

Lagutskottets betänkande

1979/80:32

med anledning av motion om bostadsdomstolens och hyresnämndernas sammansättning

Ärendet

I motionen 1979/80:1006 av Rolf Dahlberg m. fl. (m) yrkas – såvitt nu är i fråga –

2. att riksdagen hos regeringen begär ändring av lagarna om hyresnämnd och bostadsdomstol i enlighet med vad i motionen anförts.

Till stöd för yrkandet anförts i motionen att det inte kan anses tillfredsställande att i hyresnämnd och bostadsdomstol intresseledamöterna är i majoritet. Speciellt gäller detta i frågor som rör tvister och konkurrenssituationer mellan olika organisationer. Enligt motionärerna bör i dessa fall hyresnämnd resp. bostadsdomstol bestå endast av lagfarna ledamöter.

Motionen, vars yrkande 1 innehåller en begäran om översyn av hyresförhandlingslagen, har av riksdagen ursprungligen hänvisats till civilutskottet. Yrkandet 1 behandlas av civilutskottet i betänkandet CU 1979/80:13. Motionens yrkande 2 om bostadsdomstolens och hyresnämndens sammansättning har med hänsyn till frågans anknytning till bedömningar utanför hyresförhandlingens ram överlämnats till lagutskottet.

Utskottet har vid besök på bostadsdomstolen inhämtat synpunkter på motionsspörsmålet.

Gällande ordning

År 1968 beslöt statsmakterna en genomgripande reform av de allmänna bestämmelserna om hyra. Dessa bestämmelser, som allmänt och av utskottet i det följande kallas för hyreslagen, ingick då som 3 kap. i lagen (1907:36 s. 1) om nyttjanderätt till fast egendom. Ändringarna, som trädde i kraft den 1 januari 1969, innebar många viktiga nyheter av både praktisk och principiell betydelse. Det är här tillräckligt att erinra om införandet av det direkta besittningsskyddet för bostadshyresgäster och systemet med bruksvärdehyror samt inrättandet av de statliga, regionala *hyresnämnderna* med representanter för hyresmarknadens parter. Utan större ändringar i sak fördes sedan hyresbestämmelserna över från lagen om nyttjanderätt till fast egendom till 12 kap. jordabalken, vilken trädde i kraft den 1 januari 1972.

Bestämmelserna om förfarandet inför hyresnämnd återfinns i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder (nämndlagen). Enligt 5 § nämndlagen består hyresnämnd av en lagfaren ordförande och två andra

ledamöter, av vilka den ene skall vara väl förtrogen med förvaltning av hyresfastigheter och den andre vara väl förtrogen med bostadshyresgästers förhållanden. När ett ärende inför hyresnämnden rör bostadsrättsfastighet skall den förstnämnda intresseledamoten bytas ut mot en ledamot som är väl förtrogen med förvaltning av bostadsrättsfastigheter. Rör ett ärende annan lägenhet än bostadslägenhet skall intresseledamoten på bostadshyresgästsidan ersättas av en ledamot som är väl förtrogen med näringsidkande hyresgästers förhållanden.

Hyresnämnden har att medla i hyrestvister. På hyresnämnden har vidare lagts att pröva vissa hyrestvister enligt hyreslagen samt frågor enligt bostadsrättslagen (1971:479), bostadsförvaltningslagen (1973:792), bostads-saneringslagen (1973:531), hyresförhandlingslagen (1978:304), lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m. m. och bostadsanvisningslagen (1980:94). Hyresnämnden skall också vara skiljenämnd i hyres- eller bostadsrättstvister.

Systemet för fullföljd av talan mot hyresnämnds avgörande var tidigare inte enhetligt reglerat i hyreslagen och övriga lagar som hyresnämnden har att tillämpa. I vissa fall, t. ex. i tvist om rätt till förlängning av hyresavtal eller fastställande av hyresvillkor, skulle talan fullföljas genom att part som var missnöjd med beslutet väckte talan mot den andra parten vid fastighetsdomstol. I andra fall var rättsmedlet besvär. Besvärsinstans var i vissa ärenden statens hyresråd, i andra Svea hovrätt eller fastighetsdomstol. För de olika ärendekategorierna gällde vidare skilda begränsningar i fullföljdsrätten. För att komma till rätta med den bristande enhetlighet i rättstillämpningen som blivit en följd av denna splittrade ordning beslöt statsmakterna år 1974 om inrättandet fr. o. m. den 1 juli 1975 av en central överinstans för samtliga hyresärenden, som behandlats av hyresnämnd. Den nya instansen fick namnet *bostadsdomstolen*.

