

Civilutskottets betänkande

1981/82:23

om vissa hyresfrågor

1 Motionerna

Utskottet har i detta sammanhang behandlat motionerna 1981/82:

221 av Lars-Erik Lövdén och Kurt Ove Johansson (båda s) vari hemställs att riksdagen hos regeringen begär en utredning om hyreslagens regler för besittningsskydd och hyressättning för affärslokaler,

660 av Bo Södersten och Oskar Lindkvist (båda s) vari hemställs

1. att riksdagen beslutar att införa en tillfällig lagstiftning som ger hyresnämnd möjlighet att besluta att fastighetsägare inte har rätt att höja hyrorna i lokaler mer än med ett belopp som motsvarar ökningen i konsumentprisindex under relevant period,

2. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära att en utredning tillsätts för att belysa förhållandena på hyresmarknaden för lokaler och att utredningen förordar nödvändiga åtgärder för att i lämpliga former styra och övervaka denna marknad,

1541 av Knut Billing m. fl. (m) vari hemställs att riksdagen begär att regeringen snarast framlägger förslag till ändring av hyresförhandlingslagen enligt vad i motionen anförts,

1561 av Martin Olsson och Johan Olsson (båda c) vari hemställs att riksdagen hos regeringen begär en utvärdering av lagregleringen av förhållandena mellan hyresvärd och lokalhyresgäst mot bakgrund av utvecklingen på hyresmarknaden under de senaste åren,

1625 av Lars Werner m. fl. (vpk) vari, såvitt nu är i fråga, föreslås

(18) att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att förslag snarast bör föreläggas riksdagen om ändring av 12 kap. 48 § första stycket jordabalken (hyreslagen) om att hyran vid förlängning av hyresavtal inte får vara högre än hyran för likvärdiga lägenheter,

2005 av Lars Werner m. fl. (vpk) vari föreslås att riksdagen hos regeringen hemställer om skyndsam översyn av hyreslagens bestämmelser för besittningsskydd och hyressättning för lokalhyresgäster och framlägger förslag i syfte att stärka lokalhyresgästernas ställning på hyresmarknaden,

2067 av Gösta Bohman m. fl. (m) vari såvitt nu är i fråga — med hänvisning till motion 1981/82:2018 — hemställs

(5) att riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag om att hyresförhandlingslagen skall ändras så att sammanslutning av hyresgäster som företräder huvudparten av hyresgästerna i en fastighet skall ha rätt att teckna egen förhandlingsordning utan att deras kompetens ifrågasätts eller andra formkrav blir hindrande.

Motion 1981/82:1562 om "rättvisare fördelning av hyreskostnad förorsakad av balkongrenovering" har sedermera angetts avse bostadsrättshus och har därför överlämnats till lagutskottet.

2 Gällande ordning m. m.

2.1 Hyresgästorganisations rätt till förhandlingsordning enligt hyresförhandlingslagen

Hyresförhandlingslagen (1978:304) (prop. 1977/78:175, CU 1977/78:32) anger i vilka former och under vilka förutsättningar kollektiva hyresförhandlingar rörande bostadslägenheter får bedrivas. Den bibehåller det tidigare systemet med att förhandlingsklausuler tas in i hyreskontrakten. Enligt dess klausuler blir överenskommelser om hyra m. m. som träffas vid de kollektiva förhandlingarna gällande mot hyresgästen. Förhandlingarna grundas på en skriftlig förhandlingsordning som normalt avses komma till stånd genom avtal mellan de förhandlande parterna.

Förhandlingsrätt tillkommer på hyresgästsidan "organisation av hyresgäster". Det ställs inte krav på att organisationen skall vara knuten till riksorganisation. Inga formella krav ställs upp utöver att det skall vara fråga om en rättskapabel ideell förening med uppgift att ta till vara medlemmarnas intresse i hyresfrågor.

