska regleras att vissa särskilt känsliga personuppgifter inte får behandlas eller behandlas på visst sätt alternativt att registret minst ska innehålla vissa personuppgifter. Behövs en uppräknning av uppgifter bör den avse kategorier av uppgifter och ske på föreskriftsnivå. En tydlig skillnad bör göras mellan uppgifter som ingår i registret från uppgifter som är nödvändiga att behandla för att myndigheten ska kunna utföra sina skyldigheter.

Bestämmelser om utlämnande av uppgifter från register bör vidare vara teknikneutrala och därmed inte ställa några krav på formen för utlämnande. Direktåtkomst till ett register ska enligt eSam endast regleras om sådan åtkomst behöver begränsas. Myndigheten ska avgöra formen för utlämnande. Sekretessbrytande bestämmelser bör inte regleras i registerförfattningar. De bör i stället finnas i offentlighets- och sekretesslagen eller i materiell författning. Registerförfattningar bör enligt promemorian renodlas till att endast innehålla bestämmelser om skydd av personuppgifter.

Integritetsskyddsmyndighetens (IMY) inställning

IMY håller med eSam om att dagens registerförfattningar behöver ses över och moderniseras men att det bör göras av en offentlig utredning. IMY instämmer också i att översynen bör skapa större enhetlighet i hur begrepp används och att begreppen anpassas till de som används i EU:s dataskyddsförordning. Målet med en sådan översyn bör enligt IMY vara att ge förutsättningar för en hållbar digitalisering av den offentliga sektorn med en balans mellan integritetsskydd och myndigheternas behov av att behandla personuppgifter. IMY menar att eSams promemoria fokuserar på förenklingar för myndigheterna utan att beakta integritetsskyddet tillräckligt.

IMY anser att det vara svårt att skapa en mall som alla registerförfattningar kan följa. Det måste alltid göras en bedömning av personuppgiftsbehandlingen och verksamhetens karaktär för att komma fram till hur preciserade ändamålsbestämmelserna i en registerförfattning bör vara. En tydlig verksamhetsreglering kan innebära att behovet av till exempel ändamål i en registerförfattning kan bli lägre. Är däremot regleringen av verksamheten mer allmänt hållen krävs det en mer preciserad reglering i registerförfattningen enligt IMY.

IMY menar att eSams föreslagna mallbestämmelse inte är någon ändamålsbestämmelse utan att den mer påminner om upplysningsbestämmelser i dataskyddslagen⁷³. IMY delar inte eSams inställning att finalitetsprincipen eller principen om ändamålsbegränsning, se ovan, inte ska regleras i registerföreskrift. När den principen är införd i en reglering innebär det inte en dubbelreglering utan en precisering av den rättsliga grunden anser IMY.

IMY instämmer i eSams bedömning att en precisering av vilka uppgifter som får behandlas normalt bör ta sikte på kategorier eller typer av uppgifter.

5.1.6 Statistik om hyror

Det finns i dag ingen heltäckande offentlig hyresstatistik. Statistiska Centralbyrån (SCB) har dock viss statistik om hyra i bostadslägenheter, och Boverket har tidigare utrett frågan om en förbättrad hyresstatistik.

⁷³ 2 kap. 1 och 2 §§ lag (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen.

SCB:s hyresstatistik

SCB:s statistik om hyra i bostadslägenheter (HiB) bygger sedan 2003 på ett statistiskt urval om cirka 15 000 lägenheter i flerbostadshus och småhus i hela landet. Mellan 1969 och 2002 genomfördes undersökningen med samma innehåll inom ramen för Bostads- och hyresundersökningen (BHU). Det finns därmed tidsserier tillbaka till 1969. Sedan 2016 används lägenhetsregistret som ram för urvalet som kompletteras med uppgifter från fastighetstaxeringsregistret och företagsdatabasen. Dessa uppgifter fylls ut med uppgifter som samlas in från fastighetsägaren. Uppgifter som samlas in är hyra för december föregående år, årets framförhandlade hyra, vilken månad den nya hyran började gälla dessutom om värme, el eller garage ingår i hyresbeloppen. Sedan 2018 har också uppgifter om vattenförbrukning ingår i hyran samlats in. Vidare ska uppgift lämnas om ombyggnad har skett under året. Insamlingen av uppgifter genomförs under våren/sommaren och offentliggörs under hösten samma år. Tidigare användes begreppet värdeår men detta ersattes med nybyggnadsår vid redovisningen 2016. Statistiken finns tillgänglig i SCB:s statistikdatabas. Uppgifterna kan redovisas per region, nybyggnadsår, antal rum samt ägarkategori.

SCB:s statistik om hyror och avgifter i nyproduktion har förts sedan 1970. Den omfattar till skillnad från HiB samtliga lägenheter, det vill säga alla bostadsrätter och hyresrätter som produceras varje år. Uppgifterna samlas in via enkäter till byggherrar som färdigställt lägenheter under redovisningsåret (föregående kalenderår). Enkäten innehåller frågor om antal lägenheter, hyror/avgifter och insatser, areor och antal outhyrda/osålda lägenheter. Vidare samlas uppgifter om värme, hushållsel och om garage- eller bilplats ingår i kostnaderna för hyran/avgiften. Uppgift om hyressättningstyp har samlats in sedan 2018.⁷⁴ De insamlade uppgifterna kompletteras med uppgifter från andra register. Insamlingen av uppgifter sker under maj till augusti varje år. Sedan 1997 finns de insamlade uppgifterna i en databas. Uppgifterna finns tillgängliga på byggherrekategori, upplåtelseform, lägenhetstyp och region. Lägenheterna är vidare fördelade på lägenhetstyp efter antalet rum och om den innehåller ett kök eller kokvrå. Uppgifterna publiceras på SCB:s webbplats dels

⁷⁴ SCB (senast uppdaterad 2019). *Hyresrätter i flerbostadshus*. Hyresrätter i flerbostadshus (år 2018) fördelat efter region, typ av byggherre och modell för hyressättning. Korrigerad 2021-03-26 (scb.se) (Hämtad 2023-05-15).

som en statistiknyhet, dels i tabellform. Uppgifterna finns även i SCB:s statistikdatabas. Statistiken rör alltså nyproduktion för ett givet år och inte hyresstatistik över tid.

Boverkets förslag till en förbättrad hyresstatistik

I Boverkets regleringsbrev för 2018 fick myndigheten i uppdrag att överväga hur bättre förutsättningar för tillförlitlig, aktuell och transparent hyresstatistik kan skapas. Uppdraget besvarades i en rapport som presenterades i oktober 2018.⁷⁵

De två viktigaste variablerna som bör finnas med i hyresstatistiken är enligt rapporten faktisk hyra och hyressättningsförfarande. Därutöver bör lägenhetens standard och lägenhetskategori finnas med. Lägenhetens standard kan speglas via ett antal indikatorer. Boverket redogör för fem alternativa lösningar varav tre är registerlösningar. Det första alternativet är att utöka fastighetstaxeringsregistret, det andra att utöka SCB:s statistik, det tredje att utöka lägenhetsregistret, det fjärde att skapa ett nytt hyres- och bostadsrättsregister och det femte att ta fram en helt ny metod för statistikproduktion.

Boverket förespråkar det första och det andra alternativet.⁷⁶ Skälet till det är att myndigheten framför allt anser att de är genomförbara och leder till bättre statistik. Fastighetsägare måste redan idag leverera uppgifter och denna skyldighet skulle kunna utvecklas till att ske oftare och med fler uppgifter. Vissa uppgifter som antal rum, typ av kök med mera som finns i lägenhetsregistret men som rapporteras in av kommunerna skulle i stället finnas i fastighetstaxeringen. Därmed skulle principen om en uppgift en gång gälla även för lägenhetsregistret.⁷⁷ En fördel utöver förbättrad hyresstatistik är att fastighetstaxeringen skulle bli bättre. SCB:s statistik skulle kunna bli bättre om fler frågor lades till enkäten. Det är uppgift om hur hyran är förhandlad, det vill säga om det är förhandlad bruksvärdeshyra, presumtionshyra eller individuellt förhandlad hyra. Vidare bör

⁷⁵ Boverket (2018). *Förutsättningar för en förbättrad hyresstatistik*, rapport 2018:30.

⁷⁶ *Ibid*, s. 69. Boverket konstaterade dock att kostnaderna för förslaget om att utöka fastighetstaxeringsregistret är för höga för att samla in de hyresuppgifter som regeringsuppdraget avsåg.

⁷⁷ Nu gäller som redogjorts för ovan att fastighetsägare rapporterar till kommunen som i sin tur registrerar uppgifterna, det sker således i två steg.

uppgifter om lägenhetens standard läggs till (det bör inte gälla för nyproducerade lägenheter).

Övriga alternativ anser Boverket tilltalande men de bedöms inte vara genomförbara utan ytterligare utredning.

5.2 En internationell utblick

I utredningens direktiv anges att erfarenheter från andra länder avseende register över hyresbostäder ska beaktas. Utredningen har undersökt Irland, Belgien och Finland. Urvalet av länder har gjorts efter samtal med branschens aktörer. Det finns också en del redogörelser som kan komplettera detta avsnitt i Lantmäteriets rapport Nya användningsområden för lägenhetsregistret samt i Bostadsrättsregisterutredningens betänkande.⁷⁸

De undersökta länderna har valt olika lösningar.⁷⁹ I Irland ingår registret i ett paket med bland annat regler för hyresgäster och hyresvärdar, rättigheter och information. Registret är inte offentligt men används för statistik. Även i Belgien hänger registreringen av hyresgäster ihop med rättigheter och skyldigheter för hyresgäster. I Finland gjordes en översyn när dataskyddsförordningen trädde i kraft och där hänger registerlagstiftningen ihop. Det finns därmed flera väsentliga skillnader mellan dessa länder och förutsättningar som råder i Sverige. Utredningen har därför endast i begränsad utsträckning kunnat dra lärdomar av den internationella utblicken. Utredningen lyfter dock fram några likheter och paralleller mellan länderna i kapitel 6.

5.2.1 Irland

The Residential Tenancies Board (RTB) är ett offentligt organ med syfte att stödja och utveckla en välfungerande hyresbostadsmarknad. Etableringen av RTB påbörjades 2004 och pågår till viss del fortfarande. I RTB:s ansvar ligger att ta fram regler för sektorn, informera om reglerna, upprätthålla ett register över hyresrätter, lösa tvister

⁷⁸ Lantmäteriet (2021). *Nya användningsområden för lägenhetsregistret*, Version 2, DNR LM2021/000871 och SOU 2022:39. *Ett register över alla bostadsrätter*, kap. 8.

⁷⁹ För en redogörelse för olika länders hyressättningsystem se SOU 2021:50. *Fri hyressättning i nyproduktion*, avsnitt 4.1.

mellan hyresvärdar och hyresgäster och utreda hyresvärdar som inte följer reglerna. I informationsuppdraget ingår att informera allmänheten så att det fungerar väl mellan hyresgäster och hyresvärdar så att tvister och problem inte uppstår. I RTB:s uppdrag ingår också att övervaka den privata marknaden för godkända bostadsföretag (Approved Housing Body, AHB), hyreskostnaderna och studentbostäderna (Student Specific Accommodation, SSA). RTB finansieras till största delen genom avgifter från de registrerade men också till viss del genom anslag.

Registret över hyresrätter är grunden till hyressystemet på Irland. Alla privata hyresvärdar, godkända privata bostadsföretag och organisationer som tillhandahåller studentlägenheter måste registrera sina hyresrätter i RTB:s register. Registreringen av hyresrätten skyddar såväl hyresgästens som hyresvärdens rättigheter. Registreringen ger också möjligheten att få hjälp att lösa tvister mellan parterna. Dessutom anses registret bidra till bättre standard och efterlevnad av reglerna.

Ny lagstiftning har tagits fram under 2022 som ålägger hyresvärdar att registrera sina hyresrätter årligen. När registreringen görs årligen ger det RTB möjligheter till bättre statistik vilket anses leda till effektivare reglering av hyresmarknaden. Hyresvärdar ska senast en månad efter det att hyresavtalet började gälla registrera uppgifterna och sedan uppdatera dessa årligen. Allmänheten har tillgång till vissa uppgifter i hyresregistret dock inte detaljer om vem som är hyresvärd, hyresgäst, hyror eller när hyresavtalet började gälla.

5.2.2 Belgien

I Belgien måste all bostadsuthyrning, inklusive andrahandsuthyrning, registreras hos ett kommunalt "rättssäkerhetskontor" (bureau Sécurité juridique compétent) i den kommun där uthyrningen sker. Det är förstahandshyresgästen som ska registrera uthyrningen. Andrahandshyresgästen kan också registrera hyreskontraktet, men kravet åligger förstahandshyresgästen. Kontraktet ska registreras inom två månader från det att kontraktet undertecknats. Hyreskontraktet kan skickas digitalt eller per post. Hyresavtalet bör inkludera följande uppgifter: namn, datum, födelseort och adress för hyresgäst och hyresvärd, fastighetens adress och beskrivning (det vill säga beteckning på alla loka-

ler och delar av byggnader som täcker hyresobjektet), datum för uthyrningen, hyran och avgifter, båda parter underskrift samt datum för underskrift. Uppgifterna från kontraktet förs sedan in i ett register. Enskilda kan kontrollera att registreringen är korrekt utförd via en offentlig digital plattform. Registreringen är kostnadsfri men görs inte registrering inom två månader tillkommer en förseningsavgift och utebliven registrering leder till böter. Reglerna skiljer sig något åt mellan Belgiens tre regioner.⁸⁰

Syftet med registreringen är att skapa trygghet för hyresvärd och hyresgäst. Registreringen fastställer datumet för uthyrningen. Detta innebär att ingen kan bestrida datumet och att det registrerade hyresavtalet skyddar från krav från tredje man. Hyresgästen åtnjuter exempelvis rättsskydd vid försäljning av den byggnad hen hyr och kan inte vråkas av den nya fastighetsägaren. Om ett hyreskontrakt som gäller över tre år inte har registrerats kan hyresgästen säga upp avtalet utan förvarning och uppsägningstid. Om hyresvärderna däremot har registrerat hyresavtalet måste hyresgästen förvarna att hen vill säga upp avtalet.

En registrering av ett hyreskontrakt är dock inte detsamma som folkbokföringen utan är ett separat system. Alla invånare ska registreras i ett befolkningsregister som respektive kommun ansvarar för. Registreringen sker vid födseln eller vid bosättning i landet. Alla som vill bosätta sig i Belgien måste göra en anmälan till kommunhuset på den ort som de har valt att ha sin permanenta bostad. Anmälan är obligatorisk inom åtta dagar efter en flytt. Kommunen ansvarar för att kontrollera vilka invånare som befinner sig i kommunen. Syftet med befolkningsregistret är i likhet med Sveriges folkbokföring att kunna kontrollera var en person vistas för att hen ska kunna åtnjuta sina sociala rättigheter, samt av ekonomiska, rättsliga och skattemässiga skäl. Registret ligger också till grund för upprättandet av vallistor och utfärdandet av elektroniska identitetskort.⁸¹

⁸⁰ Service Public Fédéral Finances (2023). *Enregistrement contrat de bail*. Enregistrement contrat de bail | SPF Finances (belgium.be) (Hämtad 2023-01-13).

⁸¹ Service public fédéral Intérieur (2023). *Les registres de la population*. Les registres de la population - Population - Direction générale Identité et Affaires citoyennes (fgov.be) (Hämtad 2023-01-13).

5.2.3 Finland

Den 1 januari 2021 trädde en ny lag om informationshantering i kraft i Finland.⁸² Syftet med lagen var att förnya och samordna bestämmelserna om informationshantering inom den offentliga förvaltningen.⁸³ Ett annat syfte var att minska behovet av teknisk reglering i speciallagstiftningen, avveckla sådan och förenkla hanteringen av uppgifter. Medborgare ska inte behöva uppge uppgifter flera gånger utan redan inlämnade uppgifter ska kunna användas igen.⁸⁴

Myndigheten för digitalisering och myndighetsdata ansvarar sedan den 1 januari 2020 för befolkningsdatasystemet. Det är ett register med basuppgifter om finska medborgare och utlänningar som är stadigvarande eller tillfälligt bosatta i Finland. I systemet finns också uppgifter om byggnader, byggprojekt och lägenheter samt om fastigheter. Byggnads- och lägenhetsuppgifterna i befolkningsdatasystemet kallas enligt internationell praxis ofta för byggnads- och lägenhetsregistret (BLR). Syftet med befolkningsdatabasen är att uppgifterna i densamma ska kunna användas som stöd för samhällets funktioner samt för informationsförsörjning. Vidare att främja skyddet för privatlivet, skydda personuppgifter och datasäkerhet samt att utveckla och iakttå kraven på god databehandling och god informationshantering.⁸⁵ Personuppgiftsansvarig är Myndigheten för digitalisering och befolkningsdatabasen för Finland samt Statens ämbetsverk för Åland.

Myndigheten för digitalisering- och befolkningsdata bestämmer en permanent byggnadsbeteckning (BDS-PPB) för byggnaderna i befolkningsdatasystem och en permanent lägenhetsbeteckning (BDS-PBL). Kommunernas byggnadstillsynsmyndigheter registrerar uppgifter om byggnadsprojekt till befolkningsdatasystemet. Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata uppdaterar uppgifter om boende som gäller sambandet mellan personer och bostäder. I samarbete med kommunerna ansvarar myndigheten för diverse ändringar av byggnadsuppgifterna, till exempel reparationer samt uppgifter om adresser och röstningsområden. Lantmäteriverket och kommunerna ansvarar för att byggnader hänförs till rätt fastighet. Företags- och samfundsbeteckningar uppdateras till befolkningsdatasystemet regelbundet.

⁸² Lag om informationshantering inom den offentliga sektorn 2019-08-09.

⁸³ RP 284/2018 rd, s. 30 f.

⁸⁴ I en svensk kontext kan nämnas att informationshanteringsutredningen lämnade liknande förslag i sitt slutbetänkande SOU 2015:39. *Myndighetsdatalag*. Förslaget har inte lett till lagstiftning.

⁸⁵ 1 kap. 1 och 5 §§ befolkningsdatalagen.

Uppgifterna om byggnader och lägenheter är dock inte offentligt tillförlitliga uppgifter och de får därför inte användas vid myndighetsutövning som berör enskild om inte den enskilde i samband med myndighetsutövningen får en utredning om innehållet i uppgifterna och hur de använts.⁸⁶ Det pågår ett arbete med att förbättra uppgifterna.⁸⁷ Personuppgifterna i systemet ska dock anses offentligt tillförlitliga om de inte visats vara felaktiga eller bristfälliga enligt samma bestämmelse. Uppgifterna i systemet ska bevaras permanent förutom i vissa specifika undantag.

Befolkningsdatasystemet innehåller alltså en mängd uppgifter om byggnader och byggnadsprojekt, om bostadslägenheter och platsdatauppgifter. Som exempel kan nämnas fastighets- och byggnadsbeteckning, adress, ägarens namn, typ av ägare (är det en privatperson, ett företag eller en kommun som äger), storlek, byggnadens utrustning, planläggningsituation och användningsområde. Delen som avser bostadslägenheter har till exempel uppgifter om upplåtelseform (om den som bor i lägenheten är den som äger den) och utrustning (om det till exempel finns bastu eller balkong). Platsdatauppgifterna innehåller bland annat uppgifter om koordinater, fastighetsbeteckning och adressen för personens varaktiga boplats.

Ett kapitel i befolkningsdatalagen reglerar vilka som har åtkomst till uppgifterna i systemet och vilket skydd olika uppgifter har. Uppgifter i befolkningsdatasystemet får lämnas ut endast om förutsättningarna för utlämnande av uppgifter enligt lagen är uppfyllda. Om kategorier av uppgifter som är särskilda personuppgifter ska lämnas ut ska det säkerställas att mottagaren har rätt att behandla uppgifterna med stöd av dataskyddsförordningen eller dataskyddslagen.⁸⁸ Vidare anges i samma bestämmelse att uppgifter inte får lämnas ut om utlämnandet eller mottagarens verksamhet kan misstänkas kränka skyddet för en persons privatliv eller skyddet för hans eller hennes personuppgifter, kränka hans eller hennes rättigheter eller äventyra statens säkerhet.

Den statliga myndigheten Statistikcentralen har statistik över bland annat hyror i Finland. Uppgifterna kommer från Folkpensionsanstaltens register över bostadsbidrag samt hyreshusbolagens uppgifter om hyresbostäder. Dessa uppgifter hämtas in månatligen. Dessutom an-

⁸⁶ 1 kap. 18 § befolkningsdatalagen 21.8.2009/661.

⁸⁷ Lantmäteriverket (2023). *Förbättring av uppgifter om byggnader*. Förbättring av uppgifter om byggnader | Lantmäteriverket (maanmittauslaitos.fi) (Hämtad 2023-01-12).

⁸⁸ 4 kap. 28 § befolkningsdatalagen.

vänds Statistikcentralens material över bostadsbeståndet som kommer från befolkningsregistret som Myndigheten för digitalisering och myndighetsdata ansvarar för. Observationerna presenteras kvartalsvis och statistiken representerar samtliga hyresbostäder i flervånings- och radhus som inte är bostäder på anstalter (studentbostäder, servicehus och äldreboenden).⁸⁹

I Finland pågår det också ett arbete att föra in uppgifter om husbolag och ägare av aktielägenheter, dessa motsvaras i stort sett av bostadsrättsföreningar och ägarlägenheter, i Lantmäteriverkets bostadsdatasystem. Arbetet ska vara färdigt 2023.

Det kan vidare noteras att den som äger en lägenhet har vissa skyldigheter att anmäla förhållanden till myndigheten om vilka som bor i lägenheten i syfte att bestämma ”hemkommun” och bostad i kontrollsyfte.⁹⁰

⁸⁹ Statistikcentralen (2023). Bostadshyror: dokumentation för statistiken. Dokumentation för statistiken Bostadshyror: - Statistikcentralen (Hämtad 2023-01-12).

⁹⁰ 8 § lagen om hemkommun.

6 Samla uppgifter om hyresbostäder

I utredningens uppdrag ingår att redovisa möjliga sätt att samla information om hyresbostäder. Utredningen ska också överväga införandet av ett hyresbostadsregister. Som exempel på uppgifter som skulle kunna ingå i ett register nämns fastighetsägare och lägenheternas kontraktsinnehavare, det vill säga förstahandshyresgäst. Enligt tilläggsdirektiv har utredningen även fått i uppdrag att föreslå vilka ytterligare ändamål som lägenhetsregistret bör kunna användas till. Utredningen ska vidare enligt tilläggsdirektivet ta ställning till om uppgifter ur registret ska få lämnas ut till fler aktörer elektroniskt.

Föregående kapitel innehåller redogörelser för befintlig information om hyresbostäder samt vilka utredningar och förslag som påverkar utredningens arbete. Därutöver redovisas andra länders register som utredningen har funnit relevanta.

Detta kapitel inleds med en beskrivning av problembilden. Därefter presenteras utredningens överväganden och förslag.

6.1 Vissa uppgifter om hyresbostäder saknas

Uppgifter om en lägenhet är upplåten med hyresrätt, vem som är fastighetsägare och vem eller vilka som är förstahandshyresgäster finns inte samlat i något register som det offentliga ansvarar för. I det register som pekas ut i tilläggsdirektivet – lägenhetsregistret – saknas det uppgifter om en lägenhet är en hyresrätt och registret innehåller inte heller några uppgifter om de som bor i bostadslägenheten. I fastighetsregistret finns en mängd uppgifter men de är inte uppdelade i lägenheter utan utgår i stället från fastigheten.

Utredningsdirektiven beskriver vissa problem kopplade till att det saknas tillförlitliga data över hyresbostäder. Det handlar om att

157 000 hyresbostäder saknar uppgift om folkbokförda personer (2020) samtidigt som 30 700 hyreslägenheter enligt SCB var uthyrda. Denna diskrepans skulle kunna förklaras med att en del lägenheter är så kallade komplementbostäder eller pendlarbostäder men också att en del kan vara under reparation eller förestående rivning. Vidare kan orsaken vara att det finns felaktigheter i folkbokföringen.

Ett motiv till att samla uppgifter om hyresbostäder enligt direktiven är att det skulle kunna bidra till en bättre kännedom om hur hyresbeståndet används och missbrukas för brottslig verksamhet.

Ett ytterligare skäl som förs fram är att ett register över hyresvärdar och förstahandshyresgäster skulle kunna stärka konsumentskyddet och vara ett verktyg för att skydda hyresgäster mot oseriösa och kriminella fastighetsägare, exempelvis vid förvärv av fastigheter och vid andrahandsuthyrning.

Ett register skulle även kunna möjliggöra kontroller av att blivande hyresgäster inte redan har ett eller flera hyreskontrakt. Det skulle också kunna vara ett effektivt verktyg för rättsvårdande myndigheter som arbetar med att motverka organiserad brottslighet.

Vidare anges att ett syfte med att registrera vem eller vilka som innehar hyresrätten till en specifik bostad skulle kunna göra det svårare för hyresvärdar eller andra kopplade till bostadsföretagets förvaltning att kringgå hyreslagstiftningen. Det skulle även kunna påverka privatpersoners möjligheter att kringgå den.

Ett register över hyresbostäder skulle också kunna öka kunskapen om denna del av bostadsmarknaden.

Dessa angivna syften och problem ska beaktas utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv samt behovet av skydd för den enskildes personliga integritet.

Det bör noteras att utredningens uppdrag är avgränsat till bostäder. Uppgifter om lokaler ingår därför inte.

6.1.1 Skäl för att samla in uppgifter om hyresbostäder

Utredningen har vid möten och andra bilaterala kontakter med berörda aktörer diskuterat problembilden som presenteras i direktivet. Organisationerna, företagen och myndigheterna har givits möjlighet att komplettera och utveckla vilka problem de ser med att det saknas sammanhållna uppgifter om hyresbostäder.

Utredningen konstaterar att Polismyndigheten, Boverket, Lantmäteriet, Skatteverket, SCB, Hyresgästföreningen, Sveriges Allmännyttan och Fastighetsägarna är positivt inställda till att samla in uppgifter om hyreslägenheter. Målgruppernas motiv för att samla in uppgifterna skiljer sig något åt beroende på vilken uppgift det rör sig om och vem eller vilka som kan eller bör få tillgång till respektive uppgift. Men en gemensam utgångspunkt är behovet av bättre ordning och reda på hyresbostadsmarknaden.

Målgrupperna upplever problem med att dels inte ha tillgång till uppgifter som berör hyresfastigheter och som finns tillgängliga i lägenhetsregistret, dels problem med att det saknas uppgifter om en lägenhet är upplåten med hyresrätt, samt uppgift om fastighetsägare och förstahandshyresgäst. Flera målgrupper anser att det är en brist att det saknas utvecklad hyresstatistik.

Det finns således skäl att samla in uppgifter om hyresbostäder. En avvägning behöver emellertid göras mellan behovet av att få fram information om lägenheter på ett relevant sätt och de resurser som det kräver att rapportera och hålla en mängd uppgifter uppdaterade. I det följande ger vi en fördjupad bild av problembilden utifrån målgruppsanalysen.

Ett verktyg för rättsvårdande myndigheter

Polismyndigheten bekräftar den bild som ges i direktiven att de saknar en del verktyg de har behov av för att motverka brottslighet kopplad till fastigheter. Myndigheten saknar möjlighet att på ett snabbt och enkelt sätt hitta information om vem som är förstahandshyresgäst och vem som bor i bostaden. Folkbokföringsuppgifter är ofta inte tillräckliga. I de fall som de berörda personerna saknar folkbokföringsadress eller är felaktigt folkbokförda är det svårt för Polismyndigheten att söka efter rätt förstahandshyresgäst i hyresfastigheter. Uppgifterna skulle exempelvis underlätta när myndigheten ska hämta personer till förhör och vid husrannsakan. Samma problematik uppstår vid så kallad överförd hotbild vid sprängningar och skadegörelse vid bostadshus, det vill säga situationer som innebär risk för personer som inte primärt är utsatta för hotet, men som ändå kan drabbas av dess skadeverkningar. De uppgifter som finns tillgängliga i dag för Polismyndigheten är enligt myndigheten inte tillräckliga för

att kunna identifiera de personer som använder sig av lägenheter som ett led i brottslig verksamhet. Insamling av uppgifter om hyresbostäder skulle inte lösa denna problematik, men skulle enligt Polismyndigheten vara ett steg i rätt riktning.

Ett annat problem som är kopplat till avsaknaden av uppgifter om hyresbostäder är den illegala handeln med hyreskontrakt. Det är mycket svårt att kartlägga fenomenet. Det beror bland annat på att ingen av de inblandade parterna har något intresse av att berätta utan snarare har intresse av att dölja att de köpt eller sålt ett hyreskontrakt. Svarthandelsutredningen bedömde att det förekommer en handel med hyreskontrakt och att handeln är vanligast i Stockholmsområdet, men att det förekommer även i andra områden i landet, särskilt i orter med stor bostadsbrist.¹ Enligt utredningens bedömning är det mest vanligt att den illegala handeln omfattar förstahandskontrakt och att otillåten ersättning förekommer i samband med att hyresgäster överlåter sina hyreskontrakt. Överlåtelser av förstahandskontrakt mot ersättning görs ofta genom byte. Genom att den säljande hyresgästen och köparen påstår att de ska byta bostäder med varandra och om den säljande hyresgästen får godkänt av sin hyresvärd eller tillstånd av hyresnämnden till bytet kan köparen överta den säljande hyresgästens hyreskontrakt. Ibland är uppläggen avancerade med skenskrivningar (det vill säga felaktig folkbokföring), skenhyresavtal eller skenseparationer och flera inblandade parter i byteskedjor. Illegal handel kan också handla om fastighetsägare som säljer hyresavtal, ibland via en mäklare.

Företrädare för Polismyndigheten, Lantmäteriet och SKR har vidare fört fram att sammanhållna uppgifter om hyresbostäder skulle kunna ha en normerande effekt och leda till bättre ordning och reda på hyresbostadsmarknaden. Detta är också ett av skälen som ligger bakom registret över hyresbostäder på Irland. Utredningens internationella utblick visar att registret anses bidra till bättre efterlevnad av gällande regler (se avsnitt 5.2.1).

¹ SOU 2017:86. *Hyresmarknad utan svarthandel och otillåten andrabandsuthyrning.*

Ett led i arbetet med att motverka välfärdsbrott och folkbokföringsfel

Även utbetalande myndigheter och kommuner har lyft fram avsaknaden av uppgifter om hyreslägenheter som ett problem. Hit hör exempelvis Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Migrationsverket. Dessa aktörer har behov av utökade kontrollmöjligheter och tillgång till boenderelaterade uppgifter. Dessa myndigheter har inte tillgång till lägenhetsregistret i dag, något som lyfts fram även i tidigare utredningar.² Skälet till att uppgifterna behövs är att myndigheterna i dag inte kan kontrollera om de uppgifter som de sökande lämnar är riktiga. I förlängningen kan detta vara ett led i arbetet med att motverka välfärdsbrott och folkbokföringsfel. Kommunerna har i dag tillgång till uppgifter i lägenhetsregistret som rör lägenheter belägna i den egna kommunen, men den nuvarande ändamålsbestämmelsen begränsar möjligheterna att använda uppgifterna.

Myndigheterna har därutöver behov av fler uppgifter än de som finns tillgängliga i dag. Uppgiften om vem som är förstahandshyresgäst är ett exempel på en efterfrågad uppgift. Även uppgifter om hyra och specificerade tillägg som ingår i hyran, som till exempel el, värme och parkeringsplats, efterfrågas av flera myndigheter som utredningen har varit i kontakt med. Dessa uppgifter skulle kunna användas för att effektivisera myndigheternas handläggning av bosättningsbaserade ersättningar och bidrag.

En mer effektiv kontroll för att motverka oriktiga hyresförhållanden

Från fastighetsägarsidan bekräftas bilden av att det för närvarande är svårt att göra nödvändiga kontroller av blivande hyresgäster. Hyresvärden gör exempelvis kontroller mot folkbokföringen för att undersöka om personen som söker lägenhet redan äger eller hyr en annan bostad och således har sitt boende tillgodosett. Kontrollen görs även för att säkerställa att bostaden hyrs ut till personer som har för avsikt att använda den som bostad och att den inte riskerar att hyras ut till personer som exempelvis avser att använda bostaden som inkomstkälla på olika sätt. Att ta reda på om en presumtiv hyresgäst redan

² Ds 2022:13. *Utökad informationsutbyte* samt Lantmäteriet (2017). *Uppdrag att utreda nya användningsområden för lägenhetsregistret*.

har ett eller flera hyreskontrakt är besvärligt i dag, dels eftersom det saknas tillgängliga uppgifter om en lägenhet är en bostadsrätt eller hyresrätt, dels för att uppgift om förstahandshyresgäst inte finns tillgänglig. Även vid lägenhetsbyten gör hyresvärden kontroller av var såväl hyresgästen som bytesparten är folkbokförda eftersom det numera krävs att hyresgästen har bott i sin lägenhet minst ett år för att få byta sin lägenhet mot en annan hyreslägenhet.³

Förbättrade kontrollmöjligheter behövs också för att motverka den illegala handeln med hyreskontrakt. Enligt Fastighetsägarna och Sveriges Allmännyttan kan det vara svårt att bedöma riktigheten av uppgifter som hyresgäster presenterar. Det förekommer också till exempel att fastighetsägare eller förvaltare tillhandahåller adresser som personer kan folkbokföra sig på inför byten där det förekommer betalning i strid med jordabalkens regler.⁴ En oseriös fastighetsägare kan lägga till lägenhetsnummer för lägenheter som inte finns och bestämma hur länge köparen har bott i bytesobjektet och ange det i kontraktet för att på så sätt styra kontraktstiden mot regeln om att hyresgästen ska ha bott minst ett år i sin lägenhet för att få bytet godkänt. I vissa fall rör det sig om långa byteskedjor som underlättas genom skenfolkbokföring och lägenhetskontrakt som upprättas i syfte att användas i bytesansökan. Även om insamling av uppgifter om hyresbostäder inte ensamt löser denna problematik bedömer utredningen att förutsättningarna att upptäcka felaktigheter kan öka om fler myndigheter och organisationer får tillgång till uppgifter om hyresbostäder. Det skulle också innebära att insamlingen av uppgifter görs på ett transparent sätt för alla berörda parter.

Ett stärkt konsumentskydd

Att konsumentupplysningen om bostadshyresmarknaden brister är ett problem som också har bekräftats i flera möten och samtal med utredningen. Hyresgäster och presumtiva hyresgäster har svårt att få information om var det finns hyreslägenheter. En konsument som överväger att hyra en lägenhet i andra hand har också behov av att veta om det är en bostadsrätt eller en hyresrätt eftersom reglerna skiljer sig åt, särskilt beträffande vilken hyra som gäller.

³ Det kan finnas sakliga skäl för en person att inte vara folkbokförd i en lägenhet. Det kan till exempel vara fråga om en bostad som är en så kallad komplementbostad.

⁴ Se avsnitt 3.14.

Uppgifter om hyresbostäder skulle även kunna ge hyresgäster och medboenden en uppfattning av att man lever i kända förhållanden och därmed ha en trygghetsskapande effekt. Om förstahandshyresgäst ska registreras och denne sedan kan kontrollera att uppgifterna är korrekta kan det bidra till en känsla av trygghet för hyresgästen. När en fastighet säljs kan det upplevas som en extra säkerhet för en hyresgäst om dennes kontrakt är registrerat hos en myndighet. Det kan också leda till att oseriösa köpare avstår.

Uppgift om vilken hyra olika lägenheter har är också en efterfrågad uppgift som inte är lätt tillgänglig för konsumenter i hela landet. Fastighetsägarna, Sveriges Allmännyttan och Hyresgästföreningen har framfört att det är angeläget att utforma en lösning för offentlig hyresstatistik, bland annat utifrån ett konsumentperspektiv. Parterna på bostadsmarknaden menar att det är viktigt att synliggöra hur prisbildningen går till för konsumenterna och att skapa förtroende för denna.⁵

Förbättrad information om hyresbostadsmarknadens funktionssätt

Utredningen har varit i kontakt med SCB, Boverket och forskare inom området som har fört fram att insamling av uppgifter om hyresbostäder kan leda till en mer ändamålsenlig statistik om hyresbostadsmarknaden vilket är till gagn för både vidare forskning och utvärdering på området. Eftersom det saknas en del uppgifter om hyresbostadsmarknaden är det svårt att bedöma hur bostadsbeståndet används och att utvärdera politiska reformer. Fler och tillförlitliga uppgifter om hyresbostäder skulle innebära bättre möjligheter att följa utvecklingen på hyresbostadsmarknaden. Det har vidare förts fram att bättre kunskap om bostadsbeståndet och tillgång till hyresstatistik skulle förfinas underlaget till kommunerna när de gör prognoser över bostadsbehoven.

Till skillnad från fastighetsregistret som innehåller detaljerade uppgifter om både fysiska och juridiska personer, saknas det uppgifter om hyresbostäder och dess förstahandshyresgäster, samt uppgifter om bostadsrätter. Många uppgifter finns också att tillgå om både egnahem och ägarlägenheter. I och med det förväntade nya bo-

⁵ Fastighetsägarna Sverige, Hyresgästföreningen Riks och Sveriges Allmännyttan (2020). *Skrivelse till Boverket. Angeläget att utforma lösning för offentlig hyresstatistik*. Stockholm 19 oktober 2020.

stadsrättsregistret som överlämnats och remitterats under 2022 kommer det att finnas möjligheter att ta reda på vilka lägenheter som har den upplåtelseformen, vem som innehar bostadsrätten med mera.⁶ Informationen om olika upplåtelseformer kommer därmed att vara skev. Enligt utredningen är det svårt att motivera denna diskrepans.

6.1.2 Skäl som talar emot att samla in uppgifter om hyresbostäder

Utredningen kan konstatera att det samtidigt finns en del skäl som talar emot att samla in uppgifter om hyresbostäder.

Det krävs resurser att samla in uppgifter och att hålla dem aktuella. Om uppgifterna inte är aktuella, inte håller tillräcklig kvalitet eller inte anses vara relevanta kommer ett register inte att vara till gagn för någon, vare sig myndigheter, fastighetsägare eller enskilda. Då kommer kostnaden att överstiga nyttan.

Om de eller den som ska lämna uppgifter till en myndighet inte själv har någon nytta av uppgifterna eller anser sig ha det ökar risken för kvalitetsbrister eftersom incitamenten att hålla uppgifterna aktuella eller korrekta då kommer att vara låga. Att samla in uppgifter är inget självändamål om nyttjandegraden och intresset är lågt från de parter som insamlandet är avsett för. Det är således av stor vikt att insamlandet av uppgifter svarar mot behovet och nyttan med dem.

Finns det möjligheter att för egen vinning på ett enkelt sätt manipulera uppgifter innebär det risker. I stället för att vara ett verktyg i arbetet mot brottsligheten kan insamlandet av uppgifter då bli ett effektivt verktyg med motsatt syfte. Lägenhetsregistret har använts som ett verktyg att skapa lägenheter som inte finns att byta med lägenheter som finns, troligen mot ersättning, vilket är brottsligt.

En annan risk med ett register är om det är besvärligt att få ut uppgifter ur det, om det är begränsat i tid eller om uppgifterna inte kan fås ut på det mediet som önskas kommer nyttan med det att minska i motsvarande mån.

Det finns redan i dag register med uppgift om var personer bor i folkbokföringen, om lägenheters storlek och placering i lägenhetsregistret, vissa uppgifter om hyror hos SCB och i taxeringsdatabasen. I jämförelse med andra länder är således tillgången till registeruppgifter

⁶ SOU 2022:39. *Ett register för alla bostadsrätter.*

relativt god. Med vissa justeringar som föreslagits av utredningar och myndigheter skulle dessa registers användbarhet och kvalitet öka. Vidare är det uppskattade folkbokföringsfelet relativt begränsat, endast cirka 2 procent.

Konsumenternas, det vill säga hyresgästers och presumtiva hyresgästers, skydd mot oseriösa hyresvärdar och fastighetsägare anses behöva bli bättre. Hyresgäster har dock redan i dag ett flertal verktyg att använda mot hyresvärdar som inte underhåller lägenheten eller fastigheten som denne är skyldig att göra. Det finns möjligheter att ansöka om åtgärdsföreläggande hos hyresnämnden och ta hjälp av nämnden för miljö- och hälsa hos sin kommun. En hyresgästförening eller kommun kan vidare ansöka om förvaltningsföreläggande eller tvångsförvaltning av fastigheter som inte förvaltas på ett godtagbart sätt. Det starka besittningsskyddet och bruksvärdessystemet ger ett skydd mot oskäligen uppsägningar. Att hyresgäster inte känner till det starka skydd de har kan inte insamlandet av uppgifter om hyreslägenheter svara mot. Det saknas en myndighet med ansvar för konsumentupplysning om bostadsfrågor. En mindre ingripande åtgärd än att samla in uppgifter är således att ge en myndighet ett uppdrag att stödja konsumenterna.⁷

6.1.3 Andra utredningar och initiativ kan påverka problembilden

Ett flertal regelförändringar har nyligen trätt i kraft och fler kommer i närtid att genomföras vilka syftar till att komma till rätta med felaktig folkbokföring, välfärdsbrott och möjligheter för myndigheter att samverka. Det handlar exempelvis om den nya Utbetalningsmyndigheten som inleder sin verksamhet den 1 januari 2024 och som bland annat ska förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från vissa statliga myndigheter. Under 2022 infördes även ett antal åtgärder för att stärka kontrollen och kvaliteten i folkbokföringen.⁸ Det finns också förslag som syftar till att ge Skatte-

⁷ Ansvaret för informationen rörande andrahandsmarknaden har utretts av Boverket tidigare. Myndigheten överlämnade frågan till regeringen för vidare hantering. Se vidare Boverket (2019). *Hur information om andrahandsmarknaden kan ges – Ett förslag*. Rapport 2019:1 samt avsnitt 4.4.5.

⁸ Skatteutskottets betänkande 2021/22: SkU28. *Stärkt kontroll och kvalitet i folkbokföringen*.

verket bättre möjligheter att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten som föreslås införas under 2023.⁹

Utredningen noterar även att det pågår andra utredningar och myndighetsuppdrag som berör de problem som nämns i våra direktiv. Lantmäteriet lämnade i maj 2023 en rapport till regeringen med förslag på åtgärder som kan medverka till fastighetsrelaterad brottsbekämpning, se även kapitel 5.1.¹⁰

I utredningens direktiv nämns att ett register över hyresvärdar och kontraktssinnehavare skulle vara ett verktyg för att skydda hyresgäster vid förvärv av fastigheter. Beträffande förvärv av fastigheter har utredningen om skärpta kontroller vid fastighetsförvärv (Ju 2022:08) nyligen överlämnat sina förslag.¹¹ Utredningen föreslår en ny lag benämnd förvärv av hyresfastigheter. Lagen föreslås få ett brett tillämpningsområde med få undantag från skyldigheten att anmäla förvärv av en hyresfastighet till kommunen. Även fastighetsförsäljningar som sker genom överlåtelse av aktier eller andelar ska omfattas. Om kommunen anser att ett förvärv behöver granskas, ska ärendet lämnas vidare till hyresnämnden. I den processen föreslår utredningen att kommunen och ibland en hyresgästorganisation ska få yttra sig. Hyresnämnden ska beakta om förvärvaren har förutsättningar och avsikt att förvalta fastigheten på ett godtagbart sätt, tidigare gjort sig skyldig till misskötsel eller annars med hänsyn till sina personliga eller ekonomiska förhållande är olämplig att inneha fastigheten exempelvis genom kopplingar till organiserad brottslighet. Följden av att hyresnämnden beslutar att avslå en ansökan om tillstånd är att förvärvet är ogiltigt. Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2025.

Vidare har Utredningen om tryggare bostadsområden (Ju 2022:13) nyligen föreslagit utökade möjligheter att ingripa med hyresrättsliga sanktioner mot hyresgäster som begår brott.¹² Enligt förslagen ska hyresgästen vara skyldig att se till att det som krävs för att bevara tryggheten inom fastigheten inte åsidosätts och brott som begås av hyresgästen ska likställas med störning i boendet om brottsligheten är ägnad att medföra en sådan försämring av närmiljön som inte skäligen bör

⁹ Prop. 2022/23:41. *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten.*

¹⁰ Lantmäteriet (2023). *Uppdrag om förebyggande och motverkande av brottslighet som kan hänföras till fastigheter.* LM2022/044003.

¹¹ SOU 2023:55. *Vem äger fastigheten.*

¹² SOU 2023:57. *Åtgärder för tryggare bostadsområden.*

tålas av dem som bor i omgivningen. Vidare föreslås förverkande av hyresrätten på grund av brott i lägenheten kunna ske i fler situationer och hyrestsvister som rör särskilt allvarliga brister i skötsamhet och användning av lägenheten för att begå brott ska handläggas särskilt skyndsamt.

Vilka effekter ovan nämnda reformer kommer leda till har av naturliga skäl inte analyserats ännu. Vissa förslag har ännu inte överlämnats när detta betänkande lämnas till tryck. Inte heller går det att fastställa hur dessa förändringar kan lösa eller bidra till att lösa några av de problem som beskrivs av de eventuella målgrupperna för ett hyresbostadsregister. Utredningen gör dock bedömningen att de beslutade och föreslagna åtgärderna troligtvis kommer att påverka den problembild som även ligger till grund för problemen som nämns i utredningens direktiv. Ett mindre ingripande alternativ till att samla uppgifter om hyresbostäder kan vara att avvakta effekterna av dessa reformer.

6.1.4 Vissa problem kan inte lösas med att samla in uppgifter

Utredningen har tidigare redogjort för problematiken kring oseriösa fastighetsägare som exempelvis lägger till lägenhetsnummer för lägenheter som inte finns och anger felaktiga uppgifter om kontraktstiden. Detta problem kommer inte att lösas genom insamling av uppgifter eftersom inte någon annan än fastighetsägaren har tillgång till uppgifter om enskilda lägenheter. Det är därför inte möjligt att ålägga någon annan än fastighetsägaren att lämna vissa uppgifter om hyreslägenheter. Det är dock utredningens förhoppning att förutsättningarna att upptäcka felaktigheter kan öka om fler myndigheter och organisationer får tillgång till uppgifterna. I avsnitt 6.3.9 nedan redogör utredningen för vilka kvalitetshöjande åtgärder som kan och bör vidtas.

I kapitel 4 redogörs för andrahandsuthyrningen och dess konsekvenser för personer med svag förankring på bostadsmarknaden eller som i övrigt befinner sig i en socioekonomiskt utsatt situation, exempelvis otillåten andrahandsuthyrning och bedrägerier. Men för att åtgärda de problem som uppmärksammats krävs det främst andra typer av åtgärder än ett register över hyresbostäder. Att samla uppgifter om hyresbostäder kan vara ett steg i rätt riktning för att skapa mer transparens på hyresbostadsmarknaden, och i viss mån bidra till

stärkt konsumentskydd även för personer som befinner sig på andrahandsmarknaden. Det kan till exempel vara relevant information att få uppgift om det är en privatperson eller ett företag som är förstahandshyresgäst.

Utredningen har också blivit uppmärksammat på att socialtjänsten upplever att det kan vara svårt att avgöra om det är rätt parter som har skrivit hyresavtal om andrahandsuthyrning. I vissa kommuner begär socialtjänsten att få se hyresavtalen inför beviljandet av försörjningsstöd.¹³ Det är svårt att se hur insamling av uppgifter om förstahandshyresgäster kommer att lösa detta problem eftersom det skulle krävas att andrahandshyresgästen registrerades. Även från forskarhåll har det kommit önskemål om fler uppgifter om andrahandsuthyrning.

Vilka problem som är möjliga att lösa genom att samla in uppgifter om hyresbostäder är också beroende av hur uppgifterna görs tillgängliga och för vem. Uppgifterna måste exempelvis vara tillgängliga för allmänheten om konsumenter ska kunna ha nytta av förslagen. När det gäller konsumenters behov av information har utredningen konstaterat att konsumentupplysningen brister och att det finns en okunskap bland allmänheten om vilka regler som gäller på hyresbostadsmarknaden.¹⁴ Detta är också problem som kräver andra typer av åtgärder än de som är i fokus för denna utredning.

6.2 Uppgifter om hyresbostäder bör samlas in och offentliggöras i lägenhetsregistret

Utredningens bedömning: Det finns skäl för att samla in fler uppgifter om hyresbostäder än vad som finns tillgängligt i dag.

Utredningens förslag: Uppgifterna föreslås samlas in i ett befintligt register: lägenhetsregistret.

Utredningen bedömer mot bakgrund av målgruppsanalysen att det finns skäl för att samla in uppgifter om hyresbostäder i ett register.

¹³ Utredningen *Drivkrafter och möjligheter i försörjningsstödet* (S 2022:16) har bland annat i uppdrag att bedöma om bistånd endast ska lämnas för hyreskostnader vid vissa typer av kontrakt.

¹⁴ Se avsnitt 4.5.5.

Det finns flera tänkbara lösningar för hur uppgifter om hyresbostäder kan samlas in och göras tillgängliga för de som har behov av informationen. En första fråga att ta ställning till är i vilken regi ett register ska föras. En tänkbar lösning är att lägga ansvaret på en privat aktör. Det framstår dock som olämpligt av flera skäl. Ett register över hyresbostäder innebär att en betydande del av befolkningen finns i registret, vilket talar för ett statligt engagemang. Liknande resonemang fördes av bostadsrättsregisterutredningen. En privat aktör kan dessutom välja att upphöra med sin verksamhet. Ett annat skäl för att inte välja en privat aktör är att det måste vara en skyldighet för fastighetsägare att lämna uppgifter. Utredningen anser därför att uppgiften bör anförtros en myndighet och göras tillgänglig i ett offentligt register.

Föregående kapitel innehåller en redogörelse för tre länder som på olika sätt för register över hyresbostäder. För registren som förs i Belgien och Irland finns omständigheter som väsentligt skiljer sig åt från det svenska. Dessa register är bland annat kombinerade med rättigheter och skyldigheter för hyresgästen. Finlands val av lösning finns i ett större sammanhang av bestämmelser om informationshantering som rör fastigheter i stort. Utredningen har därför endast kunnat dra vissa lärdomar från dessa länder.

6.2.1 Separat eller befintligt register?

Nästa fråga är huruvida uppgifter om hyresbostäder bör samlas i ett fristående register eller ingå i ett befintligt register och i sådant fall vilket. Nedan följer en beskrivning av de alternativ som utredningen har övervägt samt bedömningarna avseende de olika alternativen.

Alternativ lösning: Ett separat register över hyresbostäder

Ett alternativ är att skapa ett helt nytt register som innehåller uppgifter om hyresbostäder. Uppgifterna i det registret skulle kunna hämtas från andra register, exempelvis fastighetsregistrets byggnadsdel, fastighets-taxeringsregistret och lägenhetsregistret.

