Hyresrätt

1

Förhandlingsordningar på bostadshyresmarknaden m.m.

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2013

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

BETÄNKANDE AV HYRESRÄTTSUTREDNINGEN

SOU 1976:60

Hyresrätt

1

Förhandlingsordningar på bostadshyresmarknaden m.m.

BETÄNKANDE AV HYRESRÄTTSUTREDNINGEN

SOU 1976:60

39/29

Statens offentliga utredningar
1976: 60
Justitiedepartementet

Hyresrätt 1

Förhandlingsordningar på bostadshyresmarknaden m. m.

Betänkande av hyresrättsutredningen
Stockholm 1976

Omslag Vidar Forsberg
ISBN 91-38-03046-2
ISSN 0375-250X
Göteborgs Offsettryckeri AB
Stockholm 1976

Till Statsrådet och chefen för justitiedepartementet

Genom beslut den 5 juni 1975 bemyndigade regeringen statsrådet Lidbom att tillkalla högst sex sakkunniga med uppdrag att verkställa utredning angående översyn av hyreslagen.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallades den 30 juni 1975 såsom sakkunniga rättschefen Staffan Vängby, tillika ordförande, direktören Folke Berg, riksdagsledamoten, kuratorn Birgit Hjalmarsson, direktören Sven Jansson, riksdagsledamoten, skoldirektören Karl-Erik Strömberg och förbundsordföranden Erik Svensson.

Att såsom experter biträda de sakkunniga förordnades den 30 juni 1975 sekreteraren Hasse Andersson och den 12 september 1975 förbundsjuristen Leif Josephsson och bostadsdomaren Lars-Göran Åsbring.

Som sekreterare åt de sakkunniga tjänstgör sedan den 4 augusti 1975 hovrättsassessorn Bertil Svahn.

De sakkunniga har antagit namnet hyresrättsutredningen.

Utredningen får härmed överlämna delbetänkande om Förhandlingsordningar på hyresmarknaden m. m. Betänkandet är enhälligt.

Av experterna har företrädesvis Hasse Andersson och Lars-Göran Åsbring deltagit i den nu redovisade delen av utredningsarbetet.

Avsikten är att i ett följande delbetänkande behandla lokalhyresgästernas förhållanden. Återstående delar av utredningsuppdraget skall redovisas i ett slutbetänkande.

Stockholm den 23 september 1976,

Staffan Vängby

Folke Berg *Birgit Hjalmarsson* *Sven Jansson*

Karl-Erik Strömberg *Erik Svensson*

/Bertil Svahn

Innehåll

Författningsförslag 7
Lag om förhandlingsordning på bostadshyresmarknaden 7
Lag om ändring i jordabalken 11
Lag om ändring i lagen om arrendenämnder och hyresnämnder . 14
Lag om ändring i lagen om bostadsdomstol 19
Lag om ändring i lagen med särskilda hyresbestämmelser för vissa orter 20

Sammanfattning 21

1 *Utredningsarbetet* 27
1.1 Direktiv och uppdrag 27
1.2 Utredningsarbetets uppläggning 32

2 *Hyreslagstiftningen* 35
2.1 Inledning 35
2.2 Hyreslagen 36
2.2.1 Bestämmelser om hyran och hyressättningen . . . 36
2.2.2 Bestämmelser om lägenhetens skick m. m. . . . 41
2.3 Hyresregleringslagstiftningen 42
2.3.1 Hyresregleringslagen 42
2.3.2 Avvecklingslagen 45
2.4 Övrig hyreslagstiftning 47
2.4.1 Tvångsförvaltningslagen 47
2.4.2 Bostadssaneringslagen 48
2.4.3 Anläggningslagen 49

3 *Det frivilliga förhandlingssystemet* 51
3.1 Hyresgäströrelsen 51
3.2 Den allmännyttiga sektorn 52
3.3 Den enskilda sektorn 55
3.4 Industrisektorn 58
3.5 Kommun- och landstingssektorn 58

4 *Önskemål om reformer* 59
4.1 Boinflytandeutredningen 59
4.2 Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna 60
4.3 Riksdagsbehandling m. m. 61

5 *Förhandlingsordningar på bostadshyresmarknaden* 63
5.1 Allmänna synpunkter 63
5.2 Förhandlingsrättens innehåll 67
5.3 Rätten till förhandlingsordning 71
5.4 Förhandlingsramen 76
5.5 Förhandlingsskyldigheten 79
5.6 Förhandlingen 82
5.6.1 Förhandlingsformerna och förhandlingsskyldighetens närmare innebörd 82
5.6.2 Förhandlingsunderlaget 84
5.7 Förhandlingsöverenskommelsen och påföljder vid avtalsbrott 86
5.8 Förhandlingsöverenskommelsen och det enskilda hyresavtalet 89
5.8.1 Förhandlingsklausulen 89
5.8.2 Enskild hyresgästs rätt till prövning av förhandlingsöverenskommelse 91
5.9 Förfarandet när förhandlingar strandats 95

6 *Den s. k. svarta handeln med bostadslägenheter m. m.* 101
6.1 Inledning 101
6.2 Överväganden och förslag 103

7 *Specialmotivering* 107
7.1 Förslaget till lag om förhandlingsordning på bostadshyresmarknaden 107
7.2 Förslaget till lag om ändring i jordabalken 128
7.3 Förslaget till lag om ändring i lagen om arrendenämnder och hyresnämnder 129
7.4 Förslaget till lag om ändring i lagen om bostadsdomstol . 134
7.5 Förslaget till lag om ändring i lagen med särskilda hyresbestämmelser för vissa orter 134

Bilaga Ds Ju 1976:1 PM om kartläggning av den s. k. svarta börshandeln med bostadslägenheter och av privat yrkesmässig bostadsförmedling i Sverige 137
1. Inledning 137
2. Gällande rätt 137
3. Undersökningens uppläggning 138
4. Erhållna uppgifter 140
4.1 Stockholm 140
4.2 Göteborg 143
4.3 Malmö 145
4.4 Övriga kommuner 146
5. Undersökningens resultat 147
6. Förslag till åtgärder 149

Författningsförslag

Förslag till
Lag om förhandlingsordning på bostadshyresmarknaden

Härigenom föreskrives följande.

Inledande bestämmelser

1 § Avtal om förhandlingsordning enligt denna lag slutes mellan hyresvärd eller organisation av fastighetsägare, i vilken hyresvärden är medlem, och organisation av hyresgäster.

Vad som sägs om avtal om förhandlingsordning och om verkan av att sådant avtal träffats gäller i tillämpliga delar även beslut om förhandlingsordning som meddelats av hyresnämnd eller bostadsdomstolen.

2 § Med förhandlingsklausul avses i denna lag bestämmelse i hyresavtal att överenskommelse om hyra eller annat hyresvillkor, som träffas efter förhandling enligt förhandlingsordning (förhandlingsöverenskommelse), skall tillämpas i hyresförhållandet.

Förhandlingsrätten

3 § Förhandlingsordning skall omfatta samtliga bostadslägenheter i ett eller flera hus, om ej parterna är ense om att undanta viss lägenhet. Förhandlingsordning gäller ej för bostadslägenhet, om hyresnämnd eller bostadsdomstolen lämnat hyresvärdens talan om införande eller bibehållande av förhandlingsklausul i hyresavtalet utan bifall.

Förhandlingsordning innebär skyldighet för hyresvärden att påkalla förhandling i fråga om höjning av hyran och rätt för båda parterna att påkalla förhandling åtminstone i fråga om

1. hyresvillkoren,
2. lägenheternas och husets skick,
3. gemensamma anordningar,
4. övriga boendeförhållanden i den mån de rör hyresgästerna som kollektiv eller rör enskild hyresgäst, som uppdragit åt den förhandlingsberättigade hyresgästorganisationen att företräda honom i saken.

Fastställande, uppsägning och förlängning av förhandlingsordning

4 § Avtal om förhandlingsordning skall upprättas skriftligen och undertecknas av parterna.

5 § Avtal om förhandlingsordning skall ange:
1. parterna,
2. de lägenheter som avses med förhandlingsordningen,
3. de frågor utöver dem som nämns i 3 §, rörande vilka förhandling skall eller kan påkallas,
4. den tidpunkt från vilken förhandlingsordningen skall gälla.

6 § Förhandlingsordning upphör att gälla efter uppsägning. Uppsägning skall vara skriftlig och skall delges motparten.

Gäller förhandlingsordning tills vidare, upphör den att gälla tidigast vid det månadsskifte som inträffar närmast efter tre månader från uppsägningen.

Gäller förhandlingsordning för bestämd tid, skall uppsägningen ske senast tre månader före utgången av den bestämda tiden för att förhandlingsordningen skall upphöra att gälla.

Saknar förhandlingsordning, som avses i tredje stycket, bestämmelse om verkan av utebliven uppsägning och sker ej uppsägning i rätt tid, anses förhandlingsordningen förlängd på ett år.

7 § Vägrar hyresvärd att efter skriftlig begäran från organisation av hyresgäster sluta avtal om förhandlingsordning eller uppsäges förhandlingsordningen från hyresvärdens sida, har hyresgästorganisationen ändå rätt till förhandlingsordning, om det ej kan anses obilligt mot hyresvärden eller mot hyresgästerna.

8 § Vägrar organisation av hyresgäster att efter skriftlig begäran från hyresvärd sluta avtal om förhandlingordning eller uppsäges förhandlingsordningen av hyresgästorganisationen, har hyresvärden ändå rätt till förhandlingsordning, om det ej kan anses obilligt mot hyresgästorganisationen eller mot hyresgästerna.

9 § Föreligger tvist om förlängning av förhandlingsordning enligt 7 eller 8 §, har part som blivit uppsagd att senast tre veckor efter det att han fått del av uppsägningen hänskjuta tvisten till hyresnämnden. Gör han det ej, är rätten till förlängning förfallen.

10 § Är fråga om förlängning av förhandlingsordning ännu ej avgjord, när förhandlingsordningen på grund av uppsägningen skulle ha upphört att gälla, skall förhandlingsordningen tillämpas till dess att frågan är slutligt avgjord.

11 § Avtal om förhandlingsordning gäller även för ny hyresvärd.

Har den tidigare hyresvärden försummat att upplysa om att förhandlingsordning gäller för bostadslägenheterna, är han skyldig att ersätta den nye hyresvärden skada som uppstått till följd av att denne varken ägt eller bort äga kännedom om förhandlingsordningen.

Förhandlingen

12 § Part som vill förhandla skall göra framställning hos motparten om förhandling. Framställningen skall vara skriftlig och ange den eller de frågor om vilka förhandling påkallas.

Sammanträde för förhandling skall hållas inom tre veckor efter det att förhandlingsframställning gjorts hos motparten.

Avvikelse från föreskrifterna i första och andra styckena får göras genom avtal i den ordning som sägs i 4 §.

13 § Förhandlingsskyldig part skall själv eller genom ombud inställa sig vid förhandlingssammanträde och lägga fram motiverat förslag till lösning av den fråga som förhandlingen avser.

Om part begär det, skall föras protokoll som justeras av båda parter.

14 § Part som vid förhandling åberopar viss handling skall vid sammanträde hålla den tillgänglig för motparten, om denne begär det.

Förhandlingsöverenskommelsen

15 § Förhandlingsöverenskommelse skall avfattas skriftligen och undertecknas av parterna.

16 § Har förhandlingsöverenskommelse träffats om hyran eller annat hyresvillkor för bostadslägenhet, har hyresgästen rätt att inom tre månader från den dag då villkoret började tillämpas i hyresförhållandet begära hyresnämndens prövning av överenskommelsen.

Vid prövning av det hyresvillkor som överenskommelsen avser skall 12 kap. 48 § jordabalken äga motsvarande tillämpning.

Beslut varigenom hyresvillkor ändras träder i stället för förhandlingsöverenskommelsen i den delen.

Ändras förhandlingsöverenskommelse genom beslut av hyresnämnd eller bostadsdomstolen, är hyresvärden skyldig att till hyresgästen betala tillbaka vad han till följd därav uppburit för mycket jämte ränta. Räntan beräknas enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden från dagen för beloppets mottagande till dess att beslutet vunnit laga kraft och enligt 6 § räntelagen för tiden därefter.

17 § Gäller förhandlingsordning, är avtal om hyreshöjning som hyresvärden träffar med hyresgäst ogiltigt och hyresvärden skyldig att betala tillbaka vad han uppburit för mycket.

Första stycket gäller ej, om förhandling om den begärda hyran avslutats utan att överenskommelse träffats eller om mot sådan förhandling mött hinder, som ej berott av hyresvärden eller av den organisation som företräder honom enligt förhandlingsordningen.

Rätt till prövning av hyresvillkoren i vissa fall

18 § Har förhandling enligt förhandlingsordning avslutats utan att överenskommelse träffats, har hyresvärden och hyresgäst rätt att uppsäga hy-

resavtalet för ändring av hyresvillkoren i den del som förhandlingen har avsett. Detsamma gäller om mot förhandling mött hinder, som ej berott av den som påkallat ändring av hyresvillkoren eller av den organisation, som företräder honom enligt förhandlingsordningen.

Uppsägning för ändamål som avses i första stycket får ske till det månadsskifte som inträffar närmast tre månader efter uppsägningen. I uppsägningen skall anges den villkorsändring som begärs.

Den, som uppsagt hyresavtalet enligt första stycket, skall inom tre veckor från uppsägningen hänskjuta tvisten till hyresnämnden. Gör han det ej, är uppsägningen utan verkan. Vad som har sagts nu gäller ej i fråga om hyresgästs uppsägning, om inom samma tid tvist hänskjutes till nämnden enligt 12 kap. 49 § tredje stycket jordabalken.

19 § Vid prövning av tvist som avses i 18 § gäller följande.

Villkoren för den fortsatta förhyrningen skall fastställas enligt 12 kap. 48 § jordabalken.

Om särskilda skäl föreligger, får hyresnämnden pröva även hyresvillkor som har samband med det villkor som förhandlingen har avsett.

Om det av särskild anledning finnes skäligt, får hyresnämnden förordna att beslut om hyra skall avse jämväl tid före den dag till vilken avtalet uppsagts.

Bestämmelserna i 12 kap. 50 § andra punkten och 53 § jordabalken äger motsvarande tillämpning.

Beslut varigenom hyresvillkoren ändras anses som avtal om villkoren för fortsatt förhyrning.

20 § Vid tillämpningen av 18 § skall, om förhandlingsordningens parter ej enats om annat, förhandling anses avslutad när part som har fullgjort sin förhandlingsskyldighet enligt 13 § första stycket ger motparten skriftligt besked om att han frånträder förhandlingen.

Skadestånd

21 § Iakttar hyresvärd icke sin skyldighet att påkalla förhandling enligt 3 § eller enligt föreskrift i förhandlingsordning, är han skyldig att ersätta hyresgästorganisationen skada som uppstått till följd av förfarandet.

22 § Underlåter part, sedan motparten i behörig ordning kallat till förhandling, att fullgöra sin förhandlingsskyldighet enligt 13 § första stycket eller enligt föreskrift i förhandlingsordning, är han skyldig att ersätta motparten skada som uppstått till följd av förfarandet. Detsamma gäller, om part bryter mot 13 § andra stycket eller mot 14 §.

23 § Vid bedömande om och i vad mån skada uppstått skall hänsyn tas även till parts intresse av att denna lag och förhandlingsordningen iakttas och till övriga omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse.

24 § Den, som vill fordra skadestånd enligt 21 eller 22 §, skall dels inom två månader från det han erhöll kännedom om den omständighet på vilken

anspråket grundas underrätta motparten om sitt anspråk, dels också inom två år från det skadan inträffade hänskjuta tvist om anspråket till hyresnämnden. Försummas det, är rätten till prövning av anspråket förlorad.

Övriga bestämmelser

25 § Fråga enligt denna lag prövas av hyresnämnd.

26 § I fråga om förfarandet vid hyresnämnden finns bestämmelser i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder.

27 § Talan mot hyresnämnds beslut enligt denna lag föres hos bostadsdomstolen genom besvär inom tre veckor från den dag beslutet meddelades. Besvärshandlingen skall inges till domstolen.

28 § I tvist som avses i 16 eller 18 § skall vardera parten svara för sin rättegångskostnad i bostadsdomstolen, i den mån ej annat följer av 18 kap. 6 § rättegångsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1977 men äger ej tillämpning i fråga om fastställelse eller ändring av övergångshyra enligt lagen (1974:1080) om avveckling av hyresregleringen. Lagen gäller även avtal om förhandlingsordning som ingåtts före ikraftträdandet, om avtalet överensstämmer med bestämmelserna i 1 §, 3 § första stycket, 4 och 5 §§ samt innefattar rätt att påkalla förhandlingar rörande de frågor, som anges i 3 § andra stycket 1–4.

Förslag till
Lag om ändring i jordabalken

Härigenom föreskrives i fråga om 12 kap. jordabalken,
dels att 19 a, 49 och 65 §§ skall ha nedan angivna lydelse,
dels att i kapitlet skall införas två nya paragrafer, 55 a och 65 a §§.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	19 a §[1]
Hyran för bostadslägenhet skall vara till beloppet bestämd i avtalet. Detta gäller dock ej ersättning för kostnad som hänför sig till lägenhetens uppvärmning, förseende med varmvatten eller elektrisk ström eller avgifter för vatten och avlopp.	
Utan hinder av första stycket första punkten gäller *förbehåll i hyresavtal att hyran skall utgå med belopp*	Utan hinder av första stycket första punkten gäller *förhandlingsklausul enligt lagen (1977:000) om förhand-*

[1] Senaste lydelse 1973:187.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
som bestämmes genom skriftlig överenskommelse mellan å ena sidan hyresvärden eller organisation av fastighetsägare, i vilken hyresvärden är medlem, och å andra sidan organisation av hyresgäster.	*lingsordning på bostadshyresmarknaden.*

Har avtal träffats i strid med vad som sägs i första och andra styckena, skall hyran utgå med belopp som är skäligt med hänsyn främst till parternas avsikter och övriga förhållanden när avtalet träffades.

Om ogiltighet av avtal om hyra för bostadslägenhet i vissa fall när förhandlingsordning gäller finns bestämmelser i lagen om förhandlingsordning på bostadshyresmarknaden.

49 §[2]

Föreligger tvist om förlängning av hyresavtal enligt 46 eller 47 § eller om villkor för sådan förlängning, åligger det hyresvärden att skriftligen meddela hyresgästen, att denne, om han icke går med på att flytta, har att senast tre veckor efter det att han fått del av meddelandet hänskjuta tvisten till hyresnämnden. Meddelandet skall lämnas i den ordning som enligt 8 § gäller för uppsägning. Bestämmelsen i 8 § tredje stycket tredje punkten gäller dock ej.

Meddelande som avses i första stycket skall lämnas senast inom tre månader efter hyrestidens utgång. Iakttages ej tiden, är uppsägningen utan verkan, om hyresgästen ej före tremånaderstidens utgång har hänskjutit tvisten till hyresnämnden eller ändå avflyttat.

Om hyresvärden fullgjort vad som åligger honom enligt första och andra styckena, har den som fordrar förlängning att hänskjuta tvisten till hyresnämnden inom den i första stycket angivna tiden. Iakttages ej denna, förfaller rätten till förlängning av avtalet. Vad som har sagts nu gäller ej, om inom samma tid tvist hänskjutes till nämnden enligt 54 § fjärde stycket.	Om hyresvärden fullgjort vad som åligger honom enligt första och andra styckena, har den som fordrar förlängning att hänskjuta tvisten till hyresnämnden inom den i första stycket angivna tiden. Iakttages ej denna, förfaller rätten till förlängning av avtalet. Vad som har sagts nu gäller ej, om inom samma tid tvist hänskjutes till nämnden enligt 54 § fjärde stycket *eller av hyresgästen enligt 18 § tredje stycket lagen (1977:000) om förhandlingsordning på bostadshyresmarknaden.*

[2] Senaste lydelse 1974:820.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

55 a §

Om rätt till prövning av hyresvillkoren för bostadslägenhet i vissa fall när förhandlingsordning gäller finns bestämmelser i lagen (1977:000) om förhandlingsordning på bostadshyresmarknaden.

65 §[3]

Uppställer någon uppsåtligen villkor om särskilt vederlag för upplåtelse av bostadslägenhet eller för överlåtelse av hyresrätt till sådan lägenhet, dömes till böter *eller fängelse i högst ett år. Gärningen får icke åtalas av åklagare, om ej åtal finnes påkallat ur allmän synpunkt.*

Uppställer någon uppsåtligen villkor om särskilt vederlag för upplåtelse av bostadslägenhet eller för överlåtelse av hyresrätt till sådan lägenhet, dömes till böter *eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall skall dock ej dömas till straff.*

Är brottet grovt, dömes till fängelse i högst två år.

Vid bedömande huruvida brottet är grovt skall särskilt beaktas om det utgjort led i en verksamhet som bedrivits yrkesmässigt eller i större omfattning eller om gärningsmannen eljest i avsevärd mån har missbrukat sin ställning som ägare eller förvaltare av fastighet.

Villkor som avses i första stycket är ogiltigt. Den som uppställt villkoret är skyldig att återbära vad han mottagit.

65 a §

Ej får någon mottaga, träffa avtal om eller begära ersättning av hyressökande för anvisning av bostadslägenhet. Sådan ersättning får dock utgå vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt grunder som bestäms av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Den som uppsåtligen bryter mot första stycket dömes till böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet grovt, dömes till fängelse i högst två år.

[3] Senaste lydelse 1973:187.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	Den som uppburit ersättning i strid med första stycket är skyldig att återbära vad han mottagit.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1977.

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder

Härigenom föreskrives i fråga om lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder[1]

dels att 4, 10, 11, 12, 17, 22, 23 och 32 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas två nya paragrafer, 11 a och 15 a §§, samt närmast före 15 a § en ny rubrik av nedan angivna lydelse.

4 §[2]

Hyresnämnd som avses i 12 kap. 68 § jordabalken har till uppgift att

1. medla i hyres- eller bostadsrättstvist,

2. pröva tvist om reparationsföreläggande enligt 12 kap. 16 § andra stycket, skadestånd enligt 12 kap. 24 a §, överlåtelse av hyresrätt enligt 12 kap. 34–36 § §, upplåtelse av lägenhet i andra hand enligt 12 kap. 40 §, förlängning av hyresavtal eller villkor för sådan förlängning enligt 12 kap. 49 §, hyresvillkor enligt 12 kap. 55 § eller uppskov med avflyttning enligt 12 kap. 59 §, allt jordabalken,

2 a. pröva tvist om hyresvillkor enligt 16–18 §§ lagen (1977:000) om förhandlingsordning på bostadshyresmarknaden,

3. pröva tvist om hyresvillkor enligt 7 § sista stycket, upplåtelse av lägenhet i andra hand enligt 30 § andra stycket eller medlemskap enligt 52 §, allt bostadsrättslagen (1971:479),

4. pröva fråga om godkännande av överenskommelse som avses i 12 kap. 45 eller 56 § jordabalken eller av beslut som avses i 60 § första stycket 1 bostadsrättslagen,

5. vara skiljenämnd i hyres- eller bostadsrättstvist,

5 a. pröva tvist mellan hyresvärd och hyresgästorganisation enligt lagen

[1] Lagen omtryckt 1974:1090.
[2] Senaste lydelse 1975:1133.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	om förhandlingsordning på bostadshyresmarknaden,

6. pröva frågor enligt lagen (1970:246) om tvångsförvaltning av bostadsfastighet och enligt bostadssaneringslagen (1973:531),

7. pröva frågor enligt lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m. m.

Ärende upptages av den hyresnämnd inom vars område fastigheten är belägen. Ärende som avses i 9, 17 eller 18 § lagen om förvärv av hyresfastighet m. m. upptages dock av hyresnämnden i den ort där bolagets styrelse har sitt säte eller, i fråga om handelsbolag, där förvaltningen föres.

10 §

Underlåter sökanden att på kallelse infinna sig inför nämnd, avskrives ärendet. Kommer ej motparten tillstädes, får nämnden förelägga honom vid vite att inställa sig inför nämnden. Kommer parten likväl ej tillstädes och är det icke antagligt att förlikning kan komma till stånd, avskrives ärendet. Rör ärendet tvist som avses i 1 § första stycket 2 eller 4 § första stycket 2 eller 3, avgöres dock ärendet utan hinder av partens utevaro.	Underlåter sökanden att på kallelse infinna sig inför nämnd, avskrives ärendet. Kommer ej motparten tillstädes, får nämnden förelägga honom vid vite att inställa sig inför nämnden. Kommer parten likväl ej tillstädes och är det icke antagligt att förlikning kan komma till stånd, avskrives ärendet. Rör ärendet tvist som avses i 1 § första stycket 2 eller 4 § första stycket 2, *2 a* eller 3, avgöres dock ärendet utan hinder av partens utevaro.

Uteblir båda parterna i tvist som domstol hänskjutit till nämnden, avskrives ärendet. Uteblir endast den ena parten, äger första stycket andra och tredje punkterna motsvarande tillämpning.

Första och andra styckena äger ej tillämpning om det finns anledning antaga att part har laga förfall för sin utevaro.

11 §

Rör ärende som avskrivits enligt 10 § första stycket första punkten tvist som avses i 9 kap. 10 §, 10 kap. 6 § eller 12 kap. 49 eller 55 § jordabalken, 5 § lagen (1957:390) om fiskearrenden eller 52 § bostadsrättslagen (1971:479), skall nämnden återupptaga ärendet på ansökan av sökanden. Ansökan göres skriftligen inom tre veckor från den dag beslutet om avskrivning meddelades.	Rör ärende som avskrivits enligt 10 § första stycket första punkten tvist som avses i 9 kap. 10 §, 10 kap. 6 § eller 12 kap. 49 eller 55 § jordabalken, *18 § lagen (1977:000) om förhandlingsordning på bostadshyresmarknaden,* 5 § lagen (1957:390) om fiskearrenden eller 52 § bostadsrättslagen (1971:479), skall nämnden återupptaga ärendet på ansökan av sökanden. Ansökan göres skriftligen inom tre veckor från den dag beslutet om avskrivning meddelades.

Uteblir sökanden ånyo, får ärendet icke återupptagas på nytt.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	11 a §
	Gäller för bostadslägenhet förhandlingsordning enligt lagen (1977:000) om förhandlingsordning på bostadshyresmarknaden, får hyresnämnd i tvist om hyresvillkor enligt 12 kap. jordabalken icke pröva hyresvärds yrkande om högre hyra, förrän förhandling som skall påkallas enligt förhandlingsordningen ägt rum rörande tvistefrågan. Har sådan förhandling ej ägt rum, får yrkandet ändå upptagas till prövning, om mot förhandling mött hinder som icke berott av hyresvärden eller av den organisation som företräder honom enligt förhandlingsordningen.
	12 §
Nämnd skall klarlägga tvistefrågorna och, även om medling icke påkallats, söka förlika parterna.	
Kan parterna ej förlikas efter förslag av någondera parten, skall nämnden framlägga förslag till förlikning, om det ej är uppenbart att förutsättningar för förlikning saknas.	
Förlikning skall avfattas skriftligen och undertecknas av parterna.	
Träffas ej förlikning, avgöres tvisten av nämnden, om tvisten rör fråga som avses i 1 § första stycket 2 eller 4 § första stycket 2 eller 3. I annat fall avskrives ärendet.	Träffas ej förlikning, avgöres tvisten av nämnden, om tvisten rör fråga som avses i 1 § första stycket 2 eller 4 § första stycket 2, *2 a* eller 3. I annat fall avskrives ärendet.
	Ärende angående förhandlingsordning m. m.
	15 a §
	Tvist som avses i 4 § första stycket 5 a hänskjutes till hyresnämnd genom ansökan som skall vara skriftlig samt innehålla uppgift om parternas namn, den berörda fastighetens belägenhet och tvistens beskaffenhet.
	Bestämmelserna i 8 § andra–femte styckena äger motsvarande tillämpning i fråga om ansökan som avses i första stycket.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Förhandling skall hållas inför nämnden, om det ej är uppenbart att förhandling ej behövs. Skall part inställa sig personligen, får nämnden förelägga vite.

Underlåter sökanden att på kallelse infinna sig inför nämnden, avskrives ärendet. Uteblir motparten, får nämnden förelägga honom vid vite att inställa sig inför nämnden. Uteblir han likväl, avgöres ärendet utan hinder av partens utevaro.

Fjärde stycket äger ej tillämpning om det finns anledning antaga att part har laga förfall för sin utevaro.

17 §

Om anledning därtill förekommer, skall nämnd eller den nämnden förordnar besiktiga den fastighet som ärendet rör. Parterna skall beredas tillfälle att närvara vid sådan besiktning. Nämnd får också föranstalta om annan nödvändig utredning.

I ärende som avses i 9 kap. 18 eller 21 § jordabalken skall arrendenämnden inhämta yttrande från lantbruksnämnden. Hyresnämnd får i ärende som avses i 2 a § bostadssaneringslagen (1973:531) inhämta yttrande från byggnadsnämnden. Yttrande som sagts nu inhämtas från den lantbruksnämnd eller byggnadsnämnd inom vars område fastigheten är belägen.

I ärende angående tvist om hyresvillkor enligt 16 § lagen (1977:000) om förhandlingsordning på bostadshyresmarknaden skall hyresnämnden, om det finnes erforderligt, bereda den hyresgästorganisation som ingått den klandrade överenskommelsen tillfälle att yttra sig.

22 §[3]

Beslut av nämnd äger, sedan tid för klander eller besvär utgått när talan får föras mot beslutet, rättskraft, såvitt därigenom avgjorts fråga som avses i 1 § första stycket 2 eller 4 § första stycket 2, 3, 6 eller 7. Vad som sagts nu gäller dock ej beslut, varigenom ansökan om reparationsfö-

Beslut av nämnd äger, sedan tid för klander eller besvär utgått när talan får föras mot beslutet, rättskraft, såvitt därigenom avgjorts fråga som avses i 1 § första stycket 2 eller 4 § första stycket 2, *2a*, 3, *5a*, 6 eller 7. Vad som sagts nu gäller dock ej beslut, varigenom ansökan om re-

[3] Senaste lydelse 1975:1133.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
reläggande enligt 12 kap. 16 § andra stycket eller tillstånd enligt 12 kap. 34–36 eller 40 § jordabalken eller 30 § andra stycket bostadsrättslagen (1971:479) eller ansökan om uppskov enligt 12 kap. 59 § jordabalken eller ansökan om förbud eller medgivande som avses i 2 a § bostadssaneringslagen (1973:531) lämnats utan bifall.	parationsföreläggande enligt 12 kap. 16 § andra stycket eller tillstånd enligt 12 kap. 34–36 eller 40 § jordabalken eller 30 § andra stycket bostadsrättslagen (1971:479) eller ansökan om uppskov enligt 12 kap. 59 § jordabalken eller ansökan om förbud eller medgivande som avses i 2 a § bostadssaneringslagen (1973:531) *eller yrkande om rätt till förhandlingsordning enligt 7 eller 8 § lagen (1977:000) om förhandlingsordning på bostadshyresmarknaden* lämnats utan bifall.
	23 §[4]
Om fullföljd av talan mot hyresnämnds beslut i ärende enligt 12 kap. jordabalken eller i ärende angående bostadsrätt, tvångsförvaltning eller bostadssanering eller i ärende enligt lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m. m. finns bestämmelser i 12 kap. 70 § jordabalken, 76 § bostadsrättslagen (1971:479), 17 § lagen (1970:246) om tvångsförvaltning av bostadsfastighet, 21 § bostadssaneringslagen (1973:531) samt 25 § lagen om förvärv av hyresfastighet m. m.	Om fullföljd av talan mot hyresnämnds beslut i ärende enligt 12 kap. jordabalken *eller lagen (1977:000) om förhandlingsordning på bostadshyresmarknaden* eller i ärende angående bostadsrätt, tvångsförvaltning eller bostadssanering eller i ärende enligt lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m. m. finns bestämmelser i 12 kap. 70 § jordabalken, *27 § lagen om förhandlingsordning på bostadshyresmarknaden,* 76 § bostadsrättslagen (1971:479), 17 § lagen (1970:246) om tvångsförvaltning av bostadsfastighet, 21 § bostadssaneringslagen (1973:531) samt 25 § lagen om förvärv av hyresfastighet m. m.
Mot beslut av hyresnämnd får talan föras särskilt, om nämnden 1. avvisat ansökan som avses i 8, 11 eller 14–16, 16 a eller 16 c §, 2. avskrivit ärende enligt 8–10, 16, 16 a eller 16 c §, dock ej när ärendet kan återupptagas,	2. avskrivit ärende enligt 8–10, *15 a,* 16, 16 a eller 16 c §, dock ej när ärendet kan återupptagas,
3. förordnat angående ersättning för någons medverkan i ärendet, 4. utdömt vite eller annan påföljd för underlåtenhet att iakttaga föreläggande eller ådömt straff för förseelse i förfarandet. Särskild talan föres genom besvär hos bostadsdomstolen inom tre veckor från den dag beslutet meddelades. Besvärshandlingen skall inges till domstolen.	

[4] Senaste lydelse 1975:1133.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
32 §	
Föres ej talan mot nämnds beslut enligt 9 kap. 14 § eller 12 kap. 24 a § jordabalken eller 13 a § denna lag, får beslutet verkställas såsom lagakraftägande dom.	Föres ej talan mot nämnds beslut enligt 9 kap. 14 § eller 12 kap. 24 a § jordabalken *eller 16, 17, 21 eller 22 § lagen (1977:000) om förhandlingsordning på bostadshyresmarknaden* eller 13 a § denna lag, får beslutet verkställas såsom lagakraftägande dom.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1977.

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1974:1082) om bostadsdomstol

Härigenom föreskrives att 28 § lagen (1974:1082) om bostadsdomstol skall ha nedan angivna lydelse.

28 §[1]	
Beslut av bostadsdomstolen äger rättskraft, såvitt därigenom avgjorts fråga som avses i 4 § 2, 3, 6 eller 7 lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder. Vad som sagts nu gäller dock ej beslut, varigenom ansökan om reparationsföreläggande enligt 12 kap. 16 § andra stycket eller tillstånd enligt 12 kap. 34 eller 36 § jordabalken eller ansökan om förbud eller medgivande som avses i 2 a § bostadssaneringslagen (1973:551) lämnats utan bifall.	Beslut av bostadsdomstolen äger rättskraft, såvitt därigenom avgjorts fråga som avses i 4 § 2, *2 a*, 3, *5 a*, 6 eller 7 lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder. Vad som sagts nu gäller dock ej beslut, varigenom ansökan om reparationsföreläggande enligt 12 kap. 16 § andra stycket eller tillstånd enligt 12 kap. 34 eller 36 § jordabalken eller ansökan om förbud eller medgivande som avses i 2 a § bostadssaneringslagen (1973:531) *eller yrkande om rätt till förhandlingsordning enligt 7 eller 8 § lagen (1977:000) om förhandlingsordning på bostadshyresmarknaden* lämnats utan bifall.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1977.

[1] Senaste lydelse 1975:1137.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1973:189) med särskilda hyresbestämmelser för vissa orter

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1973:189) med särskilda hyresbestämmelser för vissa orter

dels att 2 § skall upphöra gälla,

dels att 4 och 6 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

4 §[1]

Ärende om *ersättning enligt 2 § eller* tillstånd enligt 3 § prövas av hyresnämnd som avses i 12 kap. 68 § jordabalken.

I fråga om förfarandet inför hyresnämnd äger 4 § andra stycket, 17–21 och 24–30 §§ lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder motsvarande tillämpning.

Ärende om tillstånd enligt 3 § prövas av hyresnämnd som avses i 12 kap. 68 § jordabalken.

I fråga om förfarandet inför hyresnämnd äger 4 § andra stycket, *14*, 17–21 och 24–30 §§ lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder motsvarande tillämpning.

6 §[2]

Den som uppsåtligen bryter mot *2 eller* 3 § dömes till böter eller fängelse i högst ett år. *Han är även i fall som avses i 2 § skyldig att återbära otillåten ersättning.*

Den som uppsåtligen bryter mot 3 § dömes till böter eller fängelse i högst ett år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1977.

Bestämmelserna i 6 § i den äldre lydelsen gäller fortfarande beträffande överträdelse som begåtts före ikraftträdandet.

[1] Senaste lydelse 1974:823.

[2] Senaste lydelse 1974:823.

Sammanfattning

I detta första delbetänkande behandlar vi främst frågan om förhandlingsrätt på bostadshyresmarknaden. Vi tar dessutom upp frågan om skärpta åtgärder mot den s. k. svarta handeln med bostadslägenheter.

Enligt hyreslagen bestäms hyresvillkoren genom det avtal, som hyresvärd och hyresgäst ingår. Om någondera parten önskar få villkoren ändrade, måste i princip nytt avtal träffas. Ett viktigt undantag från denna huvudregel är hyresnämnds befogenhet att i förlängnings- eller villkorstvist fastställa villkoren för den fortsatta förhyrningen.

Vid sidan av hyreslagens system har på hyresmarknaden utbildats ett förhandlingssystem. Enligt detta bestäms hyresvillkoren efter förhandlingar mellan på ena sidan hyresvärden eller en fastighetsägareorganisation och på andra sidan en hyresgästorganisation. Detta system är fullt utbyggt på den allmännyttiga sektorn och vinner ökat insteg på andra sektorer av bostadshyresmarknaden. Förhandlingssystemet bygger på att ett avtal om förhandlingsordning träffas mellan hyresvärden eller hans organisation och en lokal hyresgästförening. De förhandlingsöverenskommelser om hyran och andra hyresvillkor som träffas blir bindande för den enskilde hyresgästen genom att i hans hyreskontrakt tagits in en s. k. förhandlingsklausul, som hänvisar till förhandlingsordningen. Detta frivilliga förhandlingssystem har stått som förebild till det obligatoriska förhandlingssystem som 1971 infördes i hyresregleringslagen och som tillämpas enligt den ordning för avveckling av hyresregleringen, som föreskrivs i avvecklingslagen. Övergångshyra enligt sistnämnda lag skall i första hand bestämmas genom överenskommelse mellan hyresvärd och hyresgästförening.

Vi har funnit att erfarenheterna av de hittills tillämpade förhandlingssystemen är goda. Förhandlingssystemet innebär betydande praktiska vinster. Genom att uppträda kollektivt synes hyresgästerna bäst kunna hävda de rättigheter hyreslagstiftningen ger dem. Ett förhandlingssystem borgar för en sund utveckling på hyresmarknaden utan ingripanden från myndigheternas sida. En ordning med förhandlingar framstår dessutom som en god väg mot fördjupad boendedemokrati. Mot bakgrunden av dessa konstateranden har vi funnit att ett förhandlingssystem innebär sådana fördelar för hyresvärdar, hyresgäster och samhället att förhandlingsrätten bör lagfästas.

Vi har utarbetat ett förslag till lag om förhandlingsordning på bostadshyresmarknaden. Härvid har det frivilliga förhandlingssystem som utvecklats av hyresmarknadens partsorganisationer fått tjäna som förebild. Vår

utgångspunkt har varit att förhandlingsordningar även vid en legal reglering i största möjliga utsträckning skall komma till stånd genom frivilliga avtal. En annan utgångspunkt har varit att samma regler bör gälla vare sig förhandlingsrätt uppnåtts på frivillig väg eller vunnits med stöd av lagen. Nu gällande frivilliga förhandlingsordningar bör därför i största möjliga utsträckning falla inom den föreslagna lagens tillämpningsområde. De förslag vi lägger fram innebär också att gällande förhandlingsordningar över lag kan tillämpas också i framtiden. Den omedelbara praktiska betydelsen av vårt förslag ligger alltså i en reglering av den del av bostadshyresmarknaden för vilken förhandlingsordningar nu saknas.

Förhandlingsrätten bör enligt vår mening utformas som en rätt till förhandlingsordning. Erfarenheterna från det frivilliga förhandlingssystemet visar att en förhandlingsordning utgör det fasta underlaget för förhandlingar mellan parterna. Förhandlingsordning bör i princip omfatta samtliga lägenheter i en eller flera fastigheter. Den organisation som får förhandlingsrätt skall alltså ta tillvara samtliga hyresgästers intresse.

En särskild fråga är vilka krav man bör ställa på den organisation som skall få företräda hyresgästerna i förhandlingar med hyresvärden. För att hyresgästernas intressen skall tillvaratas på riktigt sätt i sådana förhandlingar, måste organisationen vara på visst sätt kvalificerad. Det har emellertid visat sig svårt att ställa upp generella krav i detta hänseende. Förhållandena är alltför skiftande. Vi har därför avstått från att ange andra krav än dem, som får anses ligga i begreppet hyresgästorganisation. Det skall alltså vara fråga om en ideell förening med uppgift att ta tillvara medlemmarnas intressen i hyresfrågor. Den närmare prövningen blir, som vi strax återkommer till, en fråga för hyresnämnden, om parterna inte kan enas om förhandlingsordning eller dess tillämpning enligt de enskilda hyresavtalen. I praktiken kommer naturligtvis förhandlingsrätten på hyresgästernas sida att i regel utövas av den lokala hyresgästföreningen.

För det fall att förhandlingsrätt – i motsats till vad vanligen torde bli fallet – inte kommer till stånd på frivillig väg föreslår vi att hyresgästorganisation eller hyresvärd skall kunna hänskjuta frågan till prövning av hyresnämnd. Hyresnämnden har att avgöra frågan om förhandlingsrätt efter en obillighetsprövning, där flera faktorer måste vägas mot varandra. Hyresgästorganisation skall tillerkännas förhandlingsrätt om det inte är obilligt mot hyresvärden eller hyresgästerna. Hyresvärd skall tillerkännas förhandlingsrätt om det inte är obilligt mot hyresgästorganisationen eller mot hyresgästerna.

Eftersom en rätt till förhandlingsordning vore utan värde för part, om förhandlingsordning fritt kunde sägas upp av motparten, innehåller vårt förslag också bestämmelser om rätt till förlängning av förhandlingsordning som sagts upp. Rätt till förlängning föreligger, om inte förhandlingsordningen på grund av ändrade förhållanden eller av annan anledning blivit obillig i de hänseenden vi nyss berört.

En förhandlingsordning syftar till att skapa en bestående grund för överenskommelser om hyror och andra boendeförhållanden i en fastighet eller ett fastighetsbestånd. Förändringar på hyresvärdssidan bör i princip inte få påverka denna ordning. Vi föreslår därför att avtal om förhandlingsordning skall gälla även mot ny hyresvärd.

När det gäller förhandlingsrättens närmare innehåll har vi inte funnit skäl att undanta några av de frågor som kan uppkomma i förhållandet mellan hyresvärd och hyresgäster från det förhandlingsbara området. Viktigast är självfallet frågor som rör hyresvillkoren, lägenheternas och fastighetens skick och gemensamma anordningar, men förhandlingar bör kunna omfatta samtliga boendeförhållanden. Frågor som rör en hyresgästs personliga förhållanden bör dock tas upp till förhandlingar mellan hyresvärd och hyresgästorganisation bara under förutsättning att den enskilde begärt organisationens bistånd.

Förhandlingsrätt för ena parten måste motsvaras av förhandlingsskyldighet för andra parten. I normalfallet inträder enligt vårt förslag sådan skyldighet för part först sedan motparten påkallat förhandling i en viss fråga. I ett fall, nämligen när det gäller fråga om hyreshöjning, har vi dock funnit skäl att föreslå s. k. primär förhandlingsskyldighet. Denna innebär att en hyresvärd, som är bunden av förhandlingsordning, alltid måste förhandla med hyresgästorganisationen, när han vill ta ut högre hyra. Gör han inte det, bör han enligt förslaget kunna förpliktas att betala skadestånd till hyresgästorganisationen. Efter förebild från arbetsrätten föreslår vi att skadestånd skall kunna ges formen av s. k. allmänt skadestånd. Även sådana faktorer som parts intresse av att lagen och förhandlingsordningen upprätthålls skall alltså kunna tas med i bedömningen av skadans storlek.

För att förhandlingsordning och förhandlingsöverenskommelse skall iakttas och för att inte den enskilde hyresgästen skall behöva riskera att betala högre hyra än en förhandlingsöverenskommelse medger föreslår vi också den sanktionen att enskilda avtal mellan hyresvärd och hyresgäst om hyreshöjningar skall vara ogiltiga. Har en hyresvärd tagit emot högre hyra än han har rätt till enligt förhandlingsöverenskommelse, skall han vara skyldig att betala tillbaka vad han mottagit för mycket.

Lagförslaget innehåller också vissa bestämmelser om parts skyldighet att inställa sig vid sammanträde för förhandling, om förhandlingens bedrivande och om skyldighet för parterna att tillhandahålla varandra det skriftliga material som de åberopar i förhandlingarna. Även dessa regler föreslås vara skadeståndssanktionerade.

En viktig fråga är naturligtvis vilken ställning den enskilde hyresgästen skall ges i ett förhandlingssystem. Eftersom ett av förhandlingsrättens främsta syften är att stärka den enskildes ställning gentemot hyresvärden, kan det självfallet inte komma i fråga att betaga hyresgästen de möjligheter denne enligt hyreslagen har att få sina hyresförhållanden prövade av hyresnämnd. Vårt förslag syftar till att göra den enskilde hyresgästens ställning starkare än den är inom de nu tillämpade förhandlingssystemen.

För det första bör den rådande ordningen med förhandlingsklausuler i de enskilda hyresavtalen bibehållas. För att en förhandlingsöverenskommelse om hyra eller annat hyresvillkor skall gälla det enskilda hyresförhållandet bör alltså krävas att hyresgästen undertecknat en sådan klausul. Vill han inte gå med på det, kan frågan om klausulens billighet prövas av hyresnämnd i förlängnings- eller villkorstvist.

Hyresgästen är, som vi nyss sagt, bibehållen vid sina nuvarande rättigheter enligt hyreslagen. Han kan sålunda själv begära reparationsföreläggande eller vid kontraktstidens slut säga upp avtalet för att försöka uppnå förmånligare

villkor för framtiden. När det gäller möjligheten att få hyresvillkoren prövade har vi emellertid funnit att hyreslagens nuvarande regler inte är helt tillfredsställande, när förhandlingsordning gäller. Eftersom dessa regler endast medger uppsägning vid kontraktstidens slut, kan det i vissa fall dröja alltför länge innan en hyresgäst, som är missnöjd med en träffad förhandlingsöverenskommelse, kan få till stånd en prövning i hyresnämnd. Vi anser det av rättssäkerhetsskäl angeläget att hyresgästerna ges möjlighet att snabbt och enkelt få en förhandlingsöverenskommelse prövad av hyresnämnd. Vårt förslag innebär att hyresgäst utan uppsägning av kontrakt har rätt att få en förhandlingsöverenskommelse prövad av hyresnämnd, om han begär det inom tre månader från det att överenskommelsen började tillämpas mot honom.

Erfarenheten visar, som framgår av vad vi sagt förut, att hyrestvister är väl lämpade för förhandlingsuppgörelser. Hyresmarknadens parter har visat såväl vilja som förmåga att lösa uppkomna tvister. Inom ett system som bygger på avtalsfrihetens grund kan parterna emellertid inte åläggas skyldighet att åstadkomma förhandlingsresultat. Då och då måste det inträffa att förhandlingar strandas. I sådana fall är enligt vår mening de nuvarande möjligheterna att hänskjuta tvisten till hyresnämnds prövning alltför osmidiga. Reglerna, som innebär att sådant hänskjutande endast kan ske efter uppsägning till kontraktstidens utgång, leder också till att parterna ibland tvingas inleda ett förfarande inför hyresnämnden innan de uttömt möjligheterna till en förhandlingslösning.

Vi föreslår en uppmjukning av de nuvarande bestämmelserna om villkorsprövning för att bättre anpassa förfarandet till förhandlingssystemet. Vårt förslag innebär att tvist om hyresvillkor, som inte kunnat lösas förhandlingsvägen, skall kunna föras till hyresnämnden oberoende av den tid för vilken hyreskontrakt gäller. Uppsägning skall i denna situation kunna ske till det månadsskifte som inträffar närmast tre månader efter uppsägningen. Rätten till uppsägning skall självfallet tillkomma båda parter.

Förslaget till lag om förhandlingsordning på bostadshyresmarknaden nödvändiggör vissa tillägg till hyreslagen (12 kap. jordabalken), lagen om arrendenämnder och hyresnämnder och lagen om bostadsdomstol.

I början av detta år redovisades i en inom justitiedepartementet utarbetad promemoria ett försök till kartläggning av den s. k. svarta handeln med bostadslägenheter. Av promemorian framgick att sådan handel förekommer i en visserligen inte fastställd men säkerligen inte obetydlig omfattning, framför allt med lägenheter i storstädernas centrala delar. Enligt promemorian förekommer i åtskilliga av dessa fall ett systematiskt samarbete mellan vissa hyresvärdar och bostadsmäklare. I promemorian anges att nuvarande straffbestämmelser inte kan anses tillräckliga för att bekämpa denna yrkesmässigt bedrivna lägenhetshandel och föreslås bl. a. straffskärpning. Vi delar i stort de bedömningar som gjorts i promemorian.

Den nuvarande straffskalan för brott mot 65 § hyreslagen (mottagande av otillåtet vederlag vid uthyrning av bostadslägenhet) är böter eller fängelse i högst ett år. Till straffbestämmelsen är fogad en särskild åtalsregel av innebörd att åtal endast får äga rum om det finns påkallt ur allmän synpunkt. Vi föreslår att den nuvarande straffskalan arbetas om. I normalfallet bör straffet vara böter eller fängelse i högst sex månader. För grova brott, varmed

i första hand avses sådana som utgjort led i en yrkesmässigt bedriven verksamhet, föreslår vi att straffet skall skärpas till fängelse i högst två år. Samtidigt föreslår vi att den särskilda åtalsregeln, som uppenbarligen förorsakat vissa tillämpningssvårigheter, ersätts med en bestämmelse om att straff inte skall ådömas i ringa fall.

Eftersom mäklarna synes inta nyckelpositioner i handeln med bostadslägenheter är det nödvändigt att skärpa åtgärderna även mot dessa. Bestämmelser om förmedlingsprovision finns f. n. i den s. k. bristortlagen. Dennas tillämplighet är geografiskt begränsad. På orter där lagen gäller får i princip ersättning inte tas ut för anvisning av lägenhet. Vid yrkesmässig bostadsförmedling får dock provision utgå enligt taxa, som fastställs av hyresnämnden. Straffet för överträdelse av bestämmelserna är böter eller fängelse i högst ett år. Vi föreslår att bestämmelserna om förmedlingsprovision flyttas till hyreslagen och görs generellt tillämpliga på alla orter. En för hela landet enhetlig provisionstaxa bör fastställas centralt. Vidare bör enligt vårt förslag straffskalan anpassas till överensstämmelse med vad vi föreslagit i fråga om 65 § hyreslagen.

De i betänkandet framlagda lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 1977.

I nästa utredningsskede kommer vi att granska lokalhyresgästernas förhållanden. Resultatet kommer, i enlighet med det önskemål riksdagen nyligen uttalat, att redovisas i ett delbetänkande. Därefter räknar vi med att i vårt slutbetänkande kunna redovisa de övriga frågor som vårt utredningsuppdrag omfattar. Bland dem kan här nämnas frågan om andrahandshyresgästernas ställning, proceduren i förlängnings- och villkorstvister, hyresnämndernas kompetens och en lagteknisk översyn av hyreslagen.

1 Utredningsarbetet

1.1 Direktiv och uppdrag

I samband med att beslut fattades om att tillsätta utredningen anförde statsrådet Lidbom till protokollet vid regeringssammanträde den 5 juni 1975 följande, sedan han inledningsvis redogjort för de reformer av hyreslagstiftningen som ägt rum efter 1968 års hyreslagsrevision:

Hyreslagen bygger på att villkoren vid förhyrningen bestäms mellan de enskilda hyresparterna genom hyresavtalet. I princip förutsätter således ändring av eller tillägg till ett redan ingånget hyresavtal att ny överenskommelse träffas. Ett undantag från denna princip utgör bestämmelserna i hyreslagen om befogenhet för hyresnämnd att vid tvist fastställa hyresvillkoren för fortsatt förhyrning med bindande verkan för hyresparterna.

Vid sidan av hyreslagens system, som kan betecknas som individualistiskt, har på bostadssektorn utbildats ett kollektivavtalsliknande system. Ett sådant tillämpas så gott som undantagslöst på det allmännyttiga området. Systemet är i huvudsak uppbyggt enligt följande. Mellan Hyresgästernas riksförbund och de allmännyttiga bostadsföretagens organisation, Sveriges allmännyttiga bostadsföretag, SABO, har upprättats ett avtal, som innehåller en rekommendation till de lokala hyresgästföreningarna och bostadsföretagen att teckna lokala förhandlingsöverenskommelser. Det centrala avtalet innehåller också en överenskommelse om inrättandet av en mellan parterna gemensam, central kommitté. Dess uppgift är dels att pröva uppkomna tvister som inte har kunnat biläggas lokalt, dels att utfärda generella rekommendationer i olika frågor som rör hyres- och andra boendevillkor.

Lokala förhandlingsordningar som träffas mellan lokal hyresgästförening och bostadsföretaget innehåller uppgift om i vilken ordning och under vilka villkor förhandlingsverksamheten skall bedrivas. Antalet lokala förhandlingsordningar på den allmännyttiga sektorn uppgår enligt uppgift till drygt 400 i hela landet och berör ett betydande antal bostadslägenheter.

Överenskommelser mellan bostadsföretag och hyresgästförening blir bindande för de enskilda hyresgästerna genom att i hyresavtalen tas in s. k. kollektiv- eller förhandlingsklausuler. Sådana klausuler innebär att hyresgästen förbinder sig att följa bostadsföretagets och hyresgästföreningens överenskommelser beträffande hyra m. m.

Även utanför den allmännyttiga bostadssektorn finns frivilliga förhandlingsordningar. Utvecklingen sägs här gå i riktning mot en ökad användning av kollektivklausuler i de enskilda avtalen.

De kollektivavtalsliknande system som på frivillighetens väg har införts inom stora delar av bostadssektorn har fått tjäna som förebild för de förhandlingsordningar som gäller enligt lagen (1942:429) om hyresreglering m. m. i lydelsen fr. o. m. den 1 oktober 1972 och lagen (1974:1080) om avveckling av hyresregleringen.

Erfarenheterna av de kollektiva förhandlingssystemen är goda. Utan tvekan fyller de ett praktiskt behov. Ett belägg härför utgör det faktum att lokala förhandlingsordningar etableras i ökande utsträckning inom den nu inte hyresreglerade sektorn och att antalet ärenden i vilka träffad förhandlingsöverenskommelse har underställts hyresnämnds prövning är jämförelsevis litet. Enligt min mening förtjänar det därför att närmare övervägas om ett legalt kollektivavtalsliknande system för fastställande av hyresvillkoren bör införas i hyreslagen. Denna fråga bör utredas av särskilda sakkunniga. Dessa bör även pröva vissa andra hyresrättsliga frågor som jag strax skall ange närmare. Jag förordar därför att en översyn av hyreslagstiftningen kommer till stånd.

Till ledning för utredningsarbetet får jag anföra följande.

Skall i hyreslagen föras in bestämmelser om ett kollektivt förhandlingssystem, förutsätter det bestämmelser om den ordning i vilken hyresvillkoren får fastställas eller ändras. Det ligger då nära till hands att efter mönster av t. ex. hyresregleringslagen ha en ordning, innebärande i huvudsak att villkoren skall fastställas i första hand genom överenskommelse mellan hyresgästerna, företrädda av sin organisation, på ena, och hyresvärden eller hans organisation på den andra sidan. Skulle överenskommelse inte nås, bör villkoren kunna fastställas av ett opartiskt organ, i första hand hyresnämnd. De närmare förutsättningarna för att hyresnämnd skall få pröva frågan bör övervägas av de sakkunniga, liksom frågan om förhandlingsordningen bör avse endast hyran eller också andra hyresvillkor.