Förfarandet inför bostadsdomstolen regleras genom bestämmelserna i lagen (1974:1082) om bostadsdomstol. Bostadsdomstolen består av minst tre lagfarna ledamöter (f. n. sex ledamöter), en ledamot med teknisk utbildning och erfarenhet av värderings- och byggnadsteknik samt högst tolv ledamöter med särskild kunskap om förhållanden på bostadsmarknaden (intresseledamöter).

Bostadsdomstolen är domför antingen med sju ledamöter (den större sammansättningen) eller med fyra ledamöter (den mindre sammansättningen). Domstolen upphör att vara domför i den mindre sammansättningen, om någon av ledamöterna påkallar att målet skall prövas i den större sammansättningen. Sammanträder domstolen med sju ledamöter skall tre av dem vara lagfarna och fyra av dem vara intresseledamöter. Sammanträder domstolen i den mindre sammansättningen skall två av ledamöterna vara lagfarna och två vara intresseledamöter. När domstolen sammanträder i den stora sammansättningen kan intresseledamöterna överrösta de lagfarna ledamöterna. I den mindre sammansättningen blir om två röstar för ett

avgörande och två emot – ordförandens röst utslagsgivande.

Uppsättningen av intresseledamöter blir olika beroende på målets beskaffenhet. När domstolen skall avgöra mål i den större sammansättningen skall på fastighetsägarsidan delta företrädare för allmännyttiga bostadsföretag, enskilda fastighetsägare eller bostadsrättsföreningar beroende på vad slags fastighet tvisten rör. På hyresgästsidan skall delta intresseledamöter som är förtrogna med bostadshyresgästers förhållanden eller, vid prövning av fråga som rör hyresrätt till lokal, näringsidkande hyresgästers förhållanden. I bostadsrättstvister ersätts dessa intresseledamöter av sådana intresseledamöter som är förtrogna med bostadsrättshavares förhållanden.

Den tekniska ledamoten skall delta i stället för lagfaren ledamot, om ärendets beskaffenhet, t. ex. bostadssaneringsmål, eller annat särskilt skäl föranleder det.

Tidigare riksdagsbehandling

I 1974 års lagstiftningsärende yrkades i tre motioner (1 c, 1 m och 1 vpk) avslag på propositionens förslag om inrättandet av en särskild bostadsdomstol. I de båda förstnämnda motionerna framhölls att man i stället borde sträva efter en lösning inom de allmänna domstolarnas ram. Motionärerna kritiserade att propositionens förslag innebar att prövningsförfarandet begränsades till endast två instanser. Vidare ansåg man att hyresmålen inte var av sådan karaktär att det var motiverat med inrättandet av en ny specialdomstol. I c-motionen framfördes också kritiska synpunkter på en utbredning av systemet med partssammansatta domstolar. I vpk-motionen anfördes som skäl för avslag på propositionen bl. a. att det kunde befaras att intresseledamöterna skulle komma att känna sig bundna av sådana lokala eller riksomfattande överenskommelser som träffats mellan partsorganisationerna på hyresmarknaden angående olika frågor. Motionärerna befarade att det skulle bli svårt för enskilda parter att få gehör i domstolen för en avvikande uppfattning i sådana frågor.

Lagutskottet konstaterade i sitt betänkande (LU 1974:36) att kritiken mot den dåvarande instans- och fullföljdsordningen var befogad och att en reform således var nödvändig. Utskottet uttalade vidare att en utgångspunkt för en hyresprocessreform måste vara att det avsteg från principen om ett sammanhållet domstolväsende som gjordes år 1968 genom inrättandet av de statliga hyresnämnderna skulle bestå även i fortsättningen. Som framhölls i propositionen hade de statliga hyresnämnderna visat sig fungera väl. Att – såsom förordats i en av motionerna – ändra grundläggande förutsättningar för nämndernas organisation fann utskottet under sådana förhållanden knappast böra komma i fråga. En annan utgångspunkt för reformen måste enligt utskottets mening vara att även den nya överinstansen borde bygga på partsorganisationernas medverkan i rättsskipningen. Det hade enligt utskottet visat sig värdefullt att den sakkunskap och erfarenhet som fanns

representerad hos hyresmarknadens organisationer i största möjliga utsträckning utnyttjades vid prövning av hyrestvister. Utskottet erinrade vidare om att partsrepresentation förekom i statens hyresråd. När i samband med hyresregleringens avskaffande hyresrådet skulle avvecklas var det enligt utskottets mening ofrånkomligt att man försäkrade sig om en fortsatt medverkan från partsorganisationernas sida vid uppbyggandet av den nya centrala överinstansen. En sådan medverkan ledde fram till att den nya överinstansen måste få karaktären av specialdomstol. Utskottet avvisade vidare invändningen i motionerna om att det inte var tillräckligt med ett tvåinstanssystem.