Ett separat register över hyresbostäder skulle vara en tydlig och transparent lösning. Det krävs dock omfattande resurser att upprätta ett nytt register och det förutsätter även ändringar av befintlig regis-

terlagstiftning och hantering. Dessutom ska dubbellagring av uppgifter undvikas. För att uppgifterna i registret så snart som möjligt ska komma till nytta för dem som har behov av uppgifterna bedömer utredningen att det i stället är mer ändamålsenligt och resurseffektivt att bygga vidare på ett befintligt register.

Alternativ lösning: Utöka fastighetsregistrets byggnadsdel

Ett alternativ är att tillföra uppgifter om hyresbostäder i det befintliga fastighetsregistret. Fastighetsregistret har funnits under lång tid, det finns sedan länge upparbetade rutiner om inhämtande av uppgifter och flera av uppgifterna som behövs för att komma till rätta med problemen med den bristfälliga informationen om hyresbostäder skulle vara naturliga att utöka fastighetsregistret med. Det rör exempelvis uppgifter om upplåtelseform som skulle kunna påföras i byggnadsdelen. Av övriga uppgifter som behövs är det mer problematiskt eftersom fastighetsregistret utgår från en annan systematik där fastigheten är det överordnade begreppet och inte enskilda lägenheter. Ska övriga uppgifter tillföras detta register behöver denna utgångspunkt ses över. Vidare är fastighetsregistret föremål för en översyn och dess resultat kan denna utredning inte beakta.

Alternativ lösning: Utöka folkbokföringen

En uppgift som flera aktörer anser vara viktig för att komma till rätta med ovan nämnda problem är uppgift om förstahandshyresgäst. Det är en uppgift som skulle kunna tillföras folkbokföringen. Det är den enskilde fysiska personen som uppger sin folkbokföringsadress. En uppgift om en person är förstahandshyresgäst är däremot en uppgift som borde lämnas av hyresvärden. Ett skäl till att samla in uppgifter om förstahandshyresgäster är just att minska felen i folkbokföringen, det finns därför en poäng med att hålla folkbokföringen separat från uppgifter om förstahandshyresgäster. Det visar även utredningens internationella utblick, där Belgien valt att inte tillföra folkbokföringen uppgift om förstahandshyresgäst, utan hålla dessa uppgifter i ett separat register.

Övriga uppgifter om hyresbostäder, exempelvis gällande lägenhetens standard, hyra och hyressättningsförfarande är också upp-

gifter som är väsensskilda från folkbokföringen och därmed inte lämpliga att utöka folkbokföringen med. Systematiken är således en annan i folkbokföringen och om fastighetsrelaterade uppgifter skulle tillföras där krävs det en mer omfattande översyn om det är möjligt och lämpligt.

Alternativ lösning: Utöka det föreslagna registret över bostadsrätter med uppgifter om hyresbostäder

Ett förslag till register över bostadsrätter har överlämnats och remissbehandlats. När detta skrivs är den slutliga utformningen av registret inte känd. Förslaget avser dock endast bostadsrättslägenheter och påverkar varken bostadslägenheter upplåtna med hyresrätt, kooperativ hyresrätt eller andra lägenheter. Det tilltänkta bostadsrättsregistret kommer att innehålla ett antal kompletterande uppgifter som avser just den upplåtelseformen, bland annat uppgifter om bostadsrättsföreningen, bostadsrättsinnehavaren, pantsättning och anteckning. Ett viktigt syfte med registret är att förbättra hanteringen av pantsättning av bostadsrätter, och skiljer sig därmed från syftet med att samla in uppgifter om hyresbostäder. Utredningen bedömer därför att det inte är lämpligt att utöka det föreslagna bostadsrättsregistret med uppgifter om hyresbostäder.

Utredningens förslag: Utöka lägenhetsregistret

Det register som är av särskilt intresse när det gäller möjligheten att offentliggöra uppgifter om hyresbostäder är lägenhetsregistret. Flera tidigare rapporter och skrivelser innehåller förslag och önskemål om att utöka lägenhetsregistret på olika sätt. Lägenhetsregistret innehåller en mängd detaljerade uppgifter som har koppling till bostadslägenheter, såsom lägenhetsnummer, antal rum, kökstyp, bostadsarea och lägenhetskategori, vilket gör att uppgifterna passar väl in i lägenhetsregistrets övriga innehåll. Registret har funnits en längre tid och är rikstäckande.¹⁵ Fastighetsägare är redan i dag skyldiga att rapportera in uppgifter till lägenhetsregistret. Utredningen bedömer att lägenhetsregistret kan anpassas för att även kunna hantera de uppgifter om

¹⁵ Registret är rikstäckande men inte komplett. Det finns ett bortfall som SCB uppskattat till cirka 86 000 lägenheter (2022).

hyresbostäder som pekas ut i utredningens direktiv. Kostnadsaspekten är ytterligare ett skäl till att detta alternativ är att föredra. Att utnyttja ett redan befintligt register är enligt utredningen mer resurseffektivt än att skapa ett helt nytt fristående register. I kapitel 7 redogörs närmare för kostnadsberäkningarna.

Lagen om lägenhetsregister och förordningen om lägenhetsregister behöver dock anpassas för att det ska kunna användas på det sätt som målgrupperna fört fram. Av utredningens tilläggsdirektiv framgår också att utredningen ska se över lägenhetsregistret mot bakgrund av de behov som tidigare har framförts i olika skrivelser av en utökad användning av registret.

Uppgift om fastighetsägare samlas in och registreras i fastighetsregistret. Uppgiften tillhandahålls i elektronisk form av Lantmäteriet under de förutsättningar som anges i lagen om fastighetsregister och i Europaparlamentets och rådets förordning av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), härefter benämnd EU:s dataskyddsförordning. Enligt 8 § lagen om lägenhetsregister får uppgifter i lägenhetsregistret hämtas från fastighetsregistret. Att samla uppgift om fastighetsägare i lägenhetsregistret i den mening att uppgiften också lagras i registret ska undvikas. Lagring av samma information på två ställen, det vill säga dubbellagring, riskerar att orsaka kvalitetsbrister och brist i aktualitet. Utredningen anser därför att uppgifter om fastighetsägare inte ska samlas in och lagras i ytterligare ett register. Information om fastighetsägare kan i stället hämtas från fastighetsregistret och redovisas tillsammans med uppgifter från lägenhetsregistret genom en e-tjänst. Det är viktigt att utredningens förslag inte hindrar utan underlättar Lantmäteriets möjligheter att ta fram sådana tjänster.

Under arbetets gång har flera aktörer framfört en önskan om att uppgifter om hyra för hyresbostäder ska samlas in och offentliggöras tillsammans med uppgift om förstahandshyresgäst i lägenhetsregistret. Detta skulle ge möjlighet att kartlägga delar av enskilda individers ekonomiska situation vilket riskerar att utgöra ett betydande intrång i den personliga integriteten. Utredningen finner att de skäl som har förts fram för att samla in och offentliggöra de föreslagna uppgifterna tillsammans i lägenhetsregistret inte är tillräckligt starka för att motivera detta. Det finns i stället andra alternativa lösningar

som är mindre ingripande. Utredningen presenterar därför ett annat förslag rörande hyror i avsnitt 6.6.

6.2.2 Utredningens förslag är delat i två

Utredningens överväganden och förslag presenteras i två delar. Kapitel 6.3 innehåller utredningens förslag om en ändrad och anpassad lägenhetsregisterlagstiftning och att uppgift om upplåtelseformerna hyresrätt och kooperativ hyresrätt ska tillföras lägenhetsregistret. Detta förslag, del ett, utgör sedan grunden för utredningens förslag att samla in och offentliggöra uppgift om förstahandshyresgäst i lägenhetsregistret i avsnitt 6.5, det vill säga del två.

6.2.3 Övergripande om behandling av personuppgifter i lägenhetsregistret

Utredningen ska enligt tilläggsdirektivet särskilt beakta dataskyddsregleringen och den personliga integriteten.

EU:s dataskyddsförordning gäller som svensk lag sedan maj 2018. Förordningens syfte är bland annat att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd för personuppgifter.¹⁶

EU:s dataskyddsförordning är direkt tillämplig i medlemsstaterna. Trots det innehåller den bestämmelser som förutsätter eller ger utrymme för kompletterande nationella bestämmelser. I Sverige finns vissa kompletterande bestämmelser i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Dataskyddslagen är dock subsidiär i förhållande till andra lagar, vilket innebär att avvikande bestämmelser i exempelvis lagen om lägenhetsregister gäller framför dataskyddslagen.

Enligt artikel 2 gäller EU:s dataskyddsförordning för all behandling av personuppgifter som rör en fysisk person, om personuppgifterna ingår i ett register. EU:s dataskyddsförordning definierar personuppgift som varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person.¹⁷ Begreppet behandling innebär en åtgärd eller kombination av åtgärder beträffande personuppgifter. Det inne-

¹⁶ Artikel 1 EU:s dataskyddsförordning.

¹⁷ Artikel 4.1 EU:s dataskyddsförordning.

fattar bland annat insamling, registrering, lagring, användning och tillhandahållande.¹⁸

EU:s dataskyddsförordning innehåller särregler om hur särskilda kategorier av personuppgifter får behandlas (artikel 9). Dessa kallas känsliga personuppgifter och är uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning.

Lägenhetsregistret innehåller varken namn, personnummer eller andra uppgifter som direkt kan knytas till en fysisk person som är i livet. Fysiska personer kan dock kopplas till lägenhetsregistret genom samkörning med andra register eller källor. Vissa uppgifter i registret såsom belägenhetsadress, fastighetsbeteckning och lägenhetsnummer kan därför utgöra indirekta personuppgifter.¹⁹ Några känsliga personuppgifter finns inte i registret.

De uppgifter som i egentlig mening kan sägas vara specifika för lägenhetsregistret är lägenhetsnummer, antal rum, kökstyp, bostadsarea för lägenheter och lägenhetskategori. Lägenhetsnummer är den uppgift i registret där en koppling tydligast kan göras till enskilda. Kopplingen möjliggörs genom tillgång till uppgifter från källor som innehåller namn eller liknande uppgifter och som därigenom kan matchas med lägenhetsnumret. Genom detta kan koppling göras till en enskild och den bostad där den enskilda möjligen är bosatt. Koppling åt andra hållet, från attribut via lägenhetsnummer och till individ är inte lika tydlig. Det är därför inte självklart att övriga lägenhetsattribut utgör personuppgifter.

När personuppgifter behandlas i lägenhetsregistret gäller därmed dataskyddsförordningen. Den förutsätter att det finns en rättslig grund för behandling av personuppgifter.²⁰ Lantmäteriets behandling av personuppgifter i lägenhetsregistret har rättslig grund genom att den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c EU:s dataskyddsförordning). Behandlingen kan också anses nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller för myndig-

¹⁸ Artikel 4.2 EU:s dataskyddsförordning.

¹⁹ Se definitionen av personuppgift i artikel 4 EU:s dataskyddsförordning och prop. 2017/18:107. *Ändringar i vissa författningar på Finansdepartementets ansvarsområde med anledning av EU:s dataskyddsreform*, s. 43.

²⁰ Artikel 6 EU:s dataskyddsförordning.

hetsutövning (artikel 6.1 e samma lag).²¹ Detsamma gäller när en kommun eller en fastighetsägare fullgör sina skyldigheter enligt lagen om lägenhetsregister. När kommuner eller fastighetsägare behandlar personuppgifter från lägenhetsregistret i egenskap av användare måste dock rättsligt stöd sökas på annan grund eftersom den behandlingen inte grundar sig på kommunens eller fastighetsägarens skyldigheter enligt lagen om lägenhetsregister. Men en kommun är exempelvis skyldig enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar att planera sitt bostadsbestånd. Rättsligt stöd för den behandlingen får anses vara att utföra en uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 e EU:s dataskyddsförordning). En fastighetsägare kan stödja sin hantering på det berättigade intresse som en denne efter en intresseavvägning kan anses ha av att behandla uppgifterna (artikel 6.1 f samma lag).²²

Utöver kravet på rättslig grund innehåller EU:s dataskyddsförordning ytterligare grundläggande principer som ska genomsyra all behandling av personuppgifter och som sätter ramarna för vad som är tillåtet. Principerna finns i artikel 5 och innebär att personuppgifter endast får samlas in för specifika, särskilt angivna och berättigade ändamål (ändamålsbegränsning), att personuppgifterna är adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till ändamålen (uppgiftsminimering), att uppgifterna är riktiga och uppdaterade (riktighet), att personuppgifterna inte förvaras längre än vad som är nödvändigt (lagringsminimering), att personuppgifterna behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet, vilket inbegriper skydd mot obehörig eller otillåten behandling (integritet och konfidentialitet). Vidare ska den personuppgiftsansvarige kunna visa att principerna efterlevs vid behandlingen av personuppgifter.

Utredningens förslag ska alltså vara förenlig med de krav som finns i EU:s dataskyddsförordning. De två förslagsdelarna i 6.3 respektive 6.5 avslutas med utredningens samlade bedömning av respektive förslags förenlighet med EU:s dataskyddsförordning och konsekvenser för den personliga integriteten. Kapitlet innehåller alltså två integritetsskyddsanalyser.

²¹ Prop. 2017/18:107 s. 42.

²² Prop. 2017/18:107 s. 42.

6.3 Del ett: En utökad användning av lägenhetsregistret

Behovet av att använda uppgifter ur lägenhetsregistret är alltså stort i samhället. I avsnitt 5.1.2 framgår att möjligheten att använda uppgifter i lägenhetsregistret är kraftigt begränsad. Det har sin bakgrund i att registret huvudsakligen byggdes upp för att skapa förutsättningar för en registerbaserad hushålls- och bostadsstatistik. I förarbetena till lagen om lägenhetsregister öppnade dock regeringen upp för att registerinformationen även skulle kunna användas för andra samhällsnyttiga ändamål.²³

I tilläggsdirektivet anges att utredningen ska lämna förslag på vilka ytterligare ändamål som lägenhetsregistret bör kunna användas till. Utredningen ska samtidigt ta ställning till om uppgifter i registret ska få lämnas ut elektroniskt till fler aktörer än vad som är möjligt enligt den nuvarande rättsliga regleringen. De förslag som utredningen presenterar ska lämnas med beaktande av tidigare förslag till ändringar som lämnats i bland annat Lantmäteriets promemoria *Nya användningsområden för lägenhetsregistret* och promemorian *Utökad informationsutbyte*.²⁴

I Lantmäteriets promemoria *Nya användningsområden för lägenhetsregistret* föreslår myndigheten att lägenhetsregistrets uppgifter ska få användas för fler ändamål och av flera aktörer än vad som gäller enligt dagens regler. Lantmäteriet föreslår också ändringar när det gäller sättet att tillhandahålla uppgifter. Lantmäteriet har identifierat att det finns ett stort behov av uppgifterna i lägenhetsregistret inom de statliga och kommunala myndigheternas författningsreglerade verksamhet. Antal lägenheter, storlek och kategori kan exempelvis ligga till grund för kommunal planering och resursfördelning inom en rad områden och för samhällsplaneringen i vid bemärkelse. Uppgifter från lägenhetsregistret kan användas vid beräkning av VA och avfallstaxor eller vid planering av hemtjänst, där antalet lägenheter och lägenheternas sammansättning påverkar behovet. En annan viktig aspekt är möjligheten för kommuner att studera sin befolkningsprognos för att planera samhällsservice och infrastruktur för kommuninvånarna. Detta gäller även i förhållande till exempelvis planering av kollekt-

²³ Prop. 1995/96:90. *Registerbaserad folk- och bostadsräkningsår 2000 m.m.*, s. 26 och prop. 2004/05:171. *Ny lag om lägenhetsregister*, s. 35.

²⁴ Lantmäteriet (2021). *Nya användningsområden för lägenhetsregistret*. (DNR LM2021/000871 version 2) och Ds 2022:13. *Utökad informationsutbyte*.

tivtrafik, något som sköts såväl inom och mellan kommuner som inom regioner.²⁵

I Lantmäteriets promemoria framkommer också att räddningstjänsten har behov av uppgifter ur lägenhetsregistret inom ramen för sitt arbete. Registerinformationen kan vara användbar vid räddningsinsatser där det är avgörande att veta strukturen på lägenhetsbeståndet i en viss byggnad. Detta avser såväl antalet lägenheter och var dessa är belägna som lägenheternas storlek och kategori, vilket är viktigt inte minst vid planeringen av en insats, vid rökdykning och vid utvärdering och uppföljning av insatser. Flera räddningstjänstaktörer arbetar även preventivt genom att besöka lägenhetsinnehavare och informera om brandskydd samt föra statistik över om hembesöken gjort skillnad.²⁶

Lantmäteriet konstaterar vidare att flera statliga myndigheter har behov av elektronisk tillgång till uppgifter i lägenhetsregistret inom sin författningsreglerade verksamhet. Som exempel nämns Boverket som behöver uppgifter ur lägenhetsregistret för statistikinsamling, analys och uppföljning av utvecklingen på bostadsmarknaden. Myndigheten behöver också elektronisk tillgång till uppgifter om bostadsarea och antal lägenheter i en byggnad för att kunna utföra kvalitetskontroller av uppgifter i energideklarationsregistret. De uppgifter som finns i lägenhetsregistret skulle också kunna användas för att förenkla ärendehandläggningen inom en rad områden exempelvis vid fastighetstaxeringen.²⁷

Det finns även ett behov av uppgifter ur lägenhetsregistret inom ramen för samhällsbyggnadsprocessen. Befintliga uppgifter om antal lägenheter, lägenhetsarea och typ av bostad och om andra särskilda egenskaper kan exempelvis påverka såväl utformningen av infrastrukturen för ett planerat bostadsområde som dimensioneringen av detta. Planeringen kan med andra ord bli mer träffsäker med avseende på behovet av bostäder. I denna process har även markexploatörer och andra aktörer förutom kommunen behov av att analysera lägenhetsdata.

I rapporten *Utökat informationsutbyte* behandlas Migrationsverkets behov av tillgång till lägenhetsregistret. I dag kan inte Migrationsverket kontrollera om de uppgifter som lämnas från asylsökande är rik-

²⁵ Lantmäteriet (2021). *Nya användningsområden för lägenhetsregistret*, s. 11.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

tiga. Uppgifter från lägenhetsregistret har betydelse för storleken på en sökandes dagarsättning och behövs även i ärenden om uppehållstillstånd. I rapporten föreslås därför att uppgifter i lägenhetsregistret ska få behandlas för verksamhet för vilken stat eller kommun ansvarar för enligt lag eller annan författning och att Migrationsverket ska få direktåtkomst till registret.²⁸

Utredningen kan därmed konstatera att det finns ett utbrett behov hos både kommunala och statliga myndigheter av elektronisk tillgång till uppgifter i lägenhetsregistret för användning inom den författningsreglerade verksamheten. Lagen om lägenhetsregister och den tillhörande förordningen behöver anpassas för att tillgodose de behov av registerinformation som beskrivs ovan. En anpassning av den rättsliga regleringen är också nödvändig för att uppgifter om hyresbostäder ska kunna offentliggöras där.

6.3.1 Lägenhetsregistrets syfte

Utredningens bedömning: Myndigheter, fastighetsägare, hyresgäster och andra aktörer har ett behov av elektronisk tillgång till uppgifter i lägenhetsregistret för olika samhällsnyttiga ändamål.

Utredningens förslag: Den inledande bestämmelsen i 1 § lagen om lägenhetsregister ändras så att det framgår att lägenhetsregistret ska ge offentlighet åt den information som ingår i registret.

För att tillgodose de olika aktörernas behov av registerinformationen föreslår utredningen att lägenhetsregistret ska användas för fler ändamål och att upplåtelseformerna hyresrätt och kooperativ hyresrätt ska kunna tillföras registret. Utredningen föreslår också förändringar gällande den elektroniska åtkomsten till lägenhetsregistret. De föreslagna ändringarna medför att lägenhetsregistret kommer att utgöra en viktig samhällsresurs för både myndigheter, fastighetsägare och hyresgäster. Syftet med lägenhetsregistret ska därför också vara att ge offentlighet till den information som ingår i registret för de nya samhällsnyttiga ändamål som utredningen föreslår.

²⁸ Ds 2022:13. *Utökat informationsutbyte*, s. 203 f.

6.3.2 Ändamålsbestämmelsen föreslås endast gälla vid behandling av personuppgifter

Utredningens bedömning: Den grundläggande ändamålsbestämmelsen i 5 § lagen om lägenhetsregister ska enbart gälla för personuppgifter i lägenhetsregistret.

I lagen om lägenhetsregister anges att uppgifter i lägenhetsregistret får behandlas för de ändamål som anges i 5 §. Det innebär att ändamålsbestämmelsen är tillämplig vid all behandling av uppgifter i registret och inte bara vid behandling av personuppgifter.

Det är dock endast i förhållande till personuppgifter som det är viktigt med ett starkt skydd för den personliga integriteten. Kravet i EU:s dataskyddsförordning på preciserade ändamål gäller också bara vid behandling av personuppgifter.²⁹ De uppgifter i lägenhetsregistret som i sig inte är att anses som personuppgifter exempelvis information om lägenhetens storlek eller kökstyp omfattas har inte samma behov av skydd och faller utanför tillämpningsområdet för EU:s dataskyddsförordning. Utredningen bedömer därför att ändamålsbestämmelsen i lagen om lägenhetsregister endast ska gälla vid tillhandahållande av personuppgifter i registret. Det innebär att onödiga hinder för elektroniskt tillhandahållande av lägenhetsregisterinformation som inte är personuppgifter tas bort. Uppgifter i registret som inte är personuppgifter kan alltså tillhandahållas utan prövning gentemot ändamålsbestämmelsen i lagen om lägenhetsregister.

6.3.3 Tillåtna ändamål

Utredningens bedömning: För att möjliggöra nya användningsområden för lägenhetsregistret ska uppgifter kunna användas för fler ändamål än vad som är tillåtet i dag. Det ska därför införas ytterligare tillåtna ändamål i lagen om lägenhetsregister. Den ändamålsbestämmelse som utredningen föreslår är förenlig med de krav som uppställs i EU:s dataskyddsförordning.

²⁹ Artikel 5.1 b EU:s dataskyddsförordning.

Utredningens förslag: Nya ändamål införs i 5 § lagen om lägenhetsregister. I bestämmelsen ska det framgå att personuppgifter i lägenhetsregistret får tillhandahållas för följande ändamål:

1. verksamhet som staten eller en kommun ansvarar för enligt lag eller annan författning,
2. för fastighetsförvaltning, byggande eller kontroll av hyresförhållanden.

Den nuvarande ändamålsbestämmelsen i lagen om lägenhetsregister innehåller en väldigt snäv ändamålsbeskrivning och är utformad på ett sätt som ligger långt från samhällets behov. För att tillgodose dessa behov som har identifierats i avsnitt 6.1.1 och 6.3.1 föreslår utredningen att bestämmelsen ska utvidgas och att lägenhetsregistret ska få användas för fler ändamål än vad som är tillåtet i dag.

Det är viktigt att den ändamålsbestämmelse som utredningen föreslår är utformad så att samhällets behov av registerinformationen kan tillgodoses. Samtidigt är ändamålsbestämmelser av central betydelse för skyddet av den personliga integriteten. En ändamålsbestämmelse anger den yttre ramen för vad personuppgifter som finns i registret får användas till. Den avgör också vilka personuppgifter som får tas in i registret och hur uppgifterna får behandlas.³⁰ Den ändamålsbestämmelse som utredningen föreslår speglar den balans som måste finnas mellan aktörernas behov av registerinformation och integritetsskyddsintresset.

Statlig och kommunal författningsreglerad verksamhet

För att tillgodose de behov som statliga och kommunala myndigheter har av uppgifter i lägenhetsregistret föreslår utredningen att statliga och kommunala myndigheter ska kunna använda uppgifter i lägenhetsregistret för fullgörandet av den verksamhet som de ansvarar för enligt lag eller annan författning. Införandet av ett sådant ändamål har tidigare föreslagits i promemorian *Utökat informationsutbyte*³¹, av utred-

³⁰ Prop. 2004/05:171. *Ny lag om lägenhetsregister*, s. 34.

³¹ Ds 2022:13. *Utökat informationsutbyte*.

ningen Fri hyressättning för nyproduktion³² samt i Lantmäteriets promemoria *Nya ändamål för lägenhetsregistret*³³.

Enligt den nuvarande ändamålsbestämmelsen i 5 § lagen om lägenhetsregister får uppgifter i registret bland annat behandlas för folkbokföring, framställning av statistik och forskning. Folkbokföring omfattas av det föreslagna ändamålet och det saknas därför anledning att ange det som ett särskilt ändamål i bestämmelsen. Forskning och statistik kan också omfattas av det ändamålet. Enligt artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning gäller att ytterligare behandling av personuppgifter för bland annat vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1 inte ska anses vara oförenliga med de angivna ändamålen.

Fastighetsförvaltning, byggande eller kontroll av hyresförhållanden

Utredningen föreslår också att lägenhetsregistret ska ha till ändamål att tillhandahålla uppgifter för fastighetsförvaltning, byggande eller kontroll av hyresförhållanden. Ändamålet är en precisering av det nuvarande ändamålet att behandla uppgifter för planering, uppföljning och utvärdering av bostadsbestånd och byggande.

Redan i dag har fastighetsägare tillgång till uppgifter ur lägenhetsregistret som hör till det egna beståndet. För att fastighetsförvaltningen ska fungera tillfredställande bör ändamålet inte enbart avse fastighetsägarens tillgång till det egna innehavet utan i stället regleras utifrån behovet av uppgifterna. Tillgång till uppgifter bör också ges för ändamål som rör fastighetsförvaltning i vid mening, innefattande såväl administrativ förvaltning som faktiskt förvaltning. Det kan också finnas behov av tillgång till uppgifter för ändamål som rör faktisk förvaltning exempelvis planering av driftsstopp, underhåll eller liknande aktiviteter där lägenheten är det centrala. Det innebär att förvaltning av hyresfastigheter, inklusive uthyrning av lägenheter, omfattas.

När det gäller byggande så bör hela processen beaktas, från projektering och första spadtag till uppförande och färdigställande av projekt i dess helhet. Även renovering av byggnader ingår här. De

³² SOU 2021:50. *Fri hyressättning i nyproduktion*.

³³ Lantmäteriet (2021). *Nya användningsområden för lägenhetsregistret*. (DNR LM2021/000871 version 2).

uppgifter som kan behövas för dessa ändamål omfattar i regel inte personuppgifter, utan andra uppgifter som antal lägenheter, storlek och lägenhetstyp med flera är av vikt. Dessa uppgifter kan alltså lämnas ut. Men om även lägenhetsnumret behövs av något skäl finns det alltså möjligheter att även få tillgång till den uppgiften.

Med kontroll av hyresförhållanden avses exempelvis undersökningar eller kontroller som potentiella hyresgäster kan behöva vidta innan de ingår ett hyresavtal. Enskilda som är intresserade av att hyra en bostad kan behöva kontrollera att lägenheten faktiskt finns och att det är en hyresrätt. Det ger enskilda en möjlighet att minska risken för att bli lurade och bidrar på så vis till att stärka konsumentskyddet på hyresbostadsmarknaden.³⁴

Det nya preciserade samhällsnyttiga ändamålet föreslås därför vara att tillhandahålla uppgifter för fastighetsförvaltning, byggande eller kontroll av hyresförhållanden.

Den föreslagna ändamålsbestämmelsens förenlighet med EU:s dataskyddsförordning

Ett fastställt ändamål är enligt EU:s dataskyddsförordning en grundläggande förutsättning för att personuppgifter ska få samlas in och behandlas. Ändamålet kan fastställas i nationell rätt och i registerförfattningar anges regelmässigt de ändamål för vilka personuppgifter får behandlas.³⁵ Sådana ändamålsbestämmelser ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionerliga mot det legitima mål som eftersträvas.³⁶

Utformningen av ändamålsbestämmelser i en registerförfattning är av central betydelse för skyddet av den personliga integriteten. Bestämda ändamål definierar vilka uppgifter som får behandlas och hur uppgifterna får behandlas, vilket begränsar den personuppgiftsansvariges handlingsfrihet.³⁷ Ändamålsbestämmelser syftar till att garantera att en personuppgift endast behandlas om det är motiverat och nödvändigt.

³⁴ Se avsnitt 4.4 och särskilt avsnitten 4.4.5–4.4.6 som innehåller beskrivningar av vad bristen på konsumentinformation kan få för konsekvenser.

³⁵ Se artikel 4.7, 6.2 och 6.3 EU:s dataskyddsförordning.

³⁶ Se artikel 6.3 andra stycket EU:s dataskyddsförordning och prop. 2017/18:105. *Ny dataskyddslag*, s. 48.

³⁷ Prop. 2006/05:171 s. 34.

Ändamål ska vara särskilda, uttryckligt angivna och berättigade samt ha stöd i rättslig grund.³⁸ Utgångspunkten är därför att de tillåtna ändamålen ska anges så tydligt och fullständigt som möjligt. Utredningen bedömer att ändamålet fastighetsförvaltning, byggande eller kontroll av hyresförhållanden är tillräckligt tydligt angivet med den föreslagna formuleringen.

Utredningen föreslår vidare att personuppgifter i lägenhetsregistret ska få användas inom myndigheters författningsreglerade verksamhet. En sådan bredare formulering ger myndigheter förutsättningar att bedriva sin författningsreglerade verksamhet på ett effektivt sätt. Det skapar också en flexibilitet som möjliggör för Lantmäteriet att tillhandahålla personuppgifter ur lägenhetsregistret för de ändamål som den författningsreglerade verksamheten förutsätter, även om myndighetens uppdrag kommer att ändras. Att beskriva all den verksamhet som skulle kunna vara i behov av personuppgifter från lägenhetsregistret är dessutom svårt. En mer detaljerad och snäv ändamålsbeskrivning riskerar att snabbt bli inaktuell och inte svara mot myndigheternas verkliga behov av registerinformation. Krav på förutsägbarhet och transparens är dessutom större om de personuppgifter som behandlas är känsliga. De personuppgifter som finns i lägenhetsregistret är inte känsliga vilket möjliggör införandet av ett bredare ändamål.

Genom den föreslagna formuleringen framgår tydligt att det är statliga och kommunala myndigheters författningsreglerade verksamhet som utgör ramen för tillhandahållande av personuppgifter i lägenhetsregistret. För att uppfylla kraven i EU:s dataskyddsförordning kommer dock mer preciserade ändamål för den specifika personuppgiftsbehandlingen att behöva formuleras. En statlig eller kommunal myndighet som ansöker om elektronisk tillgång till personuppgifter i lägenhetsregistret för sin författningsreglerade verksamhet behöver alltså fastställa ett mer specificerat ändamål. Det är en förutsättning för att Lantmäteriet ska kunna pröva om den tilltänka behandlingen är förenlig med det föreslagna ändamålet. Lantmäteriet måste kunna avgöra om tillhandhållandet av personuppgifterna är nödvändigt för fullgörandet av den författningsreglerade verksamheten. Genom en sådan lösning bedöms alltså kravet på att personuppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål enligt artikel 5.1 b EU:s dataskyddsförordning vara uppfyllt.

³⁸ Artikel 5.1 b och 6 EU:s dataskyddsförordning.

Av integritetsskäl ska behandling av personuppgifter för ändamålet begränsas till det som är nödvändigt för att den statliga eller kommunala verksamheten ska kunna fullgöras. På detta sätt kan inresset av att myndigheternas verksamhet ska kunna bedrivas på ett ändamålsenligt sätt balanseras mot behovet av att värna de enskildas integritet. Nödvändighetsrekvisitet följer redan av kraven i EU:s dataskyddsförordning och behöver därför inte uttryckligen anges i ändamålsbestämmelsen. Det innebär att behandling av personuppgifter inte får ske slentrianmässigt, utan en bedömning av om behandlingen är nödvändig för det aktuella ändamålet måste göras innan en behandling påbörjas. Det krävs inte att det ska vara omöjligt att uppnå syftet med behandlingen utan att personuppgifter behandlas. Vanligtvis anses det nödvändigt att behandla personuppgifter elektroniskt eftersom en manuell informationshantering inte utgör ett realistiskt alternativ för myndigheter.³⁹

Den nya ändamålsbestämmelse som utredningen föreslår innebär att det införs nya tillåtna ändamål för tillhandahållande av personuppgifter i lägenhetsregistret. Enligt artikel 5.1 b EU:s dataskyddsförordning får insamlade personuppgifter inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med de ändamål för vilka de samlades in. Vid bedömning av om vidarebehandling är förenlig med samlingsändamålen ska bland annat de faktorer som anges i artikel 6.4 EU:s dataskyddsförordning beaktas. Där framgår att kopplingen mellan de ändamål för vilka personuppgifterna samlats in och ändamålen för den avsedda ytterligare behandlingen ska beaktas. Finns det starka kopplingar kan det tala för att återanvändningen av personuppgifter är tillåten. Även det sammanhang inom vilket personuppgifterna samlades in ska beaktas. Om den registrerade rimligen har att räkna med att de insamlade personuppgifterna också behandlas för det nya ändamålet, kan det tala för att återanvändningen av personuppgifterna är tillåten. Vidare ska förekomsten av lämpliga skyddsåtgärder, eventuella konsekvenser för den registrerade och personuppgifternas art beaktas.

En bedömning måste därför göras av om de nya ändamålen kan anses förenliga med samlingsändamålen eller om uppgifterna behöver samlas in på nytt. Gällande det föreslagna ändamålet fastighetsförvaltning, byggande eller kontroll av hyresförhållanden kan följande konstateras. Ändamålet är inte identiskt med det nuvarande ändamålet

³⁹ Prop. 2017/18:105, s. 46 och 47.

planering, uppföljning och utvärdering av bostadsbestånd och bygande. Den nya formuleringen innebär en utvidgning av det nuvarande ändamålet för att möjliggöra tillhandahållande av personuppgifter i lägenhetsregistret även för fastighetsförvaltning av bland annat hyresfastigheter. Det finns en väldigt stark och tydlig koppling mellan det föreslagna nya ändamålet och insamlingsändamålen. Den registrerade kan rimligen räkna med att de insamlade personuppgifterna också behandlas för fastighetsförvaltning. Den planerade behandlingen kommer inte heller att medföra några kostnader för den registrerade och det rör sig inte om några känsliga uppgifter. Utredningen bedömer därför att personuppgifterna, som är indirekta och som redan finns registrerade i lägenhetsregistret kan användas för det nya ändamålet utan att uppgifterna behöver samlas in på nytt.

Utredningen föreslår även att personuppgifter i lägenhetsregistret ska få tillhandahållas för verksamhet som staten eller en kommun ansvarar för enligt lag eller annan författning. Ändamålet innebär en förändring i förhållande till de nuvarande ändamålen. Det finns dock starka kopplingar mellan insamlingsändamålen och ändamålet för den avsedda ytterligare behandlingen av personuppgifterna. I förarbetena till lagen om lägenhetsregister anges att ändamålet med lägenhetsregistret är att tillsammans med folkbokföring på lägenhet skapa förutsättningar för en registerbaserad hushålls- och bostadsstatistik. Regeringen framhöll samtidigt att lägenhetsregistret bör kunna användas för andra samhällsnyttiga ändamål. Samma ståndpunkt intogs i förarbetena till den äldre lagen om lägenhetsregister.⁴⁰ Redan vid lagens införande fanns således en förväntan om att kunna använda uppgifterna i registret till andra samhällsnyttiga ändamål än de som anges i lagtexten. Det behov Boverket har av att använda uppgifterna i lägenhetsregistret för bland annat statistikinsamling, analys och uppföljning av utvecklingen på bostadsmarknaden avviker inte från de ursprungliga ändamålen med behandlingen i större omfattning än att ändamålen kan anses förenliga med varandra. Detsamma gäller för kommunens behov av att använda personuppgifter i lägenhetsregistret vid beräkning av exempelvis avfallstaxor eller vid planering av samhällsservice och infrastruktur för kommuninvånarna. Uppgifterna är inte känsliga och konsekvenserna av behandlingen inom ramen för verksamheten är positiv för den vars

⁴⁰ Prop. 2004/05:171 s. 35 och prop. 1995/96:90. *Registerbaserad folk- och bostadsräkning år 2000 m.m.*, s. 26.

indirekta personuppgifter finns registrerade i lägenhetsregistret. Behandlingen kan därmed inte anses oförenlig med det ändamål för vilket uppgifterna ursprungligen samlades in. Det nya registerändamålet ska i dessa avseenden gälla för de uppgifter som redan har samlats in.

Utformningen av den föreslagna ändamålsbestämmelsen medför också att personuppgifter i lägenhetsregistret kommer att kunna tillhandhållas till utbetalande myndigheter. I avsnitt 6.1.1 konstateras att det finns ett behov av tillgång till boenderelaterade uppgifter i lägenhetsregistret för kontroll av uppgifter som sökande lämnar. Migrationsverket har också framfört att de behöver tillgång till uppgifter i lägenhetsregistret, däribland uppgift om lägenhetsnummer, för att kontrollera om de uppgifter som lämnas från den asylsökande är korrekt. Uppgifterna har betydelse för storleken på sökandens dagsersättning.⁴¹ Uppgifterna kan därmed komma att användas i arbetet med att motverka välfärdsbrott och bidragsfusk. Även om det är ett viktigt samhällsnyttigt ändamål är kopplingen till insamlingsändamålen inte lika tydlig. Det rör sig inte om samhällsplanering i vid bemärkelse och det kan därför ifrågasättas om den registrerade rimligen kunnat räkna med att de insamlade uppgifterna också behandlas för kontroll av ansökningar om bistånd och bidrag. Oaktat detta framgår av artikel 6.4 att det är möjligt för lagstiftaren att införa reglering som ger stöd för sådan vidarebehandling som är oförenlig med de ursprungliga ändamålen. Om det i lagstiftningen ges stöd för en viss vidarebehandling behöver någon förenlighetsbedömning inte göras av den personuppgiftsansvarige. Sådan lagstiftning måste enligt 6.4 vara en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle för att skydda de mål som avses i artikel 23.1. Enligt skäl 41 till EU:s dataskyddsförordning måste grunden vara tydlig och precis och förutsägbar för de personer som omfattas av den.

Möjligheten att använda lägenhetsregistret som ett led i att motverka välfärdsbrott och bidragsfusk är viktigt ur ett statsfinansiellt perspektiv och för att upprätthålla förtroendet för välfärdssystemen. Förtroendet är centralt för välfärdssystemets legitimitet och viljan att vara med och finanserna detta. Korrekta beslut om utbetalningar från till exempel Migrationsverket är därför angeläget. Det integritetsintrång som utformningen av ändamålsbestämmelsen innebär kan därför vid en intresseavvägning accepteras och anses godtagbart.

⁴¹ Ds 2022:13. *Utökat informationsutbyte*, s. 203.

Utredningen bedömer att det föreslagna ändamålet uppfyller dessa krav och att personuppgifterna i lägenhetsregistret inte behöver samlas in på nytt.

Det finns även anledning att göra en jämförelse med ändamålsbestämmelsen i lagen om fastighetsregister. Enligt 2 § i lagen har registret till ändamål att tillhandahålla uppgifter för verksamhet för vilken staten eller en kommun ansvarar för enligt lag eller annan författning och som avser sådan egendom som registreras i registret. Uppgifterna i fastighetsregistret har ett nära samband med lägenhetsregistrets uppgifter. Trots att fastighetsregistret innehåller betydligt fler personuppgifter än lägenhetsregistret är ändamålen betydligt vidare för fastighetsregistrets del. Mot bakgrund av det stora behovet av uppgifter från lägenhetsregistret som finns i dag anser utredningen att skillnaden inte längre är motiverad. Fastighetsregisterlagstiftningen är som nämnts i kapitel 5 under översyn. En särskild utredare ska utifrån en integritets- skyddsanalys bland annat ta ställning till vilka regler om behandling av personuppgifter som ska gälla, däribland ändamålen med sådan behandling. Uppdraget ska redovisas senast den 24 januari 2024. Utredningen har därför inte möjlighet att beakta de överväganden och förslag som fastighetsregisterutredningen kommer fram till.

Utredningen anser sammanfattningsvis att den föreslagna ändamålsbestämmelsen ger uttryck för en rimlig avvägning mellan användarintressena och integritetssynpunkter samt är förenlig med EU:s dataskyddsförordning.

Övriga ändamål

I Lantmäteriets promemoria föreslås att även omsättning av bostäder, kreditgivning och försäkringsgivning, postverksamhet och distribution samt ural för direkt marknadsföring ska införas som nya ändamål.⁴²

Utredningens uppdrag rör endast hyresbostäder och det finns ett förslag om ett bostadsrättsregister som utredningen har att förhålla sig till. Utredningen föreslår därför inte att omsättning av bostäder eller kreditgivning är sådana ändamål som ska ingå i lägenhetsregistret. Av samma skäl anser utredningen att ändamålet försäkringsgivning inte heller bör införas.

⁴² Lantmäteriet (2016), *Nya användningsområden för lägenhetsregistret*, (dnr. 502-2016/5255).

Vidare föreslår Lantmäteriet att uppgifter ur lägenhetsregistret bör kunna användas för postverksamhet, distribution och liknande åtgärder. Skälen som anges för detta ändamål är dock knapphändiga och det framgår inte närmare varför det behövs. Utredningen bedömer därmed att sådana ändamål inte ska omfattas av bestämmelsen i 5 § lagen om lägenhetsregistret.

En bestämmelse om att lägenhetsregistret ska ha till ändamål att tillhandahålla uppgifter för urval av personuppgifter för direkt marknadsföring föreslås också i Lantmäteriets promemoria. Utredningen bedömer dock att det är tillräckligt med de möjligheter som finns för uttag i SPAR-registret och därför föreslås inte något sådant ändamål.

Eftersom det är en hel del uppgifter i lägenhetsregistret som inte är personuppgifter och som inte kan härledas till en enskild hyresgäst anser utredningen att ovanstående behov kan tillgodoses till stor del utan att de särskilt anges i lagen.

6.3.4 Finalitetsprincipen ska utgöra den yttersta ramen

Utredningens förslag: Personuppgifter som behandlas för de i 5 § lagen om lägenhetsregister angivna ändamålen ska få behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in. En bestämmelse som tydliggör detta ska tas in i lagen och den nuvarande skrivelsen i 20 § andra stycket lagen om lägenhetsregister ska utgå.

Huvudregeln är att personuppgifter inte får behandlas för andra ändamål än för vilka de samlades in för. Det följer av principen om ändamålsbegränsning i artikel 5.1 b EU:s dataskyddsförordning. I 20 § andra stycket lagen om lägenhetsregister anges att uppgifter i registret endast får lämnas ut för de ändamål som anges i 5 § och för sådan registrering som avses i 13 § samma lag.

I den nämnda artikeln. 5.1 b, framgår vidare att personuppgifter får behandlas för andra ändamål om dessa inte är oförenliga med de som de samlades in för (finalitetsprincipen). Av nu gällande bestämmelse i lagen om lägenhetsregistret har denna möjlighet begränsats. Det finns fördelar med att uttömmande ange för vilka ändamål personuppgifter får behandlas. Under förutsättning att ändamålen är

tydligt avgränsade står det genom en sådan reglering klart både för tillämpare och för andra vilken personuppgiftsbehandling som får förekomma med stöd av den aktuella lagen. Finalitetsprincipen medför en viss otydlighet eftersom det kan bli mer oförutsägbart för de registrerade att förstå för vilka ändamål deras personuppgifter kommer att behandlas. Vad som ingår i begreppet ”inte oförenlig” kan vara svårt att bedöma för en enskild.

I förarbeten till flera registerförfattningar har emellertid gjorts bedömningen att det inte är möjligt att tillräckligt precisera alla situationer där utlämnade av personuppgifter kan aktualiseras i sådana lagar. Det finns alltid en risk för att något välmotiverat ändamål faller utanför.⁴³ Mot bakgrund av denna risk och att utredningen i avsnitt 6.3.1 föreslår att lägenhetsregistrets övergripande syfte ska vara att ge tillgång till den information som finns i registret anser utredningen att finalitetsprincipen ska utgöra den yttersta ramen.

Utredningen föreslår därför att den föreslagna ändamålsbestämelsen ska kompletteras med en möjlighet att behandla personuppgifter även för ändamål som inte är oförenliga med de ändamål för vilka uppgifterna samlades in. Detta uppnås genom upphävande av 20 § andra stycket lagen om lägenhetsregister. I fråga om behandling av insamlade personuppgifter för andra ändamål än de som anges i 5 § i lagen om lägenhetsregister ska således finalitetsprincipen tillämpas.

Även om finalitetsprincipen framgår direkt av EU:s dataskyddsförordning anser utredningen att det av tydlighetsskäl ska införas en bestämmelse i lagen om lägenhetsregister som ger uttryck för finalitetsprincipen. Det ska i bestämmelsen anges att personuppgifter som behandlas enligt 5 § lagen om lägenhetsregister får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in. En sådan tydliggörande bestämmelse finns i många andra registerförfattningar med personuppgifter. Bestämmelsen, tillsammans med de tillåtna ändamålen som kommer att anges, utgör sådana ändamålsbegränsningar som enligt artikel 6.3 EU:s dataskyddsförordning kan införas i nationell rätt.⁴⁴ I syfte att åstadkomma ett gott integritetsskydd föreslår utredningen ett antal skyddsåtgärder, se vidare i avsnitten 6.3.11 och 6.3.12. Det bör här noteras att det finns

⁴³ Se bland annat prop. 2018/19:33, *Behandling av personuppgifter samt registrering och användning av fordon på vägtrafikområden*, s. 83–86.

⁴⁴ Se exempelvis 4 § kriminalvårdsdatalagen (2018:1235).

en bestämmelse, 19 § i lagen om lägenhetsregister, som innebär ett förbud mot samkörning av uppgifter i registret med uppgifter om namn och personnummer.

6.3.5 Uppgift om bostadslägenheten är en hyresrätt eller en kooperativ hyresrätt

Utredningens bedömning: Vilken upplåtelseform en bostadslägenhet har är en viktig uppgift.

Utredningens förslag: Bestämmelsen i 6 § lagen om lägenhetsregister föreslås ändras så att det framgår att uppgift om upplåtelseformerna hyresrätt och kooperativ hyresrätt enligt lagen (2002:93) om kooperativ hyresrätt får redovisas i lägenhetsregistret.

I det nationella lägenhetsregistret finns, som framgått, uppgifter om samtliga bostadslägenheter i landet. Det saknas emellertid uppgift om vilken upplåtelseform bostadslägenheter har. Utredningen bedömer att uppgift om upplåtelseformen hyresrätt och kooperativ hyresrätt ska tillföras registret. Om det finns möjlighet att få fram vilka lägenheter som är upplåtna med hyresrätt i lägenhetsregistret blir det exempelvis enklare att få fram statistik och forska på upplåtelseformerna. Ett tillförande av uppgift om en bostadslägenhet är en hyresrätt kan dessutom stärka konsumentskyddet och underlätta för potentiella hyresgäster. I dag är det svårt att ta reda på vilka fastighetsägare som tillhandahåller hyresrätter i ett bestämt område. En enskild som överväger att hyra en lägenhet i andra hand har också behov av att veta om det är en bostadsrätt eller en hyresrätt eftersom reglerna skiljer sig åt, särskilt beträffande vilken hyra som får tas ut. I de fall uppgift om upplåtelseformen hyresrätt tillförs lägenhetsregistret blir det vidare möjligt att använda lägenhetsnumret för att kontrollera att hyreslägenheten faktiskt finns och att den enskilda inte är utsatt för ett bedrägeriförsök. Ett tillförande av uppgift om upplåtelseformen hyresrätt bidrar därmed till att stärka enskilda konsumenters ställning på hyresbostadsmarknaden.

Förslaget avser endast tillförandet av uppgift om hyresrätt, inte övriga upplåtelseformer. Den särskilda formen kooperativ hyresrätt

föreslås också samlas in. I 2 § lagen om kooperativ hyresrätt definieras en sådan hyresrätt som den hyresrätt som en kooperativ hyresrättsförening upplåter enligt denna lag. Enligt utredningen är det varken effektivt eller nödvändigt att i detta läge registrera uppgifter om övriga upplåtelseformer i lägenhetsregistret. En uppgift bör inte samlas in flera gånger. Dubbelregistrering ska undvikas. Som redogörs för i avsnitt 6.1.1 finns det redan i dag uppgift om egnahem och ägarlägenheter i fastighetsregistret, och bostadsrättsregisterutredningen presenterade i juli 2022 ett förslag om hur ett offentligt register för bostadsrätter bör utformas.⁴⁵ Under förutsättning att förslagen genomförs kommer det att vara möjligt att få tillgång till information om samtliga upplåtelseformer, vilket i förlängningen bidrar till att förbättra informationsläget över bostadsmarknaden.

Användaraspekterna måste dock vägas mot behovet av skydd för den personliga integriteten. Precis som med övriga lägenhetsattribut i lägenhetsregistret är det möjligt att utifrån lägenhetsnummer koppla ihop uppgift om upplåtelseform till en fysisk person. Uppgift om upplåtelseform kan på så sätt utgöra en indirekt personuppgift. EU:s dataskyddsförordning ställer krav på att de personuppgifter som behandlas ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till ändamålen med behandlingen, den så kallade principen om uppgiftsminimering.⁴⁶

Ändamålsbestämmelsen i lagen om lägenhetsregister har därmed en avgörande betydelse för vilka uppgifter som får ingå i registret. Alla uppgifter som hittills finns registrerade i lägenhetsregistret har koppling till vissa bestämda ändamål.⁴⁷ Uppgifter om upplåtelseform har både ett nära samband med lägenhetsregistrets nuvarande och föreslagna utökade ändamål. Det finns exempelvis en tydlig koppling till det föreslagna ändamålet fastighetsförvaltning, byggande eller kontroll av hyresförhållanden. Uppgiften behövs bland annat för att enskilda ska kunna kontrollera vilken upplåtelseform en lägenhet har och att lägenheten faktiskt finns. Ett tillförande av uppgiften möjliggör även framtagandet av statistik och kan därmed bidra till en bättre förståelse av hyresbostadsmarknadens funktionssätt. Uppgiften har därmed också en stark koppling till det nuvarande ändamålet forskning som kommer att ingå punkten 1. Utredningen anser samman-

⁴⁵ SOU 2022:39. *Ett register för alla bostadsrätter.*

⁴⁶ Artikel 5.1 c EU:s dataskyddsförordning.

⁴⁷ Prop. 2004/05:171 s 34.

fattningsvis att uppgift om hyresbostäders upplåtelseform kan tillföras lägenhetsregistret utan att det strider mot principen om uppgiftsminimering i EU:s dataskyddsförordning.