Införs en legal förhandlingsordning, behövs uppenbarligen bestämmelser av innebörd att överenskommelse mellan de enskilda hyresparterna om hyresvillkoren inte är bindande i den mån den strider mot förhandlingsordningen och med stöd därav träffade avtal. Som sanktion mot privata överenskommelser torde emellertid en sådan ogiltighetsregel inte ensam vara tillräcklig. Regelsystemet torde därför behöva byggas ut med bestämmelser om skyldighet för hyresvärden att betala åter till hyresgästen värdet av dennes inte tillåtna prestation och att utge ideellt skadestånd till den hyresgästorganisation med vilken förhandlingsöverenskommelsen har träffats. Däremot finns knappast anledning att, närmast efter mönster av hyresregleringslagen, föreskriva straff för hyresvärd som åsidosätter förhandlingsordningen. En eventuell lagstiftning med denna innebörd bör emellertid utformas så att det blir möjligt för de enskilda hyresparterna att träffa överenskommelse om hyresvillkor som är förmånligare för hyresgästen än förhandlingsöverenskommelsen.

Åtskilligt talar enligt min mening för att förhandlingsrätten skall gälla åtminstone alla bostadshyresgäster i huset eller eventuellt i det fastighetsbestånd som tillhör en och samma hyresvärd för att den legala förhandlingsordningen skall kunna få den åsyftade praktiska funktionen. De sakkunniga bör närmare överväga frågan om förhandlingsrättens innebörd i detta avseende.

En särskild fråga som de sakkunniga bör ta ställning till är hur en förhandlingsöverenskommelse skall föras över till de enskilda hyresavtalen. Den närmast till hands liggande lösningen – som överensstämmer med vad som nu tillämpas på den allmännyttiga sektorn – bygger på att det i de enskilda hyresavtalen finns en förhandlings- eller kollektivklausul, innebärande att hyran och eventuellt andra hyresvillkor bestäms genom förhandlingar mellan hyresvärden eller hans organisation och hyresgästorganisation eller av myndighet. De sakkunniga är emellertid oförhindrade att överväga även system som ligger närmare det som tillämpas på arbetsmarknaden.

En annan fråga av central betydelse är hur hyresgästerna bör företrädas i ett system av det slag som i sina huvuddrag har beskrivits i det föregående. Hyresregleringslagen och lagen om avveckling av hyresregleringen anger som avtalsslutande part på hyresgästsidan riksorganisation av hyresgäster eller hyresgästförening som är ansluten till sådan organisation. Enligt de frivilliga förhandlingsordningarna är utan undantag lokal hyresgästförening under Hyresgästernas riksförbund avtalspart. En annan ordning gäller emellertid enligt 19 a § hyreslagen som utgår från att förhandlingsrätt

kan tillkomma även annan organisation av hyresgäster (jfr prop. 1973:23 s. 160). Den nu aktualiserade frågan bör övervägas av de sakkunniga. Skulle deras överväganden i denna del mynna ut i förslag till att även annan hyresgästorganisation än sådan som är ansluten till riksorganisation bör kunna ges förhandlingsrätt enligt det nya systemet, bör de sakkunniga ingående överväga vilka kriterier som bör gälla för att en organisation skall anses fylla de krav som bör kunna ställas på en förhandlingsberättigad hyresgästorganisation.

Självfallet kan ett legalt förhandlingssystem av den typ som har angetts inte i ett slag göras tillämpligt över hela bostadshyressektorn. I många fall skulle tillämpningen av det legala förhandlingssystemet te sig främmande för båda hyresparterna, t. ex. då ingen eller bara ett litet fåtal av de boende önskar förhandlingsordning. En viktig fråga blir därmed hur och när den legala förhandlingsordningen skall kunna utlösas.

Till att börja med måste det kravet ställas på regelsystemet att förhandlingsordningen inte sätts i tillämpning, om det från hyresgästernas sida skulle te sig obilligt. Stannar de sakkunniga för att behålla den nuvarande ordningen med förhandlingsklausul i de enskilda hyresavtalen torde denna prövning kunna ske på samma sätt som f. n., dvs. i form av en villkorstvist vid hyresnämnd. Å andra sidan måste förhandlingsrätt kunna etableras även om hyresvärden motsätter sig förhandlingsordningen. Kan enighet inte nås, bör frågan därför kunna prövas av ett opartiskt organ, i första hand hyresnämnd. Är det hyresvärden som vill att den legala förhandlingsordningen skall tillämpas, bör det dock bli beroende av att överenskommelse därom träffas mellan värden och hyresgästorganisationen. Hyresgästorganisation bör alltså inte mot sin vilja kunna tvingas att ansluta sig till förhandlingsordning.

Det är vidare angeläget att regelsystemet får en sådan utformning att det främjar strävandena att successivt öka de boendes inflytande över den egna lägenheten, gemensamma anläggningar i flerfamiljshus och miljön i bostadens närmaste omgivning. De sakkunniga bör lägga särskild vikt vid studiet av dessa aspekter på regelsystemet.

Utöver de frågor som jag har aktualiserat i det föregående bör de sakkunniga överväga bl. a. frågan om från vilken tidpunkt en förhandlingsordning kan bli tillämplig och under vilka förutsättningar beslut om förhandlingsordning skall kunna omprövas. De sakkunniga bör vidare ta ställning till vilka rutiner som behövs för att de boende skall få kännedom om planerna på tillämpning av den legala förhandlingsordningen och, om sådan etableras, hur de skall få reda på detta och innehållet av de förhandlingsöverenskommelser som därefter ingås. Dessa frågor är delvis beroende av om den lösning som de sakkunniga föreslår innefattar krav på förhandlingsklausul i de enskilda hyresavtalen.

En fråga för de sakkunniga bör vara hur existerande frivilliga förhandlingsöverenskommelser bör anpassas till ett legalt förhandlingssystem. Det är möjligt att dessa kan bestå vid sidan av hyreslagens system, men det finns skäl som talar för att de frivilliga förhandlingsöverenskommelserna förs in under det legala systemet. Det bör i så fall kunna ske utan alltför stor omgång.

Om en legal förhandlingsordning skall kunna vinna allmänt godkännande, torde det vara nödvändigt att de enskilda hyresparterna bevaras vid sin nuvarande möjlighet att få hyrans skälighet prövad av ett opartiskt organ, i första hand hyresnämnd. De sakkunniga bör därför inte föreslå någon mera genomgripande ändring i den nuvarande ordningen för omprövning av hyresvillkoren.

Flertalet bestämmelser i hyreslagen är tvingande antingen bara till hyresgästens förmån eller för båda hyresparterna, t. ex. bestämmelserna om sättet för uppsägning och om förfarandet i hyrestvister. Ett införande av ett kollektivt avtalssystem i hyreslagen aktualiserar emellertid frågan om inte vissa av de tvingande skyddsbestämmelserna i hyreslagen skulle kunna lösas upp på så sätt att överenskommelse om avvikelse från bestämmelsen skulle kunna tillåtas, om hyresgästorganisation ingår överenskommelsen. Förebilder till en sådan ordning kan hämtas från arbetsrätten.

Det bör ankomma på de sakkunniga att närmare överväga denna fråga.

Enligt nuvarande ordning kan både hyresvärden och hyresgästen normalt säga upp hyresavtal avseende bostadslägenhet för omreglering av hyresvillkoren. Hyresvärdens uppsägning är också i detta fall i princip en uppsägning för avflyttning och hans uppsägning kan således utlösa frågan om hyresförhållandets fortsatta bestånd. I uppsägning för villkorsändring skall hyresgästen ange att uppsägningen sker för detta ändamål. Uppsägningen gäller inte frågan om hyresförhållandets fortsatta bestånd. Oavsett om uppsägningen från hyresvärdens sida avser avtalets upphörande eller i första hand bara omreglering av hyresvillkoren, skall hyresvärden tillställa hyresgästen s. k. avflyttningsmeddelande, som skall innehålla att hyresgästen har att hänskjuta tvisten till hyresnämnden inom viss tid, om han inte går med på att flytta. Sådant meddelande behövs däremot inte när hyresgästen säger upp avtalet för villkorsändring. Det har ansetts att systemet med avflyttningsmeddelande är svårförståeligt för många i fall då hyresparterna är ense om förlängning och tvisten bara rör villkoren.

I olika sammanhang och senast i det lagstiftningsärende som ledde till inrättandet av bostadsdomstolen den 1 juli 1975 har förslag förts fram om olika procedurer beroende på om part vill att hyresförhållandet skall upphöra eller om han endast vill ha villkorsändring till stånd. Genom införandet av rätten för bostadshyresgäst att med en uppsägningstid av i princip tre månader säga upp hyresavtalet till upphörande under löpande hyresperiod har i väsentlig mån förutsättningarna för en förenkling av förfarandet i villkorstvister ökat på bostadssektorn. De sakkunniga bör därför ta frågan om proceduren i förlängnings- och villkorsprövning under övervägande. En lösning som ligger nära till hands är att ställa upp krav på att även i hyresvärdens uppsägning skall anges, om den avser avflyttning eller villkorsändring. Det bör emellertid stå de sakkunniga fritt att söka andra lösningar.

Jag har denna dag begärt bemyndigande att tillkalla särskilda sakkunniga med uppgift att företa en översyn av vissa delar av den arrenderättsliga lagstiftningen, däribland bestämmelserna om proceduren i förlängnings- och villkorstvister. Den nu aktuella utredningen bör i denna del av lagstiftningsuppdraget hålla nära kontakt med utredningen för översyn av arrendelagstiftningen. I görligaste mån bör lösningarna på de båda rättsområdena harmoniera.

I den allmänna debatten har förslag förts fram om att hyresgäst som hyr bostadslägenhet i andra hand borde ges en starkare ställning än han har f. n. Bl. a. har diskuterats möjligheten att införa bestämmelser som medför att andrahandshyresgästers hyresavtal omvandlas till ett avtal direkt med fastighetsägaren efter viss tid. För en förstärkning av andrahandshyresgästernas ställning talar onekligen vissa skäl. Man kan dock inte se bort från att det finns andra skäl som talar i motsatt riktning, t. ex. att en förstärkning av andrahandshyresgästernas ställning kan leda till en inte önskvärd utveckling mot ökat antal andrahandsupplåtelser. Som jag har förutskickat i annat sammanhang (prop. 1973:23 s. 101) bör frågan emellertid övervägas närmare. Den uppgiften bör anförtros de sakkunniga.

Som jag har nämnt inledningsvis är besittningsskyddet för lokalhyresgäster utformat efter en annan princip än på bostadssektorn. Lokalhyresgästernas besittningsskydd är vad man brukar kalla indirekt och innebär i princip en rätt för hyresgästen att få ersättning av hyresvärden om dennes vägran att förlänga avtalet är obefogad, t. ex. därför att han för förlängning kräver en hyra som ej är skälig. En konsekvens av det indirekta besittningsskyddet är att det inte ankommer på hyresnämnd att med bindande verkan för hyresparterna fastställa hyran eller andra villkor för fortsatt förhyrning. Kan med andra ord hyresvärden och lokalhyresgästen inte enas om de fortsatta hyresvillkoren och om förlängning av avtalet efter uppsägning, blir hyresgästen skyldig att flytta. Han får i så fall hålla sig till sin ersättningsrätt.

Frågan om besittningsskyddets utformning på lokalhyressektorn var en central fråga vid 1968 års reform av hyreslagen. Frågan har därefter aktualiserats i olika lagstift-

ningsärenden (jfr prop. 1971:103, CU 1971:18, prop. 1972:70, prop. 1972:94, CU 1972:29 och prop. 1973:23). Frågan om en effektivisering av besittningsskyddsbestämmelserna har vidare föranlett en framställning i mars 1975 till justitiedepartementet av organisationer som företräder lokalhyresgäster. I organisationernas framställning föreslås att gällande ordning modifieras på så sätt att hyresnämnd ges rätt att efter medlingsförfarande – utan bindande verkan för parterna – pröva vad som kan anses vara högsta skäliga hyra för den aktuella lokalen. Det av hyresnämnden angivna beloppet skulle så till vida få betydelse i en eventuell ersättningstvist att det skulle ankomma på hyresvärden att förebringa bevisning om att hyran bör utgå med högre belopp.

Till att börja med vill jag framhålla att det knappast finns anledning att ompröva valet av skyddsform på lokalhyressektorn. Lösningarna av frågan om en förstärkning av lokalhyresgästernas ställning får i första hand sökas inom ramen för det indirekta besittningsskyddet. De sakkunniga bör således inte gå in på frågan om den principiella utformningen av lokalhyresgästernas besittningsskydd.

De sakkunniga bör försöka bilda sig en uppfattning om utvecklingen hittills på lokalhyresmarknaden. Skulle de sakkunniga vid en analys av inhämtade uppgifter finna att de nuvarande bestämmelserna i ett eller annat hänseende inte fungerar tillfredsställande, bör de sakkunniga överväga vilka ändringar som bör företas för att garantera även lokalhyresgästerna skäliga hyror och därmed trygghet i besittningen.

Som anfördes vid 1968 års reform är det förenat med betydande svårigheter att fastställa en lokals värde utan att ha tillgång till uppgifter om de hyror som seriösa spekulanter erbjuder sig att betala för lokalen. Det kan därför vara tveksamt om det är möjligt att modifiera nuvarande ordning på det sätt organisationerna föreslagit i sin framställning till justitiedepartementet. Frågan bör emellertid övervägas förutsättningslöst av de sakkunniga i den mån de finner att det finns skäl att föreslå ändring av nuvarande bestämmelser.

För lokalhyresgäster gäller inte någon i lag fastställd minsta uppsägningstid. Tvingas en lokalhyresgäst lämna lokalen efter en kort uppsägningstid, uppkommer betydande svårigheter för honom att finna en annan lokal i vilken rörelsen kan drivas vidare. Det finns i sådana fall risk för att han måste lägga ned rörelsen, i varje fall temporärt. Detta kan medföra betydande påfrestningar för dem som är anställda i rörelsen. Mot bakgrund av att de anställda tillförsäkrats rätt till både varsel och minsta uppsägningstid när anställning skall upphöra på grund av driftsinskränkning ter det sig naturligt att de sakkunniga närmare överväger behovet av lagregler om minsta uppsägningstid på lokalhyressektorn.

Under senare år har allt fler uppgifter lagts på hyresnämnderna. Senast skedde detta genom 1974 års reformer på hyresrättens område. Fortfarande skall emellertid vissa hyrestvister prövas av de allmänna domstolarna. Till dessa tvister hör bl. a. tvist om förverkande av hyresrätt liksom även åtskilliga skadeståndsfrågor. Enligt min mening är tiden nu inne att undersöka om inte samtliga tvister på hyresrättens område bör prövas av hyresnämnderna som första instans och med bostadsdomstolen som slutinstans. En sådan ordning får dock inte medföra att det nuvarande enkla och smidiga förfarandet i hyresnämnderna kompliceras.

På grund av de ändringar som har vidtagits i hyreslagen efter 1968 års reform har lagen kommit att bli mindre överskådlig. Det är tydligt att hyreslagen inte längre kan anses tillgodose de anspråk på lättillgänglighet som man bör kunna ställa på en modern författning, särskilt då den nära angår ett stort antal medborgare. Till detta kommer att hyreslagens bestämmelser är delvis komplicerade, bl. a. på grund av att det råder ett inte alltid lätt urskiljbart samband med regler i olika delar av lagen. För de sakkunniga bör det vara en viktig uppgift att överväga vilka ändringar som bör göras i fråga om hyreslagens systematik för att nå större överskådlighet och lättillgänglighet. De sakkunniga bör därvid vara oförhindrade att lägga fram förslag också till andra förenklingar i regelsystemet än som jag har berört i det föregående.

Självfallet förutsätter jag att de lösningar som de sakkunniga kan komma fram till i denna del står i överensstämmelse med de principer hyreslagen är uppbyggd på. Det bör stå de sakkunniga fritt att ta upp andra frågor som de sakkunniga finner ha samband med de frågor som jag nämnt i det föregående.

Genom beslut den 16 oktober 1975 överlämnade regeringen till oss en skrivelse den 27 april 1975, vari Stockholmscentern hemställt att socialministern aktivt medverkade till en snabb lösning på problemet med låsta portar i fastigheter i Stockholms centrala delar.

Genom beslut den 5 februari 1976 överlämnade regeringen till oss en skrivelse den 15 december 1975, vari Hyresgästföreningen i Stor-Stockholm redovisat problem i samband med tillämpningen av bränsleklausuler och hemställt om lagstiftning.

Genom beslut den 12 februari 1976 överlämnade regeringen till oss promemorian (Ds Ju 1976:1) om kartläggning av den s. k. svartabörshandeln med bostadslägenheter och av privat yrkesmässig bostadsförmedling i Sverige.

I skrivelse den 1 april 1976 uppmanade energisparkommittén oss att i samband med översynen av 19 a § hyreslagen beakta energifrågorna så att lagen i fortsättningen ger incitament till största möjliga energisparande.

Vi har därutöver mottagit ett antal skrivelser från organisationer och enskilda.

1.2 Utredningsarbetets uppläggning

Som framgår av våra direktiv läggs i dem särskild vikt vid uppdraget att utreda frågan om ett kollektivt förhandlingssystem på hyresmarknaden. Direktiven omfattar emellertid också andra mera avgränsade frågor i förening med en allmän lagteknisk översyn av hyreslagen.

Redan tidigt stod det klart för oss att frågan om ett förhandlingssystem kunde behandlas oberoende av resultatet av utredningsarbetet i övrigt. För att undvika onödig tidsutdräkt och göra det möjligt att genomföra lagstiftning innan avvecklingen av hyresregleringen är avslutad inriktade vi vårt arbete på att först behandla frågan om ett förhandlingssystem och presentera resultatet av våra överväganden i ett delbetänkande. I delbetänkandet har vi också tagit upp de frågor som aktualiserades genom den i början av året till oss överlämnade promemorian om kartläggning av den s. k. svarta handeln med bostadslägenheter och av privat yrkesmässig bostadsförmedling i Sverige.

För att få underlag för våra överväganden rörande förhandlingssystemet har vi gjort en enkät hos samtliga hyresnämnder om vissa ärenden enligt hyresregleringslagen. Hyresnämnden i Malmö har medverkat vid uppläggningen av denna undersökning.

Vår ursprungliga avsikt var att redovisa återstående delar av utredningsuppdraget i ett slutbetänkande. Sedan riksdagen (CU 1975/76:26, rskr 1975/76:277) som sin mening uttalat att vårt arbete bör riktas in på att i ett andra delbetänkande ta upp frågorna om lokalhyresgästs besittningsskydd och de frågor i övrigt som kan aktualiseras och ha samband med dessa bedömningar, har vi ändrat vår planering i enlighet med riksdagens

önskemål. Vi har redan påbörjat arbetet med en kartläggning av lokalhyresgästernas förhållanden. I samband med den förut nämnda enkäten rörande ärenden enligt hyresregleringslagen inhämtades sålunda också vissa uppgifter om antalet ärenden om medling i lokalhyrestvister. Vi kommer nu att koncentrera vårt arbete till lokalhyresfrågorna och räknar med att kunna lämna ett delbetänkande i denna del under våren 1977.

Återstående delar av utredningsuppdraget kommer vi enligt nuvarande planläggning att ta upp i ett slutbetänkande.

Vi har den 4 mars 1976 avgett yttrande till riksdagens civilutskott över motionerna 1975/76:1931, 1938 och 1965 ang. ersättning för bränsle- och va-kostnader, motion 1975/76:1915 ang. besittningsskyddet för lokalhyresgäster, motion 1975/76:1932 ang. förvaltningsformerna för boende i flerfamiljshus och motion 1975/76:2036, yrkandet 8 ang. begreppet organisation av hyresgäster.

2 Hyreslagstiftningen

2.1 Inledning

Vi skall i detta kapitel lämna en översiktlig redogörelse för gällande rätt i de delar som är av betydelse för våra överväganden i det följande.

1968 beslöt statsmakterna en genomgripande reform av de allmänna bestämmelserna om hyra. Dessa bestämmelser, som allmänt och av oss i fortsättningen kallas 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. Därefter har vid skilda tillfällen ändringar gjorts i den hyresrättsliga lagstiftningen. Genom en reform 1973 (se prop. 1973:23) infördes bl. a. möjlighet för bostadshyresgäst att med bibehållet besittningsskydd säga upp avtalet för villkorsändring och förbjöds avtal med obestämd hyra för bostadslägenhet. I samband med 1974 års bostadspolitiska reform (se prop. 1974:150) förstärktes besittningsskyddet för bostadshyresgäst och gjordes vissa ändringar i bruksvärdereglerna. Samtidigt gavs hyresgäst befogenhet att på egen hand utföra vissa ändringsarbeten i lägenheten och förbättrades möjligheten att förmå hyresvärd att fullgöra sin underhållsskyldighet genom regler om s. k. reparationsföreläggande.

Bestämmelserna om förfarandet inför hyresnämnd återfinns i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder. 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 skilda begränsningar i fullföljdsrätten. Mot denna ordning för överprövning av hyresnämnds avgörande riktades kritik, som främst gick ut på att prövningsorganen inte hade utvecklat en fullt enhetlig rätts-

tillämpning i hyressättningsfrågor. År 1974 (se prop. 1974:151) beslöt statsmakterna om inrättandet fr. o. m. 1.7.1975 av en central överinstans för samtliga hyresärenden, som behandlas av hyresnämnd. Den nya instansen fick namnet bostadsdomstolen. Förfarandet inför denna regleras genom bestämmelserna i lagen (1974:1082) om bostadsdomstol. Bostadsdomstolen är sammansatt av juristledamöter och ledamöter, som utsetts efter förslag av de berörda partsorganisationerna, s. k. intresseledamöter.

Vid sidan av hyreslagen gällde under en lång följd av år lagen (1942:429) om hyresreglering m. m. (hyresregleringslagen). I denna lag, som genom åren underkastades åtskilliga ändringar, upptogs efter 1969 huvudsakligen bestämmelser om reglering av hyrans storlek. Från mitten av 1950-talet avvecklades hyresregleringen i etapper. Med utgången av september 1975 upphörde hyresregleringslagen att gälla. Lagen berörde då omkring 350 000 lägenheter i landet, varav huvuddelen i de tre största tätorterna. För att kunna anpassa hyrorna för dessa lägenheter till en fri hyresmarknad beslöts en särskild övergångsordning att gälla under tre år. Dessa övergångsbestämmelser återfinns i lagen (1974:1080) om avveckling av hyresregleringen (avvecklingslagen).

Beträffande ett par hyresrättsliga bestämmelser har det ansetts lämpligast att geografiskt begränsa tillämpningsområdet. Sådana bestämmelser finns upptagna i lagen (1973:189) med särskilda hyresbestämmelser för vissa orter (bristortlagen). I lagen upptas dels förbud mot förmedlingsprovision vid anvisning av bostadslägenhet, dels förbud att utan tillstånd av hyresnämnd använda bostadslägenhet eller lägenhet som är avsedd för hotell- eller pensionatsrörelse för annat ändamål, t. ex. kontor. Lagen gäller i ort som regeringen bestämmer. Enligt kungörelsen (1974:827) om ändring av kungörelsen (1973:198) om tillämpning av lagen (1973:189) med särskilda hyresbestämmelser för vissa orter gäller lagen för närvarande i 43 kommuner.

Viktiga bestämmelser som rör hyresgästernas förhållanden finns också i lagen (1970:246) om tvångsförvaltning av bostadsfastighet (tvångsförvaltningslagen), i bostadssaneringslagen (1973:531) och i anläggningslagen (1973:1149). Här bör också nämnas den från den 1 januari 1976 gällande lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m. m. enligt vilken bl. a. gäller att hyresfastighet i innerstadskommunerna i stockholms-, göteborgs- och malmöområdena inte får förvärvas utan tillstånd av hyresnämnd.

2.2 Hyreslagen

2.2.1 *Bestämmelser om hyran och hyressättningen*

Hyreslagen bygger på att villkoren för förhyrning bestäms mellan de enskilda hyresparterna genom hyresavtalet. I princip förutsätter alltså ändring av eller tillägg till ett redan ingånget avtal att ny överenskommelse träffas. Från denna huvudregel finns dock undantag, dels i de allmänna reglerna om avtal i avtalslagen, dels i hyreslagen. Sålunda kan enligt 36 § avtalslagen avtalsvillkor jämkas eller lämnas utan avseende, om villkoret är oskäligt med hänsyn till avtalets innehåll, omständigheterna vid avtalets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt. Denna be-

stämmelse i 36 § avtalslagen trädde i kraft den 1 juli 1976 (SFS 1976:193) varvid 64 § hyreslagen, som innehöll en motsvarande generalklausul för hyresförhållanden, upphörde att gälla. Vidare har enligt 51 § första stycket hyreslagen hyresnämnd tillagts befogenhet att pröva villkoren för den fortsatta förhyrningen. Detta senare undantag från huvudregeln om avtalsfrihet är naturligtvis viktigast. Båda parter blir omedelbart bundna av villkor, som hyresnämnd fastställt i villkorstvist. Vi kommer strax att närmare behandla reglerna om dessa tvister.

I princip innebär hyreslagens regler att avtalsfrihet råder i fråga om hyrans storlek. Hyreslagen uppställer endast kravet att hyran för bostadslägenhet skall vara till beloppet bestämd i avtalet (19 a §). Denna regel infördes genom 1973 års reform mot bakgrunden av negativa erfarenheter av obestämda s. k. preliminärhyror och hyror med indexklausul. Från huvudregeln i 19 a § görs undantag för ersättningar för bränsle-, va- och el-kostnader. Dessa ersättningar kan alltså tas ut som rörliga tillägg till den bestämda hyran.

Enligt 19 a § andra stycket gäller vidare att förbehåll får göras i hyresavtal om att hyran skall utgå med belopp som bestäms genom skriftlig överenskommelse mellan å ena sidan hyresvärd eller organisation av fastighetsägare, i vilken hyresvärden är medlem, och å andra sidan organisation av hyresgäster. Bestämmelsen att hyran skall vara till sin storlek bestämd i avtalet utgör alltså inte något hinder mot s. k. förhandlingsklausuler, dvs. förbehåll i hyresavtal som innebär att hyran skall utgå med belopp som bestäms efter förhandlingar med hyresgästorganisation. Vi skall i nästa kapitel utförligt redogöra för utbredningen och uppbyggnaden av det frivilliga förhandlingssystem, för vilket tillåtligheten av förhandlingsklausuler varit en förutsättning. Eftersom undantagsregeln i 19 a § andra stycket är den enda bestämmelse i hyreslagen som beaktar möjligheten för en hyresgäst att överlåta bestämmanderätten om hyresvillkoren till en organisation, skall vi här något närmare uppehålla oss vid motiven till undantagsregeln.

I propositionen (prop. 1973:23 s. 160 f) hänvisade föredragande statsrådet till utvecklingen av det frivilliga förhandlingssystemet och de goda erfarenheter, som vunnits därav. Han gick därefter in på vilka krav som borde uppställas på en hyresgästorganisation, för att en förhandlingsklausul som hänvisade till en förhandlingsordning mellan hyresvärden och organisationen skulle anses bindande för hyresgästen. Han anförde därvid till en början, att de förekommande klausulerna i allmänhet hänvisade till förhandlingsordning mellan fastighetsägarsidan och hyresgästförening, som var ansluten till Hyresgästernas riksförbund, och att det saknades anledning att anta, att någon förändring i detta avseende skulle komma att ske i fortsättningen. Lagen borde dock inte lägga något absolut hinder i vägen för att låta även överenskommelse som träffats av organisation som stod utanför hyresgäströrelsen bli bindande för avtalsparterna. Detta innebar emellertid inte att hyresgästen skulle vara förpliktad att godta en förhandlingsklausul oavsett vilket innehåll den hade. Om en sådan klausul hänvisade till förhandlingsordning med organisation, som stod utanför hyresgäströrelsen, kunde hyresnämnden i förlängnings- eller villkorstvist pröva, huruvida det var skäligt att hyresgästen skulle vara bunden av klausulen. Föredragande statsrådet anförde vidare, att vissa krav måste ställas på en sammanslutning för att den skulle kunna betraktas som hyresgästorganisation. Den måste

sålunda fylla åtminstone de krav som brukar uppställas för att en sammanslutning över huvud taget skall kunna betraktas som en ideell förening. Däremot borde det inte krävas att organisationens enda eller huvudsakliga ändamål var att ta tillvara medlemmarnas intressen i hyresfrågor. Som exempel nämnde föredragande statsrådet, att en studentförening borde kunna träffa överenskommelser om hyran för studentbostäder.

Har i hyreskontrakt tagits in en förhandlingsklausul som hänvisar till förhandlingsordning med en sammanslutning, som inte uppfyller kraven på en hyresgästorganisation, är undantagsbestämmelsen i 19 a § andra stycket inte tillämplig.

Den i avtalet bestämda hyran och övriga hyresvillkor gäller för den avtalade hyrestiden. Denna brukar i allmänhet vara ett år men även andra tider förekommer. För att hyresavtal skall upphöra att gälla, när hyrestiden går ut, måste uppsägning ske. Bestämmelser om minsta uppsägningstid finns i 3 §. Sker inte uppsägning anses avtalet i regel förlängt på ett år. Uppsägning av hyresavtal med bestämd hyrestid kan som regel endast ske till hyrestidens utgång. Genom 1974 års reform infördes emellertid rätt för bostadshyresgäst att uppsäga hyresavtalet till upphörande vid det månadsskifte som inträffar tidigast tre månader från uppsägningen (4 a §). Bestämmelsen gäller dock endast uppsägning för avflyttning.

I hyreslagen har bostadshyresgäst tillförsäkrats ett direkt besittningsskydd, en kvarboenderätt. Bestämmelserna härom finns i 45–53 §§. Kvarboenderätten innebär att hyresgästen i princip har rätt att vid hyrestidens utgång få avtalet förlängt. Vissa inskränkningar har gjorts i besittningsskyddet. Hyresgästens intresse av att få bo kvar i lägenheten har nämligen ansetts böra vägas mot hyresvärdens behov av att i vissa fall kunna förfoga över lägenheten på annat sätt. Bestämmelserna som närmare reglerar inskränkningarna i besittningsskyddet meddelas i 45 och 46 §§.

För att besittningsskyddet inte skall kunna sättas ur spel genom att hyresvärden uppställer oskäliga hyreskrav eller andra obilliga hyresvillkor har skyddet förenats med normer för hyressättningen och fastställandet av andra hyresvillkor. Bestämmelserna om villkoren för fortsatt förhyrning av bostadslägenhet finns i 48 §.

Om en hyresvärd önskar höja hyran eller ändra något annat hyresvillkor och inte kan komma överens med hyresgästen – eller, om förhandlingsklausul gäller, med hyresgästorganisationen – måste han säga upp hyresgästen till hyrestidens utgång. En uppsägning från hyresvärdens sida innebär i princip alltid en uppsägning för avflyttning. För att hyresgästen skall bli skyldig att flytta från lägenheten krävs emellertid enligt 49 § första och andra styckena att hyresvärden lämnar hyresgästen ett s. k. avflyttningsmeddelande. Detta skall som regel ske senast tre månader efter hyrestidens utgång. Vill hyresgästen bo kvar måste han inom tre veckor från det han fått del av detta meddelande hänskjuta tvisten till hyresnämnden. Gör han inte det förfaller normalt hans rätt till förlängning av avtalet (tredje stycket). Sker hänskjutande inom den angivna tiden har hyresnämnden att pröva förlängningsfrågan. Om nämnden bifaller hyresgästens förlängningsyrkande åligger det nämnden att fastställa villkoren för den fortsatta förhyrningen.

Hyresgästen kunde tidigare inte med bibehållen rätt att bo kvar i lägenheten säga upp avtalet för att försöka uppnå förmånligare hyresvillkor

för framtiden. Genom 1973 års reform infördes emellertid bestämmelser som gav bostadshyresgäst rätt att säga upp avtalet för prövning av hyresvillkoren. Bestämmelserna har tagits upp i 54 och 55 §§ och innehåller sammanfattningsvis följande.

Vill hyresgästen påkalla ändring av hyresvillkoren skall han säga upp avtalet till den tidpunkt då han enligt lag eller avtal kunnat bringa hyresförhållandet att upphöra. I uppsägningen skall han ange att han begär ändring av hyresvillkoren. Gör han inte det, gäller uppsägningen hyresavtalets upphörande. Det innebär att hyresgästen till skillnad från hyresvärden redan vid uppsägningstillfället får ta ställning till om uppsägningen skall avse avflyttning eller villkorsändring. Har hyresgästen sagt upp avtalet för ändring av hyresvillkoren, skall han inom tre veckor från sin uppsägning hänskjuta tvisten till hyresnämnden. Gör han inte det, är uppsägningen – utom i visst undantagsfall – utan verkan. Vid prövning av tvist som har hänskjutits till hyresnämnden med anledning av hyresgästens uppsägning för villkorsändring skall villkoren för den fortsatta förhyrningen fastställas enligt samma regler som när hyresnämnd bifallit hyresgästs förlängningsyrkande, alltså enligt 48 §.

Rätten för bostadshyresgäst att vid hyresperiodens utgång påkalla villkorsändring gäller även om förhandlingsklausul finns i hyresavtalet. I samband med bestämmelsens tillkomst uttalade föredragande statsrådet (prop. 1973:23 s. 102 f), sedan han erinrat om utvecklingen mot ett förhandlingssystem på hyresmarknaden, att en ordning med förhandlingsklausul i hyresavtalen borde bli lättare att acceptera för alla parter, om möjlighet öppnades för den enskilde hyresgästen att få sin hyra eller sina övriga hyresvillkor prövade i samband med att hyresperioden löper ut.

I 48 § första och andra styckena ges bestämmelser för hyresnämndens prövning av den hyra, som skall gälla för den fortsatta förhyrningen. Det är bestämmelserna om den s. k. bruksvärdehyran. Enligt paragrafens första stycke skall vid förlängning av hyresavtal hyran utgå med skäligt belopp. Den hyra som hyresvärden fordrar skall godtagas, om den ej är oskälig. Fordrad hyra är att anse som oskälig, om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga. Härvid skall bortses från lägenhet vars hyra inte är rimlig med hänsyn till det allmänna hyresläget i orten för närmast jämförliga lägenheter i nybyggda bostadshus.

Med det i 48 § använda uttrycket "bruksvärde" avses vad en bostadslägenhet med hänsyn till beskaffenhet och förmåner samt övriga faktorer kan anses från konsumentens synpunkt vara värd i förhållande till likvärdiga lägenheter på samma ort. Vid bestämmandet av bruksvärdet skall i princip bortses från byggnadsår och produktions-, drifts- och förvaltningskostnader samt andra särskilda betingelser för hyresrätten. En rad olika faktorer inverkar på bedömningen av en lägenhets beskaffenhet, som storlek, modernitetsgrad, planlösning och läge inom huset, reparationsstandard och ljudisolering. Också faktorer som inte är direkt hänförliga till lägenheten som sådan inverkar på dess bruksvärde. Bland dem kan till en början nämnas förmåner som är knutna till lägenhetsinnehavet, som t. ex. tillgång till hiss, sopnedkast, tvättstuga, särskilda förvaringsutrymmen, god fastighetsservice, garage och biluppställningsplats. Även faktorer som husets allmänna läge, boendemiljön i stort och närhet till kommunikationer spelar in. De om-

ständigheter som inverkar på bruksvärdet skall bedömas objektivt, dvs. utan avseende på den enskilde hyresgästens värderingar eller behov.

När det gäller att bestämma en lägenhets bruksvärde är det inte fråga om att uppskatta lägenhetens hyresvärde i pengar eller i någon annan värdemätare. Det gäller endast att jämföra lägenhetens beskaffenhet med andra i hyressättningsärendet åberopade lägenheters beskaffenhet. Bruksvärdet skall då bedömas enligt de riktlinjer som nyss angetts. För att prövningslägenheten och en jämförelselägenhet skall anses vara likvärdiga krävs endast att de i grova drag motsvarar varandra. En relativt stor tolerans behövs för att jämförelsematerialet skall bli tillräckligt stort och därmed mera rättvisande. Å andra sidan får avvikelserna inte vara avsevärda. I så fall finns det risk för att jämförelseprövningen blir alltför skönsmässig.

När bruksvärdessystemet tillskapades, utgick man från att de självkostnadsbestämda hyrorna i de allmännyttiga bostadsföretagens lägenheter skulle blir prisledande och tjäna som norm vid direkt jämförelse i fråga om lägenheternas bruksvärde. De allmännyttiga företagens dominerande ställning i nyproduktionen av bostadshus bedömdes få en stabiliserande inverkan på bostadshyresmarknaden. Den dämpande effekt på den allmänna prisnivån som skulle bli följden härav ansågs ha särskild betydelse i orter med brist på lägenheter. För att motverka att det på sådana orter uppkom en okontrollerad hyresnivå, som verkade i hyreshöjande riktning, tillskapades också den särskilda spärregeln i 48 § första stycket, vilken först endast gällde i s. k. bristorter men sedan gjorts generellt tillämplig. Enligt spärregeln skall vid jämförelseprövningen bortses från lägenheter, vilkas hyror inte är rimliga med hänsyn till det allmänna hyresläget i orten för närmast jämförliga lägenheter i nybyggda bostadshus. I rättstillämpningen gavs emellertid de allmännyttiga bostadsföretagen inte den prisledande funktion som lagstiftaren avsett. Hyrorna i det allmännyttiga lägenhetsbeståndet tillmättes betydelse bara i den mån sådana lägenheter dominerade i jämförelsematerialet eller, vid tillämpning av spärregeln, i orten. För att ytterligare slå fast de allmännyttiga företagens prisledande ställning infördes därför genom 1974 års reform en föreskrift i 48 § andra stycket att hyrorna i dessa företags lägenheter främst skall beaktas vid jämförelseprövningen. Så snart jämförelsematerialet innehåller ett representativt inslag av sådana lägenheter, skall dessa hyror tillmätas avgörande betydelse. Med att inslaget allmännyttiga lägenheter är representativt menas (prop. 1974:150 s. 472) att det är så stort att det kan sägas ge underlag för tillförlitliga slutsatser om hyresnivån för allmännyttiga lägenheter av samma beskaffenhet som prövningslägenheten. Hyresnivån i det privatägda fastighetsbeståndet får således avgörande inflytande vid jämförelseprövningen först om det i jämförelsematerialet inte ingår några allmännyttiga lägenheter eller så liten andel sådana lägenheter att det inte finns underlag för en bedömning av hyresnivån i jämförliga allmännyttiga lägenheter.

Det avslutande ledet vid hyresprövningen är att jämföra hyresnivån för de lägenheter som enligt nyss angivna riktlinjer befunnits vara likvärdiga med prövningslägenheten med den i ärendet av hyresvärden begärda hyran. Ligger den begärda hyran på eller under den konstaterade hyresnivån eller överstiger den inte påtagligt denna, skall den godtas. Reglerna ger alltså utrymme för en viss justering uppåt av den hyresnivå som bestämts vid

jämförelseprövningen. Före 1974 års reform gällde att den begärda hyran skulle anses oskälig om den var väsentligt högre än jämförelsehyran. Lagändringen var en reaktion mot att man i rättstillämpningen på sina håll godtagit hyror som översteg en konstaterad bruksvärdenivå med ända upp till tio procent.

De nu genomgångna bestämmelserna om hyra och hyressättning gäller, som framgått, endast bostadslägenheter. För övriga lägenheter, s. k. lokaler, gäller andra regler. Hyreslagen innehåller besittningsskyddsbestämmelser även för lokaler (56–60 §§). Besittningsskyddet är emellertid utformat efter en annan princip än den som gäller i fråga om bostadslägenheter. Det är ett s. k. indirekt besittningsskydd. Uppsägning av ett hyresavtal angående lokal leder sålunda, i den mån parterna inte senare kommer överens om att förlänga hyresavtalet, alltid till att hyresförhållandet upphör. Om hyresvärden säger upp avtalet och utan befogad anledning vägrar att förlänga hyresförhållandet, blir värden i ställer skyldig att ersätta hyresgästen dennes förlust på grund av hyresförhållandets upplösning. Hyresgäst, som inte går med på att flytta utan att få ersättning, skall inom två månader från uppsägningen hänskjuta tvisten till hyresnämnden för medling. Tvist om ersättning prövas av domstol. Tidigare hade lokalhyresgäst rätt till ersättning endast om hyresvärden sagt upp hyresavtalet. Genom 1973 års reform infördes i 58 a § bestämmelser som gav lokalhyresgäst rätt att med bibehållet indirekt besittningsskydd säga upp avtalet för villkorsändring. Vid en jämförelse med bostadshyresgästens uppsägningsrätt råder emellertid, som nyss framhållits, den väsentliga skillnaden att en uppsägning från lokalhyresgästens sida alltid leder till att hyresförhållandet upphör, om inte parterna kan enas om ett nytt hyresavtal. Hyresvillkoren för lokaler kan alltså inte fastställas av myndighet.

2.2.2 *Bestämmelser om lägenhetens skick m. m.*

Hyreslagen innehåller bestämmelser om lägenhetens skick och om hyresgästens skyldigheter vid nyttjandet av lägenheten. Enligt 9 § skall hyresvärden tillhandahålla lägenheten på tillträdesdagen i sådant skick att den enligt allmän uppfattning i orten är fullt brukbar för det avsedda ändamålet. Motsvarande skyldighet åligger hyresvärden under hela hyrestiden (15 § första stycket). I fråga om bostadslägenheter går hyresvärdens underhålls- och reparationsplikt längre än i fråga om andra lägenheter. Enligt 15 § andra stycket skall hyresvärden i bostadslägenhet med skäliga tidsmellanrum ombesörja tapetsering, målning och andra sedvanliga reparationer med anledning av lägenhetens försämring genom ålder och bruk. Bestämmelsen är tvingande utom för lägenhet i enfamiljshus. För att hyresvärdens reparationsskyldighet enligt bestämmelsen skall aktualiseras krävs att det föreligger behov av reparation och att rimlig tid har förflutit sedan motsvarande arbeten företogs i lägenheten.

Brister hyresvärden i sin underhållsskyldighet enligt 15 § andra stycket, har hyresgästen enligt 16 § första stycket rätt att ombesörja reparation på hyresvärdens bekostnad, s. k. självhjälpsrätt, samt rätt till skälig nedsättning i hyran under den tid lägenheten är i bristfälligt skick. Därutöver har hy-

resgästen rätt att häva hyresavtalet om bristen är väsentlig samt rätt till skadestånd.

Genom 1974 års reform effektiviserades bestämmelserna om hyresvärdarnas skyldighet att svara för det löpande underhållet av bostadslägenheter genom att i 16 § andra stycket infördes en bestämmelse, som ger hyresnämnd möjlighet att på begäran av hyresgäst förelägga hyresvärd att ombesörja de reparationer enligt 15 § andra stycket som nämnden finner påkallade. I ett sådant s. k. reparationsföreläggande, som får förenas med vite, skall också bestämmas den tid inom vilken åtgärderna skall ha vidtagits. I förarbetena till bestämmelsen (se prop. 1974:150 s. 456) uttalas, att om inte parterna kan enas i frågor som färgval och tapeter m. m. bör erforderliga preciseringar göras i föreläggandet. Som allmänt riktmärke för avvägningen mellan parternas ifrågavarande intressen anges böra gälla, att hyresgästens önskemål bör tillgodoses, om det kan ske utan väsentligt ökade kostnader för hyresvärden och utan att lägenheten kan antas bli mindre attraktiv för andra hyresgäster.

Hyresgästen är å sin sida skyldig dels att inte använda lägenheten för annat ändamål än som avsetts (23 §), dels att väl vårda lägenheten under hyrestiden (24 § första stycket). I hyresgästens vårdnadsplikt ligger att han är skyldig – åtminstone i princip – att återställa lägenheten till hyresvärden i samma skick som han mottog den och att ersätta all skada som uppkommit genom hans vållande. När det gäller bostadslägenheter modifieras den angivna principen genom bestämmelserna om hyresvärdens ansvar för det löpande underhållet. Den avvikelse i fråga om skicket som är att hänföra till normalt slitage får således godtas. Åsidosätter hyresgäst sin vårdnadsplikt, kan hyresrätten förklaras förverkad enligt 42 § hyreslagen. I vårdnadsplikten låg tidigare att hyresgäst inte utan samtycke av hyresvärden fick göra förändringar i lägenheten eller vidta särskilda anordningar. Genom 1974 års reform mjukades dessa bestämmelser upp. För att tillgodose hyresgästernas intresse av att kunna sätta en personlig prägel på sin lägenhet och utforma den efter sin smak och sina behov infördes i 24 a § en bestämmelse av innebörd att bostadshyresgäst får utan föregående samtycke av hyresvärden i sin lägenhet utföra målning, tapetsering och därmed jämförlig åtgärd. Hyresgäst som utfört arbete av angivet slag blir inte skyldig att återställa lägenheten i förutvarande skick. Om det, när hyresgästen flyttar, visar sig att de åtgärder som han har vidtagit i fråga om lägenheten på grund av att de inte fyller anspråken på fackmässigt utförande eller av annan anledning medför att lägenhetens bruksvärde har minskat, har hyresvärden rätt till ersättning för den skada han därigenom åsamkats.

2.3 Hyresregleringslagstiftningen

2.3.1 *Hyresregleringslagen*

Hyresregleringslagen upphörde att gälla med utgången av september 1975. Utformningen av hyreskontrollen enligt denna lag har emellertid ett sådant intresse för våra överväganden i det följande att det är nödvändigt att här ge en redogörelse för lagens innehåll.

Enligt hyresregleringslagens ursprungliga lydelse skedde regleringen av hyresbeloppen för flertalet lägenheter genom ett system med s. k. grundhyra. Grundhyran var i regel den hyra som lägenheten betingade den 1 januari 1942. För lägenheter i hus som uppförts efter denna dag fastställdes grundhyran av den kommunala hyresnämnden. Hyresvärden fick i princip inte ta ut högre hyra än gällande grundhyra. Bestämmelserna var straffsanktionerade. Grundhyra kunde ändras av hyresnämnd om särskilda i lagen angivna skäl förelåg. Vidare kunde Kungl. Maj:t medge generella hyreshöjningar för att täcka ökade omkostnader för fastighetsförvaltningen. Lagen tillämpades under den första tiden så att hyrorna i princip låstes vid den nivå som förelåg när regleringen infördes 1942. Först fr. o. m. 1950 medgavs vissa generella hyreshöjningar i syfte att ge fastighetsägarna kompensation för ökningar i fastighetsomkostnaderna. Därefter medgavs sådana höjningar årligen.

Genom en reform av hyresregleringen 1968 avskaffades systemet med grundhyra. Regleringen av hyran skedde i stället genom ett system med s. k. bashyra. Detta innebar en "nollställning" av hyrorna vid den nivå som gällde vid utgången av 1968. Bashyra, som utgjorde grunden för beräkning av den högsta hyra som fick tas ut, var alltså den hyra som gällde för lägenheten den 31 december 1968. Fanns ingen sådan hyra för lägenheten, fastställdes bashyran av hyresnämnden. En lägenhets bashyra kunde ändras endast genom beslut av hyresnämnd efter prövning av omständigheterna i det individuella fallet. Höjning fick i första hand ske om lägenhetens värde ökat genom ombyggnads-, ändrings- eller underhållsarbete. Förutom bashyran fick efter avtal med hyresgästen tas ut skälig ersättning för vissa förbättringsarbeten m. m. och för värme och varmvatten. Därjämte fick – efter beslut av Kungl. Maj:t – uttas generell hyreshöjning som kompensation för ökade omkostnader för fastighetsförvaltning.

Vid reformen förutsattes att partsorganisationerna skulle medverka till att utbilda normer till ledning för prövningen av frågor om hyreshöjning på grund av förbättringsarbeten. Så skedde också genom en i oktober 1968 träffad överenskommelse mellan Sveriges fastighetsägareförbund och Hyresgästernas riksförbund. Statens hyresråd meddelade därefter anvisningar i överensstämmelse med överenskommelsen. En gemensam framställning från riksförbunden låg också till grund för det beslut om generell hyreshöjning, som i december 1968 meddelades för åren 1969–1971.

År 1971 beslöts genomgripande ändringar av hyresregleringslagen. Ändringarna, som trädde i kraft den 1 oktober 1972, innebar att systemet med generella hyreshöjningar avskaffades och att ett nytt bashyresbegrepp infördes. Bashyran utgjordes i princip av det hyresbelopp som gällde för lägenheten den 30 september 1972. Bashyran fick enligt 3 § höjas med hänsyn dels till att lägenhetens värde ökat genom ombyggnads-, ändrings- eller underhållsarbete, dels till ökade omkostnader för fastighetsförvaltning. En spärregel infördes med innebörd att bashyran inte fick höjas så att den kom att överstiga lägenhetens bruksvärde.

Den mest betydelsefulla ändring som skedde genom 1971 års reform var emellertid att huvudansvaret för hyresregleringen lades på hyresmarknadens organisationer. Enligt 3 a § skulle fastställelse och ändring av bashyra ske genom skriftlig överenskommelse mellan å ena sidan hyresvärd eller or-

ganisation av fastighetsägare, i vilken hyresvärden var medlem, och å andra sidan organisation av hyresgäster. Med organisation avsågs därvid riksorganisation eller förening, som var ansluten till sådan organisation och inom vars område lägenheten var belägen.

Vid införandet av bestämmelserna i 3 a § erinrade departementschefen (prop. 1971:103 s. 43 f) om att utformningen av hyreslagstiftningen i olika avseenden byggde på förekomsten av starka partsorganisationer och om hur dessa förutsatts spela en viktig roll såväl vid enskilda förhandlingar som i prövningsförfarandet, i vilket senare företrädare för organisationerna ingick i hyresnämnderna. Departementschefen pekade också på den roll partorganisationerna sedan länge spelat på hyresregleringsområdet, bl. a. genom representation i hyresnämnderna och i hyresrådet och genom de förut nämnda överenskommelserna om normer för förbättringsarbeten och om generell hyreshöjning. Departementschefen anförde vidare, att en ändrad ordning för kompensation för ökade fastighetsomkostnader nödvändiggjorde en ökad medverkan från organisationernas sida. Mot denna bakgrund ansåg departementschefen starka skäl tala för att ge organisationerna ett direkt inflytande inom ramen för hyresregleringslagens tvingande regler i alla frågor som rörde fastställelse och ändring av bashyra, vilka frågor var väl ägnade att lösas genom förhandlingar och överenskommelser under medverkan av organisation.

Förhandlingssystemet enligt 3 a § innebar följande. Enligt huvudregeln skulle, som nyss nämnts, fastställelse och ändring av bashyra ske genom förhandlingsöverenskommelse. Hade sådan överenskommelse inte träffats fick frågan prövas av hyresnämnd. För att hyresnämnd på begäran av hyresvärd skulle få pröva sådan fråga fordrades, att förhandlingar med hyresgästorganisation ägt rum eller att mot förhandlingar mött hinder, som ej berott på hyresvärden eller på hans organisation. Hyresnämnden kunde dock omedelbart ta upp fråga om bashyra, om den fann att hyresvärden inte skäligen kunde anses ha varit skyldig att träda i förhandling. Något krav på att den enskilde hyresgästen skulle vara medlem i hyresgästorganisationen uppställdes inte för att en överenskommelse som rörde bashyran för hans lägenhet skulle bli giltig. Däremot var en förutsättning för att en höjning skulle få verkan mot den enskilde hyresgästen att hans kontrakt medgav det. Lagstiftningen förutsatte således att en förhandlingsklausul skulle införas i de enskilda hyreskontrakten. En gemensam rekommendation om utformningen av en sådan klausul utsändes av riksorganisationerna. Av rättssäkerhetsskäl infördes i lagen vidare en rätt för hyresgäst att få överenskommelse om fastställelse eller ändring av bashyra prövad av hyresnämnd. Hyresvärd erhöll motsvarande möjlighet att få överenskommelse som träffats av fastighetsägarorganisation prövad.

Enligt systemet kunde således fastställelse och ändring av bashyra ske såväl genom förhandlingsöverenskommelse som efter prövning i hyresnämnd. Departementschefen (anf. prop. s. 48) påpekade att det för att systemet skulle fungera tillfredsställande krävdes att frågor om bashyra kom att bedömas efter samma grunder i de båda fallen och framhöll som enligt hans mening särskilt viktigt att hyresnämnderna inte utan starka skäl avvek från de allmänna normer som de centrala organisationerna ställde upp. För att garantera det samspel, som måste äga rum mellan organisationerna och

hyresnämnderna, meddelades i en särskild kungörelse (1971:419) föreskrifter om att överenskommelser om ändring av bashyra regelmässigt skulle ges in till hyresnämnden.

Genom centrala överenskommelser om ersättning för ökade fastighetsomkostnader i december 1971, i mars 1973 och i maj 1974 enades partsorganisationerna om riksschabloner för vissa större kostnadsökningar, om riktlinjer för lokalschabloner, om tidsfrister för förhandlingarna m. m. För tecknandet av överenskommelser om höjd bashyra tillhandahölls en av hyresrådet i samråd med partsorganisationerna utarbetad blankett.

För att få en uppfattning om i vilken utsträckning bashyra enligt det 1971 införda systemet kommit att fastställas genom förhandlingsöverenskommelse eller efter prövning av hyresnämnd, har vi från hyresnämnderna inhämtat uppgifter om de under 1974 och 1975 avgjorda ärendena enligt 3 a §. Det totala antalet hyresreglerade lägenheter i landet uppgick under dessa år till omkring 350 000. En sammanställning av de inhämtade uppgifterna redovisas enligt följande.

	1974	1975
1. Avgjorda ärenden angående fastställelse eller ändring av bashyra enligt 3 a § andra stycket	108	73
Antalet av dessa ärenden, som upptagits till prövning		
a) eftersom inledda förhandlingar med hyresgästorganisation strandats	101	60
b) eftersom mot förhandling mött hinder som ej berott av hyresvärden eller av fastighetsägarorganisationen	6	10
c) eftersom hyresvärden inte skäligen kunnat anses ha varit skyldig att träda i förhandling	1	3
2. Avgjorda ärenden angående prövning av förhandlingsöverenskommelse enligt 3 a § tredje stycket	222	281
I dessa ärenden har		
a) hyresvärd varit sökande	4	0
b) hyresnämnd ändrat förhandlingsöverenskommelse om bashyra	54	100

2.3.2 *Avvecklingslagen*

När hyresregleringen avskaffades ansågs hyreslagens bruksvärdesystem inte ensamt innefatta tillräckliga garantier mot att hyrorna i vissa äldre lägenheter

höjdes på ett sätt som skulle bli betungande för hyresgästen. För att kunna anpassa hyrorna för de tidigare hyresreglerade lägenheterna till lägenheternas bruksvärde successivt och utan större påfrestningar för de boende föreskrevs i avvecklingslagen en särskild övergångsordning.

Vid övervägandena rörande utformningen av denna övergångsordning anförde departementschefen (prop. 1974:150 s. 467), att om man lade på den enskilde hyresgästen att se till att hans hyra inte höjdes mer än lagen tillät, förelåg risk att han av okunnighet om lagens innebörd eller av annan anledning förleddes godta större hyreshöjningar än som var medgivna. Hos den samlade hyresgäströrelsen fanns tillräckliga erfarenheter för att bedöma vilka hyror som kunde godtas när det gällde att smidigt anpassa de reglerade hyrorna till bruksvärdenivån. Det var därför, menade departementschefen, nödvändigt att hyresgästernas organisationer fick möjlighet att öva inflytande i frågan om höjning skulle få ske. Mot bakgrunden av dessa överväganden lades efter förebild från hyresregleringslagen huvúdansvaret för avvecklingens genomförande på partsorganisationerna.