När det gällde det i vpk-motionen gjorda antagandet att partsorganisationernas företrädare i bostadsdomstolen skulle komma att känna sig bundna av generella överenskommelser på hyresmarknaden uttalade utskottet följande.

Utskottet vill emellertid framhålla att ett sådant antagande motsägs av erfarenheterna från hyresrådets långa verksamhet. Liknande positiva erfarenheter föreligger också beträffande arbetsdomstolen. Föredragande statsrådet har i propositionen understrukt att uttrycket intresseledamot självfallet inte betyder att sådan ledamot skall känna sig bunden i sin dömande verksamhet till det intresse han kan sägas representera. Alla ledamöter i bostadsdomstolen utövar en dömande verksamhet och skall i denna egenskap inte uppfattas som företrädare för bestämda partsintressen utan tvärtom som självständiga domare. framhålls det i propositionen. Utskottet vill för sin del ytterligare understryka att intresseledamöterna i bostadsdomstolen av statsmakterna är utsedda för att tillföra domstolen fackkunskap och ge domstolen en särskild förankring hos bostadsmarknadens organisationer. Intresseledamöterna intar således ställning som självständiga domare i en kollegial domstol. Det är enligt utskottets mening viktigt att intresseledamöterna uppfattar sin uppgift på detta sätt och att de låter sitt agerande i domstolen bestämmas av denna grundsyn.

Utskottet vill i detta sammanhang erinra om att enligt 10 § förslaget till lag om bostadsdomstol skall bestämmelserna i 4 kap. rättegångsbalken om jäv mot domare äga motsvarande tillämpning på ledamot i bostadsdomstolen. I propositionen framhålls att i likhet med den praxis som har utbildats inom statens hyresråd och hyresnämnderna, bör intresseledamot som medverkat på riks- eller lokalplanet i förhandlingsöverenskommelse om schabloner för ändring av bashyra inte anses vara av jäv hindrad att delta i beslut som gäller bostadslägenhet som berörs av förhandlingsöverenskommelsen. Har däremot ledamoten som företrädare för fastighetsägare- eller hyresgästförening förhandlat om hyresersättning eller annat hyresvillkor för just det hus eller den lägenhet målet rör, torde i allmänhet en jävsituation föreligga. Föredragande statsrådet framhåller att det sagda självfallet äger tillämpning också i fråga om ledamot som deltar i andra liknande förhandlingsöverenskommelser.

Utskottet kan ansluta sig till vad sålunda uttalats i propositionen angående vad som i formellt avseende bör iakttagas i fråga om jäv. Utskottet vill för sin del dock samtidigt understryka vikten av att rättsskipningen i hyrestvister kommer att omfattas med förtroende av alla grupper av enskilda. Utskottet förutsätter därför att de ovan berörda jävsgrundande omständigheterna ägnas speciell uppmärksamhet från intresseledamöternas sida.

Utskottet tillstyrkte propositionens förslag om inrättandet av en bostadsdomstol och avstyrkte följaktligen motionerna. I två reservationer (I m och I vpk) yrkades avslag på propositionens förslag. Riksdagen följde utskottets förslag.

Farhågorna för att intresseledamöterna skulle kunna vara bundna av sina organisationer kom igen i en annan motion (m), vari yrkades ändring i domförhållningarna. Förslaget att intresseledamöterna i den större sammansättningen skulle kunna överrösta de lagfarna ledamöterna kritiserades i motionen. Motionären framhöll att de mål som den nya domstolen skulle handlägga huvudsakligen rörde tvister mellan enskilda avtalspartner. Dessa tvister skulle antagligen komma att i stor utsträckning gälla frågor om besittningsskydd, i vilka rättssäkerhetssynpunkter för parterna gjorde sig starkt gällande. Motionären pekade vidare på att det fanns grupper av enskilda som inte var medlemmar av intresseorganisation och som rent av kunde stå i motsatsförhållande till sådan organisation. Även detta talade enligt motionärens uppfattning mot lämpligheten av att låta fler intresseledamöter än lagfarna ledamöter ingå i domstolen. I motionen föreslogs därför, att bostadsdomstolen blev domför med tre juristdomare – eller i förekommande fall med två juristdomare och en tekniker – samt med två intresseledamöter.

Utskottet uttalade med anledning av yrkandet följande.