För att uppgiften ska få tillföras lägenhetsregistret föreslår utredningen att den nuvarande bestämmelsen i 6 § lagen om lägenhetsregister ska ändras så att det framgår att registret även får innehålla uppgift om upplåtelseform.

Uppgifter om upplåtelseform kan komma att behandlas tillsammans med uppgift om lägenhetsnummer vilket utgör en ny personuppgiftsbehandling. Det finns rättsligt stöd för ett tillhandahållande av sådan information för Lantmäteriet genom att den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse.⁴⁸ Detsamma gäller för kommunen när de fullgör sina skyldigheter enligt lagen om lägenhetsregister.

6.3.6 Hur uppgift om upplåtelseformerna hyresrätt och kooperativ hyresrätt ska lämnas

Utredningens förslag: Fastighetsägare ska vid begäran lämna uppgift om att en bostadslägenhet är upplåten med hyresrätt till den kommun där byggnaden är belägen. En kooperativ hyresrättsförening ska vid begäran lämna uppgift om att en bostadslägenhet är upplåten med kooperativ hyresrätt till den kommun där byggnaden är belägen. Fastighetsägare och kooperativa hyresrättsföreningar föreslås också vara skyldiga att uppdatera uppgift om upplåtelseform senast en månad efter att en förändring har skett. Uppgiftsskyldigheten föreslås regleras i lagen. Bestämmelsen i 14 § lagen om lägenhetsregister ändras också så att den nya skyldigheten framgår.

I 8 § lagen om lägenhetsregister anges att uppgifter i registret får hämtas från fastighetsregistret och från fastighetsägare. Många av de uppgifter som ingår i lägenhetsregistret hämtas från fastighetsregistret. Några uppgifter behöver dock hämtas direkt från fastighetsägaren. Det gäller exempelvis uppgifter om ombildningar av lokaler till bostadslägenheter eller nyproduktion av bostadslägenheter.⁴⁹ Fastighetsägaren

⁴⁸ Se artikel 6.1 c EU:s dataskyddsförordning och prop. 2017/18:107 s. 42.

⁴⁹ Prop. 2004/05:171 s. 45.

har därför en skyldighet att till kommunen lämna sådana uppgifter som föranleder ändringar eller kompletteringar av lägenhetsregistret. Vilka uppgifter som det är fråga om preciseras närmare i 14 § lagen om lägenhetsregister. Uppgifterna ska sedan enligt 15 § lämnas till kommunen senast en månad efter att den förändring har skett som föranleder ändringen eller kompletteringen.

Utredningen föreslår ovan att uppgift om att en bostadslägenhet är upplåten med hyresrätt ska samlas in och offentliggöras i lägenhetsregistret. Uppgiften finns inte samlad i något annat offentligt register och måste därför hämtas från fastighetsägaren. För att uppgiften ska kunna tillgängliggöras i registret ska därför fastighetsägare också vara skyldiga att redovisa uppgift om upplåtelseform för bostadslägenhet som är upplåten med hyresrätt eller kooperativ hyresrätt till den kommun där byggnaden är belägen.

Uppgift om att lägenheten är en hyresrätt eller kooperativ hyresrätt samlas in en gång och ska sedan ändras vid behov, exempelvis vid ombildning från hyresrätt till bostadsrätt. Vid nyproduktion kommer uppgiften att samlas in samtidigt som övriga uppgifter. Utredningen föreslår inga ändringar av när uppgiften ska lämnas utan det ska ske på samma sätt som enligt gällande bestämmelser, det vill säga senast en månad efter förändringen.

Det bakomliggande syftet med att fastighetsägaren åläggs att offentligt redovisa uppgift om upplåtelseform för hyresrätter är bland annat att stärka konsumentskyddet och öka förståelsen för hyresbostadsmarknaden genom att underlätta framtagandet av statistik. Fastighetsägaren kommer dock genom skyldigheten att lämna uppgiften få ytterligare en förpliktelse, utöver de som fastighetsägaren har enligt nu gällande bestämmelser. Det kan i sig framstå som betungande. Fastighetsägare behöver dock inte lämna in uppgift om upplåtelseform för några andra bostadslägenheter än hyresrätter. Skyldigheten omfattar därmed inte det totala beståndet av bostadslägenheter som finns registrerade i lägenhetsregistret. Utredningen anser att värdet av att informationen redovisas offentligt överväger den ytterligare börda som uppgiftslämnandet innebär för fastighetsägaren.

6.3.7 Kommunen får samla in och löpande registrera ändringar av uppgift om upplåtelseformerna i registret

Utredningens förslag: Kommunen ska få samla in uppgift om upplåtelseform för bostadslägenhet som är upplåten med hyresrätt och kooperativ hyresrätt. Kommunen ska också ha behörighet att föra in, ändra eller ta bort uppgifter om upplåtelseformerna hyresrätt och kooperativ hyresrätt i lägenhetsregistret. Kommunen ska dessutom löpande registrera ändringar och kompletteringar av uppgifterna i registret. Uppgifterna ska i likhet med vad som gäller för övriga uppgifter lämnas på det sätt som bestäms av kommunen.

Uppgifterna som föreslås samlas in är fastighetsrelaterade. Utredningen bedömer att kommunen i likhet med övriga uppgifter bör ta emot även de föreslagna uppgifterna. Fastighetsägare lämnar redan flera uppgifter till kommunerna.⁵⁰ Enligt den nuvarande ordningen ansvarar kommunerna för ajourhållningen av uppgifter i lägenhetsregistret.⁵¹ Det sker genom en så kallad tjänstebaserad uppdatering, där kommunens ärendehanteringssystem kommunicerar med Lantmäteriets register. Rent praktiskt hanterar kommunerna detta i ett särskilt gränssnitt som Lantmäteriet tillhandahåller. Utredningen föreslår därför att kommunerna också ska ansvara för insamling och ajourhållning av uppgifter om upplåtelseform i lägenhetsregistret.

Den initiala insamlingen av uppgifter förväntas medföra visst merarbete för kommunerna. Det beror på att kommunernas kännedom om vilka fastighetsägare som finns i den egna kommunen varierar. Att ajourhålla uppgift om upplåtelseformerna väntas dock inte medföra någon betydande börda för kommunerna. Utredningen har i avsnitt 6.3.5 redogjort för den nytta som förslaget förväntas leda till, bland annat för kommunerna. Utredningen finner att denna nytta överstiger den ökade initiala börda som kommunernas skyldighet medför.

Precis som enligt den nuvarande ordningen ska kommunen få bestämma hur insamlingen av uppgifterna ska gå till och hur uppdaterade uppgifter sedan ska lämnas in från berörda fastighetsägare. Att kommunen och inte fastighetsägaren själv får bestämma hur uppgifter ska lämnas underlättar för kommunens arbete. Kommunerna kan se till att uppgifter lämnas på ett enhetligt sätt och att relevant in-

⁵⁰ 13 § och 14 § lagen om lägenhetsregister.

⁵¹ 13 § lagen om lägenhetsregister.

formation lämnas för att minska behovet av kompletteringar. Detta innebär samtidigt att uppgiftsinsamlingen kan komma att variera mellan kommunerna. Utredningen anser att utgångspunkten bör vara att digitala lösningar ska användas i så stor utsträckning som möjligt av kommunerna. Digitala alternativ är ofta effektivare och enklare även om ett pappersalternativ kan behöva finnas för de fastighetsägare som saknar möjlighet att använda digitala resurser. Inför insamling av uppgifterna kommer det att behöva genomföras informationsinsatser om den nya skyldigheten för fastighetsägarna. Under en sådan insats kan förslagsvis en begäran att inkomma med de efterfrågade uppgifterna skickas till berörda fastighetsägare i varje kommun.

6.3.8 Förelägganden och vite

Utredningens förslag: Kommunen ska ha möjlighet att förelägga en fastighetsägare som inte fullgör sin skyldighet att lämna uppgift om upplåtelseformerna hyresrätt och kooperativ hyresrätt. Ett sådant föreläggande får under vissa förutsättningar förenas med vite. Bestämmelser om detta ska införas i lagen om lägenhetsregister.

Enligt den nuvarande ordningen får kommunen förelägga en fastighetsägare som inte fullgör sina skyldigheter att lämna uppgifter till kommunen att göra det.⁵² Ett sådant föreläggande får förenas med vite. Utredningen föreslår ovan att fastighetsägare ska vara skyldiga att inkomma med de efterfrågade uppgifterna om hyresrätt och kooperativ hyresrätt till den kommun där bostadslägenheten har sin belägenhetsadress. I de fall en enskild fastighetsägare vid insamling av uppgifterna om upplåtelseformerna inte lämnar in de efterfrågade uppgifterna eller i övrigt inte följer anvisningarna ska kommunen ha möjlighet att förelägga fastighetsägaren att yttra sig i frågan eller rätta till bristen inom en viss tid. För att öka incitamenten att inkomma med uppgifterna föreslår utredningen att det också ska finnas en möjlighet att förena föreläggandet med vite. Utredningen föreslår att detta ska framgå av övergångsbestämmelserna i lagen om lägenhetsregister.

⁵² 22 § och 23 § lagen om lägenhetsregister.

6.3.9 Kvalitetshöjande åtgärder

Utredningens förslag: Lägenhetsregistret föreslås utvärderas tre år efter att föreslagna ändringar trätt i kraft.

Det är av stor vikt att lägenhetsregistret har god kvalitet om det ska kunna användas för de ändamål som föreslås. Att uppgifterna är korrekta och aktuella är en förutsättning för att de samhälls- och användarbehov som utredningen har identifierat ska kunna tillgodoses. Det är dessutom av betydelse för de personuppgifter som behandlas i registret och för integritetsskyddet. Frågan är därför vilka möjligheter som kommunen och Lantmäteriet har att verka för att uppgifterna i lägenhetsregistret är korrekta och fullständiga.

Ajourhållning och rättelse

Kommunen är i dag ansvarig för ajourhållning av vissa uppgifter i lägenhetsregistret och ska löpande registrera ändringar samt kompletteringar av dessa uppgifter.⁵³ Det handlar då om uppdatering av registerinformation. En viktig fråga är vilka möjligheter som finns för Lantmäteriet och kommunen att rätta felaktigheter som upptäcks i lägenhetsregistret.

I vissa registerlagstiftningar finns det egna rättelsebestämmelser.⁵⁴ Behovet av en särskild rättelsebestämmelse finns framför allt om ett införande i registret medför viktiga rättsverkningar. En möjlighet att rätta ett fel kan också behöva inskränkas för att skydda rättighetsinnehavares intressen.⁵⁵ Några motsvarande behov av att införa en särskild rättelsebestämmelse finns inte gällande lägenhetsregistret.

Möjligheten att göra rättelser i lägenhetsregistret beror i stället på vilka uppgifter som är felaktiga. Enligt 36 § förvaltningslagen (2017:900) får ett beslut som innehåller en uppenbar felaktighet till följd av myndighetens eller någon annans skrivfel, räknfel eller något annat liknande förbiseende rättas. Bestämmelsen träffar endast förvaltningsrättsliga beslut. Enligt förarbetena innefattar ett beslut regel-

⁵³ 13 § lagen om lägenhetsregister.

⁵⁴ Se fastighetsbildningslagen (1970:988) eller jordabalken (1970:994) som reglerar när rättelse i fastighetsregistret får ske.

⁵⁵ Prop. 1999/2000:39. *Registrering av fastighetsrättsliga förhållanden, m.m.*, s. 119 och 120.

mässigt ett uttalande från en myndighet som är avsett att ha vissa verkningar för den som beslutet är riktat mot. Det är uttalandets syfte och innehåll som avgör uttalandets karaktär av beslut, inte dess yttre form.⁵⁶ Ett registreringsbeslut i lägenhetsregistret innebär ytligt sett bara en anteckning om ett visst faktum. Det kan dock ibland få indirekta rättsverkningar i andra avseenden eller i ett senare skeende. När kommunen exempelvis fattar ett beslut om lägenhetsnummer kan det få indirekta rättsverkningar eftersom enskilda folkbokförs på lägenhetsnummer. När en registrering utgör ett beslut får uppgifter bara ändras om kriterierna i 36 § förvaltningslagen är uppfyllda. Någon tidsspärr för när rättelse kan ske finns inte utan rättelse med stöd av bestämmelsen kan göras efter lång tid då felet upptäcks.⁵⁷ När rättelse av en uppgift görs ska detta, om det inte är uppenbart obehövt, kommuniceras till fastighetsägaren.⁵⁸ Bestämmelsen ger dock inte Lantmäteriet eller kommunen någon befogenhet att rätta felaktigheter i ett besluts innehåll som beror på bristfällig utredning. I en del sådana fall kan i stället beslut ändras under vissa förutsättningar enligt bestämmelserna i 37–39 §§ förvaltningslagen.

I de fall en registrering inte bedöms utgöra ett beslut i förvaltningsrättslig mening kan en rättelse i stället omhändertas av Lantmäteriet inom myndighetens systematiska arbete med att kvalitetssäkra lägenhetsinformationen eller inom kommunens ajourhållningsarbete.

Utredningsskyldighet och kontrollmöjligheter

Det finns inte några särskilda bestämmelser om kontroll av uppgifternas riktighet eller tillsynsansvar i lagen om lägenhetsregister. Det torde finnas begränsade incitament för en fastighetsägare att rapportera in att en lägenhet är upplåten med hyresrätt eller kooperativ hyresrätt om det inte stämmer. Däremot har det förekommit att lägenheter har lagts till lägenhetsregistret som inte existerar i verkligheten. Ett inrättande av en särskild kontroll- eller tillsynsfunktion hos kommunen skulle dock innebära en ökad administration och kostnad. Detta är inte motiverat utifrån syftet med inhämtningen av de nya uppgifter som utredningen föreslår. I kapitel 5 redogörs för

⁵⁶ Prop. 2016/17:180 s. 24 och RÅ 2004 ref. 8.

⁵⁷ Lundmark och Säfstén (Juno Version 1 B 2023-06-09) *Förvaltningslagen en kommentar*, till 36 § och prop. 1971:30 del 2 s. 506.

⁵⁸ 25 § förvaltningslagen.

några exempel på hur lägenhetsregistret missbrukas, särskilt kopplat till lägenhetsnummer. Ett införande av en särskild kontrollfunktion eller bestämmelse om tillsyn kräver närmare analys vilket inte rymts inom ramen för utredningens arbete. Utredningen föreslår därför inte någon särskild lösning för kontroll av uppgifternas tillförlitlighet eller bestämmelse om tillsyn. Enligt utredningen kommer dock utredningens förslag troligtvis i sig att verka kvalitetshöjande. Detta genom att användningen av lägenhetsregistret förväntas öka och att fler aktörer får tillgång till informationen och därmed kan upptäcka eventuella felaktigheter. En utvärdering av lägenhetsregistrets kvalitet föreslås genomföras tre år efter att föreslagna ändringar trätt i kraft för att bedöma eventuella behov av en kontrollfunktion.

Det följer dock av 23 § förvaltningslagen att myndigheten har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett ärende är sådant att det leder till ett korrekt beslut. I de fall registrering av uppgifter i lägenhetsregistret kan bedömas utgöra ärendehandläggning har kommunen ett utredningsansvar enligt 23 § förvaltningslagen. Förvaltningslagen innehåller inte någon definition av vad som är ett ärende. I förarbetena till förvaltningslagen görs en skillnad mellan myndigheters ärendehandläggning och annan förvaltningsverksamhet.⁵⁹ Handläggningen av ett ärende avslutas med ett beslut av något slag.⁶⁰ Utredningen bedömer mot bakgrund av ovanstående att det är fråga om ärendehandläggning när kommunerna tar emot uppgifter från en fastighetsägare om lägenhetsnummer för registrering i lägenhetsregistret. Detta innebär att kommunen har ett utredningsansvar som medför en skyldighet att se till att underlaget i ett registreringsärende är sådant att det leder till ett korrekt beslut, i detta fall att rätt uppgifter registreras.⁶¹ Granskningen av uppgifterna kan exempelvis bestå av att kontrollera dem mot gällande detaljplan och bygglov. Om det uppstår tveksamheter om uppgifterna är riktiga ska fastighetsägaren ges en möjlighet att korrigera och komplettera uppgifterna. I de fall fastighetsägaren inte gör det har kommunen som framgår ovan en möjlighet att förelägga fastighetsägaren att fullgöra sin uppgiftsskyldighet. Ett sådant föreläggande kan också förenas med ett vite. Ytterligare stöd för kommunen att förelägga fastighetsägaren att avhjälpa bristen finns i 20 § förvaltningslagen.

⁵⁹ Prop. 2016/17:180 s. 23 f.

⁶⁰ Prop. 2016/17:180 s. 24 och RÅ 2004 ref. 8.

⁶¹ Lundmark och Säfsten (Juno version 1 B 2023-06-09) kommentaren till 23 §.

Om kommunen i sin granskning av en uppgift eller av redan registrerade uppgifter misstänker att de kan vara så felaktiga att de kan användas som ett medel i ett bedrägeri- eller bidragsbrott bör kommunen polisanmäla detta. Bägge brotten har fängelse i straffskalan.⁶²

6.3.10 Elektroniskt utlämnande

Utredningens bedömning: Elektroniskt utlämnande av uppgifter i lägenhetsregistret ska tillåtas om det inte är olämpligt. De närmare förutsättningarna för elektroniskt utlämnande av uppgifter från registret behöver inte regleras särskilt.

Utredningens förslag: Bestämmelsen i 20 § första stycket lagen om lägenhetsregister ändras så att det framgår att uppgifter i lägenhetsregistret får lämnas ut elektroniskt, om det inte är olämpligt. Rubriken föreslås också ändras. Bestämmelserna i 17 och 18 §§ i lagen om lägenhetsregister ska därför upphöra att gälla. Även bestämmelserna i 6 och 7 §§ i förordningen om lägenhetsregister ska utgå. Bestämmelsen om förbud mot samkörning av vissa uppgifter föreslås kvarstå oförändrad.

För att tillgodose det nya syftet med lägenhetsregistret är det viktigt att uppgifter i registret kan lämnas ut elektroniskt. Begränsningar för hur informationen får lämnas ut och användas kan medföra att den nytta som informationen kan göra i samhället inte fullt ut uppnås. Enligt tilläggsdirektivet ska utredningen ta ställning till om fler aktörer än vad som gäller i dag ska få elektronisk tillgång till uppgifter i lägenhetsregistret. Elektroniskt utlämnande av information kan dock medföra risker för intrång i den personliga integriteten vilket utredningen måste beakta i de förslag som utredningen lämnar.

I dag kan elektronisk tillgång till uppgifter i lägenhetsregistret beviljas för utlämnande på medium för automatiserad behandling eller via direktåtkomst. Det finns inte några legaldefinitioner av dessa begrepp. Med direktåtkomst avses vanligtvis att någon har direkt tillgång till registret och på egen hand kan söka efter information men utan att kunna påverka innehållet däri.⁶³ I begreppet ligger också att den som är

⁶² 9 kap. 1 § brottsbalken (1962:700) respektive bidragsbrottslagen (2007:612).

⁶³ SOU 2012:90. *Överskottsinformation vid direktåtkomst*, s. 198 f.

personuppgiftsansvarig för registret, i detta fall Lantmäteriet, inte har någon kontroll över vilka uppgifter som mottagaren vid ett visst söktillfälle tar del av. Lantmäteriet fattar således inte beslut om utlämnande av uppgifter i varje enskilt fall utan gör en prövning när aktören ansöker om att få direktåtkomst. Denna förhandsprövning görs av allt utlämnande som kan komma att ske genom direktåtkomst, till exempel i fråga om utlämnandets förenlighet med offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).⁶⁴ I prövningen ingår att undersöka om det finns ett behov av personuppgifterna inom verksamheten och om verksamhetsområdet är författningsreglerat. Den faktiska begränsningen av direktåtkomst görs sedan med hjälp av olika tekniska lösningar beroende på hur omfattningen av direktåtkomsten har begränsats i det enskilda fallet. Begränsningar kan exempelvis göras genom olika behörighetsnivåer eller tillgång endast till vissa bestämda uppgifter.

I princip anses allt elektroniskt utlämnande som inte sker via direktåtkomst, göras genom utlämnande på medium för automatiserad behandling.⁶⁵ Med sådana uttag avses vanligtvis att elektroniskt lagrade uppgifter överlämnas på något slags medium för lagring eller överföring, exempelvis e-post eller USB-minne. Utlämnande kan också ske genom en så kallad fråga-svarsfunktion.⁶⁶

I 20 § lagen om lägenhetsregister anges att uppgifter i registret endast får lämnas ut på medium för automatiserad behandling om regeringen meddelar föreskrifter om det. Enligt 7 § förordningen om lägenhetsregister får uppgifter i registret lämnas ut på medium för automatiserad behandling till Skatteverket, Statistiska centralbyrån, den kommun där fastigheten är belägen och till fastighetsägaren.

Vad gäller direktåtkomst till uppgifterna i lägenhetsregistret krävs enligt 17 § lagen om lägenhetsregister att det finns stöd i lag eller förordning. Sådant stöd finns för kommuner i 18 § lagen om lägenhetsregister avseende bostadslägenheter med belägenhetsadress i kommunen. Av 6 § förordningen om lägenhetsregister framgår att även Skatteverket får ha direktåtkomst till registret.

De nuvarande bestämmelserna medför att Lantmäteriet endast får tillhandahålla uppgifter elektronisk till de aktörer som räknas upp i lag eller förordning och endast den typ av åtkomst som anges. Regis-

⁶⁴ SOU 2021:50. *Fri hyressättning i nyproduktion*, s. 303.

⁶⁵ SOU 2022:39. *Ett register för alla bostadsrätter*, s. 304.

⁶⁶ SOU 2012:90. *Överskottsinformation vid direktåtkomst*, s. 198 f.

terlagstiftningen begränsar därmed kraftigt Lantmäteriets möjligheter att elektroniskt tillhandahålla uppgifter från lägenhetsregistret.

Behov av elektronisk åtkomst till registerinformation

Utredningen föreslår ovan att personuppgifter i lägenhetsregistret ska få tillhandahållas om det är nödvändigt för verksamhet som staten eller en kommun ansvarar för enligt lag eller annan författning. En förutsättning för att lägenhetsregistret ska kunna användas för det föreslagna ändamålet är att de statliga och kommunala myndigheter som är i behov av registerinformation i sin verksamhet också kan få elektronisk åtkomst till den. Enligt den nuvarande ordningen finns det inte något stöd för att bevilja andra myndigheter än Skatteverket och Statistiska centralbyrån elektronisk åtkomst till registret. Kommunerna har förvisso direktåtkomst till uppgifter men endast till lägenheter med belägenhetsadress i kommunen vilket innebär att kommunala företag eller kommunalförbund som räddningstjänst inte har tillgång till uppgifter de behöver. Några exempel på andra myndigheter som är i behov av elektronisk tillgång till lägenhetsregistret är Boverket, Migrationsverket, Polismyndigheten, Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Vidare är det vanligt att kommunal verksamhet bedrivs inom ramen för ett kommunalt företag, i regel ett aktiebolag men det förekommer även stiftelser. Det kan vara inom områdena vatten, energi och bostäder. Oaktat att de uppgifter som begärs används inom den kommunala författningsreglerade verksamheten finns i dag inte något stöd för kommunala företag att ta del av uppgifterna i elektronisk form.

Utredningen har ovan även redogjort för de behov som fastighetsägare och enskilda konsumenterna har av att kunna använda uppgifter i lägenhetsregistret. I dag får uppgifter bara lämnas ut på medium för automatiserad behandling till fastighetsägaren. Även enskilda konsumenter har behov av elektronisk åtkomst till lägenhetsregistret för att enkelt kunna kontrollera att en lägenhet faktiskt finns. Även aktörer inom samhällsbyggnadsprocessen har behov av uppgifter ur lägenhetsregistret.

Flera aktörer har således behov av elektronisk tillgång till uppgifter i lägenhetsregistret.

Formen för att lämna ut uppgifter elektroniskt

Att lämna ut uppgifter elektroniskt från lägenhetsregistret kan medföra risker ur ett integritetsperspektiv. Framför allt handlar riskerna om mottagarens möjlighet att elektroniskt bearbeta informationen. Uppgifter kan samköras med information som hämtas från andra källor och mottagaren kan bygga upp en egen databas. Att hantera elektroniska uppgifter medför också ökad risk för att uppgifterna sprids. Även när personuppgifterna överförs finns risker, till exempel att uppgifterna inte når rätt mottagare, att de utsätts för hacker- eller ransomware-attacker och liknande. Samtidigt finns det möjligheter att tekniskt begränsa sådana risker.

Utredningen bedömer att begränsningen av möjligheten att lämna ut uppgifter i lägenhetsregistret på medium för automatiserad behandling som registerlagstiftningen medför inte längre är ändamålsenlig. Utredningen anser att det finns anledning att modernisera den terminologi som används i dag, särskilt mot bakgrund av den tekniska utvecklingen. Rubriken till 20 § föreslås därför ändras till elektroniskt utlämnande.

Myndigheter och aktörer som inte är nämnda i lagen eller förordningen om lägenhetsregistret kan endast göra uttag på papper. Detta görs regelbundet med stöd av offentlighetsprincipen, av både myndigheter och andra aktörer. Den mottagande myndigheten eller den enskilda personen vidtar sedan troligtvis åtgärder för att överföra uppgifterna till elektronisk form igen. Med modern teknik kan text på papper förhållandevis enkelt omvandlas till elektroniska uppgifter. Skillnaden mellan uppgifter på papper och elektroniska uppgifter ska därför inte överdrivas. Ur effektivitetssynpunkt är det också viktigt att Lantmäteriet och mottagande myndighet har möjlighet att utnyttja automatiserade förfaranden i sin verksamhet. Det besparar myndigheter mycket arbete. Av statistik från Lantmäteriet framgår att myndigheten under år 2022 tog emot 129 ärenden om att få ut uppgifter ur lägenhetsregistret med stöd av offentlighetsprincipen. Här ingår såväl att få ut uppgifter om enstaka lägenheter som återkommande riksomfattande uttag av lägenhetsregisterinformation. Att lämna ut uppgifter elektroniskt innebär även fördelar från informationssäkerhetssynpunkt. Att överföra information per telefon eller via e-post är inte tillräckligt säkert.

Direktåtkomst anses särskilt känsligt ur integritetssynpunkt eftersom uppgifter som är tillgängliga för direktåtkomst anses förvarade hos myndigheten som har åtkomst.⁶⁷ Myndigheten som är registeransvarig saknar också möjlighet att påverka hur en aktör använder uppgifter vid direktåtkomst.⁶⁸ I dag är det alltså endast Skatteverket och kommuner som får ha direktåtkomst till uppgifter i lägenhetsregistret. Utredningen bedömer dock att fördelarna med att inte särskilt begränsa möjligheten till direktåtkomst i lagen överväger nackdelarna. Fler myndigheter behöver uppgifter ur lägenhetsregistret och det saknas skäl att begränsa det när ändamålen för registret utvidgas.

När myndigheter beviljas direktåtkomst innebär det effektivitetsvinster för den mottagande myndigheten. Tjänstepersonen som handlägger ett ärende behöver till exempel inte begära ut de uppgifter som behövs för bedömningen av ett enskilt fall från den utlämnande myndigheten; tjänstepersonen kan själv söka den information som krävs i den registeransvariga myndighetens uppgiftssamling. Även för myndigheten som lämnar ut uppgifter kan direktåtkomst innebära fördelar eftersom resurser annars skulle behöva avsättas för att hantera förfrågningar om att få ut uppgifter som kommer in från andra myndigheter. Genom direktåtkomst minskar också risken för fel jämfört med att till exempel få uppgifter på telefon och uppgifterna är alltid aktuella. Det minskar också risken för att information förvanskas. Direktåtkomst kan även innebära fördelar ur informations säkerhetssynpunkt. Att lämna ut uppgifter på annat sätt, till exempel via e-post, innebär ett mindre säkert sätt att föra över uppgifter på, eftersom obehöriga lättare kan få tillgång till dem.⁶⁹

Det finns ytterligare ett skäl för att inte närmare reglera hur åtkomst till uppgifter i registret ska få ges. Bestämmelsen får en mer teknikneutral utformning som gör det möjligt för Lantmäteriet att ta fram nya e-tjänster utifrån de behov som finns av tillgång till registerinformationen. Det är viktigt att utredningens förslag inte hindrar att nya tekniska lösningar som tillgodoser behovet av registerinformation i samhället kan utvecklas och användas. Detta är i linje med Sverige digitaliseringspolitik. Målet är att Sverige ska vara bäst i världen på att använda möjligheterna som digitala lösningar ger.⁷⁰ Regeringens mål är att ökad digitalisering av den offentliga förvaltningen

⁶⁷ 2 kap. 6 § tryckfrihetsförordningen.

⁶⁸ SOU 2022:39. *Ett register för alla bostadsrätter*, s. 310.

⁶⁹ SOU 2022:39. *Ett register över alla bostadsrätter* s. 311.

⁷⁰ Se prop. 2011/12:1 utg.omr. 22, 2011:12:TU1, rskr. 2011/12:87.

och att undanröja hinder för ökad digitalisering med målet att delning av data ska öka.⁷¹ Det är därför viktigt att utredningens förslag inte bidrar till tekniska lösningar eller utgör hinder för fortsatt digitalisering utan möjliggör en effektiv informationsförsörjning.

Utredningen föreslår därför att bestämmelserna i lagen om lägenhetsregister ändras så att det inte längre krävs stöd i lag eller förordning för att uppgifter ska få lämnas ut på medium för automatiserad behandling eller genom direktåtkomst. Till skillnad mot vad som gäller enligt den nuvarande ordningen ska det inte regleras särskilt vilka myndigheter och enskilda som ska kunna få del av uppgifterna i elektronisk form. Den uppräknade av aktörer som kan få elektronisk tillgång till uppgifter i registret ska därför tas bort. Med utredningens förslag är det i stället ändamålet med den tänkta behandlingen som avgör. De aktörer som är i behov av uppgifter ur lägenhetsregistret för något av de tillåtna ändamålen kommer också att kunna beviljas elektronisk åtkomst till registret. Utredningen bedömer även att det inte ska införas några särskilda begränsningar i lagen som reglerar under vilka förutsättningar som direktåtkomst får medges.

I stället ska det av tydlighetsskäl införas en ny bestämmelse i lagen där det framgår att personuppgifter får lämnas ut elektroniskt, om det inte är olämpligt. Med elektroniskt utlämnande avses både direktåtkomst och annat utlämnande i elektronisk form om inte något annat anges. En lämplighetsbedömning får sedan göras för varje enskilt fall. Vid en sådan bedömning bör skillnad göras mellan utlämnande till myndigheter och utlämnande till enskilda. Det anses normalt inte olämpligt att lämna ut personuppgifter elektroniskt till myndigheter.⁷² När det gäller enskilda kan det krävas att registermyndigheten gör en mer noggrann bedömning och bland annat tar hänsyn till vem mottagaren är och vilken säkerhet mottagaren har för behandling av personuppgifter.⁷³ Vid myndighetens bedömning av om det är olämpligt att lämna ut uppgifterna ska också typen av personuppgifter beaktas. Vad som kan anses vara ett olämpligt utlämnande får dock utvecklas genom Lantmäteriets arbete och i domstolspraxis. Lantmäteriet får bedöma formerna för att lämna ut uppgifter utifrån bland annat effektivitet, säkerhet och tillförlitlighet. På så vis blir regleringen om

⁷¹ Ds 2023:24 s. 35.

⁷² Prop. 2017/18:269 s. 136.

⁷³ Se prop. 2017/18:269 s. 136 och prop. 2019/20:106 för liknande resonemang.

att lämna ut registerinformation elektroniskt i lagen om lägenhetsregister och den tillhörande förordningen teknikneutral.

Utredningen föreslår dessutom i avsnitt 6.3.13 att det ska finnas utrymme för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter som begränsar möjligheten att lämna ut personuppgifter elektroniskt. Mot denna bakgrund anser utredningen att det inte finns något behov av att reglera vilka konkreta omständigheter som ska leda till att det är olämpligt att lämna ut personuppgifter elektroniskt.

Väga behovet mot risken för integritetsintrång

EU:s dataskyddsförordning innehåller inte några uttryckliga bestämmelser om att lämna ut personuppgifter elektroniskt. Det finns heller inte något generellt hinder mot att lämna ut uppgifter elektroniskt. Av artikel 6.3 EU:s dataskyddsförordning framgår dock att den rättsliga grunden, som ska fastställas i unionsrätten eller i medlemsstaternas nationella rätt, kan innehålla särskilda bestämmelser som anpassar hur bestämmelserna i förordningen ska tillämpas, bland annat vad gäller typer av behandling och förfaranden för behandling. Elektroniskt utlämnande av personuppgifter utgör en form av behandling och det är möjligt att i nationell rätt införa regler som preciserar förutsättningarna för sådant utlämnande.

De aktörer som i dag har elektronisk åtkomst i lagen om lägenhetsregister och den tillhörande förordningen valdes ut mot bakgrund av syftet med registret och de tillåtna ändamålen. Eftersom syftet var att göra registerbaserade folk- och bostadsräkningar har endast Statistiska centralbyrån, Skatteverket, kommunen och fastighetsägaren elektronisk åtkomst, varav de två senare begränsad sådan.

Utredningen föreslår alltså att ändamålen ändras och utökas. Tillgång till uppgifter i lägenhetsregistret genom direktåtkomst eller på medium för automatiserad behandling ska inte begränsas till några utvalda aktörer utan bedömas utifrån ändamålet.

De nuvarande begränsningarna av möjligheten att lämna ut personuppgifter elektroniskt utgör en skyddsåtgärd. Det sammantagna skyddet för de personuppgifter som behandlas påverkas därmed om en sådan begränsning tas bort. Alternativet till att lämna ut uppgifterna elektroniskt är som ovan nämnts ofta att lämna ut dem manu-

ellt, snarare än att inte lämna ut dem alls. När skyddsvärdet i att uppgifterna inte lämnas ut elektroniskt bedöms bör därmed risken med att begränsningen ger upphov till en manuell hantering som inte uppnår samma skyddsnivå beaktas. Att lämna ut uppgifterna manuellt är inte, varken ur effektivitets- eller integritetshänseende, lämpligt. Som skyddsåtgärd är därför begränsningen av att lämna ut uppgifter elektroniskt utlämnande av ett begränsat värde. Det ökade intresset för lägenhetsregistret med riksomfattande och mycket stora uttag av uppgifter tillsammans med den tekniska utvecklingen medför dessutom att parallella register har skapats. Utifrån dessa har sedan digitala informationstjänster baserade på utgivningsbevis startats som inte omfattas av regleringen för lägenhetsregistret.⁷⁴ De uppgifter som finns i dessa parallella register riskerar att vara både föråldrade och felaktiga. Det är från integritetssynpunkt bättre att riktiga och aktuella uppgifter tillhandahålls elektroniskt av Lantmäteriet. Det finns därmed mycket som talar för att den begränsning av möjligheten att lämna ut uppgifter ur lägenhetsregistret i elektronisk form som finns i lagen om lägenhetsregistret och den tillhörande förordningen inte längre är ändamålsenlig eller proportionerlig.

Däremot ska inte riskerna med att aktörer tillskansar sig uppgifter och nyttjar dem i en databas/webbplats med utgivningsbevis underskattas. Om en aktör A, en myndighet, som själv har direktåtkomst och sedan låter en annan aktör, B, få åtkomst till uppgifterna innebär det att aktör B kan ha ett vid var tid uppdaterat register som aktör B lägger i en databas med utgivningsbevis. De aktörer som har direktåtkomst måste således säkerställa att uppgifterna används för de ändamål som de har behov av i sin verksamhet och att uppgifterna inte vidareförmedlas till andra aktörer. Utredningen förutsätter att aktörer med direktåtkomst säkerställer att detta inte sker.

Utredningen finner inte heller någon anledning att särskilt begränsa möjligheten att lämna ut uppgifter ur lägenhetsregistret genom direktåtkomst. I många fall är skillnaderna mellan direktåtkomst och att lämna ut uppgifter på medium för automatiserad behandling inte så stora, särskilt med hänsyn till teknikutvecklingen. Personuppgifterna i lägenhetsregistret är inte känsliga och att tillhandahålla dessa i form av direktåtkomst bör i praktiken inte medföra större risk för betydande intrång i den personliga integriteten jämfört med att lämna

⁷⁴ Lantmäteriet (2021). *Uppdrag att utreda nya användningsområden för lägenhetsregistret*, och SOU 2022:39. *Ett register för alla bostadsrätter*, s. 295.

ut uppgifter på medium för automatiserad behandling. Mot bakgrund av de fördelar som direktåtkomst också har är det ändamålsenligt att direktåtkomst får medges i vissa fall.

Det ska vidare noteras att det av 19 § lagen om lägenhetsregister framgår att Lantmäteriet och den som har direktåtkomst till registret får samköra uppgifter i registret med uppgifter om namn och personnummer endast om det är särskilt föreskrivet av regeringen. I förarbetena motiveras bestämmelsen med att fysiska personer kommer att kunna kopplas till lägenhetsregistret exempelvis när uppgifter samkörs med andra register såsom fastighetsregistret och folkbokföringsdatabasen. Det ansågs känsligt om uppgifterna i lägenhetsregistret utan närmare kontroll kunde kopplas till enskilda personer eftersom registret innehåller uppgifter om samtliga bostadslägenheter och är rikstäckande. För att förhindra att urval och bearbetningar görs på ett icke förutsägbart sätt valde lagstiftaren att begränsa möjligheterna att behandla uppgifter från registret.⁷⁵

Några föreskrifter som tillåter att uppgifter samkörs vid direktåtkomst har inte tagits fram. Utredningen föreslår ovan att lägenhetsregistret ska få användas inom myndigheter och kommuners författningsreglerade verksamhet. De myndigheter som utredningen samrått med har inte fört fram att de har behov av att samköra uppgifter.

Genom en bestämmelse som ger Lantmäteriet möjlighet att lämna ut uppgifter elektroniskt om det inte anses olämpligt tillsammans med förbudet mot att samköra uppgifter om namn och personnummer bedömer utredningen att hänsyn har tagits till den elektroniska utvecklingen och skyddet för den personliga integriteten. Skyddet för den personliga integriteten kan upprätthållas på andra sätt än genom att begränsa formerna för utlämnande.

I egenskap av personuppgiftsansvarig är Lantmäteriet också, enligt artiklarna 24 och 25 EU:s dataskyddsförordning, skyldig att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att behandlingen sker i enlighet med förordningen. Sådana har ovan beskrivits. Myndigheten ansvarar således för att uppgifter överförs på ett säkert sätt och att den registrerades rättigheter skyddas.

Sammantaget anser utredningen att EU:s dataskyddsförordning med krav på adekvata tekniska och organisatoriska åtgärder tillsammans med ändamålsbegränsningen som föreslås i lagen om lägenhets-

⁷⁵ Prop. 2004/05:171, s. 49.

register är en proportionell avvägning mellan intresset av att uppgifter görs tillgängliga och integritetsintresset.

6.3.11 Rätt att meddela föreskrifter

Utredningens förslag: En upplysningsbestämmelse ska införas i lagen som anger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela närmare föreskrifter om begränsningar av möjligheten att lämna ut personuppgifter elektroniskt.

Regeringen får med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela dels föreskrifter om verkställighet av lag, dels föreskrifter inom den så kallade restkompetensen, det vill säga sådana föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. Det kan finnas behov av föreskrifter om begränsningar av möjligheten att lämna ut personuppgifter elektroniskt på sådan detaljnivå att det inte lämpar sig att intas i lag. Utredningen föreslår därför att det i lagen ska införas en bestämmelse som upplyser om möjligheten att meddela föreskrifter med den innebörd som behandlas ovan.

6.3.12 Villkor för behandling

Utredningens förslag: Lantmäteriet ska se till att det inte uppkommer något otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet eller några risker från säkerhetssynpunkt. För dessa syften får myndigheten i enskilda fall ställa upp villkor för behandlingen av uppgifter.

Utredningen föreslår att Lantmäteriet ska få ställa upp villkor för behandling av personuppgifter om det behövs för att se till att det inte sker något otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet eller några risker ur säkerhetssynpunkt. Det är som utredningen tidigare påpekat inte möjligt att i förväg förutse alla situationer som kan uppstå. Utredningen bedömer därför att det finns ett behov av att föreslå en möjlighet för Lantmäteriet att i vissa fall besluta om att fler villkor för utlämnande ska gälla. Begränsningar kan till exempel avse vilka uppgifter som får behandlas och/eller hur uppgifter som

har lämnats ut får spridas. Begränsning kan aktualiseras när direktåtkomst medges, när uppgifter lämnas ut eller vid vissa urval om det innefattar personuppgifter. Fastighetsregistret innehåller en motsvarande begränsning som utredningen föreslår.⁷⁶ I förarbetena till lagen om fastighetsregister anges bland annat att risker ur säkerhetssynpunkt främst avser att förhindra sådan behandling som framstår som riskfylld för svenska försvarsintressen.⁷⁷ Även om detta bör vara mindre relevant i förhållande till lägenhetsregistret finns ändå, liksom för fastighetsregistret, anledning att skydda registret.

Utredningen föreslår därför att Lantmäteriet ska få fatta beslut om ytterligare villkor i enskilda fall i syfte att det inte ska uppkomma otillbörligt intrång i registrerades personliga integritet eller medföra några risker ur säkerhetssynpunkt.

6.3.13 Samlad integritetsanalys av förslagen i del ett

Utredningens bedömning: Den behandling av personuppgifter som förslagen ger upphov till utgör en proportionerlig inskränkning av det skydd för den personliga integriteten som finns i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Personuppgiftsbehandlingen bedöms vidare vara förenlig med EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen. Utredningens förslag om ändring av lagen respektive förordningen om lägenhetsregister är tillsammans med befintlig reglering tillräcklig för den personuppgiftsbehandling som kan ske med anledning av förslagen.

Det rättsliga skyddet för den enskildes personliga integritet finns i grundlagen, EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen, förordning (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och i olika registerförfattningar. Sverige har även anslutit sig till vissa internationella konventioner på området. Begränsningar i såväl rätten till skydd för privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna som fri- och rättigheterna i 2 kap. RF, får göras endast med stöd av lag. Det krävs då att begränsningarna

⁷⁶ 6 § lagen om fastighetsregister.

⁷⁷ Prop. 1999/2000:39, s. 140.

görs för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle.

Det finns ett stort behov hos både myndigheter, fastighetsägare, hyresgäster och andra aktörer inom samhällsbyggnadsprocessen av att kunna använda uppgifter i lägenhetsregistret i större utsträckning. Utredningen lämnar förslag som möjliggör utökad användning av lägenhetsregistret genom införandet av ytterligare ändamål utöver de som är tillåtna i dag. Elektronisk tillgång till uppgifterna är en förutsättning för att aktörers behov av registerinformationen ska kunna tillgodoses på ett effektivt sätt. Utredningen förslag möjliggör därför också att uppgifter kan tillhandahållas elektroniskt i en större omfattning än vad den nuvarande ordningen tillåter.

De förslag som utredningen lämnar förväntas leda till en utökad användning och behandling av personuppgifter i lägenhetsregistret. Förslagen har därmed påverkan på den personliga integriteten och en noggrann bedömning av hur förslagen förhåller sig till regeringsformen och dataskyddsbestämmelserna ska därför göras. Särskilt mot bakgrund av att någon sådan fullständig analys av personuppgiftsbehandling i registret inte har gjorts tidigare eftersom lagen om lägenhetsregister tillkom innan EU:s dataskyddsförordning trädde i kraft.

Utredningen har i anslutning till respektive förslag redovisat hur förslagen och den behandling av personuppgifter som förslaget innebär förhåller sig till skyddet för den personliga integriteten. I det här avsnittet hanteras dessa frågor sammantaget för att särskilt belysa förslagens samlade effekt för den enskildes personliga integritet.

Den analys som genomförs nedan avser endast utredningens förslag i del 1. En separat analys av konsekvenserna för den personliga integriteten vid ett införande av uppgifter om förstahandshyresgäster i lägenhetsregistret presenteras i avsnitt 6.5.7.

Är det fråga om ett betydande intrång i den personliga integriteten?

Var och en är gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden, 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Enligt 2 kap. 20 § regeringsformen får skyddet begränsas genom lag enligt förutställningarna i 2 kap. 21 § regeringsformen.

Enligt utredningens förslag ska personuppgifter i lägenhetsregistret få tillhandahållas för verksamhet som staten eller en kommun ansvarar för enligt lag eller författning, eller för fastighetsförvaltning, byggande eller för kontroll av hyresförhållanden. Personuppgifter som behandlas för något av de angivna ändamålen ska få behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in. De personuppgifter som behandlas är lägenhetsnummer, fastighetsbeteckning och belägenhetsadress, det vill säga indirekta personuppgifter.

Det är inte en åtgärds huvudsakliga syfte utan vilka effekter åtgärden leder till som innebär att det är fråga om övervakning eller kartläggning enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Enligt förarbetena omfattar grundlagsbestämmelsen endast kvalificerade intrång i den personliga integriteten.⁷⁸

Utredningens förslag bedöms i denna del inte utgöra något betydande intrång i den personliga integriteten. Om uppgifterna samkörs med personuppgifter ur andra register eller källor kan det leda till att myndigheten eller aktören kan få tillgång till en mer omfattande bild av den enskilde. Det finns dock en bestämmelse i lagen om lägenhetsregister som innebär att sådana samkörningar inte får göras om inte regeringen har meddelat föreskrifter om det. Sådana föreskrifter saknas. Utredningen bedömer inte att det är fråga om sådana kvalificerade intrång som grundlagsbestämmelsen omfattar och att det inte är fråga om ett betydande intrång i den personliga integriteten som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen.

Integritetsrisker

I EU:s dataskyddsförordning samt dataskyddslagen och tillhörande förordning finns bestämmelser som har stor betydelse för skyddet av den personliga integriteten i fråga om dataskydd. EU:s dataskyddsförordning ställer krav på att medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionellt mot det legitima mål som eftersträvas.⁷⁹

⁷⁸ Prop. 2009/10:80, s. 183.

⁷⁹ Artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning.

När ett intrång i den personliga integriteten ska bedömas måste en avvägning göras utifrån berörda intressen. Faktorer som ska beaktas vid en sådan avvägning är bland annat syftet med och behovet av det aktuella intrånget samt vilken nytta intrånget kan förväntas innebära. Det ska ställas mot den inverkan som intrånget har för den enskilde. Denna inverkan är bland annat beroende av graden av känslighet, både avseende personuppgifterna som sådana och intrångets karaktär. Sammanhanget och intrångets omfattning, det vill säga hur många som drabbas och ifall åtgärden är riktad mot en viss krets eller är helt urskillningslös, är också av betydelse. Möjligheten att uppnå det önskvärda syftet med hjälp av andra mindre ingripande alternativ bör också bedömas. Vilken spridning av personuppgifter som intrånget innebär, samt risken för oönskad spridning har också betydelse för riskbedömningen. En ytterligare faktor, som kan vägas in, är risken för att en viss behandling negativt påverkar allmänhetens förtroende för en statlig myndighet. Många intrång i den personliga integriteten är befogade. I sådana sammanhang är det av stor vikt att lagstiftaren på olika sätt ändå försöker begränsa intrånget.

Som nämns ovan har personuppgifternas karaktär och art stor betydelse för vilka integritetsrisker en behandling av uppgifterna kan medföra. Lägenhetsregistret innehåller i dag varken namn, personnummer eller andra uppgifter som direkt kan knytas till en fysisk person. Utredningen föreslår ingen ändring av detta i denna del av förslagen. Vissa uppgifter i lägenhetsregistret kan dock anses utgöra indirekta personuppgifter. De uppgifter som i egentlig mening kan sägas vara specifika för lägenhetsregistret är lägenhetsnummer, antal rum, kökstyp, bostadsarea för lägenheter och lägenhetskategori. Utifrån lägenhetsnummer kan koppling göras till en enskild individ och till övriga lägenhetsattribut. Utredningen föreslår också att uppgift om en bostadslägenhet är upplåten med hyresrätt eller kooperativ hyresrätt ska få tillföras lägenhetsregistret. Precis som med övriga lägenhetsattribut i registret är det möjligt att utifrån lägenhetsnummer koppla ihop uppgift om lägenheten är en hyresrätt till en fysisk person. När uppgifter om lägenhetsattribut behandlas tillsammans med uppgift om lägenhetsnummer kan de utgöra indirekta personuppgifter.

Registret innehåller inte några känsliga uppgifter, personuppgifter som rör lagöverträdelse, personnummer eller samordningsnummer. Även behandling av andra personuppgifter än de som anges ovan kan

medföra särskilda integritetsrisker. Allmänt kan sägas att behandling av personuppgifter som rör den registrerade som privatperson, till exempel uppgifter om personliga egenskaper, sociala och ekonomiska förhållanden innebär större integritetsrisker. Lägenhetsregistret innehåller uppgifter om bostadslägenheter, entréer, byggnader och fastigheter.⁸⁰ Många uppgifter i lägenhetsregistret har därmed en svag anknytning till enskilda personer och rör inte enskildas privata eller ekonomiska förhållanden. Detsamma gäller också för uppgift om lägenheter är upplåtna med hyresrätt eller kooperativ hyresrätt som utredningen föreslår ska tillföras lägenhetsregistret.

Att uppgifter omfattas av sekretess eller tystnadsplikt som syftar till att skydda enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden är något som talar för att det finns särskilda integritetsrisker. Det finns inte några sekretessbestämmelser som träffar uppgifterna i lägenhetsregistret. Det utökade tillhandahållandet av personuppgifter i lägenhetsregistret avser därmed endast offentliga uppgifter. De uppgifter som finns i registret bedöms därför sammantaget som relativt harmlösa.

De främsta riskerna med den personuppgiftsbehandling som utredningens förslag innebär utgörs av samma risker för den personliga integriteten som den nuvarande regleringen medför. Det handlar främst om sökbarhet och möjligheter att sammanställa uppgifter som kan medföra att personuppgifter som annars uppfattas som relativt harmlösa får en mer integritetskänslig karaktär. Mängden av uppgifter i systemet och de sammanställningar som kan göras om en enskild kan i vissa fall ge upphov till integritetsproblem. Ju fler uppgifter som får behandlas, ju större möjligheter till sammanställningar och sökning. Det bör noteras att det finns en bestämmelse i lagen som begränsar möjligheterna till samkörning av uppgifter i registret med uppgifter om namn och personnummer.⁸¹ Lägenhetsregistret innehåller uppgifter om samtliga bostadslägenheter och är rikstäckande vilket medför att det kan vara känsligt om uppgifterna utan närmare kontroll kan kopplas till fysiska personer. En personuppgift i lägenhetsregistret som inte är känslig när den lämnas ut kan också bli känslig om den sammanställs med andra uppgifter. Utifrån möjliga kopplingar mellan enskilda och lägenhetsattribut får uppgift om lägenhetskategori anses vara den känsligaste. Lägenhetskategorin

⁸⁰ 6 § lagen om lägenhetsregister.

