

Nr 881

Av herrar **Lundberg** och **Enarsson**, 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 1093 i Andra kammaren)

Alltsedan år 1942 har hyresmarknaden i vårt land varit underkastad två fristående regelsystem, nämligen å ena sidan hyreslagens bestämmelser och å den andra den lagstiftning som brukar sammanföras under namnet hyresregleringen. I såväl materiellt som formellt hänseende är de bägge systemen helt väsensskilda. Det har därför varit naturligt att anförtro rättstillämpningen åt två separata slag av myndigheter, dels de allmänna domstolarna, dels hyresnämnderna med hyresrådet som överinstans.

Den centrala tanken bakom det förslag till ny hyreslag, varom proposition (nr 141) nu förelagts riksdagen, är att upphäva den ovan nämnda dualismen och att åter låta rättstillämpningen vila uteslutande på civilrättslig grund. Att lagförslaget av olika anledningar fått karaktär av social skyddslag till förmån för hyresgäster står i och för sig inte i strid mot den angivna huvudprincipen. Däremot är det uppenbart att de föreslagna reglerna för det processuella förfarandet i hyresmål i väsentliga avseenden innebär stora avvikelser från gängse metoder för tillämpning av civilrättslig lagstiftning. Såsom lagrådet anfört bryter förslaget bl. a. härigenom en i övrigt gällande, i och för sig önskvärd enhetlighet. Vid en bedömning av huruvida dessa avvikelser bör accepteras på bekostnad av enhetligheten är det tre faktorer som förtjänar uppmärksamhet.

Särskilda processuella förfaranden måste givetvis tillskapas i den mån rättstillämpningen inte anses kunna fungera med utnyttjande av sedvanliga provningsmekanismer. Ett annat motiv vore att rättstillämpningen, ehuru den väl skulle fungera, inte skulle kunna utövas med den sakkunskap, snabbhet och partsekonomi m. m. som anses rimlig. Ett tredje motiv slutligen vore förekomsten av svårbemästrade övergångsproblem som under viss tid skulle nödvändiggöra särbestämmelser.

I intet av de nämnda avseendena är förutsättningarna uppfyllda för den särskilda reglering av förfarandet i hyrestvister som föreslås i propositionen till ny hyreslag.

Hyresnämndernas befogenheter

Enligt förslaget skall i varje län finnas en hyresnämnd med en lagfaren domare och två partsrepresentanter. Nämndens uppgift skall vara att medla i hyrestvister men även att avgöra tvister, bl. a. rörande förlängning av hyresavtal och hyressättning. Departmentsförslaget har härigenom på en väsentlig punkt kommit att avvika från de förslag som enhälligt framlagts av såväl hyreslagskommittén som hyreslagstiftningssakkunniga. Bägge utredningarna hävdade nämligen att ett medlingsförfarande bör hållas "rent" och att några rättsliga avgöranden därför inte bör anförtros det organ som omhänderhar medlingsverksamheten.

Hyreslagskommitténs förslag var i detta avseende det mest konsekventa. Hyresmålen skulle behandlas och avgöras av de allmänna domstolarna enligt de vanliga processuella reglerna. För att begränsa belastningen på domstolarna föreslog kommittén en utbyggnad av medlingsinstitutet, bl. a. innebärande att optionstvister alltid skulle behandlas av medlingsnämnden före det rättsliga förfarandet. Medlingsnämndens uppgift skulle vara att klarlägga tvistefrågorna och försöka förlika parterna. Nämndens funktion av endast medlande och förlikande organ betonades starkt, bl. a. därigenom att parternas i saken framställda yrkanden inte skulle antecknas i protokollet. Det förlikningsförslag nämnden normalt hade att framlägga skulle komma att bygga på parternas förlikningsvis gjorda yrkanden och medgivanden och skulle därför enligt kommittén inte kunna utgöra något material, som domstolen senare kunde ha till ledning för sitt avgörande.