Avvecklingslagen gäller i kommuner där det vid utgången av september 1975 fanns hyresreglerade lägenheter (1 §). Tillämpningsområdet för övergångsbestämmelserna får begränsas genom överenskommelse mellan riksorganisationerna, dock inte beträffande Stockholms, Göteborgs och Malmö kommuner (2 § andra stycket). Sådana överenskommelser finns för närvarande beträffande lägenheterna i Helsingborgs, Linköpings, Ystads, Karlskoga och – från 1 oktober 1976 – Lunds kommuner.

Bestämmelserna i avvecklingslagen innebär att hyran under tiden från den 1 oktober 1975 till den 30 september 1978 endast får höjas genom skriftlig överenskommelse mellan å ena sidan hyresvärd eller organisation av fastighetsägare i vilken hyresvärden är medlem, och å den andra hyresgästorganisation (3 och 4 §§). Med organisation avses, liksom i 3 a § hyresregleringslagen, riksorganisation eller därtill ansluten förening (4 § första stycket andra punkten). Hyran får under den angivna tidsperioden inte höjas i vidare mån än som motsvarar skälig andel av skillnaden mellan utgående hyra och hyran för likvärdiga lägenheter (3 § andra stycket). Andelens storlek skall bestämmas så att lägenhetens hyra den 1 oktober 1978 är anpassad till hyran för likvärdiga lägenheter. Den högsta hyra som sålunda får utgå vid varje tidpunkt under övergångstiden betecknas i lagen som övergångshyra. Hyresvärd som tar emot högre hyra än fastställd övergångshyra dömes till böter eller fängelse i högst ett år. Han är också skyldig att återbära otillåten hyra (9 §). Har förhandlingsöverenskommelse om övergångshyra inte träffats får hyran bestämmas av hyresnämnd (4 § andra stycket). Förutsättningarna för att hyresnämnd skall få ta upp fråga om övergångshyra är desamma som gällde för prövning av bashyra enligt 3 a § hyresregleringslagen (se föregående avsnitt). Någon motsvarighet till hyresregleringslagens bestämmelse om rätt för enskild part att begära prövning av träffade förhandlingsöverenskommelser har inte upptagits i avvecklingslagen. Eftersom bostadshyresgäst genom 1973 års reform av hyreslagen getts rätt att med bibehållet besittningsskydd säga upp avtalet för villkorsändring ansågs särskilda regler om prövning av överenskommelser om övergångshyra obehövliga (prop. 1974:150 s. 467 f).

Genom central överenskommelse i mars 1975 enades partsorganisatio-

nerna om riktlinjer för trappningsregler och om tidsfrister för förhandlingar för hyreshöjningar under hösten 1975. Mot bakgrunden av de erfarenheter som vunnits av den första förhandlingsomgången träffades en ny överenskommelse i februari 1976. Riksorganisationerna enades då om att inte uttala några riktlinjer för trappningsregler utan fann att dessa borde fastställas genom lokala överenskommelser.

Förhandlingsrutinen vid fastställelse och ändring av övergångshyra är i korthet följande. Partsorganisationerna har gemensamt utarbetat och utgivit ett blankettset för ändamålet. Med användande av denna blankett framställer fastighetsägareföreningen hyresvärdens yrkande om hyreshöjning till den lokala hyresgästföreningen. Uppgifterna på blanketten granskas av hyresgästföreningen och utsänds till medlemmarna i fastigheten för kontroll och för erhållande av ytterligare information. I vissa fall anordnas kvartersmöten, varvid utses kvartersombud. Kvartersombuden bildar tillsammans ett kvartersråd. Detta utgör på hyresgästsidan basen för förhandlingarna. Kvartersrådet utser inom sig en representant som skall biträda föreningsexpeditionen vid förhandlingarna. Föreningens ombudsman och förhandlingsbiträdet från kvartersrådet granskar tillsammans de från medlemmarna inkomna uppgifterna om lägenheterna. De sköter också de direkta förhandlingarna med fastighetsägareföreningen.

Någon undersökning av antalet till hyresnämnd hänskjutna ärenden om övergångshyra motsvarande den vi i avsnitt 2.3.1 redovisat beträffande fastställelse och ändring av bashyra har vi inte kunnat utföra, eftersom den första förhandlingsomgången i fråga om övergångshyra pågått samtidigt som vårt arbete.

2.4 Övrig hyreslagstiftning

2.4.1 *Tvångsförvaltningslagen*

Genom tvångsförvaltningslagen, som trädde i kraft den 1 juli 1970, skapades möjlighet att gripa in mot sådana fastighetsägare som mer systematiskt åsidosätter hyresgästernas och samhällets intresse av en rimlig fastighetsskötsel.

Enligt 1 § kan bostadsfastighet ställas under tvångsförvaltning, när ägaren väsentligen försummar vården av fastigheten eller underlåter att vidta uppenbart angelägna åtgärder för att bevara sundhet, ordning och skick inom fastigheten samt det finns anledning anta att rättelse inte kommer att ske. Beslut om tvångsförvaltning meddelas av hyresnämnd (1 §) på ansökan av hälsovårdsnämnd, länsstyrelse, riksorganisation av hyresgäster eller förening som är ansluten till sådan riksorganisation och inom vars verksamhetsområde fastigheten är belägen (13 §). Talerätt tillkommer alltså inte enskild hyresgäst.

Den som hyresnämnden utser till förvaltare skall svara för tillfredsställande skötsel av fastigheten och verka för att de olägenheter som föranlett förvaltningsbeslutet undanröjs (3 §). Förvaltaren skall uppbära hyror och andra intäkter samt betala löpande underhållskostnader (4 §). Han får också ombesörja behövliga underhållsarbeten. Om de löpande intäkterna inte räck-

er till för att bekosta de arbeten som bör utföras på fastigheten, kan hyresnämnden ge förvaltaren tillstånd att genomföra lämpliga åtgärder och att belåna fastigheten för kostnaderna (6 §). Beslut om tvångsförvaltning gäller för tre år (7 §). Hyresnämnden kan besluta om förlängning med ett år i taget samt om upphörande i förtid (7 §). Beslutet om förvaltning gäller även mot ny ägare av fastigheten (8 §).

Bostadsförvaltningsutredningen har i ett i augusti 1976 avlämnat betänkande (Ds Ju 1976:14) lagt fram förslag till bostadsförvaltningslag, vilken föreslås ersätta tvångsförvaltningslagen. Enligt den föreslagna bostadsförvaltningslagen skall ingripanden mot försumliga fastighetsägare kunna ske på ett tidigare stadium än enligt tvångsförvaltningslagen. Åtgärder skall kunna vidtas så snart det visar sig att fastighetsägaren inte förvaltar fastigheten på ett objektivt godtagbart sätt. Ingripande föreslås kunna ske i två former. Den mildare åtgärden kallas förvaltningsåläggande och innebär att fastighetsägaren åläggs att inom viss tid lämna över förvaltningen till en av honom själv utsedd förvaltare. Överlämnandet skall godkännas av hyresnämnd. Den strängare åtgärden kallas tvångsförvaltning. Denna bygger på det nuvarande tvångsförvaltningsförfarandet men går i flera avseenden längre än detta. Till skillnad från vad som gäller nu kopplas fastighetsägaren i stort sett helt bort från förvaltningen. Förvaltaren får vidgade befogenheter. Förvaltningstidens längd föreslås utsträckt. Visar sig tvångsförvaltning gagnlös föreslås kommunen få möjlighet att lösa fastigheten under expropriationsliknande former. Den nya lagstiftningen föreslås träda i kraft den 1 juli 1977.

2.4.2 *Bostadssaneringslagen*

År 1973 antog statsmakterna riktlinjer för bl. a. planering och finansiering av saneringsverksamheten i fråga om det äldre bostadsbeståndet (prop. 1973:21). Bostadssaneringslagen, som trädde i kraft den 1 januari 1974, utgör ett komplement till planerings- och finansieringsbestämmelserna. Lagen reviderades 1974 (prop. 1974:150) i syfte att bereda hyresgästerna inflytande på saneringsfrågorna. Hyresgästinflytandet utövas enligt lagen (1 § tredje stycket) genom riksorganisation av hyresgäster eller förening, som är ansluten till sådan organisation.

Lagen är tillämplig på fastighet på vilken finns bostadslägenhet som fastighetens ägare regelmässigt hyr ut för annat ändamål än fritidsändamål och som inte utgör del av hans bostad (1 §). Om bostadslägenhet inte har den lägsta standard som kan godtas, får hyresnämnd på ansökan av kommun eller hyresgästorganisation under vissa förutsättningar ålägga fastighetsägare att vidta åtgärd som behövs för att bostadslägenhet skall uppnå denna standard (upprustningsåläggande) eller meddela förbud att använda lägenheten för bostadsändamål (användningsförbud) (2 §). I lagen finns bestämmelser om vad som skall förstås med lägsta godtagbara standard (2 b §). Upprustningsåläggande och användningsförbud får förenas med vite. Efterkommer fastighetsägaren inte upprustningsåläggande, kan hyresnämnden i sista hand ställa fastigheten under tvångsförvaltning (14 §).

På ansökan av hyresgästorganisation kan vidare hyresnämnd meddela förbud för fastighetsägaren att i fastigheten utföra förbättringsarbete eller

liknande åtgärd, som inte kräver byggnadslov, under förutsättning dels att åtgärden inte behövs för att lägenhet skall uppnå lägsta godtagbara standard, dels att det är uppenbart att åtgärden inte är påkallad av boendehänsyn (2 a § första stycket). Dessutom har hyresgästorganisation enligt 2 a § andra stycket rätt att motsätta sig att det i fastigheten vidtas annan åtgärd som kräver byggnadslov än som behövs för att bostadslägenhet skall uppnå lägsta godtagbara standard. Om hyresgästorganisation motsatt sig sådan åtgärd, får den vidtas endast om hyresnämnden på ansökan av fastighetsägaren medger den. Hyresnämndens medgivande får lämnas endast om särskilda skäl föreligger.

De 1974 införda reglerna i 2 och 2 a §§ om hyresgästinflytande på saneringsverksamheten har tills vidare getts formen av en försöksverksamhet. Behovet av de nya reglerna för boinflytande ansågs vara störst inom storstadsområdena, där ombyggnads- och saneringsverksamheten är livligast. Den nya lagstiftningen begränsades därför till en början till att i stort sett gälla kommunerna i stockholms-, göteborgs- och malmöområdena med rätt för regeringen att på ansökan av hyresgästorganisation förordna om att reglerna skall tillämpas även i annan kommun, vilket också skett i fråga om åttioen kommuner (se SFS 1976:673).

2.4.3 *Anläggningslagen*

Enligt anläggningslagen, som trädde i kraft den 1 juli 1974, kan inrättas anläggning som är gemensam för flera fastigheter och som tillgodoser ändamål av gemensam betydelse för dem, s. k. gemensamhetsanläggning (1 §). Sådana anläggningar kan vara vägar, parkeringsanläggningar, förbindelseleder, gårdsutrymmen, lekplatser, anordningar för vattenförsörjning eller avlopp, ledningar, värmeanläggningar och tvättstugor. Fråga om gemensamhetsanläggning prövas vid förrättning som i princip handläggs av fastighetsbildningsmyndighet (4 §).

Genom 1974 års lagstiftning skapades möjlighet för hyresgästerna att öva inflytande på förrättning enligt anläggningslagen. Hyresgästinflytandet är enligt denna lag, liksom enligt tvångsförvaltningslagen och bostadssaneringslagen, kanaliserat till riksorganisation av hyresgäster eller förening som är ansluten till sådan organisation (7 §). De nya reglerna ger hyresgästorganisation rätt att ta initiativ till inrättande eller förändring av gemensamhetsanläggning (18 §). Vidare får enligt 7 § gemensamhetsanläggning inte inrättas, om ägarna till de fastigheter som skall delta i anläggningen och hyresgästerna i samma fastigheter mera allmänt motsätter sig åtgärden och har beaktansvärda skäl för det. Hyresgästorganisation har även rätt att föra talan mot anläggningsbeslut eller beslut om inställande av förrättning som begärts av organisation (30 §).

Hyresgästernas boinflytande enligt anläggningslagen har, liksom motsvarande regler i bostadssaneringslagen, tills vidare getts formen av försöksverksamhet. De nya bestämmelserna gäller i kommunerna i stockholms-, göteborgs- och malmöområdena med rätt för regeringen att på ansökan av hyresgästorganisation förordna att bestämmelserna skall gälla även i annan kommun. Något sådant förordnande har ännu inte meddelats.

3 Det frivilliga förhandlingssystemet

3.1 Hyresgäströrelsen

Hyresgäströrelsen växte fram ur den bostadskris, som rådde under första världskriget. 1917 bildades de första lokala hyresgästföreningarna i Göteborg och Stockholm. Dessa föreningar fick snart efterföljare på andra orter. 1923 bildades Hyresgästernas riksförbund som ett samarbetsorgan mellan 12 föreningar med ca 8 000 medlemmar.

Hyresgästernas riksförbund består i dag av 21 regionalt verksamma föreningar med tillsammans ca 650 000 medlemmar.

Förbundets uppgift är enligt stadgarna bl. a. att verka för en socialt inriktad hyres- och bostadslagstiftning, att främja tillgången på bostäder av hög kvalitet till ur bostadssociala synpunkter godtagbara hyror och avgifter genom att stödja bostadskooperationen och annan spekulationsfri bostadsproduktion samt att gentemot fastighetsägare och andra hyresvärdar samt deras organisationer tillvarata medlemmarnas intressen genom att biträda i enskilda tvister och genom kollektiva överenskommelser.

Hyresgäströrelsen har som övriga folkrörelser en parlamentarisk uppbyggnad. Medlemmarna i grundorganisationen väljer styrelser och representanter i andra organisationsled. De 21 hyresgästföreningarna, som verkar regionalt, består i sin tur av lokalavdelningar, vilka normalt omfattar en kommun. Enligt stadgarna åligger det lokalavdelning att bilda kontaktkommittéer för de olika bostadsområdena. Kontaktkommittén är ett forum för att aktivera och stimulera de boende till diskussion om boendeförhållandena i deras bostadsområde. Under de sista åren har ett mycket stort antal kontaktkommittéer bildats.

Förbundets högsta beslutande organ är kongressen, som sammanträder vart fjärde år. Kongressen utser förbundsråd, förbundsstyrelse och verkställande utskott. Förbundsrådet är mellan kongresserna förbundets högsta beslutande organ. Förbundsstyrelsen skall mellan förbundsrådets sammanträden leda förbundets verksamhet. Verkställande utskottet, som består av förbundsordföranden, andre förbundsordföranden och förbundssekreteraren, har att verkställa kongressens, förbundsrådets och förbundsstyrelsens beslut och skall svara för handläggningen av löpande ärenden. Förbundets kansli finns i Stockholm.

Hyresgästföreningens högsta beslutande organ är fullmäktige, som utses av föreningens avdelningar. Vid årsmöte utser fullmäktige styrelse, inom vilken bildas ett arbetsutskott, som behandlar löpande ärenden. Genom

anställda ombudsmän biträder föreningarna medlemmarna vid förhandlingar och vid rättstvister.

Lokalavdelningens uppgift är att lokalt bevaka medlemmarnas intressen och verka för föreningens syften. Avdelningens årsmöte väljer styrelse. Styrelsen kan delegera vissa arbetsuppgifter till de förut nämnda kontaktkommittéerna. Det åligger styrelsen att minst två gånger om året kalla kontaktkommittéerna till gemensamma konferenser för information och utbyte av erfarenheter.

3.2 Den allmännyttiga sektorn

1950 bildade ett femtiotal allmännyttiga bostadsföretag riksorganisationen Sveriges allmännyttiga bostadsföretag, SABO. I dag är 225 allmännyttiga bostadsföretag anslutna till SABO. De anslutna företagen förvaltade vid årsskiftet 1975/76 ca 615 000 bostadslägenheter. Det sammanlagda fastighetstaxeringsvärdet uppgick vid samma tidpunkt till ca 31 miljarder kronor.

Inför den 1957 beslutade ändringen av hyresregleringslagen, som innebar att hyresregleringen från den 1 januari 1958 skulle upphöra att gälla förstahandsupplåtelse av lägenhet i hus som förvaltades av allmännyttigt bostadsföretag, enades SABO och Hyresgästernas riksförbund om att rekommendera anslutna bostadsföretag respektive hyresgästföreningar att anta en av de centrala partsorganen utarbetad förhandlingsordning. Samtidigt enades partsorganisationerna om att inrätta en gemensam hyresmarknadskommitté. Överenskommelsen härom lyder:

"1. Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag SABO och Hyresgästernas Riksförbund konstituerar en hyresmarknadskommitté.

2. Kommittén skall bestå av fem ledamöter och fem suppleanter från vardera organisationen.

3. Kommittén skall handlägga hyresmarknadsfrågor av gemensamt intresse för båda organisationerna.

4. Kommittén skall verka för att den förhandlingsordning, som rekommenderas av båda organisationerna, antages av de allmännyttiga bostadsföretagen och de lokala hyresgästföreningarna.

5. Kommittén skall verka för att sådana åtgärder vidtages och gemensamma normer utarbetas, att tvister undvikes mellan allmännyttiga bostadsföretag och dess hyresgäster.

6. På framställning av Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag SABO och Hyresgästernas Riksförbund har kommittén att själv, eller genom särskild av kommittén utsedd nämnd, skyndsamt avge rekommendation för lösning av sådan tvist mellan allmännyttigt bostadsföretag och hyresgästförening, som ej kunnat lösas inom förhandlingsordningens ram."

Förhandlingsordningar enligt partsorganisationernas rekommendation tecknades tämligen omgående mellan de lokala hyresgästföreningarna och bostadsföretagen inom respektive förenings verksamhetsområde. Enligt den rekommenderade förhandlingsordningen iklädde sig parterna förhandlingsskyldighet i fråga om "tvist i hyresfråga mellan bostadsföretaget och sådan hyresgäst hos honom, som är medlem i hyresgästföreningen." Vid utarbetandet av denna förhandlingsordning saknade man erfarenhet av regelmässigt förhandlingsarbete av denna typ. Det väsentliga för organisationerna

var vid denna tidpunkt att förhandlingsarbetet kom i gång efter enhetliga former. De erfarenheter som gjordes av förhandlingsarbetet skulle enligt organisationernas tanke ligga till grund för eventuella utbyggnader av förhandlingsordningen.

Det visade sig, att det praktiska förhandlingsarbetet så småningom kom att omfatta inte endast hyresbeloppens storlek utan även andra boendeförhållanden. Vidare kom de vid förhandlingarna träffade hyresöverenskommelserna att tillämpas inte bara för medlemmar i hyresgästföreningen utan för samtliga hyresgäster hos företaget. På grund av de erfarenheter som sålunda gjorts reviderades förhandlingsordningen 1971 och den rekommenderade förhandlingsordningen har numera följande lydelse:

"1. Vardera parten äger hos den andra påkalla förhandlingar i frågor som berör hyror eller boendeförhållanden för en eller flera av företagets hyresgäster.

2. Det förutsättes att parterna genom ömsesidigt hänsynstagande skall söka att i samförstånd ordna sina gemensamma angelägenheter och såvitt möjligt förebygga uppkomsten av tvister.

3. Parterna skall sträva efter att uppnå en opartisk lösning av de tvister eller förhandlingsfrågor av annat slag, som dragits under deras bedömande.

4. Föreningsrätten skall å ömse sidor lämnas okränkt.

5. Påkallande av förhandling skall ske skriftligen med angivande av de frågor som förhandlingen skall omfatta.

6. Har förhandling påkallats, skall sammanträde hållas snarast möjligt och senast inom 14 dagar, såvida inte parterna enas om annan tid.

7. Där enighet ej kan uppnås, äger endera parten rätt att genom respektive huvudorganisation begära att få tvisten prövad i huvudorganisationernas gemensamma Hyresmarknadskommitté.

8. Tillägg eller ändring i denna förhandlingsordning får ej företagas utan medgivande av SABO, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag och Hyresgästernas Riksförbund.

9. Detta avtal gäller från den ..../.... 19.... till den ..../.... 19.... Har uppsägning ej skett tre månader före avtalsperiodens utgång, är avtalet förlängt på ett år i taget.

Undertecknade antager denna förhandlingsordning.

(Bostadsföretaget) (Hyresgästföreningen)"

Lokala förhandlingsordningar enligt den rekommenderade lydelsen utgör grundvalen för de regelbundna hyresförhandlingar som i hela landet förs mellan hyresgästföreningarna och de allmännyttiga bostadsföretagen. Det totala antalet lokala förhandlingsordningar på den allmännyttiga sektorn uppgår för närvarande till drygt 400. Lokala förhandlingsordningar som tecknats mellan hyresgästförening och bostadsföretag, som inte tillhör SABO, kan dock i skilda hänseenden avvika från den av hyresmarknadskommittén rekommenderade. När lokala förhandlingar inte leder till överenskommelse, hänskjuts tvisten till hyresmarknadskommittén, som ger parterna förslag till lösning av tvisten. De vid förhandlingarna träffade överenskommelserna om hyror och andra boendeförhållanden blir bindande för de enskilda hyresgästerna genom att i dessas kontrakt införts en förhandlingsklausul. Denna har vanligen följande lydelse: "Hyresgästen förbinder sig att utan uppsägning av detta hyresavtal följa de överenskommelser angående hyra m. m. som på grundval av gällande förhandlingsordning kan komma att träffas mellan hyresvärden och hyresgästförening, ansluten till Hyresgästernas Riksförbund." Klausulen innebär bl.a. att förändringar av

hyresvillkoren kan ske oberoende av det enskilda hyreskontraktets löptid.

Som angetts gäller förhandlingsordningarna mellan den lokala hyresgästföreningen och bostadsföretaget. Alla förhandlingar sker alltså lokalt med utgångspunkt från varje enskilt företags egna förutsättningar. Förhandlingsarbetet bedrivs på ömse sidor genom förhandlingsdelegationer. Bostadsföretagets förhandlingsdelegation kan biträdas av SABO. På hyresgästsidan är respektive föreningsstyrelse ansvarig för förhandlingarna och utser förhandlingsdelegationen. Denna utgörs i normalfallet av två representanter för hyresgästföreningen, av vilka den ene är av förbundet lokalt anställd ombudsman, och två representanter för lokalavdelningen. Ibland ingår också en representant för riksförbundet i förhandlingsdelegationen. Inom varje lokalavdelning upprättas vidare för varje bostadsföretag ett förhandlingsråd, som väljs av årsmöte. Rådet har rätt att utse den ene av avdelningens representanter i förhandlingsdelegationen. Förhandlingsrådet är rådgivande och sammanträder i samband med förhandlingarna, varvid ledamöterna ges tillfälle att lämna synpunkter på förhandlingsarbetet.

Hyrorna i de allmännyttiga bostadsföretagens bostadslägenheter skall bestämmas med utgångspunkt i företagens självkostnader. Vid hyresförhandlingarna fastställs emellertid inte bostadsföretagets självkostnader för varje enskild fastighet. I stället försöker man komma överens om hur stora företagets sammanlagda kostnader för dess totala fastighetsbestånd skall anses vara under den tid, vanligen ett år, som de nya hyrorna skall gälla. Man får då fram en totalsumma, den s. k. "hyrespotten". Denna summa fördelas sedan mellan företagets olika bostadsområden och fastigheter efter respektive områdes och fastighets boendevärde. Hyresmarknadskommittén har 1972 utarbetat ett hjälpmedel för boendevärdering kallat hyressättningssystemet. Inom en fastighet fördelas hyrorna på de olika lägenheterna enligt en hyresfördelningsmetod rekommenderad av hyresmarknadskommittén 1969 och redovisad i skriften "Hyresfördelning på lägenheter av olika storlek".

I hyressättningssystemet tilldelas varje bostadsområde ett bestämt tal, en hyressättningsfaktor. Det totala hyresbeloppet för bostäder fördelas på de olika bostadsområdena efter dessas respektive hyressättningsfaktor och storlek. Ett område med hög hyressättningsfaktor får relativt sett en högre hyra än ett annat med en lägre faktor. Hyressättningsfaktorn bildas av två tal, en ålderskomponent och en bostadsvärdeskomponent, vilka adderas till varandra. Ålderskomponenten är tänkt att spegla den normala standardutvecklingen inom företaget från år till år. Bostadsvärdekomponenten används för att uttrycka sådana kvalitetsskillnader mellan olika bostadsområden inom ett företags bestånd, som inte fångas in av ålderskomponenten, och tar hänsyn t. ex. till läge, miljö, social och kulturell service, kommersiell service och liknande.

Hyresfördelningssystemet bygger på en beräkning av hyran för olika lägenhetsstorlekar ställda i relation till varandra. Med de relativa tal som framräknats har man sökt få överensstämmelse mellan hyran och den faktiska kostnaden för varje lägenhetstyp.

Till grund för hyresförhandlingarna mellan ett allmännyttigt bostadsföretag och hyresgästföreningen ligger alltid en av företaget upprättad hyreskalkyl, som innehåller företagets självkostnader för kapital, underhåll och drift. Hyresgästföreningen får vid förhandlingarna full insyn i bostads-

företagets ekonomi.

Om en tvist inte kan lösas på det lokala planet, äger, som nyss framgått, endera parten rätt att genom sin huvudorganisation begära att få tvisten prövad i hyresmarknadskommittén. Under åren 1966–1975 har hyresmarknadskommittén antagit följande antal rekommendationer: 1966 21 st, 1967 8 st, 1968 10 st, 1969 6 st, 1970 8 st, 1971 20 st, 1972 16 st, 1973 27 st, 1974 49 st och 1975 46 st. Hyresmarknadskommitténs rekommendationer har med endast enstaka undantag godtagits av parterna. Det har inte inträffat att uppgörelse i lokal hyressättningstvist inte kunnat nås i hyresmarknadskommittén.

På den allmännyttiga sektorn finns också en överenskommelse från 1959 mellan HSB:s riksförbund och Hyresgästernas riksförbund rörande hyressättningen i fastigheter som tillhör sådana av HSB-föreningar förvaltade stiftelser, som inte tillhör SABO. Denna överenskommelse innehåller i likhet med Hyresgästernas riksförbunds överenskommelse med SABO ett beslut om bildande av en gemensam kommitté, "Kommittén för prövning av tvister i hyresfrågor", samt en rekommendation till stiftelser och hyresgästföreningar att anta ett av riksförbunden utarbetat förslag till förhandlingsordning. Förhandlingsordningen överensstämmer i huvudsak med den av hyresmarknadskommittén rekommenderade. Förhandlingsrätt föreligger i frågor gällande hyressättning och hyresvillkoren i övrigt i av stiftelsen förvaltade lägenheter.

3.3 Den enskilda sektorn

Med den enskilda sektorn avser vi sådana hyreslägenheter som ägs av enskilda personer eller privata bostadsföretag. Industriägda bostäder inräknas inte. Den enskilda sektorn består f. n. av ca 800 000 lägenheter.

Redan under senare hälften av 1800-talet sammanslöt sig privata fastighetsägare i lokala fastighetsägareföreningar. 1914 bildade ett antal lokala föreningar riksorganisationen Sveriges fastighetsägareförbund. Fastighetsägareförbundet omfattar numera 33 regionalt verksamma föreningar samt därutöver två lokala föreningar, som tills vidare fått dispens från skyldighet att gå upp i regionförening. Vid ingången av år 1975 hade föreningarna tillsammans ca 23 000 medlemmar, som ägde eller förvaltade fastigheter med ett sammanlagt taxeringsvärde av ca 25,5 miljarder kronor.

Frågan om förhandlingar mellan de lokala fastighetsägareföreningarna och hyresgästföreningarna blev aktuell redan genom hyresgäströrelsens tillkomst. Lokala förhandlingar om hyressättning och om reparationer förekom i inte obetydlig utsträckning under hela 1930-talet i de större städerna. Med införandet av hyresregleringen 1942 ökade behovet av förhandlingsöverenskommelser för att uppnå generella rekommendationer i skilda frågor där meningsskiljaktigheter mellan hyresvärdar och hyresgäster kunde föreligga och för att lämna hyresvärdar och hyresgäster upplysning om rätta tillämpningen av hyreskontraktens bestämmelser. Exempelvis träffades 1942 överenskommelse om den ordning, som skulle tillämpas i fråga om beräkningen av bränsletilläggen. På det centrala planet träffades också flera överenskommelser. Här kan nämnas 1945 års överenskommelse rörande

de belopp med vilka hyran borde nedsättas i fastigheter, vilka på grund av metallarbetarkonflikten inte kunde färdigställas till den kontrakterade inflyttningsdagen, 1950 års överenskommelse angående bränsletillägg i olje- och koleldade fastigheter, 1951 års överenskommelse angående men i nyttjanderätten till följd av fastighetsarbetarekonflikten och 1958 års överenskommelse angående bränsletilläggens inverkan av oljerabatterna. Gemensamt utarbetade också riksorganisationerna kontraktsformulär att tillämpas vid uppsättning av tv-antenn och bestämmelser vid övergång till fjärrvärme. Som särskilt betydelsefulla framstår de 1957 resp. 1960 mellan riksorganisationerna träffade avtalen rörande beräkningen av posten "underhåll och reparationer" vid framräknandet av den generella hyreshöjningen. De mellan riksorganisationerna avtalade grunderna godtogs sedan av Kungl. Maj:t. Som ett komplement till sistnämnda avtal träffade riksorganisationerna dessutom överenskommelser, vari de lokala fastighetsägare- och hyresgästföreningarna rekommenderades att anta en av riksorganisationerna utarbetad förhandlingsordning för förhandlingar rörande lägenhetsreparationer. Genom denna förhandlingsordning, som antogs av lokalföreningarna på de flesta orter, fick förhandlingarna mellan de lokala organisationerna en fastare utformning. För de omfattande förhandlingsuppgifter, som ålades organisationerna i samband med ändringarna i och avvecklingen av hyresregleringen, har vi redogjort i avsnitten 2.3.1 och 2.3.2.

Inför den väntade avvecklingen av hyresregleringen träffade fastighetsägareförbundet och Hyresgästernas riksförbund i september 1970 en överenskommelse om formerna för framtida förhandlingar i anslutning till och efter övergången till ett hyressättningssystem byggt på bruksvärdering. Samtidigt antogs en förhandlingsordning, som skulle rekommenderas till de till förbunden anslutna föreningarna, samt träffades överenskommelse om bildandet av ett gemensamt förhandlingsorgan, kallat "Bostadsmarknadskommittén", och om dess uppgifter. Eftersom hyresregleringen av statsmakterna gavs fortsatt giltighet även efter den 31 december 1971, kom den beslutade förhandlingsordningen aldrig i bruk. När hyresregleringen avvecklades kom i stället en av riksorganisationerna i mars 1973 antagen, reviderad förhandlingsordning att vinna tillämpning. Denna förhandlingsordning har följande lydelse:

"Mellan NN, hyresvärd, och XX Fastighetsägareföreningen, å den ena, samt YY Hyresgästförening, å den andra sidan, har denna dag träffats överenskommelse att tillämpa denna förhandlingsordning beträffande samtliga bostadslägenheter i följande fastigheter: .....

1. Vardera föreningen äger hos den andra påkalla förhandlingar i frågor som berör hyror och boendeförhållanden. Det förutsätts dock att hyresvärd och hyresgäst beträffande andra frågor än hyror i första hand genom ömsesidigt hänsynstagande skall söka att i samförstånd ordna sina gemensamma angelägenheter och såvitt möjligt förebygga uppkomsten av tvister i sådana frågor.

2. Föreningarna skall sträva efter att uppnå en opartisk lösning av de förhandlingsfrågor som dragits under deras bedömande.

3. Föreningsrätten skall å ömse sidor lämnas okränkt.

4. Begäran om förhandling skall ske skriftligen med angivande av de frågor som förhandlingen skall omfatta.

Har förhandling begärts, skall sammanträde hållas snarast möjligt och senast inom tre veckor, såvida inte parterna enas om annan tid.

Vid förhandling skall, därest så påkallas, föras protokoll som justeras av företrädare för vardera föreningen.

5. Träffade överenskommelser skall avfattas skriftligen och undertecknas av hyresvärden och företrädare för föreningarna.

6. Skulle överenskommelse ej kunna träffas är det hyresvärd/hyresgäst obetaget att hos vederbörande myndighet begära prövning av tvisten. Därvid skall dock beaktas den överenskommelse som träffats mellan riksförbunden angående vissa tvisters hänskjutande till Bostadsmarknadskommittén.

7. Detta avtal gäller från och med den ..../.... 19.... till och med den 31/12 19....
Har skriftlig uppsägning ej skett tre månader före avtalsperiodens utgång är avtalet förlängt på ett år i taget."

Avtalet om förhandlingsordning skall enligt rekommendationen underskrivas av hyresvärden, fastighetsägareföreningen och hyresgästföreningen.

Den av bostadsmarknadskommittén rekommenderade förhandlingsordningen överensstämmer i allt väsentligt med den av hyresmarknadskommittén utarbetade (ovan s. 53). Av de förhandlingsordningar, som för närvarande gäller på den enskilda sektorn och som tillsammans berör omkring 125 000 lägenheter, finns emellertid flera äldre förhandlingsordningar, som i skilda hänseenden avviker från den av bostadsmarknadskommittén rekommenderade och föreskriver en mindre omfattande förhandlingsrätt. Enligt vissa förhandlingsordningar kan sålunda endast frågor om hyran göras till föremål för förhandling. Enligt andra kan förhandlingar bara påkallas om frågan rör medlem i hyresgästföreningen.

Överenskommelsen om bostadsmarknadskommittén har följande lydelse:

"Sveriges Fastighetsägareförbund och Hyresgästernas Riksförbund överenskomma härmed om tillskapandet av ett gemensamt förhandlingsorgan kallat "Bostadsmarknadskommittén".

Kommittén skall bestå av sju representanter från vartdera förbundet och skall inom sig utse ett arbetsutskott med två representanter från varje förbund. Arbetsutskottet skall vid behov kunna med sig adjungera andra ledamöter i kommittén.

Skulle kommittéledamot avgå skall respektive förbund snarast utse ersättare. Ordförande utses vid varje sammanträde bland de deltagande ledamöterna.

Kommittén skall ha till huvudsaklig uppgift att avge utlåtanden och rekommendationer i ärenden som hänskjutits dit av till förbunden anslutna föreningar samt att utgöra förhandlingsorgan i alla övriga fall där så påkallas av någotdera förbundet.

Bestämmande av hyra för enstaka bostadslägenhet eller ett mindre antal sådana lägenheter skall ej prövas av kommittén med mindre man är överens om att ärendet har principiell innebörd och betydelse.

Denna överenskommelse gäller från den 1 januari 1971 till den 31 december 1971. Sker inte uppsägning senast tre månader före periodens utgång är överenskommelsen gällande ett år i taget med enahanda uppsägningstid."

Beträffande bostadsmarknadskommitténs uppgifter är att märka att denna, till skillnad från hyresmarknadskommittén (ovan s. 52), inte tar upp andra lokala tvister än sådana som rör frågor av principiell betydelse.

I likhet med förhållandena på den allmännyttiga sektorn och övriga fall när förhandlingsordning finns blir de överenskommelser, som träffas på grundval av förhandlingsordningen, bindande för den enskilde hyresgästen genom en i hans hyreskontrakt intagen förhandlingsklausul.

På den enskilda sektorn har hyresgästorganisationen ännu inte byggt ut systemet med kontaktkommittéer. Inte heller har samma fasta förhand-

lingsrutiner hunnit utvecklas som på den allmännyttiga sektorn. Hyresgästsidans förhandlingsdelegation kan här ha en efter förhållandena skiftande sammansättning. Ofta utgörs den av föreningens ombudsman, en representant för föreningen och en representant för de boende.

Hyresförhandlingarna på den enskilda sektorn är ämnade att leda till överenskommelser om hyror som svarar mot bostädernas bruksvärde oberoende av förvaltningens kostnader. Hyressättningen sker på grundval av det jämförelsematerial parterna kan redovisa.

3.4 Industrisektorn

1972 träffade Hyresgästernas riksförbund en central överenskommelse med Industriens Bostadsförening (IBF) om inrättandet av ett centralt partsorgan, "Industribostadskommittén", och om rekommendation till anslutna föreningar och företag att teckna lokala förhandlingsordningar. IBF:s medlemsföretag äger eller förvaltar sammanlagt ca 70 000 lägenheter.

Den rekommenderade förhandlingsordningen överensstämmer i allt väsentligt med de av hyresmarknads- och bostadsmarknadskommittéerna antagna (ovan s. 53 och 56). Om tvist inte kan lösas vid lokal förhandling äger enligt förhandlingsordningen part rätt att genom sin huvudorganisation hänskjuta tvisten till industribostadskommittén. Denna består av tre representanter och en suppleant från vardera organisationen. Kommitténs huvudsakliga uppgifter är att avge utlåtanden och rekommendationer i dit hänskjutna ärenden samt att utgöra förhandlingsorgan i alla övriga fall där så påkallas av någondera organisationen. Kommittén skall därutöver som underlag för lokala förhandlingar kunna utarbeta riktlinjer och rekommendationer för hyresjusteringar. Sådana rekommendationer har utfärdats årligen. Kommittén har också utarbetat särskilda värderingsregler för hyressättningen.

3.5 Kommun- och landstingssektorn

Kommuner och landsting äger sammanlagt ca 175 000 bostadslägenheter. 1973 träffades en central överenskommelse mellan å ena sidan Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet och å den andra Hyresgästernas riksförbund med i stort sett samma innehåll som den i avsnitt 3.4 behandlade med Industriens Bostadsförening. Namnet på det centrala partsorganet är "Kommunbostadskommittén". Denna kommitté har liksom industribostadskommittén bl. a. till uppgift att utarbeta riktlinjer och förslag till justeringar av hyror och andra hyresvillkor. Enligt avtalet skall härvid hyresutvecklingen inom den allmännyttiga bostadssektorn vara normgivande.

4 Önskemål om reformer

4.1 Boinflytandeutredningen

Styrelsen för Hyresgästernas riksförbund beslutade hösten 1973 att tillsätta en utredning angående de organisationspolitiska konsekvenserna av ändringar i den framtida hyres- och bostadspolitiken. I utredningens uppgift ingår att med utgångspunkt från individuellt och kollektivt hyresgästinflytande belysa och värdera de erfarenheter, som vunnits vid tillämpningen av hyreslagen och hyresregleringslagen, och att lägga fram de förslag, som på grundval av analysen finnes påkallade. Utredningen har dessutom bl. a. i uppdrag att undersöka och lägga fram förslag i frågor rörande förhandlingsåtgärder på en i ökad utsträckning partsreglerad hyresmarknad. Utredningen, som tagit namnet boinflytandeutredningen, lade i juni 1974 för förbundets styrelse fram ett delbetänkande med förslag till sådana ändringar i hyreslagstiftningen som utredningen funnit vara mest angelägna. Bland dessa delförslag, av vilka flera behandlats i 1974 års bostadsproposition (prop. 1974:150), tas upp ett krav på att hyresgästförening skall ges laglig rätt att förhandla och träffa överenskommelse med fastighetsägare eller fastighetsägareorganisation om hyran och andra hyresvillkor. I denna del anför utredningen i huvudsak följande.

Utredningen erinrar om att frivilliga överenskommelser mellan hyresmarknadens partsorganisationer förekommer i betydande omfattning. De frivilliga överenskommelserna bygger ytterst på tanken att parterna själva med så liten inblandning som möjligt av myndigheterna är bäst skickade att reglera sina mellanhavanden. Enligt utredningen kan de enskilda hyresgästernas rätt bäst tas till vara genom ett system med kollektiva överenskommelser.

För att uppnå ett från hyresgäströrelsen önskat mått av partsreglering på hyresmarknaden måste hyresgästernas möjlighet och rätt att via sin organisation kunna förhandla och träffa överenskommelser om hyror och andra boendevillkor säkras. Det torde emellertid inte finnas förutsättningar att på frivillig väg kunna täcka hela hyresmarknaden. Följaktligen måste någon form av tvingande bestämmelser föras in i lagstiftningen. Ett huvudkrav är därvid att de nuvarande förhandlingsordningarna legaliseras. Innebörden av bestämmelserna bör vara att en fastighetsägare inte bara måste förhandla utan också teckna förhandlingsavtal med ett innehåll motsvarande det som partsorganisationerna på frivillighetens väg har kommit fram till.

Enligt utredningens mening är emellertid den form av obligatorium som

3 a § hyresregleringslagen innehåller inte förenlig med hyresgäströrelsens önskan att självständigt förfoga över möjligheten att träda i förhandling. Hyresregleringslagens system bör därför modifieras. Utredningen föreslår att bestämmelser förs in i hyreslagen med innebörd att hyresvärd är skyldig att själv, eller genom fastighetsägarorganisation, teckna förhandlingsavtal på begäran av hyresgästförening som är ansluten till Hyresgästernas riksförbund. Något undantag från denna regel torde inte vara påkallat. Skulle i något fall hyresgästerna motsätta sig förhandlingsordning, får man utgå från att föreningen avstår från att begära förhandlingsordning. Av förhandlingsavtalet skall framgå att fastställelse eller förändring av hyra och andra hyresvillkor för bostadslägenhet endast kan ske genom skriftlig överenskommelse mellan parterna i avtalet. Vidare bör enligt utredningen avtalet innehålla bestämmelser om kallelse till och genomförande av förhandling samt i vilken ordning frågor som inte kunnat lösas genom förhandling mellan parterna skall avgöras. Begär fastighetsägare som tillhör central fastighetsägareorganisation förhandlingsordning, bör hyresgästföreningen undantagslöst träffa förhandlingsavtal med honom. I de fall framställning görs av oorganiserad fastighetsägare, bör föreningen ha rätt att själv avgöra om förhandlingsavtal skall tecknas. Bestämmelserna bör således utformas så att fastighetsägare kan av hyresgästförening tvingas att förhandla, medan hyresgästförening inte åläggs motsvarande tvång.

Boinflytandeutredningen vill för sin del inte motsätta sig att möjlighet öppnas för den enskilde hyresgästen att få sin hyra prövad trots att den blivit bestämd genom förhandlingsöverenskommelse.

4.2 Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna

Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna hade enligt sina direktiv till uppgift att behandla främst de boendes inflytande vid bostadssanering. I sitt gemensamma delbetänkande "Solidarisk bostadspolitik" (SOU 1974:17) behandlade utredningarna från mera generella utgångspunkter frågan om ett ökat inflytande för hyresgästerna och lade fram ett principförslag om boendedemokrati. I detta sammanhang tog utredningarna upp bl. a. frågan om möjligheten att på hyresmarknaden införa ett kollektivavtalsrättsligt system. Utredningarna, vars synpunkter mera tog sikte på att via ett kollektivt system öka hyresgästernas inflytande över förvaltningen än att finna en ändamålsenlig ordning för fastställelse av hyran och andra hyresvillkor, anförde i huvudsak följande (SOU 1974:17 s. 393 f.).

Enligt utredningarna har parterna vid tillämpningen av det frivilliga förhandlingssystemet vunnit sådana erfarenheter som det bör kunna vara möjligt att bygga en lagstiftning i ämnet på. Det starka intresset hos hyresmarknadens parter att finna lämpliga förhandlingsformer bör enligt utredningarnas mening kompletteras med lagstiftning. Ett skäl härför är att, även om frivilliga överenskommelser finns, lagstadgade rättigheter för hyresgästparten medför en starkare position för denna vid förhandlingar. En sådan lagstiftning måste för att bli effektiv innehålla sanktionsbestämmelser. Ett annat skäl är att det med all sannolikhet alltid kommer att finnas fastigheter som inte kommer att omfattas av frivilliga förhandlingsordningar.

Det är, menar utredningarna, inte osannolikt att det just i sådana fastigheter finns ett särskilt behov av lagstadgad rätt till inflytande och medbestämmande för de boende i form av förhandlingar.

4.3 Riksdagsbehandling m. m.

Som framgått av kapitel 2 innebar riksdagens bostadspolitiska beslut år 1974 att hyresgästernas lagstadgade inflytande utökades väsentligt såväl individuellt som kollektivt genom hyresgästorganisation. Vid riksdagsbehandlingen av prop. 1974:150 avgavs en del motioner som berörde formerna för hyresgästinflytandet. Motionen 1974:1902 upptog ett yrkande om att begreppet organisation i hyreslagstiftningen även skulle inkludera sammanslutning som visar sig företräda en majoritet av hyresgäster i berörda fastigheter. Även motionen 1974:1904 innehöll ett liknande yrkande. I motionen 1974:1908 yrkades att flertalet berörda hyresgäster skulle ges samma rättigheter som organisation av hyresgäster. Något krav på att hyresgästmajoritet skulle vara organiserad på visst sätt togs inte upp i sistnämnda motion. I motionen 1974:1907 yrkades en parlamentarisk utredning med uppgift bl. a. att lägga fram förslag till ett ökat inflytande för hyresgäster.

Civilutskottet anförde i sitt betänkande (CU 1974:36 s. 46) att förslagen i propositionen innebar bl. a. att samspelet mellan lokala och allmänna hyresgästsynpunkter i en försöksverksamhet får växa fram i det praktiska arbetet och utformas av hyresgästerna själva. Enligt utskottets mening var det helt naturligt att den samordnande rollen därvid i första hand tilldelades hyresgäströrelsen. I fråga om de nyssnämnda motionsyrkandena uttalade utskottet att ett utredningsarbete i parlamentarisk form fortsattes inom boendeutredningen, varigenom yrkandet härom måste anses tillgodosett, samt att med hänsyn till den pågående utredningen någon sakprövning av övriga yrkanden inte borde ske. Utskottet utgick från att i samtliga nämnda motioner framförda synpunkter skulle komma att uppmärksammas i det fortsatta utredningsarbetet. Riksdagen beslöt att som sin mening ge regeringen till känna vad utskottet anfört.

Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna avgav gemensamt slutbetänkandet "Bostadsförsörjning och bostadsbidrag" (SOU 1975:51). Under hänvisning till det utredningsuppdrag som under mellantiden tilldelats oss anser sig utredningarna (s. 265) böra avstå från att ytterligare utveckla de i det tidigare betänkandet framförda tankarna om ett kollektivavtalsrättsligt system på hyresmarknaden. Eftersom frågan om information till hyresgästerna om olika förvaltningsförhållanden enligt utredningarna har ett sådant samband med frågan om hur och under vilka förutsättningar förhandlingar förs, tar utredningarna inte heller upp dessa frågor utan utgår från att de kommer att behandlas av oss (jfr nedan avsnitt 5.6.2).

5 Överväganden och förslag om förhandlingsordningar på bostadshyresmarknaden

5.1 Allmänna synpunkter

I takt med den successiva avvecklingen av hyresregleringen har partsorganisationerna kommit att spela en allt viktigare roll på bostadshyresmarknaden. Inom ramarna för dels frivilliga förhandlingsordningar, dels avvecklingslagens förhandlingssystem bestäms i dag hyresvillkoren för flertalet bostadslägenheter i landet under medverkan av partsorganisationerna.

Vi har fått i uppdrag att mot bakgrunden av utvecklingen av det frivilliga förhandlingssystemet och med beaktande av de erfarenheter, som vunnits av hyresregleringslagens och avvecklingslagens förhandlingsordningar, överväga om det finns skäl att införa ett lagreglerat kollektivt förhandlingssystem för fastställelse och ändring av hyresvillkor.

Erfarenheterna i stort av det frivilliga förhandlingssystemet och av förhandlingsordningarna i hyresregleringslagen och avvecklingslagen måste bedömas som goda. Hyrestvister synes i allmänhet vara av den arten att uppgörelse kan nås, om parterna får tillfälle att väga sina synpunkter och argument mot varandra. Flertalet tvister kan uppenbarligen biläggas genom förhandlingar. Inom ramen för hyresregleringslagens och avvecklingslagens system har partsorganisationerna visat såväl vilja som förmåga att uppnå för båda sidor godtagbara överenskommelser.

Den skedda utvecklingen mot ett förhandlingssystem torde främst vara att se som resultatet av den organiserade hyresgäströrelsens strävan att, vid sidan av dess kamp för en socialt inriktad hyreslagstiftning, skapa förutsättningar för frivilliga uppgörelser mellan hyresmarknadsparterna. Denna strävan bottnar dels i övertygelsen om att parterna själva med så liten inblandning som möjligt av dömande och administrativa myndigheter är bäst skickade att reglera sina mellanhavanden, dels i insikten om att hyresgästerna endast genom att uppträda kollektivt kan uppbringa en sådan styrka och sådana samlade kunskaper och erfarenheter att de kan uppträda som jämbördiga förhandlingsparter till hyresvärdarna. Individuella avtal mellan hyresvärd och hyresgäst medför i många fall i praktiken att hyran bestäms ensidigt av hyresvärden.

Även fastighetsägarna har uppfattat förhandlingssystemet som fördelaktigt. Härom vittnar redan det förhållandet att frivilliga förhandlingsordningar tecknats i så stor utsträckning som skett. Vad som för fastighetsägarna framstått som den främsta vinningen med en förhandlingsordning synes vara den praktiskt sett utomordentliga förenkling av i första hand hyres-

sättningsförfarandet en sådan innebär. I stället för att föra förhandlingar med varje enskild hyresgäst kan fastighetsägaren enligt förhandlingsordningen förhandla med en enda motpart. Detta innebär en betydande lättnad särskilt för fastighetsägare med större lägenhetsbestånd – exempelvis de allmännyttiga företagen.

Den hittillsvarande utvecklingen tyder på att förhandlingsordningar på frivillig väg kommer att i ökad omfattning vinna insteg även på den enskilda sektorn av bostadshyresmarknaden sedan avvecklingen av hyresregleringen fullbordats. I de fall där en förhandlingsordning för fastighetsägaren framstår som den enklaste och smidigaste metoden för fastställelse och ändring av hyresvillkoren torde man utan vidare kunna förutsätta att sådan kommer till stånd. Över huvud taget bör man kunna räkna med att en hyresgästorganisation alltid kan få gehör för krav på förhandlingsordning i de fall fastighetsägaren uppfattar en sådan som fördelaktig i ett eller annat avseende.

Det måste emellertid anses realistiskt att utgå från att det kommer att finnas ett inte obetydligt antal fastighetsägare, som ej finner det förenligt med sina intressen att teckna frivilliga förhandlingsordningar. Fråga uppkommer då om en förhandlingsordning allmänt sett kan anses innefatta sådana fördelar för hyresgästerna, att deras organisationer bör tillerkännas legal förhandlingsrätt, även när fastighetsägaren inte önskar en förhandlingsordning.

Det är vår uppfattning att förhållandena på en balanserad bostadshyresmarknad i första hand bör regleras genom förhandlingsöverenskommelser och inte genom lagstiftning och myndighetskontroll. En sådan ordning bör eftersträvas att hyresnämnds prövning påkallas endast i de fall parterna trots ansträngningar inte lyckats nå överenskommelse på frivillig väg.

En första förutsättning för att en reglering av bostadshyresmarknaden genom fria förhandlingar skall kunna åstadkomma en sund utveckling och ge från samhällets synpunkt godtagbara resultat är att förhandlingsparterna är jämställda.

I det enskilda hyresavtalet har hyresgästen länge framstått som den svagare parten även i ett läge där balans råder mellan tillgång och efterfrågan på hyresbostäder. Dettta beror inte minst på människors sätt att se på sin bostad. Bostaden betraktas inte som en handelsvara jämförlig med bilar, televisionsapparater och andra konsumtionsvaror. Många människor flyttar högst ogärna från en miljö där de rotat sig. Den egna bostaden utgör för dem en väsentlig trygghetsfaktor. De skulle – om kvarboenderätten inte fanns – vara beredda att sträcka sig långt i fråga om att godta hyreshöjningar, innan de övervägde att byta bostad.

På hyreslagstiftningens område har därför utvecklingen alltsedan 1939 års ändringar i hyreslagen präglats av åtgärder för att stärka hyresgästens ställning. Detta har främst skett genom att i hyreslagen införts tvingande regler till hyresgästens förmån. Som det mest betydelsefulla uttrycket för att samhället vill tillgodose människors behov av trygghet i boendet framstår det genom 1968 års hyreslagsrevision införda direkta besittningsskyddet för bostadshyresgäst. Efter 1968 års reform har åtskilliga viktiga ändringar vidtagits i hyreslagen, varigenom hyresgästernas ställning stärkts ytterligare. År 1973 gavs hyresgäst rätt att med bibehållet besittningsskydd säga upp avtalet för omreglering av hyresvillkoren och infördes det principiella för-

budet mot s. k. rörliga hyror på bostadshyresmarknaden. År 1974 erhöll hyresgästerna bl. a. rätt att oberoende av kontraktstiden säga upp hyresavtalet för avflyttning och rätt att utverka s. k. reparationsföreläggande.

Genom lagstiftningen har hyresgästens rättsliga ställning sålunda stärkts väsentligt. Att hyresgästen erhållit en förhållandevis stark rättslig position innebär emellertid inte att hans ställning som utomrättslig förhandlingspartner till hyresvärden stärkts i motsvarande mån. Härvidlag måste för det första beaktas, att den enskilde hyresgästen endast i undantagsfall har de kunskaper om och erfarenheter av hyresförhållanden, som hyresvärden i allmänhet besitter. Många, kanske flertalet, hyresgäster saknar närmare kännedom om sina lagliga rättigheter. Många drar sig också för att föra en process inför hyresnämnden. Dessa förhållanden medför att hyresgästen i allmänhet har svårt att utnyttja sin rättsliga position i förhandling. Den enskilde hyresgästen har inte heller närmare insikt i förhållandena på hyresmarknaden. Det är därför svårt för honom att ta ställning till skäligheten i de krav hyresvärden framställer. Vidare saknar hyresgästen normalt erfarenhet av förhandlingsarbete, vilket ytterligare minskar hans möjligheter att nå framgång i förhandlingar med hyresvärden.

Om man särskilt betraktar hyressättningsfrågorna, vilka för de flesta hyresgäster måhända framstår som de viktigaste i detta sammanhang, innefattar hyreslagens bruksvärdesystem en i vart fall för den enskilde tämligen komplicerad prövningsprocess, där en riktig hyressättning kräver överblick över hyresförhållandena på orten. En sådan överblick har sällan den enskilde hyresgästen men väl i många fall fastighetsägaren eller hans organisation. Riskerna för att den enskilde av okunnighet eller av annan anledning kan komma att godta alltför stora hyreshöjningar framstår därför som påtagliga.

Det faktiska underläge gentemot hyresvärden, som hyresgästen enligt det ovan anförda befinner sig i, har många hyresgäster kompenserat genom att ansluta sig till den organiserade hyresgäströrelsen. Genom att kanalisera sina krav och synpunkter till en organisation vinner hyresgästerna självfallet en betydande styrka. En väl uppbyggd organisation kan genom att ta tillvara hyresgästernas gemensamma resurser samla sådana kunskaper och erfarenheter att den kan möta hyresvärden på jämställd fot. En organisation kan också anlita ombudsmän och andra, som kan hävda hyresgästernas ståndpunkter i förhandling.

Vi har emellertid funnit att det är mera rationellt att driva förhandlingar för hyresgästerna på en och samma gång än för varje hyresgäst enskilt. Riktigheten av denna uppfattning styrks av att det är just från hyresgäströrelsen som önskemål har förts fram om ett lagreglerat kollektivt förhandlingssystem. Detta önskemål bottnar i det rätt självklara faktum att det knappast är praktiskt möjligt för en hyresgästorganisation att föra enskilda förhandlingar med hyresvärdarna för samtliga medlemmar. Även utbredningen av frivilliga förhandlingsordningar på bostadshyresmarknaden är ett belägg för vår uppfattning.

I den allmänna debatten kring dessa frågor har visserligen gjorts gällande att det enskilda hushållet bäst kan värdera det pris det är villigt att erlägga för bostaden. Från denna utgångspunkt har hela systemet med hyresförhandlingar ifrågasatts. Man har anfört att ett kollektivt förhandlingssystem

innebär en omyndigförklaring av den enskilde hyresgästen.