Twist om införande eller bibehållande av förhandlingsklausul kan av hyresgäst hänskjutas till hyresnämndens prövning. I stället för 48 § tredje stycket hyreslagen gäller att klausul skall föras in eller bibehållas "om det inte med hänsyn till hyresgästens personliga boendeförhållanden, inställningen hos övriga hyresgäster som berörs av förhandlingsordningen och andra omständigheter är skäligt att förhandlingsklausulen inte skall gälla". Föreligger särskilda skäl får hyresnämnden i en sådan twist förordna att förhandlingsordning inte vidare skall gälla för det eller de hus som är i fråga.

Om hyresvärd vägrar sluta avtal om förhandlingsordning kan hyresgästorganisationen hänskjuta frågan till hyresnämnden. Motsvarande rätt gäller även omvänt. I en sådan twist skall hyresgästorganisationen resp. hyresvärden ha rätt till förhandlingsordning "om det ej med hänsyn till organisationens kvalifikationer, hyresgästernas inställning och omständigheterna i övrigt kan anses obilligt mot hyresvärden resp. hyresgästorganisationen eller mot hyresgästerna att den begärda förhandlingsordningen skall gälla".

Vid behandlingen av förslaget till hyresförhandlingslag (CU 1977/78:32) anfördes i motion (s) bl. a. att förslaget i vissa avseenden getts en utformning som innebär risk för uppsplittring av organisationsförhållandena på hyresmarknaden. Utskottets majoritet (c, m, fp) ansåg (s. 8—9) att det inte fanns sakligt underlag för motionärernas kritik. Tvärtom ansågs

lagstiftningen vara neutral till hyresgästernas val av intresseorganisation. Reserver (s) anslöt sig (s. 31) till bedömningarna i motionen om att det fanns en risk för uppsplittring av organisationssystemet. En sådan utveckling skulle bl. a. väsentligt försvåra den samlade bedömningen av hyres-sättningsfrågorna som kan ske inom en väl etablerad organisation och som i sin tur är nödvändig för att bruksvärdesystemet skall fungera tillfredsstäl-lande.

Ett fåtal tvister i principfrågan har avgjorts av bostadsdomstolen.

2.2 Förhandlingsersättning

Enligt hyresförhandlingslagen får genom förhandlingsöverenskomme-lse bestämmas att i hyran för samtliga lägenheter skall ingå visst belopp som utgör ersättning till hyresgästorganisationen för dess förhandlingsarbete. Beloppet får inte överstiga "vad som kan anses skäligt med hänsyn till hyran i övrigt, förhandlingskostnadernas storlek och övriga omständighe-ter" (20 §). Skäligheten av ersättningsbeloppet får på talan av hyresgästen prövas även utan samband med prövning av hyran i övrigt (22 § andra stycket). Då hyresförhandlingslagen antogs (prop. 1977/78:175, CU 1977/78:32) ansåg reserver (s) att dessa regler bort utgå eftersom de innebar en diskriminering av hyresgästernas organisationer — fastighets-ägarnas kostnader behöver inte redovisas eller granskas.

Utskottet har tidigare (CU 1980/81:26) avstyrkt ett motionsförslag (m) om ändrade regler för prövning av förhandlingsersättningens storlek. Ut-skottsledamöter (s) hävdade i särskilt yttrande att reglerna i 20 § och 22 § andra stycket bör utmönstras ur hyresförhandlingslagen.

2.3 Jämförelseprövning av bruksvärdehyran

Enligt 48 § första stycket hyreslagen skall vid förlängning av hyresavtal hyran utgå med skäligt belopp. Den hyra som hyresvärden fordrar skall godtas om den inte är oskälig. Detta prövas så att fordrad hyra skall anses som oskälig, om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga. Vid denna jämförelse skall bortses från lägenhet vars hyra inte är rimlig med hänsyn till det allmänna hyres-läget i orten för närmast jämförliga lägenheter i nybyggda bostadshus. Jämförelse skall i första hand ske med hyran för lägenheter i hus som tillhör allmännyttiga bostadsföretag.