Hyreslagstiftningssakkunniga intar i princip samma ståndpunkt som hyreslagskommittén, d. v. s. att medling bör göras obligatorisk i flertalet hyrestvister och att medlingsförfarandet bör vara skilt från det rättsliga avgörandet av tvisten. De sakkunniga uttrycker mycket klart saken på följande sätt (s. 281):

Det är uppenbart att medlingen bör ha en betydande självständighet och vara skild från den fortsatta prövningen. Endast om medlingsverksamheten kan utövas utan att vad parterna därunder anför, medgiver och bestrider till någon del blir processmaterial i ett eventuellt efterföljande domstolsförfarande, kan medlingsinstitutionen få det förtroende som är nödvändigt för att parterna i en hyrestvist skall kunna överlämna sin sak till medling. Medlingen bör ej göras till en del av förberedelsen i tvistemål, emedan en med medlingen sammanhängande domstolsprövning kan befaras hämma den relativa frihet, som medlarna bör ha för att på bästa sätt kunna angripa motsättningarna i ett hyresförhållande.

De sakkunniga upprätthöll sålunda den väsentliga åtskillnaden mellan medlings- och beslutsförfarandet. Deras förslag, att förlikning skulle anses träffad i enlighet med medlingsbudet, om ingen av parterna inom viss tid

förkastade det, innebar härvid endast en formell jämkning av vad som annars är det normala, nämligen att ett uteblivet godkännande medför att förlikningsförslaget förfaller.

I propositionen har principen om ett särskiljande av medlings- och beslutsfunktionerna övergivits. Hyresnämnden har tillagts en funktion av både medlande och beslutande instans, en ordning som måste inge allvarliga betänkligheter.

Det torde vara obestridligt att en hyresnämnd som äger avgöra tvisten inte kan förväntas lägga ner samma arbete på att försöka ena parterna som den skulle ha gjort, om den endast haft en medlande funktion. Frestelsen för nämnden att komma ifrån en kanske långdragen och besvärlig förlikningsverksamhet genom att på ett tidigt stadium avgöra saken måste bli stor särskilt i sådana fall då nämnden redan från början har en viss uppfattning om hur tvisten bör lösas. Enbart det faktum att beslutsrätt föreligger måste således menligt inverka på medlarfunktionen.

Härtill kommer att en part i vetskaper om att nämnden äger avgöra tvisten blir obenägen att intaga ståndpunkter och göra medgivanden i förlikningsskedet av rädsla att detta vid uteblivet gensvar från motpartens sida försämrar hans utgångsläge i samband med nämndens beslut i frågan. Det föreligger därför stor risk för att parterna av taktiska skäl alltifrån början låser sig i sina positioner.

I det till lagrådet remitterade lagförslaget medgav departementschefen visserligen att nämndens ställning som prövande myndighet gör den mindre lämpad som medlingsorgan men ansåg att den praktiska betydelsen härav inte borde överdrivas. Han hänvisade härvid främst till underrätternas medlande verksamhet i tvistemål.

Det skall inte bestridas att åtskilliga vid allmän underrätt anhängiggjorda tvistemål slutföres genom att parterna träffar förlikning. I vilken utsträckning detta beror på den medlande verksamhet som bedrivs av ordföranden vid förberedelsen är dock osäkert. I vart fall kan man påstå att de påtryckningar denne kan utöva på parterna inte kan vara särskilt kraftiga med hänsyn till att han skall undvika att ge till känna sin mening i rättsfrågan. Ofta torde för honom endast återstå att vädja till parternas ombud att med hänsyn till den ovissa rättsfrågan etc. söka förlika parterna. Ett direkt och aktivt engagemang i förlikningsförhandlingarna torde därför inte alltid vara möjligt. Att mål likväl förliks i inte obetydlig utsträckning synes snarare bero på att parter och ombud vid förberedelsen i målet får klart för sig svårigheterna att bedöma rättsläget, värdet av den egna och motpartens bevisning m. m. Inte minst med hänsyn till de höga rättegångskostnaderna kan parterna därför finna en mager förlikning vara att föredra.