Självfallet är det riktigt att bostaden värderas olika av olika hushåll. Varje hushåll har sina särskilda behov. När ett hushåll väljer bostad sker detta naturligtvis utifrån dess egna värderingar och med beaktande av den hyra som hyresvärden begär. Så långt kan man tala om ett slags marknadshyra. Men när ett hushåll väl valt en bostad, som passar detsamma, är situationen en annan. Som ovan anförts är många hyresgäster just inför det för dem avskräckande alternativet att tvingas lämna bostaden benägna att godta hyreshöjningar som de annars inte skulle ha funnit skäliga. En fri hyresprisbildning måste enligt vår mening ske i sådana former att den grundläggande tryggheten i boendet ej åsidosätts. Även om det skulle förhålla sig så att det enskilda hushållet väl kan skatta priset på bostaden är detta till föga glädje, om inte hushållet samtidigt bereds möjligheter att med kraft driva sin uppfattning i förhandlingar med hyresvärden. Som vi förut antytt kan man knappast tänka sig att detta skulle ske i enskilda förhandlingar för varje hyresgäst, även om han därvid har hyresgästföreningens biträde.

Mot bakgrunden av det nu anförda vill vi göra gällande, att hyresgästerna genom ett kollektivt handlande kan i fria förhandlingar bäst hävda och dra nytta av den ställning de erhållit genom lagstiftningen. Den uppställda förutsättningen att fria förhandlingar kräver jämställda parter uppfylles alltså bäst om hyresgästerna uppträder gemensamt i en organisation av viss stadga.

Vi menar vidare, att just hyressättningsfrågorna är särskilt väl ägnade för förhandlingsöverenskommelser inom ramen för en förhandlingsordning. De praktiska fördelarna med en sådan ordning har vi redan angett. Dessa frågor berör också ofta samtliga hyresgäster inom en fastighet eller ett bostadsområde på ett likformigt sätt. Den samlade bedömning av hyressättningsfrågorna, som kan ske inom en organisation, bör dessutom verksamt kunna hindra en inte önskvärd hyressplittring.

Enligt direktiven skall vi vid studiet av regelsystemet särskilt beakta att detsamma får en sådan utformning att det främjar strävandena att successivt öka de boendes inflytande över den egna lägenheten, gemensamma anordningar och boendemiljön i stort.

En individuell bestämmanderätt för hyresgästen måste av naturliga skäl begränsas till den enskilda lägenheten. Så snart fråga är om annat, som upplåtits till begagnade i fastigheten, t. ex. tvättstuga, trapphus, markområde etc. måste ett hyresgästinflytande ske i kollektiva former. De kollektiva ställningstaganden, som erfordras i dessa frågor, måste kanaliseras för att leda till meningsfulla diskussioner med fastighetsägaren.

Erfarenheterna från det frivilliga förhandlingssystemet – särskilt sådant detta utvecklats på den allmännyttiga sektorn – visar att den fortlöpande demokratiseringen av boendet i hög grad främjats genom den förhandlingsform parterna funnit. Detta avspeglas bl. a. däri att den ursprungliga förhandlingsramen i den av hyresmarknadskommittén (se avsnitt 3.2) rekommenderade förhandlingsordningen, vilken endast omfattade själva hyran, numera vidgats att avse också andra boendeförhållanden.

Erfarenheterna från den allmännyttiga sektorn i dessa avseenden överensstämmer med den allmänna erfarenheten från arbetsmarknaden att förhandlingsresultaten växer fram så snart parterna funnit en form för kanalisering av synpunkter och krav.

Mycket talar för att den inflytandeproblematik, som behandlats i bl. a. boende- och bostadsfinansieringsutredningarnas betänkanden (SOU 1974:17 och 1975:51, se avsnitt 4.2) bör finna sina former genom frivilliga överenskommelser mellan parterna. En förutsättning för att sådana överenskommelser skall komma till stånd är att parterna kan mötas och bryta sina åsikter i dessa frågor. Erfarenheterna från det frivilliga förhandlingssystemet visar att en förhandlingsordning utgör en utomordentlig plattform för sådana diskussioner.

Vi anser oss kunna slå fast, att ett förhandlingssystem, där hyresgästerna representeras av sin organisation, innebär väsentliga fördelar inte bara för den enskilde hyresgästen och för hyresgästkollektivet utan även för samhället. De fördelar ett förhandlingssystem sålunda innefattar är av den arten att det inte rimligen kan få ankomma på den enskilde fastighetsägaren att avgöra om hyresgästerna skall ha rätt till kollektiva överenskommelser. Detta talar starkt för att en lagfäst förhandlingsrätt bör införas. En sådan rätt skulle också i vissa fall medföra en större trygghet för att de förhandlingsordningar som uppnåtts på frivillig väg blir bestående. En lagstiftning måste nämligen självfallet också behandla frågan om förlängning av förhandlingsordningen i fall när hyresvärden vill säga upp den.

Ett system med kollektiva överenskommelser leder med nödvändighet till att de enskilda hyresgästernas krav och önskemål måste sammanjämkas i enhetliga ställningstaganden. Den enskilde individen måste i större eller mindre utsträckning underordna sig kollektivets krav. Avvägningen mellan individens bestämmanderätt och kollektivets är i detta som i alla liknande sammanhang en viktig fråga att beakta.

En förutsättning för att ett kollektivt system skall kunna godtas är att i detta byggs in tillräckliga garantier för den enskildes rättssäkerhet. Vi har funnit att ett legalt förhandlingssystem väl kan utformas så att det uppfyller högt ställda krav på den enskildes möjligheter att ta tillvara sina intressen gentemot förhandlingsordningens parter.

Sammanfattningsvis finner vi att en lagfäst rätt till förhandlingsordning i enlighet med det av oss framlagda förslaget utgör en väsentlig och nödvändig förbättring av hyresgästernas ställning på bostadshyresmarknaden. Inom ett sådant förhandlingssystem kan den enskildes rätt enligt hyreslagen bättre tillvaratas än om han själv har att hävda denna inför myndighet. Förhandlingssystemet borgar för en sund utveckling på hyresmarknaden utan ingripande av lagstiftare och myndigheter. Dessutom framstår förhandlingssystemet som en god väg mot fördjupad boendedemokrati.

5.2 Förhandlingsrättens innehåll

De bägge system, inom vilka förhandlingar på hyresmarknaden i dag äger rum, är väsentligen artskilda. Det frivilliga förhandlingssystemet bygger helt på parternas egen vilja att förhandla och saknar varje inslag av tvång och sanktionsmöjligheter. Avvecklingslagens förhandlingssystem, som övertagits från hyresregleringslagen, är obligatoriskt och straffsanktionerat.

Tanken på att överföra hyresregleringslagens obligatoriska förhandlingssystem till permanent lag avvisas i utredningsdirektiven. Tungt vägande

skäl kan anföras för denna ståndpunkt. Något behov av att omedelbart inlemma samtliga hyreslägenheter i landet i ett förhandlingssystem föreligger inte. Förhållandena på bostadshyresmarknaden är skiftande och tillämpningen av ett förhandlingssystem skulle säkerligen, som framhållits i direktiven, i åtskilliga fall te sig främmande för såväl hyresvärd som hyresgäster. Boinflytandeutredningen (se avsnitt 4.1) har vidare anfört, att ett sådant obligatorium inte kan anses förenligt med hyresgäströrelsens önskan att självständigt förfoga över möjligheten att träda i förhandling.

Vårt uppdrag är således inte att skapa ett system, som ålägger hyresgästerna att uppträda kollektivt. Vad som i första hand skall uppnås är fastmera en ordning, inom vilken organisation av hyresgäster – under vissa förutsättningar som anges i det följande – ges möjlighet att etablera förhandlingsrätt även om hyresvärden motsätter sig detta.

Det frivilliga förhandlingssystemet har numera nått en betydande utbredning och stadga. Efter mönster av den förhandlingsmodell, som sedan 1958 utvecklats inom den allmännyttiga sektorn, har den organiserade hyresgäströrelsen lyckats att på frivillig väg uppnå förhandlingsrätt inom stora delar av hyresmarknadens övriga sektorer. Erfarenheterna från tillämpningen av dessa frivilliga förhandlingsordningar är, som vi tidigare framhållit, mycket goda. I våra direktiv har angetts att vi bör fästa särskild uppmärksamhet vid hur det existerande frivilliga förhandlingssystemet bör anpassas till en legal ordning. Enligt vår mening bör det inte komma i fråga att genom lagstiftning rubba det förhandlingssystem partsorganisationerna byggt upp. Tvärtom framstår det som viktigt och angeläget, att en legal reglering inte får påverka partsorganisationernas möjligheter att också fortsättningsvis utveckla de hittills etablerade förhandlingsformerna.

Ett legalt erkännande av förhandlingsrätten på bostadshyresmarknaden får självfallet praktisk betydelse i första hand på det område, där frivilliga förhandlingsordningar inte kommit till stånd. Även om en lagstiftning i ämnet sålunda kan synas vara av mindre betydelse för det fall hyresgästorganisation själv förmått hävda sin rätt, är det dock inte oväsentligt att ett bibehållande av denna rätt garanteras i lag. Ett legalt erkännande av förhandlingsrätten innebär utan tvivel en förstärkning av hyresgästorganisationens ställning gentemot fastighetsägaren. Enligt vår mening bör därför en lagstiftning utformas så att under densamma faller såväl den förhandlingsrätt, som grundas på frivilliga avtal, som den som tillkommit genom ett tvångsförfarande. Genom en så utformad lagstiftning kommer all förhandlingsverksamhet på bostadshyresmarknaden att ytterst vila på samma legala grund. Man undgår därigenom de komplikationer förekomsten av å ena sidan ett frivilligt och å den andra ett legalt system skulle kunna medföra.

Den naturliga utgångspunkten för en lagstiftning bör vara att förhandlingsrätt även fortsättningsvis skall i största möjliga utsträckning komma till stånd genom frivilliga avtal mellan hyresgästorganisation och hyresvärd eller fastighetsägarorganisation. Det frivilliga förhandlingssystemet kommer sålunda även vid ett lagfästande av förhandlingsrätten att utgöra grundvalen för förhandlingarna på hyresmarknaden. Lagstiftningen bör utformas så att tecknandet av frivilliga förhandlingsordningar stimuleras.

Lagstiftningens primära praktiska syfte kan sägas vara att ge hyresgäst-

organisation rätt att företräda hyresgästerna i förhandlingar med hyresvärden för att därigenom möjliggöra en lösning av uppkommande frågor och tvister i samförstånd. Enbart en allmän rätt för hyresgästorganisation att företräda hyresgästerna i förhandlingar om hyresfrågor tillgodoser emellertid inte de vidare syften, som tecknats i föregående avsnitt. För att hyresgästerna genom ett samlat uppträdande skall få ett reellt inflytande på hyresfrågorna och på ett meningsfullt sätt kunna påverka sina boendeförhållanden krävs därutöver att förhandlingsarbetet kan ske i former, som garanterar kontinuitet och stadga.

Den inom frivilligsystemet etablerade förhandlingsrättens grundval utgörs, som framgått av redogörelsen i kapitel 3, av ett avtal om förhandlingsordning. Genom detta avtal förbinder sig parterna att förhandla i enlighet med en viss förhandlingsordning. Avtalet gäller för viss tid, vanligen ett år, men uppsägning krävs för att det skall upphöra att gälla. Sker inte uppsägning är avtalet förlängt på ytterligare ett år. Förhandlingsordningen anger parternas inbördes rättigheter och skyldigheter samt reglerar formerna för förhandlingsarbetets bedrivande.

Genom avtalet om förhandlingsordning tillförsäkras den avtalsslutande hyresgästorganisationen rätt att så länge avtalet gäller påkalla och föra förhandlingar rörande hyresförhållandena i en viss fastighet. Ett dylikt avtal gör det möjligt för en organisation att långsiktigt och kontinuerligt påverka boendeförhållandena för de hyresgäster den representerar.

Det är mot bakgrunden av det nyss sagda naturligt att också i en legal reglering förhandlingsrätten utformas som i första hand en rätt att teckna förhandlingsordning.

Den inom den allmännyttiga sektorn till en början tillämpade förhandlingsordningen begränsade förhandlingsrätten till de hyresgäster, som var medlemmar i den förhandlande organisationen. Det visade sig emellertid att de hyror, som bestämdes vid förhandlingarna, kom att tillämpas även för bostadsföretagets övriga hyresgäster. Oaktat förhandlingsordningens begränsning till medlemmarna kom därför förhandlingarna att i praktiken omfatta samtliga bostadsföretagets hyresgäster. Genom revision av förhandlingsordningen 1971 bringades denna i överensstämmelse med de då sedan en tid faktiskt rådande förhållandena. Förhandlingsrätten enligt denna förhandlingsordning omfattar numera samtliga bostadsföretagets hyresgäster utan någon begränsning. Även övriga av partsorganisationernas centrala organ rekommenderade förhandlingsordningar innefattar förhandlingsrätt för samtliga lägenheter eller hyresgäster inom en eller flera fastigheter.

Utvecklingen inom det frivilliga förhandlingssystemet har sålunda lett fram till en förhandlingsrätt för den avtalsslutande organisationen oberoende av hyresgästernas organisationstillhörighet.

Det ligger i sakens natur att förhandlingsöverenskommelser i frågor som berör alla hyresgäster i en fastighet på ett likartat sätt också kommer att tillämpas lika för alla. Åtskilliga frågor kan inte lösas på skilda sätt för skilda hyresgäster. I andra frågor kan man väl i och för sig tänka sig skilda lösningar, men detta får i de flesta fall icke önskvärda konsekvenser. Beträffande hyressättningsfrågorna, som nu och framgent torde framstå som de viktigaste, har vi i föregående avsnitt betonat de praktiska fördelarna med en förhandlingsordning. Det är uppenbart att de praktiska vinsterna

med en sådan minskar betydligt, om densamma endast träffar vissa av fastighetens lägenheter. Än vidare kräver en rationell hyressättning, framför allt i fråga om större lägenhetsbestånd, att man förhandlar sig fram till schabloner, som sedan läggs ut över de olika lägenhetstyperna efter ett visst system. Denna hyressättningsmetod, som allmänt brukas på den allmännyttiga sektorn, förutsätter att hela det berörda lägenhetsbeståndet omfattas av överenskommelsen.

Det är emellertid inte bara praktiska hänsyn som talar för att en förhandlingsordning bör omfatta samtliga lägenheter i en eller flera fastigheter. Enligt bruksvärdereglerna i hyreslagen anses den av hyresvärden fordrade hyran oskälig, om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter, som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga. Enligt förarbetena (se prop. 1974:150 s. 470) innebär bruksvärdesystemet principiellt inte bara att jämförliga lägenheter får lika höga hyror utan också, åtminstone på längre sikt, att hyrorna i hela lägenhetsbeståndet anpassas till varandra efter lägenheternas varierande standard. Hyrorna blir därigenom relativt bestämda. De faktorer, som har betydelse vid denna jämförelseprövning, skall bedömas objektivt. Bruksvärdehyran skall vara densamma oberoende av vilken hyresgäst, som bor i lägenheten. I detta system, där hyrorna i olika lägenheter påverkar varandra på grund av objektivt bedömbara faktorer, föreligger ett kollektivt hyresgästintresse att kunna öva inflytande på hyressättningen för samtliga lägenheter i det berörda bostadsbeståndet.

Undantas vissa lägenheter från förhandlingsordningen, finns risk att i strid med bruksvärdeprincipen skilda hyresnivåer kan uppkomma för likvärdiga lägenheter. Den objektiva bedömning av lägenheterna som skall ske enligt bruksvärdesystemet talar också mot en begränsning av förhandlingsrätten till endast medlemmar i den avtalsslutande organisationen. Eftersom hyrans storlek inte skall påverkas av vilken hyresgäst, som för tillfället hyr lägenheten, bör det vara möjligt att vid förhandlingar kunna fastställa hyran även för lägenheter, som inte är uthyrda vid förhandlingstillfället. Genomfördes en begränsning till organisationsmedlemmar skulle än vidare i ett ytterlighetsfall kunna inträffa att i en och samma fastighet vissa hyror bestämdes i förhandlingar med en hyresgästsammanslutning, andra i förhandlingar med en annan grupp hyresgäster och åter andra i förhandlingar med de enskilda hyresgästerna. En sådan ordning skulle göra förhandlingssystemet omöjligt att hantera och därför utan värde för såväl fastighetsägare som hyresgästorganisationer och enskilda hyresgäster.

Vad vi nu anfört visar enligt vår mening att en förhandlingsordning måste, såsom fallet är enligt de frivilliga förhandlingsordningarna, innefatta förhandlingsrätt för samtliga lägenheter i en eller flera fastigheter. Den hyresgästorganisation, som erhåller förhandlingsrätt, skall förhandla för alla lägenheter. Det måste ankomma på denna organisation att tillvarata hela hyresgästkollektivets intressen och bevaka hyresfrågorna inom hela fastigheten.

Det sagda gäller bostadslägenheter. Beträffande lokaler bestäms hyran efter andra grunder. I nästa utredningsskede kommer vi att analysera utvecklingen på lokalhyresmarknaden och ta upp frågor om lokalhyresgästernas behov av garantier för skäliga hyror och av ökad trygghet i besittningen. Eventuellt kan det då visa sig att det finns skäl att inrymma även

lokalerna i ett legalt förhandlingssystem. Tills vidare måste emellertid lokalerna lämnas utanför ett sådant system eftersom hyreslagen inte ger någon möjlighet till prövning i hyresnämnd av träffade hyresöverenskommelser för lokaler. Självfallet kan, som för närvarande sker på den allmännyttiga sektorn, hyresvärd, lokalhyresgäst och hyresgästorganisation på frivillig väg komma överens om att även hyresvillkoren för lokal skall fastställas genom förhandlingar enligt förhandlingsordning.

Det nu förda resonemanget innebär sammanfattningsvis, att en lagfäst förhandlingsrätt måste ge hyresgästorganisation rätt att på grundval av en förhandlingsordning förhandla för samtliga bostadslägenheter och bostadshyresgäster i en eller flera fastigheter.

Lagfästandet av en förhandlingsrätt med detta innehåll innebär ett legalt erkännande och fastslående av den förhandlingsrätt hyresgäströrelsen av egen kraft lyckats uppnå genom förhandlingar med fastighetsägarorganisationerna.

5.3 Rätten till förhandlingsordning

Som vi angett ovan bör lagstiftningen utformas med utgångspunkt från att förhandlingsrätt i det enskilda fallet skall komma till stånd genom frivillig överenskommelse mellan hyresgästorganisation och hyresvärd eller fastighetsägarförening. Lagens uppgift är därvidlag att precisera förhandlingsrättens innebörd. För de fall åter, där sådan förhandlingsrätt inte kan uppnås på frivillig väg, måste lagen tillhandahålla en ordning för att förhandlingsordning ändå skall kunna genomdrivas.

Det är uppenbart, att en förhandlingsrätt med det innehåll vi har föreslagit inte utan vidare kan tillerkännas varje organisation, som uppger sig vilja företräda hyresgästerna i en viss fastighet.

De frivilliga förhandlingsordningarna är så gott som undantagslöst slutna mellan fastighetsägaren eller hans organisation å ena sidan och hyresgästförening som är ansluten till Hyresgästernas riksförbund å den andra sidan. Den i riksförbundet organiserade hyresgäströrelsen har under årtionden samlat betydande erfarenhet. Den har en väl uppbyggd organisation och arbetar med långsiktiga målsättningar, fastlagda i stadgar och program, som antagits efter grundliga diskussioner i rörelsens parlamentariska organ. Att hyresgästerna företräds av en till den organiserade hyresgäströrelsen ansluten förening torde innebära en garanti för att deras intressen blir väl tillgodosedda.

Med tanke på de ansvarsfulla uppgifter som åvilar en organisation, som har att företräda samtliga hyresgäster i en eller flera fastigheter i förhandlingar med hyresvärden, kan skäl anföras för att tillåta endast på visst sätt kvalificerad organisation att uppträda som part i en förhandlingsordning. En sådan ordning skulle skapa garantier för att den eftersträvade jämställdheten mellan förhandlingsparterna verkligen uppnåddes.

Enligt 19 a § hyreslagen, för vars innehåll vi redogjort i avsnitt 2.2 och vilken bestämmelse ger en ram för möjligheten att i dag teckna förhandlingsordning, uppställs inte något krav motsvarande det som gäller enligt avvecklingslagens förhandlingssystem, nämligen att förhandlingsberättigad

hyresgästorganisation skall vara ansluten till riksorganisationen. I motivuttalande till bestämmelsen (se prop. 1973:23 s. 160 f) anges, att lagen inte bör lägga något absolut hinder i vägen för att låta även överenskommelse som träffas av organisation som står utanför hyresgäströrelsen bli bindande för avtalsparterna. Det framhålls vidare, att vissa krav dock måste ställas på en sammanslutning för att den skall kunna betraktas som en hyresgästorganisation. Den måste sålunda fylla åtminstone de krav som brukar uppställas för att en sammanslutning över huvud taget skall kunna betraktas som en ideell förening. Däremot bör det inte krävas att organisationens enda och huvudsakliga ändamål är att ta till vara medlemmarnas intressen i hyresfrågor.

Som förut angetts är de nu existerande förhandlingsordningarna så gott som undantagslöst tecknade av hyresgästförening ansluten till Hyresgästernas riksförbund. Anledning saknas till antagande att någon förändring i detta avseende kommer att ske i fortsättningen. Även om det sålunda endast i undantagsfall kan tänkas förekomma att en utanför hyresgäströrelsen stående organisation framställer krav på förhandlingsordning, finns det enligt vår mening inte skäl att frånkänna en lokal organisation, som har erforderlig kompetens för uppgiften, förhandlingsrätt. Man torde kunna utgå från att varken hyresvärdar eller hyresgäster kommer att godta en organisation, som inte bedöms vara kvalificerad för förhandlingsuppdraget. Att i lag närmare än som gjorts ange kraven på den förhandlingsberättigade organisationen möter svårigheter. Mot bakgrunden av dessa överväganden har vi funnit att ett avtal om förhandlingsordning bör anses giltigt om det ingåtts av hyresgästorganisation, vilken uppfyller de krav som nu gäller enligt förarbetena till 19 a § hyreslagen.

Vad vi hittills sagt har avsett frågan, om avtal om förhandlingsordning som ingåtts av viss organisation över huvud taget skall tillerkännas verkan enligt den av oss föreslagna lagstiftningen. Nästa fråga är hur förhandlingsrätt skall etableras i de fall där sådan inte kan uppnås på frivillig väg.

I utredningsdirektiven anges att ett prövningsförfarande inför hyresnämnd bör anordnas i de fall hyresvärden vägrar teckna förhandlingsordning. Vi har funnit en dylik ordning lämplig. En hyresgästorganisation, som gjort framställning hos en hyresvärd om förhandlingsordning för bostadslägenheterna i en viss fastighet men förvägrats sådant avtal, skall alltså ha rätt att föra frågan om förhandlingsordning till hyresnämnd. Vår uppgift är närmast att söka fastställa de kriterier, efter vilka hyresnämndens prövning bör ske.

Av vad vi anfört i avsnitt 5.1 följer att en förhandlingsordning i de flesta fall medför väsentliga fördelar för hyresgästerna i en fastighet. De skäl på vilka en hyresgästorganisations framställning om förhandlingsordning skall kunna avvisas bör därför ha en betydande styrka.

Att föra förhandlingar för samtliga hyresgäster i en eller flera fastigheter är, som vi redan åtskilliga gånger understrukit, en svår och grannlaga uppgift för en organisation. Den fordrar inte blott kunskaper om hyresförhållanden och förhandlingsförmåga. För att en förhandlingsrätt skall kunna ge de boende en möjlighet till ett verkligt inflytande på boendeförhållandena, fordras i det enskilda fallet dessutom att den förhandlande organisationen åtnjuter hyresgästernas förtroende. En förhandlingsrätt, som etableras i strid med

de hyresgäster vilkas rätt skall tillvaratas, kan aldrig leda till en förbättrad boendedemokrati.

Berättigad hänsyn måste till en början därför alltid tas till uppfattningen hos de berörda hyresgästerna. Om en hyresgästorganisation, vilket i och för sig är högst osannolikt, skulle begära förhandlingsrätt för en fastighet, där flertalet hyresgäster bestämt motsätter sig detta, bör någon förhandlingsordning inte få komma till stånd. Vi återkommer i specialmotiveringen till frågan hur hyresgästernas uppfattning skall komma till uttryck vid tvist inför hyresnämnden.

Krav bör däremot inte uppställas att hyresgästorganisationen skall kunna uppvisa en viss anslutning av medlemmar bland de berörda hyresgästerna. Om inte hyresgästerna motsätter sig en förhandlingsordning, kan det nämligen förekomma fall då det framstår som berättigat att en hyresgästorganisation erhåller förhandlingsrätt, oaktat den inte har några eller endast ett fåtal medlemmar i den aktuella fastigheten.

Vidare måste karaktären hos den organisation, som begär förhandlingsrätt, tillmätas betydelse. Skulle en utanför hyresgäströrelsen stående organisation kräva förhandlingsrätt trots att hyresvärden förklarat sig inte vilja förhandla med densamma, måste organisationens kvalifikationer för uppgiften prövas. Det kan inte anses rimligt att tvinga hyresvärden att förhandla med en för uppgiften inte skickad organisation, även om den till äventyrs skulle ha stöd hos åtskilliga hyresgäster.

Än vidare gör sig de praktiska skälen för en förhandlingsordning onekligen starkare gällande ju större lägenhetsbestånd som skall omfattas av förhandlingsordningen. Omvänt gäller då att ju färre lägenheter det är fråga om desto svagare blir detta skäl. I en liten fastighet är det i och för sig inte några problem för fastighetsägaren att förhandla med varje hyresgäst. De praktiska skälen för och mot en förhandlingsordning får dock inte tillmätas avgörande betydelse. Också i en mindre fastighet kan förhållandena vara sådana, att ett kollektivt agerande från hyresgästernas sida framstår som särskilt angeläget för att skapa godtagbara boendeförhållanden.

Åtskilliga omständigheter måste sålunda vägas mot varandra vid avgörandet av huruvida förhandlingsrätt skall komma till stånd i ett enskilt fall, där hyresvärd vägrat teckna förhandlingsordning. De faktorer, som inverkar på bedömningen, gör sig gällande med olika styrka i olika fall. Det torde vara ogörligt att i lagtext närmare söka precisera de omständigheter på vilka hyresnämnden får grunda ett ogillande av hyresgästorganisations begäran om förhandlingsordning. Den prövning som skall ske i hyresnämnd bör därför lämpligen utformas som en obillighetsprövning. Huvudregeln bör naturligtvis vara att hyresgästorganisation skall äga rätt till förhandlingsordning. Sådan rätt skall dock inte föreligga i de fall en förhandlingsordning efter övervägande av samtliga på frågan inverkande omständigheter framstår som obillig mot hyresvärden eller mot hyresgästerna.

En förhandlingsordning, avtalad eller beslutad av hyresnämnd, måste självfallet på begäran av endera parten kunna bringas att upphöra, när ändrade förhållanden inträtt. Detta bör ske genom uppsägning. Viss minsta uppsägningstid – enligt vårt förslag tre månader – bör anges i lag. Hyresgästorganisations rätt till förhandlingsordning vore emellertid utan värde, om hyresvärden kunde fritt uppsäga förhandlingsordningen. Rätten till för-

handlingsordning förutsätter att också en av hyresvärd gjord uppsägning kan hänskjutas till hyresnämnds prövning. Mot bakgrund av det nu anförda förordar vi att en hyresgästorganisation skall ha rätt till förlängning av förhandlingsordning enligt samma grunder som vi föreslagit gälla för rätt att teckna förhandlingsordning. Endast om en förhandlingsordning på grund av ändrade förhållanden blivit obillig mot hyresvärden eller mot hyresgästerna bör den få upphöra mot hyresgästorganisationens vilja.

Vi har nyss konstaterat, att hyresgästerna enligt nu gällande förhandlingsordningar regelmässigt företräds av hyresgästförening, som är ansluten till Hyresgästernas riksförbund, och att det inte finns skäl att tro att detta förhållande kommer att ändras i framtiden. Såvitt vi känner till har det hittills i hela landet endast förekommit ett par tvister, där fråga varit om konkurrens om förhandlingsordning mellan olika hyresgästorganisationer. Situationen har i dessa fall varit den att hyresvärden tecknat förhandlingsordning med en till riksorganisationen ansluten hyresgästförening. De hyresgäster, som varit medlemmar i en konkurrerande, lokal organisation har vägrat att teckna förhandlingsklausul och sagts upp av hyresvärden, vilken som villkor för förlängning av hyresavtalen fordrat sådan klausul. Hyresnämnden har haft att pröva förhandlingsklausulens billighet enligt bestämmelserna i 48 § hyreslagen. Vid prövning enligt hyreslagens regler kan samma konkurrenssituation uppstå, om hyresgästerna visserligen en gång accepterat en förhandlingsordning men på grund av ändrade förhållanden anser den obillig och i stället kräver förhandlingsordning med annan organisation. Hyresgästerna får då säga upp hyresavtalen för villkorsändring med stöd av 54 § hyreslagen och begära befrielse från förhandlingsklausulen. Som vi närmare kommer att utveckla i avsnitt 5.8.1 kan motsvarande prövningssituationer vid tvist om förhandlingsklausul uppkomma även med den av oss föreslagna regleringen. Konkurrensfrågor kan naturligtvis också uppkomma i nu behandlade tvister om rätt till förhandlingsordning och om förlängning av sådan.

Eftersom den här typen av konkurrensfrågor endast sällan torde aktualiseras i praktiken har vi inte funnit anledning att för dessa fall överväga någon särskild reglering i lag. De fall, där konkurrerande organisationer kan komma att uppträda mot varandra, bör kunna hanteras tillfredsställande genom den föreslagna regleringen. Utgångspunkten kommer regelmässigt att vara att hyresnämnden har att pröva fråga om förhandlingsordning eller förhandlingsklausul beträffande en organisation. Huruvida denna organisation bör uteslutas med hänsyn till att annan organisation – som redan har eller önskar få förhandlingsordning – är bättre skickad att företräda hyresgästerna får avgöras inom ramen för obillighetsprövningen enligt de riktlinjer vi tidigare redogjort för. Det bör i detta sammanhang framhållas, att jämförelsen mellan organisationerna måste ske med beaktande av att ett effektivt hyresgästinflytande förutsätter att förhandlingsarbetet kan ske under former som garanterar kontinuitet och stadga. Företräde synes därför i allmänhet böra ges åt en organisation med långsiktig målsättning framför en nybildad sammanslutning, som uppstått på grund av ett utbrett missnöje i en enstaka fråga. Det bör sålunda t. ex. sällan finnas anledning att låta en bestående förhandlingsordning rubbas av en tillfällig opinion bland hyresgästerna även om den skulle omfattas av majoriteten. I sådana fall torde

det många gånger framstå som tillräckligt att de missnöjda hyresgästerna har möjlighet att få träffade förhandlingsöverenskommelser prövade av hyresnämnd. Till denna senare fråga återkommer vi i avsnitt 5.8.2.

Vårt resonemang har hittills utgått från att förhandlingsordning påkallas av hyresgästorganisationen. Det ligger i sakens natur att initiativ till etablerandet av förhandlingsrätt i allmänhet kommer att tas av hyresgästerna. Även en hyresvärd kan emellertid ha skäl att söka få till stånd förhandlingsordning. Vi har tidigare berört de praktiska fördelar i fråga särskilt om hyressättningen, som en förhandlingsordning medför för hyresvärden. Även andra fördelar måste beaktas. Det stora flertalet hyresvärdar är självfallet intresserade av att skapa så goda boendeförhållanden som möjligt för sina hyresgäster. Det måste därför framstå som angeläget för hyresvärdarna att inom ramen för en förhandlingsordning kunna diskutera planerade ändringar och annat med hyresgästerna innan åtgärderna vidtas. Genom sådana diskussioner kan åtskilliga missnöjesanledningar förebyggas. I flera fall har också frivilliga förhandlingsordningar tecknats efter initiativ från fastighetsägarhåll.

Vi har tagit upp frågan om hyresvärds rätt till förhandlingsordning till särskilt övervägande och därvid blivit eniga om att hyresvärdens intresse av att få till stånd förhandlingsordning i åtskilliga fall är sådant, att det framstår som rimligt att han också tillerkänns laglig initiativrätt för prövning av denna fråga. Även om en hyresvärds begäran om förhandlingsordning i de flesta fall torde leda till att ett frivilligt avtal tecknas och det endast i undantagsfall lär kunna anses skäligt att ålägga en hyresgästorganisation förhandlingsordning mot dess vilja, synes det oss från principiell synpunkt värdefullt att också hyresvärdssidans behov av förhandlingsordning kommer till uttryck i lagen. En legal rätt till förhandlingsordning bör utgöra ett incitament för hyresvärdar att ta initiativ till förhandlingsordning och bör gynnsamt bidra till att frivilliga avtal om sådan tecknas. Från principen om parternas likställdhet måste det vidare anses angeläget att också hyresvärden ges rätt att ställa en av motparten gjord uppsägning av förhandlingsordning under hyresnämnds prövning. Vi föreslår att hyresvärd ges både rätt till förhandlingsordning och rätt till förlängning av förhandlingsordning, om det inte är obilligt mot hyresgästorganisationen eller mot hyresgästerna.

Enligt direktiven har vi att utgå från att hyresgästernas kollektiva uppträdande skall ske genom frivilliga organisationer. Denna utgångspunkt är naturlig och det finns inte skäl att överväga en annan ordning. Införandet av förhandlingsrätt för hyresvärden kan därför inte få motsvaras av en skyldighet för hyresgästerna att mot sin vilja bilda en för ändamålet avsedd organisation. En förutsättning för att hyresvärd skall ha rätt till förhandlingsordning måste därför vara att han riktar sin begäran till en organisation som uppfyller de tidigare uppställda kraven på en hyresgästorganisation.

Boinflytandeutredningen har anfört, att man kan utgå från att hyresgästförening undantagslöst kommer att teckna förhandlingsordning efter begäran av fastighetsägare, som tillhör central fastighetsägarorganisation. I de fall åter, fortsätter utredningen, där framställning om förhandlingsordning görs av oorganiserad fastighetsägare kan visserligen även dessa som regel antas bli positivt behandlade, men härvid bör hyresgästföreningen vara obetagen

att avgöra om förhandlingsavtal skall tecknas. I enlighet med vad vi tidigare anfört bör det regelmässigt ligga i en hyresgästorganisations intresse att få en förhandlingsordning till stånd. De skäl en hyresgästorganisation kan tänkas anföra mot en hyresvärds begäran om förhandlingsordning bör rimligen vara sådana, som enligt det förut sagda får förhandlingsordningen att framstå som obillig mot hyresgästerna, t. ex. att organisationen inte anser sig representativ för de i fastigheten boende. Redan den omständigheten att hyresgästorganisationen vägrar teckna förhandlingsordning torde vara starkt ägnad att anse förhandlingsordningen obillig inte bara för organisationen utan också för hyresgästerna. Det ligger nämligen en motsägelse i tanken att hyresgästernas intressen skall tillvaratas av en organisation, som inte önskar göra detta. Den obillighetsprövning som vi föreslår bör därför vara tillräcklig för att tillgodose hyresgästorganisationens intresse i de av boinflytandeutredningen antydda fallen.

En fråga, som har nära samband med nu behandlade frågor om rätten till förhandlingsordning, är vad som händer med en förhandlingsordning om fastigheten övergår till ny ägare. Enligt reglerna i 7 kap. jordabalken blir de enskilda hyresavtalen så gott som undantagslöst gällande mot den nye ägaren. Enligt vår mening talar starka skäl för att också en förhandlingsordning, som har till syfte att reglera förhållandet mellan hyresvärd och hyresgäster i en bostadsfastighet, bör fortsätta att gälla oberoende av förändringar i äganderättsförhållandena. Har en hyresgästorganisation fått till stånd förhandlingsrätt för en fastighet kan man förutsätta att den önskar bibehålla denna även gentemot den nye ägaren. Det torde heller inte kunna inträffa att en förändring på fastighetsägaresidan medför att en förhandlingsordning blir obillig. En regel om att förhandlingsordning skall gälla mot ny ägare av fastigheten framstår därför såsom ett uttryck för vad som i de flesta fall varit parternas avsikt och torde dessutom överensstämma med det resultat en hyresnämndsprövning av förhandlingsrätten i samband med överlåtelsen skulle ge. Om någondera parten i samband med ett ägarskifte i undantagsfall skulle vilja befria sig från förhandlingsordningen bör det normala uppsägningsförfarandet erbjuda tillräcklig möjlighet härtill. De ändringar av förhandlingsordningens villkor, som i vissa fall kan bli nödvändiga om den nye ägaren tillhör annan organisation än den förre, bör undantagslöst kunna komma till stånd utan hyresnämnds medverkan.

5.4 Förhandlingsramen

Enligt den första förhandlingsordningen på den allmännyttiga sektorn kunde förhandlingar påkallas endast i hyresfrågor. Förhandlingarna kom emellertid efterhand att omfatta inte bara hyresbeloppens storlek utan även de förhållanden, som ligger till grund för hyran. I enlighet härmed reviderades förhandlingsordningen år 1971 och den nu gällande förhandlingsordningen anger att såväl hyror som boendeförhållanden kan tas upp till förhandling. Den av bostadsmarknadskommittén (se avsnitt 3.3) antagna förhandlingsordningen upptar också "hyror och boendeförhållanden" som föremål för förhandling.

De tvister som kan uppstå mellan hyresvärd och hyresgäst är av skilda

slag. Ett ständigt återkommande tvisteämne är naturligtvis hyrans storlek. Under hyrestiden kan dessutom uppkomma frågor om reparationer, om utnyttjande av gemensamma anordningar, om försummad hyresbetalning, om vanvård av lägenheten, om tillstånd till andrahandsuthyrning eller byte m. m. Vid hyrestidens utgång förekommer tvister om förlängning av hyresavtalet och om villkoren för den fortsatta förhyrningen. Vissa av dessa tvister kan betecknas som rättstvister och rör det enskilda förhållandet mellan hyresgäst och hyresvärd. Sådana är exempelvis tvister om den enskilde hyresgästens nyttjande av lägenheten, om ifrågasatta kontraktsbrott och förverkandegrunder, om rätt till andrahandsuthyrning och till byte och om rätt till förlängning av hyresavtalet. Andra tvister har karaktär av intressetvister och angår ofta hela hyresgästkollektivet. Detta gäller tvister om hyran och andra hyresvillkor, om ordningsregler för fastigheten, om sanering och ombyggnad och liknande.

Med uttrycket "boendeförhållanden" i de frivilliga förhandlingsordningarna åsyftas i princip alla frågor som kan uppkomma i förhållandet mellan hyresgäst och hyresvärd. Under uttrycket faller alltså såväl rättstvister som intressetvister enligt det ovan sagda.

Vi har fått i uppdrag att närmare överväga, om en lagfäst rätt att påkalla förhandlingar bör avse endast hyran eller också andra hyresvillkor.

Hyressättningsfrågorna framstår otvivelaktigt som det viktigaste föremålet för förhandlingsrätten. Vid fastställandet av lägenheternas bruksvärde enligt 48 § hyreslagen beaktas ett stort antal faktorer. Bruksvärdet avser vad en lägenhet från hyresgästens synpunkt kan anses vara värd med hänsyn till beskaffenhet, förmåner och övriga förhållanden i jämförelse med likvärdiga lägenheter på samma ort. Med en lägenhets beskaffenhet avses då dess storlek, planlösning, utrustning, underhållsstandard, ljudisolering, läge inom fastigheten m. m. Ingående förmåner kan vara hiss, sopnedkast, modern tvättstuga, fri trappstädning, förvaringsutrymmen, biluppställningsplats, god fastighetsservice m. m. Till övriga förhållanden brukar hänföras fastighetens omgivning, tillgången på lekplatser, kommunikationsförhållanden, närheten till affärscentrum och liknande.

De flesta faktorer som avser lägenhetens beskaffenhet och till lägenheten knutna förmåner kan i större eller mindre utsträckning förändras under hyrestiden och är beroende av hyresvärdens sätt att förvalta fastigheten. Även om en förhandlingsordning formellt avser endast frågor om hyrans storlek, måste med nödvändighet sådana faktorer komma att bli föremål för diskussion mellan parterna. Hyresgästerna kan som villkor för att godta en begärd hyreshöjning till exempel uppställa krav på reparationer eller förbättrad fastighetsservice. Förhandlingar om och överenskommelser i sådana frågor kommer alltså att äga rum även om förhandlingsordningen begränsas till frågor om hyran.

En betydande nackdel med en dylik begränsning är emellertid att förhandlingar i dessa frågor då endast kan komma till stånd i samband med ett krav på högre eller lägre hyra. Det ligger i sakens natur att hyresförhandlingar regelmässigt kommer att initieras av hyresvärden, som begär att få ta ut högre hyra. Det måste anses otillfredsställande att hyresgästorganisationen för att kunna få till stånd förhandlingar i frågor om reparationer och liknande måste avvakta en framställning från hyresvärden om hyres-

höjning.

I frågor, som rör lägenheternas skick, föreligger både från bruksvärdesynpunkt och från allmän standardsynpunkt ett kollektivt hyresgästintresse att hålla underhållsstandarden uppe. Även om hyresgästerna har vissa möjligheter att med stöd av 15 och 16 §§ hyreslagen påverka lägenheternas underhållsstandard har fastighetsägarna för närvarande en relativt stor handlingsfrihet i dessa frågor. Enligt vår mening bör därför frågan om de enskilda lägenheternas skick göras till föremål för överenskommelser enligt förhandlingsordning.

Ersättes fastighetsägarens bestämmanderätt av överenskommelser med organisation, får detta självfallet inte inverka på den enskilde hyresgästens berättigade intresse av att kunna påverka utformningen av sin lägenhet. Vi förutsätter att detta intresse kommer att beaktas vid förhandlingsöverenskommelser på samma sätt som vid en hyresnämndsprövning. Hyresgästen är också bevarad vid sin rätt att begära reparationsföreläggande mot hyresvärden enligt 16 § hyreslagen. Till denna fråga återkommer vi i avsnitt 5.8.2.

Frågor om fastighetens skick och om gemensamma anordningar inom fastigheten har ett så självklart kollektivt intresse att de inte kan lämnas utanför förhandlingsområdet.

Att på ett mera bestämt sätt avgränsa övriga frågor, som bör bli föremål för förhandlingar, möter svårigheter. Det måste beaktas, att man i dag vet föga om de former i vilka en fördjupad boendedemokrati kommer att utvecklas. Vi utgår från att parterna kommer att finna nya vägar för inflytande på basen av en förhandlingsordning. Alla tänkbara möjligheter för denna utveckling bör därför hållas öppna. Genom begränsning av förhandlingsramen löper man risk att hämma eller försvåra denna utveckling.

Beträffande frågor, som rör hyresgästerna kollektivt, finns över huvud taget inte anledning till någon begränsning av förhandlingsområdet.

Vad härefter angår det som vi ovan kallat rättstvister och som endast berör enskild hyresgäst föreligger inte ett lika påtagligt kollektivt intresse att kunna föra sådana frågor till förhandling på grundval av förhandlingsordningen. Sådana tvister löses normalt inom ramen för hyresnämnds- och domstolsförfarandet. Någon uppgörelse i dessa tvister kan uppenbarligen inte komma till stånd utan den berörda hyresgästens medverkan. Det är å andra sidan ett allmänt intresse att tvister mellan medborgarna i största möjliga utsträckning kan göras upp i godo. För den enskilde hyresgästen är det naturligt att vända sig till hyresgästorganisationen även i frågor som endast rör hans egen hyresrätt. Från det frivilliga förhandlingsområdet har redovisats ett flertal fall, där tvister om bl. a. ifrågasatta kontraktsbrott kunnat biläggas genom förhandlingar, som påkallats med stöd av förhandlingsordningen. Åtskilligt talar alltså för att denna möjlighet till konfliktlösningar bör stå öppen.

Mot bakgrunden av nu redovisade överväganden kan vi inte finna att bärande skäl kan andras för att helt undanta vissa typer av frågor i förhållandet mellan hyresvärd och hyresgäster från det förhandlingsbara området. Även om det framstår som angelägnare att förhandlingar kan komma till stånd i vissa frågor än i andra, måste det anses mycket vanskligt att i lag söka dra upp bestämda gränser för utövandet av förhandlingsrätten.

Det kan däremot av många orsaker framstå som olämpligt, att parterna enligt förhandlingsordningen behandlar sådant, som måste anses vara att hänföra till hyresgästens personliga förhållanden, utan att denne själv medverkat härtill. Dylika frågor bör därför kunna föras till förhandling enligt förhandlingsordningen endast om hyresgästorganisationen erhållit uppdrag från den enskilde hyresgästen.

Sammanfattningsvis föreslår vi sålunda att legal förhandlingsordning skall avse samtliga bostadslägenheter i viss fastighet eller visst fastighetsbestånd och omfatta förhandlingsrätt åtminstone i frågor om hyran och andra hyresvillkor, lägenheternas och fastighetens skick, gemensamma anordningar inom fastigheten samt övriga boendeförhållanden i den mån de rör hyresgästerna kollektivt eller rör enskild hyresgäst som lämnat den förhandlingsberättigade organisationen uppdrag att förhandla för hans räkning.

5.5 Förhandlingsskyldigheten

Förhandlingsskyldigheten enligt en förhandlingsordning kan gestaltas på i huvudsak två skilda sätt. Enligt det ena utgår man från parts rätt att påkalla förhandling. Andra partens skyldighet att träda i förhandling utgör då en följd härav. Förhandlingsskydlighet för part inträder i detta fall först sedan förhandling påkallats av motparten. Enligt det andra sättet betraktas själva skyldigheten att ta initiativ till förhandlingar som det primära. Man brukar tala om primär förhandlingsskyldighet. Part åläggs härvid att göra vissa frågor till föremål för förhandling oberoende av om sådan påkallats av motparten.

Förhandlingsskyldigheten enligt de frivilliga förhandlingsordningarna har utformats efter den förstnämnda modellen. I förhandlingsordningarna stadgas att part *äger* hos den andra parten påkalla förhandlingar. Någon primär förhandlingsskyldighet föreskrivs ej. Hyresvärden är skyldig att förhandla först sedan hyresgästorganisationen påkallat förhandling. Anledningen till att de frivilliga förhandlingsordningarna inte föreskriver primär förhandlingsskyldighet ens i en för hyresförhållandena så viktig fråga som hyressättningen torde vara att ändamålet med förhandlingsordningarna i första hand varit att uppnå förhandlingar rörande just dessa frågor. Alternativet har varit förhandlingar om hyran med varje enskild hyresgäst. Förhandlingssystemet har framstått som så fördelaktigt för bägge parter att det inte ifrågasatts att hyresvärden skulle underlåta att påkalla förhandlingar i hyressättningsfrågor.

Om förhandlingsordning kommer till stånd efter beslut av myndighet mot hyresvärdens vilja, är situationen onekligen en annan. Även om det kan förväntas att de flesta hyresvärdar lojalt anpassar sig till beslutet om förhandlingsordning och finner det med sina intressen mest förenligt att påkalla förhandling med hyresgästorganisationen så snart en hyreshöjning blir aktuell, kan det inte uteslutas, att enstaka hyresvärdar kan komma att i det längsta söka undandra sig den förhandlingsordning, som påtvingats dem mot deras vilja. Fråga uppkommer därför om ett lagfästande av förhandlingsrätten också nödvändiggör införandet av primär förhandlingsskyldighet rörande i vart fall hyressättningsfrågorna.

Värdet av en lagfäst förhandlingsrätt förringas avsevärt, om inte garantier samtidigt ges mot förfaranden från hyresvärdens sida av nyss antytt slag. Har hyresgästerna i en fastighet fått rätt att låta sig företrädas av en organisation, bör hyresvärden inte ha möjlighet att med förbigående av denna träffa uppgörelser om hyreshöjningar med de enskilda hyresgästerna. För att säkerställa organisationens inflytande i dessa frågor måste hyresvärden åläggas skyldighet att göra dem till föremål för förhandling.

Innebörden av en primär förhandlingsskyldighet i hyressättningsfrågor är att hyresvärd, sedan förhandlingsordning avtalats eller beslutats, inte äger ta ut högre hyra än som utgått tidigare utan att förhandlingsöverenskommelse härom finns. Avtal om hyreshöjning, som hyresvärd träffat med enskild hyresgäst, kan inte tillerkännas giltighet. En följd härav är att hyresvärden bör åläggas skyldighet att till hyresgäst betala tillbaka vad han på grund av en sådan ogiltig överenskommelse uppburit för mycket.

Angivna sanktioner mot ett åsidosättande av den primära förhandlingsskyldigheten kan emellertid inte anses tillräckliga. Att märka är till en början att dessa sanktioner endast kan göras gällande av den enskilde hyresgästen. Ogiltighetsregeln och återbetalningsskyldigheten framstår därför främst som ett skydd för den enskilde hyresgästen för det fall han förletts att godta sämre hyresvillkor än en förhandlingsöverenskommelse berättigar honom till eller – när sådan inte träffats – förhandlingsberättigad organisation skulle ha kunnat utverka för hans räkning. Ett sanktionssystem, som ligger i händerna på den enskilde hyresgästen, kan inte antas vara tillräckligt verksamt för att upprätthålla förhandlingsordningens regler. Erfarenheterna från hyresregleringslagstiftningen, enligt vilken hyresvärdens förhandlingsskyldighet är straffsanktionerad, visar att hyresgäster som har ekonomiska möjligheter därtill kan vara beredda att betala en hyra som är högre än den mellan partsorganisationerna överenskomna. Även om denna villighet kommer att minska sedan hyrorna anpassats efter bruksvärdesystemet, kan man inte vänta sig att en enskild hyresgäst, som ingått ett avtal med hyresvärden, är särskilt benägen att söka sak med denne rörande detta avtal. Genom att åsidosätta förhandlingsordningens regler gör sig hyresvärden i första hand skyldig till en kränkning av sin motpart enligt förhandlingsordningen. Det är därför naturligt att intresset av att beivra ett brott mot förhandlingsordningens regler måste vara störst hos hyresgästorganisationen.

För det fall hyresvärd åsidosätter en enligt lagen av hyresnämnd beslutad förhandlingsskyldighet kan det i och för sig anses närliggande att efter mönster från hyresregleringslagen föreslå straffsanktionering av förhandlingsskyldigheten. Emellertid är det en allmän tendens att byta ut straffsanktioner mot andra påföljder i de fall sådana finnes lämpligare. Att föra in en straffpåföljd för frivilliga överenskommelser om hyressättning inom den allmänna hyreslagens ram synes inte vara behövligt. Vi har därför, i enlighet med vad som anförts i direktiven, funnit lämpligast att inte förorda tillämpning av andra än civilrättsliga sanktioner.

Det som kan förmå en fastighetsägare att åsidosätta förhandlingsordningens regler om primär förhandlingsskyldighet är självfallet att han finner ett sådant förfarande ekonomiskt lönsamt. Som den lämpligaste påföljden för att hindra en fastighetsägare att sätta sitt eget ekonomiska intresse före intresset av förhandlingsordningens upprätthållande framstår otvivelaktigt

skadeståndet. Skadeståndets viktigaste uppgift i detta fall är inte att ersätta en inträffad faktiskt skada utan att verka avhållande på ett illojalt beteende. Den direkta ekonomiska skada, som drabbar hyresgästorganisationen om fastighetsägaren åsidosätter sin primära förhandlingsskyldighet, är oftast ringa och i vart fall alltid svårbestämbar. En ersättningsskyldighet, som begränsades till sådan skada, skulle inte vara tillräcklig för att säkerställa att förhandlingsskyldigheten fullgjordes. Skadeståndet skulle många gånger uppgå till ett så obetydligt belopp att ett illojalt förfarande fortfarande skulle kunna bedömas som lönsamt. Skadeståndet måste därför kunna bestämmas efter andra grunder än den inträffade ekonomiska skadans storlek. Förebild kan här hämtas från arbetsrättens område. Inom den arbetsrättsliga lagstiftningen infördes genom lagen (1928:253) om kollektivavtal en möjlighet att vid bestämmande av skadeståndets storlek vid avtalsbrott ta hänsyn även till intresset i avtalets upprätthållande och övriga sådana omständigheter av annan än rent ekonomisk betydelse (8 § kollektivavtalslagen). Detta s. k. allmänna skadestånd för avtalsbrott har i senare arbetsrättslig lagstiftning fått motsvarigheter såsom påföljd även för lagbrott. Allmänt skadestånd utdömes regelmässigt för brott mot kollektivavtalsbestämmelser med karaktär av ordningsföreskrifter, t. ex. bestämmelser om förhandlingsordning. Ifrågavarande påföljd framstår enligt vår mening som synnerligen väl lämpad som sanktion mot åsidosättanden av den primära förhandlingsskyldigheten.

Vi föreslår sålunda att fastighetsägare, som åsidosätter sin primära förhandlingsskyldighet, skall dels vara skyldig att till den enskilde hyresgästen betala tillbaka för mycket uppburen hyra, dels kunna på talan av hyresgästorganisationen åläggas att till denna utge allmänt skadestånd.

Det bör naturligtvis inte heller vara möjligt för en fastighetsägare att kringgå förhandlingsskyldigheten på det sättet att han säger upp hyresgästen för avflyttning och driver sitt krav på högre hyra i en förlängningstvist med denne inför hyresnämnden. Hyresnämnd bör därför inte ha rätt att i sådan tvist pröva villkoren för den fortsatta förhyrningen förrän det visats att förhandlingar enligt förhandlingsordningen ägt rum i den tvistiga hyressättningsfrågan. Till frågan hur hyresnämnden i det angivna fallet bör förfara återkommer vi i specialmotiveringen.

Vad vi nu sagt om primär förhandlingsskyldighet rörande frågor om hyrans storlek äger också giltighet när det gäller uttagandet av sådan kostnadsersättning, som anges i 19 a § första stycket hyreslagen, dvs. ersättning för kostnader som hänför sig till lägenhetens uppvärmning, förseende med varmvatten eller elektrisk ström eller avgifter för vatten och avlopp. Har förhandlingsordning träffats, bör hyresvärden inte få ta ut sådan ersättning efter andra grunder än tidigare utan stöd av förhandlingsöverenskommelse. En sådan överenskommelse bör emellertid kunna ges formen av en norm för bestämmande av ersättning och gälla för viss hyresperiod eller tills vidare till dess att uppsägning av förhandlingsöverenskommelsen sker.

Till förebyggande av missförstånd vill vi framhålla, att förhandlingar enligt legal förhandlingsordning självfallet också kan leda till hyressänkningar. Önskar hyresgästorganisation åstadkomma sådana, kommer den naturligtvis att själv ta initiativ till förhandlingar.

Vad angår övriga frågor inom förhandlingsområdet är dessa sinsemellan av mycket olikartad karaktär. En primär förhandlingsskyldighet rörande

dessa frågor skulle medföra ett tungrott system med en mycket omfattande förhandlingsverksamhet utan motsvarande nytta för hyresgästerna. De flesta frågor är av den arten att det framstår som naturligt att initiativet till förhandlingar kommer från hyresgästernas sida, antingen omedelbart eller när de får kännedom om att hyresvärden ämnar företa någon ändring, t. ex. i fråga om fastighetens eller lägenheternas skick. Mot bakgrunden härav finns inte skäl att föreskriva primär förhandlingsskyldighet i andra frågor än de angivna hyressättningsfrågorna.

