

Nr 1103

Av fru Nettelbrandt m. fl., i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 141, med förslag till lag angående ändring i vissa delar av lagen den 14 juni 1907 (nr 36 s. 1) om nyttjanderätt till fast egendom, m. m.

(Lika lydande med motion nr 887 i Första kammaren)

I regeringens proposition 1967: 141 angående ny hyreslagstiftning föreslås att hyresregleringen avvecklas och att därefter avtalsfrihet mellan hyresvärd och hyresgäst i princip skall råda i fråga om hyornas storlek. Lagförslaget innefattar emellertid viktiga inskränkningar i avtalsfriheten bl. a. direkt besittningsskydd för bostadshyresgäst. Denne ges alltså rätt till förlängning av hyresavtalet. Om hyresvärden fordrar höjd hyra för att gå med på förlängning av hyresavtalet, kan den begärda hyrans skälighet prövas av myndighet. På orter med mera påtaglig bostadsbrist föreslås vissa särregler innefattande bl. a. möjlighet till prövning av förstagångshyran. I dessa bristorter föreslås även lagfäst bytesrätt beträffande bostadslägenheter. Hyresnämnd skall enligt propositionen inrättas för i princip varje län. Dessa nämnder får till uppgift att i första hand medla i uppkommande tvister. Regeringen föreslår att hyresregleringen avvecklas för hela landet vid utgången av 1968. Särskilda övergångsregler föreslås gälla i orter med mera påtaglig bostadsbrist, vilket för storstadsområdena (enligt förslaget Stockholm, Göteborg och Malmö) skulle innebära en övergångstid på fyra år, alltså till utgången av 1972, och för andra bristorter en övergångstid på två år.

Folkpartiet och centerpartiet har gemensamt uttalat sig för att hyresregleringen successivt avvecklas och att därvid ett lämpligt utformat besittningsskydd för hyresgästerna införs. Vi hälsar för vår del med tillfredsställelse att med den föreslagna propositionen ett stort steg tages i den riktningen. Man har anledning att räkna med att detta kommer att medföra att hyresgästerna befrias från kostnaderna för reparationer av lägenheterna och att svartabörshandeln med lägenheter upphör. Mittenförslagen har kombinerats med krav på åtgärder som leder till måttliga bostadskostnader för barnfamiljer, ensamstående barnförsörjare och pensionärer. Sistnämnda krav måste anses ingå som ett viktigt inslag i en social bostadspolitik. I regeringens förslag har emellertid dessa problem inte givits tillräcklig uppmärksamhet. En bedömning av propositionen försvåras av att regeringen

inte klargjort om — och i så fall vilka — kompenserrande åtgärder som den nya hyreslagstiftningen föranleder.

Bostadsbyggandet

Övergång till en friare hyressättning är en åtgärd för att så småningom uppnå en mer balanserad bostadsmarknad. Den andra centrala faktorn i sammanhanget är bostadsbyggandets omfattning. Att en successiv avveckling av hyresregleringen inte tidigare och smidigare kunnat genomföras och att verkningarna av den nu föreslagna reformen är så svårförutsebara beror i mycket hög grad på den otillräckliga bostadsproduktionen under efterkrigstiden. Den socialdemokratiska regeringens bostadspolitik har under efterkrigstiden i stort varit en serie av misslyckanden. Man har inte kunnat bemästra det växande behovet av bostäder, som befolkningsrörelserna, den ökade rörligheten på arbetsmarknaden, hushållsprängningen m. m. har skapat.

En allvarlig planeringsmiss är t.ex. den grova underskattningen av efterfrågeökningen, vilket medförde en alltför låg bostadsproduktion under en stor del av efterkrigstiden. I hela tolv år byggde regeringen under det av riksdagen år 1946 antagna programmet. Konsekvenserna från denna svaghetsperiod från bostadsbyggandets synpunkt blev mycket långtgående och är fortfarande kännbara. Den eftersläpning i förhållande till det 1946 av riksdagen fastställda bostadsbyggnadsprogrammet med drygt 100 000 lägenheter, som då uppkom, fick till följd en kraftig ökad bostadsbrist. Siffrorna för bostadsinvesteringarna efter kriget företer kraftiga variationer och visar en långsammare ökningstakt än nationalproduktens. Genom den otillräckliga bostadsproduktionen under årtionden har problemen i samband med hyresregleringens avveckling försvårats. Den stora bostadsbristen på många orter har gjort målet med en balanserad bostadsmarknad mer avlägset. Om regeringen haft en högre ambitionsgrad beträffande bostadsbyggandet och resurserna utnyttjats bättre hade övergången till en friare hyresmarknad underlättats.

