

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Betänkandet Stärkt ställning för hyresgäster (SOU 2017:33)

Allmänt

Hyres- och arrendenämnden i Sundsvall (fortsättningsvis benämnd *nämnden*) konstaterar inledningsvis att utredningen haft att behandla ett relativt stort antal disparata och viktiga frågor inom hyresområdet. Dessvärre har det medfört att samtliga förslag som behandlas i betänkandet uppenbarligen inte hunnits med att arbeta igenom ordentligt och därför kräver ytterligare bearbetning innan de i förekommande fall kan läggas till grund för lagstiftning.

Nämnden har – utifrån de utgångspunkter som nämnden har att beakta – inte något i sak att erinra mot flertalet av de förslag som läggs fram i betänkandet, dock med undantag för de kommentarer och synpunkter som nämnden i det följande särskilt för fram.

Ingripanden mot misskött förvaltning av hyreshus m.m.

Förtydligandet av åtgärdsföreläggande i hyreslagen (12 kap. jordabalken) stämmer väl överens med nyare praxis och bör alltså införas som föreslås i betänkandet.

Nämnden tillstyrker förslagen om införandet av förvaltningsföreläggande och borttagande av förvaltningsåläggande. Nämnden har för egen del inte använt sig av förvaltningsåläggande under de senaste tjugo åren.

Förslaget angående en företeckning över förvaltare är i och för sig en bra men troligen inte en tillräcklig åtgärd för att komma tillrätta med de problem som finns på detta område och som presenteras i betänkandet. Problemen sammanhänger oftast med dålig ekonomi i fastighetsförvaltningen p.g.a. brist på hyresgäster på orten, i vart fall är det så i de glesbygdsområden som finns inom nämndens område. Även en god förvaltare avstår vid sådana förhållanden från att åta sig uppdraget.

Det kan enligt nämndens mening behövas en reglering som kan ge förvaltaren ekonomiskt stöd på något annat sätt än i dag, för att i vart fall kunna ha täckning för att ta hand om akuta åtgärder. Det är därför bra med förslaget att införa en möjlighet att begära förskott till utgifter enligt den föreslagna bestämmelsen i 25 b § bostadsförvaltningslagen. Effekten lär dock förtas av det förhållandet att det är upp till kommunen i fråga att bestämma om den vill förskottera någon

betalning. Redan i dag förekommer det, undantagsvis, att en kommun frivilligt går in och gör ett garantiåtagande gentemot förvaltaren. Det bör därför i den fortsatta beredningen av utredningens förslag övervägas en mera verksam lagstiftning.

Frågan om ansvar för förvaltarkostnader efter överlåtelse är inte tillfredsställande utredd och under alla förhållanden innebär förslaget att det blir krångligare att hantera en arvodesprövning i sådana fall som avses. Nämnden ställer sig därför tveksam till utredningens förslag i denna del.

Nämnden hade gärna sett att frågan om hyresnämndernas tillsynsfunktion närmare hade blivit belysta. Det är troligen inte vanligt att nämnderna, som i huvudsak ska arbeta med tvistelösning, har någon särskilt utvecklad tillsyn över pågående tvångsförvaltningar. Det kan därför ifrågasättas såväl om en sådan funktion verkligen ska ligga på hyresnämnderna som om behövlig kompetens kan garanteras.

Hyresgästinflytande vid förbättrings- och ändringsarbete

Allmänt

Med hänsyn till vad framkommit beträffande det ringa antal hyresgäster som i praktiken motsätter sig förbättringsåtgärder (4-5 procent) ifrågasätter nämnden om det behövs någon ändrad reglering på området. I de ärenden som nämnden handlägger är det vanligen relativt få motparter/hyresgäster involverade. Under handläggningens gång godkänner dessutom flertalet av dem yrkandena. Intrycket är att det till stor del rör sig om hyresgäster som inte intresserat sig eller brytt sig om att svara tidigare. Det finns dock därutöver en mindre grupp med väl preciserade invändningar, vanligen angående hyreshöjning eller om skydd för förbättringsåtgärder som de utfört och bekostat själva.