5.6 Förhandlingen

5.6.1 *Förhandlingsformerna och förhandlingsskyldighetens närmare innebörd*

Ändamålet med förhandlingar är naturligtvis att parterna efter att ha diskuterat en uppkommen fråga och gett och tagit skäl skall nå fram till en överenskommelse. Någon rättslig skyldighet att nå ett förhandlingsresultat kan emellertid inte åläggas parterna inom ett system, som bygger på avtalsfrihetens grund. Vad som kan åstadkommas genom en legal reglering är till en början en formell ordning för förhandlingsarbetets bedrivande. I lag kan sålunda ges regler för hur förhandling skall påkallas och vad den förhandlingsskyldige motparten därvid har att iaktta. Det är här fråga om förhandlingsframställningens form och innehåll och om frister för utsättande av förhandlingssammanträde, varvid den förhandlingsskyldiges inställelse till sådant sammanträde kan garanteras genom rättsliga sanktioner. Enbart en sådan formell ordning är dock inte tillräcklig. Förhandlingsrätten måste motsvaras av längre gående skyldigheter för den förhandlingsberättigades motpart än att inställa sig vid ett sammanträde och där ta del av framförda synpunkter och krav. En part kan uppenbarligen inte anses träda i förhandling, om han visserligen inställer sig vid ett sammanträde men där iakttar tystnad eller i vart fall underlåter att bidra till att föra förhandlingen framåt. För att förhandlingsrätten skall få ett reellt innehåll måste parts skyldigheter vid förhandlingen närmare fastslås i lag och vara förenade med sanktionsbestämmelser.

De grundläggande formella reglerna för den praktiska förhandlingsverksamheten är av den arten, att det i första hand bör ankomma på parterna att komma överens om vad som skall gälla dem emellan. En tvingande legal reglering av dessa frågor skulle säkerligen i många fall kunna framstå som otymplig och leda till ett onödigt byråkratiskt förfarande. Parterna bör här ha möjlighet att anpassa förfarandet till förhållandena i det särskilda fallet.

För att ett rättsligt sanktionssystem skall kunna träda i kraft mot part, som vägrar förhandla, fordras emellertid att hans skyldigheter härvidlag blivit uttömmande reglerade i parternas överenskommelse. De frågor, som parterna måste ha reglerat sinsemellan för att lagens bestämmelser skall äga tillämpning på deras förhållande, måste anges i lagen.

De formella krav en förhandlingsordning måste uppfylla är till en början att den klart och tydligt anger mellan vilka parter den gäller, vilka lägenheter den omfattar och vilka frågor, som kan göras till föremål för förhandling

enligt densamma. Vidare måste den i enlighet med det nyss sagda ange den formella ordningen för hur förhandling skall påkallas och inom vilken tid efter förhandlingsframställning sammanträde senast skall hållas. Slutligen bör förhandlingsordning också ange från vilken tidpunkt den skall gälla.

De frågor rörande själva ordningen för förhandlingarna, som parterna med nödvändighet måste reglera, är få och enkla. Det torde kunna förutsättas att även parter, som inför hyresnämnd tvistar om rätten till förhandlingsordning, kan ena sig om förhandlingsordningens innehåll i och för sig i dessa delar. Skulle sådan enighet i undantagsfall ej kunna uppnås, har hyresnämnd, om den finner sökande hyresgästorganisation förhandlingsberättigad, att fastställa förhandlingsordningens närmare innehåll. För detta fall bör i lagen ges en föreskrift om vad som bör gälla.

De nu berörda bestämmelserna reglerar parts skyldighet att infinna sig vid förhandlingsbordet. Vilka former som där skall iakttas bör helt bestämmas av parterna. Förhållandena är alltför skiftande för att göras till föremål för reglering i vidare mån, än att part bör tillförsäkras rätt att, om han så önskar, få protokoll fört över förhandlingen. Däremot måste, som ovan angetts, parts skyldigheter i själva förhandlingsarbetet närmare preciseras, för att förhandlingsrätten skall komma att omfatta något mera än enbart en rätt att framställa förslag och synpunkter.

Redan i ordet förhandling ligger ett krav på aktivitet från bägge parter genom ett givande och tagande av synpunkter och argument. Även om en förhandlingsberättigad part inte kan tillerkännas en rätt att verkligen nå fram till en överenskommelse, måste i vart fall det kravet kunna uppställas på den förhandlingsskyldige motparten, att han i förhandlingen uppträder på ett sådant sätt att en uppgörelse *kan* nås. En förutsättning härför är att den förhandlingsskyldige lojalt söker medverka till ett förhandlingsresultat genom att ingå i svaromål på förhandlingsframställningen och bidra till att klargöra tvistefrågorna. I lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet har förhandlingsskyldigheten beskrivits på följande sätt i 15 §: "Förhandlingsskyldig part skall själv eller genom ombud inställa sig vid förhandlingssammanträde och, om det behövs, lägga fram motiverat förslag till lösning av den fråga som förhandlingen avser". Denna regel, som i sak motsvarar 4 § lagen (1936:506) om förenings- och förhandlingsrätt, ger enligt vår mening uttryck för vad som bör gälla för alla slag av förhandlingar. Vi har därför funnit skäl att uppta en motsvarande regel i det nu framlagda lagförslaget.

Parts skyldigheter att enligt förhandlingsordningens regler infinna sig till sammanträde och att där träda i förhandling på sätt nyss berörts måste, som ovan angetts, vara sanktionerade. Sanktioner mot förhandlingsvägran behövs redan för att markera den vikt, som måste fästas vid ett lojalt iakttagande av de elementära spelreglerna inom ett förhandlingssystem. Dessutom är sanktioner nödvändiga för att särskilt hos de fastighetsägare, som kan tänkas vara mindre beredda än andra att medverka i förhandlingar, inskärpa de förpliktelser, som ett beslut om förhandlingsordning ålägger dem.

Som lämpligaste påföljd mot förhandlingsvägran framstår – liksom vid fall av åsidosättande av den primära förhandlingsskyldigheten enligt vad som anförts i avsnitt 5.5 – otvivelaktigt det allmänna skadeståndet. Vi fö-

reslår därför att parts underlåtenhet att fullgöra sin förhandlingsskyldighet skall medföra skyldighet för honom att utge allmänt skadestånd till motparten. Som framgår av det förut anförda avser skadeståndsskyldigheten obstruktion i själva förhandlingsarbetet. Någon skyldighet att komma överens föreligger inte. Till frågan om förfarandet när förhandlingar strandats återkommer vi i det följande.

5.6.2 *Förhandlingsunderlaget*

Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna har i sitt gemensamma slutbetänkande "Bostadsförsörjning och bostadsbidrag" (SOU 1975:51 s. 269 ff) diskuterat formerna för att ge hyresgästerna rätt till ökad insyn i fastighetsförvaltningen och information om övriga frågor, som berör dem. Under hänvisning till det samband insynsfrågorna enligt utredningarna har med frågan hur och under vilka förutsättningar förhandlingar förs mellan hyresvärd och hyresgäster har utredningarna utgått från att dessa frågor kommer att behandlas av oss och därför – med ett undantag som vi strax återkommer till – inte lagt fram förslag till lagstiftning om en allmänt ökad rätt för hyresgäster till insyn i och information om bostadsförvaltningen.

Som vi antytt i avsnitt 5.1 och som vi kommer att ytterligare beröra i avsnitt 5.7 anser vi, att de frågor om inflytande i boendet, som behandlats av boende- och bostadsfinansieringsutredningarna, i första hand bör lösas genom frivilliga överenskommelser mellan parterna. Det framstår därvid som naturligt att de vidare insyns- och informationsfrågor, som med nödvändighet måste aktualiseras i dessa sammanhang, också får lösas i samband med dessa förhandlingar. Det kan inte anses lämpligt att lagstiftningsvägen söka dra upp riktlinjer för parternas informationsrätt innan de beslutsformer, inom vilka informationen skall användas, hunnit utvecklas.

De informationsfrågor vi här skall behandla är av mera begränsad omfattning och gäller endast rätten till information i själva förhandlingssituationen. För att meningsfyllda förhandlingar skall kunna föras mellan parterna är det en förutsättning att båda sidor tillförsäkras den information som är nödvändig för ett ställningstagande i de berörda frågorna. Ofta torde det vara så att hyresvärden förfogar över ett mera fullständigt faktaunderlag vid förhandlingarna. Dessa kommer då att präglas av obalans till hans förmån. Läget kan emellertid vara det motsatta.

Det kunde därför te sig naturligt att vi i vårt lagförslag tog med bestämmelser om informationsskyldighet i samband med förhandlingar. En omfattande lagreglerad informationsskyldighet skulle emellertid föra med sig behov av regler också om tystnadsplikt beträffande den information som erhållits. Som framgår av lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet blir en sådan reglering med nödvändighet ganska komplicerad. Fråga är om det på hyresrättens område behövs en så ingående lagreglering rörande information och tystnadsplikt som är naturlig inom arbetsrätten.

I förhandlingar om hyran föreligger väsentliga skillnader mellan å ena sidan den allmännyttiga sektorn och å den andra sidan övriga sektorer av hyresmarknaden. Till grund för hyresförhandlingarna inom den allmännyttiga sektorn ligger regelmässigt en av bostadsföretaget upprättad hyreskalkyl, som tar upp företagets självkostnader för kapital, underhåll och drift. Hy-

resgästföreningen får vid förhandlingarna full insyn i företagets ekonomi och får även tillgång till bokslut och andra redovisningshandlingar. Förhandlingarna för det övriga bostadsbeståndet förs mera direkt mot bakgrund av de regler som enligt 48 § hyreslagen gäller för hyresnämnds prövning av förlängningstvist. Enligt denna paragraf skall vid förlängning av hyresavtal hyran utgå med skäligt belopp. Den hyra som hyresvärden fordrar skall godtas om den inte är oskälig. Fordrad hyra anses som oskälig om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga. Vid prövningen skall främst beaktas hyran för lägenheter i det allmännyttiga beståndet. Över uppgifter om utgående hyror i detta bestånd förfogar hyresgästföreningarna såsom förhandlingsparter på den allmännyttiga sektorn men inte de privata hyresvärdarna.

Nu angivna förhållanden kan medföra vissa informationsproblem. Den öppenhet, som råder mellan parterna på den allmännyttiga sektorn och som innebär att hyresgästparten har tillgång till underlaget för hyressättningen, måste anses värdefull. En sådan öppenhet i informationsutbytet förutsätter emellertid att uppgifter av ömtålig natur kan lämnas i fullt förtroende och med garantier för att de inte används för andra ändamål än de avsedda. De allmännyttiga företagen har ett självklart intresse av att den insyn, som hyresgästföreningarna får i deras förvaltning, inte utnyttjas i förhandlingar med privata fastighetsägare.

Å andra sidan är det från förhandlingssynpunkt föga tillfredsställande, om de privata fastighetsägarna i den mån de är beroende av kunskaper om utgående hyror hos allmännyttiga företag är helt hänvisade till sin motpart. De antydda problemen synes emellertid i praktiken redan ha getts en tillfredsställande lösning. De uppgifter från de allmännyttiga företagen, som har relevans i hyresförhandlingarna på den enskilda sektorn, avser endast de utgående hyrorna. De kalkyler och resultatredovisningar, som tjänat som underlag för bestämmandet av dessa hyror, är ointressanta för hyressättningen i privatägda hus. Det finns därför inte något skäl för en hyresgästförening att i förhandlingar med enskilda fastighetsägare åberopa uppgifter ur detta material. I övrigt bör sekretessfrågorna lösas genom förhandlingsöverenskommelser mellan de allmännyttiga företagen och hyresgästföreningarna. Även frågan om de privata fastighetsägarnas möjligheter att utan medverkan från respektive hyresgästförening få tillgång till de allmännyttiga företagens hyror har i praktiken lösts av parterna. Om allmännyttiga företag önskar få tillgång till de privata fastighetsägarnas hyror bör även den frågan kunna lösas förhandlingsvägen.

Eftersom vi mot bakgrund av det anförda anser oss kunna utgå från att de nu berörda frågorna om tillgång till de uppgifter som behövs för hyressättningen och om sekretess för samma uppgifter kommer att lösas förhandlingsvägen, bör lagregleringen enligt vår mening kunna begränsas till en ganska självklar regel om skyldighet för part som vid förhandling åberopar viss handling att, om motparten begär det, hålla handlingen tillgänglig för denne vid förhandlingarna. En sådan regel kan anses vara av så grundläggande betydelse för förhandlingsarbetet att den inte bör lämnas utanför en lagstiftning om förhandlingsordning på bostadshyresmarknaden.

Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna (SOU 1975:51 s. 285 ff) har föreslagit en regel, som ger hyresnämnd möjlighet att på ansökan av

hyresgäst eller organisation av hyresgäster förelägga hyresvärd att tillhandahålla underlaget för debiteringar som hänför sig till lägenhetens uppvärmning, varmvatten, elektrisk ström eller avgifter för vatten och avlopp. Rätten skall innebära skyldighet för fastighetsägaren att visa upp fakturor, avräkningsnotor och andra handlingar, som kan anses vara tillräckligt underlag för en bedömning av debiteringarnas skälighet. En skyldighet motsvarande den sålunda föreslagna får vid förhandling anses åvila hyresvärden enligt den av oss föreslagna regeln om skyldighet för part att hålla åberopad handling tillgänglig för motparten.

5.7 Förhandlingsöverenskommelsen och påföljder vid avtalsbrott

Den utformning av förhandlingsrätten som vi föreslagit ger förhandlingsordningens parter rätt att få till stånd förhandlingar i alla frågor, som berör förhållandet mellan hyresvärd och hyresgäst. Däremot föreligger inte, som vi understrukit i avsnitt 5.6.1, någon rätt eller skyldighet för någondera parten att verkligen nå fram till en överenskommelse. Förhandlingsresultatet beror helt av parternas vilja och förmåga till uppgörelse. Genom de i avsnitt 5.6 behandlade reglerna om förhandlingsskyldighetens innebörd och om förhandlingsunderlaget har vi försökt skapa så goda förutsättningar som möjligt för att påkallade förhandlingar skall kunna resultera i en uppgörelse. De frågor, som aktualiseras i vissa fall då överenskommelse ej kunnat träffas, tas upp i avsnitt 5.9. Om åter förhandlingarna lett till en uppgörelse mellan parterna, uppstår fråga huruvida rättsliga sanktioner behövs för att säkerställa efterlevnaden av parternas överenskommelse. Vi skall i det följande närmare diskutera denna fråga.

Överenskommelser på grundval av förhandlingsordningen träffas mellan hyresvärden eller hans organisation och hyresgästorganisationen. Mellan dessa parter är avtalen naturligtvis bindande enligt vanliga civilrättsliga regler. Förhandlingsöverenskommelser blir omedelbart bindande även för den enskilde hyresgästen under de förutsättningar som vi närmare skall redogöra för i avsnitt 5.8.

Det ligger naturligtvis i såväl hyresvärdens som hyresgästens intresse att bevaka att träffade förhandlingsöverenskommelser följs. Hyresvärden är angelägen att genomdriva de förpliktelser överenskommelsen ålägger hyresgästen. Hyresgästen å sin sida är intresserad av att inte behöva underkasta sig sämre villkor än överenskommelsen ger honom rätt till. Överenskommelsens tillämpning beträffande de enskilda lägenheterna garanteras i dessa fall i första hand genom hyreslagens regler. En hyresgäst, som vägrar följa avtalade hyresvillkor, kan förverka sin hyresrätt och skiljas från lägenheten. Hyresvärden kan inte utnyttja hyreslagens sanktionsbestämmelser för att kräva andra förpliktelser av hyresgästen än de avtalade. Beträffande sådana överenskommelser, som faller inom det i avsnitt 5.5 föreslagna området för primär förhandlingsskyldighet, dvs. avtal om hyran och tillägg till hyran, är hyresgästen enligt vårt förslag dessutom skyddad mot för honom oförmånliga avvikelser från förhandlingsöverenskommelse genom regler om ogiltighet av privata avtal och om återbetalningsskyldighet av för mycket

uppburen ersättning.

Ett effektivt sanktionssystem för att säkerställa efterlevnaden av ingångna förhandlingsöverenskommelser kräver emellertid, som vi förut utvecklat i avsnitt 5.5, att ansvar för avtalsbrott kan utkrävas av de parter, som slutit överenskommelsen. Sanktioner, som endast kan tillgripas inom ramen för det enskilda hyresavtalet, kan härvid inte tillmätas annan än sekundär betydelse.

För det fall hyresvärd åsidosatt sin primära förhandlingsskyldighet i frågor om hyran och tillägg till denna har vi i avsnitt 5.5 föreslagit rätt för hyresgästorganisationen att utkräva allmänt skadestånd. Det ligger i konstruktionen av den primära förhandlingsskyldigheten, att det sanktionssystem, som tillämpas för upprätthållandet av densamma, också får verkan som sanktion mot avvikelser från de överenskommelser som träffas inom detta område. En otillåten avvikelse från förhandlingsöverenskommelse om hyra i form av separat avtal mellan hyresvärd och enskild hyresgäst innebär ju nämligen i första hand att hyresvärden åsidosatt sin skyldighet att kalla till förhandling. Hyresgästorganisationen kan på denna grund kräva skadestånd för avtalsbrottet. På det område där primär förhandlingsskyldighet föreslås gälla behövs därför inte ytterligare sanktioner för att garantera att ingångna överenskommelser följs.

Efter det vi nu sagt kvarstår frågan, om det kan finnas skäl att tillskapa ett sanktionssystem, som kan göras gällande av förhandlingsordningens parter mot varandra vid brott mot förhandlingsöverenskommelser, som ligger utanför området för primär förhandlingsskyldighet.

På arbetsmarknaden är varje överenskommelse, som slutits i form av kollektivavtal, sanktionerad genom regler om (allmänt) skadestånd i 8 § kollektivavtalslagen, som har sin motsvarighet i 54 och 55 §§ i den nya lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Det är mot bakgrund härav närliggande att överväga om inte motsvarande reglering behövs för de kollektivavtalsliknande överenskommelser, som träffas inom ramen för ett legalt förhandlingssystem på bostadshyresmarknaden. Dessa senare överenskommelser är självfallet av samma vikt som de på arbetsmarknaden och det kan därför framstå som naturligt att ge dem samma rättsliga skydd.

Det etablerade frivilliga förhandlingssystemet på bostadshyresmarknaden bygger uteslutande på parternas gemensamma övertygelse om att stora fördelar kan vinnas genom samförståndslösningar och genom ett gemensamt reformarbete. Det torde inte föreligga några motsatta partsintressen i de frågor, som är grundläggande för förhandlingsordningarnas tillämpning. Den gemensamma grundsynen härvidlag borgar för att förhandlingsöverenskommelserna i stort sett respekteras och efterlevs på ett riktigt sätt.

Redan själva förhandlingssystemet erbjuder vissa möjligheter för parterna att utöva påtryckningar på varandra för att genomdriva en träffad överenskommelse. I de fall ena parten underlåtit att uppfylla sina förpliktelser enligt ett ingånget avtal kan motparten påkalla nya förhandlingar i frågan. Om en hyresvärd försummat att reparera eller rusta upp en lägenhet på sätt som förutsatts i en förhandlingsomgång kan hyresgästorganisationen som påtryckningsmedel i nästa förhandlingsomgång vägra att sluta avtal om ny hyra innan de tidigare avtalade förbättringarna genomförts. Av stor betydelse är självfallet också att så gott som alla överenskommelser, som

träffas på bostadshyresmarknaden, i större eller mindre utsträckning påverkar hyressättningen. Härtill kommer hyresgästföreningens möjligheter att exempelvis vid brott mot avtal om lägenheternas skick föra talan om upprustningsåläggande enligt bostadssaneringslagen eller tvångsförvaltning enligt tvångsförvaltningslagen eller biträda sina medlemmar vid talan om reparationsföreläggande.

Ingen av de partsorganisationer, som har erfarenhet av det frivilliga förhandlingssystemet, har framställt önskemål om rättsliga sanktioner för säkerställandet av träffade överenskommelser. Detta förhållande är självfallet ägnat att framkalla tvekan inför lämpligheten av att införa en sådan nyhet i parternas förhållande. Man bör iaktta viss försiktighet när det gäller att dra paralleller mellan arbetsrätten och hyreslagstiftningen. Tvångsmedel som parterna själva skulle anse sig ha svårt att hantera skulle uppenbarligen få en mycket begränsad användning i praktiken.

Som vi framhållit i tidigare sammanhang – se avsnitt 5.5 – kan erfarenheterna från det frivilliga förhandlingssystemet visserligen inte utan vidare anses tillämpliga i fall då en förhandlingsordning genomförts tvångsvis. Det ömsesidiga intresset av att upprätthålla förhandlingsordningens regler, vilket präglar frivilligsystemet, kommer många gånger inte att finnas, när förhandlingsrätten har sin grund i myndighetsbeslut. Det finns därför skäl som talar för att ett rättsligt sanktionssystem skulle behövas för att säkerställa efterlevnaden av de överenskommelser, som slutits på grundval av tvångsvis genomförda förhandlingsordningar.

Inför man ett sanktionssystem måste detta emellertid kunna tillämpas över hela förhandlingsområdet. Som vi kraftigt understrukit i avsnitt 5.2 måste man undvika de komplikationer förekomsten av två skilda förhandlingssystem skulle medföra. En begränsning av det rättsliga skyddet till de tvångsvis genomförda förhandlingsordningarna skulle dessutom kunna leda till att de frivilliga överenskommelserna framstod som om de var av lägre kvalitet.

Även om förhållandena inom frivilligsystemet bedöms som i stort sett tillfredsställande borde, kan man tycka, förekomsten av rättsliga sanktioner mot fastighetsägare, som inte uppfyller sina förpliktelser enligt ingångna avtal, stärka hyresgästorganisationens ställning gentemot hyresvärdarna. Om man närmare granskar de rådande maktförhållandena mellan hyresvärdar och hyresgäster framstår emellertid en sådan slutsats som ytterst tveksam.

I frågor, som gäller lägenheternas och fastighetens skick, har fastighetsägaren en mycket vidsträckt bestämmanderätt. Hyresgästerna har vissa rättigheter enligt hyreslagen, tvångsförvaltningslagen och bostadssaneringslagen att ingripa mot en försumlig fastighetsägare. Dessa rättigheter är emellertid begränsade till en möjlighet att vidmakthålla lägenheternas och fastigheternas skick vid en viss minimistandard. Någon legal rätt till inflytande över när och hur reparationer och standardförbättringar i övrigt skall utföras har hyresgästerna inte tillerkänts. När det gäller inriktningen av fastighetsförvaltningen är fastighetsägaren allenarådande i förhållande till hyresgästerna. Vad som sagts gäller i stor utsträckning också utformningen av den yttre närmiljön.

Hyresgäströrelsen har sedan länge strävat efter att förhandlingsvägen nå ett vidgat inflytande i dessa frågor. En försöksverksamhet, som syftar till

ett vidgat hyresgästinflytande i förvaltningsfrågor, har inletts mellan Hyresgästernas riksförbund och SABO. Miljö- och servicefrågor har allt oftare kommit upp i samband med reguljära hyresförhandlingar. Som vi tidigare framhållit framstår det som i högsta grad önskvärt att partsorganisationerna på frivillig väg kan komma fram till de former, varigenom fastighetsägarens beslutanderätt i dessa frågor ersätts med förhandlingsöverenskommelser. Förutsättningarna för att organisationerna skall kunna nå en från boendedemokratisk synpunkt tillfredsställande lösning av dessa inflytandefrågor måste för närvarande bedömas som goda.

Emellertid kan det på goda grunder befaras, att fastighetsägarnas intresse av att underkasta sig överenskommelser om vidgat medbestämmande för hyresgästerna kommer att minska, om de genom att ingå ett sådant avtal också utsätter sig för risken att dras in i en skadeståndsprocess, särskilt som ett sådant sanktionssystem utgör en nyhet på hyresrättens område. Man måste nämligen beakta att demokratifrågorna på bostadshyresmarknaden än så länge befinner sig i ett första utvecklingsstadium. Det kommer att krävas en omfattande försöksverksamhet, innan parterna funnit de handlingsmönster, som är bäst lämpade för att tillgodose såväl hyresgästernas krav på insyn och medbestämmande som kravet på en effektiv fastighetsförvaltning. Det skulle vara mycket olyckligt om förekomsten av en allmän skadeståndsregel innebar att utvecklingen mot en ökad demokratisering av boendet på frivillig väg hejdades eller i vart fall fördröjdes.

Mot bakgrund av det sist anförda har vi kommit att känna stor tvekan om lämpligheten av att införa en allmän skadeståndsregel för brott mot förhandlingsöverenskommelser. Även om en sådan sanktion i vissa fall säkerligen skulle fylla ett behov, är det å andra sidan oundvikligt att förekomsten av rättsliga sanktioner kommer att ge en annan prägel åt förhållandet mellan parterna än vad hittills varit fallet. Utredningens organisationsrepresentanter har uttryckt starka farhågor för att en skadeståndssanktion skulle försvåra parternas möjligheter att nå överenskommelser i angelägna frågor. I jämförelse härmed måste de anförda argumenten för införandet av en sådan sanktion anses väga lätt. Vi har därför stannat för att inte föreslå någon sanktionsregel för de förhandlingsöverenskommelser, som ligger utanför området för primär förhandlingsskyldighet.

5.8 Förhandlingsöverenskommelsen och det enskilda hyresavtalet

5.8.1 *Förhandlingsklausulen*

Inom det frivilliga förhandlingssystemet förs de enligt förhandlingsordningarna träffade överenskommelserna över till de enskilda hyresavtalen genom att i de senare förts in en s. k. förhandlingsklausul. Enligt denna klausul förbinder sig hyresgästen att under kontraktstiden utan föregående uppsägning följa de överenskommelser angående hyra m. m., som kan komma att träffas på grundval av gällande förhandlingsordning.

Efter mönster från frivilligsystemet utformades också hyresregleringslagens förhandlingssystem på så sätt, att förekomsten av en förhandlings-

klausul i de enskilda avtalen var en förutsättning för att hyresvärden omedelbart skulle kunna ta ut hyra motsvarande den överenskomna bashyran. Hyresregleringslagens system har härvidlag behållits oförändrat i fråga om överenskommelser om övergångshyra enligt avvecklingslagen.

I utredningsdirektiven har systemet med förhandlingsklausuler angetts som det mest närliggande även vid utformningen av ett legalt förhandlingssystem. Vi är dock oförhindrade att överväga andra system.

Det alternativ, som skulle kunna komma i fråga, är att låta förhandlingsöverenskommelse redan på grund av lag få direkt verkan på de enskilda avtalen. En sådan lösning har valts på arbetsmarknadens kollektivavtalsområde. Enligt 2 § kollektivavtalslagen, som motsvaras av 26 § i den nya lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, är kollektivavtal, som slutits av förening, bindande också för medlem i föreningen.

Systemet med förhandlingsklausuler innebär, att en hyresvärd, som frivilligt tecknat eller av hyresnämnd ålagts förhandlingsordning med hyresgästorganisation, är tvungen att med varje enskild hyresgäst träffa avtal om att en förhandlingsklausul skall gälla. Först sedan den enskilde hyresgästen godkänt en förhandlingsklausul kan den hyra, som bestämts vid förhandlingar, tas ut av honom. Om en hyresgäst vägrar att godkänna den begärda förhandlingsklausulen, får hyresvärden säga upp hyresavtalet vid hyrestidens utgång. Frågan om hyresgästens skyldighet att underkasta sig förhandlingsklausulen kan därefter avgöras i villkorstvist inför hyresnämnden.

En brist med detta system är att det kan leda till att det under en övergångstid i en och samma fastighet eller fastighetskomplex kan komma att finnas hyresgäster med förhandlingsklausul och sådana, som motsatt sig denna och därför står utanför förhandlingsordningen. De hyresgäster, som driver frågan till hyresnämnden, kan nämligen inte bli bundna av den begärda klausulen förrän tidigast från och med den närmast följande hyresperioden. Ett sådant förhållande rimmar inte väl med vår grundläggande tanke att förhandlingsordningen bör gälla för alla som bor i ett hus eller i ett bostadsbestånd på en gång. Motsvarande övergångsproblem uppstår inte om man låter de enskilda hyresparterna bli omedelbart på grund av lag bundna av en förhandlingsöverenskommelse.

Gentemot de nu antydda komplikationerna med ett system med förhandlingsklausul kan först sägas, att några praktiska svårigheter av denna art veterligen inte uppstått vare sig inom frivilligsystemet eller inom hyresregleringslagens system. Erfarenheterna av förhandlingsklausulerna är tvärtom mycket goda. Önskemål har heller inte framställts om övergång till något annat system.

En ordning med förhandlingsklausuler har vidare stora fördelar från rättssäkerhetssynpunkt. Detta gäller framför allt i de fall då förhandlingsordning tecknats av hyresvärden på frivillig väg. I samband med att förhandlingsklausul begärs av den enskilde hyresgästen måste han få ordentlig information om förhandlingsordningens innehåll. Han kan då själv bedöma, om den hyresgästorganisation, med vilken hyresvärden tecknat förhandlingsordning, enligt hans mening är skickad att företräda hyresgästerna kollektivt. Anser han att den träffade förhandlingsordningen är obillig mot hyresgästerna, kan han vägra att godkänna förhandlingsklausulen och föra frågan

till hyresnämnden. Huruvida förhandlingsklausulen skall gälla mot honom blir då enligt 48 § hyreslagen beroende av att den inte kan anses obillig. Hyresnämnden har i sin prövning självfallet att tillämpa samma obilligheтskriterier som vid en sådan prövning av organisations rätt till förhandlingsordning för vilken redogjorts i avsnitt 5.3. Genom denna prövningsmöjlighet får hyresgästerna ett skydd mot att hyresvärden i strid med deras vilja ingår avtal med en organisation, som de inte vill låta sig företrädas av. I de fall förhandlingsordningar beslutas av hyresnämnd skall självfallet hyresgästernas synpunkter komma fram i tvisten om förhandlingsrätten. Möjligheten för hyresgäst att senare genom en förlängningstvist få frågan om förhandlingsklausul prövad fyller här inte samma rättssäkerhetsfunktion. Det finns emellertid inte något skäl att utesluta de hyresgäster, som av någon anledning önskar det, från denna möjlighet till individuell omprövning av det tidigare beslutet. Dessutom ger förhandlingsklausulen den enskilde hyresgästen möjlighet att få en gällande förhandlingsordning omprövad, när han anser att den på grund av ändrade förhållanden blivit obillig. Han kan då säga upp hyresavtalet för villkorsändring med stöd av 54 § hyreslagen och yrka befrielse från förhandlingsklausulen.

Naturligtvis kan nu behandlade rättssäkerhetssynpunkter beaktas även inom ett system med omedelbart på grund av lag bindande förhandlingsordningar. Såvitt vi kunnat finna blir emellertid de lösningar, som kan tänkas inom ett sådant system, avsevärt mer komplicerade och svårtillämpbara än det jämförelsevis enkla förfarandet med förhandlingsklausul.

Mot systemet med förhandlingsklausuler skulle också kunna invändas, att det öppnar en möjlighet för en illojal fastighetsägare att sabotera en honom påtvingad förhandlingsordning genom att underlåta att avkräva hyresgästerna förhandlingsklausul. De föreslagna reglerna om en skadeståndssanktionerad primär förhandlingsskyldighet, om ogiltighet av privatavtal, som strider mot förhandlingsöverenskommelse och om återbetalningsskyldighet av för mycket uppburen ersättning måste emellertid enligt vår uppfattning verka tillräckligt avhållande på sådana försök att undandra sig förhandlingsordningens förpliktelser. Självfallet måste en hyresnämnd, som beslutar om förhandlingsordning, ge sådana föreskrifter om när den skall träda i kraft att fastighetsägaren får den tid på sig som behövs för att han skall kunna få förhandlingsklausul införd i de enskilda hyresavtalen. Till den frågan återkommer vi i specialmotiveringen.

Eftersom hyresmarknadens parter sedan en längre tid anpassat sig efter ett system med förhandlingsklausul fordras i och för sig starka skäl för att frångå den rådande ordningen. Då vi anser oss kunna konstatera, att andra tänkbara lösningar inte erbjuder några fördelar i jämförelse med det tillämpade systemet, saknas all anledning att frångå detsamma.

5.8.2 *Enskild hyresgästs rätt till prövning av förhandlingsöverenskommelse*

Som framgår av avsnitt 5.8.1 har den enskilde hyresgästen tillförsäkrats rätt att i förlängnings- eller villkorstvist om förhandlingsklausul få frågan om en avtalad förhandlingsordnings obillighet prövad av hyresnämnd. Där-

med kan den enskilde hyresgästens krav på rättssäkerhet emellertid inte anses tillräckligt tillgodosett.

I utredningsdirektiven anges, att det torde vara en förutsättning för att en legal förhandlingsordning skall kunna vinna allmänt erkännande att de enskilda hyresparterna bevaras vid sin nuvarande möjlighet att få hyran prövad av hyresnämnd. Vi anmodas därför att inte föreslå någon mera genomgripande ändring i den nuvarande ordningen för omprövning av hyresvillkoren.

För oss framstår det som ett självklart rättssäkerhetskrav, att förekomsten av en förhandlingsordning inte får på något sätt minska den enskildes möjligheter att själv hävda sin rätt med stöd av hyreslagens regler. Ändamålet med förhandlingsordningen är ju, som vi upprepade gånger framhållit, i första hand att förstärka hyresgästens rättigheter enligt hyreslagen. Med det syftet kan det naturligtvis inte vara förenligt att frånhända den enskilde hyresgästen någon av de rättigheter hyreslagen ger honom.

Etablerandet av förhandlingsrätt för en hyresgästorganisation enligt vårt förslag innebär inte någon inskränkning av hyresgästens rätt att själv begära nedsättning av hyran eller reparationsföreläggande eller att eljest föra talan med stöd av hyreslagens regler. Tvärtom medför tillkomsten av en förhandlingsordning att den enskilde hyresgästen, om exempelvis reparationsföreläggande aktualiseras, har möjlighet att först vända sig till hyresgästorganisationen med begäran om förhandling enligt förhandlingsordningen. Därutöver kan han, om dessa förhandlingar ej ger önskat resultat, själv föra talan vid hyresnämnd.

Den fråga som uppkommit under vårt arbete är inte om inskränkningar behöver göras i den enskilde hyresgästens befogenheter enligt hyreslagen utan i stället om hyreslagens regler kan anses vara tillräckliga från rättssäkerhetssynpunkt, när förhandlingsordning finns.

De hyresgäster, vilkas hyresvillkor i dag fastställs genom överenskommelser enligt frivilliga förhandlingsordningar, kan få en förhandlingsöverenskommelse prövad endast genom att med stöd av 54 § hyreslagen säga upp hyresavtalet för villkorsändring vid kontraktstidens slut. En av hyresnämnden beslutad ändring blir då gällande för den följande hyresperioden.

Enligt 3 a § hyresregleringslagen gällde, att förhandlingsöverenskommelser om bashyra kunde på talan av enskild hyresgäst prövas av hyresnämnd utan föregående uppsägning av hyresavtalet. Rätten till överprövning var inte tidsbegränsad. Möjligheten att ge ett beslut om ändring av partsöverenskommelse retroaktiv verkan var dock begränsad (se Folke Berg, Hyresregleringslagen, s. 30).

Enligt avvecklingslagen kan förhandlingsöverenskommelse om övergångshyra inte prövas särskilt. Hyresgästen är här hänvisad till uppsägningsförfarandet enligt 54 § hyreslagen, vilket enligt uttryckligt motivuttalande (se prop. 1974:150 s. 468) bedömts som tillräckligt från rättssäkerhetssynpunkt. Den olikartade regleringen i jämförelse med hyresregleringslagen beror på att möjligheten till villkorsändring enligt 54 § hyreslagen inte fanns när 3 a § hyresregleringslagen infördes.

Boinflytandeutredningen har framhållit som ett i och för sig egendomligt förhållande att regler skulle behövas för att skydda den enskilde hyresgästen även mot den organisation, som skall tillvarata hans intressen. I fråga om

rättssäkerheten har dock boinflytandeutredningen funnit att avgörande betydelse måste tillmätas det faktum att en förhandlingsöverenskommelse kan grundas på felaktiga premisser t. ex. beträffande ytan eller andra uppgifter om lägenhetens beskaffenhet och att av detta skäl möjlighet bör ges till en prövning av kollektiva överenskommelser. Boinflytandeutredningen har i detta sammanhang också framhållit, att antalet begärda prövningar av 3 a §-överenskommelser varit få och att de ändringar hyresnämnd gjort i träffade partsöverenskommelser i samtliga kända fall haft sin grund i nya uppgifter om lägenheternas beskaffenhet.

Boinflytandeutredningens uppgifter om antalet prövningsärenden enligt 3 a § hyresregleringslagen och om grunderna för de ändringsbeslut som förekommit, bekräftas av vår enkätundersökning, för vilken vi redogjort i avsnitt 2.3.1.

Det är en oundviklig följd av ett förhandlingssystem att det då och då måste inträffa att förhandlingsunderlaget är bristfälligt. Förhandlingarna kommer i många fall att föras för ett stort antal lägenheter i ett sammanhang. Det är då, som vi tidigare framhållit, nödvändigt för en rationell hyressättning att arbeta med vissa förutsättningar. Om en lägenhet p. g. a. bristande underhåll eller av annan anledning inte uppnår den normalstandard, som förutsatts, kan hyran för denna lägenhet komma att sättas för högt.

För att i ett sådant fall få rätt hyra måste hyresgästen enligt gällande lag säga upp avtalet för villkorsändring med stöd av 54 § hyreslagen. Eftersom sådan uppsägning endast kan göras till kontraktstidens utgång är hyresgästen skyldig att betala den felaktiga hyran fram till denna tidpunkt. En av hyresnämnden beslutad hyressänkning kommer inte hyresgästen till godo annat än för tiden från nästa hyresperiods början. Hur lång den tid blir, under vilken han sålunda tvingas betala en felaktig hyra, beror naturligtvis på hur mycket som återstår av kontraktstiden när den nya hyran börjar tas ut. Den minsta tid som kan komma i fråga motsvarar uppsägningstiden, alltså vanligen tre månader. I ett ytterlighetsfall kan det dock hända att den nya hyran börjar gälla omedelbart efter det att sista dagen för uppsägning passerats. Hyresgästen kan då tvingas erlägga felaktig hyra i över ett års tid, innan han kan få en prövning till stånd.

Enligt vår mening är dessa förhållanden otillfredsställande. Det är inte endast villkorsändringens slumpmässiga beroende av kontraktstiden som medför olägenheter. Vi kan inte finna några bärande skäl för att låta en hyresgäst vidkännas ekonomisk förlust genom att hans hyra på grund av felaktigheter i förhandlingsunderlaget kommit att sättas för högt. Tvärtom bör enligt vår mening hyresgästen hållas skadeslös för den skedda felaktigheten.

Mot bakgrunden av det nu anförda har vi funnit nödvändigt att överväga en särskild ordning för prövning av förhandlingsöverenskommelser.

Har hyran bestämts på ett felaktigt underlag talar alltså mycket starka skäl för att hyresgästen ges möjlighet till full rättelse. Fall kan naturligtvis tänkas, då en hyresgäst utan att åberopa nya omständigheter rörande lägenhetens beskaffenhet vill klandra en hyresöverenskommelse endast på den grunden att han anser den nya hyran bryta igenom det s. k. bruksvärdetaket. Behovet av omedelbar rättelse på denna grund är inte lika påtagligt som i det förut berörda fallet. För det första bör det inte inträffa

att en hyresgästorganisation godtar en hyra, som ligger över bruksvärdet. Vidare torde en hyresnämnd endast i undantagsfall finna skäl att frångå en förhandlingsöverenskommelse om hyrans storlek. De redovisade erfarenheterna från hyresnämndernas prövning av 3 a §-överenkommelser styrker att så är fallet, även om prövningssituationen i fråga om bashyra var i viss mån en annan än den är vid fastställande av bruksvärde enligt 48 § hyreslagen. Antalet överklaganden, som grundats på annat än nya uppgifter om lägenhetens beskaffenhet, har emellertid varit förhållandevis få. Det finns inte anledning att anta att de kommer att öka märkbart inom ramen för ett legalt förhandlingssystem. Då det innebär en komplikation av systemet att mönstra ut en viss typ av överklaganden beroende på de grunder, som anförts för det framställda yrkandet, bör samtliga ansökningar om prövning av förhandlingsöverenskommelser behandlas lika.

Däremot måste rätten att få förhandlingsöverenskommelser prövade begränsas till sådana överenskommelser, som gäller villkoren i det enskilda hyresavtalet. För prövningen av sådana villkor finns regler i 48 § hyreslagen. Överenskommelser av ren kollektiv natur, t. ex. rörande fastighetens miljö och om fastighetsservice, kan inte prövas av hyresnämnd.

Vi går härefter över till att diskutera hur en prövningsrätt lämpligen bör utformas.

För att få till stånd prövning av 3 a §-överenskommelser krävdes ej uppsägning av hyresavtalet. Hyresnämnds beslut i sådana ärenden blev omedelbart bindande för parterna genom att i hyreskontrakten förts in en för ändamålet utformad förhandlingsklausul.

Enligt den i frivilligsystemet gängse förhandlingsklausulen förbinder sig hyresgästen att utan uppsägning av hyresavtalet följa de överenskommelser angående hyra m. m. som kan komma att träffas på grundval av gällande förhandlingsordning. För att ett hyresnämndsbeslut om ändring av förhandlingsöverenskommelse i dessa fall skall bli gällande mellan de enskilda hyresparterna skulle enligt gängse betraktelsesätt fordras antingen uppsägning av det gamla avtalet eller omskrivning av förhandlingsklausulerna på sätt vi nyss berört i fråga om tillämpningen av 3 a § hyresregleringslagen.

Det är enligt vår mening angeläget att ett prövningsförfarande utformas på ett för hyresgästen så enkelt sätt som möjligt. Den prövning det här är fråga om är av mycket begränsad omfattning. Om hyresavtalets bestånd kan det aldrig bli fråga. Andra hyresvillkor än de som avses med den aktuella överenskommelsen kan inte komma under prövning. Hyresnämnden har endast att pröva skäligheten av en viss förhandlingsöverenskommelse rörande en enskild lägenhet. Enligt vår mening kan inte några berättigade intressen åsidosättas om man för denna prövning uppger det gängse kravet på uppsägning och i stället låter hyresnämnds beslut om ändring av förhandlingsöverenskommelse bli omedelbart på grund av lag bindande för båda parter.

Allvarlig kritik framfördes på sin tid mot att rätten till prövning av 3 a §-överenskommelser inte tidsbegränsats. Folke Berg har i sin kommentar till hyresregleringslagen (a.a. s. 30) framhållit att denna ordning formellt medgav omprövning av flera efter varandra träffade överenskommelser rörande samma lägenhet. I en överenskommelse 20.12.1971 rekommenderade partsorganisationerna för sin del tillämpningen av en tidsgräns av tre månader

från den dag den ändrade hyran förföll till betalning.

Skall hyresgästen kunna erhålla full rättelse till följd av en felaktig förhandlingsöverenskommelse måste rätten till prövning uppenbarligen tidsbegränsas. En annan ordning skulle för lång tid skapa en besvärande ovisshet om vilka hyresvillkor som slutligen skulle komma att gälla. Vi kan tänka oss två lösningar av detta problem.

Den ena är att den nya hyra, som bestämts genom förhandlingsöverenskommelsen, inte får tas ut förrän en bestämd klagotid gått ut eller, om överenskommelsen klandrats, lagakraftägande beslut föreligger. En sådan ordning förutsätter att hyresgästerna på ett från rättssäkerhetssynpunkt betryggande sätt underrättas om den tidpunkt, som skall utgöra utgångspunkten för klagotiden. Vid klagotidens utgång fordras kontroll av vilka överklaganden som skett. Fastställer hyresnämnden överenskommelsen måste hyresgästen åläggas att betala retroaktiv hyra från samma tidpunkt som de hyresgäster, vilka inte klagat.

Den andra lösningen utgår från att den hyra, som bestämts i förhandlingsöverenskommelsen, omedelbart kan tas ut i enlighet med förhandlingsklausulen. Hyresgästen blir skyldig att betala den nya hyran från den tidpunkt den enligt överenskommelsen skall börja utgå. Klagotiden räknas från den dag det nya villkoret började tillämpas, dvs. från den nya hyrans första förfallodag. Skulle hyresnämnden sänka den överenskomna hyran har hyresgästen rätt att få tillbaka vad han erlagt för mycket. Fastställer hyresnämnden överenskommelsen fortsätter hyresgästen att betala hyra som förut.

Den sist angivna lösningen framstår för oss som den både enklaste och säkraste. Klagotiden bör, i enlighet med partsorganisationernas tidigare rekommendation, lämpligen bestämmas till tre månader.

Vårt förslag innebär sammanfattningsvis att enskild hyresgäst får rätt att utan uppsägning av hyreskontraktet hos hyresnämnd begära prövning av förhandlingsöverenskommelse om hyresvillkor inom tre månader från den dag villkoret började tillämpas mot honom.

Eftersom prövningen avser överenskommelse, som träffats mellan två parter, hyresvärd och hyresgästorganisation, av vilka endast den ena, hyresvärden, är motpart i prövningstvisten, bör föreskrift meddelas om att hyresnämnd inte får ändra en överenskommelse utan att hyresgästorganisationen fått tillfälle att yttra sig i ärendet.

5.9 Förfarandet när förhandlingar strandats

Som framgått av vår redogörelse för det frivilliga förhandlingssystemet i kapitel 3 har hyresmarknadens huvudorganisationer skapat förlikningsorgan för slitande av lokala tvister. De lokalt träffade förhandlingsordningarna innehåller regelmässigt en klausul, som ger part rätt att genom respektive huvudorganisation få tvist prövad av förlikningsorganet. Förlikningsorganens beslut har formen av rekommendationer.

I ett system där hyresprisbildningen och övriga boendeförhållanden i största möjliga utsträckning bör bestämmas genom fria förhandlingar mellan jämbördiga parter och inte genom myndighets beslut har partssammansatta

förlikningsorgan en mycket betydelsefull uppgift att fylla. Dessa förlikningsorgan behandlar tvisterna från i princip samma utgångspunkter som parterna men är fristående från de rent lokala partsintressena. Förlikningsorganens arbetssätt är förhandlingar och konfliktlösningen blir i många fall en kompromiss mellan partsståndpunkterna. Väsentligt är att även vid ett förlikningsförfarande ansvaret för det slutliga avgörandet ligger kvar hos parterna. Genom tillämpningen av denna förhandlingsmetodik framstår förlikningsförfarandet som ett överlägset instrument för biläggande av kollektivtvister på områden där förhandlingslösningar är önskvärda. En myndighetsprövning får med nödvändighet en helt annan karaktär. För en myndighet är kompromisslösningar i princip främmande. Myndighetens uppgift är att i varje tvist finna den rätta lösningen enligt de regler, som är tillämpliga. Genom att hänskjuta en tvist till en myndighet överlämnar parterna också ansvaret för konfliktlösningen till myndigheten. Vi vill dock erinra om hyresnämndernas uppgift att i första hand söka medla mellan parterna.

Mot bakgrunden av det vi nu sagt ser vi det självfallet som nödvändigt att de av huvudorganisationerna skapade förlikningsorganen bibehålls och ges möjlighet att utvecklas ytterligare, när förhandlingssystemet legaliseras. Ett väl uppbyggt förlikningsförfarande utgör en god garanti för att förhandlingslösningar kommer att nås i alla fall där förutsättningar härför finns. Det kan i detta sammanhang noteras, att det på den allmännyttiga sektorn ännu inte inträffat att en lokal hyrestvist inte kunnat biläggas i hyresmarknadskommittén.

Även om man på goda grunder kan anta att ett förhandlingssystem leder till att de flesta tvister kommer att biläggas genom förhandlingar, kan man inte bortse från möjligheten att uppgörelse i vissa fall inte kommer att kunna nås och att förhandlingarna strandas. För vissa tvister återstår då inte annat än att konstatera att tvisten ej kunnat lösas. Detta gäller t. ex. för tvister i sådana frågor, som faller under hyresvärdens uteslutande bestämmanderätt och inte är reglerade i lag. För tvister i frågor, som är reglerade i hyreslagen, finns däremot kvar möjligheten att begära hyresnämnds prövning.

I motsvarande situation gäller i dag för såväl avvecklingslagens förhandlingssystem som frivilligsystemet att tvister inför hyresnämnd endast kan föras mellan de enskilda hyresparterna – hyresvärd och hyresgäst. Det finns inte i någondera systemet möjlighet för förhandlingsordningens parter – hyresvärd eller fastighetsägarorganisation respektive hyresgästorganisation – att föra sin tvist vidare till hyresnämnden. En praktiskt betydelsefull skillnad mellan de bägge systemen är att en hyresvärd enligt avvecklingslagen kan få övergångshyra fastställd av hyresnämnd utan att först säga upp hyresavtalet. På den fria sektorn däremot kan hyresnämnd pröva hyrans storlek endast i förlängnings- eller villkorstvist, som hänskjutits till nämnden efter sedvanlig uppsägning till kontraktstidens utgång från hyresvärdens eller hyresgästens sida. Det sagda gäller i fråga om bostadslägenheter. För andra lägenheter finns bara medlingsförfarande vid hyresnämnd.

Som framgått av avsnitt 5.8.2 medför ett förhandlingssystem enligt vårt förslag inte någon inskränkning av de enskilda hyresparternas rätt att begära hyresnämnds prövning av hyrestvist. I jämförelse med gällande rätt föreligger endast den skillnaden att en hyresvärd, som begär högre hyra eller annan ersättning, måste visa att han fullgjort sin förhandlingsskyldighet

för att få tillträde till processen. Denna processförutsättning är – som utvecklats i avsnitt 5.5 – nödvändig för att upprätthålla den föreslagna primära förhandlingsskyldigheten i frågor om hyrans storlek.

Främst från fastighetsägarhåll har gjorts gällande att den nuvarande ordningen för villkorsprövning enligt hyreslagen är mindre lämplig i fall där förhandlingsordning gäller. Kritiken har i första hand gått ut på att kravet på uppsägning till kontraktstidens slut för inledande av en villkorstvist leder till att man ofta kommer i svår tidsnöd vid förhandlingarna. I normalfallet måste en hyresvärd för att försäkra sig om rätt till ny hyra fr. o. m. den 1 oktober säga upp hyresgästen sist den 30 juni. Är förhandlingarna inte avslutade före den 30 juni måste hyresvärden säga upp hyresgästerna trots att hans avsikt är att fortsätta att förhandla och trots att möjligheten till en förhandlingslösning alls inte är utesluten. Underlåter hyresvärden att säga upp i detta läge hamnar han nämligen i en mycket ofördelaktig förhandlingsposition. Går han inte med på en förhandlingsuppgörelse kan han då inte utverka högre hyra förrän under den därnäst följande hyresperioden. Mot denna bakgrund har från fastighetsägarhåll efterlysts ett smidigare system för påkallande av hyresnämnds prövning i de fall förhandlingsordning gäller.

Vi anser att de från fastighetsägarhåll påtalade olägenheterna med den nuvarande ordningen är beaktansvärda. Det måste anses angeläget att parterna ges tillfälle att uttömma möjligheterna till en förhandlingsuppgörelse innan åtgärder vidtas för inledandet av ett förfarande inför hyresnämnden. Uppsägningar, som inte är avsedda att fullföljas, åsamkar fastighetsägarna onödiga kostnader och kan hos hyresgästerna framkalla oro för hyresrättens bestånd. De anförda synpunkterna har föranlett oss att närmare överväga hur hyresnämndsprövningen lämpligen bör anpassas till det föreslagna förhandlingssystemet.

Av vad vi inledningsvis anfört framgår att myndighetsprövning måste betraktas som ett i och för sig tämligen otympligt instrument för slitande av kollektiva intressetvister. På ett område där parterna inte har några effektiva stridsmedel till sitt förfogande utgör emellertid en sådan prövning den yttersta utvägen ur en låst förhandlingssituation. Vid övervägande av den ordning som skall gälla för att föra över en tvist från förhandlingsordningen till hyresnämnden är det enligt vår mening viktigt att beakta, att förfarandet utformas på ett sådant sätt att det inte minskar parternas vilja till en förhandlingsuppgörelse. Det kan på goda grunder antas att en starkt bidragande orsak till att hyresprocesser så sällan förekommer i förhållanden där förhandlingsordning gäller är att hyresprocessen betraktas som ganska omständlig. En hyresvärd, som är tveksam inför en förhandlingslösning, har som alternativ att först säga upp varje hyresgäst och därefter föra talan i hyresnämnden om varje enskild lägenhet. Avsaknaden av en lättillgänglig väg för myndighetsprövning har säkerligen på ett gynnsamt sätt bidragit till att parterna skärpt sina ansträngningar att nå en uppgörelse.

I utredningsdirektiven antyds en ordning där förhandlingsordningens parter tillåts att föra sin tvist vidare till hyresnämnden. Eftersom tvisten uppstått i förhandlingar mellan dessa parter ligger det onekligen nära till hands att överväga att låta dem uppträda som parter också vid hyresnämnden. Vi har emellertid funnit att betydande nackdelar är förenade med en

sådan ordning. I ett system som bygger på frivilliga hyresavtal kan det, som vi tidigare framhållit, inte komma i fråga att betaga de enskilda hyresparterna rätten att får hyresvillkoren prövade av hyresnämnd. Om dessutom förhandlingsordningens parter medgavs rätt att föra sin tvist till hyresnämnden skulle det innebära att hyran för samma lägenhet skulle kunna bli prövad av hyresnämnd efter samma normer i två på varandra följande processer. En sådan dubbelprövning framstår varken som rationell eller ändamålsenlig. Det för oss avgörande argumentet mot ett sådant prövningsförfarande är emellertid att möjligheten till en sådan utväg ur en besvärlig förhandlingssituation i alltför hög grad avlyfter parterna ansvaret för att förhandlingarna leder till resultat. En sådan förenkling av förfarandet skulle innebära en påtaglig risk för att parternas ansträngningar att uppnå förhandlingslösningar i svårta tvister skulle minska.

Lösningen av de aktualiserade problemen får i stället sökas inom ramen för det nuvarande systemet, där tvister inför hyresnämnd sker mellan de enskilda hyresparterna. Den omgång det innebär att föra ned en tvist från förhandlingsordningens plan till det enskilda hyresförhållandet i förening med den osäkerhet som alltid vidlåder parts bedömning av utgången av en hyresnämndsprövning är faktorer, som i tillräcklig grad måste anses avhålla förhandlingsordningens parter från att stranda förhandlingar innan alla möjligheter till uppgörelse prövats. En uppmjukning av gällande regler för villkorsprövningen vid hyresnämnd i syfte att åstadkomma en bättre anpassning till förhandlingssystemet bör därför kunna ske utan risk för negativa effekter på parternas förhandlingsvilja.

I hyresförhållanden där förhandlingsordning gäller kan hyran utan uppsägning av hyresavtalet efter förhandlingsöverenskommelse ändras när som helst under den löpande hyresperioden. Mot bakgrund härav är det för dessa fall onekligen svårt att finna bärande skäl för att anknyta just förfarandet inför hyresnämnd efter strandade förhandlingar till en uppsägning av hyresavtalet till kontraktstidens utgång. När de enskilda hyresparterna genom förhandlingsklausul frigjort hyresändringarna från hyrestiden framstår det som naturligt att också låta dem föra en tvist om hyrans storlek inför hyresnämnden under löpande hyresperiod.

Genom att införa en möjlighet för såväl hyresvärd som hyresgäst i förhållanden där förhandlingsordning gäller att få till stånd en hyresprövning när som helst under hyresförhållandets bestånd skulle de påtalade olägenheterna med den nuvarande ordningen kunna undanröjas. Vi har utarbetat ett förslag från denna utgångspunkt.

Vårt förslag innebär att om förhandlingar enligt förhandlingsordningen strandas så skall hyresvärden respektive den enskilde hyresgästen – vilken i dessa fall torde kunna förutsättas vara företrädd av hyresgästorganisationens ombudsman eller i varje fall vara biträdd av sin organisation – kunna föra tvistefrågan till hyresnämnden oberoende av för vilken tid det enskilda hyresavtalet bestämts gälla.