Hyresrättsutredningen har (SOU 1981:77) föreslagit en lagregel som innebär att en hyra inte är skälig om den med hänsyn till lägenhetens bruksvärde och värdet av de nyttigheter och förmåner som skall tillhan-dahållas påtagligt överstiger hyran för likvärdiga lägenheter. Hyresrätts-utredningen har utförligt behandlat bestämmelserna om prövning av hyra.

2.4 Lokalhyra

Frågan om besittningsskyddets utformning på lokalhyressektorn var en central fråga vid 1968 års reform av hyreslagen och har därefter aktualiserats i flera sammanhang. När hyresregleringen för lokaler slutligt avvecklades med utgången av september 1972 förutskickade statsmakterna att en allmän översyn av reglerna om lokalhyra borde göras sedan man fått tillräcklig erfarenhet av hur de praktiskt verkade. År 1975 tillkallades hyresrättsutredningen. I dess direktiv framhölls att det knappast finns anledning att ompröva valet av skyddsform på lokalhyressektorn och att man i stället borde rikta in sig på att förstärka lokalhyresgästernas ställning inom ramen för det indirekta besittningsskyddet.

I motion (c) föreslogs att riksdagen, i avvaktan på utredningens förslag, övergångsvis inför ett direkt besittningsskydd för lokalhyresgäster. Civilutskottet (CU 1975/76:26 s. 4) förordade att hyresrättsutredningen med förtur skulle ta upp frågorna om lokalhyresgästs besittningsskydd m. m. Särskilda yttranden avgavs av utskottsledamöterna från (m) och från en ledamot (s).

Sedan hyresrättsutredningen med förtur lämnat förslag i nämnda delar förelades riksdagen förslag till ändringar i hyreslagstiftningen (prop. 1978/79:89) — ändringar som bl. a. innebar att hyresgästens ställning stärktes. I motioner föreslogs ändringar inom ramen för detta system men inte att ett direkt besittningsskydd skulle införas. Utskottet (CU 1978/79:32) tog inte heller upp några förslag utom utredningens ram. Inte heller aktualiserades principfrågan om ett direkt besittningsskydd i reservationer eller särskilt yttrande.

Utskottet har därefter (CU 1979/80:13) avstyrkt motioner (s) och (c) vari förordats att principen om marknadshyra skulle överges. Utskottet anförde bl. a. (s. 7) enhälligt:

De ändringar i hyreslagen som trätt i kraft den 1 juli 1979 har i flera hänseenden stärkt lokalhyresgästernas ställning. Det finns ännu inte tillräckligt underlag för att avgöra om ändringarna i praktisk tillämpning fyller sitt avsedda syfte.

Riksdagen följde utskottet.

Sveriges köpmannaförbund resp. Sveriges fastighetsägareförbund har i skrivelser till handelsministern den 19 oktober resp. den 7 december 1981 tagit upp frågor om hyressättningen för lokaler. De frågor däri som berör hyreslagstiftningen har överlämnats till justitiedepartementet.

Köpmannaförbundet och SHIO-Familjeföretagen har i skrivelse den 19 mars 1982 anfört att hyreskostnaderna trots 1979 års reform utvecklats "med ytterst oroväckande hastighet". De påpekar även att börsutvecklingen för fastighetsbolagen under de allra senaste åren varit anmärkningsvärd och att det gemensamma draget för fastighetsbolagen är att fastighetsbeståndet utgörs av kommersiella fastigheter med fri hyressättning. De för-

ordar dels en utredning för att åstadkomma bättre balans mellan hyresvärds och lokalhyresgästs rättsställning, dels att regler snarast införs om upptrappning under fem år av hyreshöjningar, alternativt en begränsning av hyreshöjningar till belopp motsvarande ökningen i konsumentprisindex.

Hyresgästernas riksförbund anför i skrivelse den 23 mars 1982 att främst hyresutvecklingen i Stockholms innerstad nått sådan omfattning att det indirekta besittningsskyddets värde måste ifrågasättas samt att detta måste förstärkas genom att hyresnämnd får fastställa hyra i bestående hyresförhållanden. Förbundet sätter också i fråga om en hyreshöjning i takt med konsumentprisindex alltid är skälig.