Saken ter sig måhända annorlunda i Stockholm och några andra bristorter för hyreslägenheter, där det finns gott om hyresgäster som är beredda att hyra lägenheter och som saknar direkt känslighet för hyresnivån. I övriga landet kan man dock utgå från att fastighetsägare bara genomför sådana standardförbättringar som det i området finns marknad för vid uthyrning. Begränsningen i fråga om åtgärder blir då i viss mån självreglerande.

Anledningen till att antalet bifallsbeslut är stort hänger troligen, enligt nämndens erfarenhet, samman med att hyresvärdarna i allmänhet har anpassat sig efter rådande lagstiftning och i flertalet fall begär måttfulla standardhöjningar till nivåer som är allmänt förekommande och accepterade. Det kan visserligen sägas vara ett problem att vi i Sverige har en hög standard på våra hyreslägenheter och att det bl.a. därför är svårt att finna en riktigt billig hyreslägenhet för den som inte har råd eller som föredrar att lägga sina pengar på annat. De föreslagna författningsförslagen råder dock knappast bot på detta förhållande om de genomförs som utredningen anser.

Utökad information och längre tidsfrist

Det som i betänkandet föreslås beträffande utökad information och utsträckt tid kan möjligen bidra till att ännu fler hyresgäster godkänner åtgärderna och att planeringen för åtgärderna förbättras. En del informationsarbete borde lämpligen kunna utföras innan meddelande om tillänkta åtgärder går ut. Om syftet

med utredningens förslag är att fastighetsägare i dialog med hyresgästerna ska kunna lägga fram förslag som är i någon mån processade med de boende framstår måhända tre månader som onödigt lång tid.

Uppräkningen ifråga om information enligt förslaget är omfattande och blir i sig en bra minneslista för fastighetsägare. I många fall är det säkert möjligt att ge tydliga och fullständiga besked. Men en sådan bestämmelse måste också i praktiken kunna gå att tillämpa av alla fastighetsägare och förhållandena är som allmänt känt högst varierande över landet. Det finns med den av utredningen föreslagna lösningen risk att hyresnämnderna i stor omfattning kommer att hamna i olika typer av formaliabedömningar. Regleringen får därför inte bli alltför stelbent. En särskild fråga i sammanhanget är i vad mån det är rimligt att behöva informera om varje mindre avvikelser som kan dyka upp under arbetens gång. Det är därför enligt nämndens mening tillräckligt att det anges att meddelandet *bör* innehålla sådana uppgifter som anges i föreslagna 18 e § hyreslagen.

Koppling till förväntad hyreshöjning

Det är självklart bra att information lämnas om vilken hyra som redan har överenskommit (med Hyresgästförening) för tid efter genomförandet av åtgärderna. Erfarenhetsmässigt är dock problemet att det sällan finns någon sådan överenskommelse att informera om. Nämnden får rätt ofta klagomål från fastighetsbolag, särskilt lite mindre sådana, att det tar väldigt lång tid att få tillstånd och genomföra förhandlingar med Hyresgästföreningen. Förklaringen kan möjligen ligga i resursbrist hos Hyresgästföreningen och att därför större hyresvärden prioriteras.

Att bara informera om vilken hyra som värden kommer att begära har ett begränsat värde. Åtgärden kan te sig onödig, om hyran senare kommer att fastställas på en lägre nivå. Ett antal hyresgäster kan därvid helt i onödan ha motsatt sig åtgärden i fråga. Fastighetsägaren kan även komma att begära högre hyra, såsom det till exempel är tillåtet att göra vid prövning i hyresnämnd efter strandade förhandlingar. Detta sagt är det dock lämpligt att lämna information om vilken hyra hyresvärden begärt eller avser att begära. Det är självfallet en viktig fråga för hyresgästen.