Om man nu frigör rätten till villkorsprövning från kontraktstiden, måste den tidpunkt från vilken den av hyresnämnden bestämda hyran skall gälla fastställas på annat sätt. Vi har funnit det lämpligast att detta får ske genom att hyresavtalet sägs upp till visst månadsskifte.

Ändamålet med den föreslagna prövningsmöjligheten är alltså att när

förhandlingsordning finns skapa ett gynnsammare förhandlingsklimat än för närvarande och att reservera uppsägnings- och hyresnämndsförfarandet för de fall som inte kunnat biläggas genom förhandlingar enligt förhandlingsordningarna. För att det sist angivna syftet skall kunna tillgodoses bör man som en förutsättning för rätten till uppsägning kräva att inledda förhandlingar strandats eller att motparten eller hans organisation gjort sig skyldig till förhandlingsvägran. Detta innebär att en enskild hyresgäst, som vill ha hyran sänkt men som inte kan förmå sin organisation att påkalla förhandlingar i frågan, inte kan utnyttja den föreslagna rätten till uppsägning utan kommer att som nu vara hänvisad till det ordinarie förfarandet enligt 54 § hyreslagen. Detta är en naturlig följd av den här behandlade villkorsprövningens begränsade syfte att bereda möjlighet till en myndighetsprövning efter strandade förhandlingar.

Eftersom uppsägningen i detta fall endast skall avse villkorsändring bortfaller för hyresvärdens del det krav på avsändande av s. k. avflyttningsmeddelande, som enligt 49 § hyreslagen är en förutsättning för inledande av en förlängningstvist vid hyresnämnden. Förfarandet bör för bägge parter gestaltas på samma sätt som nu gäller vid hyresgästens begäran om villkorsprövning enligt 54 § hyreslagen. Den part, som sagt upp, har att inom tre veckor från uppsägningen hänskjuta tvisten till hyresnämnden. Försummar han det får uppsägningen anses förfallen.

När man skall fastställa den uppsägningstid som bör gälla, kräver skilda synpunkter beaktande. Å ena sidan är det ett önskemål att i möjligaste mån undvika retroaktiva hyror. Man bör från denna synpunkt sträva efter en så lång uppsägningstid att hyresnämndsprövningen kan vara avslutad innan det nya villkoret skall börja tillämpas. Å andra sidan vet man av erfarenhet att hyresnämndsprövningen kan dra ut på tiden. Detta kan leda till att hyresvärden åsamkas obilliga hyresförluster, om det samtidigt inte finns möjlighet att förordna om retroaktiva hyror. En hyresvärd, som kräver högre hyra, är självfallet intresserad av att få tillämpa en så kort uppsägningstid som möjligt. Vid avvägningen mellan dessa synpunkter har vi kommit fram till att uppsägningstiden lämpligen bör bestämmas till tre månader. Med denna uppsägningstid bör retroaktivitetsproblemen kunna undvikas i det övervägande antalet fall.

Den av hyresnämnden bestämda nya hyran kommer naturligtvis regelmässigt att gälla från det månadsskifte till vilket avtalet sagts upp. Något absolut förbud mot förordnande om retroaktiv hyra även för tid före denna dag bör dock inte gälla. I vissa fall synes det nämligen nödvändigt att kunna meddela sådant förordnande. Detta kan exempelvis gälla om förhandlingsordningens parter fortsatt förhandlingarna under den uttryckliga förutsättningen att den hyra de kunde komma överens om skulle få tas ut från en viss tidpunkt, som sedan passerats utan att uppgörelse nåtts. I ett sådant fall är det enligt vår mening rimligt att hyresnämnd efter en skälighetsbedömning i det enskilda fallet ges möjlighet att förordna att den bestämda hyran skall utgå även för förfluten tid. Detsamma torde böra gälla också i vissa andra fall då part inför utsikten att nå en förhandlingsuppgörelse fortsatt förhandlingarna utöver den tid, som gällde för den tidigare hyresöverenskommelsen, och denna tidsutdräkt inte kan läggas honom till last som försummelse. Oftast torde det dock vara svårt för hyresnämnden

att i efterhand reda ut på vilken av parterna en förhalning av förhandlingarna berott. Det anförda leder emellertid fram till att vi anser oss böra föreslå att hyresnämnd ges rätt att vid ifrågavarande villkorsprövning förordna om hyra även för tid före den dag, till vilken avtalet sagts upp, om det i visst fall av särskild anledning finnes skäligt.

Den till förhandlingssystemet anpassade villkorsprövning, som vi nu föreslagit, avser endast tvister om hyresvillkoren. I första hand får den föreslagna prövningsmöjligheten naturligtvis betydelse vid tvister om hyressättningen, där tidsfaktorn är av stor ekonomisk betydelse för parterna. Tvister om lägenhetens skick enligt 15 och 16 §§ hyreslagen kan redan nu föras till hyresnämnd även under löpande hyrestid och fordrar därför inte särskild reglering för det fall förhandlingsordning finns. Detsamma gäller tvister inom de områden som regleras av bostadssaneringslagen och tvångsförvaltningslagen.

6 Den s. k. svarta handeln med bostadslägenheter m. m.

6.1 Inledning

I hyresregleringslagen fanns bestämmelser som i princip förbjöd hyresvärden att ta ut högre hyra för hyresreglerad lägenhet än den bestämda bashyran och hyresgästen att ta betalt för att han överlät lägenheten till annan. Enligt samma lag var det också förbjudet i andra fall än vid yrkesmässig bostadsförmedling att ta betalt för anvisning på bostadslägenhet. Vid yrkesmässig bostadsförmedling utgick ersättning enligt grunder, som bestämdes av hyresnämnden. Den som överträdde dessa bestämmelser kunde straffas med böter eller fängelse i högst ett år.

I 1968 års hyreslag fanns inga straffbestämmelser som motsvarade hyresregleringslagens regler. Däremot fanns vissa rent civilrättsliga bestämmelser i 65 § hyreslagen rörande otillbörligt vederlag för upplåtelse eller överlåtelse av hyresrätt till ej hyresreglerad lägenhet. Villkor om särskilt vederlag i dessa fall var enligt bestämmelsen ogiltigt, om det hade kommit till genom utnyttjande av annans trångmål i följd av det allmänna läget på bostadsmarknaden. Vad som uppburits på grund av villkoret skulle återbäras. Bestämmelsen gällde endast i bristort.

Den 1 oktober 1972 undantogs från hyresregleringen hus, som färdigställts under åren 1958–1968. Samtidigt avvecklades hyresregleringen i 98 kommuner. I samband med denna omfattande kategorimässiga och regionala avveckling av hyresregleringen aktualiserades frågan om hyreslagens bestämmelser utgjorde ett tillräckligt skydd mot otillbörliga förfaranden. I prop. 1973:23 framlades förslag till skärpt lagstiftning. Föredragande statsrådet angav i propositionen (s. 144) den principiella utgångspunkten vid ställningstagandet i dessa frågor att även på en fri hyresmarknad det inte skulle vara tillåtet – utanför den ram som hyreslagens bruksvärderegler uppställer – att bereda sig vinning av att annan behöver eller av annan anledning önskar överta viss lägenhet. Lagförslaget antogs av riksdagen och de nya reglerna trädde i kraft den 1 juli 1973. Lagändringen innebar följande.

Straffbestämmelserna i hyresregleringslagen om vederlag vid upplåtelse och överlåtelse av bostadslägenhet gavs motsvarighet också utanför hyresregleringslagens område. I 65 § hyreslagen upptogs bestämmelsen att den som uppsåtligen uppställer villkor om särskilt vederlag för upplåtelse av bostadslägenhet eller för överlåtelse av hyresrätt till sådan lägenhet, dömes till böter eller fängelse i högst ett år. Mot bakgrund av den av statsrådet deklarerade grundinställningen i frågan upptogs sålunda inte något trångmålsrekvisit som förutsättning för straffansvar. För att inte också vissa från

allmän synpunkt ganska harmlösa förfaranden skulle komma att omfattas av straffbestämmelsen, fogades till denna en åtalsregel av innehåll att gärning som avsågs med straffbestämmelsen fick åtalas av åklagare bara om det fanns påkallat från allmän synpunkt. Till straffbestämmelsen fogades vidare en regel av innebörd att villkor av det slag som straffbestämmelsen avsåg var ogiltiga och att den som uppställt villkoret var skyldig att återbära vad han tagit emot. Även här utgick alltså det tidigare gällande trångmålsrekvisitet. Ifrågavarande villkor är alltså enligt den nya lagstiftningen i alla situationer ogiltiga och återbetalningsskyldighet föreligger. Detta gäller även om allmän åklagare inte finner skäl att väcka åtal för gärningen.

Bestämmelserna i hyresregleringslagen om förbud mot ersättning vid anvisning av bostadslägenhet gjordes tillämpliga även för lägenheter som inte omfattas av hyresregleringen och flyttades till en särskild lag, lagen (1973:189) med särskilda hyresbestämmelser för vissa orter, allmänt och i det följande kallad bristortlagen. I bristortlagen upptogs också den tidigare i 9 § hyresregleringslagen givna bestämmelsen med förbud att använda bostadslägenheter och lägenheter för hotell och pensionat för annat ändamål utan tillstånd av hyresnämnd. Båda bestämmelserna straffsanktionerades. Regeringen bemyndigades att bestämma tillämpningsområdet för bristortlagen eller vissa bestämmelser i lagen, såväl lokalt som i fråga om olika lägenhetskategorier. Enligt regeringens förordnande (SFS 1974:827) gäller bristortlagen i de 43 kommuner som när hyresregleringslagen upphörde att gälla helt eller delvis omfattades av lagen.

I 1974 års bostadsproposition (prop. 1974:150) aktualiserades ett par frågor rörande bristortlagen (s. 516 f). I propositionen föreslogs jämkningar av bestämmelserna om den yrkesmässiga bostadsförmedlingen så att fråga om bostadsförmedlingstaxa kunde tas upp av hyresnämnd ex officio. Sådant ärende skulle enligt lagens ursprungliga utformning anhängiggöras genom ansökan. Genom den föreslagna ändringen kunde beslut som nämnden meddelat göras bindande för alla dem som bedriver yrkesmässig bostadsförmedling inom det eller de områden som anges i beslutet. Vidare föreslogs att straffbestämmelsen skulle kompletteras med en bestämmelse om skyldighet för den som uppburit otillåten ersättning för anvisning av bostadslägenhet att återbetala ersättningen. De föreslagna ändringarna godtogs av riksdagen. Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 1975 (SFS 1974:823).

I samband med hyresregleringslagens upphörande med utgången av september 1975 blev frågan om den s. k. svarta handeln med bostadslägenheter åter uppmärksammad i den allmänna debatten. I svar på fråga (nr 31) vid 1975/76 års riksdag förklarade statsrådet Lidbom att man inom justitiedepartementet hade för avsikt att kartlägga utbredningen av denna kriminalitet för att därefter kunna överväga vilka åtgärder, som kunde vara lämpliga. Statsrådet uttalade därvid att enligt hans mening de åtgärder som kunde vidtas för att komma tillrätta med missförhållandena i första hand borde riktas mot dem som förmedlar lägenhetsöverlåtelser eller på annat sätt yrkesmässigt sysslar med den svarta handeln.

Resultatet av den av statsrådet omnämnda kartläggningen har redovisats i en promemoria (DsJu 1976:1). Regeringen har överlämnat denna promemoria till oss att beaktas i vårt arbete.

Promemorian är fogad till detta betänkande som *bilaga*.

6.2 Överväganden och förslag

Utgångspunkten för ställningstagandet till de i promemorian behandlade frågorna måste enligt vår mening vara den av föredragande statsrådet i prop. 1973:23 uttalade, att även på en fri hyresmarknad det inte skall vara tillåtet – utanför den ram som hyreslagens bruksvärderegler uppställer – att bereda sig vinning av att annan behöver eller av annan anledning önskar överta viss lägenhet. Förfaranden som syftar till att systematiskt undergräva de i hyreslagen givna bestämmelserna om hyran måste beivras med kraft.

Av promemorian framgår att försäljning av hyreslägenheter förekommer i en visserligen inte fastställd men säkerligen inte obetydlig omfattning i våra största tätorter, framför allt i Stockholm, och att försäljningarna i stor utsträckning sker under medverkan av yrkesmässiga bostadsförmedlare. Den svarta bostadsmarknaden synes ha fått ny näring i samband med den omfattande sanering av det äldre bostadsbeståndet, som under de senaste åren ägt rum i storstädernas centrala delar.

Även om utrymmet för den svarta marknaden bör minska sedan hyresregleringen definitivt avvecklats med utgången av september månad 1978 måste det, som anförs i promemorian, anses realistiskt att räkna med att det i vart fall i de stora tätorternas centrala delar kommer att finnas ett visst utrymme för denna marknad. Det torde därför, som föreslås i promemorian, för att effektivt kunna upprätthålla hyreslagens bestämmelser om hyran även i dessa områden vara nödvändigt att skärpa åtgärderna mot dem som yrkesmässigt ägnar sig åt olaglig lägenhetsförsäljning.

Det av oss i detta betänkande föreslagna förhandlingssystemet torde till viss del kunna bidra till att minska utrymmet för otillbörliga transaktioner. Genom att genomdriva förhandlingsordning i hus, där olaglig lägenhetshandel kan misstänkas förekomma, bör en hyresgästorganisation kunna få en sådan insyn i hyresförhållandena och en sådan kontakt med hyresgästerna att åtskilliga försök att olagligt överlåta lägenheter bör kunna stävjas samt skedda överträdelser av hyreslagens förbud kunna beivras. Man kan förmoda att den i promemorian omnämnda obenägenheten hos de människor, som betalat svarta pengar för sin lägenhet, att göra polisanmälan till en del beror på rädsla att gå miste om lägenheten. I denna situation bör stödet från en hyresgästorganisation vara av värde för att förmå den enskilde att avslöja sådana överlåtelser.

I detta sammanhang bör nämnas att polisen i Stockholm under första halvåret 1976 mottagit anmälningar av 129 "rena" hyresbrott (brott mot 65 § hyreslagen och mot 2 § bristortlagen). I jämförelse med motsvarande i promemorian redovisade uppgifter för 1974 och 1975, 15 respektive 19 anmälningar, har alltså en betydande ökning av antalet anmälningar skett. Denna ökning sätts av polisen i direkt samband med den förda massmediadebatten i dessa frågor.

Bedömningen i promemorian att den avskräckande verkan av straffbestämmelsen i 65 § hyreslagen inte är stor är uppenbarligen riktig. Detta gäller då den systematiskt och yrkesmässigt bedrivna verksamheten inom detta område. Som föredragande statsrådet uttalade i sitt riksdagssvar torde samhällets åtgärder i första hand böra riktas just mot denna verksamhet. Detta innebär inte att brott av enskilda kan tolereras. Även dessa måste

självfallet beivras. Men dels är otvivelaktigt denna typ av brottslighet lättast att uppdaga när den satts i system, dels torde inte sällan anledning till den enskildes lagbrott vara att han själv till en yrkesmässig lägenhetsförsäljare lämnat vederlag för lägenheten, vilket kapital han sedan vill ha tillbaka av den han överlåter lägenheten till. Kan man begränsa den yrkesmässiga handeln med lägenheter är det därför troligt att den enskilda handeln som en följd därav kommer att minska betydligt.

Som anges i promemorian är det inte tillräckligt att öka människors medvetande om det olagliga i lägenhetstransaktioner av här behandlat slag för att på det sättet öka antalet till polisen anmälda brott. Den ekonomiska omfattningen av den yrkesmässiga försäljningen av bostadslägenheter är uppenbarligen av sådan art att det är nödvändigt, för att kunna stävja den, att de fall som leder till fällande dom får en kraftig reaktion. Vi biträder det i promemorian framställda förslaget att straffet för dessa fall bör skärpas till fängelse i högst två år. Härigenom kommer också preskriptionstiden för dessa brott att förlängas till fem år. Som anförs i promemorian är detta en vinst från utredningssynpunkt.

Det högre straffet fängelse i högst två år bör i första hand tillämpas i de fall då någon yrkesmässigt eller i större omfattning bedrivit lägenhetshandel. När det gäller fastighetsägare eller fastighetsförvaltare bör den strängare straffsatsen kunna tillämpas om gärningsmannen mer eller mindre systematiskt tagit ut särskilt vederlag vid lägenhetsupplåtelser men också i andra fall, om förhållandena är sådana att han i avsevärd mån har missbrukat sin ställning. En enstaka upplåtelse bör inte falla under den strängare straffskalan. För sådant fall bör, liksom när enskild hyresgäst vid ett enstaka tillfälle har överlåtit sin lägenhet mot vederlag, böter vara tillräckligt avhållande påföljd eller, om omständigheterna är försvårande, i vart fall ett kortare frihetsstraff.

Mot bakgrund av det nu anförda föreslår vi att den nuvarande straffbestämmelsen i 65 § hyreslagen arbetas om på det sättet att normalstraffet bestäms till böter eller fängelse i högst sex månader. För grovt brott, varmed i första hand avses brott som begåtts yrkesmässigt eller i större omfattning eller av någon som eljest i avsevärd mån har missbrukat ställning som ägare eller förvaltare av fastighet, bör straffet bestämmas till fängelse i högst två år.

Den särskilda åtalsregeln i 65 § hyreslagen synes i praktiken ha vållat viss oklarhet. För att klargöra att det bara är helt harmlösa förfaranden som inte skall föranleda straff, föreslår vi i stället för åtalsregeln en regel om att straff inte skall ådömas i ringa fall. Självfallet skall, om på den grunden fällande dom inte kan motses, åklagaren inte heller väcka åtal.

Förbudet i 2 § bristortlagen mot särskild ersättning för anvisning av bostadslägenhet hänger samman med hyreslagens förbud mot särskilt vederlag för upplåtelse eller överlåtelse av hyresrätt. Som framgår av promemorian tycks det i många fall förekomma ett nära samarbete mellan hyresvärdar, och mäklare, som förmedlar försäljningarna mot provisioner som vida överstiger de av hyresnämnderna fastställda. För att effektivt kunna bekämpa denna organiserade hyresbrottslighet måste skärpta åtgärder kunna vidtas även mot mäklarna. Om, som vi nu föreslagit, uppställande av villkor om särskilt vederlag vid upplåtelse eller överlåtelse av hyresrätt i grova fall

beivras strängare än för närvarande, måste man förhindra att det i stället kommer att bedömas som lönsamt att ge sådant vederlag formen av ersättning för anvisning av lägenheten. Detta uppnår man enligt vår mening enklast genom att anpassa straffskalorna för de båda brotten till varandra. Vi föreslår därför att bestämmelsen om straff för olovligt mottagen ersättning för anvisning av bostadslägenhet arbetas om på samma sätt som vi föreslagit beträffande straffbestämmelsen i 65 § hyreslagen. För normalbrottet bör sålunda straffet bestämmas till böter eller fängelse i högst sex månader. För grovt brott – och hit bör då räknas i första hand fall där överskridanden av gällande taxa skett systematiskt och med större belopp – bör straffet bestämmas till fängelse i högst två år.

Av promemorian framgår vidare att bestämmelserna i 2 § bristortlagen synes vara föga kända ens bland dem, som ägnar sig åt yrkesmässig bostadsförmedling, och att den regionala begränsningen av taxorna ävensom dessas konstruktion i vissa fall föranlett svårigheter.

Med den tidigare angivna utgångspunkten rimmar det väl att, som föreslås i promemorian, låta förbudet mot ersättning för anvisning av bostadslägenhet få räckvidd också utanför de nuvarande bristorterna. Även om förfaranden som åsyftas med förbudet för närvarande inte synes förekomma utanför de kommuner i vilka bristortlagen gäller, måste det av principiella skäl anses riktigt att låta ett sådant förbud gälla över hela riket. En sådan generell giltighet av ett förbud skapar med säkerhet också en större respekt för regelns innehåll.

Den kritik, som i promemorian riktas mot utformningen av de särskilda taxorna för yrkesmässig bostadsförmedling, är enligt vår mening berättigad. Det förslag till lösning som framförs i promemorian, nämligen att en för hela landet enhetlig taxa bör införas, är välgrundat. Det bör ankomma på regeringen eller på myndighet, som regeringen bestämmer, att fastställa sådan taxa. Vi anser oss inte böra föreslå några regler om hur en sådan taxa bör tekniskt utformas. När det gäller att välja myndighet för uppgiften, synes denna inte höra så nära samman med den centrala bostadsmyndighetens övriga arbetsuppgifter. I detta hänseende kan en ändring framdeles komma till stånd. Tills vidare bör dock en annan myndighet väljas för uppgiften. Eftersom ärenden om fastställande av förmedlingstaxa för närvarande ligger på hyresnämnderna synes det naturligast att provisoriskt lämna uppgiften till bostadsdomstolen. Den omständigheten att bostadsdomstolen i övrigt huvudsakligen har enbart dömande uppgifter bör enligt vår mening inte utesluta en sådan lösning. I bostadsdomstolens prövning bör intresseledamöter medverka. Detta föranleder ändring av bostadsdomstolens instruktion.

I prop. 1973:23 s. 148 diskuterade föredragande statsrådet lämpligheten av att placera förbudet mot förmedlingsprovision i hyreslagen. Eftersom bestämmelserna tar sikte på förfaranden som inte har någon anknytning till förhållandet mellan hyresvärd och hyresgäst fann statsrådet detta olämpligt och förordade därför bestämmelsens placering i en särskild lag. Med den av oss föreslagna utsträckningen till hela riket av förbudet mot förmedlingsprovision kan bestämmelsens placering i bristortlagen inte bibehållas. Bestämmelsen får antingen placeras i en särskild lag eller arbetas in i hyreslagen. De av föredragande statsrådet i prop. 1973:23 anförda skälen

mot att föra in bestämmelsen i hyreslagen äger naturligtvis alltjämt giltighet. I promemorian pekas emellertid på att lagstiftningen på hyresrättens område är svåröverskådlig och att det borde övervägas att samordna bestämmelserna om förbud mot förmedlingsprovision med bestämmelserna om överlåtelse i hyreslagen. Liknande synpunkter framfördes av några remissinstanser i 1973 års lagstiftningsärende. En sådan samordning framstår som motiverad inte minst med tanke på det funktionella samband som finns mellan de båda straffbestämmelserna. Båda syftar till att skapa skydd för hyreslagens regler om hyran och är att betrakta som nödvändiga komplement till dessa regler. Ser man till regelns funktion är det därför enligt vår mening naturligt att placera även förbudet mot förmedlingsprovision i hyreslagen. Eftersom man härigenom också gör en betydande vinst i fråga om regelsystemets överskådlighet, anser vi att den kritik, som från civilrättslig systematisk synpunkt kan riktas mot en sådan placering, bör få stå tillbaka.

Genomförs vårt förslag att flytta förbudet mot förmedlingsprovision från bristortlagen till hyreslagen, kvarstår i den förra lagen endast den från hyresregleringslagen överflyttade bestämmelsen med förbud att använda bostadslägenheter och lägenheter för hotell och pensionat för annat ändamål utan tillstånd av hyresnämnd. Mot bakgrund av innehållet i lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m., som träder i kraft den 1 januari 1977, har vi diskuterat om detta uthyrningsförbud fortfarande behövs i hyreslagstiftningen.

Den nya lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. innebär en betydande förbättring av byggnadsnämnds möjligheter att genom föreläggande eller handräckning få olovligt utförda åtgärder undanröjda eller på annat sätt rättade. Lagens sanktionssystem har också gjorts mera effektivt genom att bestämmelserna om straff för överträdelse av byggnadsförfattningarna ersatts av ett avgiftssystem, som har sin udd riktad mot bl. a. just smygkontorisering.

Frågan om hur man skall hindra att lägenheter används för annat ändamål än det avsedda är naturligtvis i första hand en fråga för byggnadslagstiftningen. I motiven till uthyrningsförbudets överförande till bristortlagen (prop. 1973:23 s. 148 ff) pekade föredragande statsrådet dels på att det alltjämt fanns ett efterfrågeöverskott på bostadslägenheter i framför allt de större tätorternas centrala delar, dels på att man i dessa områden måste kunna styra utvecklingen så att en god miljö för bostad, arbete och fritid kunde bevaras. I dessa hänseenden var enligt statsrådet byggnadslagstiftningen inte tillräckligt effektiv.

Den nya lagen om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m. m. ger utan tvivel byggnadsnämnd möjligheter att effektivt ingripa mot smygkontorisering, som sker i strid med gällande planbestämmelser. Emellertid finns alltjämt ett antal gamla planer, som inte ger byggnadsnämnder tillräckligt underlag för att genom byggnadslovsprövning hindra att bostadslägenhet tas i anspråk för kontorsändamål. Det torde kunna förväntas att en kommande ny byggnadslagstiftning kommer att täcka även dessa situationer (jfr CU 1975/76:28). Intill dess så skett får hyreslagstiftningens uthyrningsförbud anses alltjämt fylla ett behov, i vart fall i de största tätorterna. Vi anser oss därför inte nu böra föreslå att uthyrningsförbudet avskaffas. Vissa redaktionella ändringar i bristortlagen är nödvändiga om förbudet mot förmedlingsprovision utmönstras.

7 Specialmotivering

7.1 Förslaget till lag om förhandlingsordning på bostadshyresmarknaden

Enligt direktiven bör bestämmelserna om förhandlingsordning föras in i hyreslagen. Hyreslagen reglerar emellertid endast rättsförhållandet mellan hyresvärd och hyresgäst. Eftersom de nu föreslagna bestämmelserna i första hand reglerar förhållandet mellan förhandlingsordningens parter, hyresvärd eller fastighetsägarorganisation å ena sidan och organisation av hyresgäster å den andra, är det enligt vår mening av systematiska skäl olämpligt att inarbeta dessa bestämmelser i hyreslagen. Vi föreslår i stället att bestämmelserna om förhandlingsordning meddelas i en särskild lag.

Vissa av de bestämmelser vi nu föreslår gäller dock förhållandet mellan hyresvärd och hyresgäst och ingriper i det enskilda hyresavtalet. Så är fallet med reglerna i 16 § om rätt för hyresgäst till prövning av förhandlingsöverenskommelse, i 17 § om ogiltighet av avtal om hyra i vissa fall och i 18 § om rätt för hyresvärd och hyresgäst till prövning av hyresvillkoren i vissa fall. Det kan från systematisk synpunkt diskuteras om de nu nämnda bestämmelserna bör ha sin plats i lagen om förhandlingsordning på bostadshyresmarknaden eller i hyreslagen. Vi har efter övervägande stannat för att placera dem i den förra lagen. Bestämmelserna äger endast tillämpning om förhandlingsordning gäller. Enligt vår uppfattning blir lagstiftningen mest överskådlig om man i ett sammanhang presenterar alla de regler, som rör förhållandena när förhandlingsordning gäller. De aktuella bestämmelsernas nära samband med hyreslagens regler motiverar dock att man i hyreslagen erinrar om att dessa bestämmelser finns i lagen om förhandlingsordning på bostadshyresmarknaden. Vi föreslår att sådan erinran förs in i hyreslagen genom tillägg till 19 a § och genom en ny paragraf, 55 a §.

Lagen inleds i vårt förslag med två paragrafer under rubriken Inledande bestämmelser. I 1 § anges förhandlingsordningens parter och i 2 § definieras termen förhandlingsklausul. Under rubriken Förhandlingsrätten ges i 3 § grundläggande bestämmelser om förhandlingsordningens omfattning, hyresvärdens primära förhandlingsskyldighet och förhandlingsramen. Nästa avsnitt har rubriken Fastställande, uppsägning och förlängning av förhandlingsordning. 4 och 5 §§ upptar bestämmelser om formen för ingående av avtal om förhandlingsordning och om avtalets innehåll. Bestämmelser om uppsägning ges i 6 §. I 7 och 8 §§ upptas de centrala bestämmelserna om hyresgästorganisations och hyresvärds rätt till förhandlingsordning och rätt till förlängning av förhandlingsordning. 9 och 10 §§ reglerar förfarandet vid

tvist om förlängning av förhandlingsordning. I 11 § återfinns bestämmelsen om att förhandlingsordning skall gälla även mot ny hyresvärd. Under rubriken Förhandlingen upptas i 12 och 13 §§ bestämmelser om sättet för påkallande av förhandling, tidpunkten för förhandlingssammanträde och parts förhandlingsskyldighet. I 14 § återfinns bestämmelsen om skyldighet att vid förhandling hålla åberopad handling tillgänglig för motparten. Härefter följer ett avsnitt under rubriken Förhandlingsöverenskommelsen. I 15 § föreskrivs att förhandlingsöverenskommelse skall ha skriftlig form. Hyresgästs rätt att få förhandlingsöverenskommelse prövad regleras i 16 §. I 17 § återfinns regeln om ogiltighet av avtal mellan hyresvärd och hyresgäst, som strider mot förhandlingsöverenskommelse om hyra. Rätten till villkorsprövning efter strandade förhandlingar regleras i 18–20 §§ under rubriken Rätt till prövning av hyresvillkoren i vissa fall. Reglerna om skadestånd ges i det därpå följande avsnittet. 21 § behandlar hyresvärds skyldighet att utge skadestånd vid underlåtenhet att iaktta den primära förhandlingsskyldigheten medan 22 § behandlar övriga situationer då skadestånd kan ifrågakomma mellan förhandlingsordningens parter. Bestämmelserna om allmänt skadestånd upptas i 23 §. 24 § innehåller en preskriptionsregel. Lagförslaget avslutas med fyra paragrafer under rubriken Övriga bestämmelser. I 25 § anges att frågor om tillämpningen av lagen skall prövas av hyresnämnd. 26 § upptar en hänvisning till förfaranderegelerna i lagen om arrendenämnder och hyresnämnder. Slutligen upptas fullföljdsbestämmelser i 27 § och en bestämmelse om rättegångskostnaderna vid bostadsdomstolen i 28 §.

Inledande bestämmelser

1 §

Som vi vid åtskilliga tillfällen framhållit i den allmänna motiveringen bör förhandlingsordning i normalfallet komma till stånd genom frivilligt avtal. I paragrafens första stycke anges mellan vilka parter ett sådant avtal kan träffas. Som vi anfört i avsnitt 5.3 i den allmänna motiveringen innebär bestämmelserna inte någon ändring av vad som nu gäller enligt 19 a § andra stycket hyreslagen.

Med hyresvärd avses även hyresvärd, som hyr ut lägenheter i andra hand. Det förekommer exempelvis att ett allmännyttigt bostadsföretag hyr ut lägenheter till en studentbostadsstiftelse, som i sin tur hyr ut lägenheterna till de studerande. Ett giltigt avtal om förhandlingsordning kan i ett sådant fall tecknas mellan hyresgästorganisation, som företräder de studerande, och studentbostadsstiftelsen.

Bostadsmarknadskommittén har rekommenderat att avtal om förhandlingsordning skall undertecknas såväl av fastighetsägaren som av den fastighetsägarförening, som skall företräda denne enligt förhandlingsordningen. Det sålunda rekommenderade förfarandet kommer med säkerhet att bli allmänt tillämpat på den enskilda sektorn. Även om det därför sällan kommer att inträffa att fastighetsägarförening för medlems räkning ingår avtal om förhandlingsordning utan fullmakt från medlemmen, har vi inte funnit skäl att föreslå ändring i nu gällande regler, enligt vilka fastighetsägarförening

också utan sådan fullmakt kan träffa bindande avtal om förhandlingsordning. Däremot har fastighetsägarförening inte enligt förslaget tillerkänts självständig rätt att tvångsvis genomdriva förhandlingsordning enligt 8 §. Ej heller har hyresgästorganisation getts rätt enligt 7 § att framtvinga förhandlingsordning med fastighetsägarförening. Avgörandet ligger i dessa fall hos den enskilde hyresvärden och det är endast denne, som kan uppträda som part i tvist om rätt till förhandlingsordning.

Som vi understrukit i den allmänna motiveringen bör samma regler gälla för de frivilligt tecknade förhandlingsordningarna som för dem, som beslutats av hyresnämnd. Av andra stycket framgår att vad som i lagen sägs om avtal om förhandlingsordning och om verkan av sådant avtal också i tillämpliga delar gäller beslut om förhandlingsordning, som meddelats av hyresnämnd eller bostadsdomstolen.

2 §

Förhandlingsklausul är den gängse beteckningen på den bestämmelse i hyresavtalet, som innebär att de överenskommelser om hyresvillkoren, som träffas efter förhandlingar enligt den förhandlingsordning till vilken bestämmelsen hänvisar, skall tillämpas i hyresförhållandet. Termen "förhandlingsklausul" har inte tidigare använts i lagtext. För att göra det möjligt att i lagen använda denna korta term i stället för tyngande omskrivningar såsom i nu gällande lydelse av 19 a § andra stycket hyreslagen har termen definierats i denna paragraf.

Förhandlingsrätten

3 §

Paragrafen ger grundläggande bestämmelser om förhandlingsrättens innehåll i fråga om förhandlingsordnings omfattning, hyresvärdens primära förhandlingsskyldighet och förhandlingsramen.

I paragrafens första stycke anges att förhandlingsordning skall i princip omfatta samtliga bostadslägenheter i ett eller flera hus. Denna fråga har vi behandlat utförligt i avsnitt 5.2 i den allmänna motiveringen. Uttrycket bostadslägenhet används i lagen i samma betydelse som i 1 § tredje stycket hyreslagen. Det är för förhandlingsordningens giltighet ovidkommande om hyresvärden förfogar över lägenheterna genom hyresrätt, är tomträttshavare eller fastighetsägare. Skulle, som förhållandena kan vara i det under 1 § anförda exemplet med studentbostäder, hyresvärden endast förfoga över vissa lägenheter i ett hus, kan en förhandlingsordning självfallet inte sträcka sig utöver dessa. Stadgandets innebörd får i sådana fall anses vara att förhandlingsordningen skall omfatta samtliga lägenheter i huset, vilka hyresvärden på grund av egen hyresrätt förfogar över. I allmänhet torde förhandlingsordningar komma att gälla hela det bostadsbestånd hyresvärden förfogar över på en ort. Förhållandena är emellertid skiftande. Hyresgästorganisation eller hyresvärd, som efter prövning enligt 7 eller 8 § skall tillerkännas rätt till förhandlingsordning, är alltid berättigad till förhandlingsrätt för samtliga bostadslägenheter i det eller de hus prövningen avsett. Undantag av viss eller vissa lägenheter från förhandlingsordningens till-

lämpning får endast göras om parterna är ense. Detta framgår av sista ledet i första meningen i första stycket. Undantag av lägenhet kan avse hela den tid förhandlingsordningen skall gälla eller endast den tid lägenheten bebos av viss hyresgäst. Av sista meningen i första stycket framgår att undantag av sistnämnda slag också kan komma till stånd genom att hyresnämnd i tvist om hyresvillkoren enligt 49 eller 55 § hyreslagen lämnar hyresvärds begäran om införande eller bibehållande av förhandlingsklausul i hyresavtal utan bifall. Ett sådant beslut gäller endast den enskilde hyresgästen och kan endast meddelas i tvist mellan denne och hyresvärden. Sådana frågor får alltså inte prövas av hyresnämnden i samband med tvist om rätt till förhandlingsordning enligt 7 eller 8 §.

Det är att märka att förekomsten av förhandlingsklausul i det enskilda hyresavtalet i och för sig inte utgör någon förutsättning för att förhandlingsordningens föreskrifter skall iakttas beträffande lägenhet. En ordning där förhandlingsordning gällde för lägenhet endast under förutsättning att det enskilda hyresavtalet innehöll förhandlingsklausul skulle göra det möjligt för en hyresvärd, som motsatt sig etablerandet av förhandlingsrätt, att urholka denna rätt genom att underlåta att teckna förhandlingsklausuler med sina hyresgäster. Förhandlingsordningen måste därför som huvudregel gälla oberoende av om förhandlingsklausul finns eller inte. Även om hyresvärden underlåtit att begära förhandlingsklausul är han alltså skyldig att följa förhandlingsordningens bestämmelser. Detsamma gäller om han begärt förhandlingsklausul men inte lyckats träffa avtal därom med hyresgästen. Endast om hyresnämnd efter prövning enligt 48 § hyreslagen funnit förhandlingsklausul obillig, upphör förhandlingsordningen att gälla för den lägenhet det prövade hyresavtalet avser.

Eftersom den legala förhandlingsordningen endast omfattar bostadslägenheter, kommer i det fall att en hyresvärd hyr ut en tidigare bostadslägenhet som butik, kontor e. d. lägenheten att falla utanför förhandlingsordningens bestämmelser. Om en tidigare som lokal uthyrd lägenhet hyrs ut för bostadsändamål blir förhållandet det motsatta. Förhandlingsordningen måste då iakttas beträffande lägenheten. Detta har bl. a. till följd att hyresvärden inte kan träffa giltigt avtal om hyran med hyresgästen utan måste förhandla med hyresgästorganisationen.

Förhandlingsrätten enligt förhandlingsordning avser endast hyresvillkoren för de lägenheter, som hyrs ut av hyresvärden i första hand. Villkoren för av hyresgästerna gjorda andrahandsupplåtelser omfattas ej av förhandlingsrätten.

I paragrafens andra stycke anges till en början hyresvärdens primära förhandlingsskyldighet, vilken utförligt motiverats i avsnitt 5.5 i den allmänna motiveringen. Den primära förhandlingsskyldigheten innebär att hyresvärden är skyldig att ta initiativ till och genomföra förhandling i fråga om hyreshöjning innan han har rätt att verkställa uppsägning för prövning av hyresvillkoren enligt 18 § eller få hyran prövad i förlängningstvist enligt 49 § hyreslagen. Avtal om hyreshöjning som hyresvärd ingår med enskild hyresgäst blir ogiltigt enligt bestämmelsen i 17 §. Hyresvärdens primära förhandlingsskyldighet är vidare skadeståndssanktionerad genom 21 §.

Med hyra avses i denna och övriga paragrafer i lagen liksom i hyreslagen hela det vederlag hyresgästen har att erlägga för lägenhetens nyttjande, dvs.

vad man brukar benämna totalhyran. I 19 a § första stycket hyreslagen görs från den där stadgade huvudregeln att hyran för bostadslägenhet skall vara till beloppet bestämd i avtalet undantag för ersättning för bränslekostnader m. m. Dessa senare ersättningar har av tradition i åtskilliga hyresavtal varit rörliga och är då bestämda att utgå efter viss norm. I dessa fall får den primära förhandlingsskyldigheten anses innebära skyldighet för hyresvärden att kalla till förhandling om han avser att ta ut ersättning efter annan norm än den tidigare. Förhandlingsskyldighet föreligger däremot inte om en förhöjning av uttaget följer av en redan tidigare tillämpad norm. Om hyresgästorganisationen önskar ändring av den gällande normen får organisationen påkalla förhandlingar i frågan. Leder sådana förhandlingar inte till resultat kan hyresgästorganisationen stranda förhandlingarna och biträda hyresgästerna vid uppsägning och tvist om normens skälighet enligt 18 §. Vi förutsätter dock att sådana uppsägningar inte skall behöva ske eftersom dessa ersättningar vid hyresförhandlingarna måste komma att behandlas som en del av totalhyran och frågan om hyrans storlek i övrigt alltså måste bedömas mot bakgrunden av vad som gäller för ersättningar av denna art.

Beträffande de hyresförhållanden där bränsle- eller va-tillägg bestämts att utgå efter särskilda ersättningsgrunder, vanligen då i enlighet med någon av de på marknaden förekommande bränsle- eller va-klausulerna, kan på grund av kontraktens utformning tvekan ibland råda om dessa delar av hyran omfattas av en i kontraktet införd förhandlingsklausul. Detta sammanhänger med att uppdelningen av hyran i en fast och en rörlig del lett till att ordet "hyra" i kontrakten kommit att användas i skilda betydelser. Ibland avser ordet totalhyran, ibland endast den till beloppet bestämda delen därav. Den rörliga delen av hyran brukar då betecknas som "tillägg till hyran" eller liknande. I förhandlingsklausulerna brukar däremot endast ordet hyra användas. Om förhandlingsklausulen, såsom den av hyresmarknadskommittén rekommenderade, anger "hyra m. m." kan inte någon tvekan råda om att även ersättningsgrunderna för bränsle- och va-avgifter omfattas av klausulen. Inom den enskilda sektorn synes det emellertid vara vanligt att förhandlingsklausulen endast anger "den hyra som kan komma att överenskommas mellan fastighetsägarförening ansluten till Sveriges Fastighetsägareförbund och hyresgästförening ansluten till Hyresgästernas Riksförbund" (Sveriges Fastighetsägareförbunds formulär nr 10, reviderat 1974). Vad ordet "hyra" i en sådan klausul innebär får naturligtvis bestämmas efter en tolkning av klausulen. Om klausulen hänvisar till den av bostadsmarknadskommittén rekommenderade förhandlingsordningen, enligt vilken förhandlingar kan påkallas i frågor som berör hyror och boendeförhållanden för samtliga lägenheter i viss fastighet, synes det ligga nära till hands att anse klausulen omfatta inte blott den till beloppet bestämda hyran utan även de tillägg till denna, som skall utgå efter särskilda grunder. Är så fallet får en förhandlingsöverenskommelse anses ersätta särskilda bränsleklausuler och liknande om hyresavtalet också hänvisar till sådana klausuler.

I paragrafen anges den minsta ramen för hyresvärdens primära förhandlingsskyldighet. Parterna är självfallet oförhindrade att genom förhandlingsöverenskommelse vidga området för denna skyldighet. Om så skett blir även den mera omfattande förhandlingsskyldigheten skadeståndssanktio-

nerad genom bestämmelserna i 21 §. Däremot kan parterna naturligtvis inte genom avtal vidga området för tillämpningen av ogiltighetsregeln i 17 §.

I paragrafens andra stycket anges vidare förhandlingsramen, dvs. de frågor rörande vilka part har rätt att påkalla förhandling enligt förhandlingsordningen. Även denna fråga har vi grundligt diskuterat i den allmänna motiveringen, avsnitt 5.4. Som vi där anfört anser vi att samtliga boendeförhållanden skall kunna göras till föremål för förhandling. Då uttrycket boendeförhållanden är tämligen vagt har vi funnit lämpligast att i lagtexten under 1–3 direkt ange de frågor, som låter sig inrymmas under kategoribeteckningar, varefter samtliga övriga frågor, som kan uppstå i förhållandet mellan hyresvärd och hyresgäster, avses med uttrycket "övriga boendeförhållanden" i 4. Av de frågor som faller under den sistnämnda kategorin regleras särskilt sådana frågor, som endast rör enskild hyresgästs rätt. Härmed avses rättstvister mellan hyresgäst och hyresvärd rörande exempelvis hyresgästernas nyttjande av lägenheten, ifrågasatta kontraktsbrott och förverkandegrunder, rätt till andrahandsuthyrning eller byte och rätt till förlängning av hyresavtalet. Som framgår av den allmänna motiveringen bör sådana tvister inte kunna göras till föremål för förhandling enligt förhandlingsordning utan att hyresgästen själv begärt hyresgästorganisationens medverkan i tvisten. Det torde vara lämpligt att sådan begäran görs skriftligen. Något formellt krav på skriftlig fullmakt har vi dock inte ansett oss behöva uppställa.

Fastställande, uppsägning och förlängning av förhandlingsordning

4 §

Vi har av rättssäkerhetshänsyn ansett påkallat att ställa upp ett krav på skriftlig form för att ett avtal om förhandlingsordning skall tillerkännas giltighet.

5 §

I paragrafen uppställs vissa formella krav på vad ett avtal om förhandlingsordning skall innehålla. Som vi anfört i avsnitt 5.6.1 i den allmänna motiveringen bör parterna ha stor frihet att själva utforma innehållet i förhandlingsordningen. Lagregleringen har därför begränsats till formella krav på reglering av sådana frågor, som framstår som väsentliga till undvikande av osäkerhet vid avtalets tillämpning. De uppställda kraven är sålunda att uppfatta som minimikrav.

Att parterna skall anges framstår som självklart.

Av avtalet måste vidare klart framgå vilka lägenheter, som är objekt för förhandlingsrätten. Den av bostadsmarknadskommittén rekommenderade förhandlingsordningen anger som objekt "samtliga lägenheter i följande fastigheter", medan den av hyresmarknadskommittén rekommenderade förhandlingsordningen anger motsvarande objekt som "företagets hyresgäster". Inget av de nyss redovisade uttrycken torde ge anledning till tillämpningssvårigheter och någon skillnad i sak torde ej vara avsedd. De av kommittéerna rekommenderade förhandlingsordningarna bör därför utan olägenhet kunna användas även vid en lagreglering enligt vårt förslag.

Vad som föreskrivs under 3 torde ej fordra någon närmare förklaring.

I direktiven anges att vi särskilt bör överväga frågan från vilken tidpunkt en förhandlingsordning kan bli tillämplig. Det av oss föreslagna förhandlingssystemet bygger på att förhandlingsöverenskommelser får verkan för de enskilda hyresavtalen först sedan den enskilde hyresgästen tecknat förhandlingsklausul. En förhandlingsordning är därför utan egentligt värde för parterna innan sådana klausuler hunnit tecknas. Detta innebär att en förhandlingsordning inte kan komma i praktisk tillämpning förrän hyresvärden, sedan avtal om förhandlingsordning träffats, utverkat förhandlingsklausul av sina hyresgäster. Vilken tid som åtgår härför är naturligtvis i första hand beroende av det antal hyresgäster, som berörs av förhandlingsordningen. Denna fråga kan parterna själva bäst överblicka. Eftersom den enskilde hyresgästen inte blir bunden av förhandlingsöverenskommelse förrän han tecknat förhandlingsklausul, uppstår för hans del inte någon risk för rättsförlust, om förhandlingsordningen gäller mellan de förhandlande parterna innan den hunnit föras ned till de enskilda hyresavtalen. Det finns därför enligt vår mening inte något behov av att lagreglera frågan om från vilken tidpunkt en förhandlingsordning bör gälla, utan denna fråga bör få avgöras av parterna. Däremot bör det till undvikande av tvister härom krävas, att parterna i avtalet uttryckligen anger den tidpunkt från vilken förhandlingsordningen skall tillämpas.

När hyresnämnd beslutar om förhandlingsordning enligt 7 eller 8 § måste den också ange den tidpunkt från vilken denna skall gälla. Som vi anfört i den allmänna motiveringen är det angeläget att hyresnämnden härvid beaktar den tid, som hyresvärden behöver för att teckna förhandlingsklausuler med sina hyresgäster. Det är angeläget att hyresnämnden i ett sådant fall inhämtar parternas synpunkter på denna fråga.

6 §

Paragrafen ger bestämmelser om hur förhandlingsordning kan bringas att upphöra att gälla.

I första stycket anges att uppsägning alltid krävs för att förhandlingsordning skall upphöra. Kravet på uppsägning kan anses motiverat redan av hänsyn till parternas och hyresgästernas trygghet. Ett uppsägningsförfarande är dessutom nödvändigt med tanke på reglerna om rätt till förlängning av förhandlingsordning enligt 7 och 8 §§.

Eftersom uppsägning utgör utgångspunkten för den i 9 § stadgade tidsfristen inom vilken tvist om förlängning av förhandlingsordning skall hänskjutas till hyresnämnd måste av rättssäkerhetsskäl krävas att uppsägningen är skriftlig och att den delges motparten. För delgivningen gäller i tillämpliga delar delgivningslagen (1970:428).

Förhandlingsordning kan gälla tills vidare eller för bestämd tid. Partsorganisationernas centrala organ har samtliga rekommenderat att avtal om förhandlingsordning ingås för ett år med bestämmelse att avtalet skall anses förlängt på ytterligare ett år om det inte sägs upp tre månader före avtalsperiodens utgång.

I andra stycket ges bestämmelser om uppsägning av förhandlingsordning, som gäller tills vidare. Sådan förhandlingsordning upphör att gälla tidigast vid det månadsskifte som inträffar närmast tre månader efter uppsägningen.

Uppsägningstiden tre månader överensstämmer med vad som gäller enligt de frivilliga förhandlingsordningarna och synes väl avpassad även med hänsyn till hyresnämnds möjlighet att kunna avgöra en tvist om förlängning av förhandlingsordning före den dag till vilken denna sagts upp.

Tredje stycket reglerar uppsägningstiden för det med all säkerhet vanligaste fallet att förhandlingsordningen gäller för bestämd tid. Parterna är självfallet oförhindrade att bestämma längre uppsägningstid än den i lagen föreskrivna tre månader.

Som anmärkts ovan innehåller de frivilliga förhandlingsordningarna regelmässigt en föreskrift om att förhandlingsordningen skall anses förlängd på ytterligare ett år om uppsägning inte sker. Enligt 3 § tredje stycket hyreslagen gäller för hyresavtal, som träffats för bestämd tid och som saknar bestämmelse om verkan av utebliven uppsägning, att avtalet anses förlängt på – med visst undantag – ett år, om det inte sägs upp inom rätt tid. I fjärde upptas en motsvarande bestämmelse för avtal om förhandlingsordning.

7 och 8 §§

Paragraferna innehåller de centrala bestämmelserna om hyresgästorganisations respektive hyresvärds rätt till förhandlingsordning och rätt till förlängning av förhandlingsordning. Bestämmelserna har behandlats utförligt i avsnitt 5.3 i den allmänna motiveringen.

Vår utgångspunkt är, som vi upprepade gånger framhållit, att förhandlingsordningar i största möjliga utsträckning skall komma till stånd på frivillig väg. Hyresnämnds prövning av frågan bör inte påkallas, förrän försök verkligen gjorts att uppnå förhandlingsrätt genom överenskommelse. Vi har därför i paragraferna uppställt krav på att ansökan till hyresnämnden skall ha föregåtts av skriftlig begäran hos motparten om förhandlingsordning. Först sedan motparten efter sådan begäran vägrat att sluta avtal om förhandlingsordning eller inte låtit sig avhöra inom rimlig tid från det han mottog den skriftliga begäran bör saken tas upp i hyresnämnden. Några formella sanktioner för att säkerställa att förhandlingar föregår hänvändelse till hyresnämnden anser vi dock inte behövliga. Hyresnämnden kan om så behövs verka för att förhandlingar kommer till stånd genom att medla mellan parterna. Nämnden bör också på parts begäran kunna förklara ärendet vilande i avbidan på utgången av påbörjade förhandlingar.

Som vi erinrat om under 1 § kan endast hyresvärd och hyresgästorganisation uppträda som parter i tvist om rätt till förhandlingsordning. Om en hyresgästorganisation hos en fastighetsägareförening begärt förhandlingsordning för en av medlem i föreningen ägd fastighet och föreningen vägrat ingå överenskommelse härom, måste hyresgästorganisationen vända sig direkt till fastighetsägaren med sin begäran innan tvisten hänskjutes till hyresnämnd. Det slutliga avgörandet i denna fråga ligger hos fastighetsägaren och fastighetsägarföreningens vägran att teckna förhandlingsordning saknar därför självständig betydelse.

I paragraferna föreskrivs som huvudregel att hyresgästorganisation respektive hyresvärd har rätt till förhandlingsordning. En begäran om förhandlingsordning skall lämnas utan bifall endast om förhandlingsordningen kan anses obillig i de i paragraferna angivna hänseendena. Beträffande de

uppställda obillighetskriterierna hänvisar vi till framställningen i den allmänna motiveringen. Av paragrafernas uppbyggnad följer att åberops- och bevisbördorna för omständigheter som kan konstituera obillighet ligger på den, som vägrat teckna förhandlingsordning. Om, såsom vanligen torde komma att bli fallet, förhandlingsordning begärs av hyresgästorganisation, ankommer det alltså på hyresvärden att åberopa och styrka de omständigheter, vilka enligt hans mening är ägnade att göra förhandlingsordningen obillig.

Enligt såväl 7 som 8 § skall begäran om förhandlingsordning lämnas utan bifall om förhandlingsordningen är obillig mot hyresgästerna. En särskild fråga är då, som vi antytt i den allmänna motiveringen, hur hyresgästernas uppfattning i frågan skall komma till uttryck i processen.

När det gäller de frivilliga förhandlingsordningarna har vi inte ansett oss böra ställa upp något krav för avtalets giltighet att parterna dessförinnan skall ha tagit reda på hyresgästernas mening i frågan. Ett sådant krav skulle med säkerhet vara utomordentligt svårt att upprätthålla redan av praktiska skäl, eftersom vissa fastighetsägare har tusentals hyresgäster. Dessutom måste beaktas att hyresgästernas uppfattning visserligen har stor men ändå inte avgörande betydelse för frågan om förhandlingsrätt skall komma till stånd. Den måste, som vi angett i den allmänna motiveringen, vägas mot andra faktorer. Hyresgästernas krav på rättssäkerhet är enligt vårt förslag i stället tillgodosett genom bibehållande av systemet med förhandlingsklausuler. De hyresgäster som är missnöjda med en förhandlingsordning kan i förlängningstvist enligt 49 § hyreslagen få billigheten av en förhandlingsklausul prövad av hyresnämnd. Hyresnämnden har att vid denna billighetsprövning beakta samma obillighetskriterier som enligt de nu aktuella paragraferna. Även om något formellt krav därpå inte uppställs är det ändå alltid nödvändigt för hyresvärden och hyresgästorganisationen att bilda sig en uppfattning om hyresgästernas mening innan de ingår ett avtal om förhandlingsordning. Ett sådant avtal blir ju nämligen utan värde om det visar sig omöjligt att få till stånd förhandlingsklausuler i de enskilda hyresavtalen.

Det finns inte skäl att betrakta hyresgästernas ställning annorlunda vid en tvist om förhandlingsordning inför hyresnämnd än vid utomprocessuella förhandlingar mellan hyresvärd och hyresgästorganisation. Att ge hyresgästerna partsställning i tvisten är redan av praktiska skäl mindre lämpligt. Eftersom även en förhandlingsklausul, som hänvisar till en av hyresnämnd beslutad förhandlingsordning, enligt vårt förslag kan göras till föremål för prövning i förlängningstvist enligt 49 § hyreslagen, är hyresgästernas krav på rättssäkerhet tillgodosett i samma mån som i fråga om frivilliga förhandlingsordningar. Det måste anses fullt tillräckligt att de bland hyresgästerna rådande meningarna får föras fram i processen genom respektive part. Det är härvid att märka att det inte går att dra upp någon skiljelinje mellan å ena sidan omständigheter som är obilliga för hyresvärden eller för hyresgästorganisationen och å andra sidan omständigheter som är obilliga för hyresgästerna. Oftast torde ett förhållande som får anses vara obilligt för den ene vara det också för den andre. Gör en hyresvärd gällande att den sökande hyresgästorganisationen inte är kompetent för förhandlingsuppdraget är detta en omständighet som måste beaktas också i hyresgästernas intresse. Genomdrevs en förhandlingsordning mot hyresgästmajoritetens

vilja, skulle också hyresvärdens förvaltning försvåras.

En hyresvärd, som motsätter sig en begärd förhandlingsordning, måste, som vi nyss sagt, åberopa och styrka de omständigheter han grundar sin vägran på. Hävdar han att det finns en stark opinion bland hyresgästerna mot den sökande organisationen måste han bevisa detta. Det kan han göra exempelvis genom att låta utföra en undersökning bland hyresgästerna om deras uppfattning och presentera denna inför hyresnämnden. Han kan också påkalla förhör inför nämnden med ett antal hyresgäster. Hyresgästorganisationen å sin sida måste för att bemöta hyresvärden också gå ut bland hyresgästerna för att få stöd för sitt krav på förhandlingsordning. Dessa förhållanden borgar för en livlig debatt i frågan bland de berörda hyresgästerna, varigenom en eventuell opinion mot den begärda förhandlingsordningen torde komma till klart uttryck. Självfallet kommer också hyresnämnden att, om det påkallas, låta företrädare för en sådan opinion komma till tals inför nämnden.