Helt annorlunda kommer förhållandena att bli i de föreslagna hyres-

nämnderna. Den vanligaste typen av mål kommer inte att avse svårlösta rättsfrågor utan avgöranden med ett betydande mått av skälighetsbedömning. Någon bevisning i egentlig mening kan knappast komma att upptagas i hyresnämnd, och rättegångskostnaderna måste förväntas bli måttliga i detta skede. De viktigaste av de faktorer som i allmän domstol verkar återhållande på processviljan saknas alltså eller är starkt försvagade i hyresnämndsprocessen.

Förslaget att hyresnämnder skall tilldelas även beslutande funktioner grundas i propositionen dels på ett önskemål om att partsorganisationerna skall få ett direkt inflytande över själva prövningen, dels på farhågor för att övergångsproblemen annars kunde bli svårbemästrade. Förstnämnda argument förutsätter bl. a. att organisationernas sakkunskap kan få erforderlig tyngd endast i kombination med ett beslutsfattande. Ett uttalande av så allmän räckvidd hör väl knappast heller hemma i förarbetena till — för att tala med lagrådet — ”ett större civilrättsligt lagverk, som syftar till att bli bestående för en längre tid”. Härtill kommer en synpunkt av praktisk natur. Om nämligen partrepresentanternas funktion i hyresnämnden begränsades till medling — d. v. s. försök att förmå de tvistande att frivilligt sammanjämka sina ståndpunkter — skulle sannolikt åsiktsmotsättningar i sakfrågan mellan nämndens egna medlemmar inte behöva komma till samma klara uttryck som skulle bli fallet i en beslutsformulering. Inför de tvistande parterna torde därför nämnden mången gång kunna uppträda med större enighet och samlad auktoritet i en ren medlarfunktion. I den mån dess beslut enligt den föreslagna ordningen kommer att innehålla skiljaktiga meningar — något som mot bakgrund av hittillsvarande hyresnämndspraxis kan förmodas bli rätt vanligt — kan detta endast få en processtimulerande effekt. I sammanhanget bör slutligen påpekas att det utan tvekan är lättare att förmå tvistande parter att förlikas om alternativet är ett renodlat domstolsförfarande.

Mot bakgrund av det hittills anförda är det ytterst tveksamt om hyresnämndernas beslutsbefogenheter på sätt departementschefen antagit kommer att utgöra en verksam broms på måltillströmningen till domstolarna. Detta praktiska problem hade lika väl kunnat lösas genom en förstärkning av den reguljära domstolsorganisationen. Därigenom hade man även undanröjt en rad processuella komplikationer som bl. a. lagrådet uppmärksammat. Departementschefen nämner i detta sammanhang att de nya reglerna om hyressättningen torde vara relativt komplicerade i tillämpningen innan några på avtalsfriheten grundade riktgivande hyresnivåer hunnit stabiliseras. Det är emellertid svårt att inse att åberopandet härav kan utgöra något stöd för tanken att förlägga en rättsligt bindande prövning till andra organ än vårt domstolsväsende. I vad avser den processuella metodiken för rättstillämpningen är det ju hos domstolarna som erfaren-

het och sakkunskap i första hand finns att tillgå. I den mån departementschefens yttrande däremot är ett uttryck för en tveksamhet beträffande den nya hyreslagstiftningens lämplighet såsom underlag för en domstolsmässig prövning i här aktuella delar — den enda tolkning som synes återstå — så tyder detta på ofullständigheter i förslaget, som hade bort avhjälpas under förarbetena.

Med hänsyn till det ovan anförda yrkar vi att hyresnämndernas befattning med den föreslagna hyreslagstiftningen begränsas till uteslutande medlande funktioner.

Instansordningen

I det framlagda lagförslagets 73 § görs betydande inskränkningar i möjligheterna till fullföljd av talan till högre rätt, innebärande bl. a. att tvister om hyressättning och hyresvillkor samt tillstånd till substitution och sublokation skall få prövas av endast en domstol, den särskilda underretten i länet.