Uppföljning av hyresutvecklingen

Det förslag till ny hyreslagstiftning, som regeringen lagt fram i proposition 1967: 141, har väckt viss oro för kraftiga och snabba hyresstegringar i vissa delar av det nuvarande bostadsbeståndet. Till inte ringa del torde dessa farhågor bottna i de betydande oklarheter som i flera avseenden utmärker regeringsförslaget. Vissa klargöranden bör därför ske under riksdagsbehandlingen. Enligt vår mening är det dessutom motiverat att i flera avseenden företaga direkta justeringar i lagförslaget. I det följande föreslår vi därför vissa ändringar och tillägg syftande till att garantera en socialt acceptabel hyresutveckling. Även med de klargöranden och de ändringar, som vi förordar, är det svårt att nu med säkerhet förutse de hyror som kommer

att inträffa i det nya systemet. Det är därför enligt vår uppfattning nödvändigt att med stor noggrannhet följa utvecklingen på hyresmarknaden. Vilka tekniskt statistiska metoder, som är mest ändamålsenliga för att samla in erforderliga uppgifter, kan lämpligen regeringen besluta om och därefter snarast verkställa. Endast en säker kunskap om hyresutvecklingen ger det underlag som behövs framöver för att bedöma om förändringar i lagstiftningen kommer att vara motiverade. Vi fäster stort avseende vid denna uppföljning av lagens verkningar.

Som ovan nämnts har folkpartiet och centerpartiet uttalat sig för ett lämpligt utformat besittningsskydd för hyresgästerna i samband med övergången till en friare hyresmarknad. I bristorterna är det enligt vår mening uteslutet att tänka sig någon annan form än ett *direkt* besittningsskydd — d. v. s. rätt till kvarboende om uppsägningen är otillräckligt grundad. Även i en balanserad bostadsmarknad torde ett direkt besittningsskydd vara överlägset ett indirekt skydd. Det skapar ökad trygghet och stärker trivseln och oberoendet för hyresgästen.

Jämförelseprövningen

Lagförslaget har en huvudregel om hyresprövning i samband med förlängning av hyresavtalet. Denna bestämmelse innebär att fordrad hyra är att anse som oskäligen, om den väsentligt överstiger hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga. För att lägenheterna skall vara likvärdiga bör de normalt ha samma användningssätt, bostadsyta och modernitetsgrad.

Denna regel om hyresprövning är, både i fråga om den prövning som kan äga rum i samband med förlängning av hyrestid och prövningen av s. k. förstagångshyra i bristorter, uppbyggd med tanke på att man skall tillåta hyresnivån att anpassa sig till ett mer balanserat läge. Denna princip är i och för sig en riktig grundtanke för avveckling av hyresregleringen, men den närmare beskrivningen av hur prövningen skall verkställas lämnar rum för vissa frågetecken. Det säges sålunda, att man som jämförelseobjekt i princip endast får beakta lägenheter, som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga. Mindre olikheter beträffande modernitetsgrad, bostadsyta och användningssätt kan godtagas, om blott fördelar och nackdelar uppväger varandra. Ur det framkomna jämförelsematerialet skall enstaka topphyror utmönstras varefter det övre skiktet av de kvarstående skall utgöra riktpunkt. Däremot är uttryckligen sagt att genomsnittshyran inte får bli utslagsgivande. Hyran får inte »väsentligt» överstiga den sålunda beräknade jämförelsenivån.