En särskild fråga som i sammanhanget närmare bör belysas i det fortsatta lagstiftningsarbetet är om hyresgästen kan anses ha godkänt en åtgärd om godkännande sker med uttryckligt eller underförstått förbehåll om att hyran inte ska överstiga den som värden uppger sig ha begärt eller annars informerat om. Om hyresvärden genomför åtgärderna utan ett godkännande inträder ju spärregeln på fem år vid en villkorsprövning (55 a § 1 hyreslagen).

Resonemangen i betänkandet om att hyresvärden erbjuder trappning av hyreshöjning i en ombyggnadssituation är något svår att helt applicera i regelsystemet, eftersom höjningen vid en tvist om hyran oftast genomförs i efterhand i ett helt annat sammanhang, där det krävs att hyresgästen yrkar infasning och där sådan kan ske mot hyresvärdens vilja.

Kopplingen till hyreshöjning är inte helt okomplicerad. Hyreslagens reglering innebär att en hyresgäst alltid kan begära att hyran bestäms till skäligt belopp.

Problematiskt är att hyresnämnden enligt förslaget vid prövningen av förbättringsåtgärder särskilt ska beakta om åtgärden är rimlig mot bakgrund av den hyreshöjning som kan antas följa med åtgärden. Om höjningen inte redan följer av en överenskommelse är den ju svår att ha kunskap om. Hyreshöjningen kan bli föremål för prövning i nämnden, men då som sagt i ett senare sammanhang.

Det kan uppstå en jävslignande problematik om nämnden först ska bedöma vilken höjning åtgärderna kan förväntas leda till och sedan, i ett senare ärende om villkorsändring, ska ta ställning till värdens yrkande om ny hyra.

När hyresnämnden bestämmer hyra i ett villkorsärende är det hyresnivån som sådan som bedöms efter jämförelse med likvärdiga lägenheter. Nämnden tar inte ställning till höjningen i sig. Inte heller bedöms vissa förbättringsåtgärder i lägenheten separat.

Ett särskilt problem vid en bedömning av förväntad höjning i samband med prövning av förbättringsåtgärder är att hyresnivån i utgångsläget kan ligga över eller under en korrekt bruksvärdehyra. Det innebär att den nya hyran, om den bestäms efter bruksvärdeprövning i hyresnämnden, kanske inte alls kommer att stämma med bedömningar av den hyreshöjning som förbättringsåtgärderna i sig skulle kunna motivera.

Det är inte någon ovanlig situation att en fastighet behöver rustas upp till följd av ett längre innehav av ägare som försummat förvaltningen, och då oftast även hyresförhandlingarna. När en ny ägare kommer in i bilden och vill sätta huset i stånd upptäcks ibland att den gällande hyresnivån ligger för lågt.

Utredningen anför att fasthetsägaren ska *visa* att omständigheterna är sådana att tillstånd bör ges (jfr betänkandet s. 179). Hänsynen till hyresgästernas intresse angående hyreshöjning är då inte tänkt att inskränka sig till frågan om hyran som kan antas följa är skälig i hyreslagens mening.

Det blir en oklar situation där fråga måste ställas vad det är hyresnämnden ska beakta utöver detta. Ska det vara hyresgästens betalningsförmåga eller hyresgästens preferenser för att använda sina inkomster? Dessa förhållanden ska hyresvärderna inte rimligen behöva föra bevisning om och den typen av utredning hör knappast hemma i hyresnämndsprocessen. Det blir alltså oklart hur en hyresnämnd ska resonera vid större ombyggnadsprojekt där mycket stora höjningar kan vara att vänta. Förslaget i betänkandet synes närmast innebära är att en hyresgäst utan större svårighet ska kunna hindra en sådan ombyggnad.