Styrelsen för statens pris- och kartellnämnd (SPK) har nyligen beslutat genomföra en undersökning av hyreskostnadsutvecklingen under de senaste fem åren på lokalhyresmarknaden. Undersökningen skall avse Stockholm och sju andra residensstäder. En delrapport avseende Stockholm beräknas vara klar i augusti detta år. Hela undersökningen bör kunna redovisas i oktober i år.

3 Utskottet

3.1 Hyresgästorganisations rätt till förhandlingsordning enligt hyresförhandlingslagen

Genom motion 1981/82:2067 (m) yrkande 5 föreslås riksdagen begära förslag till ändring i hyresförhandlingslagen så att förhandlingsrätt tillkommer sammanslutning av hyresgäster som företräder huvudparten av hyresgästerna i en fastighet "utan att deras kompetens ifrågasättes eller andra formkrav blir hindrande".

Nu gällande ordning har ansetts vara neutral till hyresgästernas val av intresseorganisation. Enligt utskottets mening uppfyller den fortfarande dessa anspråk. Det kan — med hänsyn bl. a. till att inte endast medlemmarnas intresse berörs — inte anses motiverat att slopa gällande krav på organisationens kvalifikationer. Motionsyrkandet avstyrks.

3.2 Förhandlingsersättning

I motion 1981/82:1541 (m) föreslås riksdagen begära förslag som leder till att förhandlingsersättning endast skall kunna tas ut till den del den belöper sig på frivilligt ansluten medlem i den förhandlande hyresgästorganisationen.

Utskottet har inte funnit skälig anledning att gå ifrån tidigare bedömning (CU 1981/82:26) att gällande regler i tillräcklig omfattning tillgodoser det intresse som motionärerna hävdar. Motionen avstyrks.

3.3 Jämförelseprövning av bruksvärdehyran

Förslaget i motion 1981/82:1625 yrkande 18 avstyrks med hänvisning till tidigare ställningstaganden och till att frågan om utformningen av 48 § hyreslagen bereds inom regeringens kansli med utgångspunkt i hyresrättsutredningens förslag.

3.4 Lokalhyra

I samtliga motioner i ämnet begärs utredning, utvärdering eller översyn av reglerna om hyressättning m. m. för lokaler.

Utskottet ansåg i februari 1980 (CU 1979/80:13) att det då inte fanns tillräckligt underlag för att avgöra om 1979 års ändringar i hyreslagen i praktisk tillämpning fyllt sitt avsedda syfte — att stärka lokalhyresgästernas ställning.

Bl. a. Köpmannaförbundet har (2.4 ovan) hänvisat till de spekulativa inslag på fastighetsmarknaden som utgår från innehav av kommersiella fastigheter med fri hyressättning. Denna utveckling mot ökad spekulation liksom redan tillgängliga uppgifter om lokalhyrorna motiverar att ytterligare uppmärksamhet riktas mot frågan om 1979 års reformer beträffande lokalhyra nått sitt avsedda syfte att stärka lokalhyresgästernas ställning. SPK har som ovan (2.4) angetts beslutat om en undersökning av lokalhyrorna som kan vara genomförd i höst. Enligt utskottets mening bör denna undersöknings resultat följas upp genom en utvärdering som kan ge underlag för ytterligare bedömningar. Vad utskottet anfört härom bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Enligt utskottets mening finns inte f. n. tillräckligt underlag för att påkalla konkreta förslag om tillfällig lagstiftning enligt motion 1981/82:660 (s) yrkande 1 eller mer definitiv lagreglering enligt motion 1981/82:2005 (vpk) i ovan inte behandlad del.