⁸¹ 19 § lagen om lägenhetsregister.

specialbostad delas upp i specialbostad för äldre eller funktionsnedsatta, studentbostad eller övrig specialbostad.⁸² Uppgift om specialbostad för äldre eller personer med funktionshinder kan sägas vara en uppgift om en persons hälsa och är därmed känsligare än övriga uppgifter i lägenhetsregistret. Lagstiftaren har hittills gjort bedömningen att det finns skäl att samla och hålla dessa uppdaterade i lägenhetsregistret. I vissa fall är tillgången till uppgift om specialbostad med en koppling till enskilda individer nödvändig exempelvis för kommunal planering eller för räddningstjänsten. Eftersom utredningens förslag tillåter att personuppgifter tillhandahålls i större utsträckning än i dag kan dessa risker öka.

Även uppgifter som i sig inte är särskilt känsliga kan, även om de samlas tillsammans med andra sådana uppgifter, kartlägga en persons liv och skapa en samlad bild av en människas förhållanden som innebär ett intrång i den personliga integriteten. I dag finns det dock inte något allomfattande statistikregister som kan användas för att enkelt kombinera med uppgifterna i lägenhetsregistret. Användning av uppgifterna som sker efter ett tillhandahållande omfattas av EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagens bestämmelser, vilket utgör ett gott skydd mot otillbörlig användning av personuppgifter. De uppgifter som kan behandlas med stöd av den nya ändamålsbestämmelsen får dessutom bara behandlas i den utsträckning som det är tillåtet för den mottagande myndigheten.

Nya uppgifter tillförs lägenhetsregistret genom att fastighetsägare anmäler nya lägenheter i regel via ett formulär som den aktuella kommunen tillhandahåller. I formulären anger fastighetsägaren förslag till lägenhetsnummer och de andra uppgifter som framgår av 6 § 1 b–e och 3 b–e lagen om lägenhetsregister. När lägenhetsnummer finns folkbokför sig enskilda på numret. När registreringen av nya lägenheter görs av en fastighetsägare eller byggherre finns ingen koppling till någon enskild person. Detsamma gäller när kommunen sedan överför uppgifterna, vilket sker maskinellt, till Lantmäteriet. Då saknas också koppling till enskilda. Vid en uppdatering av uppgifter, om till exempel bostadsarean förändras och om en eller flera personer är folkbokförda finns det dock möjligheter att koppla uppgifter till enskilda. Det är således vid uppdateringar av registret och

⁸² 2 § förordningen om lägenhetsregister och 7 § LMVFS 2007:3.

när uppgifter i det används av myndigheter som det kan föreligga integritetsrisker.

Personuppgifterna kommer främst att behandlas av andra myndigheter som har behov av registerinformationen i sin författningsreglerade verksamhet. Enskilda aktörers möjlighet att behandla personuppgifter i lägenhetsregistret begränsas genom de tydliga ändamålen fastighetsförvaltning, byggande eller kontroll av hyresförhållanden. Stora delar av den utökade behandlingen kommer därmed att ske av statliga och kommunala myndigheter som är i behov av uppgifter kopplade till bostadslägenheter. Utredningens förslag medför dock att utbetalande myndigheter kommer att kunna använda personuppgifter i lägenhetsregistret för att kontrollera uppgifter som enskilda har lämnat vid utbetalningar av olika typer av bistånd eller bidrag. Behandling som syftar till att vidta åtgärder med negativa konsekvenser för den registrerade är förknippade med större integritetsrisker. Den inskränkning som det kan innebära för den enskilda kan dock anses motiverad utifrån behovet hos myndigheter att på ett effektivt sätt kunna motverka felaktiga utbetalningar. Att utbetalningar är korrekta är av stor betydelse för medborgarnas förtroende för välfärdsystemet vilket är centralt för dess legitimitet.

Utredningen bedömer att varken personuppgifternas karaktär och omfattning eller möjligheter till sammanställningar och spridning av uppgifterna innebär en sådan risk i sig för betydande intrång i den personliga integriteten att en utvidgning av ändamålen och den elektroniska åtkomsten är utesluten.

Utredningen föreslår inte några ändringar av registrerades rättigheter i lagen om lägenhetsregister. Däremot kommer ändringen av ändamålen innebära att kommuner och Lantmäteriet behöver uppdatera sin information till de registrerade enskilda personerna. Vilka resurser det uppskattas att ta i anspråk redogörs för i avsnittet om förslagets finansiering och i konsekvenskapitlet.

Den nuvarande lagen om lägenhetsregister och den tillhörande förordningen innehåller en snäv ändamålsbeskrivning och få aktörer kan beviljas elektronisk åtkomst till registret. Dessa bestämmelser har utformats på ett sätt som ligger väldigt långt från samhällets behov. Dagens reglering tillsammans med teknikutvecklingen innebär att integritetsskyddet utmanas på helt andra grunder genom ökade mängder offentlighetsuttag och möjligheter till införande av parallella register med uppgifter som kan vara föråldrade eller fel-

aktiga. De grundläggande kraven i artikel 5.1 d EU:s dataskyddsförordning avseende uppgifternas riktighet och aktualitet kan bättre tillgodoses inom ramen för ett elektroniskt tillhandahållande av aktuella uppgifter.

Proportionalitetsbedömning

Mot det integritetsintrång en utvidgad behandling medför måste behoven av registerinformation hos myndigheter, fastighetsägare, hyresgäster och andra aktörer inom samhällsbyggnadsprocessen ställas. Flera aktörer har redogjort för sina respektive behov av att kunna använda uppgifter ur lägenhetsregistret och vilka problem bristen på elektronisk åtkomst innebär för dem. Utredningen har därför tagit ställning för att uppgifter i lägenhetsregistret ska kunna användas och tillhandahållas elektroniskt i större utsträckning. Förslagen kommer att leda till en ökad effektivitet hos myndigheter, ett förstärkt konsumentskydd på hyresbostadsmarknaden och ett ökat förtroende för välfärdssystemens legitimitet. Lantmäteriet måste också ges rättsliga förutsättningar att utveckla e-tjänster och it-lösningar som tillgodoser de identifierade behoven. Dessa viktiga allmänintressen motiverar en utökad behandling av personuppgifter i registret. De integritetsintrång som förslagen ger upphov till bedöms mot denna bakgrund vara motiverade och utredningen anser att behandlingen står i proportion till nyttan.

De skyddsåtgärder som följer av lagen om lägenhetsregister, exempelvis att samkörning av vissa uppgifter inte är tillåtet, dataskyddslagen samt andra myndigheters registerförfattningar bedömer utredningen vara tillräckliga. Effekten av utredningens förslag är därmed förenlig med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den enskildes personliga integritet. Den personuppgiftsbehandling som förslagen kan komma att ge upphov till är också nödvändiga på det sätt som EU:s dataskyddsförordning ställer krav på. Utredningen bedömer vidare att det inte finns några realistiska alternativ för att nå samma resultat som är mindre integritetskänsliga. Ett alternativ till att utöka användningen och tillgången till lägenhetsregistret är att myndigheter som är i behov av registerinformationen i stället får uppmana enskilda att inkomma med informationen. Det blir betungande för den enskilda som blir tvungen att lämna samma

uppgift upprepade gånger till olika myndigheter. Alternativet är dessutom mindre effektivt och tillgodoser inte heller behovet att kontrollera och verifiera lämnade uppgifter. Några ur integritetssynpunkt mindre ingripande alternativ är inte tillräckliga för att tillgodose behoven av registerinformationen.

Utredningen bedömer sammantaget att de föreslagna bestämmelserna uppfyller ett mål av allmänt intresse och är proportionerliga mot det legitima mål som eftersträvas (jfr artikel 6.3 EU:s dataskyddsförordning).

6.4 Vilka problem återstår när del ett har genomförts?

En del av problemen som förts fram till utredningen kommer att lösas genom de föreslagna ändringarna i lagen om lägenhetsregister medan andra problem inte kommer att lösas med förslagen. Det är till exempel inte troligt att folkbokföringsfelet går att minska eftersom lägenhetsregistret inte tillförts några uppgifter förutom upplåtelseform. Möjligen kan den höjda kvaliteten i registret som förväntas bli en konsekvens av att flera aktörer ser en nytta i registret bidra i någon mån, se också under nästa rubrik. Om utredningens förslag ska kunna vara ett led för att motverka de problem som lyfts fram ovan behöver insamlingen av uppgifter om hyresbostäder inkludera förstahandshyresgäst. Det är först då som myndigheter, kommuner och fastighetsägare får en reell möjlighet att förbättra sina kontroller.

Det finns även skäl för att samla in uppgifter om hyra, främst utifrån myndigheternas behov av att kontrollera uppgifter, samt utifrån ett konsumentperspektiv och för att kunna analysera bostadsmarknadens funktionssätt och utvärdera politiska reformer. Men som utredningen redan nämnt bedömer vi inte att det är möjligt att samla såväl förstahandshyresgäst samt uppgifter om hyra i ett register. I avsnitt 6.6 presenterar vi utredningens förslag som rör uppgifter om hyra.

6.5 Del två: Uppgifter om förstahandshyresgäst ska registreras i lägenhetsregistret

Utredningens förslag: Lagen om lägenhetsregister ska ändras så att det framgår att uppgifter om namn och personnummer, samordningsnummer eller organisationsnummer på förstahandshyresgästen för vanlig bostadslägenhet som är upplåten med hyresrätt eller med kooperativ hyresrätt får samlas in och hållas uppdaterade i lägenhetsregistret. För att uppgiften ska vara relevant är det viktigt att veta när hyresrätten tillträdde av förstahandshyresgästen. Utredningen föreslår därför att 6 § i lagen om lägenhetsregister ändras och att följande uppgifter får samlas in:

- uppgift om förstahandshyresgäst
- datum när hyresrätten tillträdde.

I förordningen om lägenhetsregister ska det tillföras en bestämmelse som tydliggör vad som avses med förstahandshyresgäst.

I direktivet anges att utredningen ska redovisa möjliga lösningar för hur uppgifter om lägenhetens kontraktsinnehavare kan samlas in och hållas uppdaterade. Begreppet kontraktsinnehavare kan emellertid avse en förstahandshyresgäst, en andrahandshyresgäst eller en inneboende. Utredningen bedömer att begreppet förstahandshyresgäst är tydligare än kontraktsinnehavare. Det innebär att utredningen har valt att använda begreppet förstahandshyresgäst i förslagen nedan.

I avsnitt 6.1 och 6.2 redogör utredningen för skälen till att samla in och redovisa uppgift om förstahandshyresgäst i ett offentligt register samt vilka problem som det skulle lösa. Utredningen finner i avsnitt 6.2 att uppgiften inte bör samlas in i ett nytt offentligt register utan att den i stället ska tillföras lägenhetsregistret. Det förutsätter dock att lagen om lägenhetsregister och förordningen om lägenhetsregister har ändrats på det sätt som utredningen föreslår i avsnitt 6.3.

6.5.1 Skälen för att samla in uppgift om förstahandshyresgäst och principen om uppgiftsminimering

Det finns flera skäl till att samla in och tillgängliggöra uppgifter om förstahandshyresgäster i lägenhetsregistret. Ett offentliggörande av uppgiften i ett register kan användas som ett verktyg för att motverka välfärdsbrott och oriktiga hyresförhållanden. Det kan också hjälpa till att stärka konsumentskyddet och förbättra förståelsen för hyresbostadsmarknadens funktionssätt.⁸³

När fysiska personer är förstahandshyresgäst utgör uppgifter om namn och personnummer eller samordningsnummer personuppgifter.⁸⁴ EU:s dataskyddsförordning ställer som ovan nämnts krav på att de personuppgifter som behandlas ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till ändamålen med behandlingen.⁸⁵ Det grundläggande kravet innebär att de i lagen angivna ändamålen utgör ramen för behandling av personuppgifter i lägenhetsregistret. Ändamålsbestämmelsen i lagen om lägenhetsregister har därmed en avgörande betydelse för vilka uppgifter som kan ingå i registret.

Det finns en tydlig koppling mellan den ändamålsbestämmelse som utredningen föreslår i avsnitt 6.3.3 och uppgift om förstahandshyresgäst. Uppgiften är bland annat relevant för ändamålet verksamhet som staten eller en kommun ansvarar för enligt lag eller annan författning. Genom det nya ändamålet kan flera myndigheter använda uppgiften om vem eller vilka som är förstahandshyresgäst/er. Vem eller vilka som är förstahandshyresgäst är en viktig uppgift som kan komplettera folkbokföringsuppgifterna. Bland annat Polismyndigheten har framfört till utredningen att tillförlitliga uppgifter om hyresbostäder, särskilt vem som är förstahandshyresgäst, skulle stärka möjligheterna att motverka den illegala handeln med hyreskontrakt. Polisens utredningar skulle kunna bedrivas på ett mer effektivt sätt om de hade tillgång till uppgift om vem som är förstahandshyresgäst. Informationen kan även vara nödvändig för att motverka och utreda bedrägerier rörande depositioner.

Uppgifter om förstahandshyresgäst för hyreslägenheter är även användbart för myndigheter och kommuner som ansvarar för att

⁸³ Se också avsnitt 6.2.1 och 6.3.2.

⁸⁴ Se definitionen av personuppgifter i artikel 4.1 EU:s dataskyddsförordning.

⁸⁵ Artikel 5.1 c EU:s dataskyddsförordning.

betala ut bosättningsbaserade ersättningar och bidrag. Uppgifter om vem som är förstahandshyresgäst är ett viktigt kontrollverktyg för att kunna identifiera missbruk redan vid ansökningsförfarandet. På så sätt är tillgång till dylika uppgifter ett steg för att motverka och beivra välfärdsbrottslighet. För exempelvis Pensionsmyndighetens del kan tillgång till grunduppgifter om hyresbostäder och förstahandshyresgäster bidra till arbetet med att verka för korrekta utbetalningar beträffande bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Eftersom hyresvärdar inte är skyldiga att lämna ut dessa uppgifter till Pensionsmyndigheten kan det vara svårt för myndigheten att kontrollera uppgifter från sökande. Detsamma gäller för Försäkringskassan. När ett hushåll söker bostadsbidrag för första gången måste de skicka med hyreskontrakt och hyresavi. Enligt myndigheten tar det dock tid att få in dokumenten och uppgifterna behöver ofta kompletteras. Åtkomst till dessa uppgifter innebär att ansvarig myndighet kan kontrollera att de stämmer.

Ytterligare en myndighet som har användning av sådana uppgifter är Kronofogdemyndigheten. De behöver använda uppgifterna i myndighetens verkställighet av dom eller beslut, exempelvis vid utmätning eller avhysning (vräkning), betalningsförelägganden och delgivning samt skuldsanering. Uppgifterna behövs även vid exekutiva försäljningar av hyresfastigheter. Uppgift om förstahandshyresgäster underlättar vidare hanteringen av nyttjanderätter i samband med försäljningar och bedöms minska risken för påhittade kontrakt.

Det finns också en tydlig koppling mellan uppgift om förstahandshyresgäst och ändamålet fastighetsförvaltning, byggande och kontroll av hyresförhållanden. I begreppet kontroll av hyresförhållanden avses att kontrollera av att en person har ett hyreskontrakt eller för att fastighetsägaren ska kunna säkerställa att en potentiell hyresgäst är i behov av en bostadslägenhet. Det föreslagna ändamålet innefattar därmed en möjlighet för både fastighetsägare och blivande eller befintliga hyresgäster att kontrollera uppgifter. Fastighetsägare har behov av att kunna kontrollera uppgifter om en blivande hyresgäst exempelvis för att kunna se om den enskilda har behov av lägenheten. Vid ett byte av hyresrätter behöver fastighetsägare också kunna kontrollera att den nya hyresgästen är förstahandshyresgäst och har ett verkligt behov av lägenheten. Sådana kontroller är således en del i att beivra oriktiga hyresförhållanden i syfte att skapa tryggare boenden. Likaså har en presumtiv andrahandshyresgäst ett behov av

att känna till att den som hyr ut verkligen är förstahandshyresgäst för att minska risker för bedrägeri.

Uppgift om förstahandshyresgäst är också relevant för ändamålet forskning som omfattas av det föreslagna ändamålet i punkt 1. Uppgifterna kan bland annat användas för statistiska analyser om hyresbostadsmarknaden. SCB som regelbundet tar fram statistik om uthyrda bostadslägenheter genom att samla in uppgifterna från fastighetsägare kan hämta dessa uppgifter direkt från lägenhetsregistret.

Utredningen anser därför att uppgift om förstahandshyresgäst kan tillföras lägenhetsregistret utan att det strider mot principen om uppgiftsminimering i dataskyddsförordningen.

Vidare behövs registret tillföras uppgift om när hyresförhållandet inleddes. Utredningen bedömer att det är när hyreslägenheten tillträdades som är mest relevant att samla in. Ett annat alternativ kan vara att samla in uppgift om när hyresrätten blev upplåten till hyresgästen, det vill säga kontraktsdatumet. Det skulle dock leda till att flera hyresgäster var registrerade på en hyreslägenhet eftersom avtal kan skrivas inför tillträdet och då den tidigare hyresgästen eller hyresgästerna ännu inte flyttat ut. Utredningen föreslår därför att det är tillträdesdatum som ska registreras, det vill säga det datum då förstahandshyresgästen eller förstahandshyresgästerna får access till lägenheten, och flera skyldighet och rättigheter börja gälla enligt hyreslagen. Det är i regel samma dag som inflyttningsdatum, men behöver inte alltid överensstämma då hyresgästen kan välja att flytta in senare. När skifte av förstahandshyresgäst sker ska uppgifterna om den, eller de avflyttande förstahandshyresgästerna, eller förstahandshyresgästen raderas. På så sätt kommer avflyttande och tillträdande förstahandshyresgäster inte komma att vara registrerade samtidigt.

Endast förstahandshyresgäster för vanliga bostadslägenheter bör omfattas

Enligt förordningen om lägenhetsregister finns det två kategorier av lägenheter; vanliga bostadslägenheter och specialbostäder. Specialbostäder delas upp i specialbostad för äldre eller funktionshindrade, studentbostad eller övrig specialbostad. Specialbostäder för äldre eller funktionshindrade är bostäder där boendet alltid är förenat med

service, stöd eller personlig omvårdnad.⁸⁶ Med studentbostad avses en bostad som är varaktigt förbehållen studerande vid universitet eller högskola.⁸⁷ Övrig specialbostad är en bostad som är varaktigt förbehållen vissa väl avgränsade grupper. En sådan bostad är avsedd för temporärt boende och hyrs ut med reducerat besittningsskydd. Exempel på en specialbostad är utslussningsbostäder för personer som nyss frigivits från kriminalvårdsanstalt samt elevhem och internat som inte räknas in i gruppen studentbostäder.⁸⁸ Det finns ett förslag om att införa en ny boendeinsats, skyddat boende, i socialtjänstlagen som riktar sig till våldsutsatta personer.⁸⁹ Utredningen uppfattar det som att den nya boendeformen kommer att vara en specialbostad.

Specialbostäder är upplåtna på olika sätt. De kan hyras ut till verksamhetsutövaren på blockhyresavtal och då är den boende andrahandshyresgäst. Det är vanligt för bostäder till äldre och funktionshindrade men förekommer också för studentbostäder. Ibland hyrs specialbostäder ut direkt till den som bor där som då är förstahandshyresgäst.

Skälen för att samla in uppgifter om förstahandshyresgäst för hyresbostäder kan svårligen tillämpas på specialbostäderna. Utredningen finner inte att uppgiften om vem som är förstahandshyresgäst på en specialbostad, exempelvis ett äldreboende eller en grupp-bostad kan vara ett viktigt verktyg för rättsvärdande myndigheter. Folkbokföringsfelet torde vara av begränsad art beträffande samtliga specialbostäder förutom studentbostäderna. Eftersom studentbostäder även tillhandahålls på blockhyresavtal kommer registrering av förstahandshyresgäst inte bidra till att underlätta sådana utredningar. Vidare är hyresavtalen för studentbostäder i regel förenade med villkor om att studera genom att studenten exempelvis måste ta ett visst antal poäng per termin. Att studenter mer ofta än andra grupper förefaller vara felaktigt folkbokförda löses inte genom en registrering av dem som förstahandshyresgäster i ett register. Snarare torde riktade informationsinsatser vara ett mer effektivt verktyg. Inte heller kommer registrering av förstahandshyresgäster på specialbostäder underlätta vid byten av lägenhet eftersom byten mellan specialbostäder torde höra till undantagen.

⁸⁶ 7 § Lantmäteriets föreskrifter om lägenhetsregister LMVFS 2007:3.

⁸⁷ 8 § LMVFS 2007:3.

⁸⁸ 9 § LMVFS 2007:3.

⁸⁹ Lagrådsremiss (2023). *Ett fönster av möjligheter – stärkta rättigheter för barn och vuxna i skyddat boende*, överlämnad den 23 juni 2023.

Omsättningen av boende beträffande specialbostäder uppskattas också vara långt större än för vanliga bostadslägenheter. Det innebär svårigheter att hålla uppgifterna uppdaterade. Uppgifter om vem som är förstahandshyresgäst i ett avtal som rör en specialbostad i registret riskerar därmed att snabbt bli inaktuella. Eftersom de som bor i specialbostäder i regel är personer med särskilda behov är uppgifter om vem som är förstahandshyresgäst i sådana bostäder vidare av särskilt integritetskänslig art. Utredningens bedömning är därmed att uppgifter om vem som är förstahandshyresgäst i en specialbostad inte ska samlas in.

Juridiska personer som förstahandshyresgäster

Juridiska personer kan vara förstahandshyresgäst när en bostadslägenhet upplåts med hyresrätt. När uppgift om förstahandshyresgäst samlas in kommer det att finnas möjlighet att få en mer systematisk överblick över vilka bostäder som hyrs av företag, till exempel genom blockhyresavtal. En sådan överblick ökar förutsättningar för en tydligare konsumentupplysning på andrahandsmarknaden. De krav som uppställs i EU:s dataskyddsförordning gäller endast vid behandling av personuppgifter.⁹⁰ Med begreppet personuppgifter avses enligt artikel 4.1 EU:s dataskyddsförordning varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person. Ett företags organisationsnummer kan kopplas till personer som företräder bolaget, stiftelsen eller den enskilda firman. Enligt skäl 14 i dataskyddsförordningen omfattar dock inte förordningen behandling av personuppgifter rörande juridiska personer. Det innebär att dataskyddsförordningen inte är tillämplig när företag, såsom en kommun, en region, ett aktiebolag eller en enskild firma är förstahandshyresgäst. Tillämpningsområdet för den föreslagna ändamålsbestämmelsen i 5 § lagen om lägenhetsregister omfattar av samma anledning inte heller behandling av uppgifter om juridiska personer. När förstahandshyresgäst till en hyresrätt är en juridisk person kan därför uppgifter om denna tillhandahållas utan att det behöver ske någon prövning gentemot den föreslagna ändamålsbestämmelsen i 5 § lagen om lägenhetsregister. Det saknas av naturliga skäl, bestämmelser om sekretess för enskilda som företräder juridiska personer eftersom tillgång till vilka

⁹⁰ Artikel 2.1 dataskyddsförordningen.

som är styrelseledamöter och som kan företräda ett företag är uppgifter som är nödvändiga för att näringslivet ska fungera.

Särskilt om andrahandshyresgäster

Uppgift om andrahandshyresgäster är, som nämnts tidigare, en efterfrågad uppgift av flera aktörer. Men utredningen bedömer att den uppgift som ska samlas in bör vara förstahandshyresgäst. Uppgiftslämnarbördan skulle bli alltför betungande om även uppgift om andrahandshyresgäster ska registreras. Uppgifterna riskerar även att inte vara tillförlitliga eftersom omflyttningen av andrahandshyresgäster ofta är större än vad som gäller för förstahandshyresgäster i vanliga bostadslägenheter. När det finns en förstahandshyresgäst registrerad finns det dock möjligheter att göra jämförelser med folkbokföringsuppgifter. Om den som är folkbokförd i lägenheten inte är förstahandshyresgäst är det i regel fråga om andrahandsuthyrning.⁹¹ Vidare är det alltid fråga om andrahandsuthyrning om ett företag är registrerad som förstahandshyresgäst. När uppgifter om förstahandshyresgäster samlas in öppnar det upp möjligheter för forskare att undersöka andrahandsuthyrningens omfattning och effekter.

Vilka ändringar krävs och vilken verkan får en registrering

I 6 § lagen om lägenhetsregister anges vilka uppgifter registret får innehålla vilket innebär att registret inte får innehålla andra uppgifter än vad lagen uttryckligen ger stöd för. Utredningen föreslår därför att den aktuella bestämmelsen ändras så att det framgår att lägenhetsregistret även får innehålla uppgift om förstahandshyresgäster samt datum då lägenheten tillträdde.

Redovisning av uppgiften i lägenhetsregistret ska inte ha någon direkt rättsverkan och inte påverka det materiella rättsläget för hyresgäster. Ett hyresavtal där parterna har enats om att en lägenhet ska upplåtas till nyttjande mot ersättning kan ingås både i muntlig och skriftlig form. När en uppgift om förstahandshyresgäst registreras i lägenhetsregistret som följd av ett hyresavtal har registreringen inte föregåtts av en prövning av avtalets giltighet. Det betyder att

⁹¹ Den kan vara lovlig eller olovlig, det vill säga med eller utan hyresvärdens tillstånd.

den registrerade uppgiften saknar betydelse för det materiella rättsläget.

6.5.2 Lantmäteriet får registrera och ändra uppgifter om förstahandshyresgäster i registret

Utredningens förslag: Lantmäteriet ska få samla in uppgifter om förstahandshyresgäster. Lantmäteriet ska även ha behörighet att föra in, ändra och ta bort uppgifter om förstahandshyresgäster i lägenhetsregistret. Vidare ska Lantmäteriet löpande registrera ändringar och kompletteringar av uppgifter om förstahandshyresgäster i registret. Uppgifter om förstahandshyresgäster ska lämnas på det sätt som bestäms av Lantmäteriet.

Uppgifter som inte är aktuella ska genast raderas.

Lantmäteriet föreslås också få möjligheter att förelägga en fastighetsägare som inte lämnar uppgifter om förstahandshyresgäster att göra detta.

Förordningen med instruktion för Lantmäteriet föreslås ändras så att det framgår att Lantmäteriet vid sidan av att ansvara för drift, uppdatering och tillhandahållande av information även får samla in och registrera uppgifter i lägenhetsregistret.

Utredningen har övervägt olika alternativ för hur uppgiftslämnandet ska gå till. Ett alternativ är att kommunerna görs ansvariga för att samla in uppgifter om förstahandshyresgäster. En sådan lösning förefaller naturlig med tanke på att kommunerna i dag samlar in uppgifter från fastighetsägarna och för in dessa i lägenhetsregistret. Utredningen ser dock flera nackdelar med en sådan lösning. Utredningens förslag skulle innebära en ny arbetsuppgift för kommunerna på så sätt att fler uppgifter ska samlas in och vid fler tillfällen än vad som görs i dag. Kommunernas förutsättningar varierar vilket innebär att de är olika rustade för att möta den nya uppgiften. Större kommuner med en hög omsättning i hyresbeståndet skulle få en större arbetsbörda än mindre glesbygdskommuner. Små kommuner med begränsade resurser bedöms dock ha en något mer begränsad nytta av uppgifterna än vad större kommuner med större bestånd av hyreslägenheter har. Utredningens förslag skulle även kräva stora arbetsinsatser för att möta kraven på hantering av direkta personuppgifter ur integritetssyn-

punkt. Om kommunerna skulle ansvara för insamlingen av uppgifterna för att sedan skicka dem vidare till Lantmäteriet kan det innebära ökade risker ur integritetshänseende, fler än om uppgifterna levereras direkt till registerförande myndighet. Vidare kan mellanhandlingen även innebära ökad risk för kvalitetsbrister. Utredningen har vidare haft svårt att beräkna vad det skulle kräva av kommunerna i form av resurser och utveckling av systemstöd med mera som skulle behövas. Utredningen bedömer att kostnaderna för kommunerna troligtvis skulle överstiga nyttan med att samla in uppgifterna. Som framgår av ovan redogörelse är det framför allt statliga myndigheter som har mest nytta av att få veta vem som är förstahandshyresgäst för en hyresrätt vilket talar för att en statlig myndighet bör ansvara för uppgiften. Samtidigt har utredningen funnit att kommunerna har nytta av att uppgifterna samlas in men att nyttan alltså troligen varierar med kommunstorleken. Ytterligare ett skäl till att utredningen inte valt lösningen att kommunerna ska samla in uppgifterna är att det finns fastighetsägare som har bostadslägenheter i flera kommuner. Det skulle i praktiken innebära att en fastighetsägare rapporterar uppgifter till flera olika kommuner. I syfte att underlätta insamlandet av uppgifterna är det mest effektivt med en väg in.

Utredningen föreslår därför att Lantmäteriet ska ansvara för insamling och ajourhållning av uppgifter om förstahandshyresgäst i lägenhetsregistret. Lagen om lägenhetsregister ska ändras så att dessa skyldigheter framgår. Förordningen med instruktion för Lantmäteriet ska ändras så att det framgår att Lantmäteriet får samla in och registrera uppgifter i lägenhetsregistret.

Lantmäteriet är i dagsläget framför allt en registerhållande myndighet. Utredningen bedömer dock att Lantmäteriet har erfarenhet och kunskap av ärendehantering och registrering som sker inom andra områden. Hit hör exempelvis samfällighetsföreningar som ska registreras hos Lantmäteriet. Lantmäteriet deltar även i förberedelsearbetet till fastighetstaxeringen då myndigheten samlar in uppgifter från fastighetsägarna. Ytterligare ett skäl för att Lantmäteriet bedöms vara lämplig är att bostadsrättsregisterutredningen föreslagit att Lantmäteriet ska ansvara för ett nytt register för alla bostadsrätter samt vara registreringsmyndighet för registret. Enligt bostadsrättsregisterutredningen har ansvaret för registrering av bostadsrätter betydande likheter med registreringen i inskrivningsverksamheten som är en väl eta-

blerad verksamhet i myndigheten och som fungerar väl. När ett bostadsrättsregister är på plats bedömer utredningen att Lantmäteriet kommer kunna dra nytta av det arbetet även i denna del som rör förstahandshyresgäster. Lagligheten i de behandlingar av personuppgifter som Lantmäteriet vidtar när de samlar in och ajourhåller uppgifter om förstahandshyresgäst kan precis som enligt den nuvarande ordningen anses grundad på en rättslig förpliktelse i enlighet med artikel 6.1 c EU:s dataskyddsförordning. Skyldigheten skulle också kunna betraktas som ett allmänt intresse i enlighet med artikel 6.1 e samma lag.⁹²

Arbetet med att samla in uppgifter om förstahandshyresgäster samt hålla dessa uppdaterade kommer att kräva resurser för såväl Lantmäteriet som fastighetsägare. Det är emellertid viktigt att olägenheterna för fastighetsägarna bli så små som möjligt vid uppgiftsinsamlingen. För att underlätta fastighetsägarnas uppgiftsinlämning kan exempelvis överenskommelser med stora fastighetsägare göras om leveranser av uppgifter. Utredningen reglerar dock inte det tekniska förfarandet hos Lantmäteriet, men anser att digitala lösningar ska användas i så stor utsträckning som möjligt, då dessa ofta är enklare och effektivare. De ger även möjlighet till stödfunktioner som hjälper anmälaren och förebygger risker för fel. Behovet av kompletteringar minskar om uppgifterna är korrekta från början. Många steg kan förmodligen också automatiseras, till exempel om fastighetsägarna anmäler via en webb lösning. Men hur insamlingen av uppgifter ska gå till rent tekniskt och hur processerna ska fungera i praktiken överlämnas till Lantmäteriet att avgöra. Lantmäteriet föreslås vidare få ta fram de föreskrifter som behövs för insamling och registrering av de nya uppgifterna.

Kommunerna har i dag möjligheter att förelägga fastighetsägare som inte fullgör sina skyldigheter att lämna uppgifter att göra det. Ett föreläggande kan förenas med vite. Lantmäteriet föreslås få samma möjligheter.

Utredningen har i avsnittet ovan redogjort för den nytta som ett tillgängliggörande av uppgifterna i lägenhetsregistret kommer att medföra. Utredningen finner att nyttan överväger den ökade administrativa bördan som Lantmäteriets föreslagna skyldighet medför. I kapitel 7 fördjupar utredningen konsekvensanalysen av förslagen.

⁹² Prop. 2017/18:107, s. 41.

6.5.3 Fastighetsägare ska ha en skyldighet att redovisa uppgift om förstahandshyresgäst

Utredningens förslag: Fastighetsägare ska lämna uppgift om förstahandshyresgäst för vanliga bostadslägenheter som är upplåtna med hyresrätt eller kooperativ hyresrätt till Lantmäteriet. Fastighetsägare föreslås också vara skyldiga att uppdatera uppgift om förstahandshyresgäst kvartalsvis. En ny bestämmelse föreslås i lagen om lägenhetsregister där detta framgår. Uppgiftsskyldigheten är betungande och ska därför regleras direkt i lag.

Uppgifterna om förstahandshyresgäst i lägenhetsregistret avser namn och personnummer eller samordningsnummer alternativt organisationsnummer beroende på om hyresgästen är en juridisk eller fysisk person. Det ska vara möjligt att registrera fler än en person som förstahandshyresgäst om det är två personer som står på kontraktet. Vidare föreslås uppgift om när bostadslägenheten tillträdde registreras.

Uppgifter om förstahandshyresgäst kan samlas in både direkt från den enskilde eller via fastighetsägaren. Om den enskilde själv lämnar uppgifterna minskar risken för att uppgifterna som lämnas är inaktuella. Utredningen bedömer dock att alternativet att uppgifterna samlas in via fastighetsägare är ett mer lämpligt alternativ. Det är enklare för Lantmäteriet att hantera underrättelse från fastighetsägare än att skicka ut och hantera svar på förfrågningar från varje enskild boende. Till skillnad från folkbokföringen där enskilda själva sköter registreringen finns det här en poäng att det är fastighetsägaren som lämnar uppgiften om förstahandshyresgäst. Utredningen bedömer att detta kan bidra till att minska folkbokföringsfelet.

Utredningen föreslår därför att fastighetsägare på begäran av Lantmäteriet ska lämna uppgift om förstahandshyresgäster och datum när hyresrätten tillträdde till Lantmäteriet. När en fastighetsägare sedan har lämnat dessa uppgifter ska fastighetsägaren åläggas en skyldighet att lämna uppgifter om ändringar eller kompletteringar gällande uppgifterna. Eftersom uppgiften om vem som är förstahandshyresgäst kan förväntas ändras relativt ofta ska fastighetsägaren vara skyldig att lämna förändrade uppgifter till Lantmäteriet vid det kvartalsskifte som inträffar närmast efter förändringen. Det är Lantmäteriet som närmare får avgöra på vilket sätt fastighetsägaren ska lämna ändrade uppgifter.

Fastighetsägaren kommer genom skyldigheten att lämna uppgifter om förstahandshyresgäster till Lantmäteriet att få ytterligare en förpliktelse, utöver de som redan gäller enligt lagen om lägenhetsregister. Detta kan i sig framstå som betungande. Ett bakomliggande syfte med att uppgiften ska få tillföras lägenhetsregistret är att fastighetsägare har ett behov av att kunna kontrollera om en blivande hyresgäst redan har ett eller flera hyreskontrakt. Fastighetsägare har därmed egen nytta av informationen. Därutöver kommer uppgifterna till nytta även för andra aktörer, såsom myndigheter och enskilda som behöver kontrollera att lägenheten finns eller vem som är förstahandshyresgäst. Värdet av att uppgiften samlas in i lägenhetsregistret och finns tillgänglig bör därför anses överväga den ytterligare börda som uppgiftsinlämnandet innebär för fastighetsägaren. De aktörer som utredningen har varit i kontakt med har framfört önskemål om att uppgifterna ska vara så aktuella som möjligt. Utredningen anser dock att en kvartalsvis rapportering är ett rimligt tidsintervall för att undvika en alltför betungande uppgiftslämnar- börda för fastighetsägarna.

6.5.4 Begränsning av att behandla person- och samordningsnummer

Utredningens bedömning: När lägenhetsregistret tillförs uppgifter om förstahandshyresgäster ökar riskerna för integritetsintrång. Uppgifterna innebär också ökade möjligheter till kartläggning av enskilda individer. Uppgift om person- och samordningsnummer får endast behandlas utan samtycke när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. Detta framgår redan av 3 kap. 10 § dataskyddslagen och någon upplysningsbestämmelse om detta behöver därför inte tas in i lagen om lägenhetsregister.

Utredningens förslag: En annan användare än en statlig eller kommunal myndighet får inte beviljas rätt att använda personnummer eller samordningsnummer som sökbegrepp. Lantmäteriet kan i enskilda fall, om det finns särskilda skäl för det, medge att dessa sökbegrepp används.

Ett utlämnande av uppgifter om personnummer och samordningsnummer innebär en risk för kränkning av den enskildas personliga integritet. Det beror bland annat på att personuppgifter gör det lättare att sammanställa olika uppgifter om en och samma person.⁹³ Det finns av denna anledning skäl att endast tillåta att uppgift om personnummer och samordningsnummer får behandlas under vissa omständigheter.

Personnummer och samordningsnummer anses inte som känsliga personuppgifter i EU:s dataskyddsförordnings mening men har ändå en särställning genom att medlemsstaterna har fått möjlighet att införa särskilda villkor för behandlingen.⁹⁴ Regeringen har i förarbetena till dataskyddslagen bedömt att en särreglering av personnummer och samordningsnummer är motiverad.⁹⁵ Det finns därför en begränsning i 3 kap. 10 § dataskyddslagen som anger att uppgift om personnummer och samordningsnummer endast får behandlas utan samtycke när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.

Utredningen anser att det saknas anledning att ta in en särskild upplysningsbestämmelse om att dataskyddslagens bestämmelse är tillämplig vid behandling av uppgifter om person- och samordningsnummer i lägenhetsregistret eftersom det redan finns en hänvisning till dataskyddslagen i 2 § i nu gällande lag.

Det är Lantmäteriet i egenskap av personuppgiftsansvarig som bedömer om personnummer och samordningsnummer får behandlas. I förarbetena till dataskyddslagen anges att bestämmelsen i 3 kap. 10 § innebär att myndigheten ska göra en intresseavvägning mellan behovet av behandlingen och de integritetsrisker som den innebär. Omständigheter som bör tillmätas betydelse vid intresseavvägningen är exempelvis om det eftersträvade syftet med behandlingen kan uppnås på annat sätt, behandlingens omfattning och om den förutsätter samkörning av register.⁹⁶ Ett förbud mot samkörning av uppgifter finns i 19 § och utredningen föreslår ingen ändring av den.

När det gäller Lantmäteriets möjlighet att behandla uppgifter om personnummer eller samordningsnummer i syfte att tillhandahålla sådana uppgifter kan följande konstateras. Ofta borde myndigheter

⁹³ Se regeringens resonemang i prop. 1999/2000:39 s. 97.

⁹⁴ Se artikel 87 i dataskyddsförordningen.

⁹⁵ Prop. 2017/18:105 s. 101.

⁹⁶ Prop. 2017/18:105 s. 199.

och enskildas behov av information från lägenhetsregistret kunna tillgodoses utan att uppgifter om personnummer eller samordningsnummer lämnas ut. Ibland är det tillräckligt att få veta namnet på den eller de som är förstahandshyresgäst. Det kan gälla en fastighetsägare som fått en bytesansökan, en person som önskar byta en hyresrätt eller en potentiell andrahandshyresgäst. I dessa fall behövs i regel inte personnumret på förstahandshyresgästen. I vissa fall kan det räcka med att få veta att det finns en hyresgäst utan att få uppgift om vem det är. Det kan gälla exempelvis forskare.

Det finns dock situationer där det vid en bedömning kan komma att anses försvarbart för Lantmäteriet att bearbeta och tillhandahålla uppgifter om hyresgästernas person- eller samordningsnummer. Ett exempel på en sådan situation är när en rättsvårdande myndighet har behov av sådana uppgifter. Även fastighetsägare kan behöva det när denne undersöker om en blivande hyresgäst redan har en bostad, det vill säga med ändamålet kontroll av hyresförhållanden. I detta senare fall skulle det någon gång räcka att få svar om en angiven person redan har ett eller flera förstahandskontrakt utan ytterligare uppgifter om adress och dylikt. I andra fall kommer detta inte räcka, då kan fastighetsägare behöva använda personnummer eller samordningsnummer som sökbegrepp i syfte att beivra oriktiga hyresförhållanden.

Bestämmelsen om behandling av personnummer och samordningsnummer i 3 kap. 10 § dataskyddslagen gäller vid all behandling av sådana uppgifter. I de fall någon utomstående har medgetts direktåtkomst till registret gäller därutöver de sökbegränsningar som utredningen föreslår nedan. Det bör också tilläggas att begränsningen avseende behandling av personnummer och samordningsnummer gäller för alla ändamål i lägenhetsregistret.

Dataskyddslagen är enligt 1 kap. 6 § subsidiär, vilket innebär att om det finns avvikande bestämmelser i någon annan författning ska dessa gälla i stället. Det innebär att begränsningen inte gäller om det finns en uppgiftsskyldighet i en annan författning. Begränsningen som föreslås ska dock inte gälla för Lantmäteriet när uppgifter tas emot och registreras, det vill säga i myndighetens registerförande verksamhet och inte heller när fastighetsägare lämnar eller registre-

rar uppgifter i lägenhetsregistret.⁹⁷ Begränsningen som föreslås gäller således för användare av registret.

Sökbegränsningar vid direktåtkomst

Sökningar som utgår från person- eller samordningsnummer kan upplevas som mer integritetskänsliga. Det ger möjlighet att sammanställa omfattande uppgifter om en enskild person och vid direktåtkomst saknas det dessutom möjlighet för Lantmäteriet att kontrollera hur uppgifterna används. I syfte att skydda den personliga integriteten finns det anledning att införa ytterligare begränsningar för möjligheten att söka på personnummer och samordningsnummer i samband med direktåtkomst. Eftersom lägenhetsregistret har bostadslägenheter som nav är det en skyddsåtgärd som fungerar väl med registrets syfte och användning. Utredningen anser dock inte att en sökbegränsning för person- eller samordningsnummer ska vara absolut.

Inom vissa statliga och kommunala myndigheter finns det ett stort behov av att kunna söka på person- eller samordningsnummer. Brottsbekämpande myndigheter har exempelvis behov av att kunna söka på personnummer i registret. Det kan handla om att ta reda på om en person står som förstahandshyresgäst på en hyresrätt där han eller hon kan tänkas befinna sig. Det kan också vara ett verktyg för rättsvårdande myndigheter vid arbetet mot handel med illegala hyreskontrakt. Utbetalande myndigheter är också i behov av uppgifter om personnummer och samordningsnummer i arbetet med att verka för korrekta utbetalningar.

De verksamheter som bedrivs hos statliga myndigheter är författningsstyrda. Alternativet att myndigheten får hämta ut uppgifterna genom ett uttag och sedan söka i de uppgifter som har lämnats ut framstår som mindre lämpligt, bland annat mot bakgrund av risken för att uppgifter som hämtas ut fort kan bli inaktuella och att fler uppgifter skulle behandlas än vad som är nödvändigt. Möjligheten att söka på personnummer och samordningsnummer är i dessa fall den mest proportionella åtgärden i förhållande till den nytta som

⁹⁷ Lantmäteriet ska enligt 2 § lagen om lägenhetsregister föra ett lägenhetsregister och har enligt 9 § behörighet att föra in, ändra och ta bort uppgifter i registret. Kommunen har enligt samma bestämmelse också behörighet att föra in, ändra och ta bort uppgifter i registret. Det finns därmed stöd i lag för Lantmäteriet och kommuner att behandla uppgifter om personnummer och samordningsnummer i den registerförande verksamheten.

genereras. Samma förhållande kan sägas gälla för kommuner och kommunal verksamhet.

Lantmäteriet ska i enskilda fall kunna medge användningen av dessa sökbegrepp även för andra aktörer om det finns särskilda skäl för det. När det gäller vad som kan utgöra särskilda skäl ska detta bedömas med utgångspunkt i det enskilda fallet. Klart är dock att den sökande ska kunna visa ett väl definierat behov av att få del av uppgifterna som svarar mot något av ändamålen i 5 § punkt 2. Det torde ofta röra kontroll av hyresförhållanden. Behovet måste från allmän synpunkt framstå som berättigat och väga tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkningar av den personliga integriteten. Så kan vara fallet när fastighetsägare gör kontroller för att stävja oriktiga hyresförhållanden, exempelvis vid byten av en hyreslägenhet mot en annan eller när ett nytt hyreskontrakt ska skrivas med en ny hyresgäst, i syfte att bidra till en rättvisare bostadshyresmarknad med tryggare boendevillkor. Ett sådant undantag får göras då det framstår som försvarligt efter en avvägning mellan användarintresset och integritetsintressena.

6.5.5 Särskilt om kvalitetshöjande åtgärder

I avsnitt 6.3.9 ovan har utredningen redogjort för vilka åtgärder som en kommun, andra myndigheter, Lantmäteriet och Fastighetsägare kan och bör vidta för att verka för att uppgifterna i lägenhetsregistret är korrekta och fullständiga. När uppgiften om förstahandshyresgäst ska hanteras tillkommer möjligheterna för förstahandshyresgästerna att bidra till och säkra att korrekta uppgifter är registrerade i lägenhetsregistret. Enskilda har som redan nämnts rättigheter att få felaktiga uppgifter korrigerade enligt bestämmelser i EU:s dataskyddsförordning.

6.5.6 Sekretess

Utredningens bedömning: När uppgifter om förstahandshyresgäster samlas in och tillgängliggörs i lägenhetsregistret innebär det att en betydande del av befolkningen registreras. Det innebär att personer som har skyddade personuppgifter behöver skydd för sina uppgifter i lägenhetsregistret.

Utredningens förslag: Sekretess ska gälla i lägenhetsregistret för uppgift om enskilds personliga förhållande, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Offentlighets- och sekretessförordningen ska därför kompletteras med en hänvisning till lägenhetsregistret.

När uppgifter registreras i lägenhetsregistret anses de upprättade och blir därmed en allmän handling. Uppgifter från registret kan därför komma att lämnas ut med stöd av offentlighetsprincipen.⁹⁸ Det aktualiserar i sin tur frågan om det finns ett behov av sekretess för de uppgifter om förstahandshyresgäster som utredningen föreslår ska tillföras lägenhetsregistret.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas enbart om det är påkallat med hänsyn till vissa i tryckfrihetsförordningens angivna förhållanden, däribland avseende skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Begränsningar av detta slag finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL).

Enligt 22 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållande, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller om uppgiften förekommer i folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen.

Motsvarande sekretess gäller också i annan verksamhet som avser registrering av en betydande del av befolkningen om regeringen har meddelat föreskrifter om det. Sådana föreskrifter finns i 6 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) (OSF), som anger att sekretess bland annat gäller för uppgift i fastighetsregistret och Transportstyrelsens vägtrafikregister.

⁹⁸ 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

Hur stor del av befolkningen som härmed avses är inte reglerat i lag eller närmare angivet i förarbetena men ett register med cirka 60 000 personer ansågs inte vara en betydande del av befolkningen.⁹⁹ Eftersom lägenhetsregistret om det tillförs uppgifter om förstahandshyresgäster kommer att omfatta ungefär 1 800 000 fysiska personer bedömer utredningen att denna sekretessbestämmelse kommer att vara tillämplig på registret. Ett tillägg behöver därmed göras till 6 § OSF med en hänvisning till lägenhetsregistret. Sekretess ska därmed gälla i lägenhetsregistret för uppgift om enskildas personliga förhållande, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs.

En viktig fråga att ta ställning till är vad utredningens förslag att tillföra uppgift om förstahandshyresgäster innebär för personer som befinner sig i särskilt utsatta situationer som till exempel våldsutsatta kvinnor eller personer som lever med en hotbild mot sig och om det finns ett tillräckligt skydd för deras uppgifter.

För förföljda personer finns det ett skydd i 21 kap. 3 § OSL. Där anges att sekretess gäller för uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med denna, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denna kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida allvarlig men om uppgiften röjs. Bestämmelsen gäller inom hela den offentliga förvaltningen. Syftet med bestämmelsen har bland annat varit att för vissa fall skapa en generell sekretessreglering för enskildas adressuppgifter med mera oavsett var uppgifterna kommer från, det vill säga även när den enskilde själv har lämnat uppgifterna till myndighet eller domstol. Sekretessbestämmelsen gäller med ett kvalificerat rakt skaderekvisit och det är därmed extra stark presumtion för att uppgifterna är offentliga. Sekretessbestämmelsen är enbart avsedd att ge skydd i de fall den enskilde är förföljd.

Det finns tre typer av skyddade personuppgifter, eller skyddad identitet som det också kallas:

⁹⁹ Prop. 1993/94:165 *Några frågor om sekretess*, s. 41.

- skyddad folkbokföring¹⁰⁰,
- sekretessmarkering¹⁰¹, som fungerar som en varningssignal för myndigheter
- fingerade personuppgifter¹⁰², som innebär att personen blir registrerad med andra personuppgifter än de verkliga.

Uppgifterna är vidare skyddade även i mål eller ärende vid domstol eller annan myndighet om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men.¹⁰³ Detsamma gäller om uppgiften tillsammans med annan uppgift i målet eller ärendet bidrar till sådan upplysning. Vidare gäller att om en uppgift är sekretessbelagd hos en myndighet överförs sekretessen till den mottagande myndigheten.¹⁰⁴ Bestämmelsen gäller om det saknas en primär sekretessbestämmelse hos myndigheten som tar ut uppgiften.¹⁰⁵

Det finns inte några tillämpliga bestämmelser om sekretess för uppgifter om juridiska personer som förstahandshyresgäster. Förslaget om att samla in uppgifter om förstahandshyresgäster omfattar endast vanliga bostadslägenheter som är hyresrätter. Enligt utredningens bedömning är det svårt att motivera att juridiska personer som är förstahandshyresgäster på vanliga bostadslägenheter har behov av sekretess. Annat kan gälla i boenden som inte är vanliga bostadslägenheter, till exempel skyddade boenden. Det har som ovan nämnts nyligen överlämnats en lagrådsremiss med förslag om att det ska införas en ny placeringsform i socialtjänstlagen. I den föreslås sekretessbestämmelser för sådana boenden. Förstahandshyresgäster för specialbostäder föreslås inte omfattas av förslaget.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att gällande sekretess tillsammans med den föreslagna ändringen i sekretessförordningen ger det skydd som behövs.