När hyresnämnd beslutar om förhandlingsordning måste nämnden också fastställa förhandlingsordningens innehåll i de hänseenden som anges i 5 §. Nämnden bör vid förhandlingen ta upp dessa frågor med parterna. Ofta bör det också vara lämpligt att nämnden tillfrågar parterna om de vill göra avvikelse från bestämmelserna i 12 §. Även sådan avvikelse skall anges i beslutet om förhandlingsordning.

Förfarandet vid hänskjutande av tvist om förlängning av förhandlingsordning regleras i 9 §. Prövningen av sådan tvist kommer att ske enligt i princip samma grunder som tillämpas i tvist om rätt till förhandlingsordning. Naturligtvis kommer dock det förhållandet att förhandlingsordning då gällt under viss tid att ge obillighetsprövningen en i viss mån annan prägel. Särskilt om en förhandlingsordning gällt under lång tid bör det fordras starka skäl för att en begäran om förlängning skall lämnas utan bifall. Å andra sidan torde det i många fall komma att framstå som rimligt att en hyresvärd eller hyresgästorganisation, som upprepade gånger gjort sig skyldig till förhandlingsvägran eller på annat sätt underlåtit att uppfylla sina förpliktelser enligt förhandlingsordningen, får anses ha förverkat sin rätt till förhandlingsordning.

9 och 10 §§

Förfarandet vid tvist om förlängning av förhandlingsordning har utformats efter förebild av reglerna om tvist om förlängning av hyresavtal i 49 och 50 §§ hyreslagen. 9 § motsvarar i huvudsak 49 § tredje stycket hyreslagen medan 10 § har sin motsvarighet i 50 § hyreslagen. Bestämmelserna torde inte erfordra någon närmare motivering.

11 §

I paragrafen regleras förhandlingsordnings ställning vid förändringar på hyresvärdssidan.

I första stycket slås fast att avtal om förhandlingsordning alltid gäller för ny hyresvärd. Bestämmelsen har motiverats i avsnitt 5.3 i den allmänna motiveringen.

I de flesta fall torde byte av hyresvärd ske genom att fastigheten byter ägare. Paragrafens bestämmelser gäller naturligtvis även sådana förändringar

på hyresvärdssidan som sker genom överlåtelse av tomträtt eller hyresrätt. I det följande kommer vi framför allt att uppehålla oss vid det vanliga fallet att förändringen på hyresvärdssidan sker genom fastighetsöverlåtelse. Vad som sägs torde emellertid gälla även för övriga fall av succession på fastighetsägarsidan.

Regleringen av säljarens ansvar gentemot köparen för sådana begränsade rättigheter till fastigheten, som gäller mot köparen, finns i 4 kap. 17 § jordabalken, som i sin tur hänvisar till 12 § samma kapitel. Nämnda 17 § tar närmast sikte på de i jordabalken reglerade begränsade sakrätterna nyttjanderätt, servitut och rätt till elektrisk kraft. Stadgandet anses emellertid i princip tillämpligt också på andra, i balken inte reglerade rättigheter. Besväras fastigheten av sådan rättighet utan att köparen vid köpet ägde eller bort äga kännedom därom, skall de i 12 § givna reglerna tillämpas. Enligt sistnämnda stadgande äger köparen göra avdrag på köpeskillingen eller häva köpet. Han har också rätt till skadestånd. Om skadan är av ringa betydelse får köpet hävas endast om säljaren förfarit svikligt.

Rätten till förhandlingsordning låter sig inte inrymmas bland de med 4 kap. 17 § jordabalken avsedda rättigheterna. Inte heller kan enligt vår mening de reaktionsmöjligheter, som enligt stadgandet står köparen till buds, anses lämpliga för det fall köparen av en hyresfastighet inte vid köpet ägde kännedom om en gällande förhandlingsordning. Förekomsten av en förhandlingsordning kan i och för sig inte anses inskränka köparens rådighet över fastigheten och kan inte heller i övrigt anses nedsätta fastighetens värde eller utgöra något men för fastighetsägaren. Det finns därför inte anledning att knyta några sanktionsregler enbart till köparens bristande kännedom om förhandlingsordningens existens. Däremot kan en köpare, som inte vet om att förhandlingsordning gäller, i god tro göra sig skyldig till brott mot den honom åliggande primära förhandlingsskyldigheten och drabbas dels av skadeståndsansvar gentemot den förhandlingsberättigade hyresgästorganisationen, dels av att av honom ingångna avtal om hyreshöjning blir ogiltiga och av skyldighet att betala tillbaka felaktigt uppburen hyra. För skada, som på det sättet drabbar köparen till följd av säljarens underlåtenhet att upplysa om förekomsten av förhandlingsordning, bör köparen vara berättigad till ersättning av säljaren.

I andra stycket av förevarande paragraf har vi mot bakgrunden av det nu anförda föreslagit, att om den tidigare hyresvärden försummat att upplysa om förekomsten av förhandlingsordning skall han vara skyldig att ersätta den nye hyresvärden skada som uppkommit till följd av att denne varken ägt eller bort äga kännedom om förhandlingsordningen.

Förekomsten av bestämmelsen i andra stycket torde i och för sig skapa vissa garantier för att säljare och köpare vid köpet tar upp frågan om förekomsten av förhandlingsordning. Beträffande omfattningen av säljarens upplysningsplikt respektive köparens undersökningsskyldighet i förevarande fall bör ledning kunna hämtas i reglerna i 4 kap. jordabalken. I allmänhet torde en säljare få anses ha uppfyllt sin upplysningsplikt om han låtit köparen få ta del av ett hyreskontrakt med förhandlingsklausul.

För att i någon mån tillgodose det krav på publicitet, som i allmänhet brukar uppställas som en förutsättning för sakrättsliknande verkningar, vill vi föreslå, att hyresvärdar och hyresgästorganisationer, som träffar avtal om

förhandlingsordning, åläggs skyldighet att insända kopia av avtalet till hyresnämnden. Några rättsverkningar bör dock inte knytas till denna åtgärd, varför föreskrifter härom lämpligen bör meddelas av regeringen. En motsvarande skyldighet ålades hyresgästorganisation enligt kungörelsen (1971:419) om skyldighet att anmäla överenskommelse om fastställelse eller ändring av bashyra. En skyldighet att anmäla avtal om förhandlingsordning synes motiverad även av andra skäl än det nyss nämnda. Det borde sålunda vara till uppenbar fördel för hyresnämnderna att vid handläggning av ärenden där avtal om förhandlingsordning aktualiseras – exempelvis på grund av de föreslagna reglerna om fullgjord förhandlingsskyldighet som processförutsättning i vissa fall – ha omedelbar tillgång till gällande förhandlingsordning.

Paragrafen tar endast sikte på avtalet om förhandlingsordning. I vad mån före överlåtelsen träffade förhandlingsöverenskommelser är bindande också för den nye hyresvärden får avgöras med ledning av bestämmelserna i 7 kap. jordabalken. Enligt dessa bestämmelser blir i regel alla förhandlingsöverenskommelser, som reglerar villkoren för de enskilda hyresavtalen, gällande mot den nye hyresvärden.

En förhandlingsordning ger hyresgästorganisationen goda möjligheter att genom förhandlingsöverenskommelser härom tillförsäkra sig rätt till information och samråd i god tid före en överlåtelse av fastigheten. Man bör därvid kunna förutsätta att de villkor för överlåtelsen, som berör hyresgästerna, blir föremål för överläggningar mellan hyresvärden och hyresgästorganisationen. Utgångspunkten måste naturligtvis vara att den nye ägaren skall underkasta sig de åtaganden för framtiden som överlåtaren gjort gentemot hyresgästorganisationen. I de fall fastighetsförvärvet kräver tillstånd av hyresnämnd enligt lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m. m. bör förvärvarens vilja och förmåga att följa genom förhandlingsöverenskommelse uppdragna riktlinjer för förvaltningen kunna beaktas inom ramen för den allmänna prövningen av hans kvalifikationer för fastighetsförvaltning. Om mot förmodan den nye hyresvärden skulle åsidosätta förhandlingsöverenskommelse med hyresgästorganisationen – i den mån den inte som del av det enskilda hyresavtalet är direkt gällande mot honom enligt 7 kap. jordabalken – har också hyresgästorganisationen möjlighet att ta upp frågan vid kommande reglering av hyresvillkoren och göra en överenskommelse i berörd del till förutsättning för avtal om hyresvillkoren i övrigt. Detta överensstämmer med vad vi anfört i avsnittet 5.7 om behovet över huvud taget av rättsliga sanktioner för säkerställande av träffade överenskommelser. Mot bakgrund härav har vi inte funnit behövligt att föreslå bestämmelser om att träffade förhandlingsöverenskommelser skall vara bindande för ny hyresvärd utöver vad som följer av 7 kap. jordabalken. Eftersom förhandlingsöverenskommelser kan träffas i vilket hänseende som helst, förutsätter en sådan reglering en publicitet, som skulle medföra praktiska komplikationer. Om det i framtiden skulle visa sig föreligga behov av en reglering av nyss nämnd innebörd, bör emellertid frågan tas upp på nytt.

Förhandlingen

12 §

Paragrafen är utformad efter förebild av 16 § i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. De av partsorganisationernas centrala organ rekommenderade förhandlingsordningarna innehåller motsvarande bestämmelser.

Reglerna i andra stycket om tid för inledande av förhandlingarna har till syfte att motverka tidsutdräkt i förhandlingarna. Det torde kunna uppställas som en allmän regel för allt förhandlingsarbete att det skall bedrivas så skyndsamt som möjligt. Det får anses åligga den part som påkallar förhandling att föreslå tidpunkt för sammanträde.

Av tredje stycket framgår att paragrafens föreskrifter är dispositiva. Som vi framhållit i den allmänna motiveringen bör det i första hand ankomma på parterna själva att reglera de former under vilka förhandlingarna skall bedrivas. Tredje stycket tar sikte på parternas möjlighet att i avtalet om förhandlingsordning föreskriva en annan ordning för påkallande av förhandling och en annan tidsfrist än vad som anges i första och andra styckena. Om sammanträde för förhandling i ett visst fall inte kan hållas inom den föreskrivna tiden, synes det lämpligt att parterna överenskommer om avvikelse från förhandlingsordningen i det konkreta fallet genom överenskommelse i den ordning som anges i 15 §.

13 §

Som angetts i den allmänna motiveringen är paragrafens första stycke utformat efter förebild av 15 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Sistnämnda paragraf motsvarar i sin tur till sitt innehåll i huvudsak 4 § andra stycket andra punkten lagen (1936:506) om förenings- och förhandlingsrätt.

Första stycket anger vad som konkret ligger i parts förhandlingsskyldighet. Parten skall inställa sig vid förhandlingssammanträde och delta i förhandlingen. Han skall också alltid lägga fram motiverat förslag till lösning av den fråga som förhandlingen avser. I förhandlingsskyldigheten ligger däremot inte, som vi påpekat i den allmänna motiveringen, någon rättslig skyldighet att nå fram till en lösning. Kan parterna inte enas återstår i tvister om hyresvillkoren att efter uppsägning av de enskilda hyresavtalen hänskjuta tvisten till hyresnämnden enligt reglerna i 18 §. I tvister om lägenheternas eller fastighetens skick får parterna anlita de möjligheter att begära hyresnämnds prövning som ges i hyreslagen, bostadssaneringslagen och tvångsförvaltningslagen. I andra tvister åter saknas möjlighet till prövning, om parterna inte kan enas.

Vägran eller underlåtenhet att fullgöra förhandlingsskyldighet kan medföra skadeståndspåföljd enligt reglerna i 22 §. I fråga om den närmare innebörden av parts förhandlingsskyldighet torde god ledning kunna hämtas från den praxis, som utbildat sig vid arbetsdomstolens tillämpning av 4 § lagen om förenings- och förhandlingsrätt och motsvarande regler i genom kollektivavtal bestämda förhandlingsordningar. De viktigaste avgörandena på det området finns redovisade i arbetsrättskommitténs betänkande "Demokrati på arbetsplatsen" (SOU 1975:1 s. 775 f).

I andra stycket har tagits upp en bestämmelse enligt vilken part, om motparten begär att protokoll skall föras och justeras, är skyldig att medverka härtill. Paragrafen har motsvarighet i föreskrifter i de frivilliga förhandlingsordningarna. Skyldigheten att föra och justera protokoll är också skadeståndssanktionerad genom bestämmelserna i 22 §.

14 §

Paragrafen upptar parts skyldighet att medverka till förhandlingsresultatet genom att hålla åberopade handlingar tillgängliga för motparten vid sammanträde. Reglen är motiverad i avsnitt 5.6.2 i den allmänna motiveringen. Som där framhållits är regelns syfte att göra parterna jämspelta på det sättet att allt faktamaterial som åberopas står till båda parters förfogande vid förhandlingen. Paragrafens bestämmelse är skadeståndssanktionerad genom 22 §.

Förhandlingsöverenskommelsen

15 §

Med tanke på de rättsverkningar en förhandlingsöverenskommelse i allmänhet medför för hyresgästerna, har vi av rättssäkerhetshänsyn ansett befogat att föreskriva, att sådan överenskommelse för att vara giltig skall ha upprättats skriftligen.

16 §

I paragrafen regleras hyresgästs rätt att få förhandlingsöverenskommelse prövad av hyresnämnd. Vi kan här i första hand hänvisa till avsnitt 5.8.2 i den allmänna motiveringen, där vi utförligt behandlat denna fråga.

Prövningsrätten avser alla förhandlingsöverenskommelser om hyresvillkor. Prövningsrätten är å andra sidan begränsad till de hyresvillkor, som reglerats genom den klandrade överenskommelsen. Om överenskommelsen gäller hyrans storlek har hyresgästen inte möjlighet att få andra hyresvillkor, t. ex. uppsägningstidens längd, prövade i ärendet. Prövningsrätten är vidare tidsbegränsad. Ansökan om prövning skall ha kommit in till hyresnämnden inom tre månader från den dag det nya villkoret började tillämpas i hyresförhållandet. Vi har ansett oss kunna utgå från att hyresgästerna genom hyresvärdens eller hyresgästorganisationens försorg kommer att underrättas om överenskommelser om nya hyresvillkor. Detta bör kunna ske på skilda sätt beroende bl. a. på fastighetsförvaltningens omfattning. Många gånger torde det vara praktiskt lämpligt att hyresvärden underrättar hyresgästerna härom i samband med hyresaviseringen. Vi räknar med att hyresvärd och hyresgästorganisation i samband med förhandlingarna skall komma överens om vilka rutiner som bör tillämpas för underrättelser till hyresgästerna i olika frågor. Ansökan som kommer in till hyresnämnden efter utgången av den i paragrafen angivna tiden skall avvisas.

Det bör i detta sammanhang framhållas, att hyresgäst som är missnöjd med utfallet av en förhandlingsöverenskommelse alltid har möjlighet att vända sig till hyresgästorganisationen och begära påkallande av nya förhandlingar. En förhandlingsöverenskommelse kan ju när som helst ändras

av parterna. I många fall bör sådana felaktigheter i en förhandlingsöverenskommelse, som beror på felräkningar eller likande, enklast kunna rättas till genom att hyresgästorganisationen efter påpekande från hyresgästen tar kontakt med hyresvärden eller hans organisation. Dessutom har hyresgästen alltid kvar sin möjlighet enligt 54 § hyreslagen att säga upp hyresavtalet till kontraktstidens slut och begära hyresnämnds prövning av hyresvillkoren.

Hyresnämnds prövning av villkorsfrågor måste självfallet vara densamma oavsett i vilken ordning och av vem frågan ställts under dess prövning. Därför anges i paragrafens andra stycke att bestämmelserna i 12 kap. 48 § hyreslagen skall äga motsvarande tillämpning vid prövning av förhandlingsöverenskommelse. Vid prövning av förhandlingsöverenskommelse kommer den hyra, som hyresvärden fordrar, alltid att motsvara den genom överenskommelsen bestämda hyran. Det ligger i sakens natur att man inom en ordning för prövning av förhandlingsöverenskommelsens skälighet inte kan tillåta hyresvärden att begära högre hyra än den som han avtalat med hyresgästorganisationen.

Hyresgästens motpart vid prövning av förhandlingsöverenskommelse enligt paragrafen är hyresvärden. Den överenskommelse prövningen avser har emellertid ingåtts mellan hyresvärd och hyresgästorganisation. Som vi förutskickat i den allmänna motiveringen bör hyresnämnd i regel ej få ändra en förhandlingsöverenskommelse utan att den berett hyresgästorganisationen tillfälle att yttra sig i ärendet. Vi föreslår att en föreskrift om detta meddelas genom tillägg till 17 § lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder. Enligt den föreslagna föreskriften skall yttrande från hyresgästorganisationen inhämtas om det finnes erforderligt. Hyresnämnd bör kunna underlåta att inhämta yttrande, förutom när den ej finner skäl att ändra överenskommelsen, även i vissa fall då ändringen föranleds av rena räknefel eller oriktig ytuppgift eller liknande.

Som vi anfört i den allmänna motiveringen bör hyresnämnds beslut om ändring av förhandlingsöverenskommelse träda i stället för överenskommelsen i den delen. Detta anges i paragrafens tredje stycke. Hyresnämndens beslut kan naturligtvis aldrig avse villkoren för annan lägenhet än den, som hyrs av den hyresgäst som begärt prövning av överenskommelsen. Att hyresnämndens beslut träder i stället för överenskommelsen innebär bl. a. att nämndens beslut skall gälla från den tidpunkt överenskommelsen trädde i kraft. Intill dess nämndens beslut vunnit laga kraft är hyresgästen, som vi utvecklat i den allmänna motiveringen, skyldig att följa de genom överenskommelsen bestämda villkoren. Om, vilket kan antas bli vanligt, överenskommelsen gällt den utgående hyran är hyresgästen alltså skyldig att betala denna hyra till dess ett lagakraftvunnet ändringsbeslut från nämnden föreligger. Sänker nämnden genom sitt beslut den i överenskommelsen bestämda hyran, har hyresgästens hyresbetalningar i enlighet med överenskommelsen varit för höga. Nämnden skall då förplikta hyresvärden att till hyresgästen betala tillbaka vad han uppburit för mycket jämte ränta. Detta framgår av paragrafens fjärde stycke.

17 §

Som framgått av den allmänna motiveringen och av vad vi anfört under 3 § innebär förhandlingsordning att hyresvärden är skyldig att påkalla för-

handling med hyresgästorganisationen i frågor om hyreshöjning. Denna hyresvärdens s. k. primära förhandlingsskyldighet är i lagen sanktionerad på två sätt. Dels kan enligt 21 § hyresvärden på talan av hyresgästorganisationen åläggas att utge allmänt skadestånd till denna. Dels är avtal som hyresvärden med åsidosättande av sin förhandlingsskyldighet ingår med enskild hyresgäst ogiltigt enligt första stycket i förevarande paragraf. I paragrafen föreskrivs också att hyresvärden skall förpliktas att betala tillbaka till hyresgästen vad han på grund av det ogiltiga avtalet uppburit för mycket, dvs. det belopp hyresgästen erlagt utöver den tidigare gällande hyran. Att hyresvärden dessutom är skyldig att på beloppet betala avkastningsränta följer direkt av bestämmelserna i räntelagen (1975:635). Syftet med bestämmelserna i första stycket är alltså dels att förstärka sanktionerna mot åsidosättande av hyresgästens primära förhandlingsskyldighet, dels och framför allt att skapa garantier för att de enskilda hyresgästerna inte skall behöva betala högre hyra än vad en förhandlingsöverenskommelse medger.

Av första stycket liksom av omfattningen av hyresvärdens primära förhandlingsskyldighet enligt 3 § framgår, att vi betraktar en förhandlingsöverenskommelse om hyra som ett avtal om högsta tillåtna hyra. Det är alltså fullt möjligt för hyresvärd och hyresgäst att individuellt komma överens om lägre hyra än den vid förhandlingen bestämda.

Ogiltighetsregeln i första stycket korresponderar med området för hyresvärdens primära förhandlingsskyldighet. Utanför detta område är hyresvärden och hyresgästen oförhindrade att sluta individuella avtal om hyran. Enligt huvudregeln i 3 § omfattar hyresvärdens primära förhandlingsskyldighet frågor om höjning av hyran för samtliga bostadslägenheter i visst hus. Genom avtal kan hyresvärden och hyresgästorganisationen undanta viss eller vissa lägenheter från förhandlingsordningen. Enligt 3 § kan lägenheter undantas från förhandlingsordningen också genom att hyresnämnd i tvist om hyresvillkoren enligt 49 eller 55 § hyreslagen lämnar utan bifall hyresvärdens yrkande om införande eller bibehållande av förhandlingsklausul i hyresavtalet. Sådant undantag gäller endast den aktuelle hyresgästen. När dennes hyresavtal upphör kommer lägenheten åter in under förhandlingsordningen. Ogiltighetsregeln i första stycket är naturligtvis inte tillämplig på avtal rörande lägenhet, som genom förhandlingsöverenskommelse eller genom hyresnämnds beslut sålunda undantagits från förhandlingsordningen. Vi vill dock erinra om, att förekomsten av förhandlingsklausul i och för sig inte är någon förutsättning för hyresvärdens primära förhandlingsskyldighet och därför inte heller för ogiltighet enligt första stycket. Den primära förhandlingsskyldigheten gäller oberoende om förhandlingsklausul finns eller inte. Genom denna ordning kommer de vid förhandlingarna bestämda hyrorna att omedelbart bli normerande för hela lägenhetsbeståndet. Även i de fall hyresvärden underlåtit begära förhandlingsklausul är han sålunda genom skadeståndsregeln i 21 § och genom ogiltighetsregeln i första stycket förhindrad att begära högre hyra än förhandlingsöverenskommelsen medger. Detsamma gäller i princip om han begärt förhandlingsklausul men inte lyckats träffa avtal därom med hyresgästen. Endast om hyresnämnd efter prövning enligt 48 § hyreslagen funnit förhandlingsklausul obillig upphör hyresvärdens primära förhandlingsskyldighet för lägenheten.

I andra stycket görs undantag från ogiltighetsregeln i första stycket i fall då hyresvärden fullgjort sin primära förhandlingsskyldighet. När hyresvärden har fullgjort vad som åligger honom enligt 3 och 13 §§ utan att uppgörelse kommit till stånd är förhandlingsordningen förbrukad såvitt avser den fråga som förhandlingen avsett och förhållandet är i princip att bedöma på samma sätt som om förhandlingsordningen inte fanns. För hyresvärden och hyresgästen återstår i detta läge att antingen enligt reglerna i 18 § föra tvisten till hyresnämnden eller förlikas om den hyra, som skall utgå. Situationen är densamma om hyresgästorganisationen gjort sig skyldig till förhandlingsvägran.

Rätt till prövning av hyresvillkoren i vissa fall

18–20 §§

I dessa paragrafer regleras den rätt att säga upp hyresavtalet och att erhålla hyresnämnds prövning av hyresvillkoren vid fall av strandade förhandlingar och förhandlingsvägran, för vilken vi lämnat en ingående redogörelse i avsnitt 5.9 i den allmänna motiveringen.

Av 18 § första stycket framgår till en början att avslutade förhandlingar eller inträffad förhandlingsvägran är en förutsättning för rätten till uppsägning. Det åligger dock inte hyresnämnd att självmant undersöka, om de uppställda förutsättningarna för uppsägning är för handen. Gör motparten gällande att förutsättningarna för uppsägning brister, åligger det den som sagt upp att visa att någon av de båda i paragraferna angivna förutsättningarna förelegat. Kan han inte det, synes övervägande skäl tala för att hyresnämnden skall förklara uppsägningen ogiltig och avvisa ansökan.

I avsikt att underlätta bevisningen i frågan om en förhandling är att anse som avslutad, har vi i 20 § tagit upp en bestämmelse, som innebär att förhandling skall anses avslutad då part som fullgjort sin förhandlingsskyldighet enligt 13 § första stycket ger motparten skriftligt besked om att han frånträder förhandlingen. Bestämmelsen är utformad efter förebild av 16 § tredje stycket lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, vilken senare bestämmelse dock har en något annan funktion än 20 § i vårt förslag. Lämnas inte sådant besked får man givetvis med vanlig bevisprövning bedöma om förhandlingen kan anses avslutad. Det står parterna fritt att i avtalet om förhandlingsordning generellt eller för särskilt fall bestämma att förhandlingen skall anses avslutad vid annan tidpunkt, t. ex. när justerat förhandlingsprotokoll föreligger.

Kan tvist inte lösas lokalt har part enligt de förhandlingsordningar, som rekommenderats av hyresmarknads-, industribostads- och kommunbostadskommittéerna samt av kommittén för prövning av tvister i hyresfrågor (ang. dessa kommittéer se kapitel 3), rätt att hänskjuta tvisten till respektive kommitté. Har endera parten begärt sådant hänskjutande, kan förhandlingarna inte anses avslutade förrän också det centrala förhandlingsorganet behandlat tvisten.

När det gäller bostadsmarknadskommittén (se avsnitt 3.3) råder oklarhet om vilket åtagande från parternas sida som åsyftats med den punkt i den rekommenderade förhandlingsordningen, som hänvisar till möjligheten att

få tvist prövad i kommittén. Viss oklarhet råder också om vilka tvister kommittén bör ta upp till prövning. Överläggningar i dessa frågor pågår för närvarande inom organisationerna. Man kan därför räkna med att de tolkningssvårigheter, som nu föreligger, kommer att vara undanröjda vid den tidpunkt då en eventuell lagstiftning kan träda i kraft.

Vi har i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.9) understrukit betydelsen av de centrala förhandlingsorganen och uttalat att dessa allmänt sett måste anses bättre skickade än myndigheter att slita intressetvister på hyresmarknaden. Vi förutsätter därför att behandling i centralt förhandlingsorgan, när förhandlingsordningen ger möjlighet därtill, alltid kommer att föregå uppsägning med stöd av 18 §.

Syftet med den i paragraferna reglerade uppsägnings- och prövningsrätten är, som vi understrukit i den allmänna motiveringen, att tillhandahålla en smidigare ordning än den nuvarande för hänskjutande av tvist till hyresnämnd i de fall förhandlingsuppgörelse inte kunnat träffas. Förfarandet skall endast få komma till användning i de fall part först uttömt möjligheterna att nå en förhandlingsuppgörelse. I enlighet med detta syfte anges i 18 § första stycket att uppsägningen och följaktligen också tvisten inför hyresnämnden endast får avse hyresvillkor, som förhandlingen avsett. Det är alltså inte möjligt att stranda förhandlingar rörande ett hyresvillkor och sedan säga upp ett annat hyresvillkor. För att understryka detta och för att möjliggöra för motparten att omedelbart ta ställning till om en uppsägning i detta hänseende är grundad, föreskrivs i 18 § andra stycket sista meningen att den begärda villkorsändringen skall anges i uppsägningen. Har detta inte skett är uppsägningen ogiltig.

Beträffande uppsägningstidens längd hänvisar vi till den allmänna motiveringen.

I 18 § tredje stycket föreskrivs efter förebild av 54 § fjärde stycket hyreslagen att den som sagt upp hyresavtalet skall inom tre veckor från uppsägningen hänskjuta tvisten till hyresnämnden. Gör han inte det är uppsägningen utan verkan.

Förfarandereglerna i 18 § och bestämmelserna om förlängnings- och villkorsprövning i 49 och 54 §§ hyreslagen gäller i princip vid sidan av varandra. Man kan på goda grunder utgå från att uppsägning enligt 18 § kommer att bli det helt dominerande förfarandet för villkorsprövning, när förhandlingsordning gäller. Undantagsvis kan det emellertid tänkas inträffa att uppsägning samtidigt sker enligt såväl hyreslagen som enligt 18 §. En samtidig tillämpning av förfarandereglerna kan naturligtvis medföra vissa komplikationer. Endast i en situation synes emellertid risk för rättsförlust kunna uppstå. Om hyresvärden sagt upp hyresgästen för avflyttning enligt 49 § hyreslagen och hyresgästen sagt upp avtalet för villkorsändring enligt 18 §, krävs hänskjutande till hyresnämnd från hyresgästens sida dels enligt 49 § hyreslagen för att han skall vara bevarad vid sin förlängningsrätt, dels enligt 18 § för att hans egen uppsägning inte skall förlora sin verkan. För detta fall bör enligt vår mening en sådan samordning av förfarandereglerna ske att ett hänskjutande som skett enligt den ena paragrafen får verkan också enligt den andra. Härigenom undviker man svårigheter att avgöra vilkendera uppsägningen som föranlett hänskjutandet. En bestämmelse om denna verkan av ett hänskjutande som skett inom rätt tid, räknat från såväl hy-

resgästens egen som hyresvärdens uppsägning, har tagits upp i 18 § tredje stycket sista punkten. En korresponderande bestämmelse föreslås i 49 § tredje stycket hyreslagen.

Som vi framhållit under 16 § måste hyresnämnds prövning av hyresvillkor alltid ske efter samma normer, dvs. 48 § hyreslagen. Att de i nämnda paragraf angivna prövningsgrunderna skall tillämpas även vid tvist enligt 18 § anges i 19 § andra stycket.

Som vi angett ovan skall tvist enligt 18 § i princip endast gälla det eller de hyresvillkor, som varit föremål för förhandling. I allmänhet bör det inte finnas anledning för parterna att dra in andra villkor i processen. Emellertid kan det undantagsvis tänkas inträffa att det hyresvillkor tvisten gäller har sådant samband med annat villkor att det framstår som både rimligt och praktiskt att även det senare villkoret prövas. Vi har därför i 19 § tredje stycket föreskrivit, att hyresnämnd får ta upp sådant villkor till prövning, om särskilda skäl föreligger. Det torde i den av formella regler tämligen obundna hyresnämndsprocessen i allmänhet inte möta några svårigheter för en hyresnämnd att avgöra i vilka fall den bör tillåta sådan prövning.

I 19 § fjärde stycket återfinns den i den allmänna motiveringen utförligt motiverade och exemplifierade regeln om rätt för hyresnämnd att i fall då det av särskild anledning finnes skäligt förordna om hyra för tid före den dag till vilken avtalet sagts upp.

Bestämmelserna i 19 § femte och sjätte styckena torde ej fordra någon närmare motivering.

Skadestånd

21–24 §§

I paragraferna ges bestämmelser om skadestånd som påföljd för brott mot förhandlingsordning.

I 21 § sanktioneras hyresvärdens primära förhandlingsskyldighet. Skadestånd kan utgå till hyresgästorganisationen om hyresvärden åsidosätter den primära förhandlingsskyldighet som åvilar honom enligt 3 § eller enligt särskild föreskrift i förhandlingsordningen. Som vi anfört under 3 § står det parterna fritt att genom avtal utvidga området för hyresvärdens primära förhandlingsskyldighet. Sådant avtal är alltså också skadeståndssanktionerat enligt paragrafen.

I 22 § sanktioneras förhandlingsrätten. Det sker genom att motparts vägran att fullgöra sin skyldighet att träda i förhandling enligt bestämmelserna i 13 § eller enligt föreskrift i förhandlingsordning ger part rätt att kräva skadestånd. I fråga om den närmare innebörden av vad som skall anses utgöra förhandlingsvägran hänvisar vi till vad vi anfört under 13 §. Enligt paragrafen kan skadestånd utgå också om part underlåter att medverka till förande eller justering av protokoll (13 § andra stycket) och om part vägrar att hålla åberopad handling tillgänglig för motparten (14 §).

I 23 § ges bestämmelser om vad som skall anses ligga i begreppet skada sådant detta används i 21 och 22 §§. I paragrafen slås fast att skadestånd skall avse inte bara ekonomisk utan även icke-ekonomisk skada. Med det senare begreppet avses då i första hand den särskilda form av skadestånd, som förekommer på det arbetsrättsliga området under namn av allmänt

skadestånd, och som vi närmare redogjort för i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.5). Paragrafen motsvarar väsentligen 8 § andra stycket kollektivavtalslagen (1928:253) och 55 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

I 24 § föreslås en preskriptionstid av två år för hänskjutande av tvist om skadestånd till hyresnämnd. Det framstår som angeläget att de återkommande förhandlingarna på grundval av en förhandlingsordning kan äga rum under lugna och fredliga förhållanden. Det skulle på sikt inte gagna förhandlingsresultaten om skadeståndsanspråk kunde hållas vilande under längre tid för att rivas upp vid lägligt tillfälle och användas som påtryckningsmedel i förhandlingarna. Vi har därför i paragrafen föreslagit – utöver tvåårstiden för hänskjutande av tvisten till hyresnämnden – också en tvåmånadersfrist för att framställa skadeståndsanspråket hos motparten. I sak liknande bestämmelser är vanliga i den arbetsrättsliga lagstiftningen. Se t. ex. 25 § lagen (1936:506) om förenings- och förhandlingsrätt, 40 § lagen (1974:12) om anställningsskydd och 64 och 65 §§ lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Övriga bestämmelser

25–28 §§

I 25 § anges att frågor om tillämpningen av lagen skall prövas av hyresnämnd. Frågor om förhandlingsrätt berör naturligtvis hyresmarknadens partsorganisationer mycket nära. Enligt vårt sätt att se är det därför angeläget att sådana frågor prövas av ett organ, vari företrädare för partsorganisationerna ingår. Hyresnämnderna åtnjuter den auktoritet hos parterna på hyresmarknaden som krävs för att träffade avgöranden skall vinna respekt och efterföljd. De erfarenheter från förhandlingsarbete som intresserepresentanterna tillför nämnderna måste anses utomordentligt värdefulla särskilt vid bedömningen av ifrågasatta brott mot förhandlingsordning och vid utvecklandet av praxis i skadeståndstvister.

I vissa ärenden t. ex. tvister om rätt till förhandlingsordning enligt 7 eller 8 § kan det många gånger vara nödvändigt att parterna ges tillfälle att förebringa en tämligen omfattande utredning inför nämnden. Vi vill här erinra om att hyresnämnd genom lagen (1974:1090) om ändring i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder getts generell möjlighet att ta upp muntlig, formell bevisning och höra sakkunnig under ed eller försäkran.

Reglerna om förfarandet vid hyresnämnden bör tas upp i lagen om arrendenämnder och hyresnämnder. 26 § innehåller en hänvisning till nämnda lag.

Bestämmelserna i 27 § överensstämmer med vad som för motsvarande fall gäller enligt 17 § tvångsförvaltningslagen, 21 § bostadssaneringslagen och 25 § lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m. m.

Enligt 73 § hyreslagen skall i bl. a. villkorstvister enligt 49 eller 55 § samma lag vardera parten svara för sin rättegångskostnad i bostadsdomstolen i den mån annat ej följer av 18 kap. 6 § rättegångsbalken. Samma kostnadsregel

bör enligt vår mening gälla i villkorstvister enligt 16 eller 18 § i den här föreslagna lagen. En regel härom tas upp i 28 §.

Ikraftträdande m. m.

Det framstår enligt vår mening som angeläget att den föreslagna möjligheten att få till stånd förhandlingsordningar kan utnyttjas så snart som möjligt. Den nya lagen bör därför sättas i kraft snarast efter riksdagsbehandlingens avslutande. Eftersom även äldre förhandlingsordningar i stor utsträckning kommer att omfattas av lagen, bör en bestämd dag väljas för ikraftträdandet. I vårt lagförslag har vi förslagsvis angivit den 1 juli 1977 som ikraftträdandedatum.

För det tidigare hyresreglerade lägenhetsbeståndet meddelas i avvecklingslagen bestämmelser om fastställelse och ändring av övergångshyra för tiden 1 oktober 1975–30 september 1978. För bestämmandet av sådan hyra gäller en särskild förhandlingsordning enligt avvecklingslagen. Bestämmelserna om övergångshyra är också straffsanktionerade. Det är uppenbart att de prövnings- och sanktionsbestämmelser, som vi nu föreslår, inte kan tillämpas samtidigt som avvecklingslagens bestämmelser. Vi föreslår därför att lagen om förhandlingsordning på bostadshyresmarknaden inte skall gälla fråga om fastställelse och ändring av övergångshyra enligt avvecklingslagen. Detta innebär inte att hyresvärd och hyresgästorganisation är förhindrade att träffa giltiga avtal om förhandlingsordning rörande lägenheterna i hus för vilka avvecklingslagen gäller. Tvärtom måste det anses önskvärt att sådana avtal kommer till stånd. Däremot kan så länge avvecklingslagen gäller för lägenheterna frågor om övergångshyra inte behandlas enligt bestämmelserna i lagen om förhandlingsordning på bostadshyresmarknaden utan endast enligt avvecklingslagen. I detta sammanhang vill vi dock erinra om möjligheten enligt 2 § andra stycket avvecklingslagen för riksorganisationerna att bestämma att viss eller vissa orter – allt dock med undantag för lägenheter i Stockholms, Göteborgs och Malmö kommuner – skall vara undantagna från avvecklingslagens tillämpningsområde.

I den allmänna motiveringen har vi vid upprepade tillfällen anfört, att de nu gällande, frivilliga förhandlingsordningarna bör i största möjliga utsträckning omedelbart inrymmas under den föreslagna lagens tillämpningsområde. Merparten av de frivilliga avtalen om förhandlingsordning torde i allt väsentligt uppfylla de i lagförslaget uppställda kraven på ett sådant avtal. Detta gäller sålunda samtliga avtal, som utformats i enlighet med de rekommendationer som utfärdats av de av huvudorganisationerna konstituerade kommittéerna. Som framgått av den allmänna motiveringen (avsnitt 5.5) skiljer sig emellertid de nu nämnda förhandlingsordningarna från den i lagen föreslagna ordningen däruti att primär förhandlingsskyldighet rörande hyreshöjningar ej är föreskriven. Detta beror, som vid tidigare angett, på att förhandlingsordningarna kommit till just för att få till stånd förhandlingar om hyran och att det därför aldrig ifrågasatts att hyresvärden skulle underlåta att påkalla förhandling i dessa frågor. I praktiken innefattar alltså dessa förhandlingsordningar en, låt vara osanktionerad, primär förhandlingsskyldighet. Med hänsyn härtill kan det inte anses stå i strid med parternas intentioner vid avtalet att låta den nu föreslagna primära förhandlingsskyl-

digheten omfatta dessa avtal utan särskild överenskommelse därom mellan parterna. Till undvikande av oklarhet om vilka av de vid lagens ikraftträdande gällande avtalen om förhandlingsordning som omfattas av lagen föreslår vi att en uttrycklig övergångsbestämmelse meddelas av innehåll, att lagen gäller även avtal, som ingåtts före ikraftträdandet, om avtalet överensstämmer med bestämmelserna i 1 §, 3 § första stycket, 4 och 5 §§ samt innefattar rätt att påkalla förhandlingar rörande de frågor, som anges i 3 § andra stycket 1–4. Uppfyller ett gällande avtal om förhandlingsordning inte dessa krav, förhandlingsordningen föreskriver t. ex. en mera begränsad förhandlingsram än den i 3 § andra stycket angivna, är lagen inte tillämplig. Parterna får då träffa nytt avtal eller, om de inte kan komma överens, föra frågan om förhandlingsordning till hyresnämnden.

7.2 Förslaget till lag om ändring i jordabalken

Såväl vårt förslag till lag om förhandlingsordning på bostadshyresmarknaden (nedan kallad förhandlingsordningslagen) som de åtgärder vi i avsnitt 6.2 föreslagit mot den svarta bostadshandeln medför ändringar i hyreslagen (12 kap. jordabalken).

Förhandlingsordningslagen föranleder följande ändringar i hyreslagen. För det första möjliggör den föreslagna legaldefinitionen i 2 § förhandlingsordningslagen av begreppet förhandlingsklausul en redaktionell förenkling av *19 a § andra stycket*. Som vi anfört ovan under rubriken till förhandlingsordningslagen bör vidare i ett par fall i hyreslagen föras in en erinran om förhandlingsordningslagens bestämmelser. Vi förslår att till 19 a § fogas ett *fjärde stycke* med erinran om att det i förhandlingsordningslagen finns bestämmelser enligt vilka avtal om hyra i vissa fall är ogiltigt. Dessutom behövs i anslutning till bestämmelserna i 54 och 55 §§ om rätt till prövning av hyresvillkoren en erinran om de möjligheter till villkorsprövning som finns enligt förhandlingsordningslagen. Vi har funnit lämpligt att placera en sådan erinran i en ny paragraf, *55 a §*. Slutligen fordras en samordning mellan bestämmelserna om hänskjutande av tvist till hyresnämnd i *49 § tredje stycket* och i 18 § förhandlingsordningslagen. Denna ändring är kommenterad under 18 § förhandlingsordningslagen (s. 124 f), vartill vi hänvisar. De nu berörda ändringarna i hyreslagen torde ej kräva någon ytterligare kommentar.

Vårt förslag om skärpta åtgärder mot den svarta lägenhetshandeln innebär ändring av straffbestämmelserna i *65 §*. Vidare föreslår vi att de nuvarande bestämmelserna om förmedlingsprovision och om straff för otillåtet uppbärande av sådan ersättning i 2 och 6 §§ lagen (1973:189) med särskilda hyresbestämmelser för vissa orter arbetas om och flyttas till hyreslagen. De nya bestämmelserna bör enligt vår mening placeras i en ny paragraf, *65 a §*. De nu berörda ändringarna är utförligt behandlade i avsnitt 6.2, vartill vi hänvisar.

De av förslaget till förhandlingsordningslag föranledda ändringarna i hyreslagen måste naturligtvis träda i kraft samtidigt som förhandlingsordningslagen, enligt vårt förslag den 1 juli 1977. De föreslagna ändringarna i 65 och 65 a §§ har i och för sig inte något samband med förhandlingsordnings-

lagen. En bestämd dag bör emellertid fastställas för ikraftträdandet av dessa nya straffbestämmelser. Vi har funnit lämpligast att även beträffande dessa föreslå den 1 juli 1977. Av vårt förslag till övergångsbestämmelser till ändringarna i bristortlagen (avsnitt 7.5) framgår att de äldre bestämmelserna i denna lag angående otillåten förmedlingsprovision fortfarande bör gälla i fråga om gärning som begåtts före de nya bestämmelsernas ikraftträdande.

7.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder

Förslaget till lag om förhandlingsordning på bostadshyresmarknaden (nedan kallad förhandlingsordningslagen) nödvändiggör vissa ändringar i lagen om arrendenämnder och hyresnämnder.

Enligt förhandlingsordningslagen kan hyresnämnds prövning påkallas i två principiellt olika typer av ärenden. Den ena typen är tvister mellan enskild hyresgäst och hyresvärd. Dessa tvister kan gälla prövning av förhandlingsöverenskommelse enligt 16 §, giltighet av hyresvillkor enligt 17 § eller prövning av hyresvillkor enligt 18 §, allt förhandlingsordningslagen. Den andra ärendetypen är tvister mellan hyresgästorganisation och hyresvärd. Dessa tvister kan gälla rätt till förhandlingsordning eller rätt till förlängning av sådan enligt 7 eller 8 § förhandlingsordningslagen eller rätt till skadestånd enligt 21 eller 22 § samma lag.

De tvister mellan enskild hyresgäst och hyresvärd, som med stöd av förhandlingsordningslagen kan hänskjutas till hyresnämnd, skiljer sig i princip inte från de i hyreslagen reglerade förlängnings- och villkorstvisterna. De bör därför kunna handläggas på samma sätt som de vanliga hyrestvisterna. För handläggning av de nytillkomna ärendena om tvist mellan hyresgästorganisation och hyresvärd angående rätt till förhandlingsordning m. m. krävs särskilda bestämmelser.

Till en början måste bestämmelserna i nämndlagen om hyresnämnds uppgifter (4 §) ändras. Inrymmandet av de enskilda hyresparternas tvister enligt förhandlingsordningslagen bland övriga hyrestvister kräver följdändringar i 10, 11 och 12 §§. I en ny paragraf, 11 a §, återfinns den i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.5) berörda bestämmelsen att hyresvärd måste ha fullgjort sin primära förhandlingsskyldighet innan han kan få ett yrkande om hyreshöjning prövat av hyresnämnd i villkorstvist enligt hyreslagen. De särskilda bestämmelserna om handläggning av ärenden rörande tvist om förhandlingsordning m. m. tas upp i en ny paragraf, 15 a §. Nämndlagens disposition kräver att en ny rubrik införs före dessa handläggningsbestämmelser. Bestämmelsen om att hyresnämnd i ärende om prövning av förhandlingsöverenskommelse som regel bör höra hyresgästorganisationen tas upp i 17 § i ett nytt tredje stycke. Förhandlingsordningslagens bestämmelser fordrar vidare ändring av nämndlagens regler om rättskraft (22 §) och om när beslut får verkställas som lagakraftägande dom (32 §). Slutligen fordras en hänvisning till förhandlingsordningslagens regler om fullföljd av talan (23 §).

4 §

Som vi nyss anfört medför förhandlingsordningslagen att hyresnämnd får att pröva två skilda typer av ärenden. Dels olika villkorstvister mellan hyresgäst och hyresvärd, dels tvister om förhandlingsordning m. m. mellan hyresgästorganisation och hyresvärd. Som vi också sagt måste skilda handläggningsregler ges för de båda ärendekategorierna. För enskilda tvister mellan hyresgäst och hyresvärd bör reglerna om handläggning av vanliga hyrestvister i 7–13 a §§ kunna tillämpas. För tvisterna mellan hyresgästorganisation och hyresvärd krävs särskilda bestämmelser, som tas upp i 15 a §.

Beträffande de uppgifter som enligt *första stycket* åvilar hyresnämnd har som en ny punkt 2 a upptagits skyldighet för hyresnämnd att pröva tvister om hyresvillkor enligt 16–18 §§ förhandlingsordningslagen, dvs. enskilda tvister mellan hyresvärd och hyresgäst. Genom att dessa tvister tas upp under en punkt 2 a kommer handläggningsreglerna under rubriken "Ärende angående arrende-, hyres- eller bostadsrättstvist" (7–13 a§§) att bli tillämpliga. Endast i 10–12 §§ krävs vissa mindre följdändringar. Ändringarna i 10 och 12 §§ syftar till att samma regler skall gälla för villkorstvister enligt förhandlingsordningslagen som för villkorstvister enligt hyreslagen. Ändringen i 11 §, som innebär att bestämmelserna om återupptagande av ärende som avskrivits på grund av sökandens utevaro, görs tillämpliga på villkorstvister enligt 18 § förhandlingsordningslagen, har samma syfte. De rättsäkerhetssynpunkter, som ligger bakom bestämmelserna om återupptagande, kan inte anses kräva beaktande i fråga om tvister enligt 16 eller 17 § förhandlingsordningslagen. Rätten till återupptagande har därför begränsats till tvister enligt 18 §.

Skyldigheten för hyresnämnd att pröva tvist enligt förhandlingsordningslagen mellan hyresgästorganisation och hyresvärd har tagits upp som en ny punkt 5 a. Bestämmelserna om förhandlingsordning måste anses höra närmare samman med hyreslagens regler än de under punkterna 6 och 7 behandlade tvisterna och bör därför anges omedelbart efter de bestämmelser som reglerar hyrestvisterna.

10, 11 och 12 §§

Ändringarna, som är följdändringar, har kommenterats ovan under 4 §.

11 a §

Enligt 3 § andra stycket förhandlingsordningslagen åläggs hyresvärd, som är bunden av förhandlingsordning, s. k. primär förhandlingsskyldighet i fråga om höjning av hyran. Som vi anfört i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.5) bör det inte vara möjligt för hyresvärden att kringgå kravet på primär förhandlingsskyldighet på det sättet att han säger upp hyresgästen för avflyttning och driver sitt krav på högre hyra i en förlängningstvist inför hyresnämnden. För att hindra sådana försök att gå vid sidan av förhandlingsordningens bestämmelser föreslår vi i paragrafen en föreskrift om att hyresnämnd i villkorstvist enligt hyreslagen inte får ta upp till prövning fråga om höjning av hyran förrän det visats att förhandlingar i saken ägt

rum eller att förhandlingar inte kunnat komma till stånd av orsak som ej beror av hyresvärden eller hans organisation.

Paragrafen är alltid tillämplig när förhandlingsordning gäller för bostadslägenhet. Att bostadslägenhet i vissa fall kan vara undantagen från förhandlingsordning framgår av 3 § första stycket förhandlingsordningslagen. I sådant fall gäller inte förhandlingsordning för bostadslägenheten och paragrafen är följaktligen inte tillämplig.

Det i paragrafen upptagna processhindret skall iakttas av hyresnämnd ex officio. Detta är nödvändigt eftersom bestämmelsen syftar till att upprätthålla förhandlingsordningens regler och den ena parten i avtalet om förhandlingsordning, hyresgästorganisationen, inte är part i villkorstvisten. Det kan inte tillåtas att hyresvärd och enskild hyresgäst ges rätt att med förbigående av hyresgästorganisationen disponera över frågan om förhandlingsskyldighet i hyreshöjningstvister skall föreligga.

Genom avtal kan hyresvärd och hyresgästorganisation bestämma att också förhandlingsskyldigheten rörande andra frågor skall vara primär (jfr ovan under 3 § förhandlingsordningslagen). Medan primär förhandlingsskyldighet alltid gäller enligt lagförslaget vid hyreshöjning, kan primär förhandlingsskyldighet enligt förhandlingsordning komma att gälla hyresvillkor av mycket olikartad beskaffenhet. Förhandlingsordningarna kan också tänkas ge utrymme för olika tolkningar i fråga om den primära förhandlingsskyldighetens omfattning. Att ålägga hyresnämnderna att ex officio beakta förhandlingsskyldighet enligt förhandlingsordning synes vara att gå ett steg för långt. Eftersom processhindret enligt den föreslagna paragrafen införs i hyresgästorganisationens intresse synes det inte heller böra göras beroende av invändning från parts sida. Kringgående av primär förhandlingsskyldighet från hyresvärdens sida medför skadeståndsskyldighet mot hyresgästorganisationen enligt 21 § förhandlingsordningslagen. Denna sanktion får anses vara tillräcklig för att upprätthålla respekten för förhandlingsordningen i andra fall av primär förhandlingsskyldighet än den lagreglerade.

Det nu sagda innebär att hyresnämnd i villkorstvist enligt hyreslagen, där hyresvärd begär högre hyra, först har att utreda om förhandlingsskyldighet föreligger och, när så är fallet, om denna fullgjorts. Vi utgår från att hyresnämnden alltid kommer att ha kännedom om huruvida förhandlingsordning finns. Vi har i annat sammanhang (se ovan under 11 § förhandlingsordningslagen) föreslagit att hyresgästorganisation och hyresvärd åläggs skyldighet att ge in träffade avtal om förhandlingsordning till hyresnämnden. Genomförs detta förslag bör hyresnämnden alltid ha tillgång till gällande förhandlingsordning. I annat fall får det anses åligga hyresvärden att tillhandahålla hyresnämnden gällande förhandlingsordning.

Vad som ligger i parts förhandlingsskyldighet framgår av 13 § första stycket förhandlingsordningslagen. Kan hyresvärden inte visa att han fullgjort sin förhandlingsskyldighet bör hyresnämnden i allmänhet omedelbart avvisa hans yrkande om höjning av hyran. Eftersom hyresvärden enligt 18 § förhandlingsordningslagen getts möjlighet att säga upp hyresavtal till tre månader efter det förhandlingar strandats, kan det endast i undantagsfall finnas anledning att vilandeförklara ärendet i avbidan på att förhandlingar skall slutföras. Vi vill erinra om att en av grundtankarna bakom förhandlingsordningslagen är att parterna skall ha uttömt alla möjligheter till förhand-

lingsöverenskommelse innan hyresnämnds prövning av tvist påkallas.

När det gäller tvister om förlängning av hyresavtal enligt 49 § hyreslagen har hyresnämnden självfallet att i första hand pröva förlängningsfrågan. Bifalles hyresgästens förlängningsyrkande skall nämnden enligt 51 § hyreslagen fastställa villkoren för den fortsatta förhyrningen. Om hyresvärden då kräver högre hyra, måste han enligt paragrafen visa att han fullgjort sin förhandlingsskyldighet. Kan han inte det, får hyresnämnden inte pröva hans yrkande. Hyresnämnden får i stället enligt 48 § fjärde stycket hyreslagen förklara att det tidigare hyresvillkoret skall gälla även för den fortsatta förhyrningen. Däremot kan naturligtvis ett av hyresgästen framställt yrkande om ändring av hyresvillkoren prövas i ärendet.

Om såväl förlängningsfrågan som frågan om hyresvillkoren är tvistiga mellan parterna, har hyresnämnden rätt att meddela mellanbeslut i förlängningsfrågan (13 § nämndlagen). I enlighet med vad vi nyss sagt torde det endast i undantagsfall finnas skäl att meddela sådant mellanbeslut, om hyresvärden inte fullgjort sin förhandlingsskyldighet rörande yrkad hyreshöjning.

15 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om ansökan i ärenden om förhandlingsordning m. m. och om hyresnämnds handläggning av sådana ärenden.

Enligt *första stycket* hänskjutes tvist om förhandlingsordning till hyresnämnd genom skriftlig ansökan. I ansökan skall lämnas uppgift om parternas namn och hemvist, den berörda fastighetens belägenhet och tvistens beskaffenhet.

Hänvisningen i *andra stycket* innebär att hyresnämnden skall förelägga sökanden att avhjälpa brister i ansökan och, om föreläggande inte efterkommes, avvisa denna (8 § andra stycket). Sammanslutning som begär förhandlingsordning måste naturligtvis visa att den har rättskapacitet, dvs. att den är en juridisk person. Kan den inte det, kan dess talan inte tas upp till prövning. Frågan huruvida en sökande organisation, som har rättskapacitet, också är en hyresgästorganisation i förhandlingsordningslagens mening skall däremot prövas i ärendet och vid nekande svar föranleda att talan lämnas utan bifall. Hänvisningen innebär vidare att ansökan skall innehålla vissa uppgifter om sökanden och hans ombud, om sådant vidtalats (8 § tredje stycket). Återkallas ansökan, skall ärendet avskrivas (8 § femte stycket).

Enligt *tredje stycket* skall som regel förhandling hållas inför nämnden. Tvister om rätt till förhandlingsordning och om skadestånd på grund av brott mot förhandlingsordning är av den arten att nöjaktig utredning i allmänhet inte kan förebringas på annat sätt än vid förhandling. Förhandling synes kunna underlåtas främst i fall då motparten medger det framställda anspråket eller då endast skriftligt material åberopas i ärendet. Krävs parts personliga inställelse vid förhandling, exempelvis för att utreda påstådd förhandlingsvägran, får nämnden kalla honom vid vite.

Naturligtvis åligger det hyresnämnd att även i ärenden om förhandlingsordning i första hand söka medla mellan parterna. En särskild erinran om

detta i lagtext har vi ansett obehövlig.

I *fjärde stycket* ges bestämmelser om handläggningen när part uteblir från sammanträde inför nämnden. Bestämmelserna överensstämmer i huvudsak med vad som enligt 10 § gäller för villkorstvist enligt hyreslagen.

I *femte stycket* anges den självklara regeln att bestämmelserna om utevaro inte får tillämpas mot part som har laga förfall.

17 §

I *tredje stycket,* som är nytt, upptas bestämmelsen om att hyresnämnd i tvist om prövning av förhandlingsöverenskommelse enligt 16 § förhandlingsordningslagen som regel skall lämna den hyresgästorganisation, som ingått den klandrade överenskommelsen, tillfälle att yttra sig. Bestämmelsen har kommenterats ovan under 16 § förhandlingsordningslagen, vartill vi hänvisar. Yttrande från hyresgästorganisationen torde i allmänhet böra inhämtas skriftligen. Om så finnes påkallat, möter inte hinder att kalla hyresgästorganisationen till sammanträde med parterna inför nämnden.

22 §

I paragrafen meddelas bestämmelser om verkan i rättskraftshänseende av vissa beslut som meddelats av arrendenämnd eller hyresnämnd. Den närmare innebörden av paragrafen har klargjorts i prop. 1973:23 s. 205.