3.5 Hemställen

Utskottet hemställer

1. beträffande *hyresgästorganisations förhandlingsrätt* att riksdagen avslår motion 1981/82:2067 yrkande 5,
2. beträffande *förhandlingsersättning* att riksdagen avslår motion 1981/82:1541,
3. beträffande *jämförelseprövning av bruksvärdehyran* att riksdagen avslår motion 1981/82:1625 yrkande 18,
4. beträffande *översyn m. m. av reglerna om lokalhyra* att riksdagen med anledning av motionerna 1981/82:221, 660 yrkande 2, 1561 och 2005 i motsvarande del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

5. beträffande *ändringar i reglerna om lokalhyra* att riksdagen avslår motionerna 1981/82:660 yrkande 1 och 2005 i ovan inte behandlad del.

Stockholm den 1 april 1982

På civilutskottets vägnar
KJELL A. MATTSSON

Närvarande: Kjell A. Mattsson (c), Per Bergman (s), Oskar Lindkvist (s), Kerstin Ekman (fp), Lars Henrikson (s), Knut Billing (m), Sven Eric Åkerfeldt (c), Maj-Lis Landberg (s), Bertil Danielsson (m), Birgitta Dahl (s), Kerstin Andersson i Hjärtum (c), Magnus Persson (s), Bertil Dahlén (fp), Per Olof Håkansson (s) och Carl Bildt (m).

Reservationer

Knut Billing, Bertil Danielsson och Carl Bildt (alla m) har reserverat sig mot betänkandet i följande delar

1 Hyresgästorganisations rätt till förhandlingsordning enligt hyresförhandlingslagen

Reservanterna anser att

dels den del av utskottets betänkande på s. 5 som börjar "Nu gällande" och slutar "Motionsyrkandet avstyrks" bort lyda:

Som anförs i motion 2018 (m) (s. 228) är nu gällande ordning inte neutral till hyresgästernas val av intresseorganisation. Föreningar tillhörande Hyresgästernas riksförbund har i allt väsentligt monopol på att representera hyresgäster. Den avsedda neutraliteten kan åstadkommas endast genom en lagändring. Förslag härom bör snarast föreläggas riksdagen.

dels utskottet under 1 bort hemställa

1. beträffande *hyresgästorganisations förhandlingsrätt* att riksdagen med bifall till motion 1981/82:2067 yrkande 5 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

2 Förhandlingsersättning

Reservanterna anser att

dels den del av utskottets betänkande på s. 5 som börjar "Utskottet har" och slutar "Motionen avstyrks" bort lyda:

Utskottet delar motionärernas mening att gällande system med förhandlingsersättning är orättfärdigt i den del det ger möjlighet att ta ut ersättning av andra än organisationens medlemmar. Förslag till ändrade regler bör därför läggas fram snarast.

dels utskottet under 2 bort hemställa

2. beträffande *förhandlingsersättning* att riksdagen med bifall till motion 1981/82:1541 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.

Särskilt yttrande

Förhandlingsersättning

Per Bergman, Oskar Lindkvist, Lars Henrikson, Maj-Lis Landberg, Birgitta Dahl, Magnus Persson och Per Olof Håkansson (alla s) anför:

Som utskottet noterat (s. 5) har det vid tillkomsten av hyresförhandlingslagen anförts skilda uppfattningar i fråga om en prövning av hyresgästorganisationens rätt till ersättning för nedlagt förhandlingsarbete. Från socialdemokratisk sida hävdades i reservation till betänkande CU 1977/78:32 att sådana prövningsregler innebär ett ingrepp i förhållanden som på alla liknande rättsområden har överlämnats till de berörda parternas fria prövnings- och avtalsrätt. Den gällande prövningen innebär från denna synpunkt en förödmjukande diskriminering av hyresgästernas organisationer. Det måste från hyresgästkollektivets synpunkt framstå som utmanande att endast den ena förhandlingspartens förhandlingskostnader skall redovisas och granskas. Reglerna strider också mot principen att enskilda kostnadsposter i hyran inte kan prövas särskilt. Vi anser fortfarande att de här behandlade reglerna i 20 § och 22 § andra stycket hyresförhandlingslagen bör utmönstras ur lagen.