Detta avsteg från de allmänna fullföljdsreglerna är anmärkningsvärt redan så till vida att det knappast lär kunna göras gällande att dessa mål generellt skulle vara av mindre vikt för den enskilde än andra slag av tvistemål. Frågor om skälig hyra, rätt att överlåta bostadslägenhet och rätt att överlåta affärslokal lär av honom tvärtom uppfattas som betydligt viktigare än flertalet tvister rörande fordringsanspråk och annat för vilka begränsningar i fullföljdsrätten inte föreligger. Med hänsyn till att man i svensk rätt regelmässigt har tillgång till ett tvåinstanssystem — med viss möjlighet till prövning i en tredje instans — bör även nu ifrågavarande mål kunna föras till hovrätt. Härför talar även den av lagrådet framförda synpunkten att man bör bereda parterna möjlighet att i en andra instans vinna en överblick över det bevismaterial som de i underretten för första gången konfronterats med i dess helhet men då ofta inte förrän i målets slutskede.

Beträffande frågor om förlängning av hyresavtal eller fastställelse av hyresvillkor innebär förslaget att fullföljd till högsta domstolen inte är tillåten. Detta synes vara en brist, eftersom en sådan fullföljdsrätt skulle öppna möjligheter till en enhetlig praxis som i sin tur skulle leda till att frågor om kvarboenderätt, rätt för affärsidkare till skadestånd m. fl. dylika frågor framdeles många gånger kunde avgöras utan rättegång. Möjligheterna härtill förefaller med den föreslagna ordningen begränsade, ty man kan inte räkna med att hovrätterna sinsemellan kommer att anse sig bundna av varandras avgöranden.

Beträffande båda här ovan åsyftade slag av fullföljdsbegränsningar kan erinras om de speciella processuella problem som även lagrådet påpekat och som innebär att en tvist ofta på ett föga ändamålsenligt sätt

måste delas upp i komponenter för vilka gäller olika regler om fullföljd ehuru de i övrigt står i intimt samband med varandra.

På grundval av vad här anförts avstyrker vi bestämmelserna om fullföljd sådana de utformats i förslaget och yrkar att de föreslagna begränsningarna till underrätt som slutinstans i stället kommer att avse hovrätt och att begränsningarna i övrigt åstadkommes i enlighet med de allmänna principerna om prövning i högsta domstolen.

Vissa övriga frågor

Delgivning av meddelande enligt 49 §

Enligt förslagets 49 § åligger det hyresvärden, om överenskommelse inte träffas om förlängning av hyresavtalet, att skriftligen meddela hyresgästen att denne har att inom viss tidsfrist hänskjuta tvisten till hyresnämnden, om han inte går med på att flytta. Meddelandet skall enligt nämnda paragraf och departementschefens uttalande ha kommit hyresgästen *till handa* för att fristen för honom att hänskjuta tvisten till hyresnämnden skall börja löpa. Någon "surrogatdelgivning" av samma slag som medges för uppsägning enligt 8 § st. 3 p. 3 skall således inte kunna ske i detta fall.

Den föreslagna ordningen innebär att det i vissa lägen kan bli omöjligt att delgiva hyresgästen meddelandet, exempelvis i sådana fall då han medvetet håller sig undan. Erfarenheterna från tillämpningen av besittningsskyddslagen, som upptar en liknande regel, har visat att dylikt undanhållande är en realitet. Spörsmålet har uppmärksamrats i den juridiska litteraturen (Hedfeldt-Ringden-Hamilton: Hyresreglering och besittningsskydd s. 293—294) där rekommendation givits om att hyresvärden skulle kunna åstadkomma delgivning genom att föra en fastställetsetalan. Praktiska försök har emellertid visat att denna utväg inte står öppen. Det anförda talar starkt för att en regel om surrogatdelgivning måste skapas för det fall att hyresgästen håller sig undan från delgivning.