Om höjningen visar sig bli mycket stor innebär förslaget i 55 § hyreslagen om möjlighet till tioårig infasning en kraftig möjlighet att lindra vekningarna av en stor hyreshöjning. Det blir enligt nämndens uppfattning en väldigt lång tid som knappast bör kunna användas fullt ut ens undantagsvis. Bestämmelsen framstår som en fullt tillräcklig hänsynsregel för hyresgäster vid stora höjningar. Om en sådan längre infasning möjliggörs – vilket nämnden ställer sig positiv till – saknas dock anledning att ta ytterligare hänsyn till hyreshöjningens storlek.

Om en hyresgäst efter genomförd standardförbättring får ekonomiska svårigheter p.g.a. betydande hyreshöjning kan denne åberopa detta som beaktansvärt skäl för byte av lägenhet. Skyddet för permanentboendet tillgodoses då på ett annat sätt.

Sammantaget anser nämnden i denna del att bedömningsgrunden angående hyra i sig är så svårtillämpad att den inte bör införas enligt utreningens förslag.

Konsekvenser av lagförslaget

Nämnden konstaterar att förslaget innebär att prövningen av förbättringsåtgärder kompliceras rejält.

Den ökade graden av avslag som utredningen vill se skulle kopplas till främst frågor om alternativ upprustningsnivå eller en förväntad hyreshöjning. Utredningen i dessa delar kan bli krävande och det kan antas att många hyresgäster, som kommer att stå som motpart, dras in i ett domstolsliknande förfarande som de kan känna oro inför.

Den verkliga lösningen på bristorterna är naturligtvis att det byggs fler hyresbostäder, gärna med lite mer varierande standard. Av utredningens konsekvensanalys – som kan uppfattas som väl omfattande, inte fullt stringent och även till del motsägelsefull – framgår att en tämligen säker konsekvens är att det blir mindre attraktivt att köpa eller förvalta hyreshus. Det är ingen önskvärd konsekvens om man vill bygga bort bostadsbristen med hyreshus.

Privatpersoners uthyrning av bostäder m.m.

Nämnden har i och för sig inget att erinra mot att privatuthyrningslagen tas bort. Om det finns skäl att arbeta in en del av dess bestämmelser i hyreslagen, dvs. om behov överhuvudtaget finns för särskilda regler för privatuthyrning, behöver dock denna åtgärd bättre belysas och utredas närmare. I avvaktan på en sådan utredning är det bättre att ha kvar privatuthyrningslagen, i stället för att ytterligare komplicera bestämmelserna i hyreslagen.

Privatuthyrningslagen tillkom för att få ut ett antal nya bostäder på marknaden i främst i Stockholm. Detta skulle möjliggöras genom att bland annat införa en ny definition på skälig hyra som är avsedd att ge kostnadstäckning för privatpersoners som hyr ut främst villa eller bostadsrättslägenhet. Lagen är problematisk i vissa avseenden och ger anledning till ett antal frågeställningar. Vilka lägenheter omfattas av begreppet *privatuthyrning*? Hur ska hyresgästen veta hur många lägenheter personen hyr ut och om den aktuella är den första eller andra? Hyresnämnderna har haft ytterst få villkorsprövningar beroende på att besittningsskydd saknas och incitament till prövning av hyra då är litet.

Det blir även med de av utredningen föreslagna ändringarna svårt för den enskilde hyresgästen att ha någon kontroll på om de särskilda bestämmelserna om privatuthyrning ska tillämpas på den lägenhet hen hyr. Osäkerheten sprider sig i samma mån som det hyrs ut fler lägenheter med dessa regler. Nämnden anser inte att utredningen visar att det finns behov av att utöka regeln till att omfatta två lägenheter. Risken för uthyrning av lägenheter i spekulationssyfte ökar vilket i sin tur kan leda till problem för bostadsrättsföreningar. Antalet tvister om andrahandsuthyrning i hyresnämnd kommer med sannolikhet att öka vid ett genomförande av utredningens förslag i denna del.