¹⁰⁰ 16 – 17 b §§ folkbokföringslagen.

¹⁰¹ 5 kap. 5 § OSL.

¹⁰² Lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter.

¹⁰³ 21 kap. 3 a § offentlighets och sekretesslagen, (2009:400), OSL.

¹⁰⁴ 11 kap. 4 § OSL.

¹⁰⁵ 11 kap. 8 § OSL.

6.5.7 Samlad integritetsanalys av förslagen i del två

Utredningens bedömning: Den behandling av personuppgifter som förslagen ger upphov till utgör en proportionerlig inskränkning av det skydd för den personliga integriteten som finns i regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Personuppgiftsbehandlingen bedöms vidare vara förenlig med EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen. Utredningens förslag om ändring av lagen respektive förordningen om lägenhetsregister samt av offentlighets- och sekretessförordningen är tillsammans med befintlig reglering tillräcklig för personuppgiftsbehandlingen som kan ske med anledning av förslagen.

Utredningen föreslår alltså i denna del av förslagen att uppgift om förstahandshyresgäst ska samlas in och tillgängliggöras i lägenhetsregistret. Förslaget omfattar behandling av flera personuppgifter: namn och personnummer/samordningsnummer och i förekommande fall även organisationsnummer. Hur det ska gå till framgår av 6.5.2 och 6.5.4 ovan. Vidare kommer uppgift om när hyresrätten tillträdde att registreras. Lägenhetsregistret tillförs därmed direkta personuppgifter vilket medför att förslaget har påverkan på den personliga integriteten. Utredningen ska därför göra en noggrann bedömning av hur förslagen förhåller sig till regeringsformen och dataskyddsbestämmelserna. Inga uppgifter om barn kommer att behandlas och ej heller uppgifter om hälsa eller lagöverträdelse. Styrkeförhållandet mellan de registrerade och den personuppgiftsansvariga myndigheten, Lantmäteriet, är dock ojämnt. Alla registrerade kan sägas stå i ett beroendeförhållande till registerförande myndighet eftersom behandlingen är obligatorisk. Förstahandshyresgästerna står även i ett beroendeförhållande till fastighetsägaren. De registrerade har inte något inflytande över vilka uppgifter som behandlas.

Den rättsliga grunden som är aktuell för Lantmäteriet är att det är nödvändigt att hantera personuppgifter för att fullgöra en rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c EU:s dataskyddsförordning). Behandlingen kan också anses nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller för myndighetsutövning (artikel 6.1 e EU:s dataskyddsförordning).¹⁰⁶ Detsamma gäller när fastighetsägare fullgör sina skyldigheter enligt

¹⁰⁶ Prop. 2017/18:107, s. 42.

lagen om lägenhetsregister. När myndigheter och andra behandlar personuppgifter från lägenhetsregistret i egenskap av användare måste dock rättsligt stöd sökas på annan grund. Som nämnts i avsnitt 6.2.1 kan en kommun stödja sin behandling på att utföra en uppgift av allmän intresse (artikel 6.1. e EU:s dataskyddsförordning). Detsamma gäller andra myndigheters användning. En fastighetsägare kan stödja sin hantering på det berättigade intresse som denne efter en intresseavvägning kan anses ha av att behandla uppgifterna (artikel 6.1 f samma lag).¹⁰⁷

Är det fråga om ett betydande intrång i den personliga integriteten?

Som ovan har beskrivits är var och en gentemot den allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden, 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Enligt 2 kap. 20 § regeringsformen får skyddet begränsas genom lag enligt förutsättningarna i 2 kap. 21 § regeringsformen.

Det är som också redan nämnts inte en åtgärds huvudsakliga syfte utan vilka effekter åtgärden leder till som innebär att det är fråga om övervakning eller kartläggning enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Enligt förarbetena omfattar grundlagsbestämmelsen endast kvalificerade intrång i den personliga integriteten.¹⁰⁸

När personuppgifter behandlas berörs också rätten till respekt för privatlivet som finns i artikel 8.1 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, Europakonventionen.¹⁰⁹ Av artikeln framgår att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får inte lag eller annan föreskrift meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen.

Enligt artiklarna 3, 7 och 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. EU:s rättighetsstadga, har var och en rätt till fysisk och mental integritet, respekt för sitt privat- och

¹⁰⁷ Prop. 2017/18:107, s. 42.

¹⁰⁸ Prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag*, s. 183.

¹⁰⁹ Lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer samt personuppgifter som rör honom eller henne.¹¹⁰

Den enskilde är således skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten och har en rätt till respekt för sitt privatliv. Personuppgifterna ska således skyddas och ska inskränkningar göras måste ovanstående rättigheter beaktas.

Enligt artikel 8.2 i Europakonventionen får rätten till skydd för privatlivet inte inskränkas annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Utgångspunkten är att inskränkning kräver stöd i lag och ska vara förenlig med det väsentliga innehållet i rättigheter och friheter som anges i stadgan. När begränsningar görs måste proportionalitetsprincipen beaktas och tillåtas endast om de är nödvändiga och svarar mot mål av allmänintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter, artikel 5.2 i Europakonventionen.

Utredningen bedömer att förslaget om införande av uppgiften om förstahandshyresgäst i lägenhetsregistret kan innebära ett betydande intrång i den personliga integriteten och därmed omfattas av skyddet i regeringsformen. Utredningen anser att kriterierna för när skyddet får begränsas är uppfyllda. Begränsningen av integritetsskyddet svarar mot intressen som räknas upp i artikel 8.2 Europakonventionen, det vill säga landets ekonomiska välstånd, förebyggande av oordning eller brott och för andra personers fri- och rättigheter.

Lagen om lägenhetsregister kommer även fortsättningsvis att innehålla bestämmelser om personuppgiftsansvarig, om för vilka ändamål personuppgifter får hanteras samt vem som får föra in, ändra och ta bort uppgifter i lägenhetsregistret. Skyddet för den personliga integriteten kommer således att genomföras i lag.

¹¹⁰ Enligt artikel 52.3 anges att om rättigheterna enligt stadgan motsvaras av rättigheter i Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som in den. Bestämmelsen hindrar inte unionsrätten från att säkra ett mer långtgående skydd.

Integritetsrisker

Personnummer och samordningsnummer utgör alltså inte känsliga personuppgifter enligt EU:s dataskyddsförordning. Personnummer och samordningsnummer anses dock ha en sådan karaktär att de kräver ett särskilt skydd. Behandlingen av person- eller samordningsnummer ska därför enligt dataskyddslagen vara klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.¹¹¹

Ett utlämnande av personnummer anses ibland innebära särskilda risker för kränkning av enskildas personliga integritet. Det sammanhänger bland annat med att personnummer och samordningsnummer gör det lättare att sammanställa olika uppgifter om en och samma person. På så vis kan enskildas personliga förhållanden komma att kartläggas. Det är dessutom många personer som kan komma att omfattas av personuppgiftsbehandlingen. Antalet hushåll som bor i hyresrätt i flerbostadshus har beräknats till 1 379 720 och antalet hushåll som bor i hyresrätt i småhus har beräknats till 73 654 för år 2021.¹¹² Det innebär att antalet förstahandshyresgäster är minst så många. Beräkningen utgår från att ett hushåll bor i en lägenhet. Hur många av hushållen som har två förstahandshyresgäster är inte känt. Det är dock inte ovanligt och utredningen uppskattar att en tredjedel torde ha två förstahandshyresgäster. Det innebär ytterligare cirka 455 000 personer. Ett antal lägenheter har företag som förstahandshyresgäster. Hur många de uppgår till är svårt att uppskatta men mellanhandsföretagen själva har uppskattat att de förvaltar cirka 2 procent av beståndet, det vill säga cirka 28 000 lägenheter. Vissa av dessa är dock bostadsrätter. Kommunerna är vidare också förstahandshyresgäster. Totalt uppskattas att förslagen i detta avsnitt kommer att påverka cirka 1 900 000 fysiska personer. Det är således många personer som kommer att omfattas av utredningens förslag.

Förslaget omfattar endast vanliga bostadslägenheter. Specialbostäder, det vill säga bostäder för äldre, funktionsnedsatta, studentbostäder och andra upplåtelse av kortare karaktär till särskilda grupper ingår inte i förslaget.

Andra skyddsvärda grupper är våldsutsatta kvinnor och män. De kan ibland vara förstahandshyresgäster och folkbokförda på en

¹¹¹ 3 kap. 10 § dataskyddslagen.

¹¹² Enligt SCB:s statistikdatabas.

vanlig bostadslägenhet. De kan också bo i en specialbostad. Det finns som ovan nämnts gällande sekretessbestämmelser till skydd för dem. Specialbostäderna föreslås inte omfattas av utredningens förslag i denna del.

Eftersom många personuppgifter kommer att samlas i registret med förslaget kan säkerhetsskyddslagens (2018:585) bestämmelser bli aktuella. Krav på säkerhetsskyddsanalys och lämpliga säkerhetsskyddsåtgärder kan krävas. Det åligger Lantmäteriet att göra sådana bedömningar.¹¹³

Vidare följer det av EU:s dataskyddsförordning att den personuppgiftsansvarige, Lantmäteriet, ska genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att behandlingen av personuppgifter följer EU:s dataskyddsförordning. Här ingår att motverka risker för obehörig åtkomst till personuppgifterna. Det gäller även när fastighetsägarna lämnar uppgifter om förstahandshyresgäst till Lantmäteriet. Sekretessskyddet för uppgifter om förstahandshyresgäst bedöms med tillägget i sekretessförordningen vara en viktig skyddsåtgärd. Andra tekniska åtgärder som kan behövas är att begränsa behörigheter, att endast de personer som har ett verkligt behov av tillgång till uppgifter i registret har det. Inloggning individuellt med användarnamn och lösenord, engångslösenord, tvåfaktorautentisering eller liknande kan vara andra åtgärder att vidta. För att få tillgång till uppgifter om fastighetsägare ur fastighetsregistret krävs till exempel identifiering med bank-id. Vidare är de organisatoriska åtgärderna av stor vikt. Lantmäteriet behöver således ta fram interna rutiner och riktlinjer för hanteringen av lägenhetsregistret när det tillförs uppgift om förstahandshyresgäst. Att fastighetsägarna å sin sida också har rutiner för sin hantering är likaså viktigt. Vidare ska uppgifter som inte längre är aktuella genast raderas. En person som tidigare haft ett förstahandskontrakt ska inte längre vara registrerad på lägenheten.

Direktåtkomst till uppgifter anses innebära större risk för att enskilda fysiska personers integritet kränks och därför ställs högre krav på skyddsåtgärder. Utredningen har föreslagit att det ska införas en sökbegränsning i lägenhetsregistret, se avsnitt 6.5.4 ovan. Den bedöms vara en sådan skyddsåtgärd som säkerställer den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. Utredningen föreslår också en ytterligare skyddsåtgärd genom att Lantmäteriet får möj-

¹¹³ Se till exempel LM2019/000647 för myndighetens arbete.

lighet att besluta om särskilda villkor. Om någon aktör vill göra stora uttag eller företa någon omotiverad behandling som Lantmäteriet befarar går utanför ändamålsbestämmelsen kan villkor ställas. Det kan vara begränsning av uppgifter eller vad uppgifterna får användas till i det enskilda fallet. Ett förtydligande införs vidare att regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela närmare föreskrifter om möjligheten att lämna ut uppgifter elektroniskt. Vidare kvarstår bestämmelsen i 19 § lagen om lägenhetsregister om samkörning som innebär att uppgifter om namn och personnummer endast får samköras med uppgifter i registret om regeringen meddelat föreskrifter om det.

Proportionalitetsbedömning

Utredningen har ovan beskrivit skälen för att uppgiften om förstahandshyresgäst ska samlas in och hållas uppdaterad i lägenhetsregistret. Syftet är att tillgodose ett sådant allmänt intresse som kan rättfärdiga en inskränkning av den personliga integriteten. Frågan är då om behovet av uppgiften står i proportion till syftet med behandlingen av den.

För att nå syftet med insamlingen krävs det att hyresgästerna kan identifieras. Att använda något annat än personnummer och samordningsnummer är uteslutet eftersom det är det enda sätt som en fysisk persons identitet kan säkerställas. Uppgift om förstahandshyresgäst finns inte i något offentligt register. Det är en uppgift som flera myndigheter behöver som ett komplement till folkbokföringsuppgifter. För myndigheter och kommuner som ansvarar för att betala ut bosättningsbaserade ersättningar och bidrag är en sådan uppgift ett viktigt verktyg vid kontroller av att rätt person får exempelvis bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Kronofogdemyndigheten behöver uppgiften i myndighetens verkställighet av dom eller beslut, exempelvis vid utmätning eller avhysning, betalningsförelägganden och delgivning samt skuldsanering. Även vid exekutiva försäljningar av hyresfastigheter är uppgiften viktig. Risken för påhittade kontrakt kan då minska.

Uppgiften möjliggör för fastighetsägare att kontrollera att en blivande hyresgäst har behov av lägenheten och inte redan har flera hyreskontrakt. Fastighetsägaren kan vid misstanke kontrollera att

den blivande hyresgästen är registrerad på den aktuella byteslägenheten samt att denne inte är registrerad som förstahandshyresgäst på flera bostadslägenheter i registret, se avsnitt 6.5.4. Utredningen föreslår dock vissa begränsningar av sådana kontroller av andra än för myndigheter. Kontrollen kan också innebära slagningar i andra öppna register som fastighetsregistret och folkbokföringen. Det innebär att uppgiften är viktig för att motverka skenbyten och svarta hyreskontrakt.

Polisen behöver vidare få fram vem som är förstahandshyresgäst i flera fall. Det behövs exempelvis när personer ska hämtas till förhör och vid husrannsakingar. Vid sprängningar och skadegörelse nära eller i bostadshus är det viktigt att få fram vem som är hyresgäst. Polisen behöver uppgiften för att kunna identifiera personer som använder sig av lägenheter som ett led i brottslig verksamhet. Att uppgiften finns i ett statligt register anses vidare trygghetskapande för den registrerade.

Det är viktigt att folkbokföringsuppgifterna är korrekta eftersom fel kan få betydande konsekvenser och leda till felaktigheter i andra system.¹¹⁴ Uppgift om förstahandshyresgäst är en viktig pusselbit i sådana utredningar och kan bidra till att höja kvaliteten i folkbokföringsdatabasen.

Utredningen bedömer därför att det finns ett stort behov av att samla in och tillgängliggöra uppgift om förstahandshyresgäst i lägenhetsregistret. De integritetsintrång som kan ske anser utredningen därmed vara motiverade. Behandlingen av personuppgifter går inte utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de syften som ligger till grund för utredningens förslag. Vidare kommer alltså lagen tillföras vissa skyddsbestämmelser. Ovanstående innebär dock inte att Lantmäteriet och aktörer som behandlar eller har för avsikt att behandla de föreslagna personuppgifterna i specifika situationer inte ska behöva göra egna proportionalitetsbedömningar.

¹¹⁴ Se till exempel prop. 2022/23:41 *Bättre möjligheter för Skatteverket att göra dataanalyser och urval i folkbokföringsverksamheten*, s. 40.

Sammanfattande bedömning

Utredningen har redovisat överväganden och bedömningar om proportionaliteten, vilka risker behandlingen av personuppgifter kan medföra, vilka skyddsåtgärder som föreslås och vilka effekter förslagen kan leda till för den personliga integriteten beträffande uppgiften om förstahandshyresgäst.

Utredningens förslag om utökad användning av lägenhetsregistret innehåller ramarna för den personuppgiftsbehandling som får utföras. Förslaget om att inhämta och ajourhålla uppgifter om förstahandshyresgäster är beroende av att det förslaget genomförs. Det förslaget innehåller redogörelse för bestämmelser om ändamålen för personuppgiftsbehandling, om personuppgiftsansvarig, om ändamålsbegränsning, om utlämnande och uttag. Utredningen har bedömt att det inte är fråga om sådant betydande intrång i den personliga integriteten att regeringsformens skyddsbestämmelser är tillämpliga.

Utredningen föreslår alltså att personuppgifter ska samlas in som inte finns tillgängliga i något register. Utredningen menar att det är starka skäl som ligger bakom förslaget att samla in uppgift om förstahandshyresgäster. Vidare bedöms de föreslagna skyddsbestämmelserna tillsammans med befintliga vara tillräckliga för att begränsa integritetsintrånget för de registrerade. Lantmäteriet kommer dock att behöva avgöra hur behandlingen av uppgiften ska ske i form av tekniska lösningar och om det behövs särskilda säkerhetslösningar.

6.6 Uppgifter om hyra

Uppgifter om vilken hyra en lägenhet har är i dag inte en uppgift som finns i något offentligt register eller samlat i någon databas. Hyresgästföreningen har uppgifter om hyror för lägenheter som omfattas av avtal om förhandlingsordning där Hyresgästföreningen är part. De regionala Fastighetsägarorganisationerna har också en del uppgifter och Sveriges Allmännyttan AB har uppgifter från de kommunala allmännyttorna samlat. Dessa organisationer har framfört önskemål om att staten ska åta sig att samla in och hålla uppgifter om hyra uppdaterade.¹¹⁵ Även Boverket, Skatteverket och andra myndigheter har framfört att detta är önskvärt.

¹¹⁵ Skrivelse till Boverket den 19 oktober 2020 författad av Sveriges Allmännyttan, Hyresgästföreningen och Fastighetsägarna.

SCB har tagit fram statistik som omfattar avgifter och hyror för nyproducerade bostadslägenheter sedan lång tid. SCB gör även sedan 2003 den årliga urvalsundersökningen Hyror i bostadslägenheter (HiB) med syftet att ge information om hyresnivåer och hyresförändringar i lägenheter som upplåts med hyresrätt. Hyresstatistiken bygger på ett statistiskt urval på cirka 15 500 lägenheter i hela landet.

I fastighetstaxeringsregistret som tillhandahålls av SCB men byggs på uppgifter från Skatteverket finns uppgifter om hyra per taxeringsenhet, det vill säga per fastighet och inte per lägenhet. I kapitel 5 finns en mer utförlig beskrivning av vilka uppgifter om hyra som finns att tillgå i dag.

Kritiken mot den statistik som finns rör att den omfattar få lägenheter, att det är många geografiska områden som inte finns med i den och att den saknar vissa variabler som till exempel vilket hyres-sättningsförfarande som använts när hyran sattes.

6.6.1 Uppgifter om hyra och integritetsskyddet

Utredningen har ovan bedömt att det inte är möjligt av integritetsskäl att samla uppgifter om hyra kopplat till en viss lägenhet i ett register. För att behandling av personuppgifter ska vara laglig och tillåten krävs att den ryms inom någon av de rättsliga grunderna för behandling som anges i artikel 6.1 EU:s dataskyddsförordning. Utredningen finner dock inte stöd för att behandlingen av uppgifter om hyra kopplat till en lägenhet är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning, det vill säga artikel 6.1 e dataskyddsförordningen. Inte heller någon av de andra grunderna bedöms vara möjliga att stödja en behandling av uppgift om hyra kopplat till en enskild lägenhet i ett register på. Behandlingen kan inte sägas vara nödvändig för att fullgöra ett avtal enligt artikel 6.1 b EU:s dataskyddsförordning, för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade eller för en annan fysisk person enligt artikel 6.1 d och inte heller nödvändigt för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen enligt artikel 6.1 f EU:s dataskyddsförordning.¹¹⁶ Beträffande den

¹¹⁶ Artikel 6.1 f EU:s dataskyddsförordning är ej tillämplig på behandling som utförs av offentliga myndigheter när de fullgör sina uppgifter.

sista grunden gäller också att den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter inte får väga tyngre än den personuppgiftsansvariges.

Även om uppgiften om hyra samlades i ett eget register skulle det medföra möjligheter att samköra uppgiften med andra register. Den möjligheten skulle vara svår att begränsa om övriga syften att informera konsumenter också ska nås. Utredningen finner således inte stöd i EU:s dataskyddsförordning för att samla in uppgiften och hålla den uppdaterad i ett register. Det saknas därmed anledning att gå vidare och undersöka om insamling av hyra kopplat till en specifik lägenhet skulle vara förenlig med övriga krav som EU:s dataskyddsförordning ställer. Utredningens bedömning är att behandlingen inte skulle stå i proportion till nyttan och att det finns andra mindre ingripande åtgärder som kan vara lämpliga och möjliga. Andra alternativ kan exempelvis vara att utöka konsumentinformation rörande hyror genom att ge en myndighet ansvar för det eller att utöka SCB:s statistikdatabas.

Som utredningen redogjort för i avsnitten ovan om skyddet för den enskildes personliga integritet i 6.3.10 och 6.5.4 gäller att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden, 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att det inte är en åtgärds huvudsakliga syfte utan vilka effekter åtgärden leder till som innebär att det är fråga om övervakning eller kartläggning. Även om begränsningar av skyddet mot intrång får ske i lag krävs det att det sker för ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle samtidigt som intrånget inte får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet som har föranlett begränsningen. Utredningen finner inte att de ändamål som förts fram är sådana att det är möjligt att begränsa det skydd som enskilda har garanterats i regeringsformen och inte heller enskildas rättigheter enligt Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

Sammanfattningsvis finner utredningen inte stöd för att det är möjligt att samla uppgifter om hyra kopplat till en specifik lägenhet, särskilt när uppgift om förstahandshyresgäst samlas in, i ett register.

6.6.2 Det finns skäl att förbättra nuvarande hyresstatistik

Utredningens bedömning: En förbättrad hyresstatistik ökar möjligheterna att analysera bostadsmarknadens funktionssätt, utvärdera politiska reformer och ge bättre information till konsumenter. En förbättrad hyresstatistik kan också bidra till att upprätthålla förtroendet för hyressättningsystemet.

Uppgifter om hyror gör det möjligt att analysera bostadsmarknadens funktionssätt, utvärdera politiska reformer och ge ökad konsumentinformation. Att kunna få fram statistik över hyror skulle också kunna bidra till att upprätthålla förtroendet för hyressättningsystemet. Statistik skulle kunna visa hur prisbildningen går till, visa hur hyrorna utvecklas för bostäder med skilda egenskaper i olika delar av en ort likt vad som finns för egnahem och bostadsrätter.

Uppgifter om hyra är även en sådan uppgift som samlas in i flera andra medlemsstater. Finland för till exempel statistik över hyror för bostadslägenheter (se kapitel 5). Utredningen bedömer att det finns skäl för att förbättra nuvarande hyresstatistik.

6.6.3 Alternativ för att förbättra hyresstatistiken

Produktion av hyresstatistik kan göras på flera olika sätt och utföras av flera tänkbara aktörer. Frågan om hyresstatistik har också utretts tidigare. I det följande redogör vi för olika alternativ som utredningen har övervägt.

Ett privat eller offentligt åtagande?

Ett tänkbart alternativ är att låta privata aktörer samla in och tillgängliggöra uppgifter om hyra. Det finns ett antal privata tjänster som tillhandahåller hyresmarknadsinformation. Boverket redogör för ett urval av dessa i sin rapport *Förutsättningar för en förbättrad hyresstatistik från 2018*.¹¹⁷ Utredningen bedömer dock att det finns skäl som talar emot att lägga uppgiften på en privat aktör. Ett skäl är att privata aktörer kan komma att upphöra med verksamheten, vilket påverkar möj-

¹¹⁷ Boverket (2018). *Förutsättningar för en förbättrad hyresstatistik*. Rapport 2018:30.

ligheten att följa utvecklingen på hyresbostadsmarknaden. Det finns också ett behov av att tillgängliggöra statistiken på ett sätt som gör att den kommer konsumenterna till del. Detta är en del av konsumentupplysningen som utredningen bedömer saknas i dag.

Alternativ 1: Utöka fastighetstaxeringen med hyresinformation

Boverket föreslog 2018 en lösning som innebär att utöka insamlingen av hyresinformation som sker inom fastighetstaxeringen, och att de uppgifter som då kommer in ska göras tillgängliga för statistikproduktion hos SCB, se också avsnitt 5.5.2.¹¹⁸ Boverket föreslog att detta ska göras om och när Skatteverket digitaliserar fastighetstaxeringen. Enligt Boverket ger förslaget det mest omfattande och tillförlitliga underlaget för produktion av statistik med många variabler och hög geografisk detaljeringsgrad.

Med detta förslag kan SCB dra nytta av etablerade insamlingsrutiner, datahantering, registerhållning och författningsstöd. Skatteverkets arbete med deklARATIONERNA skulle underlättas. Genom att se till att Skatteverket använder sig av samma lägenhetsidentiteter som i lägenhetsregistret menar Boverket att lägenhetsregistret ges en potentiell vinst genom att registret kan kontrolleras och eventuellt uppdateras.

Boverket uppskattade att förslaget skulle innebära 110 miljoner kronor i initiala kostnader för Skatteverket och sedan en årlig kostnadsökning på 50 miljoner kronor. För SCB bedömdes förslaget innebära en måttlig kostnadsökning initialt men en liten årlig kostnadsökning. Förslaget skulle också betyda att samtliga fastighetsägare behöver lämna flera uppgifter, vilket innebär ökade kostnader för dem.

Utredningens bedömning är att förslaget är omfattande och att åtgärderna som krävs inte motsvarar nyttan. Det krävs alltså att uppgiftslämnandet utökas både i omfattning och periodicitet samt görs utifrån en annan logik än den nuvarande (lägenhetsvis i stället för fastighetsvis). Utredningen anser även att det är svårt att bedöma vilka konsekvenser detta förslag kan leda till för fastighetstaxeringen. Vidare behöver integritetsskyddet beaktas och utredningen har ovan bedömt att det saknas stöd för att samla uppgifter om hyra

¹¹⁸ Boverket, (2018:30).

kopplat till en specifik lägenhet i ett register. I EU:s dataskyddsförordning.

Alternativ 2: Ett utökat statistikuppdrag

Boverket föreslog som ett alternativ i ovan nämnda rapport att SCB:s nuvarande hyresstatistik skulle kunna utökas genom att vissa tillägg gjordes till variablerna i SCB:s hyresundersökningar. Urvalsundersökningar kan användas för forskning och ge fördjupad information även för konsumenter. Att förbättra hyresstatistiken genom ett utökat urval innebär enligt Boverket en lägre kostnad än alternativet med att utöka informationen kopplad till fastighetstaxeringen. Vidare gäller alltså absolut sekretess för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden vid statistikframställning. Detta innebär att skyddet för enskildas integritet är tillgodosett. Det saknas alltså möjligheter att koppla hyra till en specifik lägenhet.

Boverkets förslag innebar att statistiken behöver innehålla fler variabler, bland annat vilket system för hyressättning som använts. De uppgifterna behöver komma med för att jämförelser ska kunna ske. Med anledning av Boverkets förslag tog SCB fram en kostnadsberäkning för vad det skulle kosta att implementera uppgiften om hyressättning.¹¹⁹ Beräkningen landade i att det skulle kosta 294 000 kronor att implementera den och att den årliga kostnaden skulle uppgå till 136 000 kronor. I beräkningen ingår uppskattning av antalet timmar som anses behövas för de olika delarna i statistikproduktionsprocessen och den engångsinsats som behövs för att anpassa undersökningen med den nya variabeln hyressättning. SCB bedömde att variabeln om hyressättning var möjlig att lägga till och att den är av värde för analyser om hyror, hyressättning och reformer inom området. Regeringen har inte gått vidare med detta förslag.

Vidare skulle en utökning av antalet lägenheter som ingår i SCB:s urval innebära att fler fastighetsägare lämnar uppgifter till SCB. Uppgiftslämnarbördan skulle således öka. Enligt 4 § förordningen (2001:100) om den officiella statistiken gäller att uppgifter ska samlas in på ett sådant sätt att uppgiftslämnandet blir så enkelt som möj-

¹¹⁹ Kostnadsberäkning för ny variabel i Hyror i bostadslägenheter, SCB den 3 oktober 2019, A2019/3743.

ligt, står i proportion till användarnas behov, och är en rimlig arbetsbörda för uppgiftslämnarna.

Nuvarande statistik är enligt SCB ändamålsenlig utifrån myndighetens uppdrag. SCB bedömer vidare att statistikens tillförlitlighet är god. Om urvalet av lägenheter i SCB:s undersökningar ska ökas samt fler variabler tillkomma finns det en risk för ökat bortfall eftersom uppgiftslämnarbördan ökar. Det är inte heller möjligt att ta fram detaljerad statistik på låg geografisk nivå då det kan leda till att uppgifter röjs.

Alternativ 3: Uppgifter om hyra hämtas från hyresmarknadens parter

Under utredningens arbete har ett förslag lämnats som innebär att uppgifter om hyra hämtas från hyresmarknadens parter, det vill säga från Hyresgästföreningen, Fastighetsägarna och/eller Sveriges Allmännytt. Dessa parter har som nämnts ovan många uppgifter som rör hyror. Utredningen finner förslaget intressant. Om uppgifter kan hämtas från en organisation i stället från ett flertal källor minskar uppgiftslämnarbördan för fastighetsägarna betydligt och det finns också förutsättningar för att skapa en statistikdatabas med många lägenheter till en lägre kostnad. Detta går även i linje med SCB:s ambition att använda befintliga datakällor i de fall det är möjligt. En förutsättning för ett sådant förfarande är att det finns förutsättningar för maskin- till maskinhantering, vilket ytterligare behöver utredas.

6.6.4 SCB föreslås få ett regeringsuppdrag

Utredningens förslag: I syfte att förbättra hyresstatistiken ges SCB ett uppdrag att undersöka förutsättningarna för att utöka statistiken rörande hyror.

Av de tre alternativen ovan anser utredningen att det sista är intressant. Utredningen har fört dialog med parterna i syfte att undersöka möjligheten att hämta uppgifter om hyra från parterna. Det finns dock flera aspekter att utreda vidare, det gäller exempelvis om det är tekniskt möjligt att hämta uppgifter från parterna på hyresmark-

naden och vilka alternativa möjligheter det finns att hämta uppgifter på om det inte är möjligt att hämta uppgifter från dem. Dessutom behöver vilka variabler som bör ingå utredas vidare, de ekonomiska konsekvenserna för SCB och övriga berörda parter, om nyttan med statistiken överstiger kostnaderna samt om det finns behov av regeländringar och i så fall hur dessa ska utformas.

Utredningen föreslår därför att SCB ska få ett regeringsuppdrag som syftar till att undersöka förutsättningarna för att utöka statistiken rörande hyror, exempelvis genom att hämta uppgifter om hyra från parterna på hyresmarknaden. I uppdraget ska ingå att, om det bedöms möjligt, ta fram en process för hur insamling av hyror kan gå till genom att hämta registerdata från parterna exempelvis med ett applikationsgränssnitt (API) och vilka variabler som är möjliga att hämta. Vidare om nyttan med statistiken överstiger kostnaderna. Arbetet bör ske i nära samverkan med parterna på hyresmarknaden. SCB har fört fram att det föreslagna uppdraget är intressant även utifrån det arbete med digitalisering som bedrivs dels för att minska uppgiftslämnarbördan, dels för att effektivisera verksamheten.

För att uppgifter om hyra ska vara relevanta och svara mot behoven behöver information om vilket hyressättningsförfarande som tillämpas också finnas med eftersom de grundar sig i olika regler i jordabalken. Det innebär att det behöver framgå om det är framförhandlad hyra enligt hyresförhandlingslagen (1978:304), hyra satt enligt 55 c § hyreslagen (presumtionshyra), individuellt förhandlad hyra enligt 54 § hyreslagen eller hyra med hyrestak i fastighet som erhållit investeringsstöd enligt stödordning 2016:880 eller 2016:881 (under avveckling). De statistiska mått som används i HiB för hyra behöver beaktas i uppdraget.¹²⁰

¹²⁰ SCB (2022). *Kvalitetsdeklaration Hyror i bostadslägenheter*, s. 5.

7 Konsekvensanalys

Kapitlet innehåller utredningens konsekvensanalys. Konsekvenserna ska bedömas i enlighet med kommittéförordningen (1998:474) och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244). Utredaren ska enligt direktivet särskilt analysera förslagets betydelse för bostadsmarknaden, för hyresgästerna och för samhället i övrigt. Förslagets betydelse för jämställdheten samt för att minska och motverka socioekonomisk boendesegregation ska också belysas. Vidare ska utredaren beakta det barnrättsliga perspektivet samt rättigheter för personer med funktionsnedsättning enligt FN:s konventioner. Eventuell påverkan på den kommunala självstyrelsen ska redovisas särskilt.

7.1 Utgångspunkter

I utredningens uppdrag ingår att kartlägga och analysera andrahandsmarknaden samt kartlägga blockuthyrning och personalbostäder. I den delen lämnas inte några förslag. Utredningen ska också bedöma för- och nackdelar med ett register över hyresbostäder och, om utredningen finner det motiverat, föreslå hur ett sådant register kan utformas. I tilläggsdirektiv har utredningen fått i uppdrag att föreslå ytterligare ändamål för lägenhetsregistret samt ta ställning till om uppgifter i registret kan lämnas till fler aktörer elektroniskt. Utredningen presenterar förslagen i två delar. Det första förslaget handlar om att ändra lägenhetsregisterlagstiftningen. Detta förslag utgör sedan grunden för förslaget om att samla in och tillgängliggöra uppgifter om förstahandshyresgäst i lägenhetsregistret. Utredningen lämnar inget förslag om att samla in uppgifter om hyra i lägenhetsregistret. Däremot föreslås SCB få ett regeringsuppdrag om att utöka befintlig hyresstatistik.

7.1.1 Problemen

I avsnitt 6.1 har utredningen mer ingående redogjort för problemen med bristande information om hyresbostäder och vad de leder till. En gemensam utgångspunkt för problemen som aktörerna fört fram är behovet av bättre ordning och reda på hyresbostadsmarknaden.

Utredningen lyfter fram problemet med att registerändamålen i nu gällande lagstiftning om lägenhetsregistret är snävt angivna. De får endast användas för folkbokföring, framställning av statistik, för forskning samt för planering, uppföljning och utvärdering av bostadsbestånd och byggande. Det innebär att det är få aktörer som har tillgång till befintliga uppgifter i lägenhetsregistret. Det är problematiskt för myndigheter som Polismyndigheten och räddningstjänsten men även för andra aktörer.

Ett annat problem handlar om att det saknas information om vilken upplåtelseform bostadslägenheter har. Hyresgäster och presumtiva hyresgäster har svårt att få information om var det finns hyreslägenheter. En konsument som överväger att hyra en lägenhet i andra hand har också behov av att veta om det är en bostadsrätt eller en hyresrätt eftersom reglerna skiljer sig åt, särskilt beträffande vilken hyra som gäller.

Ytterligare ett problem är att det saknas uppgift om vem som är förstahandshyresgäst. Folkbokföringsuppgifter är ofta inte tillräckliga. Att ta reda på om en presumtiv hyresgäst redan har ett eller flera hyreskontrakt är besvärligt i dag, dels eftersom det saknas tillgängliga uppgifter om en lägenhet är en bostadsrätt, hyresrätt eller ägarlägenhet, dels eftersom uppgiften om vem som är förstahandshyresgäst inte finns tillgänglig i något register. Det är problematiskt ur ett konsumentperspektiv, men även för fastighetsägare som strävar efter att motverka oriktiga hyresförhållanden. Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Migrationsverket är exempel på utbetalande myndigheter som också har behov av utökade kontrollmöjligheter och tillgång till boenderelaterade uppgifter för att kunna kontrollera om uppgifter som sökande lämnar är riktiga. I förlängningen försvårar bristen på tillgång till uppgifter arbetet med att motverka välfärdsbrott och folkbokföringsfelet. Även brottsbekämpande myndigheter har behov av uppgifter om förstahandshyresgäster i deras arbete med att motverka bland annat brottslighet kopplad till fastigheter.

7.1.2 Effekter om regelverket inte ändras

Utredningen bedömer att om förslaget om utökade ändamål inte blir verklighet kommer de behov samhället har av att använda uppgifterna i lägenhetsregistret inte att kunna uppfyllas. Aktörer, exempelvis myndigheter som polisen och Migrationsverket, konsumenter och fastighetsägare som är i behov av information om hyresbostäder kan enligt nu gällande bestämmelser inte ta del av uppgifter i lägenhetsregistret.

Om inte uppgifter om en lägenhet är en hyresrätt samt vem som är förstahandshyresgäst tillförs lägenhetsregistret kommer det fortsatt att saknas tillförlitliga data. Det innebär bland annat att myndigheter och fastighetsägare går miste om möjligheten till effektivare kontroller och att motverka oriktiga hyresförhållanden samt brottslighet kopplad till hyresfastigheter.

Utredningens förslag om information om hyresbostäder kan betraktas i förhållande till vilken information som finns att tillgå om övriga upplåtelseformer. Information om fastigheter finns redan tillgänglig i fastighetsregistret. 2022 presenterades ett förslag om ett bostadsrättsregister. Om bostadsrättsregistret blir verklighet men inte utredningens förslag om uppgifter om hyresbostäder skulle det innebära en omotiverad skillnad i vilken information som finns att tillgå om de olika upplåtelseformerna.

7.1.3 Alternativa lösningar – vägval

Det finns flera tänkbara lösningar för hur uppgifter om hyresbostäder kan samlas in och göras tillgängliga för dem som har behov av informationen.

Ett alternativ är att införa ett särskilt hyresbostadsregister. Fördelarna med ett separat hyresbostadsregister är att det blir tydligt vad registret innehåller och ändamålen för ett sådant register kan preciseras i förhållande till hyresbostäder. Nackdelarna är att det är både ett tidskrävande och kostsamt arbete att bygga upp ett helt nytt offentligt register från grunden. Flertalet uppgifter som rör bostadslägenheter finns redan i lägenhetsregistret vilket skulle innebära att vissa uppgifter i så fall skulle dubbelregistreras. Att uppgifter dubbelregistreras ska undvikas eftersom det innebär risker för uppgifternas kvalitet.

Även om förslaget med ett nytt fristående bostadsrättsregister skiljer sig på flera punkter och att det fanns stor osäkerhet i bedömningarna kan kostnadsberäkningarna för det tilltänkta registret tjäna som jämförelse. Lantmäteriet uppskattade att uppbyggnaden av bostadsrättsregistret, inklusive systemutveckling och integration med andra berörda system vid Lantmäteriet och så kallad datafångst, skulle ligga i intervallet 180–230 miljoner kronor. Kostnaden uppskattades fördela sig med 60 procent på systemutveckling, 30 procent för integration och 10 procent för inhämtandet av information från bostadsrättsföreningar.¹ Utredningen bedömer att den förespråkade lösningen med att komplettera nuvarande lägenhetsregister med uppgifter om hyresbostäder är mindre kostsam, se nedan. Dessutom innehåller redan lägenhetsregistret många av de delar som är av intresse för hyresbostäder. Utredningen har funnit att det är möjligt att göra ändringar i befintlig lagstiftning om lägenhetsregister så att efterfrågad information om hyresbostäder kan tillhandahållas dem som har behov av sådana uppgifter. Utredningen ska också enligt tilläggsdirektivet föreslå vissa angivna förändringar i lägenhetsregistret.

Utredningen har vidare övervägt alternativen att utöka fastighetsregistrets byggnadsdel, att utöka fastighetstaxeringen med vissa uppgifter, att utöka folkbokföringen samt att utöka det föreslagna bostadsrättsregistret med uppgifter om hyresbostäder. Utredningen har inte funnit något av dessa alternativ ändamålsenliga.

Ett ytterligare alternativ som övervägts är att separera uppgiften förstahandshyresgäst och inrätta ett separat register som endast innehåller den uppgiften. Av samma skäl som utredningen inte ansett att ett hyresbostadsregister bör upprättas har utredningen inte valt detta alternativ. Även med en sådan lösning hade uppgifter behövt hämtas från andra register och vara dubbellagrade.

Lantmäteriet föreslås ansvara för det närliggande bostadsrättsregistret. Det är ett starkt skäl för att Lantmäteriet även borde ansvara för uppgifter om hyresrätter eftersom information om samtliga upplåtelseformer då finns samlade där.

I kapitel 6.2.1 finns närmare redogörelser för de alternativa lösningar som utredningen har övervägt.

¹ SOU 2022:39 *Ett register för alla bostadsrätter*, avsnitt 15.2.4.

7.1.4 Vilka som berörs av förslagen

Förslagen berör ett flertal olika aktörer, bland annat:

- Fastighetsägare
- Hyresgäster och konsumenter
- Kommuner
- Bostadsrättsföreningar och kooperativa hyresrättsföreningar
- Ett flertal myndigheter; Lantmäteriet, Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket, Migrationsverket, Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap, Statistiska centralbyrån och Boverket.

7.2 Konsekvenser för bostadsmarknaden, för hyresgäster och för samhället i övrigt

Förslaget om att modernisera och tillföra lägenhetsregistret fler uppgifter får enligt utredningens bedömning inte några direkta effekter på bostadsmarknaden. Däremot bedömer utredningen att lägenhetsregistret kan förbättra informationen om hyresbostadsmarknaden och därmed leda till indirekta effekter. Det kan ske genom att fler myndigheter ges tillgång till uppgifterna i registret, att lagen inte pekar ut ett sätt att ge tillgång till uppgifterna utan att det är teknikneutralt utformat och att de nya ändamålen endast kommer att röra personuppgifter i registret vilket innebär att andra uppgifter i registret som huvudregel kan lämnas ut till den som begär dem.

När statistiken om hyresbostadsmarknaden förbättras ökar dels möjligheterna att följa utvecklingen på hyresbostadsmarknaden, dels möjligheten att utvärdera politiska reformer. Enligt utredningens bedömning innebär det också att kunskapen över lag blir bättre om hyresbostäder vilket bland annat innebär bättre underlag till kommunerna för deras prognoser över bostadsbehoven.

De föreslagna ändringarna av lagen om lägenhetsregister innebär också att de rättsvårdande myndigheterna får ytterligare ett efterfrågat verktyg. Registret kan underlätta både tillsyns- och insatsverksamheten hos såväl räddningstjänsten som polisen. Vidare kan för-

slagen innebära ett verktyg i arbetet med att motverka välfärdsbrott och folkbokföringsfel genom att ge myndigheter utökade kontrollmöjligheter och tillgång till boenderelaterade uppgifter. Även fastighetsägare kommer med förslaget om uppgifter om förstahandshyresgäster att få bättre kontrollmöjligheter för att motverka oriktiga hyresförhållanden. Utredningen bedömer att sammanhållna uppgifter om hyresbostäder kan ha en normerande effekt och i förlängningen bidra till ökad ordning och reda på hyresbostadsmarknaden.

7.2.1 Konsekvenser för hyresgäster

Antalet hushåll som bor i hyresrätt i flerbostadshus har beräknats till 1 379 720 och antalet hushåll som bor i hyresrätt i småhus har beräknats till 73 654 för år 2021.² Det innebär att antalet hyresgäster med förstahandskontrakt är minst så många. Utredningen räknar med att ett hushåll bor i en lägenhet. Hur många av hushållen som har två förstahandshyresgäster är inte känt. Det är dock inte ovanligt och utredningen uppskattar att en tredjedel torde ha två förstahandshyresgäster. Det innebär ytterligare cirka 455 000 personer. Ett antal lägenheter har företag som förstahandshyresgäst. Totalt uppskattas att förslagen i detta avsnitt kommer att påverka cirka 1 900 000 fysiska personer.

Utredningen bedömer att förslaget stärker konsumentskyddet. Om en lägenhet är en bostadsrätt eller hyresrätt är svårt att få fram för en enskild person i behov av uppgiften. Vidare kan korrekta uppgifter om hyreslägenheter ha en trygghetsskapande effekt. När uppgiften om vem som är förstahandshyresgäst registreras och denne sedan kan kontrollera att uppgifterna är korrekta kan det bidra till en känsla av trygghet för hyresgästen. Det bygger på att utredningens förslag i del två genomförs. Utredningens kartläggning i avsnitt 4.4 visar på ökad utsatthet för vissa grupper på andrahandsmarknaden. En av osäkerheterna handlar om bristande information om bostadsmarknaden. Med utredningens förslag minskar denna osäkerhet. Det kommer att vara möjligt att få information om lägenheten är upplåten med hyresrätt och ta del av information om det finns en förstahandshyresgäst samt om denne är en fysisk eller juridisk person. Uppgifterna kan ge ytterligare kunskap för eventuella

² Enligt SCB:s statistikdatabas.

andrahandshyresgäster, i synnerhet när det gäller uthyrning via mellanhandsföretag, se avsnitt 4.5. Vid byte av hyresvärd genom försäljning kan det också kännas tryggare för förstahandshyresgästen att uppgiften finns i ett register som en myndighet ansvarar för. Att lägenheternas förstahandshyresgäster är registrerade kan även leda till att oseriösa köpare avstår.

Förslaget väntas inte leda till några kostnader för konsumenter.

Ett annat problem som lyfts fram i utredningen är behovet av förbättrad hyresstatistik, inte minst utifrån ett konsumentperspektiv. Utredningen bedömer att det inte är möjligt av integritetsskäl att samla uppgifter om hyra kopplat till en lägenhet i ett register. Enligt utredningen kan dock förslaget om att ge SCB ett regeringsuppdrag på sikt leda till förbättrad hyresstatistik som kan komma hyresgäster till gagn.

7.2.2 Förslagets betydelse för att minska och motverka socioekonomisk boendesegregation

När lagen om lägenhetsregistret har ändrats enligt förslaget finns det således möjligheter att ta fram statistik som endast rör hyresrätter. Det ger exempelvis bättre möjligheter att forska på upplåtelseformen på olika sätt, till exempel för att undersöka socioekonomisk boendesegregation.

7.3 Konsekvenser för fastighetsägare och föreningar

Fastighetsägare är enligt gällande lag om lägenhetsregister skyldig att lämna vissa uppgifter till kommunen. Förslagen om ändringar i lägenhetsregistret innebär att fastighetsägare ska lämna ytterligare uppgifter om bostadslägenheter dels till kommuner, dels till Lantmäteriet.

Enligt SCB:s statistik fanns det 29 307 företag med SNI-koden 68.201 ”Uthyrning och förvaltning av egna eller arrenderade bostäder” per den 21 maj 2023.³ I koden ingår uthyrning och drift av egna eller hyrda lägenhetshus och bostäder, tillhandahållande av hem och både möblerade och omöblerade våningar eller lägenheter för mer permanent användning, normalt på månads- eller årsbasis. Den

³ SCB Företagsdatabasen.

omfattar också verksamhet som innebär att utveckla byggprojekt för egen drift och drift av uppställningsplatser för husvagnar avsedda för permanent boende. Koden omfattar dock inte drift av hotell, lägenhetshotell, semesterhem, hyreshus med möblerade rum eller lägenheter, campingplatser, uppställningsplatser för husvagnar samt andra platser för annat boende eller platser med kortvarig inkvartering. Ett företag med flera verksamhetsgrenar kan omfattas av flera SNI-koder till exempel 68.203 som är fastighetsförvaltning av hotell och lokaler eller 68.320 med rubriken fastighetsförvaltning på uppdrag.

Av de 29 307 företagen är 19 775 av aktiebolag, 6 795 fysiska personer, 317 är stiftelser, 178 är ekonomiska föreningar, 157 är ideella föreningar, 42 bostadsrättsföreningar och resterande utgörs av övriga associationsformer. I dessa ingår allmännyttiga kommunala bostadsföretag som är både aktiebolag och stiftelser. De uppgick i maj 2023 till drygt 300. Fastighetsföretagens storlek beträffande antalet anställda framgår av tabellen nedan.

Tabell 7.1 Antal företag och antal anställda för SNI 68.201 Fastighetsföretag, bostäder, år 2023

Antal anställda	Antal företag
0	24 376
1–9	4 324
10–49	471
50–249	117
250–499	17
<500	2
Totalt	29 307

Anm. Uppgifter i tabellen inkluderar samtliga juridiska och fysiska personer som är registrerade för moms, F-skatt eller som arbetsgivare.

Källa: Statistikdatabasen, Branschindelning enligt Standard för svensk näringslivsindelning (SNI 2007).

För de företag som saknar anställda antas förvaltningen hanteras av ett annat företag, ofta av ett moderbolag i en koncern alternativt att förvaltningen sköts av ett konsultföretag. Hur många hyreslägenheter företagen har, saknas det statistik om. Med utredningens förslag om att tillföra lägenhetsregistret uppgift om upplåtelseform kommer det att bli möjligt att få fram sådana uppgifter vilket innebär att konsekvensanalyser av förslag som påverkar fastighetsägare med hyreslägenheter kommer att bli mer träffsäkra i framtiden.

Fastighetsägare till flerbostadshus levererar redan i dag in en hel del uppgifter till lägenhetsregistret via kommunerna. Enligt uppgift till utredningen lägger fastighetsägare i dag ned viss tid på att lämna uppgifter till kommunerna för registrering i lägenhetsregistret i samband med nyproduktion. Därefter är arbetet mer eller mindre försumbart. Fastighetsägaren behöver endast rapportera in uppgifter när exempelvis lägenhetens yta och rumsantal förändras. Detta är vad gäller hyresrätt tämligen ovanligt. Utredningens förslag innebär dock att fastighetsägare behöver lämna fler uppgifter, vilket medför ökade kostnader. Hur betungande arbetsinsatsen kommer att bli och därmed vilka kostnader förslaget leder till beror på en rad faktorer, framför allt har vilka lösningar för att lämna uppgifter som finns. Särskild hänsyn har tagits till fastighetsägares villkor när det gäller tiden för förslagets ikraftträdande, se vidare kapitel 8.

Samtidigt bedömer utredningen att fastighetsägarna kommer att ha nytta av registret då det kan väntas bidra till ökade kontrollmöjligheter av blivande hyresgäster och förbättrad överblick över hyresbostadsmarknaden. I avsnitt 6.5.3 redogör utredningen för de avvägningar som har gjorts mellan behovet av att säkerställa uppdaterade uppgifter och uppgiftslämnarbördan som förslaget innebär för fastighetsägarna.

Eftersom förslagen påverkar samtliga fastighetsägare, såväl privata stora företag som små företag men även kommunala företag, påverkar förslagen inte fastighetsägarnas möjligheter att konkurrera. Förslaget är således konkurrensneutralt.

7.3.1 Ekonomiska konsekvenser

Fastighetsägare till hyreshus kommer att få kostnader för det initiala uppgiftslämnandet och för den framtida ajourföringen. Detsamma gäller för bostadsrättsföreningar som har lägenheter upplåtna som hyresrätter. Fastighetsägarna har dock redan utarbetade arbetsätt för att lämna in uppgifter till kommunerna. Uppgifterna som ska lämnas in är också sådana som fastighetsägarna har tillgång till.