Utskottet vill till en början peka på att propositionens förslag på denna punkt ansluter till vad som sedan lång tid gäller beträffande arbetsdomstolen. Det är omvittnat att lekmannaledamöterna i arbetsdomstolen uppfattar sig själva inte som representanter för de tvistande parterna utan som självständiga domare. Det är också omvittnat att dessa ledamöter i det praktiska domstolsarbetet ådagalägger en stark strävan efter objektivitet.

Utskottet vill vidare peka på att samma ordning sedan länge gällt för det hyresreglerade området. Av hyresrådets sju ledamöter representerar nämligen fyra partsorganisationer på hyresmarknaden. Några invändningar av liknande slag har såvitt utskottet känner till inte framförts mot hyresrådet.

Mot denna bakgrund ansluter sig utskottet till föredragande statsrådets bedömning att eventuella farhågor för att sammansättningsreglerna skall kunna leda till att enskilda parter inte kan få sin sak förutsättningslöst prövad i domstolen får anses vara ogrundade. Såsom framhålls i propositionen ligger dessutom den föreslagna ordningen i linje med den ställning på bostads- och hyresmarknaden som partsorganisationerna, inte minst genom hyreslagstiftningen, kommit att inta.

Utskottet vill beträffande motionärens förslag till sammansättning av domstolen tillägga, att man inte heller får bortse från följande praktiska synpunkt. I den stora sammansättningen, som avgör de större ärendena och särskilt sådana av principiell betydelse, har partsorganisationerna ett behov av att delta med dels en jurist och dels en organisationsföreträdare med vid utblick över hyresmarknadsproblemen i hela landet och som dessutom har förutsättningar att mer ingående bedöma även ekonomiska och statistiska frågor.

På grund av det anförda avstyrkte utskottet bifall till motionen. I en reservation (2 m + 1 c) tillstyrktes bifall till motionens förslag. Även på denna punkt godtog riksdagen utskottets hemställan.

Utskottet

I betänkandet behandlas ett motionsyrkande om bostadsdomstolens och hyresnämndernas sammansättning.

Som framgår av redogörelsen i det föregående för gällande ordning (s. 1 ovan) avgörs flertalet tvister enligt hyreslagen och vissa andra lagar på bostadsområdet av de statliga, regionala hyresnämnderna. Hyresnämnden består av en lagfaren ordförande och två andra ledamöter av vilka den ene skall vara väl förtrogen med förvaltningen av hyres- eller bostadsrättsfastigheter och den andre väl förtrogen med hyresgästers förhållanden.

Bostadsdomstolen inrättades fr. o. m. den 1 juli 1975 som en central överinstans för samtliga hyresärenden, som behandlas av hyresnämnd. Bostadsdomstolen är domför antingen med sju ledamöter (den större sammansättningen) eller med fyra ledamöter (den mindre sammansättningen). Sammanträder domstolen i den större sammansättningen skall tre av ledamöterna vara lagfarna och fyra av dem vara intresseledamöter. Sammanträder domstolen i den mindre sammansättningen skall två av ledamöterna vara lagfarna och två vara intresseledamöter. Om ärendets beskaffenhet eller annat särskilt skäl föranleder det kan en av de lagfarna ledamöterna ersättas av en teknisk ledamot.

Av den lämnade redogörelsen för nämndernas och domstolens sammansättning framgår att intresseledamöterna kan överrösta den lagfarna ordföranden i hyresnämnden samt de lagfarna ledamöterna i bostadsdomstolen, när domstolen sammanträder i den större sammansättningen. I motionen framhålls att en sådan ordning inte kan anses tillfredsställande, särskilt när det gäller fragor som rör tvister och konkurrensförhållanden mellan olika organisationer. Motionärerna yrkar att lagarna om hyresnämnd och bostadsdomstol ändras så att i angivna fall hyresnämnderna resp. bostadsdomstolen är domföra med endast lagfarna ledamöter.

Utskottet vill till en början erinra om att riksdagen vid antagandet av lagen om bostadsdomstol ingående prövade frågan om bostadsdomstolens sammansättning. I motioner framfördes farhågor för att intresseledamöterna skulle känna sig bundna av de generella överenskommelser som träffas på hyresmarknaden och att det därför kunde bli svårt för enskilda personer, som inte var medlemmar av intresseorganisationerna, att få gehör i den föreslagna domstolen för en från de centrala överenskommelserna avvikande uppfattning. Med hänsyn härtill yrkades i några av motionerna avslag på förslaget om inrättandet av en bostadsdomstol och i en motion att domstolen skulle ha en sammansättning som gav majoritet åt de lagfarna ledamöterna.