Nämnden finner det principiellt olämpligt att i hyreslagen ha två skilda definitioner på *skälig hyra* för bostad. Enligt utredningen ska hyresvärden vid en villkorsprövning kunna få hyran prövad efter de bestämmelser som ger den högsta hyran (se betänkandet s. 444) och parterna ska inte behöva ange vilken bestäm-

melse som de anser vara tillämplig i det enskilda fallet. Detta stämmer ju bra med regeln jura novit curia. Men det innebär att parterna måste vara beredda att ta fram utredning om både bruksvärdehyra och kostnadshyra, något som onödigt tynger och komplicerar processen i hyresnämnden. Samtidigt kan hyresgästen få svårighet att bedöma vad som är skälig hyra både när avtalet ska ingås och även senare.

Den i betänkandet förslagna återbetalningsmöjligheten anser nämnden bör införas även i privatuthyrningsfallen.

Kriminella grupperingars användning av hyreslägenheter

Nämnden har inte något att invända mot utredningens slutsatser utan anser dessa rimliga.

Förfarandet vid uppsägning av lokalhyresavtal och avtal om anläggningsarrende

Tidpunkt för ansökan om medling, övriga regler om ansökan om medling

Nämnden anser sammafattningsvis att det genom utredningen inte framkommit tillräckliga skäl att ändra på bestämmelser i denna del

Den föreslagna tidsregeln främjar inte hyresgästens ställning. Det är därtill tveksamt om den kommer att förbättra arbetsläget på nämnderna. Visserligen kommer en del ansökningar att falla bort, i de fall parterna hittar en lösning på egen hand innan det är fyra månader kvar av hyrestiden. Det innebär i och för sig att en del administrativt arbete faller bort i hyresnämnderna. Det kan dock befaras att det blir desto mer arbete koncentrerat till hyrestidens fyra sista månader då alla lokalmedlingar som kräver hyresnämndens medverkan ska lösas. Den 30 september är en vanlig slutdag, varför ett betydande arbete kommer att behöva förläggas hos nämnderna under semestermånaderna. Det kan vidare befaras att hyresnämnderna mer med de föreslagna reglerna oftare kommer att få yrkanden om uppskov och om marknadsyttrande med tillhörande förlängd tid, ett sätt för parterna erhålla fortsatt tidsutrymme för förhandling i hyresnämnden.

Det förekommer rätt ofta i dag att parterna på ett tidigt stadium är helt på det klara med att medlingshjälp behövs, vanligen för att man har en motpart som inte vill kommunicera med, eller att man identifierat en svår tvistefråga som man kör fast i. Det är ju då självfallet av stort värde om nämnden kan gå in tidigt och medla på begäran. Att parterna inte skulle kunna få sådan medlingshjälp förrän när bara fyra månader återstår blir särskilt märkligt i de inte helt ovanliga fallen att parterna avtalat om en lång uppsägningstid, såsom i vissa gallerior är inte sällan uppsägningstiden 24 månader.

En ansökan om s.k. fristående medling kan förvisso göras i förväg men en sådan medling blir ju mindre effektiv, bl.a. för att yttrande inte kan begäras och besittningsskyddet inte har säkerställts.

Utredningen klargör inte när en ansökan om s.k. lokalmedling senast kan göras. För närvarande anses det möjligt att göra den efter hyrestidens utgång (se Holmqvist, 11 uppl. s. 764). Frågan blir aktuell då hyresgästen har korttidsavtal, t.ex. tre månaders hyrestid med en månads uppsägningstid, i ett hyresförhållande som pågått mer än nio månader. Den föreslagna lagregeln har fördelen att den fångar in sådana uppsägningar bättre, men det anges som sagts inte när ansökan senast kan göras. Utredningen går förbi problemet utan någon närmare analys (betänkandet s. 448). Något hinder att ange att ansökan ska göras innan hyrestiden löper ut finns inte med den föreslagna tidsregeln. Nämnden förordar att i det fortsatta lagstiftningsarbetet en sådan reglering övervägs.