Förslaget i del ett, det vill säga tillförandet av uppgiften om att en bostadslägenhet är upplåten med hyresrätt eller kooperativ hyresrätt torde vara en enkel uppgift att rapportera. Eftersom uppgiften är av sådan karaktär att fastighetsägaren knappast behöver göra något eget

undersökningsarbete innan den rapporteras in torde det handla om ganska lite tid med undantag för fastighetsägare med väldigt stora bestånd. Hur mycket tid det kommer att kräva är beroende på de tekniska lösningar som varje kommun valt. Utredningen bedömer att förslaget kommer att innebära att en fastighetsägare med ett bestånd av 5 000 lägenheter behöver lägga ett par timmar att lämna de uppgifterna. Det bygger på att det finns it-baserade tjänster. Det ska noterats att det är ett arbete som endast behöver ske en gång.

Utredningen bedömer att förslaget i del två om att tillföra uppgift om förstahandshyresgäst påverkar fastighetsägarna i större utsträckning då det innebär mer omfattande administration eftersom hyresgäster byts ut med jämna mellanrum. Det handlar dels om den initiala insamlingen, dels om att rapportera in förändringar en gång i kvartalet. Enligt uppgifter till utredningen kan det röra sig om en omsättning på 10–20 procent av hyreskontrakten årligen vilket innebär relativt många uppgifter att uppdatera. Detta kan uppfattas som betungande. Fastighetsägare vars bostadsbestånd har en större omsättning på hyresgäster, exempelvis med bestånd i storstäder, kommer troligtvis att påverkas i högre grad än fastighetsägare vars bostadsbestånd är belägen på orter med mindre omsättning. Utredningens förslag innebär att fastighetsägare ska uppdatera registret kvartalsvis. Detta innebär att det finns möjligheter att ta fram tekniska lösningar som minskar uppgiftslämnarbördan. För dessa uppgifter har utredningen föreslagit att uppgifterna ska levereras till Lantmäteriet. Utredningens förslag bygger på att myndigheten tar fram tekniska lösningar så att uppgiftslämnandet kan göras på ett enkelt och säkert sätt. Med en part att leverera uppgifter till underlättas arbetet betydligt.

Förslaget bedöms sammantaget innebära cirka tio timmar varje år för en fastighetsägare med ett bestånd om 5 000 lägenheter.

Tidsåtgången kommer dock påverkas av hur enkelt det är för fastighetsägaren att rapportera in uppgifterna. Förutsättningarna skiljer sig också åt beroende på om fastighetsägaren sköter administrationen i företaget eller om förvaltningen ligger på en konsult.

Sammantaget bedömer utredningen att nyttan för fastighetsägarna med att lämna uppgifterna överstiger kostnaderna som arbetet medför.

7.3.2 Särskilt om föreningar

Utredningens förslag berör även bostadsrättsföreningar och kooperativa hyresgästföreningar.

Antalet bostadsrättsföreningar uppgick för år 2023 till 23 414. De varierar i storlek, vissa har många lägenheter och vissa få. En del sköter den administrativa förvaltningen själva medan andra köper sådana tjänster.

Det saknas ett register över lägenheter upplåtna med bostadsrätt när detta betänkande trycks. Det finns dock ett remitterat förslag om ett sådant register. Utredningen förutsätter att ett register över bostadsrätter kommer att inrättas.

Bostadsrättsföreningar har i dag krav på sig att föra en förteckning över bostadsrättsföreningens medlemmar samt en lägenhetsförteckning. Utredningens förslag innebär att i de fall en bostadsrättsförening har lägenheter upplåtna med hyresrätt ska den uppgiften rapporteras till kommunen. Utredningen bedömer att förslaget inte kommer att bli en betungande uppgift för en bostadsrättsförening. Uppgiften ska rapporteras in en gång och därefter vid förändringar. De uppdateringar som behöver göras om upplåtelseformen ändras bedöms inte kräva någon nämnvärd tid.

Bestämmelserna om att hyresrätternas förstahandshyresgäster ska rapporteras in förväntas ta tid i anspråk och därmed kräva vissa resurser. Uppgiften om förstahandshyresgäst ska dock endast rapporteras för hyresrätter vilket i regel utgör en mindre del av en bostadsrättsförenings lägenheter. När förstahandshyresgäster byts ut kräver det ändå en del administration och ändringen i lägenhetsregistret får därmed ses som en del i den administrationen. Hur mycket resurser den nya uppgiften kommer att kräva beror, i likhet med resonemangen ovan gällande fastighetsägare, dels på omständigheterna i den enskilda bostadsrättsföreningen, bland annat hur många hyresrätter föreningen har och hur stor omsättningen är på hyresgäster. Utredningen bedömer att de resurser som kommer att krävas av bostadsrättsföreningarna vägs upp av nyttan som registrering innebär för samhället i stort.

Resonemangen ovan gäller även för kooperativa hyresgästföreningar som också berörs av förslagen. Det finns två typer av kooperativa hyresgästföreningar, antingen äger föreningen huset där lägenheterna finns, eller så hyr föreningen en fastighet av någon annan. Föreningen

är hyresvärd och kommer således enligt förslaget att vara skyldig att rapportera uppgift om förstahandshyresgäster. I september 2023 fanns det 130 kooperativa hyresgästföreningar i Sverige.⁴

7.4 Konsekvenser för andra företag

Utredningen har ovan belyst konsekvenserna för fastighetsägare till hyreshus och för bostadsrättsföreningar. Detta avsnitt innehåller redogörelse för effekter på andra företag än fastighetsägare och bostadsrättsföreningar. Förslagen innebär inte några ökade kostnader eller administration för andra företag än fastighetsägare eller för företag som förvaltar fastigheter. Däremot kommer ett moderniserat lägenhetsregister ge företag möjligheter att få tillgång till mer tillförlitliga uppgifter om hyreslägenheter. Det finns redan i dag företag som tillhandahåller viss statistik om lägenheter, byggnader, bostäder och dylikt. De uppgifterna härrör från flera olika register, bland annat från fastighetsregistret och lägenhetsregistret. Eftersom det saknas vissa uppgifter, till exempel om en lägenhet är upplåten med hyresrätt behöver de som står bakom dessa register göra antaganden om det. Det innebär att dessa företags uppgifter troligtvis innehåller en del felaktigheter.

Lägenhetsregistret innehåller alltså en mängd uppgifter som inte är personuppgifter och som kommer att kunna lämnas ut på så sätt som Lantmäteriet bedömer lämpligt. Dessa uppgifter kan företag som behöver dem sedan använda i sin verksamhet. Uppgifterna kan exempelvis vara intressanta för värderingsföretag, för banker och kreditinstitut, för bolag som arbetar med infrastruktur och med markexploatering. Tillgång till uppgifter kan leda till att deras analyser blir bättre och därmed underlätta deras arbete. Företagen kan också vidareförädla uppgifterna.

För de företag som inte äger fastigheter men som arbetar med fastighetsförvaltning innebär förslaget ytterligare uppgifter att utföra för beställarens räkning. Hur kostnaderna för den ökade administrationen ska fördelas är en avtalsrättslig fråga för parterna i avtalet.

⁴ Uppgift från Bolagsverket 2023-09-30.

7.5 Konsekvenser för statliga myndigheter

Utredningen bedömer att förslagen kommer att få konsekvenser för statliga myndigheter. Det handlar primärt om Lantmäteriet som ansvarar för lägenhetsregistret, men även för andra myndigheter som kommer att få tillgång till uppgifter som finns i lägenhetsregistret.

7.5.1 Konsekvenser för Lantmäteriet

Utredningens förslag kommer att påverka Lantmäteriet. Lantmäteriet kommer att lämna ut fler befintliga uppgifter från lägenhetsregistret samt samla in och ajourhålla nya uppgifter.

Konsekvenser av förslagen i del ett

Förslaget i del ett innebär att uppgift om upplåtelseform för bostadslägenhet som är upplåten med hyresrätt och kooperativ hyresrätt tillförs lägenhetsregistret. Enligt utredningens förslag är det kommunerna som ska samla in uppgiften och löpande registrera ändringarna i lägenhetsregistret. Den nya uppgiften bedöms inte påverka Lantmäteriet i någon större grad.

Utredningens förslag i del ett som handlar om en utökad användning av lägenhetsregistret förväntas leda till en del besparingar men även kostnader för Lantmäteriet. Besparingen rör den tid som Lantmäteriet lägger ned på att lämna ut uppgifter ur registret i pappersform. Lantmäteriet har tidigare uppskattat att det arbetet har krävt 60 persondagar per halvår för myndigheten. Utredningens förslag innebär en motsvarande besparing i antal persondagar. Under 2022 kom det in 129 begäran om uttag och för 2023, fram till juni, inkom 79. Antalet uttag förefaller vara ökande. Till exempel kommer flera förfrågningar om uttag från Polismyndigheten. Flertalet är enkla frågor på en eller ett fåtal fastigheter som beräknas ta 10 till 15 minuter i anspråk. Då ingår samtliga moment. Ungefär fem till tio gånger om året kommer det förfrågningar om stora uttag som beräknas ta mellan 45 och 60 minuter per uttag. Behovet av uttag på papper bedöms minska betydligt med utredningens förslag. Det har att göra med att behovet av privata register kommer att minska.

Förslagen i del ett innebär att Lantmäteriet till viss del får ökade it-kostnader. Det handlar bland annat om kostnader för exempelvis support i och med att informationen blir mer lättillgänglig och digital. Enligt Lantmäteriet förväntas det även behövas resurser för support vid ändamålsprövningar.

Som regleringen är utformad nu är den snäv och innebär att Lantmäteriet behöver avslå många ansökningar om att få ut uppgifter. Utredningens förslag i del ett innebär att denna hantering också kommer att minska eftersom många uppgifter i lägenhetsregistret inte är personuppgifter och kan lämnas ut.

Eftersom förslagen i del ett delvis innebär att lägenhetsregistret blir en ny produkt och att nya typer av tjänster kan levereras bedöms efterfrågan på uppgifter att öka. Det innebär högre krav på att Lantmäteriet har tillräcklig kapacitet för att svara upp mot denna förväntade efterfrågan.

Sammantaget bedöms förslagen i del ett inte att innebära några extra kostnader för Lantmäteriet som behöver finansieras, däremot kan resurser behöva omfördelas internt inom myndigheten.

Konsekvenser av förslagen i del två

Utredningens förslag i del två som handlar om att Lantmäteriet ska samla in uppgifter om förstahandshyresgäst direkt från fastighetsägarna samt ajourhålla uppgifterna i lägenhetsregistret kommer att påverka Lantmäteriet. Det rör sig om en ny arbetsuppgift för Lantmäteriet eftersom det i dag endast är kommunerna som ansvarar för att samla in uppgifter och hålla dem uppdaterade i lägenhetsregistret. Utredningen har övervägt en alternativ lösning där kommunerna även ska ansvara för insamling av uppgifter om förstahandshyresgäst och landat i bedömningen att det är lämpligare att Lantmäteriet får det ansvaret (se 6.5.2). Lantmäteriet har tidigare fått nya arbetsuppgifter och bedöms ha den kompetens och erfarenhet som krävs för den föreslagna uppgiften.

Förslaget kommer att medföra kostnader för Lantmäteriet. Kostnaderna för förslaget i denna del två kan delas upp i två huvuddelar. Inledningsvis kostar det att utveckla system eller uppdatera nuvarande system för att samla in uppgifterna, Lantmäteriet måste bland annat utveckla databasen för lägenhetsregistret så att det går att lagra

mer information, utveckla gränssnitt och applikationer, hantera kopplingar till byggnad- och adressinformation samt utveckla nya insamlingstjänster så att fastighetsägarna ska kunna registrera uppgifterna. Sedan tillkommer löpande kostnader för hanteringen av ärenden, samt registrets drift och förvaltning, inklusive framtida utvecklingsinsatser samt att ta fram nya rutiner. Lantmäteriet behöver även utveckla supportverksamheten och hantera kvalitetsfrågor och ändamålsprövningar. Vidare behöver Lantmäteriet se över och vid behov ändra framtagna föreskrifter som rör lägenhetsregistret. Förslaget innebär också att lägenhetsregistret tillförs direkta personuppgifter vilket ställer andra krav beträffande säkerheten, prövning av ansökningar av direktåtkomst, utlämnande, information till de registrerade med mera. Det är inte nya uppgifter för Lantmäteriet.

Sammantaget berör förslaget flera verksamhetsområden. Vilka resursbehov detta medför är svåra att uppskatta. Kostnaderna är beroende av en rad faktorer, bland annat vilka tekniska lösningar som Lantmäteriet kommer att välja. När det gäller det föreslagna bostadsrättsregistret uppskattade Lantmäteriet kostnaderna till 180–230 miljoner kronor. Eftersom denna utredning föreslår att uppgifter tillförs ett befintligt register, och inte att ett nytt separat register bildas bedöms kostnaderna bli lägre än vad bostadsrättsregisterutredningen beräknade. De initiala kostnaderna för systemutveckling, integration och inhämtandet av uppgifter beräknas uppgå till cirka 150 miljoner kronor. Den årliga driften inklusive systemförvaltning beräknas kosta 2 miljoner kronor. Förvaltningskostnaden, det vill säga ajourhållningen inklusive personalkostnader och it-stöd, uppskattas till 10 miljoner kronor per år.

Utredningens förslag förväntas vidare leda till andra konsekvenser för myndigheten då det enligt Lantmäteriet kommer att kräva omprioriteringar av pågående utvecklingsinsatser för Lantmäteriet. Det är i dagsläget ett högt tryck på de resurser som krävs i form av både it- och verksamhetsnära medarbetare. Det finns även andra parallella statliga utredningar vars förslag påverkar Lantmäteriet, till exempel förslaget om ett register över bostadsrätter som Lantmäteriet förslås ansvara för.

Den samhällsliga nyttan av att förslagen genomförs bedöms totalt sett överväga dessa angivna kostnader.

7.5.2 Konsekvenser för andra myndigheter

Utredningen bedömer att förslaget i led ett, det vill säga ändrade ändamål för lägenhetsregistret samt information om upplåtelseform kan leda till positiva konsekvenser för andra statliga myndigheter. Förslaget väntas förenkla och effektivisera exempelvis Skatteverkets handläggning av fastighetstaxeringen och Migrationsverkets ärenden om uppehållstillstånd. Utredningen bedömer även att förslaget öppnar upp möjligheter för Boverket att förbättra statistik, analys och uppföljning av utvecklingen på bostadsmarknaden. Boverket kommer också kunna använda uppgifter om exempelvis bostadsarea och antal lägenheter i en byggnad för att kontrollera uppgifter i energideklarationsregistret. Även Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har fört fram att deras uppföljning av bränder i flerbostadshus skulle förbättras och att de kan göra mer ingående analyser om de får tillgång till uppgifterna.

Men det är först när insamlingen av uppgifter om hyresbostäder inkluderar uppgifter om förstahandshyresgäster som statliga myndigheter får en reell möjlighet att förbättra sina kontroller. Utredningen bedömer därför att förslaget i del två om att tillföra lägenhetsregistret fler uppgifter kommer att leda till fler positiva effekter för statliga myndigheter. De rättsvårdande myndigheterna, det vill säga Polismyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, får, som tidigare nämnts, ytterligare ett verktyg för att motverka brottslighet kopplad till hyresfastigheter. Utbetalande myndigheter får också ökade kontrollmöjligheter vilket är ett steg för att motverka felaktiga utbetalningar. Hit hör bland annat Pensionsmyndigheten, Försäkringskassan och Kronofogdemyndigheten.

De utbetalande myndigheterna har dock framfört till utredningen att de har behov av uppgifter om hyra. Dessa uppgifter hade dels kunnat effektivisera myndigheternas ärendehandläggning ytterligare, dels inneburit en reell kontrollmöjlighet av uppgifter om förstahandshyresgäster. Utredningen har dock bedömt att detta inte är möjligt av integritetsskäl. Myndigheterna har även framfört att de har behov av information om uppdaterade uppgifter direkt när förändringen sker, vilket skulle innebära en alltför stor uppgiftslämnarbörd för fastighetsägarna. Enligt utredningen förväntas förslaget i del två ändå innebära positiva effekter för myndigheterna. Förslagen innebär inte att de nämnda myndigheterna får ökade kostnader.

Utredningen lämnar förslag om ett regeringsuppdrag till SCB att förbättra hyresstatistiken. Förslaget innebär att myndigheten behöver utreda flera aspekter kring möjligheten att bland annat hämta uppgifter om hyra från en eller flera parter på bostadsmarknaden. Myndigheten förväntas genomföra uppdraget i samverkan med parterna på hyresbostadsmarknaden. Utredningen bedömer att betänkandet kan tjäna som utgångspunkt i ett uppdrag till SCB.

7.6 Konsekvenser för kommuner och regioner

Utredningens förslag påverkar inte den kommunala självstyrelsen. Förslagen om lägenhetsregistret förväntas leda till nyttor för kommunerna. Dessa finns beskrivna i avsnitten 6.3 och 6.5. När ändamålen för lägenhetsregistret moderniseras kommer till exempel räddningstjänsterna att kunna använda uppgifterna inom ramen för sitt arbete. Uppgifter om exempelvis strukturen på lägenhetsbeståndet i en viss byggnad kan användas vid olika räddningsinsatser. Räddningstjänsterna kan också använda uppgifterna i deras preventiva arbete och för att analysera olyckor.

Förslaget att samla in uppgift om upplåtelseform för bostadslägenhet som är upplåten med hyresrätt och kooperativ hyresrätt innebär att kommunerna åläggs att samla in ytterligare en uppgift från fastighetsägarna. Eftersom utredningen lämnar förslag om att Lantmäteriet ska samla in uppgift om förstahandshyresgäst har utredningen även övervägt att ålägga Lantmäteriet uppgiften att samla in uppgiften om upplåtelseform. Utredningen bedömer dock att det är mer lämpligt att i förslagen i del ett bibehålla den ordning som finns i dag där kommunerna ansvarar för att samla in olika uppgifter från fastighetsägarna. Det innebär att utredningens förslag inte innebär att kommunerna åläggs någon ny arbetsuppgift.

Utredningen bedömer dock att förslaget initialt förväntas leda till visst merarbete för kommunerna. Det beror på att kommunernas kännedom om vilka fastighetsägare som finns i den egna kommunen varierar. Ajourhållningen av uppgift om upplåtelseformerna väntas dock inte medföra någon betydande börda för kommunerna. Det är svårt att beräkna vilka exakta resurser som förslaget innebär för kommunerna. Men det är utredningens bedömning att det inte rör sig om sådana resurser att dessa kräver finansiering.

Utredningen bedömer att de nyttor som förslagen i del ett ger kommunerna väntas överstiga de resurser kommunerna behöver lägga ned. Kommunerna kommer att få bättre kunskap om bostadsbeståndet vilket bland annat är till gagn för kommunerna när de gör prognoser över bostadsbehoven. Förslaget innebär också att kommunerna får bättre kännedom om vilka fastighetsägare som finns i den egna kommunen. Detta kan exempelvis vara till nytta för kommunerna i flera avseenden, exempelvis i deras vräkningsförebyggande arbete.

Utredningens förslag i del två förväntas också leda till vissa nyttor för kommunerna. Uppgift om vem som är förstahandshyresgäst på en specifik lägenhet kan vara användbart för kommuner när de exempelvis betalar ut bostättningsbaserade ersättningar och bidrag. Däremot innebär inte förslagen i del två några ökade kostnader för kommunerna.

7.7 Förslagets förhållande till EU-rätten

De EU-rättsliga reglerna som är aktuella för utredningens förslag är de som rör behandling av personuppgifter. Reglerna finns i dataskyddsförordningen, GDPR. Utredningen har i kapitel 6 utförligt redogjort för hur förslagen förhåller sig till förordningen. Utredningen bedömer att förslagen är förenliga med dataskyddsförordningens bestämmelser.

Lagen om lägenhetsregister kompletterar EU:s dataskyddsförordning och lagen är således subsidiär till förordningen. Lägenhetsregistret innehåller många uppgifter som inte är personuppgifter och som således inte omfattas av dataskyddsförordningen. Utredningens förslag tydliggör detta. De föreslagna nya ändamålen för registret förtydligar hur personuppgifter om enskilda personer får behandlas. Vidare föreslår utredningen att principen om ändamålsbegränsning, även kallad finalitetsprincipen, ska införas i lagen om lägenhetsregister. Vilka aktörer som ska få tillgång till uppgifter från registret blir med utredningens förslag fler. Därför har utredningen föreslagit regler om hur utlämnande och åtkomst till uppgifter ska få ske samt bestämmelser som ger möjligheter att begränsa utlämnandet i vissa fall. Bestämmelserna om personuppgiftsansvarig myndighet föreslås inte ändras.

Det har också ingått i utredningens uppdrag att beakta andra länders eventuella hyresbostadsregister och deras erfarenheter. Kapitel 5 innehåller redogörelser över Finlands, Irlands och Belgiens regler. Länderna valdes ut i samråd med branschaktörer. De undersökta länderna har valt mycket olika lösningar. Utredningen har funnit det intressant att ta del av dessa men att det inte varit möjligt att basera förslagen på något av dem. Det har att göra med våra skilda rätts-traditioner, att de som i Irlands och Belgiens fall hänger ihop med folkbokföringen samt att uppgifter om hyreslägenheter utgör en mindre del av den svenska registerlagstiftningen. I Finland har all registerlagstiftning genomgått en omfattande uppdatering för att anpassas till dataskyddsförordningens bestämmelser och därmed ingår uppgifter om hyresbostäder i ett större sammanhang. Det har inte legat i utredningens uppdrag att genomföra ett så pass omfattande förändringsarbete.

7.8 Övriga konsekvenser

Utredningens förslag riktar sig delvis mot hyresgäster. Mot bakgrund av att utrikes födda i större utsträckning än inrikes födda bor i hyresrätter finns det en möjlighet att utrikes födda kan komma att påverkas av förslagen mer än inrikes födda. Utredningen bedömer dock inte att förslagen påverkar integrationen. Förslagen bedöms inte heller ha någon inverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män. Däremot bedömer utredningen att förslagen förbättrar möjligheterna att forska om bostadsmarknadens utveckling och funktions-sätt. Detta kan öppna upp för studier som uppmärksammar kvinnor och mäns boendeförhållanden.

Som framgår av avsnitt 6.1.1 bedömer utredningen att förslagen kommer ha positiva effekter i kampen mot brottslighet kopplad till hyresfastigheter och välfärdsbrottslighet.

Utredningen bedömer inte att förslagen kommer att påverka vare sig sysselsättningen eller ha några fördelningseffekter. Utredningen gör bedömningen att förslagen inte heller får konsekvenser för miljö och klimatet.

7.8.1 Särskilt om FN:s konvention om barnets rättigheter och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter som sedan 2020 är svensk lag har barn rätt att bli behandlat med respekt och få komma till tals oavsett bakgrund. Om ett beslut rör barn ska barnets bästa beaktas. Förslagen om ändringar i lagen om lägenhetsregister bedöms inte påverka barns rättigheter. Uppgifter i lägenhetsregistret kan förvisso användas av fler myndigheter men flertalet uppgifter i det utgörs inte av personuppgifter och saknar koppling till barn som bor i en specifik lägenhet. Uppgift om lägenhetsnummer är en indirekt personuppgift och det finns därmed möjlighet att få fram vem som bor i en specifik lägenhet, det vill säga även barn. Några begränsningar av ett barns rättigheter innebär dock inte förslaget. Ändamålen med behandling av personuppgifter kommer att framgå av lagen liksom nu och utredningen föreslår att en bestämmelse ska tillföras lägenhetsregistret som innebär att Lantmäteriet ska se till att det inte uppkommer något otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet eller några otillbörliga risker från säkerhetssynpunkt. I dessa syften får myndigheten i enskilda fall ställa upp villkor för behandlingen av uppgifter.

Utredningen föreslår också att uppgiften om vem som innehar förstahandskontraktet på en specifik lägenhet ska lämnas in och hållas uppdaterad i lägenhetsregistret. Förstahandshyresgäster kommer att bli behandlade på samma sätt oavsett kön eller ålder. Utredningens förslag påverkar dock inte barn då dessa inte står som förstahandshyresgäster. Utredningens förslag innebär inte heller någon inskränkning av ett barns rättigheter.

FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning har till syfte att undanröja hinder för dessa personer och ge dem möjligheter att ta tillvara sina mänskliga rättigheter. Konventionen ger inte funktionsnedsatta några nya rättigheter utan har antagits för att länder ska ta ansvar för att personer med funktionsnedsättning ska ha samma fri och rättigheter som övriga i samhället. Utredningens förslag ska tillämpas på samma sätt oavsett vem som är förstahandshyresgäster eller fastighetsägare. Det innebär att förslagen i betänkandet inte bedöms påverka funktionsnedsattas möjligheter att ta till vara sina mänskliga rättigheter.

7.9 Särskilda hänsyn beträffande tidpunkt för genomförande och om behov av speciella informationsinsatser

Inför ikraftträdandet behövs informationsinsatser till kommuner, fastighetsägare och förstahandshyresgäster.

När förslagen i del 1 genomförs behöver information om förändringen lämnas till hyresgäster och bland annat omfatta en beskrivning av de nya ändamålen, exempel på hur de indirekta personuppgifterna kan komma att behandlas samt om hur de registrerade kan begära ytterligare information. Fastighetsägare behöver uppdatera sin information om behandlingen till sina hyresgäster. Det behöver även kommunerna samt Lantmäteriet. Informationen behöver tas fram i god tid inför ikraftträdandet. Vidare behöver kommunerna och Lantmäteriet informera om innebörden i förslaget till fastighetsägaren, när uppgifterna ska lämnas och vikten av att uppgifterna lämnas och hur det ska ske.

Beträffande förslagen i del två, som innebär att uppgifter om förstahandshyresgäster samlas in och registerhålls behövs ytterligare informationsinsatser göras. Utöver ovan behöver mer information ges till hyresgästerna vars uppgifter registreras. Därutöver behöver troligen omfattande information tas fram för att kunna samla in uppgifterna från fastighetsägarna. Det är framför allt Lantmäteriet som kommer att behöva arbeta med dessa informationsinsatser.

Utredningen har bland annat med hänsyn till informationsinsatserna valt att förslagen ska träda i kraft stegvis, se kap. 8. I det första steget föreslås de nya ändamålen och möjligheterna till åtkomst träda i kraft för lägenhetsregistret. Nästa steg är att tillföra lägenhetsregistret de nya uppgifterna om hyresrätt och kooperativ hyresrätt. Därefter föreslås registret tillföras uppgift om förstahandshyresgäst. Genom att stegvis införa förslagen finns möjligheter för Lantmäteriet, fastighetsägare, kommuner och andra berörda att vidta de åtgärder som varje steg kräver.

7.10 Förslag till finansiering

Utredningens förslag innebär utökade arbetsuppgifter för framför allt Lantmäteriet. Som redogörs för ovan bedömer utredningen att förslagen i del ett inte kommer att kräva extra insatser som behöver finansieras. Förslagen i del två kommer däremot att behöva finansieras. Kostnader kan finansieras med anslag till myndigheter eller vara avgiftsbaserade. Den huvudsakliga finansieringen av statlig verksamhet sker genom anslag via statsbudgeten efter beslut av Riksdagen. Men det finns många verksamheter som är direkt eller indirekt avgiftsfinansierade. Hos Lantmäteriet finns flera sådana exempel, bland annat fastighetsregistret och samfällighetsföreningsregistret. Avgifterna kan i sin tur antingen tas ut av aktörerna som använder registeruppgifter eller av aktörerna som tillför uppgifter i registret. Det finns skäl för och emot anslags- och avgiftsfinansiering av utredningens förslag.

7.10.1 Lantmäteriets nya arbetsuppgifter (del två)

Enligt 21 § i lagen om lägenhetsregister får användningen av lägenhetsregistret vara avgiftsbelagd. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter. Det saknas föreskrifter om avgifter. Utredningen föreslår ingen ändring av bestämmelserna. Det innebär att det finns möjligheter framöver att besluta om avgifter om det anses behövas. De myndigheter som utredningen har varit i kontakt med och som har behov av att få ta del av uppgifter ur lägenhetsregistret anser inte att registret ska vara avgiftsbelagt. Bland annat har SCB uttryckt att det skulle påverka deras arbete negativt. Inte heller har Lantmäteriet eller fastighetsägare framfört sådana önskemål. Nuvarande ordning bör enligt utredningen behållas.

Utredningen bedömer inte att de som registrerar uppgifter i registret ska avgiftsbeläggas. Det finns register som är finansierade genom avgifter från de registrerade men dessa register ger i regel rättigheter till de registrerade. Exempel på sådana register är fordonsregistret. Det registret ger både rättigheter och skyldigheter för ägare till fordon. Dels en rätt att framföra fordon, dels förbud mot att framföra icke-registrerade fordon. I registret registreras också leasinggivare med markering i syfte att upplysa om ägarförbehåll. Ett annat exempel är registret över fastighetsmäklare som ger registre-

råde rätt att yrkesmässigt förmedla fastigheter. Lägenhetsregistret ger däremot inte några rättigheter till fastighetsägare eller hyresgäster, och det hindrar inte en ägare från att vidta några åtgärder utan har helt andra syften. Om fastighetsägare med hyresfastigheter skulle åläggas att betala en avgift för att få registrera uppgifter i lägenhetsregistret torde intresset av att lämna uppgifterna begränsas betydligt. Fastighetsägare till hyreshus får enligt utredningens förslag ta del av uppgifter i registret som de kan ha stor nytta av men det är framför allt myndigheternas behov av uppgifter i det som utgör övervägande skäl till förslagen. Utredningen bedömer därför inte att lägenhetsregistret är sådant att det lämpar sig att finansieras med avgifter av de registrerade.

En annan finansieringslösning är att de som använder registret betalar en avgift. Det finns i dag en sådan möjlighet men den har hittills inte använts. Utredningen landar i att lägenhetsregistret även fortsättningsvis ska vara anslagsfinansierat men att möjligheten att ta ut avgifter för användandet av registret, till exempel från företag, ska kunna finnas kvar.

Utredningens förslag beräknas initialt kosta 150 miljoner kronor (se 7.5.1). Utredningen föreslår att Lantmäteriets anslag ökar med 150 miljoner kronor året inför ikraftträdandet av utredningens förslag. Lantmäteriet föreslås även tillföras anslagsmedel om 12 miljoner kronor årligen för de första tre åren för att täcka drifts- och förvaltningskostnaderna. Dessa medel ska täcka kostnader för att utveckla produktion och för att tillhandahålla den. Kostnaderna föreslås finansieras inom ramen för kommande reformutrymme.

7.10.2 Regeringsuppdrag om hyresstatistik

Utredningen har också lämnat ett förslag om ett regeringsuppdrag med syfte att undersöka förutsättningarna för att förbättra hyresstatistiken, avsnitt 6.6.4.

Utredningen har haft kontakt med SCB och undersökt vilka resurser som myndigheten skulle behöva för att genomföra ett sådant. Myndigheten har fört fram att kostnaden bedöms uppgå till cirka 2 000 000 kronor och tiden för att genomföra ett sådant uppdrag till mellan ett och ett och ett halvt år. Utredningen föreslår att SCB tillförs denna summa för en uppdragstid om 18 månader. Med-

len föreslås finansieras med anslag 1:1 *Bostadspolitisk utveckling*, utgiftsområde 18 – samhällsplanering, bostadsförsörjning och byggande samt konsumentpolitik.

8 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningen har beaktat lagstiftningsprocessen och att de inblandade aktörerna behöver tid för förberedelser och informationsinsatser.

8.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Författningsändringarna i lagen (2006:378) om lägenhetsregister, i förordningen (2007:108) om lägenhetsregister och i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) föreslås träda i kraft den 1 januari 2026. Ändringen i förordning (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet föreslås också träda i kraft den 1 januari 2026.

Utredningen bedömer att den 1 januari 2026 är tidigaste möjliga tidpunkt för införande av de författningsändringar som förslagen innebär. Bedömningen baserar sig på att ett riksdagsbeslut tidigast kan fattas hösten 2024 och att Lantmäteriet, fastighetsägare och kommuner behöver tid att dels ta fram lösningar för att ta emot respektive lämna uppgifter, dels informera om de nya bestämmelserna. En för kort tidsplan riskerar vidare att påverka annan verksamhet. Det är viktigt för bland annat Lantmäteriet som väntas få ny reglering avseende fastighetsregistret och eventuellt även ett bostadsrättsregister att hantera.

Samma datum föreslås hänvisningen i offentlighets- och sekretessförordningen och ändringen i instruktionen för Lantmäteriet att träda i kraft.

Utredningen har bland annat med hänsyn till informationsinsatserna valt att förslagen ska träda i kraft stegvis. I det första steget

föreslås de nya ändamålen och möjligheterna till åtkomst träda i kraft för lägenhetsregistret enligt ovan den 1 januari 2026. I de nästa stegen tillförs lägenhetsregistret de nya uppgifterna om hyresrätt och kooperativ hyresrätt samt uppgifter om förstahandshyresgäster, se övergångsbestämmelserna nedan.

8.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Uppgifterna om att bostadslägenheter är upplåtna med hyresrätt och kooperativ hyresrätt föreslås vara registrerade i lägenhetsregistret senast den 30 juni 2026. Uppgifterna om förstahandshyresgäster föreslås börja registreras i lägenhetsregistret senast den 30 september 2026. Lantmäteriet föreslås få meddela föreskrifter om insamling av uppgifter om förstahandshyresgäster. Lantmäteriet föreslås få i uppgift att meddela regeringen när de nya uppgifterna finns registrerade i registret.

Genom att stegvis införa förslagen finns möjligheter för Lantmäteriet, fastighetsägare, kommuner och andra berörda att vidta de åtgärder som varje steg kräver.

I övergångsbestämmelserna anges att det är kommunen där fastigheterna är belägna som ansvarar för insamling av uppgifter enligt 6 § 1 f, det vill säga att registrera upplåtelseformerna hyresrätt och kooperativ hyresrätt. Där anges att dessa uppgifter ska vara registrerade senast den 30 juni 2026. Då har enligt förslaget de nya bestämmelserna i lägenhetsregistret varit i kraft i sex månader. Under denna period kan uppgifterna succesivt samlas in.

Parallellt med detta arbete kan sedan insamlingen av uppgifter om förstahandshyresgäster börja samlas in men det ska enligt förslaget som senast påbörjas den 30 september 2026. Denna lösning ger Lantmäteriet möjlighet att genomföra arbetet på olika sätt. Det kan till exempel vara att börja i ett geografiskt område för att sedan fylla på med fler områden likt hur lägenhetsregistret en gång upprättades. Den 30 september har valts eftersom det är ett kvartalsskifte. Förändringar av uppgifter om förstahandshyresgäster föreslås uppdateras vid varje kvartalsskifte. Utredningen anger dock inte vid vilket datum som uppgifterna senast ska vara registrerade utan har valt att ange när insamlingen senast ska påbörjas.

Lantmäteriet föreslås även, om behov finns, få meddela föreskrifter om insamling av uppgifter om förstahandshyresgäster. När lägenhetsregistret innehåller uppgifter om hyresrätt, kooperativ hyresrätt och förstahandshyresgäster för hela landet ska Lantmäteriet sedan informera regeringen om detta enligt sista punkten i övergångsbestämmelserna. Övriga författningsförslag bedöms inte kräva övergångsbestämmelser.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till ändring i lag (2006:378) om lägenhetsregister

Inledande bestämmelser

1 § I denna lag finns bestämmelser om register över bostadslägenheter (lägenhetsregister).

Lägenhetsregistret ska ge offentlighet åt den information som ingår i registret för de ändamål som anges i 5 §.

Paragrafen anger lagens innehåll och syfte. Första stycket är inte ändrat.

Andra stycket i paragrafen är nytt. Överväganden finns i avsnitt 6.3.1. Till bestämmelsen har tillförts en mening som ger uttryck för det övergripande syftet med lägenhetsregistret. Syftet med lägenhetsregistret har tidigare varit att tillsammans med folkbokföring på lägenhet skapa förutsättningar för en registerbaserad hushålls- och bostadsstatistik. Genom ändringen i andra stycket framgår att det huvudsakliga syftet med lägenhetsregistret är att ge tillgång till den information som finns i registret. Härigenom uttrycks den centrala tanken att informationen i registret ska vara till nytta för de aktörer i samhället som har behov av uppgifter ur det. När det gäller personuppgifter i lägenhetsregistret får dessa dock endast tillhandahållas för de preciserade ändamål som anges i 5 §. Det tidigare syftet rymms inom ändamålen i 5 §.

2 § Lantmäteriet ska för de ändamål som anges i 5 § föra ett lägenhetsregister.

Denna lag kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med

avseende på behandling av personuppgifter och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95746/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

Vid behandling av personuppgifter enligt denna lag gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Första stycket har endast ändrats på så sätt att myndighetens namn ändrats från den statliga lantmäterimyndigheten till det namn myndigheten har nu, det vill säga Lantmäteriet, se 1 § förordning (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet. I övrigt har bestämmelsen inte ändrats.

4 § Lantmäteriet är personuppgiftsansvarig för lägenhetsregistret.

Lantmäteriet ska se till att det inte uppkommer otillbörligt intrång i registrerades personliga integritet eller att det uppstår risker utifrån säkerhetssynpunkt. För dessa syften får myndigheten i enskilda fall ställa upp villkor för behandling av personuppgifter.

Första stycket har endast ändrats på så sätt att myndighetens namn ändrats till Lantmäteriet.

Andra stycket är nytt. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.12. Bestämmelsen är ett utflöde av det personuppgiftsansvar som Lantmäteriet har. Det aktualiseras främst när Lantmäteriet ska medge direktåtkomst eller som den tidigare rubriken till 20 § angav: utlämnande på medium för automatiserad behandling. Det senare begreppet ändras till Elektroniskt utlämnande, se nedan. Det är dock inte möjligt att förutse alla situationer och önskemål som kan uppstå. Det kan alltså finnas skäl att av integritets- eller säkerhetshänsyn ställa upp ytterligare begränsningar eller förutsättningar för behandlingar än den i lagen angivna. Begränsningar kan till exempel avse vilka uppgifter som får behandlas. Förutsättningar kan exempelvis avse vilken spridning som får ges uppgifter som har lämnats ut elektroniskt. Därutöver ska Lantmäteriet tillse att det inte uppkommer några risker från säkerhetssynpunkt. Härmed avses exempelvis att Lantmäteriet så långt som det är möjligt ska förhindra sådan behandling som framstår som riskfylld för svenska försvarsintressen. För att uppfylla skyldigheterna har Lantmäteriet möjlighet att ställa upp särskilda

villkor. Den nya bestämmelsen 20 a § som är en del i utredningens förslag i del 2 innehåller därutöver begränsningar beträffande sök-begrepp.

5 § I fråga om personuppgifter ska lägenhetsregistret ha till ändamål att tillhandahålla uppgifter för

1. verksamhet som staten eller en kommun ansvarar för enligt lag eller annan författning,
2. fastighetsförvaltning, byggande eller kontroll av hyresförhållanden.

Paragrafen har fått en ny utformning och innehåller de ändamål för vilka personuppgifter i lägenhetsregistret får behandlas. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.2 och 6.3.3.

Bestämmelsen innebär att det införs anpassade och delvis nya ändamål för behandlingen av de personuppgifter som finns i lägenhetsregistret. En grundläggande förutsättning för att personuppgifter ska få behandlas är att behandlingen är nödvändig för ett eller flera av de i paragrafen angivna ändamålen. Detta följer redan av kraven i EU:s dataskyddsförordning och upprepas därför inte i paragrafen. Däremot uppställer inte paragrafen några begränsningar när det gäller behandlingen av andra uppgifter i registret än personuppgifter. Det finns således inget som hindrar att man behandlar uppgifter som inte är att anses som personuppgifter för andra ändamål än de som anges i lagen.

I *punkt 1* anges att personuppgifter får tillhandahållas för verksamhet som staten eller en kommun ansvarar för enligt lag eller annan författning. Punkten avser först och främst verksamhet som bedrivs direkt av statliga eller kommunala myndigheter, men kan också avse sådan verksamhet som staten eller kommuner är skyldiga att bedriva men som kan överlåtas till någon annan avseende genomförandet, som till exempel räddningstjänst.

I *punkt 2* anges att personuppgifter får tillhandahållas för fastighetsförvaltning, byggande eller kontroll av hyresförhållanden. Ändamålet är avsett att vara en precisering och utvidgning av det nuvarande ändamålet att behandla uppgifter för planering, uppföljning och utvärdering av bostadsbestånd och byggande. Fastighetsförvaltning ska ses i vid bemärkelse. I begreppet innefattas såväl administrativ förvaltning som faktisk förvaltning. Det innebär att förvaltning av hyresfastigheter, inklusive uthyrning av lägenheter, omfattas.

Även begreppet byggande ska ses i vid bemärkelse och innefattar samtliga stadier av byggprocessen, från projektering till uppförande av hus och anläggningar om det finns behov av personuppgifter i sådan verksamhet. Med begreppet kontroll av hyresförhållanden avses till exempel olika slags kontroller som till exempel en potentiell hyresgäst kan behöva göra av att lägenheten finns, att den är upplåten med hyresrätt och, om utredningens förslag i del två genomförs, om det finns en förstahandshyresgäst. Även fastighetsägare och hyresvärdar kan behöva göra kontroller vid till exempel byten av lägenheter för att undersöka om en blivande hyresgäst redan har ett eller flera hyreskontrakt.

Personuppgifter får även behandlas för andra ändamål än de som anges i förevarande paragraf. Det behandlas vidare i 5 a §.

5a § Personuppgifter som behandlas enligt 5 § får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.4.

Bestämmelsen är utformad mot bakgrund av artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning, den så kallade finalitetsprincipen. Det innebär bland annat att behandling för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1 i EU:s dataskyddsförordning inte ska anses oförenlig med de ursprungliga ändamålen. De omständigheter som anges i artikel 6.4 a–e i EU:s dataskyddsförordning ska beaktas vid bedömningen av om behandlingen är förenlig med finalitetsprincipen.

6 § Lägenhetsregistret får innehålla

1. för bostadslägenhet uppgifter om
 - a) lägenhetsnummer,
 - b) antal rum,
 - c) kökstyp,
 - d) bostadsarea, och
 - e) lägenhetskategori
 - f) upplåtelseformen hyresrätt eller kooperativ hyresrätt enligt lagen (2002:93) om kooperativ hyresrätt,
 - g) förstahandshyresgäst för vanlig bostadslägenhet som är upplåten med hyresrätt och kooperativ hyresrätt, och

- h) datum när förstahandshyresgästen enligt g) tillträdde bostadslägenheten,
2. för entré uppgifter om
 - a) belägenhetsadress, och
 - b) postnummer och postort,
 3. för byggnad uppgifter om
 - a) byggnadsnummer,
 - b) byggnadstyp,
 - c) byggnadskategori,
 - d) nybyggnadsår,
 - e) ombyggnads- eller tillbyggnadsår,
 - f) värdeår, och
 - g) typ av taxeringsenhet,
 4. för fastighet uppgifter om
 - a) fastighetsbeteckning,
 - b) län, och
 - c) fastighetsägarens juridiska form

Paragrafen tillförs nya uppgifter genom tillägg i 1 f–h men innehåller inga ändringar därutöver. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.5 och 6.5.1. Vilka förstahandshyresgäster det är fråga om förtydligas genom ett tillägg i 2 § förordningen om lägenhetsregister där det framgår att vad som avses är förstahandshyresgäster till vanliga bostadslägenheter som är upplåtna med hyresrätt eller kooperativ hyresrätt. Där anges också att det är förstahandshyresgästens eller förstahandshyresgästernas namn och personnummer, samordningsnummer eller organisationsnummer som ska registreras. Med personnummer och samordningsnummer avses detsamma som i folkbokföringslagen (1991:481). Det kan alltså finnas flera förstahandshyresgäster på ett hyresavtal. Finns det flera förstahandshyresgäster ska samtliga registreras. Om förstahandshyresgästen är ett företag är det företagets organisationsnummer och namn som ska registreras. Med tillträdesdatum enligt h avses det datum då förstahandshyresgästen eller förstahandshyresgästerna får tillgång till och i regel flyttar in i lägenheten, det vill säga när hyresgästen tar den i besittning.

Endast förstahandshyresgäst för vanliga bostadslägenheter upplåtna med hyresrätt ska samlas in. Det innebär att förstahandshyresgäst för specialbostäder inte samlas in enligt bestämmelsen. Om ingen ny förstahandshyresgäst flyttar in i en lägenhet ska uppgifterna om den tidigare förstahandshyresgästen eller förstahands-

hyresgästerna tas bort. För tomställda lägenheter kommer det således inte att registreras några uppgifter enligt g) och h).

9 § Behörighet att föra in, ändra och ta bort uppgifter i lägenhetsregistret har

1. kommunen, när det gäller uppgifter enligt 6 § 1 a–f och 3 b–e, och
2. Lantmäteriet.

Ändringen är endast redaktionell i och med att myndighetsnamnet ändrats i punkt två från den statliga lantmäterimyndigheten till Lantmäteriet. Vidare har upplåtelseform enligt 6 § 1 f lagts till i punkt 1.

13 § Kommunen ska för varje bostadslägenhet i kommunen löpande registrera ändringar och kompletteringar av de uppgifter som avses i 6 § 1 a–f och 3 b–e.

Paragrafen har ändrats dels språkligt genom att skall bytts ut mot ska, dels genom att hänvisningen till den nya uppgiften i 6 § 1 f har lagts till.

13 a § Lantmäteriet ska registrera de uppgifter som avses i 6 § 1 g–h. Lantmäteriet ska även löpande registrera ändringar och kompletteringar av dessa uppgifter.

Bestämmelsen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.2. I övergångsbestämmelserna anges att Lantmäteriet ska påbörja insamlingen av uppgifterna senast den 30 september 2026. Genom bestämmelsen ges Lantmäteriet befogenheter att uppdatera och komplettera de angivna uppgifterna. När det ska ske framgår av 15 a §, se nedan. Utredningen har också föreslagit att Lantmäteriets instruktion ska justeras så att det framgår att myndigheten får samla in uppgifter genom att 5 § 4 punkten i förordningen om instruktion till Lantmäteriets ändrats genom ett tillägg. Fastighetsägarens ansvar regleras i 15 a §. Där framgår att uppgifterna ska uppdateras kvartalsvis. Se också 22 § andra stycket om Lantmäteriets möjligheter att förelägga fastighetsägare som inte kommer in med uppgifter. Ej aktuella uppgifter ska genast raderas.

14 § Fastighetsägaren ska lämna sådana uppgifter till kommunen som föranleder ändringar eller kompletteringar av lägenhetsregistret och som avses i

1. 6 § 1 d–f samt 3 b–e när det gäller bostadslägenheter i småhus, och
2. 6 § 1 b–f samt 3 b–e när det gäller övriga bostadslägenheter.

Om lägenhetsnummer ska fastställas för bostadslägenheten, ska fastighetsägaren också lämna förslag till sådant nummer i enlighet med föreskrifter som avses i 12 §.

Paragrafen har ändrats så att fastighetsägaren blir skyldig att lämna den nya uppgiften om upplåtelseform som anges i 6 § f, det vill säga att en lägenhet är upplåten med hyresrätt eller kooperativ hyresrätt, till kommunen. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.7. I övrigt är bestämmelsen inte ändrad. Se också 22 § om möjligheterna kommunen har att förelägga fastighetsägare att inkomma med uppgifter, den omfattar även 6 § 1 f.

Vid en ombildning från hyresrätt till bostadsrätt anser utredningen att det är fastighetsägaren som ska anmäla förändringen. När det föreslagna bostadsrättsregistret har upprättats kan det i stället vara mer lämpligt att bostadsrättsföreningen anmäler ändringar om ändring av upplåtelseform.

15 a § Fastighetsägaren ska lämna uppgifter enligt 6 § 1 g–h till Lantmäteriet. Förändringar av uppgifterna ska lämnas till Lantmäteriet vid det kvartalsskifte som inträffar närmast efter förändringen.

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.2 och 3. Bestämmelsen innebär att fastighetsägare som har byggnader med bostadslägenheter upplåtna med hyresrätt eller kooperativ hyresrätt ska lämna uppgifter om förstahandshyresgäst till Lantmäteriet. Det är vanliga bostadslägenheter som avses. Specialbostäder ingår inte. Se också kommentaren till 6 §. Lantmäteriet bestämmer hur uppgiftslämnandet ska gå till. Av övergångsbestämmelserna framgår att registreringen av uppgifterna ska påbörjas senast den 30 oktober 2026.

Med förändringar av uppgifterna avses att ett hyresavtal upphör och en hyresgäst flyttar ut samt en ny hyresgäst eventuellt flyttar in. Det är enligt 6 § 1 h tillträdesdatumet som är aktuellt. Det kan finnas flera förstahandshyresgäster på ett kontrakt. Samtliga ska registreras. En förändring kan också bestå av att ett hyreskontrakt som haft en förstahandshyresgäst skrivs om med två förstahandshyresgäster

eller tvärsom. Med kvartalsskifte avses sista mars, sista juni, sista september respektive sista december varje år. På vilket sätt förändringar av uppgifter ska lämnas får Lantmäteriet också besluta om. Ej aktuella uppgifter ska raderas.

Samkörning

19 § Lantmäteriet och den som får ha direktåtkomst till lägenhetsregistret får samköra uppgifter i registret med uppgifter om namn och personnummer endast om regeringen har meddelat föreskrifter om det.

Bestämmelsen har endast justerats så att det är Lantmäteriet som anges i stället för som tidigare den statliga lantmäterimyndigheten.

Elektroniskt utlämnande

20 § Uppgifter i lägenhetsregistret får lämnas ut elektroniskt om det inte är olämpligt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om begränsningen av möjligheten att lämna ut personuppgifter elektroniskt.

Rubriken är ny. Paragrafen har ändrats och ett nytt stycke har lagts till. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.10. Enligt utredningens förslag ska bestämmelserna om direktåtkomst i 17 och 18 §§ utgå.

Begreppet automatiserad behandling utgår och ersätts med begreppet elektroniskt utlämnande. Med elektroniskt utlämnande avses både direktåtkomst som annat utlämnande i elektronisk form, till exempel via e-post eller USB-minne. I den nya bestämmelsen 20 a §, finns vissa sökbegränsningar vid direktåtkomst.