Enligt vår mening är denna beskrivning av jämförelsemetoden icke tillräckligt klarläggande. Möjligen leder den även i vissa avseenden till mindre tillfredsställande resultat. Utväljandet av de till bruksvärdet exakt likvärdiga lägenheterna liksom utmönstrandet av enstaka topphyror lämnar

utrymme för stort godtycke. Bättre är då att ha ett något bredare jämförelsematerial, t. ex. lägenheter av ungefär samma storlek och standardklass i ett visst område eller i viss stadsdel, varvid skillnad i yta utjämnas genom uträkning av hyra per m². Den aktuella lägenheten placeras efter en allmän bedömning av dess företräden och nackdelar in på lämplig plats i den skala, som jämförelselägenheterna bildar. Att taga endast det högre skiktet som jämförelsenivå medför, att det är meningslöst från hyresgästens sida att påvisa lägenheter med lägre hyror. Det är sannolikt att den metod vi rekommenderar leder till en försiktigare hyresanpassning inom de områden där särskilt stora differenser i fråga om hyror för någorlunda likvärdiga lägenheter föreligger och där eljest mera sprängvis stora hyreshöjningar skulle kunna inträffa. Erfarenheterna får sedan utvisa om hyresutvecklingen med denna jämförelsemetod blir rimlig. Annars får ytterligare justeringar ske.

Hyressättningen får alltså enligt denna huvudregel »ej väsentligt» överstiga hyran för med hänsyn till bruksvärdet likvärdiga lägenheter. Vad begreppet »väsentligt» innebär framgår ej med tillfredsställande klarhet av propositionen. Vi vill i detta sammanhang erinra om att hyresrådet vid tillämpning av en liknande bestämmelse i hyresregleringslagen (termen var där »avsevärt») gjorde en från språklig synpunkt ganska snäv tolkning. För vår del vill vi starkt understryka vikten av att även ordet »väsentligt» ges en relativt snäv tolkning.

Hyreslagstiftningssakkunnigas förslag om avtalsfrihet mellan hyresvärd och hyresgäst innefattade inte några särbestämmelser — med undantag för förslaget om prövning av förstagångshyra — för orter med mera påtaglig bostadsbrist. De sakkunniga framhöll att det för att en högre hyresnivå på jämförliga lägenheter skall få ge utslag i höjande riktning måste vara fråga om en nivå och ej om enstaka topphyror. Genom varsamhet i jämförelsebedömningen motverkas en ofta av knapphetsbetingad efterfrågan framkallad inte önskvärd uppskrivning av hyresnivån, ansåg de sakkunniga. (Dessutom skulle beståndet av allmännyttiga lägenheter ha en stabiliserande betydelse.)

Jämförelse med hyror i nybyggda hus

Bland annat mot bakgrund av hyresrådets remissvar föreslår dock departementschefen att för birstorterna den aktuella hyran prövas inte bara med hänsyn till jämförliga lägenheters hyra utan även med beaktande av det allmänna hyresläget i orten för lägenheter i nybyggda hyreshus. Huvudregeln, att hyran skall anses som oskäligen och då inte godtagas, om den väsentligt överstiger hyran för lägenheter som med avseende på bruksvärdet är likvärdiga, anses inte av regeringen vara tillräcklig. Det bör emellertid framhållas att prövningen av förstagångshyror — den andra särregeln för birstorterna — torde komma att få stor betydelse för hyres-

sättningen i allmänhet på en i princip friare hyresmarknad. Denna betydelse förstärks i fråga om nyproduktionen dessutom av det nya av riksdagen beslutade finansieringssystemet för statliga bostadslån, vilket skall träda i kraft från 1 januari 1968. Enligt detta nya lånesystem möjliggöres en lägre hyra i början av statslånets löptid än den som motsvaras av genomsnittliga kapitalkostnader.

Syftet med denna av regeringen förordade särregel torde vara att det allmänna hyresläget i nyproduktionen för jämförliga lägenheter skall utgöra ett »tak» vid hyresprövningen. Detta framgår emellertid inte klart av propositionen och bör därför utsägas vid riksdagsbehandlingen. Det kan dock tyvärr inte uteslutas att denna särregel — detta »tak» — kan få motsatt effekt till den avsedda, nämligen ett sug uppåt på hyrorna. Skulle det efter hand — vid den kontinuerliga uppföljningen av hyresutvecklingen som vi ovan förordat — visa sig att särregeln får en höjande verkan på hyresnivån, bör regeln omprövas.

Departementschefen framhåller att det torde vara ofrånkomligt att utvecklingen mot en balanserad hyresmarknad »måste styras på ett sätt som gör det möjligt att på förhand i huvudsak bedöma följderna av en övergång från hyresregleringen till en friare hyresmarknad». Vi vill från vårt håll starkt understryka vikten av att på förhand i huvudsak kunna förutse effekterna på hyresnivån av det nya hyressystemet. Det är emellertid mycket svårt att mot bakgrund av den föreslagna lagtexten samt vad i propositionen i övrigt sägs med någon säkerhet uttala sig om effekterna på hyressättningen av detta system. I viktiga delar ger förslaget utrymme för ett betydande mått av skönsmässig bedömning från hyresnämnders och domstolars sida.