Nu gällande bestämmelser innebär att båda parter på ett tidigt stadium får viss nyttig information från nämnden om vad som gäller angående lokalmedlingen. Detta kan vara till hjälp för inte minst hyresgästen och innebära att egna förhandlingar kan bedrivas med större vetskap om vilken medlingshjälp som finns vid behov. Detta kan sägas vara en del av det indirekta besittningsskyddet. Hanteringen innebär visst arbete för nämnderna men det är svårt att göra en rättvisande bedömning hur många tvister inför hyresnämnden som kan undvikas genom att parterna tidigt får relevant information. En utökad digitaliserad handläggning hos hyresnämnderna sparar givetvis också in en hel del kostnader beträffande skriftväxling m.m.

Inte heller de föreslagna reglerna i övrigt angående hyresvärdens rätt att ansöka om lokalmedling, överenskommelse m.m. bör införas, eftersom regelsystemet blir alltför invecklat samtidigt som några tydliga nyttovinster i fråga om hyresgästens besittningsskydd inte kan ses.

Yttrande om marknadshyra m.m.

Utredningens förslag beträffande yttrande om marknadshyra och möjlighet för hyresnämnden att besluta att förlänga hyrestiden har nämnden ingen erinran mot. Det är bra att tillämpningsfrågorna klargörs på detta sätt och att nämnden ges möjlighet att själv skapa tid för yttrande.

Ett par språkliga påpekanden angående förslagen lagtext

1) Bestämmelserna i 58 a § hyreslagen föreslås ändrade så att hyresgästen som säger upp *ska* ha med visst innehåll i uppsägningen och *får* (inte som nu *skall*) hänskjuta tvisten till nämnden. I andra stycket står oförändrat att uppsägningen är utan verkan om hyresgästen inte fullgör vad som *åligger* honom eller henne. Om hyresgästen *får* göra något framstår det kanske inte som ett åliggande vilket kan bli ödesdigert vid en feltolkning. Det saknas väl anledning att ändra skrivningen, det är ju alltså ett formkrav för en giltig uppsägning att hänskjutande sker.

2) *Han eller hon* införs på flera ställen i stället för *han*. Det är bra men ännu bättre, och kortare, vore *hen*, som täcker in både han och hon samt även inte minst viktigt de vanligt förekommande juridiska personerna.

Substitution m.m.

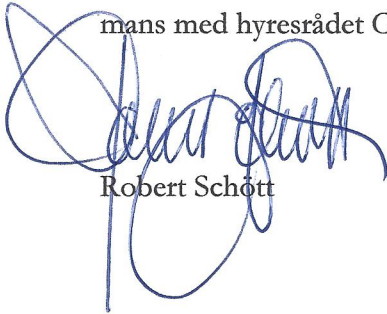
Nämnden har ingen erinran mot förslaget i betänkandet att bestämmelsen i 32 § hyreslagen tas bort och att ändringarna i 36 § hyreslagen genomförs.

Nämnden har inte någon erfarenhet av att möjligheten att säga upp enligt 32 § hyreslagen utnyttjats. Det saknas dock anledning att betvivla att visst missbruk förekommer.

Förslagets konsekvenser

Om förslagen i betänkandet genomförs beträffande främst ombyggnadsreglerna, lokalmedlingsförfarandet och om privatuthyrning kommer hyreslagen att bli än mer invecklad och svårtillämpad. Det finns i så fall goda skäl anta att behovet av ny praxis kommer att innebära ett ökat antal ärenden i nämnderna och i överinstansen. Vidare kommer nämndernas upplysningsverksamhet att påverkas kraftigt, vilket särskilt får betydelse för de något mindre och personellt sårbara hyresnämnderna.

Yttrandet har beslutats av myndighetschefen lagmannen Robert Schött tillsammans med hyresrådet Carl Rydeman, föredragande.



Robert Schött

Carl Rydeman