I *första stycket* föreskrivs att uppgifter får lämnas ut elektroniskt om det inte är olämpligt. Lämplighetsprövningen måste göras i varje enskilt fall. Vid en sådan prövning har det betydelse vem mottagaren är. Som utgångspunkt är utlämnande till en myndighet inte olämpligt medan en mer nyanserad bedömning är påkallad vid utlämnanden till andra organisationer. Bedömningen bör innefatta en prövning av vilka integritetsrisker ett elektroniskt utlämnande kan innebära. Härvid måste beaktas vilken typ av personuppgifter det är fråga

om samt mängden av personuppgifter. Vid lämplighetsprövningen ska även beaktas i vilken mån uppgifterna kan överföras på ett säkert sätt, bland annat för att säkerställa att mottagaren är den rätta. I paragrafen regleras inte frågan om uppgifterna får lämnas ut, utan endast formen för utlämnandet. Innan frågan om formen för utlämnandet bedöms måste det avgöras om det finns hinder mot att lämna uppgifterna. Det kan exempelvis finnas sekretess för personuppgifter enligt 21 kap. 7 § OSL, om det kan antas att uppgifterna efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med EU:s dataskyddsförordning eller dataskyddslagen.

I *andra stycket* upplyses om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela ytterligare föreskrifter om begränsningar av möjligheten att lämna ut personuppgifter elektroniskt.

Begränsningar av sökbegrepp vid direktåtkomst

20 a § En annan användare än en statlig eller kommunal myndighet som medges direktåtkomst i lägenhetsregistret får inte beviljas rätt att använda person- eller samordningsnummer som sökbegrepp.

Begränsningen i första stycket gäller inte om Lantmäteriet i enskilda fall bedömer att det finns särskilda skäl för att medge användningen av dessa sökbegrepp.

Rubriken och paragrafen är nya. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.4. Bestämmelsen rör förslagen i del 2 och utgör en av åtgärderna för att minska riskerna för integritetsintrång för de registrerade. Ytterligare skyddsåtgärder finns i 19 § där det anges att Lantmäteriet och aktörer med direktåtkomst inte får samköra uppgifter i registret med uppgifter om namn och personnummer från andra register. För att samkörning ska vara möjligt krävs att regeringen meddelat föreskrifter om det.

Utredningens förslag i del 2 innebär att lägenhetsregistret tillförs direkta personuppgifter. Av 6 § 1 g framgår att det är uppgifter om förstahandshyresgäst. I 2 § 5 förordningen om lägenhetsregistret framgår att det är fråga om namn och personnummer, samordningsnummer eller organisationsnummer på förstahandshyresgäst eller kooperativ hyresgäst för vanlig bostadslägenhet som är upplåten med hyresrätt eller kooperativ hyresrätt. Av 3 kap. 10 § dataskydds-

lagen anges att uppgift om person- och samordningsnummer endast får behandlas utan samtycke när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen. 2 § tredje stycket lagen om lägenhetsregister innehåller en hänvisning till dataskyddslagen.

Första stycket begränsar möjligheterna för andra än myndigheter att använda person- eller samordningsnummer som sökbegrepp. Att ge myndigheter möjligheter att söka på personnummer och samordningsnummer kan vara den mest proportionella åtgärden i förhållande till den nytta som genereras. Det gäller särskilt för brottsbekämpande myndigheter men även för utbetalande myndigheter. Även kommuner och kommunal verksamhet kan ha sådana behov.

Andra stycket ger Lantmäteriet en möjlighet att bevilja även andra än myndigheter att söka på person- eller samordningsnummer efter ansökan om det. Den sökande ska kunna visa att det finns ett väl definierat behov av att få ta del av uppgifterna. Behovet måste svara mot något av ändamålen i 5 § punkt 2 och från allmän synpunkt framstå som berättigat och vägra tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkningar av den personliga integriteten. Som exempel kan detta gälla när fastighetsägare behöver göra kontroller för att stävja oriktiga hyresförhållanden, exempelvis vid byten av hyreslägenheter eller när ett nytt hyreskontrakt ska skrivas för att säkerställa att personen inte redan har tillgång till andra bostäder. På så sätt kan fastighetsägaren kontrollera att personen som kontraktet ska skrivas med verkligen har för avsikt att bosätta sig i lägenheten. Därmed kan kontrollen bidra till en rättvisare bostadshyresmarknad med tryggare boendevillkor. Rätt att söka på person- eller samordningsnummer får ske efter att Lantmäteriet har genomfört en avvägning mellan användarintresset och integritetsintressena. I 4 § andra stycket framgår att Lantmäteriet också kan ställa upp villkor för behandling av personuppgifter ur registret. När Lantmäteriet efter ansökan beviljar andra enligt denna bestämmelse kan sådana villkor ställas som till exempel begränsar tiden som aktören får tillgång till uppgifterna eller att antalet personer som får tillgång till uppgifterna hos mottagaren begränsas.

22 § Kommunen får förelägga en fastighetsägare som inte fullgör sina skyldigheter enligt 14 § första och andra stycket eller 16 § att fullgöra dessa.

Lantmäteriet får förelägga en fastighetsägare som inte fullgör sina skyldigheter enligt 15 a § att fullgöra dessa.

Bestämmelsen har ändrats. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.8 och 6.5.2.

Första stycket har justerats så att det framgår att kommunens möjligheter att förelägga en fastighetsägare även omfattar de nya uppgifter som kommunen ansvarar för att samla in. Enligt bestämmelsen kan en kommun således även förelägga en fastighetsägare som inte inkommer med uppgift om en lägenhet är upplåten med hyresrätt eller kooperativ hyresrätt att göra det.

Andra stycket är nytt. Fastighetsägaren ska enligt 15 a § lämna uppgifter om förstahandshyresgäst till Lantmäteriet. Lantmäteriet får enligt bestämmelsen möjligheter att förelägga fastighetsägare som inte inkommer med uppgifter.

Bestämmelserna i 23 § om möjligheter till vite har inte ändrats. Det innebär att såväl en kommun som Lantmäteriet har möjligheter att förena ett föreläggande om vite. Bestämmelsen om överklagande i 25 § har vidare inte ändrats.

Kommittédirektiv 2022:117

Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden

Beslut vid regeringssammanträde den 14 juli 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska undersöka i vilken utsträckning hyresvärdar agerar på ett sätt som medför negativa konsekvenser för hyresgäster, närområden eller hyresbostadsmarknaden. Utredaren ska vidare överväga om ett register för hyresbostäder bör införas. Syftet med utredningen är att klargöra vilka åtgärder som behöver vidtas för att skapa ordning och reda på hyresbostadsmarknaden, och därmed förbättra marknadens funktionssätt.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga antalet blockuthyrningar, dvs. hyresavtal som omfattar minst tre bostadslägenheter som hyresgästen ska hyra ut i andra hand, och deras omfattning, samt
- kartlägga och analysera olika sätt att samla in och hålla information om hyresbostäder uppdaterad, bedöma för- och nackdelar med ett register för hyresbostäder och, om det bedöms motiverat, föreslå hur ett sådant register kan utformas.

Uppdraget ska redovisas senast den 27 oktober 2023.

Uppdraget att kartlägga i vilken utsträckning bostäder hyrs ut på annat sätt än genom förstahandskontrakt till privatpersoner

Regeringen har i många sammanhang tydligt uttalat att hyresrätten är en viktig boendeform som erbjuder ett flexibelt boende, utan krav på kapitalinsats, samtidigt som hyresvärden har ansvaret för förvaltningen, skötseln och de reparationer som behöver göras. En väl fungerande hyresbostadsmarknad underlättar för t.ex. arbetstagare eller studenter att byta ort för att påbörja en ny anställning eller utbildning. Hyresrätten är således betydelsefull för rörligheten på arbetsmarknaden, och därmed också för den svenska ekonomin (se bl.a. prop. 2018/19:107 s. 19).

En mindre väl fungerande hyresbostadsmarknad ger särskilt kända konsekvenser för personer med svag förankring på bostadsmarknaden eller som i övrigt befinner sig i en socioekonomiskt utsatt situation. Det handlar t.ex. om kvinnor som utsätts för våld i en nära relation, personer med missbruk och psykisk ohälsa, utrikes födda samt barnfamiljer som lever i osäkra boendeförhållanden (Socialstyrelsens rapport Hemlöshet 2017 – Omfattning och karaktär).

Lagstiftning som avser hyresbostäder finns i 12 kap. jordabalken och i bostadsförvaltningslagen (1977:792). Reglerna i 12 kap. jordabalken har delvis karaktären av social skyddslagstiftning och har ändrats vid ett flertal tillfällen för att stärka hyresgästernas ställning.

Enligt 12 kap. 55 § jordabalken ska hyresgästen tillförsäkras en hyra som är skälig. Möjligheten att få hyrans skälighet prövad i hyresnämnden och det kollektiva förhandlingssystemet är två viktiga delar av det som brukar benämnas bruksvärdessystemet. Vid en sådan prövning är utgångspunkten att hyran inte ska vara påtagligt högre än hyran i andra jämförbara bostäder för vilka hyran har förhandlats fram kollektivt.

Enligt det hyresrättsliga regelverket ska hyresgästen även tillförsäkras ett reellt besittningsskydd. Ett sådant skydd innebär att hyresgästen som utgångspunkt har rätt till förlängning av hyreskontraktet även om hyresvärden vill säga upp det (12 kap. 46 § jordabalken). Besittningsskyddet kan dock brytas om hyresgästen inte betalar hyran i tid eller på andra sätt missköter sig. Reglerna i 12 kap. jordabalken är som utgångspunkt tvingande och kan inte avtalas bort till hyresgästens nackdel, om det inte uttryckligen anges i lagen. Att hyres-

gästen ska ha ett reellt besittningsskydd innebär att hyresgästen inte ska kunna tvingas flytta till följd av oskäligen hyreskrav.

Bostadsförvaltningslagen ger hyresnämnden rätt att besluta om ingripande i förvaltningen av en fastighet, om fastighetsägaren brister i sina skyldigheter mot bostadshyresgästerna genom att eftersätta underhållet av fastigheten eller annars förvalta fastigheten på ett sätt som inte är godtagbart för bostadshyresgästerna (2 § första stycket).

Om uthyrningen av enstaka eller flera bostäder sker genom en mellanhand, t.ex. i form av ett företag, innebär det att den person som faktiskt bor i bostaden inte är förstahandshyresgäst. Andrahandshyresgästen kan dock ha samma rättigheter mot fastighetsägaren som förstahandshyresgästen, om den s.k. bulvanregeln i 7 kap. 31 § jordabalken är tillämplig.

Det förekommer att oseriösa hyresvärdar köper hyresfastigheter med eftersatt underhåll och upplåter lägenheter i dessa till socialt och ekonomiskt utsatta personer eller hushåll. Hyresvärderna har i dessa fall som affärsidé att rikta sig mot människor som har svårt att få ett boende på den ordinarie bostadsmarknaden, och som inte heller kan ordna detta på något annat sätt. Sådan uthyrning kan, enligt vad som framkommer i Statskontorets rapport Aktiv medverkan till bosättning i annan kommun – En kartläggning (2020:19), ske som en del av s.k. social dumpning, dvs. att en kommun förmår personer i behov av stödinsatser att flytta till en annan kommun utan att personen själv vill flytta.

Omfattande uthyrning till exempelvis företag, som i sin tur hyr ut lägenheterna under kortare tidsperioder, kan få konsekvenser för såväl bostädernas närområden som för bostadsmarknaden. Vilka effekterna blir i det enskilda fallet beror dels på omfattningen av uthyrningen, dels på vilken inriktning uthyrningen har. Omfattande korttidsuthyrning kan medföra stor omsättning av boende i området. Vidare påverkar förekomsten av s.k. madrassboenden, dvs. när sovplatser till många personer upplåts i en lägenhet, och av olaglig verksamhet i fastigheterna hur ett område uppfattas av såväl de boende som omgivningen.

Det behöver kartläggas i vilken utsträckning bostäder hyrs ut på annat sätt än genom förstahandskontrakt till privatpersoner

Bostadsbristen skapar incitament för olika aktörer att få tillgång till och tillhandahålla hyresbostäder på andra sätt och i andra former än genom förstahandskontrakt till privatpersoner. Det saknas kännedom om i vilken omfattning sådan uthyrning förekommer, och i vilken utsträckning den innebär att hyran och eventuell annan ersättning för uthyrningen i något led överstiger vad som är skäligt.

Utredaren ska därför

- kartlägga i vilken utsträckning bostäder hyrs ut på annat sätt än genom förstahandskontrakt,
- analysera konsekvenserna för andrahandshyresgästerna i situationer då bostaden hyrs ut i andra hand genom en juridisk person eller en fysisk person som hyr ut flera lägenheter inom ramen för näringsverksamhet,
- analysera i vilken utsträckning uthyrning av bostäder på annat sätt än genom förstahandskontrakt till privatpersoner sker i strid med det hyresrättsliga regelverket, samt vilka konsekvenser sådan uthyrning får för hyresbostadsmarknaden i allmänhet, för sådana bostäders närområden och för utbudet av bostäder som hyrs ut till enskilda personer.

I uppdraget ingår inte att se över de hyresrättsliga reglerna på området.

Uppdraget att kartlägga blockuthyrning och personalbostäder

Om ett hyresavtal omfattar minst tre bostadslägenheter, som hyresgästen ska hyra ut i andra hand, är det fråga om s.k. blockuthyrning (se 12 kap. 1 § sjätte stycket jordabalken). Reglerna om blockuthyrning infördes 1985 och ändrades tio år senare, bl.a. genom att det minsta antalet lägenheter som kan omfattas av ett blockhyresavtal sänktes från tio till tre. Av förarbetena framgår att förhållandena vid blockuthyrning många gånger motiverar en vidare avtalsfrihet mellan fastighetsägaren och förstahandshyresgästen, t.ex. av arbetsmarknadsskäl eller för att göra det möjligt för studentbostadsstiftelser att vidareuthyra bostäderna till studenter. Den vidare avtalsfriheten om-

fattar bl.a. underhåll, indexreglering av hyran, uppsägningstid och villkorsändringar. I dessa och andra frågor ansågs parterna vara mer hjälpta av att tillämpa de delar av 12 kap. jordabalken som gäller för lokaler. Det betonades dock att avtalsfriheten inte fick utvidgas så långt att den påverkar andrahandshyresgästernas rättsställning, vilket skulle kunna bli fallet om det direkta besittningsskyddet skulle kunna avtalas bort vid blockuthyrning (prop. 1983/84:137 s. 111). Det direkta besittningsskyddet medför bl.a. att bruksvärdesreglerna gäller vid hyressättningen.

I propositionen anfördes vidare att möjligheten till blockuthyrning skulle kunna missbrukas av en mindre nogräknad hyresvärd som, i avsikt att undandra sig de tvingande reglerna i 12 kap. jordabalken, i stället för att upplåta lägenheterna direkt skulle kunna upplåta samtliga lägenheter i fastigheten till någon närstående person (se prop. 1983/84:137 s. 111 och 112). För att motverka sådant agerande infördes ett krav på prövning i hyresnämnden. Prövningen ska främst säkerställa att det finns ett seriöst behov av blockuthyrning, t.ex. för att tillgodose ett lärosätes behov av studentbostäder eller en arbetsgivares behov av personalbostäder (se prop. 1993/94:199 s. 80 och 81).

Vid blockuthyrning får andrahandshyresgästen direkt ett besittningsskydd mot sin hyresvärd, dvs. förstahandshyresgästen (12 kap. 45 § andra stycket jordabalken). Om fastighetsägaren och förstahandshyresgästen kommer överens om att hyresavtalet ska upphöra, har andrahandshyresgästen dock inte någon rätt att bo kvar. I det avseendet är andrahandshyresgästens skydd svagt. Det finns också en risk för att förstahandshyresgästen utnyttjar att andrahandshyresgästen befinner sig i en utsatt situation för att ta ut en oskäligen hyra (jfr prop. 1984/85:111 s. 13).

En annan företeelse som har ökat i omfattning är s.k. lägenhets-hotell, dvs. att delar av eller hela lägenhetsbeståndet i en byggnad hyrs ut till ett företag. Fastighetsägaren kan hyra ut direkt till företaget, men uthyrningen kan också ske genom en mellanhand. Uthyrningen kan också ske genom blockuthyrning till en part som kan, men inte behöver ha en nära koppling till fastighetsägaren. Det kan också vara en självständig aktör som har tillgång till enstaka eller flera lägenheter från flera olika fastighetsägare och hyr ut dem som exempelvis personalbostäder. Företagen som hyr kan vara beredda att ingå avtal om en högre hyra än en bruksvärdeshyra. Vid blockuthyrning

kan parterna också avtala om att hyresgästen inte ska ha rätt att begära ändring av hyresvillkoren under hyrestiden, som kan vara lång.

Den ovan beskrivna utvecklingen kan sägas vara marknadens svar på att underlätta företags rekrytering av personal vid bostadsbrist. Ett sådant system för personalbostäder kan dock utgöra ett hinder för rörligheten på arbetsmarknaden i nästa led, då det är svårt för en anställd att gå vidare till en ny arbetsgivare om den anställde därmed riskerar att förlora sin bostad.

Utredaren ska därför

- kartlägga antalet blockuthyrningar och deras omfattning, under vilka förutsättningar blockuthyrning sker, vilka fastighetsägare som hyr ut bostäder genom blockuthyrning och under vilka villkor sådana bostäder upplåts i nästa led,
- analysera hyresnämndernas praxis om blockhyresavtal,
- kartlägga i vilken utsträckning företag tillhandahåller personalbostäder samt redovisa för- och nackdelar med detta utifrån behovet av rörlighet på arbetsmarknaden på såväl kortare som längre sikt,
- analysera skillnaderna i ekonomiska förutsättningar för blockuthyrning och tillhandahållande av personalbostäder jämfört med förstahandsuthyrning till enskilda personer eller hushåll, t.ex. när det gäller hyressättning, och
- analysera vilka konsekvenser användningen av blockuthyrning och personalbostäder får för hyresbostadsmarknaden i allmänhet och för hyresgäster, för bostädernas närområden och för utbudet av bostäder.

I uppdraget ingår inte att se över de hyresrättsliga reglerna på området.

Uppdraget att redovisa möjliga sätt att kartlägga och samla information om hyresbostäder samt att överväga införandet av ett hyresbostadsregister

Det finns en god tillgång till register och mikrodata som kan användas för t.ex. forskning, att undersöka och stärka bostadsmarknadens funktionssätt samt för att upptäcka välfärdsbrott. I fastighetsregistret, som regleras i lagen (2000:224) om fastighetsregister,

förordningen (2000:308) om fastighetsregister och Lantmäteriets föreskrifter, finns bl.a. information om fastighetsägare. I lägenhetsregistret, som regleras i lagen (2006:378) om lägenhetsregister, förordningen (2007:108) om lägenhetsregister och Lantmäteriets föreskrifter, finns uppgifter om samtliga bostadslägenheter, bl.a. adress, lägenhetsnummer och bostadsarea.

Utöver registren om fastigheter och lägenheter finns i Skatteverkets folkbokföringsdatabas uppgifter om bl.a. personer som är eller har varit folkbokförda i landet. Regeringen har under de senaste åren vidtagit flera åtgärder för att förbättra kvaliteten i folkbokföringen. Ett folkbokföringsbrott har införts och Skatteverket har fått möjlighet att göra kontrollbesök. Regeringen har även tagit flera initiativ för ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter, t.ex. genom kommittédirektiven om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter (dir. 2022:37) och uppdraget att fortsätta etableringen av en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för informationsutbyte (I2022/00102). Inom Regeringskansliet har även promemorian Utökat informationsutbyte (Ds 2022:13) tagits fram. Promemorian innehåller ett förslag till en ny generell sekretessbrytande bestämmelse på området.

Enligt Statistiska centralbyrån (SCB) fanns det över 1 950 000 hyresbostäder 2021, vilket innebär att hyresrätter utgör nästan 40 procent av bostadsbeståndet. Totalt bor nästan 3 112 000 individer i hyresrätt och i genomsnitt bor det 1,9 personer per hyresbostad. SCB kartlägger vartannat år antalet outhyrda hyresrätter i flerbostadshus per den 1 september det aktuella året för mätningen. Samtliga allmännyttiga bostadsföretag enligt SCB:s definition och ett urval av privatägda fastigheter ingår i mätningen. År 2021 var cirka 30 700 hyreslägenheter (exklusive specialbostäder, dvs. studentbostäder eller äldreboenden) outhyrda. Detta kan jämföras med att det för över 157 000 hyresbostäder saknades uppgift om folkbokförda personer under 2020, vilket innebär det i 10 procent av hyresbostäderna i beståndet (exklusive specialbostäder) inte fanns några folkbokförda personer. Det kan finnas många skäl till att ingen är folkbokförd på en lägenhet, t.ex. finns lägenheter där ingen regelmässigt tillbringar sin dygnsvila. Det kan även finnas felaktigheter i folkbokföringen på grund av att personer inte är folkbokförda på rätt lägenhet.

För att ytterligare stärka bostadsmarknadens funktionssätt tillsatte regeringen Bostadsrättsregisterutredningen (dir. 2020:123).

Utredningen, som lämnade sitt betänkande den 1 juli 2022, föreslår att ett bostadsrättsregister ska införas (SOU 2022:39). Förslaget ska bidra till en rättssäker hantering av pantsättning och ett starkare konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden.

Ett register över hyresbostäder, fastighetsägare och kontraktssinnehavare skulle kunna bidra till en bättre kännedom om hur hyresbostadsbeståndet används och missbrukas för brottslig verksamhet. Flera myndigheter varnar för att det inom den organiserade brottsligheten förekommer penningtvätt genom handel med hyreskontrakt (se Myndighetsgemensam lägesbild, Organiserad brottslighet 2021). Då det saknas tillförlitliga data är det emellertid svårt att uppskatta problemets omfattning.

Boende i hyresrätt omfattas genom bruksvärdes- och förhandlings-systemet av ett gott konsumentskydd. Ett register över hyresvärdar och kontraktssinnehavare skulle emellertid kunna stärka konsumentskyddet ytterligare och vara ett verktyg för att skydda hyresgäster mot oseriösa och kriminella fastighetsägare, t.ex. vid förvärv av fastigheter. För fastighetsägare skulle ett register kunna möjliggöra kontroller av att blivande hyresgäster inte redan har ett eller flera hyreskontrakt. Ett register över hyresvärdar och kontraktssinnehavare skulle även kunna vara ett effektivt verktyg för rättsvårdande myndigheter som arbetar med att motverka organiserad brottslighet, t.ex. vid förvärv av hyresfastigheter.

Ett syfte med att registrera vem eller vilka som innehar hyresrätten till en specifik bostad, oavsett om hyreskontraktet har ingåtts muntligen eller skriftligen, är att det skulle kunna försvåra för hyresvärdar, personer inom fastighetsföretagens förvaltning eller enskilda privatpersoner att kringgå hyreslagstiftningen. Ytterligare ett syfte med ett register för hyresbostäder är att öka kunskapen om denna del av bostadsmarknaden. Mot detta ska ställas behovet av skydd för den enskildes integritet.

Utredaren ska därför

- redovisa möjliga lösningar för hur uppgifter om bl.a. fastighetsägare och lägenheternas kontraktssinnehavare kan samlas in och hållas uppdaterade,
- analysera för- och nackdelar med att införa ett hyresbostadsregister där sådana uppgifter behandlas,
- beakta erfarenheter från andra länder, och

- om utredaren bedömer att ett register över hyresbostäder är motiverat ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, och med beaktande av behovet av skydd för enskilda hyresgäster, föreslå hur ett sådant register kan utformas.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska utöver vad som följer av bestämmelserna i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) särskilt analysera förslagets betydelse för bostadsmarknaden, för hyresgästerna och för samhället i övrigt. Vidare ska förslagets betydelse för jämställdheten samt för att minska och motverka socioekonomisk boendesegregation belysas och såväl det barnrättsliga perspektivet enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) som rättigheter för personer med funktionsnedsättning enligt FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning beaktas. Eventuell påverkan på den kommunala självstyrelsen enligt 14 kap. 3 § regeringsformen ska särskilt redovisas.

Om utredaren lämnar ett förslag till ett register för hyresbostäder ska kostnader för upprättandet och den efterföljande uppdateringen, förvaltningen och den tekniska utvecklingen uppskattas och förslag till finansiering lämnas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ha en nära dialog med Fastighetsägarna, Sveriges Allmännyttan, Hyresgästföreningen och andra berörda organisationer. Vidare ska utredaren inhämta synpunkter från Folkhälsomyndigheten, Integritetsskyddsmyndigheten, Lantmäteriet, Myndigheten för digital förvaltning och Socialstyrelsen samt andra berörda myndigheter.

Utredaren ska vidare ta del av forskning på området och samråda med andra pågående offentliga utredningar som är relevanta, som t.ex. utredningarna om skärpta kontroller vid fastighetsförvärv (Ju 2022:08), om ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister (Ju 2022:09), om uppsägning av hyresgäster som begått brott (Ju 2022:13) och om att motverka social dumpning (Fi 2022:17).

Uppdraget ska redovisas senast den 27 oktober 2023.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2023:86

Tilläggsdirektiv till utredningen Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden (Fi 2022:21)

Beslut vid regeringssammanträde den 15 juni 2023

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 14 juli 2022 kommittédirektiven om Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden (dir. 2022:117). I uppdraget ingår bl.a. att överväga om ett register för hyresbostäder bör införas. Syftet med utredningen är att klargöra vilka åtgärder som behöver vidtas för att skapa ordning och reda på hyresbostadsmarknaden, och därmed förbättra bostadsmarknadens funktionssätt. Uppdraget ändras nu på så sätt att utredaren bl.a. ska

- föreslå vilka ytterligare ändamål som lägenhetsregistret bör kunna användas till, och
- ta ställning till om uppgifter ur registret ska få lämnas ut till fler aktörer elektroniskt.

Utredningstiden ligger fast. Uppdraget ska således redovisas senast den 27 oktober 2023.

Uppdraget att föreslå ytterligare ändamål för lägenhetsregistret

Lägenhetsregistret är ett nationellt register över bostadslägenheter som envar kan få tillgång till uppgifter ifrån i enlighet med offentlighetsprincipen. Uppgifter lämnas ut i pappersform (se prop. 2004/05:171 s. 50 och 51). Förutsättningarna för åtkomst till uppgifter i lägenhetsregistret i elektronisk form regleras i lagen (2006:378) om lägenhetsregister och förordningen (2007:108) om lägenhetsregister. Lagen innehåller, tillsammans med förordningen, också bestämmelser om registrets innehåll.

Uppgifter ur lägenhetsregistret får behandlas för folkbokföring, statistik, forskning och planering samt uppföljning och utvärdering av bostadsbestånd och byggande (5 § lagen om lägenhetsregister). Enligt 20 § andra stycket lagen om lägenhetsregister får uppgifter endast lämnas ut för de ändamål som anges i 5 § och för sådan registrering som avses i 13 § samma lag. Utlämnande av uppgifter ur lägenhetsregistret i elektronisk form får göras till vissa utpekade aktörer. Skatteverket får ha direktåtkomst till uppgifterna (6 § förordningen om lägenhetsregister) och en kommun får ha direktåtkomst till sådana uppgifter i lägenhetsregistret som avser bostadslägenheter som har belägenhetsadress i kommunen (18 § lagen om lägenhetsregister). Därefter får uppgifterna lämnas ut på medium för automatiserad behandling till Skatteverket, Statistiska centralbyrån, den kommun där fastigheten är belägen och fastighetsägaren (7 § förordningen om lägenhetsregister).

Möjligheten att använda uppgifter i lägenhetsregistret är i dag kraftigt begränsad. Det har sin bakgrund i att registret huvudsakligen byggdes upp för att skapa förutsättningar för Statistiska centralbyrån att ta fram hushålls- och bostadsstatistik (se prop. 1995/96:90 s. 26). Efter att registret kom på plats har det framkommit att lägenhetsregistrets ändamålsbestämmelser behöver ses över i syfte att möjliggöra en större samhällsnytta för fler aktörer. Lantmäteriet föreslår i rapporten Nya ändamål för lägenhetsregistret (Fi2017/02006) från 2017 att uppgifterna ska få behandlas för fler ändamål och få användas av fler aktörer än vad som är fallet i dag. I den behovsinventering som myndigheten utförde föreslås bl.a. att uppgifter ur lägenhetsregistret ska få användas av kommunal räddningstjänst och Polismyndigheten. Utredaren ska föreslå för vilka ytterligare ändamål, ut-

över de som anges i lagen om lägenhetsregister, som lägenhetsregistret bör kunna användas. Förslagen ska lämnas med beaktande av andra förslag till ändringar som bl.a. lämnats i Nya ändamål för lägenhetsregistret (Fi2017/02006) och promemorian Utökad informationsutbyte Ds 2022:13.

Utredaren ska också ta ställning till om uppgifter ur registret ska få lämnas ut till fler aktörer elektroniskt. Eftersom lägenhetsregistret innehåller indirekta personuppgifter ska utredaren särskilt beakta dataskyddsregleringen och den personliga integriteten i sitt arbete. Utredaren ska därför

- analysera vilka ytterligare ändamål, utöver de som anges i lagen om lägenhetsregister, som lägenhetsregistret bör kunna användas till,
- utifrån analysen föreslå vilka ytterligare ändamål som lägenhetsregistret bör kunna användas till,
- ta ställning till om uppgifter ur registret ska få lämnas ut till fler aktörer elektroniskt, och
- lämna förslag till de författningsändringar som utredaren anser behövs, och i samband med förslagen göra en integritetsanalys. Redovisning av uppdraget

Utredningstiden ligger fast. Uppdraget ska alltså redovisas senast den 27 oktober 2023.

(Landsbyggs- och infrastrukturdepartementet)

Rättslig analys av Högsta domstolens avgörande i mål T 7236-21, ”bulvanmålet”

Enligt uppdrag för utredningen Ordning och reda på hyresbostadsmarknaden Fi 2022:21 har jag genomfört en analys av Högsta domstolens avgörande i mål T 7236-21, 2022-12-28, ”bulvan-målet”. I det följande benämnt ”Lägenheten på Sibyllegatan” samt i förekommande fall med användning av det senare fastställda NJA-numret: NJA 2022 s. 1115.

Enligt kravspecifikation i uppdragsavtalet omfattar analysen följande frågor.

1. Vilka rättsliga och andra möjliga konsekvenser innebär avgörandet. Särskilt avseende konsekvenserna för andrahandshyresgästerna men även för fastighetsägare och förstahandshyresgäster.
2. Kan avgörandet påverka blockhyresavtal.
3. Vilka frågor återstår obesvarade.

Analysen inleds med en rättsfallsanalys av Högsta domstolens dom ”Lägenheten på Sibyllegatan” NJA 2022 s. 1115. Avsnittet innehåller bakgrund, domskäl samt rättslig analys av avgörandet. Därefter behandlas frågorna 1–3 i angiven ordning. Analysen baseras huvudsakligen på Högsta domstolens avgörande ”Lägenheten på Sibyllegatan”. För att kunna utreda frågan om vilka rättsliga och andra möjliga konsekvenser avgörandet kan antas medföra för andrahandshyresgäster, fastighetsägare och förstahandshyresgäster omfattar analysen utöver en analys av avgörandet i sig även bestämmelsens tidigare tolkning och tillämpning i praxis, förutsättningarna för bestämmelsens tillämpning så som den uttryckts genom förarbeten, samt uttalanden

som nyligen gjorts i den juridiska doktrinen och i lagkommentarer. Redovisningen av arbetet enligt ovan inleds i varje avsnitt med kortfattad sammanfattning av slutsatserna.

Rättslig analys av "Lägenheten på Sibyllegatan"

Bakgrund

CU var ägare av flera fastigheter med sammanlagt 52 bostadslägenheter. I en av fastigheterna med adress på Sibyllegatan i Stockholm hade CU upplåtit hyresrätt till en av lägenheterna till ett företag (vid tidpunkten för domen med företagsnamn Forenom Apartments AB).

Hyresavtalet var daterat den 3 november 2010. Hyrestiden var från den 8 november 2010 – 31 december 2011 med förlängning tills vidare om avtalet inte sades upp till avtalstidens slut. Uppsägningstiden uppgick till tre månader. Hyra uppgick till 18 000 kronor/månad. I avtalet angavs AW som namn på den boende. AW var ställföreträdare för ett utländskt bolag, Vandelay (Bolaget).

Samma dag som avtalet med Apartments undertecknades hyrdes lägenheten på Sibyllegatan ut i andra hand till Bolaget. Hyrestiden var densamma som i hyresavtalet mellan CU och Apartments. Hyra uppgick till 23 000 kronor/månad. Lägenheten fick enligt avtalet endast användas av AW.

Den 15 november 2011 träffade CU och Apartments en överenskommelse om avstående från besittningsskydd utan begränsning i tiden.

I september 2017 sade CU upp hyresavtalet med Apartments och Apartments sade i sin tur upp hyresavtalet med Bolaget.

Bolaget väckte talan i tingsrätten och yrkade att domstolen skulle fastställa att Bolaget hade samma rätt i förhållande till fastighetsägaren som Bolaget skulle ha haft om fastighetsägaren upplåtit lägenheten direkt till Bolaget. Tingsrätten avslog talan och hovrätten fastställde tingsrättens dom.

Högsta domstolen meddelade prövningstillstånd och fastställde i dom den 28 december 2022 att Bolaget hade samma rätt i förhållande till fastighetsägaren som Bolaget skulle ha haft om fastighetsägaren upplåtit lägenheten direkt till bolaget.

Domskälen

Högsta domstolens bedömning inleds med en tolkning i förhållande till lagtextens ordalydelse. Enligt lagtextens formulering har en andrahandshyresgäst samma rätt i förhållande till fastighetsägaren som hyresgästen skulle ha haft om fastighetsägaren upplåtit nyttjanderätten direkt till andrahandshyresgästen om det råder intressegemenskap mellan fastighetsägaren och förstahandshyresgästen, samt om det med hänsyn till intressegemenskapen och omständigheterna i övrigt kan antas att rättsförhållandet utnyttjas för att kringgå någon bestämmelse i lag som är till förmån för hyresgästen.

Den närmare innebörden av intressegemenskap och kringgående framgår inte av lagtexten utan tolkas av Högsta domstolen i förhållande till hur termerna får förstås enligt förarbetsuttalanden samt mot bakgrund av det sociala skyddssyfte som bestämmelserna i 12 kap. JB som helhet ska uppfylla. Mot bakgrund av detta menar Högsta domstolen att uttrycket intressegemenskap bör ges en vid betydelse,¹ samt att uttrycket kringgående i detta avseende ska tolkas med avseende på om rättsförhållandet, med hänsyn till intressegemenskapen och övriga omständigheter, kan antas utnyttjas för att kringgå någon skyddsregel som är till förmån för hyresgästen.²

Avseende innebörden av intressegemenskap anger Högsta domstolen att det typiskt sett kan anses föreligga om det föreligger släktskap, koncerngemenskap, anställningsförhållanden eller liknande förhållande mellan fastighetsägare och förstahandshyresgäst.³ En annan förutsättning som ensamt kan antas leda till att intressegemenskap föreligger är om förstahandshyresgästen inte har något eget behov av lägenheten och det heller inte är avsett att förstahandshyresgästen ska bo i lägenheten. Det krävs inte att förstahandshyresgästen har något otillbörligt syfte för att intressegemenskap ska anses föreligga.⁴

Högsta domstolen tydliggör dock att det även kan förekomma andra omständigheter som medför att intressegemenskap kan antas föreligga. Några förtydligande exempel på vilka omständigheter det skulle kunna röra sig om ges inte i denna del. Det konstateras dock

¹ P. 22.

² P. 28.

³ P. 23.

⁴ P. 26.

att enbart det faktum att fastighetsägaren gett tillstånd till andrahandsupplåtelse inte är tillräckligt.⁵

För att en andrahandshyresgästs nyttjanderätt ska kunna göras gällande direkt mot fastighetsägaren krävs vidare att rättsförhållandet, med hänsyn till intressegemenskapen och omständigheterna i övrigt, utnyttjas för att kringgå någon bestämmelse i lag till förmån för hyresgästen. Det rättsförhållande som avses i bestämmelsen är enligt Högsta domstolens tolkning både den förstahandsupplåtelse och andrahandsupplåtelse som anges i första meningen.

Mot bakgrund av bestämmelsens syfte, så som det uttrycks i förarbetena, är kringgåenden som avser hyresgästens rätt till besittningsskydd och att inte behöva betala mer än skälig hyra av särskild stor betydelse för bedömningen.⁶ I detta avseende kan de skäl som fastighetsägaren och förstahandshyresgästen kan antas ha haft för att formulera rättsförhållande på så sätt som gjorts samt skälen för andrahandsuthyrningen beaktas.

Kringgåendeavsikt behöver dock inte föreligga redan initialt. Även åtgärder som förstahandshyresgästen och fastighetsägaren vidtar under hyresförhållandet kan vara av betydelse i denna bedömning. Ett exempel på sådana åtgärder är att fastighetsägare och förstahandshyresgäst ingår en överenskommelse om avstående av besittningsskydd som i realiteten medför att även andrahandshyresgästens besittningsskydd blir verkningslöst. Ett annat exempel som Högsta domstolen nämner är att förstahandshyresgästen accepterar en uppsägning från fastighetsägaren till nackdel för hyresgästen. Eftersom hyrans skälighet är av central betydelse för besittningsskyddet kan även hyran för andrahandsupplåtelsen vara av betydelse för bedömningen om rättsförhållandet utnyttjas för att kringgå lagreglerna om besittningsskydd.

Vid den bedömning som Högsta domstolen sedan gör i det aktuella fallet framkommer ytterligare några utgångspunkter som kan vara av betydelse för förståelsen av avgörandets rättsliga konsekvenser.

Inledningsvis prövas om rättsförhållandet mellan parterna motsvarar det som anges i 7 kap. 31 § första meningen JB. Efter att ha konstaterat att så var fallet fastställer Högsta domstolen att förstahandshyresgästen inte hade något eget behov av lägenheten och att

⁵ P. 24.

⁶ P. 29.

det därmed förelåg en intressegemenskap i förhållande till andrahandshyresgästen.⁷

Angående kringgåendet fäste domstolen vikt vid att fastighetsägarens syfte med rättsförhållandet var att undvika att den som skulle använda bostaden fick besittningsskydd. I fallet hade dock fastighetsägaren inte något godtagbart skäl för att vilja undvika att den som bodde i lägenheten skulle få besittningsskydd. Fastighetsägaren angav som skäl att han ville kunna använda lägenheten som evakueringslägenhet i samband med renovering vid behov. Ett sådant skäl är alltför obestämt för att det ska falla inom ramen för vad hyresnämnder ska godkänna ett avstående från besittningsskydd. Som Högsta domstolen påtalar tidigare i domskälen godtas i regel som mest fyra år, endast om speciella omständigheter föreligger kan längre tid godkännas men då inte med mer än några få år.⁸

Därtill hade rättsförhållandet vid tidpunkten för uppsägningen av förstahandsupplåtelsen pågått under en längre tid, i närmare sju år, vilket innebär att andrahandshyresgästen vid detta tillfälle hade besittningsskydd gentemot förstahandshyresgästen. Andrahandshyresgästen hade inte avstått besittningsskydd gentemot förstahandshyresgästen, däremot hade förstahandshyresgästen och fastighetsägaren under hyresförhållandet ingått överenskommelse om avstående av besittningsskydd till nackdel för andrahandshyresgästen.⁹

Utöver besittningsskyddsavståendet var hyran för såväl andrahandsupplåtelsen som förstahandsupplåtelsen betydligt högre än vad som i förhållande till jämförelsematerialet var att betrakta som skälig hyra.¹⁰ Mot bakgrund av att fastighetsägaren var införstådd med att förstahandshyresgästens verksamhet gick ut på att hyra ut lägenheter i andra hand måste fastighetsägaren, enligt Högsta domstolen, ha insett att en förutsättning för att förstahandshyresgästen skulle kunna betala den högre hyran till fastighetsägaren var att förstahandshyresgästen skulle ta ut en ännu högre hyra av andrahandshyresgästen.

Sammantaget fann Högsta domstolen att det kunde antas att rättsförhållandet hade utnyttjats för att kringgå bestämmelser om besittningsskydd och skälig hyra och att förutsättningarna enligt 7 kap. 31 § JB därmed var uppfyllda.¹¹

⁷ P. 36.

⁸ P. 13.

⁹ P. 38.

¹⁰ P. 39–41.

¹¹ P. 42–43.

Rättslig analys av 7 kap. 31 § JB och Högsta domstolens avgörande

Högsta domstolens dom i ”Lägenheten på Sibyllegatan” behandlar förutsättningarna för när en andrahandshyresgäst enligt 7 kap. 31 § JB ska kunna göra sin rätt enligt hyresavtalet gällande direkt emot fastighetsägaren. Genom domen har Högsta domstolen skapat en tydligare definition och ett närmare innehåll av 7 kap. 31 § JB:s tillämpningsområde.

Intressegemenskap

Av avgörandet och lagtexten följer att

- Termen intressegemenskap ska ges en vid innebörd.
- Intressegemenskap kan antas föreligga om det föreligger släktskap, koncerngemenskap, anställningsförhållanden eller liknande förhållande mellan fastighetsägare och förstahandshyresgäst, eller om
- förstahandshyresgästen inte har något eget behov av lägenheten och det heller inte är avsett att förstahandshyresgästen ska bo i lägenheten.
- Föreligger någon av dessa förutsättningar krävs inget otillbörligt syfte med rättsförhållandet för att intressegemenskap ska kunna antas föreligga.

Kringgående

Av avgörandet och lagtexten följer att

- Kringgåendeavsikt avser bestämmelser i lag till förmån för hyresgästen, särskild vikt vid besittningsskydd och skälig hyra.
- Kringgåendeavsikt ska tolkas mot bakgrund av rättsförhållandet (förstahandsavtalet och andrahandsavtalet), intressegemenskap och omständigheterna i övrigt med beaktande av
 1. Initiala förutsättningar
 - Fastighetsägarens syfte med rättsförhållandet

- Förstahandshyresgästens syfte med rättsförhållandet
 - Hyresnivåer enligt avtalen
2. Senare inträffade förhållanden (parternas agerande under avtalsförhållandet)
- Eventuella besittningsskyddsavståenden
 - Förstahandshyresgästen accepterar uppsägning till nackdel för andrahandshyresgäst
 - Ändrade hyresnivåer, t.ex. från skälig hyra till högre hyra

De förutsättningar som Högsta domstolen fastställer som varandes av betydelse för huruvida rekvisiten enligt 7 kap. 31 § JB ska anses vara uppfyllda ska förstås i förhållande till såväl enskilda lagregler i 12 kap. JB som dess övergripande sociala skyddssyfte. Det innebär t.ex. att de grundläggande förutsättningarna för att 7 kap. 31 § JB ska vara tillämplig, att det skett en andrahandsupplåtelse, inte ensamt ska förstås som att det kan antas föreligga en intressegemenskap. Oavsett om andrahandsupplåtelsen skett med hyresvärdens samtycke. Förstahandshyresgäster har under vissa förutsättningar rätt att upplåta sin bostadslägenhet i andra hand och samtycke till andrahandsupplåtelse är därmed inte en förutsättning som ensamt kan anses leda till den sorts kringgående som bestämmelsen är avsedd att förhindra ska antas föreligga.

På motsvarande sätt bör inte besittningsskyddsavståenden i sig kunna antas innebära att rekvisiten i 7 kap. 31 § JB är uppfyllda. Hyresvärden kan i enlighet med hyresbestämmelsernas formulering och syfte under vissa förutsättningar antingen komma överens med hyresgästen om besittningsskyddsavstående eller ansöka om och få hyresnämndens tillstånd för besittningsskyddsavstående. Under förutsättning att ett överenskommet besittningsskyddsavstående är skäligt och godtagbart utifrån den praxis och de bedömningar som hyresnämnden tillämpar i ansökningar om besittningsskyddsavståenden, bör inte besittningsskyddsavståendet i sig anses utgöra skäl för att anta att det föreligger vare sig intressegemenskap eller kringgåendeavsikt.¹²

¹² Se NJA 2022 s. 1115 punkterna 12–13 samt 38. Jfr. dock Krzymowska och Krzymowska, *Lägenheten på Sibyllegatan: när en andrahandshyresgäst i själva verket har ett förstahandskontrakt*, JT 2022-23, s. 115–129.

Utgångspunkten för bedömningen ska vara om andrahandshyresgästens intressen och rättigheter medvetet och med kringgående avsikt begränsas i förhållande till de rättigheter som andrahandshyresgästen har enligt 12 kap. JB. En sådan begränsning kan, som Högsta domstolen klargör, ske på ett antal olika sätt, t.ex. genom att fastighetsägaren och förstahandshyresgästen ingår en överenskommelse om besittningsskyddsavstående eller att förstahandshyresgästen accepterar en uppsägning till andrahandshyresgästens nackdel.

Besittningsskyddsavståenden mellan förstahandshyresgästen och fastighetsägaren ska alltså inte alltid anses utgöra en oskälig begränsning av andrahandshyresgästens rättigheter och antas vara ett kringgående. Det kan i sig i många fall vara ett legitimt syfte att vilja begränsa andrahandshyresgästens rätt till besittningsskydd. Att detta är legitimt avspeglas redan genom den begränsning som föreligger i 12 kap. 45 § punkten 1 JB, att andrahandshyresgästens besittningsskydd gentemot förstahandshyresgästen inträder först efter två år. Den bakomliggande orsaken till att andrahandshyresgästen inte får något besittningsskydd direkt är att själva syftet med att tillåta andrahandsupplåtelser är att ge förstahandshyresgäster möjlighet att tillfälligt t.ex. arbeta eller studera på annan ort utan att vare sig behöva säga upp sitt hyresavtal eller betala dubbla boendekostnader under den tid som hyresgästen inte ska använda lägenheten.

Att det kan vara legitimt att vilja undvika att andrahandshyresgästens besittningsskydd följer även av de anledningar som i övrigt betraktas som skäliga och godtagbara för att avtala eller ansöka om besittningsskyddsavstående. Fastighetsägaren kan t.ex. ha ett helt legitimt behov av att kunna friställa lägenheter, t.ex. på grund av ett nära förestående renoverings- eller rivningsarbete. Föreligger sådana behov och har fastighetsägaren och förstahandshyresgästen mot bakgrund av detta antingen genom gemensam överenskommelse eller hyresnämndens tillstånd ett giltigt besittningsskyddsavstående i sitt avtalsförhållande, kan besittningsskyddsavståendet inte anses utgöra ett kringgående av andrahandshyresgästens intressen. Om däremot förstahandshyresgästen och hyresvärden gemensamt kommit överens om ett besittningsskyddsavstående som inte uppbärs av enligt hyreslagstiftningen och hyresnämndens praxis godtagbara skäl kan detta tala för att rättsförhållandet använts för att utnyttja andrahandshyresgästens ställning.¹³

¹³ Se NJA 2022 s. 1115 punkterna 12–13 samt 38.

I korthet är regleringen av andrahandsupplåtelser präglad av att det ska tillgodose ett tillfälligt behov för förstahandshyresgästen och att syftet är att lägenheten ska hållas fri och tillgänglig så att förstahandshyresgästen kan flytta tillbaka när t.ex. det tillfälliga boendet på annan ort ska upphöra. Utifrån detta perspektiv utgör tiden för andrahandsupplåtelsen och förstahandshyresgästens och fastighetsägarens skäl för att upplåta respektive samtycka till att lägenheten upplåts i andra hand viktiga parametrar för att bedöma huruvida det kan anses skäligt och rimligt att andrahandshyresgästens behov av skydd för sin nyttjanderätt får inskränkas.¹⁴ Möjligheten att begränsa en andrahandshyresgästs rättigheter som hyresgäst, särskilt i förhållande till besittningsskydd och skälig hyra, kan utnyttjas. Det är sådana utnyttjanden som regleringen i 7 kap 31 § JB är avsedd att förhindra.

Vilka rättsliga och andra möjliga konsekvenser innebär avgörandet

Sammanfattning

Genom avgörandet i ”Lägenheten på Sibyllegatan” har Högsta domstolen skapat en tydligare definition och ett närmare innehåll av 7 kap. 31 § JB:s tillämpningsområde. Av prejudikatet följer att den form av affärsmodeller som går ut på att ett företag har som affärsverksamhet att agera mellanhand och upplåta lägenheter i andra hand till andra personer eller företag som inte har någon koppling till förstahandshyresgästen faller inom den definition av intressegemenskap och kringgående som Högsta domstolen uppställer.

Utöver avgörandets direkta prejudikatverkan, som framför allt klargör rättsläget avseende den form av användning av mellanhänder som prövades i fallet, kan prejudikatet även medföra konsekvenser i andra partsförhållanden som t.ex. genomförs av privatpersoner. Avgörandet ”Lägenheten på Sibyllegatan” kan anses ha förstärkt andrahandshyresgästens skydd enligt 7 kap. 31 § JB i förhållande till tidigare praxis.

¹⁴ Besittningsskyddsavståenden kan även utifrån en avtalsrättslig grund anses oskäliga, t.ex. har 36 § avtalslagen med framgång åberopats för att ogiltigförklara ett besittningsskyddsavstående som varat i mer än tio år. Se Svea hovrätt i mål nr. T 13511-21, 2022-06-01, jämkning avstående av besittningsskydd genom 36 § avtl.

Hur ska avgörandet förstås i förhållande till kommersiella aktörer med liknande affärsmodell?

Av prejudikatet följer att den form av affärsmodeller som går ut på att ett företag har som affärsverksamhet att agera mellanhand och upplåta lägenheter i andra hand till andra personer eller företag som inte har någon koppling till förstahandshyresgästen faller inom den definition av intressegemenskap och kringgående som Högsta domstolen uppställer.¹⁵

Av detta avgörande följer därmed att bestämmelsen i 7 kap. 31 § JB kan åberopas av andrahandshyresgäster som hyr sin bostad enligt ett liknande upplägg som i det av Högsta domstolen bedömda fallet. Denna följd kan naturligen innebära att de företag som huvudsakligen bedriver motsvarande affärsverksamhet, som alltså faller inom vad som enligt hyresrättsligt är att betrakta som en otillåten användning av rättsförhållanden av denna art, kan ha anledning att se över sin affärsplan och ändra sin verksamhet.¹⁶ För fastighetsägare innebär avgörandet att de inte kan använda dylika rättsförhållanden för att uppnå att den som bor i lägenheten inte får besittningsskydd gentemot hyresvärden och som ett sätt att ta ut högre hyra än vad hyreslagen tillåter.

Högsta domstolens dom utgör en hyresrättslig prövning som får bäring på en viss form av affärsverksamhet som består av uthyrning av bostadslägenheter i andra hand till en mer obestämd krets av personer. Denna typ av affärsverksamhet har utvecklats under ett antal år och hur verksamheten förhåller sig till de hyresrättsliga bestämmelserna har tidigare inte prövats. Effekten av denna prövning är emellertid inte att en tidigare tillåten verksamhet, enligt 7 kap. 31 § JB, numer är otillåten. Efter Högsta domstolens dom står dock klart att den typ av kommersiellt betingade rättsförhållanden som bygger på kringgåenden av hyreslagstiftningen på detta sätt inte är tillåtna. Det är även tydliggjort att 7 kap. 31 § JB inte avser bulvanskap i den mening som bulvan beskrivs och regleras i andra avseenden. Den intressegemenskap som avses i 7 kap. 31 § JB är att rättsförhållandet

¹⁵ Se vidare Hager, *Bulvanförhållanden i kommersiell kontext – Richard Hager analyserar en ny HD-dom*, publicerad online 2023-01-19, Norstedt juridik.