Förlängd övergångstid

Särskilt svårt är det att förutse verkningarna i bristorterna. Därför krävs särskild uppmärksamhet på hyresprövningen för de bostäder, där hyresnivån genom den långvariga hyresregleringen blivit starkt snedvriden och där väsentliga hyreshöjningar inte kan uteslutas. Det gäller framför allt det äldre men väl bibehållna bostadsbeståndet i vissa städers centralare delar. Det är angeläget att anpassningen till en balanserad hyresnivå här sker så småningom. Propositionen föreslår, att hyresstegringarna skall genomföras successivt under en fyraårsperiod i storstadsområdena (stockholms-, göteborgs- och malmömrådena) samt under en tvåårsperiod för andra bristorter. Med hänsyn dels till den ovisshet, som råder om förslagets verkningar, dels till risken för en del från bostads-sociala synpunkter icke godtagbara snabba och kraftiga hyresstegringar kan vi inte stödja den korta övergångstid regeringen föreslår. Naturligtvis är det utan erfarenhet svårt att bedöma hur lång övergångstiden lämpligen bör vara. Vi har stannat för att föreslå en förlängning av övergångs-

tiden till sex år för storstadsområdena och till tre år för övriga bostadsområden, där förordnande enligt tredje kap. 54 § gäller. För de lägenheter i storstadsområdena, som i dag har mycket låga hyror i jämförelse med hyrorna i de jämförliga lägenheterna, kan även med dessa övergångsbestämmelser hyreshöjningarna för varje år bli mycket kännbara. En möjlighet bör därför finnas för hyresnämnd och domstol att vidtaga jämkningar om hyreshöjningar i det enskilda fallet blir orimliga. Det borde ligga inte minst i fastighetsägarnas intresse på längre sikt att sådana överdrifter undvikas. Om de i propositionen föreslagna övergångsbestämmelserna ej ger utrymme för en sådan tolkning bör en ändring ske.

Medlingsnämnd i varje län

Hyreslagstiftningssakkunniga förordade att i varje län skulle finnas en medlingsnämnd, om inte Kungl. Maj:t förordnat om en annan indelning. De sakkunnigas mening var att sådant meddelande borde meddelas i län med stor folkmängd eller många större tätorter. För Stockholm ansåg man att flera medlingsnämnder borde övervägas. Flertalet remissinstanser ansåg att medlingsnämndernas verksamhetsområde borde göras betydligt mindre än de sakkunniga föreslagit. I lagförslaget 69:e § skriver departementschefen:

I varje län skall finnas en hyresnämnd. Konungen äger dock bestämma, att annat område än län skall utgöra verksamhetsområde för hyresnämnd.

I motiveringen på sid. 169 framgår dels att departementschefen delar de sakkunnigas uppfattning att kvalifikationskraven bäst tillgodoses om nämnderna blir relativt få, dels att nämnden i princip bör ha länet som verksamhetsområde med rätt för Kungl. Maj:t att förordna om annan indelning, när det av särskilda skäl är påkallat. Av lagförslaget och av departementschefens motivering kan emellertid inga säkra slutsatser dras om i vilka fall särskilda skäl påkallar frångående av länet som verksamhetsområde. Vår mening, som ansluter till den de sakkunniga framfört, är att ett sådant avsteg är motiverat endast i fråga om län med stor folkmängd eller många större tätorter. Däremot bör inte i något fall ett område *större* än län vara verksamhetsområde för hyresnämnd. Denna uppfattning bör klart framgå av lagtexten, varför vi på denna punkt föreslår ett tillägg av sagda innebörd.