Såsom skäl för att inte medge surrogatdelgivning i förevarande fall anför departementschefen att meddelandet till hyresgästen har avgörande rättsverkningar i besittningsskyddshänseende. Detta må vara riktigt, men frågan är om lagstiftningen rimligtvis bör gå så långt att den även värnar om hyresgästers orättmätiga intressen. Hyresvärden har ju i detta fall fråntagits sin möjlighet att komma till rätta med en hyresgäst som medvetet undandrar sig sina skyldigheter. Vi föreslår att en möjlighet till surrogatdelgivning inskrives i lagen även i vad avser meddelande varom här är fråga.

Lägenhetsbyten

I lagförslaget har i 35 § intagits en bestämmelse som i vissa fall medger hyresgäster en tvångsbytesrätt. Det allmänna villkoret härför har angi-

vits så, att tillstånd till sådant byte skall lämnas, om hyresgästen har beaktansvärda skäl för bytet och detta "kan äga rum utan påtaglig olägenhet för hyresvärden". Formuleringen är emellertid olämplig i två avseenden.

Från lagteknisk synpunkt förefaller det mindre ändamålsenligt att såsom skett i förslaget införa ett så skiftande språkbruk för att beskriva väsentligen samma sak, nämligen graden av hyresvärdens intresse. I 34 § används uttrycket "om hyresvärden skäligen kan nöjas", medan i 36 § talas om att "hyresvärden ej har befogad anledning motsätta sig" etc. Stadgandet i 35 § utgör en tredje variant. I alla dessa fall synes dessutom bevisbördan åvila hyresgästen. Även med hänsyn härtill hade en större enhetlighet varit påkallad.

I det förslag till stadgande om tvångsbytesrätt som framlades av hyreslagstiftningssakkunniga förekom en från propositionen avvikande formulering som enligt vår mening bättre motsvarar det bakomliggande syftet. Byte skulle enligt de sakkunniga få ske om hyresgästen har beaktansvärda skäl för bytet och detta "kan äga rum utan påtaglig olägenhet för hyresvärden *eller annan hyresgäst*". I åtskilliga fall då byte vägras är det nämligen inte i första hand fråga om någon olägenhet för hyresvärden utan om hänsynen till övriga hyresgäster i huset. Propositionens förslag torde visserligen inte utesluta ett sådant hänsynstagande, men den där använda formuleringen för knappast tanken till en sådan tolkning. Ordalydelsen bör därför ändras till bättre överensstämmelse med bestämmelsens faktiska innehåll. En möjlighet vore att använda de sakkunnigas ovan återgivna uttryckssätt. För erhållande av större samstämmighet med angränsande paragrafer föreslår vi emellertid en formulering som ansluter till den vilken förekommer i 36 §. Kriteriet "påtaglig olägenhet för hyresvärden" bör därför ersättas med orden "om hyresvärden ej har befogad anledning motsätta sig att hyresrätten överlåtes".

Aberopande det anförda hemställas,

1. att riksdagen vid behandling av proposition nr 141 med förslag till lag angående ändring i vissa delar av lagen den 14 juni 1907 om nyttjanderätt till fast egendom måtte besluta

a) att hyresnämnds befattning med den föreslagna hyreslagstiftningen skall begränsas till medlande verksamhet,

b) att talan enligt 73 § må fullföljas till hovrätt i de fall där underrätt enligt förslaget är sista instans samt i övrigt till högsta domstolen i enlighet med de allmänna principer som gäller för sådan fullföljd,

c) att delgivning enligt 8 § 3 st. 3 p. även må ske beträffande meddelande enligt 49 § 1 st. samt

d) att i 35 § orden "påtaglig olägenhet för hyresvärden" skall utbytas mot orden "om hyresvärden ej har befogad anledning motsätta sig att hyresrätten överlåtes";

2. att vederbörande utskott måtte utarbeta förslag till härför erforderliga författningsändringar.

Stockholm den 31 oktober 1967

Roland Lundberg (h)

Arvid Enarsson (h)