Utskottet framhöll i sitt av riksdagen godkända betänkande att förslaget i propositionen anslöt sig till vad som sedan länge gällde beträffande arbetsdomstolen och som också hade gällt i fråga om statens hyresråd. Erfarenheterna av den ordning som gällt för dessa hade varit goda. Utskottet påpekade att uttrycket intresseledamot självfallet inte betydde att sådan ledamot i sin dömande verksamhet skulle känna sig bunden till det intresse som han kunde sägas representera. Intresseledamöterna var utsedda för att tillföra domstolen fackkunskap och ge domstolen en särskild förankring hos bostadsmarknadens organisationer och de hade ställning som självständiga domare i en kollegial domstol. Utskottet underströk vikten av att intresseledamöterna uppfattade sin uppgift på detta sätt och att de lät sitt agerande i domstolen bestämmas av denna grundsyn. Med hänsyn till det anförda fann utskottet att eventuella farhågor för att sammansättningsreglerna skulle kunna leda till att enskilda parter inte kunde få sin sak förutsättningslöst prövad i domstolen fick anses vara ogrundade.

Vid besök på bostadsdomstolen i samband med behandlingen av det nu aktuella ärendet har utskottet inhämtat att under den tid domstolen verkat skiljaktiga meningar förekommit endast i ringa omfattning. Inte någon gång har det inträffat att de lagfarna ledamöterna överröstats av intresseledamöterna. Enligt bostadsdomstolens uppfattning har gällande domförhållningsregler fungerat väl.

De av motionärerna i 1974 års lagstiftningsärende uttryckta farhågorna för att domstolens sammansättning skulle leda till att enskild part inte skulle kunna få sin sak förutsättningslöst prövad har således som utskottet förutsatte visat sig ogrundade. Något behov av lagändring sett från denna utgångspunkt föreligger följaktligen inte.

Som framgår av det tidigare anförda har motionärerna särskilt framhållit det olämpliga i domstolens sammansättning när det gäller frågor som rör tvister och konkurrenssituationer mellan olika organisationer. Vad motionären syftar på är tvister enligt hyresförhandlingslagen, vilken trädde i kraft den 1 juli 1978. I motionens yrkande 1, vilket behandlats av civilutskottet (CU 1979/80:13) har motionärerna begärt en översyn av hyresförhandlingslagen. Som skäl för yrkandet har anförts bl. a. att fristående hyresgästföreningar i Malmö och Stockholm vägrats förhandlingsrätt och att lagen således inte fungerat i praktiken som lagstiftaren avsett.

Utskottet erinrar om att hyresförhandlingslagen har avsetts vara neutral till hyresgästernas val av intresseorganisation. Civilutskottet har i sitt av riksdagen nyligen godkända betänkande pekat på att de av statsmakterna godtagna grunderna för den obillighetsprövning och de bevisbörderegler som det här är fråga om ännu inte i något fall tillämpats av bostadsdomstolen. Civilutskottet har därför inte funnit anledning att förorda en översyn av hyresförhandlingslagen.

Sedan civilutskottet avgett sitt betänkande har bostadsdomstolen genom beslut den 13 mars 1980 avgjort ett ärende som avsåg yrkanden av

hyresgäster i en fastighet i Malmö om slopande av förhandlingsklausuler i hyresavtalen och ett upphävande av gällande förhandlingsordning. Till grund för yrkandena hade anförts att förhandlingsrätten borde tillkomma en fristående hyresgästförening (hyresgästföreningen Stacken) och inte den hyresgästorganisation som avsågs i förhandlingsklausulerna (hyresgästföreningen i Södra Skåne). Bostadsdomstolen ogillade hyresgästernas talan. Beslutet var enhälligt.

Erfarenheterna av tillämpningen av hyresförhandlingslagen är således begränsade. Vad hittills förekommit ger inget belägg för motionärernas påstående att det skulle finnas något behov av särskilda domförhållningsregler för mål enligt hyresförhandlingslagen.

På anförda skäl avstyrker utskottet bifall till motionsyrkandet.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1979/80:1006 yrkandet 2.

Stockholm den 13 maj 1980

På lagutskottets vägnar

LENNART ANDERSSON

Närvarande: Lennart Andersson (s), Bernt Ekinge (fp), Ivan Svanström (c), Stig Olsson (s), Elvy Nilsson (s), Joakim Ollén (m), Arne Andersson i Gamleby (s), Martin Olsson (c), Ingemar Konradsson (s), Olle Aulin (m), Owe Andréasson (s), Marianne Karlsson (c), Bengt Silfverstrand (s), Margot Håkansson (fp) och Margareta Gard (m).