Vanliga forumregler

Enligt förslaget skall behörig domstol för samtliga hyresmål, icke blott de som i första hand handläggs av hyresnämnd, vara underrätter i länets residensstad. Några särskilda skäl härför har inte anförts i propositionen. Enligt vår mening är en sådan anordning olämplig icke minst från praktisk synpunkt. Det är mycket värdefullt om parterna i hyresmålen kan,

som de varit vana vid under hyresregleringslagens tillämpning, själva närvara vid målens handläggning och där bevaka sin rätt och lämna upplysningar. Detta försvåras avsevärt, om målen skulle samlas till en domstol för varje län. Vidare måste domstolen i många fall besiktiga den aktuella och jämförliga lägenheten, vilket blir mycket betungande och kostsamt om det skall ske på annan ort. Även andra komplikationer kan vållas av att de normala forumreglerna frångås. Om hyresmålen i stället handläggs av den domstol, där fastigheten är belägen, bör möjlighet att överklaga målen åtminstone till hovrätt föreligga. Även med propositionens förslag om handläggning i en underrätt för varje län är emellertid en sådan överklagningsmöjlighet nödvändig för att garantera önskvärd likformighet i avgörandena. De föreslagna lagreglerna rymmer många viktiga punkter där en enhetlig praxis är av väsentlig betydelse ur rättssäkerhetssynpunkt. Vi föreslår därför, att hyresmålen skall instämmas till ordinarie fastighetsforum och att ingen inskränkning stadgas i fråga om fullföljdsrätten till hovrätt. Detta föranleder ändringar i 72 och 73 §§ nyttjanderättslagen samt avslag på förslaget om ändring i rättegångsbalken.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis innebär vår ståndpunkt tillfredsställelse med den successiva avveckling av hyresregleringen som regeringen föreslår men samtidigt kritik mot förslaget till ny hyreslagstiftning framför allt på tre huvudpunkter. För det första lider regeringsförslaget av brist på precision. Det medför att hyresnämndernas och domstolarnas tolkning och utfyllnad av den föreslagna lagtexten kommer att få mycket stor betydelse för omfattningen av den anpassning i huvudsak uppåt av hyressättningen, som regeringsförslaget syftar till. Det är med andra ord svårt att nu förutse verkningarna på hyrorna av regeringsförslaget. Därför är det angeläget att regeringsförslaget på vissa punkter preciseras. En annan slutsats av vår kritik i detta avseende är att en kontinuerlig och noggrann uppföljning måste ske av de förändringar på hyresmarknaden som lagförslaget kommer att resultera i.

För det andra torde regeringens förslag inte ge ett tillfredsställande skydd för vissa grupper av hyresgästerna ur bostadssocial synvinkel. För att undanröja dessa svagheter i propositionen föreslår vi i denna motion *dels* vissa modifieringar av den i propositionen förordade tillämpningen av regeln om hyras skälighet, *dels* en förlängning av övergångstiden i storstadsområden till sex år och i andra bostadstyper till tre år, *dels* inrättande av en möjlighet för hyresnämnd och domstol att vidtaga jämkningar, om hyreshöjningar i storstadsområdena i det enskilda fallet blir orimliga.

För det tredje anser vi att förslaget till regler om förfarandet i hyrestvisiter lider av svagheter, inte minst från praktiska synpunkter. Vi föreslår

därför att hyresmålen skall instämmas till ordinarie fastighetsforum och att ingen inskränkning stadgas i fråga om fullföljdsrätten till hovrätt.

Med åberopande av det anförda hemställer vi,

A. att riksdagen beslutar:

1. att de i 8:e punkten av övergångsbestämmelserna angivna övergångstiderna bestäms till 6 respektive 3 år, d. v. s. gäller till och med den 31 december 1974 respektive den 31 december 1971,

2. att i övergångsbestämmelserna införes en bestämmelse om möjlighet till jämkning av alltför betungande hyreshöjningar i bristorterna, därest sådan möjlighet ej kan anses inrymmas i propositionens lagtext,

3. att vidtaga ovan angivna ändringar i 72 och 73 §§ nyttjanderättslagens 3 kapitel samt avslå förslaget till ändringar i rättegångsbalken;

B. att riksdagen uttalar:

1. att jämförelseprövningen och tolkningen av begreppet »väsentligt överstiger» bör ske på det sätt som ovan angivits,

2. att den nya lagstiftningens verkningar på hyresmarknaden genom lämplig insamling och bearbetning av statistiska data noga följes.

Stockholm den 2 november 1967

Cecilia Nettelbrandt (fp)

Sven Antby (fp)

Bertil Ohlin (fp)

Sigvard Rimås (fp)

Thorvald Källstad (fp)

Folke Nihlfors (fp)

Sven Wedén (fp)