¹⁶ Se även Krzymowska och Krzymowska, *Lägenheten på Sibyllegatan: när en andrahands-hyresgäst i själva verket har ett förstahandskontrakt*, JT 2023-23, s. 115–129. Det bör dock noteras att marknads eventuella andra uppfattningar om tillåtligheten i denna typ av rättsförhållanden och affärsverksamheter inte utgör anledning att se på rättsläget före och efter domen anorlunda.

utnyttjas för att undvika direkt avtalsförhållande mellan fastighetsägare och den som bor i lägenheten och att därigenom undvika eller försvaga den egentliga nyttjarens besittningsskydd. Och den typ av affärsverksamhet som baseras på att uppnå just detta är alltså inte förenlig med det skydd som hyreslagstiftningen avser att upprätthålla för bostadshyresgäster.

Hur ska avgörandet förstås i förhållande till andra partsförhållanden, till exempel om förstahandshyresgästen är en privatperson

Utöver avgörandets direkta prejudikatverkan, som framför allt klargör rättsläget avseende den form av användning av mellanhänder som prövades i fallet, kan prejudikatet även medföra konsekvenser i andra partsförhållanden som t.ex. genomförs av privatpersoner. Bedömningen av rättsförhållanden som involverar privatpersoner som förstahandshyresgäster, och som kan antas ha haft till syfte att kringgå hyreslagstiftningen och begränsa hyresgästens besittningsskydd har varit föremål för prövning i Högsta domstolen två gånger.¹⁷ Som ett led i analysen av vilka eventuella andra konsekvenser avgörandet ”Lägenheten på Sibyllegatan” kan tänkas medföra utreds i det följande om och i så fall i vilken utsträckning avgörandet kan påverka bedömningen av 7 kap. 31 § JB:s tillämplighet i förhållande till denna tidigare praxis.

I NJA 1992 s. 598 prövade Högsta domstolen om en andrahandshyresgäst som hyrt lägenheten av fastighetsägarens dotter och svärson hade rätt att göra sitt avtal gällande direkt mot fastighetsägaren. Frågan uppkom efter att såväl dottern som fastighetsägaren försökt få andrahandshyresgästen att flytta vid flera tillfällen. När dessa försök inte lyckats hade fastighetsägaren, dottern och svärsonen kommit överens om att hyresavtalet dem emellan skulle upphöra och att andrahandshyresgästen på den grunden skulle avhysas. Högsta domstolen fann att avtalet om förstahandsavtalets upphörande ingåtts för att kringgå reglerna om besittningsskydd. Intressegemenskap och kringgående enligt 7 kap. 31 § JB ansågs föreligga och andrahandshyresgästen fick därmed samma rätt i förhållande till fastig-

¹⁷ NJA 1992 s. 598 och NJA 2003 s. 540.

hetsägaren som andrahandshyresgästen skulle haft om fastighetsägaren upplåtit nyttjanderätten direkt.

Avgörande förutsättningar i detta fall var släktförhållandet mellan fastighetsägaren och förstahandshyresgästen, det faktum att syftet med rättsförhållandet var att andrahandshyresgästen inte skulle ha besittningsskydd så att lägenheten kunde upplåtas till någon inom familjen vid senare tillfälle om behov uppstod, samt parternas överenskommelse om att förstahandsavtalet skulle upphöra så att andrahandshyresgästen inte längre skulle kunna åberopa någon rätt att bo kvar i lägenheten på egen grund.¹⁸

I NJA 2003 s. 540 var omständigheterna liknande men partsförhållandet något annorlunda. Fastighetsägaren i detta fall var ett bolag som hyrt ut en lägenhet till en styrelseledamot och majoritetsägare i moderbolaget. Detta partsförhållande ansågs utgöra en sådan intressegemenskap som 7 kap. 31 § JB avser. Avseende kringgåendeavsikten ansåg däremot inte Högsta domstolen att rättsförhållandet och övriga omständigheter, med beaktande av intressegemenskapen, kunde anses utgöra ett kringgående.

Förutsättningarna i fallet var följande. Efter upplåtelsen av lägenheten hade styrelseledamoten i sin tur omedelbart hyrt ut lägenheten i andra hand. Det var ostridigt i målet att förstahandshyresgästen aldrig haft för avsikt att själv bosätta sig i lägenheten och att fastighetsägaren var införstådd med detta. Rättsförhållandet mellan fastighetsägaren och förstahandshyresgästen syftade således till att hålla lägenheten fri så att den i framtiden kunde göras tillgänglig för förstahandshyresgästens barn och tillgodose deras eventuella framtida bostadsbehov. Sedan fastigheten sålts sades förstahandshyresgästen upp av den nya fastighetsägaren, som inte godtog att lägenheter i fastigheten hölls fria för förstahandshyresgästers närståendes räkning på detta sätt. Förstahandshyresgästen önskade inte att avtalet skulle upphöra och medverkade inte på något sätt i detta avseende till att avtalet med andrahandshyresgästen skulle upphöra. Däremot var förstahandshyresgästen tvungen att säga upp andrahandshyresgästen eftersom hans eget hyresavtal upphörde. I detta fall kunde det enligt Högsta domstolen inte anses visat att det förelåg kringgåendeavsikt och andrahandshyresgästen fick således flytta.

¹⁸ Se vidare Larsson och Synnergren, *Jordabalken 7 kap En kommentar. De allmänna bestämmelserna om nyttjanderätt och servitut m.m.*, (JUNO Version: 1, 2017-06-26) 7 kap. 31 § JB.

Vilken eller vilka förutsättningar som kan antas ha varit avgörande för att utfallen blev olika i dessa två fall är inte helt entydigt. Formuleringen i NJA 2003 s. 540 tyder på att en avgörande fråga varit att förstahandshyresgästen inte ville att hyresavtalet skulle upphöra, till skillnad från NJA 1992 s. 598, där både förstahandshyresgästen och fastighetsägaren medverkade i uppsägningen. Därtill påtalades att andrahandshyresgästen inte betalat högre hyra än vad förstahandshyresgästen skulle betala, och den hyran var inte högre än vad som ansågs skäligt och brukligt.

Av Högsta domstolens uttalande i ”Lägenheten på Sibyllegatan” i anledning av avgörandet NJA 2003 s. 540 förefaller dock Högsta domstolen huvudsakligen använda detta avgörande som stöd för att hyran för andrahandsupplåtelsen kan vara avgörande för frågan om syftet varit att kringgå besittningsskyddet. I det enda sammanhang i domen som tidigare praxis berörs tar Högsta domstolen upp detta fall som stöd för att hyran i andrahandshyresavtalet kan inverka på bedömningen av om syftet varit att kringgå reglerna om besittningsskydd.¹⁹

Vid jämförelse mellan NJA 2003 s. 540 och NJA 1992 s. 598 framstår dock parternas agerande, med respektive utan samförstånd när förstahandsavtalet upphörde, som den huvudsakliga skillnaden mellan fallen. Hyresnivån för andrahandshyresgästen framstår, åtminstone inte i utifrån skillnaden mellan dessa två fall, ha varit av någon särskild betydelse för Högsta domstolens avgöranden. I NJA 2003 s. 540 var förvisso hyran i andrahandshyresavtalet inte högre än den hyra som förstahandshyresgästen själv betalade, vilket den var i ”Lägenheten på Sibyllegatan”. Däremot var ju hyran för andrahandshyresgästen inte högre än vad som är skäligt i NJA 1992 s. 598 heller och just hyresnivån verkar därmed åtminstone inte ha varit den avgörande frågan i NJA 2003 s. 540. Även om hyresnivån förstås kan antas ha utgjort ett led i helhetsbedömningen.

Sammantaget får tidigare praxis förstås som att själva syftet med att använda sig av rättsförhållandet för att undgå att andrahandshyresgästen får besittningsskydd inte självständigt skulle betraktas som ett kringgående. Däremot kunde den sammantagna bedömningen av intressegemenskapen och omständigheterna i övrigt, som t.ex. syftet med rättsförhållandet, leda till kringgående om fastighetsägarens och förstahandshyresgästens också i praktiken utnyttjar

¹⁹ NJA 2022 s. 1115 p. 32.

upplägget under avtalsförhållandet till konkret nackdel för andrahandshyresgästen.

Mot bakgrund av dessa slutsatser borde det t.ex. inte, i förhållande till Högsta domstolens tidigare praxis, varit möjligt för en andrahandshyresgäst att åberopa direkt rätt mot fastighetsägaren enligt 7 kap. 31 § JB om inte fastighetsägaren och förstahandshyresgästen, utöver ett grundläggande syfte att se till att andrahandshyresgästen inte har ett avtalsförhållande direkt med fastighetsägaren, också under avtalstiden agerat gemensamt i syfte att begränsa andrahandshyresgästens besittningsskydd.

Även om Högsta domstolen inte själv anför detta, förefaller det som att avgörandet i ”Lägenheten på Sibyllegatan” skulle kunna anses utgöra en förstärkning av skyddet för andrahandshyresgästen i förhållande till tidigare praxis. Med beaktande av de rekvisit som Högsta domstolen ställer upp för intressegemenskap och kringgående i ”Lägenheten på Sibyllegatan” framstår det i vart fall som möjligt att andrahandshyresgästen i NJA 2003 s. 540, om frågan hade tagits upp för prövning med dagens rättsläge, skulle kunnat få rätt och därmed fått åberopa sitt avtal direkt i förhållande till fastighetsägaren.

Genom Högsta domstolens dom i ”Lägenheten på Sibyllegatan” klargörs att kringgåendeavsikt kan anses föreligga antingen redan initialt, som ett ursprungligt syfte med rättsförhållandet, eller uppkomma senare genom fastighetsägarens och förstahandshyresgästens agerande under avtalstiden. Det uppställs inga krav på att kringgåendeavsikten ska föreligga både initialt och sedan i praktiken också utnyttjas i samförstånd under avtalstiden. Mot bakgrund av hur Högsta domstolen formulerat kringgåendeavsikt förefaller det som att de utgångspunkter som formulerades av den skiljaktiga minoriteten i NJA 2003 s. 540 stämmer bättre överens med hur bestämmelsen ska förstås efter Högsta domstolens avgörande i ”Lägenheten på Sibyllegatan”.²⁰

I enlighet med vad som anförts ovan bör förutsättningar liknande de som prövades i både NJA 1992 s. 598 och i NJA 2003 s. 540 kunna anses uppfylla kriterierna för 7 kap. 31 § JB. Om det initiala syftet med upplåtelsen inte är att bereda bostad till förstahandshyresgästen, utan att antingen hålla lägenheten tillgänglig för någon som är närstående till förstahandshyresgästen vid ett senare tillfälle

²⁰ Se JustR Calissendorf skiljaktiga mening, med vilken JustR Beckman instämde, NJA 2003 s. 540.

eller att hålla lägenheten fri för fastighetsägaren för det fall fastighetsägaren behöver hålla lägenheten tillgänglig till exempel för någon fastighetsförvaltningsrelaterad anledning, bör detta kunna anses vara ett utnyttjande av rättsförhållandet för att tillse att andrahandshyresgästen inte ska få besittningsskydd till lägenheten, som både visar på intressegemenskap och kan anses utgöra ett utnyttjande av rättsförhållandet i syfte att kringgå lag.

Redan avsikten att teckna andrahandskontraktet i syfte att kringgå reglerna om besittningsskydd bör alltså kunna innebära att förutsättningar för att tillämpa 7 kap. 31 § JB föreligger, och den förutsättningen ska då anses gälla från det att kontraktet tecknas. Det parterna uppnår genom rättsförhållande är att andrahandshyresgästen inte får besittningsskydd till lägenheten utan enbart i förhållande till förstahandshyresgästen, som endast är av betydelse så länge förstahandshyresgästen har kvar lägenheten och sitt besittningsskydd. Denna situation är i sig en inskränkning av andrahandshyresgästens ställning i jämförelse med vad som varit fallet om lägenheten upplåtits direkt av fastighetsägaren. Det innebär även i praktiken att andrahandshyresgästen sätts i en mer osäker situation. Till exempel är andrahandshyresgästen under hela avtalsförhållandet beroende av att förstahandshyresgästen betalar hyra i tid och i övrigt agerar på ett sådant sätt att hyresavtalet inte förverkas eller att hyresgästen gör sig skyldig till någon annan besittningsskyddsbrötande grund.

Sammantaget finns åtminstone skäl för att anse att Högsta domstolens avgörande i ”Lägenheten på Sibyllegatan” ger stöd för att redan syftet att använda sig av andrahandsupplåtelse för att i framtiden kunna friställa en lägenhet ska kunna anses utgöra ett sådant kringgående som 7 kap. 31 § JB omfattar. Förutsatt att det föreligger en intressegemenskap, vilket Högsta domstolen menar kan antas vara fallet om hyresgästen inte har något eget behov av lägenheten, borde redan avsikten att senare kunna säga upp andrahandshyresgästen för att låta någon annan använda lägenheten, i sig vara tillräckligt för att 7 kap. 31 § JB ska kunna tillämpas. Förutsatt att denna avsikt kan visas.

Med denna utgångspunkt borde det inte för regelns tillämpning, förutsatt att kriterierna i 7 kap. 31 § JB är uppfyllda, inte vara av avgörande betydelse om andrahandshyresgästen vid tidpunkten lidit skada av utnyttjandet av rättsförhållandet (t.ex. blivit uppsagd eller betalat för hög hyra) eller om andrahandshyresgästen själv har besittningsskydd gentemot förstahandshyresgästen (vilket normalt

inträffar efter två år). Det kan därmed inte antas att den fråga som var avgörande i NJA 2003 s. 540, nämligen att intressegemenskapen förefaller ha upphört i samband med att fastigheten överläts till en ny fastighetsägare, och att parternas agerande under avtalstiden därmed inte längre skedde i samförstånd och med syfte att kringgå besittningsskyddet för andrahandshyresgästen, enligt gällande rättsläge bör tillmätas avgörande betydelse för andrahandshyresgästens möjlighet att återopa självständig rätt gentemot fastighetsägaren.

Eftersom det faktiska besittningsskyddet, rätten till förlängning, är det huvudsakliga syftet och att rätten till att få hyra till skäliga hyresvillkor varigenom skälig hyra är en av de centrala bestämmelserna endast är en förutsättning för att ett egentligt besittningsskydd ska kunna uppnås, bör inte heller hyresnivån i avtalsförhållandet mellan förstahandshyresgästen och andrahandshyresgästen vara avgörande för tillämpningen. Däremot kan Högsta domstolens avgörande i ”Lägenheten i Sibyllegatan”, förarbetsuttalanden samt möjligen även i viss utsträckning NJA 2003 s. 540, anses tala för att redan begäran om oskälig hyra av en andrahandshyresgäst, som på grund av sin genom rättsförhållandet svagare rätt till bostaden ansett sig nödgad att godta kravet, skulle kunna utgöra ett sådant kringgående som omfattas av 7 kap. 31 § JB.²¹ Det vill säga att rättsförhållandet redan genom uttagandet av en oskälig hyra under vissa förutsättningar kan anses utnyttjas för att kringgå någon bestämmelse i lag som är till förmån för nyttjanderättshavare. Att det därmed inte nödvändigtvis också krävs att andrahandshyresgästens besittningsskydd de facto avskurits genom att andrahandshyresgästen blivit uppsagd och måste avflytta från lägenheten. Givetvis kan dock oskälig hyresnivå inte i sig anses utgöra ett kringgående enligt 7 kap. 31 § JB utan endast under förutsättning att det föreligger intressegemenskap och att omständigheterna i övrigt sammantaget också kan anses medföra att andrahandshyresgästen ska ha samma rätt till fastighetsägaren som om fastighetsägaren upplåtit nyttjanderätten. Av relevans i detta avseende är att andrahandshyresgästen har rätt att få hyran prövad under avtalstiden. Om till exempel rättsförhållandet i samband med att en andrahandshyresgäst begär att få hyran prövad används som ett sätt att mer eller mindre tvinga andrahandshyresgästen att gå med på att betala en högre hyra, genom att påtala att förstahandshyresgästen kan säga upp sitt avtal och därmed se till att andrahands-

²¹ Se prop. 1984/85:111 s. 28 f.

hyresgästen måste flytta, kan hyresnivån vara en sådan förutsättning som talar för kringgående.²²

Sammantaget förefaller det som att andrahandshyresgästens skydd enligt 7 kap. 31 § JB genom NJA 2022 s. 1115 kan ha förstärkts i förhållande till tidigare praxis. Det bör vara möjligt för en andrahandshyresgäst att åberopa direkt rätt i förhållande till fastighetsägaren enligt 7 kap. 31 § JB även om andrahandshyresgästen vid tidpunkten för en sådan talan inte är uppsagd eller om hyran för upplåtelsen är att betrakta som skälig, under förutsättning att det kan antas att rättsförhållandet utnyttjas för att kringgå bestämmelser i lag som är uppställda till hyresgästens förmån. Det bör även vara möjligt även om intressegemenskapen endast föreligger initialt men sedan upphör. Särskilt centralt vid denna bedömning är reglerna om direkt besittningsskydd, innefattande bestämmelser om skälig hyra.

Några säkra slutsatser kan dock inte dras utifrån de avgöranden om kriterierna för 7 kap. 31 § JB:s tillämpning som behandlas ovan. I ”Lägenheten på Sibyllegatan” förelåg anledning att anta att rättsförhållandet utnyttjats för kringgående enligt samtliga exempel och rekvisit. Det kan tänkas förekomma flera olika fall där frågan om kringgående är mer svårbedömd. Tillämpning av 7 kap. 31 § JB ska göras efter en sammantagen helhetsbedömning och det är inte utifrån de avgöranden som tidigare avgjorts och det senaste, ”Lägenheten på Sibyllegatan”, klart om till exempel enbart syfte att kunna friställa en lägenhet i framtiden ska vara tillräckligt för att kringgående syfte ska kunna antas föreligga. En fråga som möjligen kan vara av relevans är under hur lång tid andrahandsupplåtelsen är tänkt att vara innan den ska friställas.²³

²² Se prop. 1984/85:111 s. 29.

²³ Tiden förefaller ha varit av betydelse i Bostadsdomstolens tidigare praxis, se t.ex. RBD 6:90 där sådan uthyrning inte ansågs utgöra kringgående. I fallet hade andrahandsuthyrning pågått under drygt fyra år, syftet var att hålla en lägenhet fri för fastighetsägarens barns eventuella framtida behov av lägenheten. Den förhållandevis korta tidsrymden förefaller ha givits betydelse. Huruvida rättsläget numer kan anses ha ändrats på så sätt att önskemål att hålla lägenheter tillgängliga för barn och andra närstående, genom kontinuerlig uthyrning av lägenheten som ”tillfällig bostad” inte längre bör anses utgöra godtagbara i den meningen att de inte ska anses utgöra användning av rättsförhållandet för att kringgå regler i hyreslagen som är till hyresgästers förmån, ens för kortare tidsrymder, är inte klart.

Kan avgörandet påverka blockhyresavtal

Sammanfattning

Avgörandet ”Lägenheten på Sibyllegatan” kan inte antas ha en mer generell inverkan på möjligheten att ingå och använda sig av blockhyresavtal eftersom detta är en laglig form av andrahandsupplåtelse och då vare sig intressegemenskap eller kringgående enligt 7 kap. 31 § JB kan anses föreligga om blockhyresformen används i enlighet med regleringen av den i 12 kap. JB och praxis. Att blockhyresavtal inte i sig ska anses medföra att det föreligger en intressegemenskap enligt 7 kap. 31 § JB bör dock inte utesluta att intressegemenskap och kringgående kan föreligga i praktiken i det enskilda fallet. Till exempel bör möjligheten att använda blockhyresformen för att hyra ut till en obestämd krets, på liknande sätt som i ”Lägenheten på Sibyllegatan”, kunna falla inom bestämmelsens tillämpning. Sådan användning av blockhyresformen bör dock inte heller längre med beaktande av Svea hovrätts praxis avseende avslag på ansökningar om förbehåll för denna sorts uthyrningsändamål vara möjlig.

Högsta domstolens avgörande i ”Lägenheten på Sibyllegatan” avser inte ett blockhyresavtal, vilket enligt 12 kap. 1 § sjätte stycket JB definieras som hyresavtal som omfattar minst tre bostadslägenheter som hyresgästen ska hyra ut i andra hand eller upplåta med kooperativ hyresrätt. I ”Lägenheten på Sibyllegatan” behandlades en avtalskonstruktion som enbart omfattar en lägenhet. Även om avgörandet således inte behandlar ett blockhyresavtal bör det likväl kunna påverka även denna form av avtalskonstruktion under vissa förutsättningar. Skälet till detta är att den grundläggande avtalskonstruktion som 7 kap. 31 § JB kan vara tillämplig på, fastighetsägare har ingått ett hyresavtal med en förstahandshyresgäst som i sin tur upplåtit lägenheten till någon annan i andra hand, utgör den avtalsrättsliga grunden för blockhyresavtal.

Inledningsvis ska dock konstateras att ”Lägenheten i Sibyllegatan” inte kan antas ha en mer generell inverkan på möjligheten att ingå och använda sig av blockhyresavtal eftersom detta är en laglig form av andrahandsupplåtelse. Bestämmelsen i 7 kap. 31 § JB är tillämplig under förhållanden då det finns en intressegemenskap och avsikten med rättsförhållandet är att kringgå bestämmelser i hyres-

lagen som är uppställda till hyresgästens förmån, särskilt i förhållande till besittningsskydd och skälig hyra. Därmed kan inte ett korrekt och lagenligt ingånget avtal om blockhyra redan genom sin konstruktion medföra att det kan antas att rättsförhållandet tillkommit i syfte att utnyttja andrahandshyresgästens svagare ställning.

Några förutsättningar gör dock bedömningen av om avgörandet NJA 2022 s. 1115 även bör anses medföra konsekvenser för blockhyresavtal lite komplex. En sådan förutsättning är att den form av rättsförhållande som skapas genom blockhyresavtal regleras annorlunda än vad det rättsförhållande som behandlades i ”Lägenheten på Sibyllegatan” gör. Enligt 12 kap. 1 § sjätte stycket JB får parterna (fastighetsägaren och blockhyresgästen) avtala om förbehåll som strider mot vad som sägs i tolfte kapitlet om bostadslägenheter. Parterna får dock inte helt fritt bestämma innehållet i avtalet utan eventuella förbehåll som strider mot bestämmelser om bostadshyra måste generellt vara i enlighet med de regler som gäller för lokaler. Därtill finns ytterligare begränsningar. Förbehåll får inte inskränka blockhyresgästens rätt till förlängning av avtalet eller grunderna för fastställande av hyresvillkoren i samband med sådan förlängning. Förbehåll måste även godkännas av hyresnämnden för att vara giltiga.²⁴

Detta innebär till exempel att det är möjligt för parterna att avtala mer fritt om hyran och säkerställa att hyresvillkoren kommer att gälla under den avtalstid som parterna kommer överens om genom att avtala bort hyresgästens rätt att begära att få hyran prövad under hyrestiden.²⁵ Vid en eventuell förlängning och begäran om villkorsändring i samband med detta bör det dock inte vara möjligt för hyresvärden att mot blockhyresgästens vilja uppställa krav på en högre hyra än vad som gäller för regler om bostadslägenheter. Ett sådant krav, om det skulle godkännas, skulle innebära en inskränkning av blockhyresgästens besittningsskydd och är inte förenligt med lagtextens uttryckliga ordalydelse.

Regleringen av blockhyresavtal medger alltså till viss del att regler som är uppställda till bostadshyresgästens förmån får avtalas bort, under förutsättning att hyresnämnden ger tillstånd till förbehållet. Denna förutsättning behöver tas med i bedömningen av blockhyresreglerna i förhållande till 7 kap. 31 § JB:s ordalydelse och Högsta

²⁴ Godkännande behövs dock inte om staten, kommun, landsting eller kommunalförbund är hyresvärd, 12 kap. 1 § sjätte stycket JB. Besluten kan överklagas enligt 12 kap. 70 § JB.

²⁵ Holmqvist m.fl., *Hyreslagen En kommentar* (JUNO Version: 13A, 2023-03-06) 12 kap. 1 § sjätte stycket – Blockkuthyrning.

domstolens avgörande NJA 2022 s. 1115. Som utgångspunkt bör inte denna frihet att bestämma att vissa rättigheter som en bostadshyresgäst har enligt bestämmelserna om bostadshyra, som alltså är en lagreglerad dispositionsfrihet, om den utnyttjas, i sig betraktas som ett kringgående någon bestämmelse i lag som är till förmån för en nyttjanderättshavare. Dispositionsfriheten följer ju av lag. Därtill kan konstateras att de eventuella inskränkningarna i hyresgästens rätt som kan förekomma i blockhyresavtal, mellan fastighetsägaren och blockhyresgästen, inte får vara formulerade på sådant sätt att de inskränker blockhyresgästens besittningsskydd. Blockhyresavtalen är medvetet och uttryckligen reglerade i syfte att stärka andrahandshyresgästers ställning i dessa rättsförhållanden.²⁶

Därtill medför blockhyresreglerna att i avtalsförhållandet mellan blockhyresgästen och andrahandshyresgäster, som under avtalstiden kommer vara de som använder bostadslägenheterna, gäller samtliga regler som gäller för bostadshyresgäster enligt 12 kap. JB.²⁷ Det innebär att andrahandshyresgästen från det datum då hyresavtalet gäller har besittningsskydd till lägenheten i förhållande till blockhyresgästen (se 12 kap. 45 § andra stycket JB) samt att blockhyresgästen inte har rätt att ta ut högre hyra av andrahandshyresgästen än vad som är att anse som skäligt för lägenheten enligt reglerna i 12 kap. JB avseende bostadslägenheter. I praktiken innebär denna reglering av blockhyresavtal att det till exempel är möjligt att blockhyresgästen betalar en högre hyra enligt blockhyresavtalet än vad blockhyresgästen har rätt att ta ut av andrahandshyresgästen. Denna möjlighet, även om den utnyttjas, bör inte heller ensamt anses utgöra ett skäl till att betrakta rättsförhållandet (blockhyresavtalet och upplåtelseerna till andrahandshyresgäster) som utnyttjande av andrahandshyresgästens svagare ställning för att kringgå bestämmelser uppställda till hyresgästens förmån. Avtalsfriheten i detta led ska inte drabba andrahandshyresgästen.

För att en blockhyresgäst ska vara intresserad av att ingå ett sådant avtal, som innebär att denne måste betala mer i hyra än vad den kan ta ut i nästa led av andrahandshyresgästen, är det därtill en förutsättning att det föreligger någon sorts intressegemenskap mellan blockhyresgästen och andrahandshyresgästen. Det grundläggande

²⁶ Se prop. 1983/84:137 s. 111 f., samt prop. 2001/02:41 s. 36.

²⁷ Se Ljungkvist, *Blockuthyrning – En möjlighet för hyresrätten*, Stockholms Fastighetsägareförening, 2011, s. 15 ff.

syftet med att genom lagändringen som infördes år 1985 i 12 kap. § 1 JB möjliggöra denna form av särskilda mellanhandsupplägg för vissa bostadslägenheter var att beakta och underlätta för vissa verksamheter som kan ha ett intresse av att säkerställa boende åt en avgränsad krets av personer med vilka verksamheten har en intressegemenskap. Enligt uttalanden i förarbetena var syftet att skapa bättre förutsättningar för verksamheter som genom har så kallat ett indirekt behov av bostad. Med indirekt behov av bostad avses som exempel i förarbetena behov av att kunna tillhandahålla bostäder till en avgränsad krets personer som på ett eller annat sätt ingår i eller berörs av verksamheten, till exempel äldre, psykiskt sjuka, missbrukare och anställda i ett företag eller av en myndighet.²⁸

Den intressegemenskap som här föreligger är dock inte densamma som den som regleras i 7 kap. 31 § JB, eftersom den avser intressegemenskap mellan förstahandshyresgästen och fastighetsägaren. Däremot skapar blockhyresreglerna, som redogjorts för, en möjlighet för blockhyresgäster och fastighetsägare att undgå att reglerna om bostadshyra görs tillämpliga i alla delar mellan dem. Möjligheten att avtala om förbehåll som strider mot reglerna om bostadshyra, men är förenliga med reglerna om lokalhyra, möjliggör ju som nämnt att en högre hyra kan avtalas om i första ledet. Vilket medför en möjlighet för fastighetsägaren att få mer betalt för upplåtelsen av nyttjanderätten än vad som skulle vara fallet om lägenheterna inte uppläts genom blockhyresformen och upplägget med en blockhyresgäst som i sin tur hyr ut i andra hand. I det avseendet kan man på ett sätt mena att det uppkommer en sorts intressegemenskap även mellan fastighetsägaren och blockhyresgästen. Men denna intressegemenskap kan inte i sig anses motsvara den intressegemenskap som definieras enligt avgörandet i ”Lägenheten på Sibyllegatan”. Även om intressegemenskap enligt avgörandet ska ges en vid innebörd.

Att blockhyresavtal inte i sig ska anses medföra att det föreligger en intressegemenskap enligt 7 kap. 31 § JB bör dock inte utesluta att intressegemenskap i praktiken i det enskilda fallet kan föreligga. Intressegemenskap enligt 7 kap. 31 § JB kan antas om det föreligger släktskap, koncerngemenskap, anställningsförhållanden eller liknande förhållande mellan fastighetsägare och förstahandshyresgäst, eller om förstahandshyresgästen inte har något eget behov av lägen-

²⁸ Prop. 1983/84:137 s. 111 f.

heten. Och det första rekvisitet (släktskap etc.) kan givetvis vara uppfyllt även för blockhyresavtal. Det beror helt enkelt på hur partsförhållandet ser ut. Det andra ledet bör dock med beaktande av företags besittningsskydd till så kallade företagsbostäder och hovrättens senare praxis avseende godkännanden av förbehåll normalt inte anses uppfyllt. I tre avgöranden från år 2022 har Svea hovrätt avslagit ansökningar om förbehåll som gjorts av blockhyresgäster som inte har kunnat visa något annat eget behov av lägenheterna utöver intresset av att hyra ut dem som ett led i sin affärsverksamhet.²⁹ Av avgörandena följer att förbehåll vid blockkuthyrning endast är godtagbara om uthyrningen ska ske till en klart avgränsad krets av personer inom den egna verksamheten. Det vill säga till blockhyresgäster som har ett indirekt behov av bostad.

Dessa avgöranden medför bland annat att den form av rättsförhållande som behandlades i "Lägenheten på Sibyllegatan" bör skilja sig från de rättsförhållanden som blockhyresreglerna är avsedda för. I Högsta domstolens domskäl nämns, som del i motiveringen till varför fastighetsägaren och förstahandshyresgästen i det fallet skulle anses ha intressegemenskap i förhållande till andrahandshyresgästen, att förstahandshyresgästen inte hade för avsikt att hyra ut lägenheten i andra hand till någon med anknytning till verksamheten.³⁰ Förstahandshyresgästen hade därmed inget eget behov av lägenheten och det kunde anses medföra att det fanns en intressegemenskap enbart mellan fastighetsägaren och förstahandshyresgästen och i förhållande till en andrahandshyresgäst.

Motsatsvis bör den omständigheten att förstahandshyresgästens syfte att hyra lägenheten för att bereda en person med anknytning till den egna verksamheten kunna tala emot att intressegemenskap enligt 7 kap. 31 § JB föreligger. Vid uthyrningar av detta slag anses företagen såsom bostadshyresgäster dels ha ett eget behov av bostaden, dels kunna ha besittningsskydd till lägenheten. Att företag som hyr bostadslägenheter för att bereda bostad åt anställda och också kommer hyra ut lägenheten till sina anställda kan då vara antingen en uttrycklig eller outtalad men införstådd förutsättning mellan parterna.³¹

²⁹ ÖH 9178-21; 2022-03-28, ÖH 14080-21; 2022-03-28; ÖH 10481-21; 2022-03-28. Se även ÖH 15027-21; 2022-06-16 och H 3124-22; 2022-09-16.

³⁰ NJA 2022 s. 1115 p. 36.

³¹ Se vidare Holmqvist m.fl., *Hyreslagen En kommentar* (JUNO Version: 13A, 2023-03-06) 12 kap. 46 § andra punkten, 7. Juridiska personers besittningsskydd.

I förhållande till regleringen av den sorts kringgåenden som anges i 7 kap. 31 § JB kan konstateras att den rättsliga regleringen av blockhyresavtal visserligen medger att parterna kan komma överens om vissa villkor som strider mot vissa bestämmelser som avser bostadshyresgästers besittningsskydd eller som i övrigt är uppställda som tvingande regler till hyresgästens förmån. Reglerna om blockhyra är däremot inte till sitt syfte och grundläggande konstruktion avsedda att möjliggöra att rättsförhållandet utnyttjas för att inskränka andrahandshyresgästens rättigheter. Även om andrahandshyresgästens ställning i praktiken är beroende av att rättsförhållandet mellan fastighetsägaren och blockhyresgästen består.³²

För det fall intressegemenskap föreligger enligt 7 kap. 31 § JB kan det dock naturligen även vara så att kringgåendeavsikt under vissa förutsättningar kan föreligga. Avtal om blockhyra kan ingås avseende tre eller flera lägenheter i syfte att dessa i sin tur ska hyras ut i andra hand. Om uthyrningen sker på samma sätt och med samma förutsättningar som var föremål för prövning i ”Lägenheten på Sibyllegatan” bör även andrahandshyresgäster i denna typ av rättsförhållanden kunna åberopa samma rätt enligt hyresavtalet direkt i förhållande till fastighetsägaren.

Vilka frågor återstår obesvarade

Tillämpning av 7 kap. 31 § JB på mindre klara fall

Vilka ytterligare omständigheter, utöver de som behandlas i avgörandet kan medföra att intressegemenskap och kringgående kan antas föreligga är inte klarlagt. De kriterier och exempel som Högsta domstolen anger för att 7 kap. 31 § JB ska kunna vara tillämplig bör inte anses vara uttömmande utan även andra omständigheter kan tillmätas betydelse. Vilka dessa omständigheter kan tänkas vara får klargöras och definieras över tid genom domstolarnas praxis.

Utöver frågan om vilka andra omständigheter som kan beaktas kan även oklarhet föreligga avseende bedömningen av om kriterierna i 7 kap. 31 § JB är uppfyllda i mindre klara fall. I ”Lägenheten på Sibyllegatan” förelåg anledning att anta att rättsförhållandet utnyttjats för kringgående enligt samtliga exempel och rekvisit. Det kan

³² Se Ljungkvist, *Blockuthyrning – En möjlighet för hyresrätten*, Stockholms Fastighetsägareförening, 2001, s. 15 ff.

tänkas förekomma flera olika fall där frågan om kringgående är mer svårbedömd. Tillämpning av 7 kap. 31 § JB ska göras efter en sammantagen helhetsbedömning och det är inte utifrån praxis klart om t.ex. enbart syfte att kunna friställa en lägenhet i framtiden ska vara tillräckligt för att kringgående syfte ska kunna antas föreligga.³³

Partsförhållanden efter tillämpning av 7 kap. 31 § JB

Lagrummet reglerar inte fullständigt vad som gäller mellan de inblandade parterna.³⁴ Frågor som än så länge inte är klarlagda är bland annat hur partsförhållandet mellan de tre olika parterna ska förstås efter det att 7 kap. 31 § JB ansetts tillämplig och andrahandshyresgästen således anses ha rätt att göra sitt avtal gällande direkt mot fastighetsägaren. Vad detta innebär är inte helt klart. Andrahandshyresgästen får förstås anses ha ett hyresavtal direkt med fastighetsägaren, det är det lagregeln säger. Detta faktum förefaller dock inte utesluta att andrahandshyresgästen samtidigt har ett hyresavtal med förstahandshyresgästen. Inte heller förefaller det påverka det faktum att förstahandshyresgästen har ett hyresavtal med fastighetsägaren. Utifrån ett processrättsligt perspektiv kan inte domstolen genom att besluta att förstahandshyresgästen har ett hyresavtal med fastighetsägaren samtidigt få de andra befintliga hyresförhållandena att upphöra. Efter ett beslut varigenom domstolen ger andrahandshyresgästen direkt rätt mot fastighetsägaren förefaller det alltså som att det finns tre hyresavtal, samtliga samtidigt gällande och avseende ett och samma hyresobjekt.

Tidigare praxis som har behandlat frågan leder inte till några klara svar. I RH 2012:37 behandlades frågan om vem av parterna, fastighetsägaren eller förstahandshyresgästen som hade behörighet att säga upp andrahandshyresgästen efter det att 7 kap. 31 § JB ansetts tillämplig på rättsförhållandet. I detta fall menade hovrätten att både förstahandshyresgästen och fastighetsägaren var behörig att säga upp andrahandshyresgästen. Hur denna dom ska betraktas utifrån ett avtalsrättsligt perspektiv är inte helt klar. Så som hovrätten tillämpar regeln förefaller det som att andrahandshyresgästen har två hyres-

³³ Skäl för att så bör vara fallet kan dock anföras. Se ovan under rubrik 1. Vilka Rättsliga och andra möjliga konsekvenser innebär avgrändet.

³⁴ Se prop. 1984/85:111 s. 28.

vårdar som var för sig äger agera som hyresvärd gentemot andrahandshyresgästen.

Frågan behöver utredas närmare. Den involverar såväl avtalsrättsliga som sakrättsliga oklarheter och det finns ingen klar vägledning att få i vare sig lagtext eller förarbeten. Denna situation kan skapa en del oklarheter i praktiskt hänseende. Till exempel avseende frågorna om till vilken part andrahandshyresgästen med befriande verkan kan betala hyra? Hur ska eventuella frågor om omförhandling av villkor behandlas. Kan fastighetsägaren säga upp förstahandshyresgästen baserat på att förstahandshyresgästen inte samtidigt som andrahandshyresgästen kan ha besittningsskydd till samma hyresobjekt?

Stockholm den 31 maj 2023

Elisabeth Ahlinder

Enkätfrågor om andrahandsuthyrning till bostadsföretag och bostadsrättsföreningar

- 1 Representerar du:
 - 1.1 Ett privat fastighetsföretag
 - 1.2 Ett kommunalt bostadsbolag
 - 1.3 En bostadsrättsförening (*respondenter som svarar detta svarsalternativ får separata frågor angående hyresrätter respektive bostadsrätter*)
- 2 I vilket län har ni ert huvudsakliga fastighetsbestånd?
- 3 Hur många bostadslägenheter har ni i ert bostadsföretag/bostadsrättsförening? Ange antal: ____
- 4 Hur många bostadslägenheter är i dag uthyrda i andra hand, med tillstånd av hyresvärden/bostadsrättsföreningen? Ange antal: ____/ vet ej
- 5 Om ni har bostadslägenheter uthyrda i andra hand, hur många av uthyrningarna sker till juridiska personer (*till exempel ett privat företag, en förening eller en kommun*) med tillstånd av hyresvärden/bostadsrättsföreningen? Ange antal: ____/ vet ej
- 6 Om ni har bostadslägenheter uthyrda i andra hand till juridiska personer, hur många av uthyrningarna sker till privata företag,

med tillstånd av hyresvärden/bostadsrättsföreningen?

Ange antal: ___ / vet ej

- 7 Är några bostadslägenheter uthyrda genom blockhyresavtal?
Blockuthyrning innebär att en fastighetsägare hyr ut minst tre bostadslägenheter i ett eller flera bostadshus till en hyresgäst som i sin tur hyr ut lägenheterna i andra hand.

Ja, ange antal: ___ / nej / vet ej

- 8 Misstänker ni att det förekommer andrahandsuthyrning utan tillstånd i ert bostadsbolag, det vill säga olovligen?

ja / nej / vet ej

- 9 Om svar ja på fråga 6: Hur många bostadslägenheter misstänker ni är uthyrda i andra hand utan tillstånd i ert bostadsföretag? *Utredningen är medveten om att det är svårt att bevisa olovlig andrahandsuthyrning, det räcker med att ni misstänker att det förekommer. Någon process behöver inte ha inletts.*

Ange antal: ___ / vet ej + möjlighet till fritextsvar: ___

Kartläggning av mellanhandsföretag och förmedlingsplattformar

Parametrar som ingår i utredningens kartläggning av mellanhandsföretag och förmedlingsplattformar

Parameter	Förklaring
Företag	Namn på företag och organisationsnummer
Beskrivning	Företagets beskrivning av verksamhetsidén
Målgrupp	Alla, företag, privatpersoner eller särskilda grupper
Tjänster för hyresgäster och uthyrare	<i>Förmedlingsplattformar:</i> hantering av deposition, matchning mellan uthyrare och hyresgäst, avtalsmallar, kreditupplysning, personlig support mm. <i>Mellanhandsföretag:</i> möblerade lägenheter, gemensamhetsytor, städning, övrig service mm.
Tjänster för fastighetsägare	<i>Mellanhandsföretag:</i> hittar hyresgäst, hanterar bokning och administration, upprättar hyreskontrakt, erbjuder hyresgarantier, ansvarar för underhåll mm.
Typ av bostad som hyrs ut	Hyresrätt, bostadsrätt, villa
Kostnad	Engångsavgift, månatligt tillägg på hyran, offert
Startår	Företagets registrerade startår
Omsättning	Företagets omsättning i tusentals kronor 2016, 2021, ev. 2022
Storlek	Antal annonser v.43–44 år 2022
Geografisk marknad	Orter där företaget främst verkar
Övriga upplysningar	Koncerttillhörighet, näringsgrensindelning, registrerad i momsregistret, antal anställda

Statens offentliga utredningar 2023

Kronologisk förteckning

1. Skärpta straff för flerfaldig brottslighet. Ju.
2. En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfordelning mellan myndigheter. Fi.
3. Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. Ju.
4. Posttjänst för hela slanten. Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. Fi.
5. Från delar till helhet. Tvångsvården som en del av en sammanhållen och personcentrerad vårdkedja. S.
6. En lag om tilläggs-skatt för företag i stora koncerner. Fi.
7. På egna ben. Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. A.
8. Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. A.
9. Ett statligt huvudmannskap för personlig assistans. Ökad likvärdighet, långsiktighet och kvalitet. S.
10. Tandvårdens stöd till våldsutsatta patienter. S.
11. Tillfälligt miljötillstånd för samhällsviktig verksamhet – för ökad försörjningsberedskap. KN.
12. Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. Ju.
13. Patientöversikter inom EES och Sverige. S.
14. Organisera för hållbar utveckling. KN.
15. Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag för en stärkt bioekonomi. LI.
16. Staten och betalningarna. Del 1 och 2. Fi.
17. En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. Ju.
18. Värdet av vinden. Kompensation, incitament och planering för en hållbar fortsatt utbyggnad av vindkraften. Del 1 och 2. KN.
19. Statlig forskningsfinansiering. Underlagsrapporter. U.
20. Förbud mot bottenfrålning i marina skyddade områden. LI.
21. Informationsförsörjning på skolområdet. Skolverkets ansvar. U.
22. Datalagring och åtkomst till elektronisk information. Ju.
23. Ett modernare socialförsäkringsskydd för gravida. S.
24. Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. A.
25. Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. Ju.
26. Översyn av entreprenörsansvaret. A.
27. Kamerabevakning för ett bättre djurskydd. LI.
28. Samhället mot skolattacker. U.
29. Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett samhälle som främjar fysisk aktivitet? S.
30. Ett trygghetssystem för alla. Nytt regelverk för sjukpenninggrundande inkomst. S.
31. Framtidens yrkeshögskola – stabil, effektiv och hållbar. U.
32. Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. Ju.
33. Ett förbättrat resegarantisystem. Fi.
34. Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. Ju.
35. Nya regler om hållbarhetsredovisning. Ju.
36. Genomförande av minimilöne-direktivet. A.

37. Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseför-sök. Ju.
38. Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. Fi.
39. En inre marknad för digitala tjänster – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Fi.
40. Förbättrade möjligheter för barn att utkräva sina rättigheter enligt barnkonventionen. S.
41. Förutsättningarna för en ny kollektiv-avtalad arbetslöshetsförsäkring. A.
42. Ett modernare regelverk för legalise-ringar, apostille och andra former av intyganden. UD.
43. En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. Fi.
44. En översyn av regleringen om frihets-berövande påföljder för unga. Ju.
45. Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verk-samhet. Fi.
46. Jakt och fiske i renbetesland. LI.
47. En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. Fi.
48. Rätt förutsättningar för sjukskriv-ning. S.
49. Skyddet för EU:s finansiella intressen. Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. Fi.
50. En modell för svensk försörjnings-beredskap. Fö.
51. Signalspaning i försvars-underrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. Fö.
52. Ett stärkt och samlat skydd av välfärdssystemen. S.
53. En ändamålsenlig arbetsskadeförsäk-ring – för bättre ekonomisk trygghet, kunskap och rättssäkerhet. Volym 1 och 2. S.
54. Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. Fi.
55. Vem äger fastigheten. Ju.
56. Några smittskyddsfrågor inom social-tjänsten och socialförsäkringen. S.
57. Åtgärder för tryggare bostadsområden. Ju.
58. Kultursamhället – utvecklad sam-verkan mellan stat, region och kommun. Ku.
59. Ny myndighetsstruktur för finansiering av forskning och innovation. U.
60. Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel 2. Ju.
61. En säker och tillgänglig statlig e-legitimation. Fi.
62. Vi kan bättre!
Kunskapsbaserad narkotikapolitik med liv och hälsa i fokus. S.
63. Sveriges säkerhet i etern. Ku.
64. Ett förändrat regelverk för framtidens el- och gasnät. KN.
65. Bättre information om hyresbostäder. Kartläggning av andrahands-marknaden och ett förbättrat lägen-hetsregister. LI.

Statens offentliga utredningar 2023

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

På egna ben.

Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden. [7]

Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland. [8]

Etablering för fler – jämställda möjligheter till integration. [24]

Översyn av entreprenörsansvaret. [26]

Genomförande av minimilönedirektivet. [36]

Förutsättningarna för en ny kollektiv-avtalad arbetslöshetsförsäkring. [41]

Finansdepartementet

En inre marknad för digitala tjänster – ansvarsfördelning mellan myndigheter. [2]

Posttjänst för hela slanten.
Finansieringsmodeller för framtidens samhällsomfattande posttjänst. [4]

En lag om tilläggsskatt för företag i stora koncerner. [6]

Staten och betalningarna. Del 1 och 2. [16]

Ett förbättrat resegarantisystem. [33]

Ett förstärkt konsumentskydd mot riskfylld kreditgivning och överskuldssättning. [38]

En inre marknad för digitala tjänster - kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [39]

En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter. [43]

Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet. [45]

En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdssystemen. [47].

Skyddet för EU:s finansiella intressen.

Ändringar och kompletteringar i svensk rätt. [49]

Centraliseringen av administrativa tjänster till Statens servicecenter – en utvärdering. [54]

En säker och tillgänglig statlig e-legitimation. [61]

Försvarsdepartementet

En modell för svensk försörjningsberedskap. [50]

Signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet – frågor med anledning av Europadomstolens dom. [51]

Justitiedepartementet

Skräptra straff för flerbaldig brottslighet. [1]

Nya regler om nödlidande kreditavtal och inkassoverksamhet. [3]

Förstärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende. [12]

En tydligare bestämmelse om hets mot folkgrupp. [17]

Datalagring och åtkomst till elektronisk information. [22]

Kunskapskrav för permanent uppehållstillstånd. [25]

Biometri – för en effektivare brottsbekämpning. [32]

Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag. [34]

Nya regler om hållbarhetsredovisning. [35]

Förstärkt skydd för den personliga integriteten. Behovet av åtgärder mot oskuldskontroller, oskuldssintyg och oskuldssingrepp samt omvändelseförsök. [37]

En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga. [44]

Vem äger fastigheten. [55]
Åtgärder för tryggare bostadsområden.
[57]
Utökade möjligheter att använda
preventiva tvångsmedel 2. [60]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Tillfälligt miljötillstånd för
samhällsviktig verksamhet
– för ökad försörjningsberedskap. [11]
Organisera för hållbar utveckling. [14]
Värdet av vinden. Kompensation,
incitament och planering för
en hållbar fortsatt utbyggnad av
vindkraften. Del 1 och 2. [18]
Ett förändrat regelverk för framtidens
el- och gasnät. [64]

Kulturdepartementet

Kultursamhället – utvecklad samverkan
mellan stat, region och kommun. [58]
Sveriges säkerhet i etern. [63]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Förnybart i tanken. Ett styrmedelsförslag
för en stärkt bioekonomi. [15]
Förbud mot bottentrålning i marina
skyddade områden. [20]
Kamerabevakning för ett bättre
djurskydd. [27]
Jakt och fiske i renbetesland. [46]
Bättre information om hyresbostäder.
Kartläggning av andrahands-
marknaden och ett förbättrat lägen-
hetsregister. [65]

Socialdepartementet

Från delar till helhet. Tvångsvården
som en del av en sammanhållen och
personcentrerad vårdkedja. [5]
Ett statligt huvudmannskap
för personlig assistans.
Ökad likvärdighet, långsiktighet
och kvalitet. [9]
Tandvårdens stöd till våldsutsatta
patienter. [10]
Patientöversikter inom EES och Sverige.
[13]

Ett modernare socialförsäkringsskydd för
gravida. [23]
Varje rörelse räknas – hur skapar vi ett
samhälle som främjar fysisk aktivitet?
[29]
Ett trygghetssystem för alla. Nytt
regelverk för sjukpenninggrundande
inkomst. [30]
Förbättrade möjligheter för barn att
utkräva sina rättigheter enligt barn-
konventionen. [40]
Rätt förutsättningar för sjukskrivning. [48]
Ett stärkt och samlat skydd
av välfärdssystemen. [52]
En ändamålsenlig arbetsskadeförsäkring
– för bättre ekonomisk trygghet,
kunskap och rättssäkerhet. Volym 1
och 2. [53]
Några smittskyddsfrågor inom social-
tjänsten och socialförsäkringen. [56]
Vi kan bättre!
Kunskapsbaserad narkotikapolitik
med liv och hälsa i fokus. [62]
För barn och unga i samhällsvård. [66]

Utbildningsdepartementet

Statlig forskningsfinansiering.
Underlagsrapporter. [19]
Informationsförsörjning på skolområdet.
Skolverkets ansvar. [21]
Samhället mot skolattacker. [28]
Framtidens yrkeshögskola
– stabil, effektiv och hållbar. [31]
Ny myndighetsstruktur för finansiering av
forskning och innovation. [59]

Utrikesdepartementet

Ett modernare regelverk för legaliseringar,
apostille och andra former av intyganden.
[42]