De ärenden hyresnämnd får att pröva enligt förhandlingsordningslagen är med ett undantag sådana, att hyresnämnds avgörande i ärendena bör äga rättskraft, om beslutet inte överklagas, dvs. tilläggas samma verkan som domstols lagakraftvunna dom. Undantaget avser beslut varigenom ansökan om rätt till förhandlingsordning enligt 7 eller 8 § förhandlingsordningslagen lämnats utan bifall. Ett sådant beslut bör inte utgöra hinder för hyresgästorganisation eller hyresvärd att få till stånd ny prövning av den genom beslutet avgjorda frågan. Skulle hyresvärd eller hyresgästorganisation, som vägrats rätt till förhandlingsordning, göra en ny ansökan på samma skäl och samma utredning som i föregående ärende, kommer ansökningen givetvis regelmässigt att ogillas under hänvisning till att sökanden inte till stöd för densamma åberopat annat än vad som anförts i det tidigare ärendet.

23 §

Ändringen innebär att paragrafens hänvisningar till den lagstiftning som innehåller bestämmelser om talan mot hyresnämnds beslut kompletteras med hänvisning till förhandlingsordningslagen. Särskild talan får föras mot hyresnämnds beslut att avvisa ansökan i ärende angående förhandlingsordning m. m. eller att avskriva sådant ärende, när ärendet inte kan återupptagas. För ärenden angående tvist enligt förhandlingsordningslagen mellan hyresvärd och enskild hyresgäst gäller i detta hänseende samma regler som för vanliga hyrestvister, dvs. särskild talan får alltid föras mot avvisningsbeslut och får föras mot avskrivningsbeslut, om inte ärendet kan återupptagas.

32 §

I paragrafen meddelas bestämmelser av innehåll att arrendenämnds beslut om ersättning enligt 9 kap. 14 § jordabalken och hyresnämnds beslut om skadestånd enligt 24 a § hyreslagen får verkställas som lagakraftägande dom. Motsvarande bör gälla dels beslut om återbetalning av för mycket uppburen ersättning enligt 16 eller 17 § förhandlingsordningslagen, dels beslut om skadestånd enligt 21 eller 22 § samma lag.

Ikraftträdande

Lagen bör självfallet träda i kraft samtidigt som förhandlingsordningslagen, dvs. enligt vårt förslag den 1 juli 1977.

7.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1974:1082) om bostadsdomstol

Genomförs den av oss föreslagna lagstiftningen behövs en följdändring i *28 §* lagen om bostadsdomstol. Paragrafen innehåller rättskraftsbestämmelser som motsvarar dem i 22 § nämndlagen. Ändringen motsvarar den ändring som föreslagits i 22 § nämndlagen och vi hänvisar därför till vår kommentar under denna paragraf.

7.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1973:189) med särskilda hyresbestämmelser för vissa orter

De föreslagna ändringarna i den s. k. bristortlagen föranleds av vårt i avsnitt 6.2 behandlade förslag att flytta förbuds- och straffbestämmelserna rörande förmedlingsprovision i 2 och 6 §§ bristortlagen till hyreslagen.

Ändringarna innebär att *2 §*, som innehåller själva förbudsbestämmelserna, upphävs och att straffbestämmelserna för brott mot 2 § utmönstras ur *6 §*. Vidare måste förfarandereglerna i *4 § första stycket* rörande ärende om ersättning enligt 2 § tas bort. Detta bör i sin tur föranleda en jämkning av bestämmelserna i *4 § andra stycket*. Den ursprungliga lydelsen av 4 § andra stycket upptog en hänvisning till 14 § nämndlagen, varav följde att bl. a. fråga om fastställelse eller ändring av bostadsförmedlingstaxa endast kunde tas upp av hyresnämnd efter ansökan. För att ge nämnd möjlighet att ta egna initiativ i dessa ärenden och för att nämnds beslut skulle bli bindande för alla berörda, togs sedan hänvisningen till 14 § nämndlagen bort ur 4 § andra stycket (SFS 1974:823). Flyttas bestämmelserna om förmedlingsprovision till hyreslagen, omfattar bristortlagen endast de s. k. kontoriseringsärendena. Dessa ärenden bör endast kunna tas upp av hyresnämnd efter ansökan. Hänvisningen till 14 § nämndlagen bör därför åter föras in i 4 § andra stycket.

I överensstämmelse med de principer som kommit till uttryck i 5 § andra stycket andra punkten senare ledet lagen (1964:163) om införande av brottsbalken bör en övergångsbestämmelse meddelas om att de nuvarande be-

stämmelserna rörande otillåten förmedlingsprovision i 6 § skall gälla i fråga om gärning som begåtts före ikraftträdandet av de nya bestämmelserna i 65 a § hyreslagen. Vi har föreslagit att ändringarna i hyreslagen skall träda i kraft den 1 juli 1977. De nu berörda ändringarna i bristortlagen bör naturligtvis också träda i kraft den dagen.

Bilaga Ds Ju 1976:1

PM om kartläggning av den s. k. svarta börshandeln med bostadslägenheter och av privat yrkesmässig bostadsförmedling i Sverige

1 *Inledning*

I svar på fråga 1975/76:31 om åtgärder mot svartabörshandeln med lägenheter förklarade statsrådet Lidbom (prot. 1975/76:8 s. 75) att justitiedepartementet skulle kartlägga vilken utbredning denna kriminalitet har. I enlighet härmed har inom justitiedepartementet upprättats denna promemoria som avser förhållandena under år 1975 i 17 kommuner. Särskild uppmärksamhet har ägnats de privata yrkesmässiga bostadsförmedlingarna.

2 *Gällande rätt*

I lagen (1942:429) om hyresreglering (omtryckt 1971:418; ändrad senast 1974:1088) fanns vissa bestämmelser som avsåg att hindra enskilda från att utnyttja bostadsbristen för att bereda sig ekonomisk vinning. Enligt 3 § första stycket hyresregleringslagen fick hyresvärden inte ta ut högre hyra än som motsvarade den för lägenheten tillåtna bashyran med vissa tillägg. Vidare var det enligt 11 § första stycket samma lag förbjudet att av hyressökande ta ut ersättning för anvisning av bostadslägenhet. Vid yrkesmässig bostadsförmedling fick gottgörelse dock utgå enligt grunder som hyresnämnden bestämde. I 11 § andra stycket hyresregleringslagen förbjöds hyresgäst, som överlät sin hyresrätt till bostadslägenhet, att ta ut ersättning för överlåtelsen utöver vad som motsvarade den hyra som han hade betalat för tiden efter det att han avträdde lägenheten. Överträdelse av bl. a. 3 § första stycket och 11 § kunde enligt 23 § hyresregleringslagen straffas med böter eller fängelse i högst ett år. Den som hade tagit emot otillåten ersättning var enligt 24 § samma lag skyldig att betala tillbaka denna.

Hyresregleringslagen upphörde att gälla vid utgången av september 1975. I lagen (1974:1080) om avveckling av hyresregleringen (avvecklingslagen) finns emellertid vissa bestämmelser som är tillämpliga på hyresförhållande i vilka hyran den 30 september 1975 var reglerad enligt bl. a. 3 § hyresregleringslagen. Under tiden den 1 oktober 1975 – 30 september 1978 får således enligt 3 § avvecklingslagen hyresvärden ta emot högre hyra än som utgått tidigare endast efter förhandlingsöverenskommelse eller prövning av hyresnämnd. Den som bryter häremot dömes enligt 9 § avvecklingslagen till böter eller fängelse i högst ett år. Gärningen får inte åtalas av åklagare,

om inte åtal finnes påkallat ur allmän synpunkt. Vid brott som angivits nu är hyresvärden skyldig att återbära otillåten hyra. Bestämmelserna i 23 § hyresregleringslagen om straff och i 24 § samma lag om återbetalningsskyldighet skall, i fråga om överträdelse som begåtts under giltighetstiden, enligt 12 § avvecklingslagen tillämpas även därefter.

I avvecklingslagen finns inte några bestämmelser som begränsar rätten att ta ut ersättning för förmedling av hyreslägenhet. Det tidigare nämnda förbudet mot förmedlingsprovision i 11 § första stycket hyresregleringslagen återfinns numera i 2 § lagen (1973:189) med särskilda hyresbestämmelser för vissa orter (bristortlagen). Förbudet i 11 § andra stycket hyresregleringslagen för hyresgäst som överlåter sin hyresrätt till bostadslägenhet att motta, träffa avtal om eller begära gottgörelse för överlåtelse har vidare överförts till 12 kap. 65 § jordabalken (JB).

Enligt 2 § bristortlagen får ingen motta, träffa avtal om eller begära ersättning av hyressökande för anvisning av bostadslägenhet. Sådan ersättning får dock utgå vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt grunder som bestämmes av hyresnämnden. Den som uppsåtligen bryter mot de nu angivna bestämmelserna dömes enligt 6 § nämnda lag till böter eller fängelse i högst ett år.

Den som sysslar med yrkesmässig bostadsförmedling får enligt prop. 1974:150 s. 516 ta ersättning enligt grunder som hyresnämnd kan ha fastställt med stöd av hyresregleringslagen. Fråga om bostadsförmedlingstaxa kan tas upp av hyresnämnd ex officio. Beslut som nämnden meddelar blir bindande för alla dem som driver yrkesmässig bostadsförmedling inom det eller de områden som anges i beslutet.

Enligt 12 kap. 65 § JB inträder straffansvar för den som uppsåtligen uppställer villkor om särskilt vederlag för upplåtelse av bostadslägenhet eller för överlåtelse av hyresrätt till sådan lägenhet. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år. Gärningen får inte åtalas av åklagare, om inte åtal finnes påkallat ur allmän synpunkt. Villkor som angivits nu är ogiltigt. Den som uppställt villkoret är skyldig att återbära vad han mottagit. Sedan hyresregleringslagen upphört att gälla vid utgången av september 1975 är nu angivna bestämmelser tillämpliga i hela landet.

Enligt kungörelsen (1973:198) om tillämpning av lagen (1973:189) med särskilda hyresbestämmelser för vissa orter (omtryckt 1974:827) gäller bristortlagen i 43 kommuner. Avvecklingslagen gäller i samma 43 kommuner.

3 *Undersökningens uppläggning*

Undersökningen har syftat till att klarlägga antalet brott mot 12 kap. 65 § JB, 2 § första stycket bristortlagen och 3 § första stycket hyresregleringslagen.

Undersökningen har inletts med en skriftlig enkät till hyresnämnderna, polismyndigheterna, bostadsförmedlingarna (eller fastighetskontoren), fastighetsägareföreningarna och hyresgästföreningarna i elva bristorter, nämligen Stockholm, Göteborg, Malmö, Gävle, Jönköping, Linköping, Luleå, Sundsvall, Umeå, Västerås och Örebro. Dessa kommuner har utvalts främst efter befolkningsstorlek och geografiskt läge. De kan betecknas som centralorter. De tillfrågade hyresnämnderna, fastighetsägareföreningarna och hyresgästföreningarna har kansli i de uppräknade kommunerna. På grundval

av lämnade svar har enkäten därefter utvidgats till att omfatta även Helsingborg, Lund, Norrköping och Uppsala. För att uppnå fullständig geografisk täckning har slutligen Kalmar och Karlskrona inlemmats i undersökningen.

Av de 80 tillfrågade myndigheterna eller organisationerna har 2 bostadsförmedlingar, 3 fastighetsägareföreningar och 8 hyresgästföreningar inte svarat innan undersökningen avslutats den 23 januari 1976. – Bostadsdomstolen, Sveriges Fastighetsägareförbund och Hyresgästernas Riksförbund har också tillfrågats, men de har alla förklarat sig sakna närmare kännedom om de berörda problemen.

Hyresnämndernas sammanlagda verksamhetsområden täcker hela riket. De tillfrågade fastighetsägareföreningarnas sammanlagda verksamhetsområden täcker var för sig större delen av riket. Detsamma gäller hyresgästföreningarna. Med hänsyn till att hyresnämnderna, fastighetsägareföreningarna och hyresgästföreningarna har ombetts att svara för alla bristorter inom sitt verksamhetsområde kan enkäten sägas ha berört hela riket.

Följande frågor har ställts till samtliga instanser:

1. Förekommer privat yrkesmässig bostadsförmedling i kommunen (inom verksamhetsområdet)?

Om så är fallet

a) Vilka objekt förmedlas (omöblerade lägenheter, möblerade lägenheter och/eller (möblerade) rum)?

b) I vilken omfattning bedrivs verksamheten (uttryckt i antalet sysselsatta personer eller antalet förmedlade objekt per vecka eller månad)?

c) Vilka förmedlingstaxor tillämpas?

2. Förekommer annan privat handel med bostadslägenheter (t. ex. upplåtelser eller överlåtelser mot vederlag av hyreslägenheter med låg hyra eller eftertraktat läge)?

Utöver angivna två gemensamma frågor har vissa särskilda frågor ställts.

Hyresnämnderna har sålunda tillfrågats om de bestämt ersättningsgrunder för yrkesmässig bostadsförmedling enligt 11 § hyresregleringslagen eller 2 § bristortlagen. De har ombetts att översända en kopia av fattade beslut.

Polismyndigheterna har tillfrågats om någon anmälan om brott mot 65 § hyreslagen, 3 § första stycket hyresregleringslagen eller mot 2 § bristortlagen har handlagts i distriktet. De har ombetts att i förekommande fall översända anmälningskopior eller förundersökningsprotokoll samt besked om fattade beslut i åtalsfrågan.

Bostadsförmedlingarna, fastighetsägareföreningarna och hyresgästföreningarna har tillfrågats om vad de har erfarit beträffande särskilt fastighetsägarnas roll i sammanhanget.

Bostadsförmedlingarna har även tillfrågats om omfattningen av sin egen förmedlingsverksamhet.

Vidare har alla privata yrkesmässiga bostadsförmedlare som under veckorna 50 och/eller 51 annonserat om sin verksamhet i Dagens Nyheter, Göteborgsposten eller Sydsvenska Dagbladet Snällposten ringts upp. Med yrkesmässiga förstås här de som annonserat antingen med firma eller om flera än ett objekt. Även de som endast annonserat om s. k. insatslägenheter hör hit. Däremot inte t. ex. Sparbankerna. Vid telefonsamtalen har förmed-

larna – så långt det låtit sig göra – tillfrågats om verksamhetens art, tillgången på förmedlingsobjekt samt tillämpade provisionstaxor. I några fall har de även låtit sig utfråga om det allmänna prisläget m. m. på den s. k. svarta bostadsmarknaden eller om konjunkturerna i branschen med avseende på i första hand hyresregleringens avskaffande. Fyra bostadsförmedlare i Stockholm har sökts upp i sina affärslokaler.

Ytterligare några personer med skilda erfarenheter av mäklarverksamhet har intervjuats. Dessa intervjuer har gjorts främst i kontrollsyfte och redovisas inte särskilt.

4 *Erhållna uppgifter*

4.1 Stockholm

Hyresnämnden i Stockholm har bestämt ersättningsgrunder för yrkesmässig bostadsförmedling enligt 11 § hyresregleringslagen. Taxan gällde under tiden den 1 augusti 1951 – den 3 september 1975 och tillät i korthet följande provisioner för anvisning av a. omöblerad lägenhet, b. möblerad lägenhet och c. (möblerat) rum.[1]

a. 3,5 % av årshyran eller, om hyrestiden var kortare än ett år, av hyran för hyrestiden,

b. 10 % av månadshyran eller, om hyrestiden var längre än tre månader, 3 % av hyran för hyrestiden intill ett år.

c. Samma som b.

Provisionsförskott tilläts med 5 kronor, som vid anfordran skulle återbetalas, om hyresavtal inte kom till stånd.

Hyresnämnden har med verkan fr. o. m. den 4 september 1975 ändrat taxan enligt följande.

a. Bestämmelser saknas dvs. förbud mot ersättning råder.

b. 3 § av hyran för hyrestiden men högst 200 kronor eller, om hyrestiden är kortare än tre månader, 100 kronor.

c. 50 kronor.

Provisionsförskott tillåts med 50 kronor, varav 25 kronor skall återbetalas vid anfordran, om hyresavtal inte kommer till stånd.

Anmälningar till polisen om brott mot 12 kap. 65 § JB, 2 § bristortlagen och 3 § hyresregleringslagen lottas i Stockholm, Göteborg och Malmö på begrägeriroteln (i övriga polisdistrikt vanligen på den allmänna utredningsroteln). I Stockholm har alla på roteln lottade anmälningar genomgåtts, dvs. även de som vid anmälningstillfället kodats som bedrägeri, förskingring etc. Så har inte skett i de övriga distrikten, men med undantag för Göteborg och Malmö kan redovisningen ändock antas vara fullständig även för dessa distrikt.

Polisen i Stockholm fick under 1975 in 61 anmälningar som innebar påståenden om brott mot någon av de angivna paragraferna. I 42 av fallen uppfattade anmälaren och/eller anmälningsupptagaren gärningspåståendet som i första hand bedrägeri- eller förskingringsbrott, medan enbart hyresbrott bedömdes föreligga i 19 fall, varav 10 anmäldes av samma person. Tilläggas kan att antalet anmälda "rena" hyresbrott 1974 uppgick till 15.

Av de 61 anmälningarna avsåg 14 brott begångna under 1975, 33 under

[1] Samma uppställning används i det följande. Taxorna är återgivna i ofullständigt och förenklat skick. Om annat inte anges, gäller de endast när hyresavtal har kommit till stånd som följd av anvisningen.

1974, 9 under 1973, 2 under 1972, 2 under 1971 och 1 under 1970. De under 1970–1972 och 2 av de under 1973 begångna brotten var preskriberade redan vid anmälningstillfället.

Vid utgången av 1975 hade ett åtal innefattande 22 av anmälningarna väckts mot två samarbetande mäklare för grovt bedrägeri och brott mot 2 § bristortlagen. Ytterligare ett 10-tal anmälningar gjorda under 1974 mot samma mäklare innefattades av åtalet. Förundersökning pågick beträffande 32 av anmälningarna, varav preskription dock hade inträtt i 13 fall och var omedelbart förestående i 4 fall. I övriga 7 fall hade förundersökningen avslutats med negativt åtalsbeslut, 1 enär brott ej var styrkt och 2 enär åtal ej var påkallat ur allmän synpunkt.

Anmälningarna innebar påståenden om att vederlag hade betingats för upplåtelse av bostadslägenhet i 14 fall och för överlåtelse av hyresrätten till sådan lägenhet i 7 fall.

Yrkesmässiga bostadsförmedlare påstods i 17 fall utan påvisbart samband med lagstridiga upplåtelser eller överlåtelser ha begärt och tagit emot otillåtna ersättningar för anvisning av bostadslägenhet, varav i 12 fall ersättningarna var betydande, eller mellan 3 000 och 7 500 kronor (alla mottagna av två samarbetande mäklare, ej desamma som nämnts ovan). I 1 fall gällde anmälningen bostadsförmedling som inte var yrkesmässig. De återstående 22 anmälningarna, som hade lett till åtal enligt ovan, avsåg yrkesmässig bostadsförmedling genom mottagande av mycket betydande 'depositioner', eller mellan 5 500 och 35 000 kr. för anvisning av bostadslägenhet genom s. k. kedjebyten. Arvodenas storlek skiftade i hög grad och i direkt förhållande till de på förhand oförutsebara omkostnaderna för sammanlänkning av kedjorna. Såväl upplåtelser och överlåtelser mot vederlag som rena byten utgjorde länkar i dessa kedjor. – Mäklare var inblandade i sammanlagt 53 av de 61 anmälda brotten.

Stor-Stockholms bostadsförmedling och Stockholms fastighetsägareförening har båda förklarat att de saknar underlag för bedömningar av den svarta bostadsmarknaden, men de uppskattar antalet på marknaden i en eller annan form verksamma hyresvärdar till fler än ett 10-tal resp. ett 10-tal.

Hyresgästföreningen i Stor-Stockholm har tagit aktiv del i undersökningen genom att dels utvidga frågeställningarna på sätt som framgår av redovisningen nedan, dels engagera sina ombudsmän, avdelningar och kvartersombud. Efter tolkning och sammanställning av uppgifterna, som delvis är detaljerade men i huvudsak skall betraktas som grova uppskattningar, framgår att ett 100-tal hyresvärdar, som tillsammans förvaltar omkring 200 fastigheter, misstänks för brott genom upplåtelser eller medverkan till överlåtelser mot vederlag. Mellan 2 500 och 3 000 lägenheter beräknas ha varit föremål för sådana brott. Ett par uppgiftslämnare menar att hyresgästerna syndar i minst lika stor omfattning som hyresvärdarna.

En uppgiftslämnare tror att omkring 80 av alla lägenhetsbyten sker mot vederlag för någon av hyresrätterna.

Ombud för föreningen framhåller att vissa värdar skaffar sig otillbörlig vinning även på andra sätt än genom direkta vederlag, t. ex. genom att förelägga tillträdande hyresgäster att betala hyra för förfluten tid eller att rusta upp lägenheten. I andra fall begär och mottar hyresvärden medvetet och systematiskt för hög hyra genom att antingen lägga för stor lägenhetsyta

till grund för hyrans beräknande eller debitera för stora tillägg för lägenhetens uppvärmning och förseende med varmvatten eller för vatten- och avloppsavgifter eller genom att helt enkelt debitera en s. k. expeditionsavgift för hyrans uppbärande. Vidare lär det förekomma att hyresvärdar 'betalar för erhållna tjänster, t. ex. städning, genom att upplåta lägenheter i tanke att lägenheterna sedan skall kunna överlåtas mot vederlag.

Dagens Nyheter har dagligen under rubriken Hyresmarknaden ett stort antal annonser om bl. a. uthyrning av bostäder och försäljning av s. k. insatslägenheter. Under veckorna 50–51 annonserade sammanlagt 55 uppenbart yrkesmässiga bostadsförmedlare, varav 16 under delrubrikerna Bostäder önskas hyra eller Bostäder uthyres. Av dessa 16 uppgav 4 att de medverkade till såväl försäljningar av förstahandskontrakt på hyreslägenheter (upplåtelser eller överlåtelser mot vederlag av hyressökanden) som uthyrningar i andra hand av omöblerade eller möblerade lägenheter eller rum, och 11 att de endast förmedlade uthyrningar i andra hand av omöblerade eller möblerade lägenheter eller rum, medan 1 uppgav att han endast köpte eller på annat sätt anskaffade alla slags lägenheter (sannolikt för evakueringsändamål). I yrkesregistret till 1975 års telefonkatalog för Stockholm finns under rubriken Hyresförmedling ytterligare 9 mäklarfirmor upptagna. För 3 av dem upphörde abonnemangen under året.

Av de 39 mäklare som annonserade under delrubriken Insatslägenheter uppgav 13 att de utan åtskillnad medverkade till försäljningar av såväl förstahandskontrakt på hyreslägenheter som insatslägenheter eller s. k. andelslägenheter, 3 att de undantagsvis förmedlade försäljning av förstahandskontrakt på hyreslägenheter och 22 att de inte alls befattade sig med hyreslägenheter, medan 1 uppgav att han endast köpte eller på annat sätt anskaffade alla slags lägenheter för evakueringsändamål.

Det sammanlagda antalet hyresobjekt/dag, som utbjöds av de annonserande mäklarna, kan grovt uppskattas till ett 15-tal lägenheter i första hand samt ett 40-tal omöblerade och ett 60-tal möblerade lägenheter i andra hand. Antalet rum är obekant. Omsättningen/dag kan vad angår förstahandslägenheterna förmodas ligga nära utbudet, eftersom efterfrågan på sådana lägenheter uppenbarligen är vida större än tillgången på marknaden. Som jämförelse kan nämnas att Stor-Stockholms bostadsförmedling under 1975 förmedlade omkring 5 500 lägenheter i Stockholms kommun. Omsättningen på andrahandslägenheterna kan inte bedömas med någon grad av säkerhet, men en stor del av dem är sannolikt mycket svåruthyrda.

Priset för ett förstahandskontrakt på en hyreslägenhet varierar som naturligt är med läget, storleken, hyreskostnaderna, standarden etc. De ungefärliga extremerna för en tvårumslägenhet i innerstaden är 5 000 resp. 35 000 kr., medianpriset uppskattningsvis 10 – 12 000 kr. Mäklarna tar i allmänhet ut sina provisioner genom att 'sätta tak' på det av säljaren begärda priset. Provisionerna uppgår ofta till flera 1 000-tal kronor.

Provisionerna för förmedling av andrahandslägenheter och rum beräknas i huvudsaklig principiell överensstämmelse med de grunder som hyresnämnden fastställt, men provisionerna är utan undantag större än de tillåtna. Förbudet mot uttagande av provision vid förmedling av omöblerade lägenheter efterlevs inte av någon.

Antalet bostadsförmedlingar som bedriver olaglig verksamhet kan upp-

skattas till minst 30 – 35. Antalet på heltid sysselsatta mäklare med sådan verksamhet kan grovt uppskattas till ett 50-tal. Ytterligare ett antal personer kan förmodas medverka på deltid genom att t. ex. visa lägenheter.

Det kan på goda grunder misstänkas att överlåtelser mot vederlag i betydande utsträckning sker via tidningsannonser också utan medverkan av mäklare, särskilt i form av mellangifter vid lägenhetsbyten. Omfattningen härav har inte undersökts.

4.2 Göteborg

Hyresnämnden i Göteborg har bestämt ersättningsgrunder för yrkesmässig bostadsförmedling enligt 11 § hyresregleringslagen. Taxan gäller fr. o. m. 1 juni 1972 och tillåter i korthet följande provisioner:

a. 2 % av årshyran eller, om hyrestiden är kortare än ett år, av hyran för hyrestiden.

b. 10 % av månadshyran.

c. Samma som b.

Provisionsförskott tillåts men skall (utom en medgiven registreringsavgift å 5 kr.) återbetalas vid anfordran, om avtal inte kommer till stånd.

Polisen fick under 1975 in 9 anmälningar om brott mot någon av de aktuella hyresbestämmelserna. Hyresgästföreningen låg bakom 6 av anmälningarna.

Av de 9 anmälningarna avsåg 3 brott begångna under 1975, 3 under 1974, 2 under 1973 och 1 under 1972. Sistnämnda brott var preskriberat vid anmälningstillfället.

Vid utgången av 1975 hade åtal väckts i 2 fall för brott mot 12 kap. 65 § JB. Förundersökning pågick beträffande 2 av anmälningarna, varav i 1 fall preskription var omedelbart förestående. I övriga 5 fall hade förundersökningen avslutats med negativt åtalsbeslut, 1 enär gärningen ej var brott, 2 på grund av preskription och 2 enär brott ej var styrkt. I de sistnämnda 2 fallen, som hade anmälts på initiativ av hyresgästföreningen, ville målsägandena sedermera inte vidhålla sina uppgifter.

Anmälningarna innebar påståenden om att vederlag hade betingats för upplåtelse av bostadslägenhet i 3 fall och för överlåtelse av hyresrätten till sådan lägenhet i 5 fall. I 1 fall påstods hyresvärden ha begärt högre hyra än bashyran. – Yrkesmässiga bostadsförmedlare påstods ha medverkat vid 2 av överlåtelserna.

Göteborgs bostadsförmedling, Göteborgs fastighetsägareförening och Hyresgästföreningen i Västra Sverige har alla förklarat att de känner till att upplåtelser och överlåtelser mot vederlag förekommer i kommunen, enligt bostadsförmedlingen och hyresgästföreningen i betydande omfattning. Bostadsförmedlingen bedömer att de mottagna vederlagen i allmänhet uppgår till 8 000–10 000 kr. men i undantagsfall till 20 000–30 000 kr. Enligt vad bostadsförmedlingen inhämtat från vad de uppfattar som seriösa hyresvärdar i kommunen kan 70–80 % av alla lägenhetsbyten misstänkas ske med användande av skenkontrakt som mot en ersättning av 1 000–2 000 kr. tillhandahålls av mindre nogräknade värdar. Bostadsförmedlingen uppskattar vidare antalet hyresvärdar i kommunen som genom upplåtelser mot vederlag eller tillhandahållande av skenkontrakt gör otillbörliga vinster till minst ett

10-tal, medan hyresgästföreningen mycket grovt uppskattar antalet till 25–30 inom Göteborgsregionen.

Göteborgsposten har dagligen under rubriken Hyresmarknaden ett stort antal annonser om bl. a. uthyrning av bostäder. Under veckorna 50 – 51 annonserade sammanlagt 16 uppenbart yrkesmässiga bostadsförmedlare. Av dessa uppgav 1 att han endast förmedlade försäljningar av förstahandskontrakt på hyreslägenheter, 2 att de nog kunde tänka sig att medverka vid sådana försäljningar men normalt endast förmedlade insatslägenheter respektive uthyrningar i andra hand av omöblerade eller möblerade lägenheter eller rum, 1 att han förmedlade såväl förstahandskontrakt på hyreslägenheter (upplåtelser utan vederlag enligt samma provisionstaxa som vid uthyrning av lägenhet i andra hand) som vid uthyrning i andra hand av möblerade eller omöblerade lägenheter eller rum, 3 att de endast förmedlade uthyrningar i andra hand av omöblerade eller möblerade lägenheter eller rum, medan 9 uppgav att de inte alls befattade sig med hyreslägenheter eller rum. – I yrkesregistret till 1975 års telefonkatalog för Göteborg finns under rubriken Hyresförmedling ytterligare 1 mäklarfirma upptagen.

Ytterligare 4 annonsörer var av annonseringen att döma yrkesmässiga bostadsförmedlare. Vid telefonsamtal framkom emellertid att de var hyresvärdar eller ombud för hyresvärdar som ville upplåta sammanlagt fler än 10 hyreslägenheter (varav omkring hälften i innerstaden) utan vederlag eller förmedlingskostnad för hyressökanden.

Det sammanlagda antalet hyresobjekt/dag som utbjöds av de annonserande mäklarna kan grovt uppskattas till 1 – 2 lägenheter i första hand (upplåtelser eller överlåtelser mot vederlag), ett 10-tal omöblerade och ett 5-tal möblerade lägenheter i andra hand samt ett 10-tal rum. Omsättningen/dag kan inte bedömas med någon grad av säkerhet. Som jämförelse kan nämnas att Göteborgs bostadsförmedling under 1975 förmedlade omkring 9 000 lägenheter.

Normalpriset för ett förstahandskontrakt på en eftertraktad hyreslägenhet har av tillfrågade mäklare angivits till 5 000 kr./rum. Mäklarens provision är då inräknad. Provisionerna bestäms på samma sätt som i Stockholm men till följd av marknadens relativa litenhet och homogenitet är de sannolikt inte så skiftande eller betydande till beloppet.

Provisionerna för förmedling av andrahandslägenheter och rum beräknas i huvudsaklig överensstämmelse med de grunder som hyresnämnden fastställt, men provisionerna är utan undantag större än de tillåtna.

Antalet bostadsförmedlingar som bedriver olaglig verksamhet uppgår till minst 8. Antalet med sådan verksamhet på heltid sysselsatta mäklare kan uppskattas till något större än 10.

Att döma redan av annonstexterna överlåts hyresrätter mot vederlag också utan medverkan av mäklare. I samband med såväl ensidiga överlåtelser som lägenhetsbyten förekommer vidare i stor utsträckning s. k. övertag, dvs. den avträdande hyresgästen begär ersättning av den tillträdande för i lägenheten kvarlämnad egendom. Det kan misstänkas att det i dessa ersättningar ofta ingår vederlag för hyresrätten genom att ersättningen antingen står i missförhållande till värdet av egendomen eller avser egendom som fastighetsägaren förvärvat i enlighet med allmänna rättsregler om s. k. accession, dvs. äganderättsförvärv genom sammanfogande av föremål. I de

sistnämnda fallen föreligger ofta inte brott, därför att överlåtaren inte insett att gottgörelsen var obehörig. Omfattningen av dessa lagöverträdelser har inte undersökts.

4.3 Malmö

Hyresnämnden i Malmö har bestämt ersättningsgrunder enligt 2 § bristortlagen för yrkesmässig bostadsförmedling att gälla under tiden mars 1974 – december 1975. Den tillät följande provisioner:

a. 3 % av årshyran eller, om hyrestiden var kortare än ett år, av hyran för hyrestiden, dock högst 175 kr.

b. 3 % av årshyran eller, om hyrestiden var kortare än ett år, av hyran för hyrestiden, dock högst 100 kr.

c. 3 % av årshyran eller, om hyrestiden var kortare än ett år, av hyran för hyrestiden, dock högst 35 kr.

En registreringsavgift å 10 kr. fick uttagas för varje hyressökande.

Polisen fick under 1975 in 2 anmälningar om bedrägeri som innebar påståenden om brott också mot 65 § hyreslagen (överlåtelser av hyresrätter mot vederlag). Anmälningarna avsåg brott begångna under 1975. Förundersökning pågick i båda fallen vid årets utgång. Någon mäklare synes inte ha varit inblandad.

Polisen, fastighetskontoret och Malmö fastighetsägareförening har alla uppgivit att handel med hyreslägenheter förekommer i kommunen. De känner var för sig endast till några fall, men de förutsätter att det finns ett visst mörkertal.

Sydsvenska Dagbladet Snällposten har dagligen ett stort antal annonser om bl. a. uthyrning av bostäder och försäljning av insatslägenheter. Under veckorna 50 – 51 annonserade sammanlagt 6 uppenbart yrkesmässiga bostadsförmedlare, varav 3 under delrubrikerna Bostäder uthyres eller Bostäder önskas hyra och 3 under delrubrikerna Insatslägenheter säljes eller Insatslägenheter köpes. Av de 3 förstnämnda uppgav 1 att han kunde tänka sig att medverka vid försäljningar av förstahandskontrakt på hyreslägenheter men normalt endast förmedlade uthyrningar i andra hand av möblerade lägenheter eller rum, medan 2 uppgav att de förmedlade såväl förstahandskontrakt på hyreslägenheter (upplåtelser eller överlåtelser utan vederlag enligt samma provisionstaxa som vid uthyrning av lägenhet i andra hand) som uthyrningar i andra hand av omöblerade eller möblerade lägenheter eller rum. De 3 övriga annonsörerna uppgav att de inte alls befattade sig med hyreslägenheter. I yrkesregistret till 1975 års telefonkatalog för Malmö finns under rubriken Hyresförmedling ytterligare 3 mäklarfirmor upptagna.

Ytterligare 13 annonsörer var av annonseringen att döma yrkesmässiga bostadsförmedlare. Vid telefonsamtal framkom emellertid att 12 av dem var hyresvärdar eller ombud för hyresvärdar som ville upplåta sammanlagt ett 40-tal hyreslägenheter utan vederlag eller förmedlingskostnad för hyressökanden, varav ett 25-tal lägenheter uppgavs vara centralt belägna. Den 13:e annonsören ville hyra ut möblerade lägenheter och rum i egen fastighet.

Det sammanlagda antalet hyresobjekt/dag, som utbjöds av de annonserande mäklarna, kan uppskattas till 2 – 3 omöblerade och 3 – 5 möblerade lägenheter. Antalet rum kan grovt uppskattas till ett 10-tal. Omsättning-

en/dag kan inte bedömas med någon grad av säkerhet. Som jämförelse kan nämnas att Malmö bostadsförmedling under 1975 förmedlade omkring 6 500 lägenheter.

Priset för ett förstahandskontrakt på en tvårums hyreslägenhet i innerstadens kärna har av en tillfrågad mäklare angivits till mellan 2 000 och 7 000 kr. Priset för en likvärdig insatslägenhet med lägre boendekostnad har av samme mäklare angivits till "bara något högre".

Provisionerna för förmedling av andrahandslägenheter och rum beräknas i huvudsaklig överensstämmelse med de grunder som hyresnämnden fastställt, men provisionerna är nästan utan undantag större än de tillåtna.

Antalet bostadsförmedlingar som bedriver olaglig verksamhet uppgår till minst 4. Antalet med sådan verksamhet på heltid sysselsatta personer kan uppskattas till omkring 5.

I samband med såväl ensidiga överlåtelser som lägenhetsbyten förekommer övertag. De i annonserna angivna beloppen är i allmänhet inte större än att de kan antas utgöra skälig ersättning för kvarlämnad egendom. Det kan emellertid ändå misstänkas att hyresrätter i begränsad utsträckning överlåts mot vederlag med eller utan medverkan av mäklare.

4.4 Övriga kommuner

Hyresnämnderna i riket hade vid utgången av 1975 – förutom för Stockholm, Göteborg och Malmö – bestämt ersättningsgrunder för yrkesmässig bostadsförmedling enligt 11 § hyresregleringslagen (h) eller 2 § bristortlagen (b) att gälla för följande kommuner (bristorter): Hyresnämnden i Stockholm för Lidingö (b), Nacka (b), Solna (b), Sundbyberg (b) och Södertälje (b), hyresnämnden i Göteborg för Halmstad (h), hyresnämnden i Malmö för Helsingborg (b), Lund (h) och Ystad (b), hyresnämnden i Linköping för Norrköping (b), hyresnämnden i Sundsvall för Sundsvall (h), hyresnämnden i Umeå för Umeå (h) och hyresnämnden i Västerås för Västerås (h) och Eskilstuna (h).

Hyresnämnderna i Gävle, Jönköping, Luleå, Växjö och Örebro har uppgivit att inget beslut fattats för någon bristort inom deras verksamhetsområde.

De tillfrågade myndigheterna och organisationerna i Gävle, Helsingborg, Jönköping, Kalmar, Karlskrona, Linköping, Luleå, Lund, Norrköping, Sundsvall, Umeå, Uppsala, Västerås och Örebro har med följande undantag samstämmigt förklarat att läget på bostadsmarknaden inom deras resp. verksamhetsområde inte medger särskilt vederlag för upplåtelse av bostadslägenhet eller för överlåtelse av hyresrätten till sådan lägenhet.

Polisen i *Gävle* fick under 1975 in 1 anmälan om påstått bedrägeri som innebar brott mot 65 § hyreslagen genom överlåtelse mot vederlag (åtal har väckts). Brotten betecknas som en ren undantagsföreteelse för kommunen. Polisen i *Helsingborg* och *Jönköping* misstänker att vederlag förekommer, men någon anmälan har inte gjorts. Bostadsförmedlingen i *Linköping* och Västra Östergötlands fastighetsägareförening misstänker att vederlag förekommer i kommunen, men de känner inte till något konkret fall. Polisen i *Luleå* fick under 1975 in 2 anmälningar om brott mot 65 § hyreslagen genom överlåtelse mot vederlag (åtal har väckts). Lundaregionens fastig-

hetsägareförening misstänker att vederlag förekommer i *Lund,* men den känner inte till något konkret fall. Västernorrlands fastighetsägareförening känner till att vederlag begärts i 1 fall i *Sundsvall,* men rättelse kunde då ske utan polisanmälan. Västerås–Uppsala-regionens fastighetsägareförening och Upplands hyresgästförening har hört talas om att vederlag förekommit i enstaka fall i *Uppsala.* Hyresgästföreningen i Mellersta Norrland känner slutligen till några fall i *Östersund,* men rättelse har som regel skett i dessa fall.

Privat yrkesmässig bostadsförmedling förekommer i alla de kommuner som direkt berörts av enkäten utom Helsingborg, Linköping och Västerås. Sådan förmedling förekommer dessutom i ytterligare några kommuner. Det är genomgående fråga om förmedlingar som i liten omfattning huvudsakligen eller uteslutande förmedlar andrahandsuthyrningar av möblerade lägenheter eller rum. I många fall är verksamheten olaglig, genom att överträdelse sker antingen av förbud mot att begära ersättning av den hyressökande eller av de bestämmelser om ersättningens storlek som hyresnämnden har fastställt. Någon närmare kontroll har emellertid inte gjorts.

5 *Undersökningens resultat*

De myndigheter och organisationer som deltagit i undersökningen har i många fall visat sig sakna ingående kännedom om de förhållanden om vilka de tillfrågats. En bidragande orsak till denna brist torde vara att undersökningen har genomförts under jämförelsevis kort tid – den 24 november 1975 – den 23 januari 1976 – och svaren har därför lämnats utan att myndigheterna eller organisationerna annat än i undantagsfall kunnat genomföra egna utredningar. Svaren har m. a. o. i allt väsentligt grundats på omständigheter som redan tidigare varit bekanta för t. ex. polisens utredningspersonal på orten.

Av de erhållna uppgifterna framgår sammanfattningsvis följande.

Försäljningar av hyreslägenheter förekommer i betydande omfattning i Stockholmsområdet och i Göteborg samt i mindre omfattning i Malmö. De lägenheter som sålunda har en marknad finns i Stockholms innerstad och de närmast innerstaden liggande stadsdelarna med äldre fastighetsbestånd samt i någon mån, Sundbybergs och Solna kommuner. I Göteborg finns de omsatta lägenheterna i innerstaden och i Malmö i innerstadens kärna. I övriga kommuner förekommer försäljningar uppenbarligen i mycket ringa omfattning, i förekommande fall sannolikt endast som följd av ovanliga och privata omständigheter. Möjligen kan, som en följd av den stora inflyttningen till kommunen, en svart marknad komma att utvecklas i Luleå, om problemet inte uppmärksammas i tid.

Yrkesmässiga bostadsförmedlare medverkar i stor utsträckning till försäljningarna. En del mäklare i särskilt Stockholmsområdet förefaller att fortlöpande och nära samarbeta med hyresvärdar som systematiskt upplåter sina lägenheter mot vederlag. I andra fall består mäklarens huvudsakliga uppgift i att anskaffa skenkontrakt för att kunna föra seriösa hyresvärdar bakom ljuset. Göteborgs bostadsförmedling har som tidigare nämnts uppgivit att 70–80 % av alla lägenhetsbyten kan misstänkas ske med användande av skenkontrakt. Siffran förefaller visserligen osannolikt hög men

det är uppenbart att skenkontraktet används över hela landet för att ge överlåtarens hyresvärd uppfattningen att ett lägenhetsbyte sker. I detta syfte anskaffas då åt köparen ett hyreskontrakt på en existerande lägenhet. Gärningen är straffbar som osant intygande. Uppgifterna tyder på att vissa hyresvärdar antingen håller ett lager av i realiteten outhyrda lägenheter eller tecknar kontrakt om upplåtelse av redan uthyrda lägenheter.

Yrkesmässig förmedling av andrahandslägenheter och rum förekommer i ett stort antal bristorter och andra kommuner. Med undantag för Stockholm, Göteborg och Malmö bedrivs verksamheten vanligen i liten omfattning. Hyresnämndernas beslut om provisionstaxor vid yrkesmässig bostadsförmedling har dock, i likhet med det i avsaknad av sådant beslut principiella förbudet mot att ta ersättning av hyressökande, inte iakttagits i praktiken.

Mäklarna på den svarta bostadsmarknaden i särskilt Stockholm omsätter mycket stora belopp. Deras vinster undandras sannolikt undantagslöst beskattning. Som en konsekvens härav följer uppbördsbrott och undandragande av sociala avgifter m. m. De hyresvärdar som upplåter lägenheter till hyressökande mot vederlag torde i viss utsträckning vara desamma som genom upplåtelser av lägenheter eller andra lokaler främjar prostitution eller illegal klubbverksamhet. Undersökningen har i övrigt inte givit belägg för antagandet att mäklarverksamheten skulle vara i förbund med andra typer av organiserad brottslig verksamhet.

Det är i dag svårt att säkert bedöma hur den svarta bostadsmarknaden kommer att utvecklas. Hyresregleringens avskaffande bör rimligen minska denna marknad. De ersättningar som utgår särskilt för hyresrätten till en prisreglerad lägenhet kan sägas utgöra det kapitaliserade värdet av skillnaden mellan den reglerade hyran och den hyra som köparen är beredd att betala. I den mån dessa hyror närmas varandra minskas eller bortfaller de särskilda ersättningarna för hyresrätten. Å andra sidan innebär bruksvärdeprincipen att hyresnivån också i fortsättningen kommer att vara kontrollerad. Erfarenheterna hittills från pågående hyresförhandlingar tyder också på att möjligheterna till hyreshöjningar i samband med hyresregleringens avskaffande har i hög grad överskattats av fastighetsägare och andra. Detta innebär att i t. ex. de attraktiva bostadsområdena i Stockholms innerstad ett visst utrymme för en svart hyresmarknad sannolikt kommer att finnas under överskådlig tid. Samtidigt skapar rivnings- och ombyggnadsarbeten i nu ifrågavarande områden en marknad för s. k. evakueringsmäklare. Sådana mäklare åtar sig, vanligen mot fast ersättning på 100 000-tals kr., att på bestämd tid evakuera hyresgästerna i en viss fastighet som skall rivas eller byggas om. Dessa kapitalstarka mäklare har en kraftig påverkan på prisbildningen på den svarta bostadsmarknaden. Deras aktivitet leder också till att lägenheter som ligger utanför de innerstadsområden som i dag omfattas av svartabörshandeln hotas att dras in i denna.

En på annat sätt oroande företeelse är den nyssnämnda ymniga förekomsten av hyreskontrakt som upprättats för skens skull i syfte endast att utnyttja bestämmelserna om hyresgästs bytesrätt. I Stockholm finns det enligt uppgift 'mäklare' som helt ägnar sig åt att anskaffa sådana skenkontrakt mot en ersättning av omkring 1 500 kr. Även i Göteborg är förfarandet mycket vanligt. Inte bara mäklare och fastighetsägare begår brott i dessa sammanhang, utan också de köpare av hyreslägenheter som brukar

de osanna urkunderna.

Även andra missförhållanden på bostadsmarknaden har påtalats, t. ex. systematisk uthyrning i andra hand av lägenheter som i första hand hyrs av bulvaner för hyresvärden. En kartläggning av omfattningen av sådana förfaranden har emellertid inte ingått i denna undersökning.

De till polisen anmälda brotten mot 65 § hyreslagen, 3 § första stycket hyresregleringslagen eller 2 § bristortlagen utgör med visshet en utomordentligt liten del av de brott som begås. Den låga anmälningsfrekvensen kan synas svårförklarlig, inte minst mot bakgrund av den ihållande uppmärksamhet som den svarta bostadsmarknaden rönt i radioprogram och tidningsartiklar under hösten 1975. Det är t. ex. anmärkningsvärt, att ingen enda polisanmälan i riket kan sättas i samband med varken de i Sveriges Radios nyhetssändningar den 15–16 oktober 1975 ett flertal gånger återkommande ekoinslagen om den svarta bostadsmarknaden eller de den 15 oktober resp. den 23 november 1975 sända radioprogrammen Öppen kanal och Ringogram, som båda ägnades åt samma marknad. I varje fall kan lyssnare till dessa program inte sägas ha lämnats i okunnighet om lagens innehåll vad angår försäljning av hyreslägenheter. Det är inte heller sannolikt, att bevisläget i dessa fall genomgående skulle vara så otvetydigt hopplöst att redan av denna orsak nästan alla, som har utsatts för brott, skulle avstå från att göra polisanmälan. Förklaringen måste i stället sökas hos målsägandena själva, t. ex. i att de vill undvika förväntat obehag, känner sig moraliskt medansvariga till brottets begående eller planerar att själva så småningom sälja lägenheten vidare.

6 *Förslag till åtgärder*

Brotten mot 65 § hyreslagen, 3 § första stycket hyresregleringslagen och 2 § bristortlagen är särpräglade i flera hänseenden. De begås i åtminstone skenbart samförstånd med den som utsätts för brott. Om någon enskild vill ha hjälp med brottets utförande, kan han med lätthet få kontakt med yrkesmäklare som öppet annonserar om sin verksamhet. Polisanmälan görs bara i undantagsfall, trots att målsäganden ofta har goda utsikter att få tillbaka stora penningbelopp, och genom att polisanmälan inte görs blir antingen brottet oupptäckt eller bevisningen otillräcklig.

Vad angår särskilt mäklarnas verksamhet kan det tyckas, att polisen har möjlighet att ingripa oberoende av om polisanmälan om brott har gjorts. En förutsättning för mäklarens arbete är ju bl. a. att han genom annonser e. d. tillkännager när och var han bedriver hyresförmedling. Emellertid är det bara undantagsvis som redan annonstexterna ger anledning anta att brott redan har förövats, dvs. att skäl föreligger att inleda förundersökning. I övriga fall är polisen hänvisad till att genom spaning försöka uppdaga brotten. Men just denna typ av brottslighet är speciellt svåråtkomlig med konventionella spaningsmetoder. Brotten begås över telefon eller i slutna rum och skriftliga bevishandlingar förekommer sällan eller aldrig. I varje fall kommer de inte i omlopp. Brottsspaningen kommer dessutom lätt i konflikt med den grundläggande principen för polisens arbete, nämligen att brott i första hand skall förebyggas.

När det gäller organiserad och fortlöpande brottslig verksamhet kan det

därför vara vanskligt att avgöra i vilken mån intresset av att förebygga brott kan ställas tillbaka för intresset av att genom t. ex. passiv spaning säkra bevisningen om att brott faktiskt begås eller har begåtts i stor omfattning.

När det gäller överlåtelser utan medverkan av mäklare kan konstateras att brotten så gott som aldrig kan uppdagas utan polisanmälan. Att så är fallet är uppenbart i fråga om enstaka överlåtelser t. ex. överlåtelse mot vederlag av hyresrätt från en hyresgäst till en annan men gäller även mera straffvärda förfaranden såsom när en hyresvärd mot vederlag upplåter flera lägenheter till olika hyresgäster. I sistnämnda fall kan en anmälan som avser en enstaka överlåtelse ibland dock leda till att även de övriga oanmälda brotten uppdagas. Med hänsyn till det anförda är det angeläget att öka allmänhetens benägenhet att göra polisanmälan.

När anledning väl förekommer att inleda förundersökning är polisen i övrigt inte sämre ställd än i utredningar om brott av jämförbar svårhetsgrad. Såväl husrannsakan och beslag som hämtning till förhör eller personella tvångsmedel kan då komma till användning.

Även om regering och riksdag kan ge vissa anvisningar om vilka brottsutredningar som bör prioriteras är det i allt väsentligt polisen själv som avgör var utredningsresurserna skall sättas in. Detta är också en förnuftig ordning som ger garantier för att de praktiska erfarenheterna beaktas. I sammanhanget förtjänar emellertid att understrykas att prioriteringen bör ske med hänsyn till förhållandena på längre sikt. Från tillfälliga opinionsyttringar måste sålunda bortses vid prövningen av vad som kan sägas vara en förnuftig användning av polisens resurser.

Å andra sidan kan det ibland vara lämpligt att tidvis eller punktvis göra insatser utöver det vanliga. Oförutsebara insatser kan sprida osäkerhet även under perioder då resurserna i själva verket helt tagits i anspråk för andra uppgifter. Den typ av organiserad brottslighet, som mäklarna på den svarta bostadsmarknaden ägnar sig åt, kan på goda grunder antas vara speciellt sårbar för sådana störningar.

Det kan också vara lämpligt att styra lottningen av de anmälningar som görs till ett begränsat antal utredare. Därigenom uppnås inte bara sak- och personkännedom utan också större möjlighet att överblicka brottslighetens utveckling. Som framgått av det föregående är svartabörshandeln med lägenheter främst ett Stockholmsproblem. I Stockholm har också med verkan fr. o. m. början av december 1975 en särskild kommission bildats med uppgift att i främsta rummet ta sig an den svarta bostadsmarknaden. Visst samarbete har redan kommit till stånd med Stor-Stockholms hyresgästförening, och det är möjligt att detta samarbete leder till att polisen får bättre grepp om den svarta bostadsmarknaden. I övriga polisdistrikt kan svartabörshandeln bemästras med nuvarande organisation.

För brott mot 12 kap. 65 § JB 3 § första stycket avvecklingslagen och 2 § bristortlagen är straffet böter eller fängelse i högst 1 år. Det är uppenbart att straffhotets avskräckande verkan inte är stor. Det ligger av flera skäl nära till hands att överväga skärpning av straffen. För det första är upptäcktsrisken liten. Brottet sker för vinnings skull. I de mest straffvärda fallen ingår brottet som led i en rörelse och gärningsmannen måste då kalkylera med att risken för påföljd är liten. Det kan därför finnas anledning att

skärpa straffen för de fall som faktiskt upptäcks och kan beivras. För det andra synes åtminstone i Stockholm en relativt stor andel av de anmälda fallen ha preskriberats. Preskriptionstiden som med hänsyn till maximistraffet – ett år – är två år synes därför vara för kort. Om maximistraffet höjs till två år blir preskriptionstiden fem år. För det tredje synes åtalsregeln i 12 kap. 65 § JB som innebär att åtal inte får väckas av åklagare om det inte är påkallat ur allmän synpunkt ha föranlett missförstånd. Avsikten med bestämmelsen var att man i de allra enklaste fallen skulle kunna undgå straffansvar. Ett typexempel när åtal ej bör ske är då hyresgäst överlåter hyresavtal och därvid betingar sig en mindre ersättning för reparation han genomfört i lägenheten. Däremot har det självfallet aldrig varit avsett att åtal skulle underlåtas om gärningen begåtts yrkesmässigt eller om fråga varit om större överlåtelsesummor. Detta talar för en uppdelning av gärningen i två brottstyper varvid åtalsregeln kan göras tillämplig på enbart den lindrigare typen.

Det förtjänar därför att övervägas om inte ansvarsreglerna borde delas upp på två typer av brott, ett grovt brott och ett normalfall. Straffet för det grova brottet kunde då bestämmas till fängelse i högst två år medan straffet för normalfallet skulle bestämmas till böter eller fängelse i högst sex månader. Grovt brott borde i så fall anses föreligga när gärningen skett yrkesmässigt eller som ett led i bostadsförvaltning. För normalfallet borde åtal få väckas endast om det var påkallat ur allmän synpunkt. Ett alternativ är att endast ha en brottstyp – utan åtalsprövning – för vilken straffet är böter eller fängelse i högst två år samt föreskriva att det inte skall dömas till straff i ringa fall. Med ringa skulle då avses överlåtelser mellan enskilda hyresgäster av den ursäktliga typ som förut antytts.

Det är för närvarande inte straffbart att köpa hyreslägenheter. Man kan möjligen överväga att införa straff för yrkesmässigt förvärv av hyreslägenheter för att på så sätt stävja evakueringsmäklarnas verksamhet. Det är dock inte troligt att en sådan bestämmelse skulle kunna effektivt upprätthållas eftersom ingen av de i affären inblandade kan tänkas ha något intresse av att saken blir känd. Mot behovet av straff i dessa fall måste då vägas risken för att privata köpare av hyreslägenheter tror sig omfattade av straffbestämmelsen och därför inte vågar göra anmälan om sina förvärv. Övervägande skäl torde tala för att man inte inför något straff för förvärv av hyreslägenheter.

Bestämmelsen i 2 § bristortlagen om förmedlingsprovision tycks vara dåligt känd. Det är troligt att inte ens mäklarna själva (annat än undantagsvis) har klart för sig vad som gäller i fråga om rätten att ta ersättning av hyressökandena. Att hyressökandena är lika eller mer okunniga behöver kanske inte påpekas. Men att t. o. m. hyresnämnder och polisen kan misstänkas för att inte hålla reda på alla gällande taxor, som kan ha fastställts för 25–30 år sedan av kommunala hyresnämnder som inte längre existerar, är givetvis helt otillfredsställande.

Taxorna är också tillkrånglade och vidlyftiga. Det är sinsemellan olika vad beträffar både de tillåtna provisionernas storlek och i andra hänseenden. Olikheterna synes i varje fall inte numera kunna motiveras med utgångspunkt i lokala förhållanden. Det borde vara möjligt att fastställa en uniform taxa. En sådan taxa skulle troligen utan olägenhet kunna betydligt förenklas.

Något svårare hinder mot att fixera de tillåtna ersättningarna till belopp i stället för procentsatser kan inte anses föreligga. Samtidigt skulle man kunna överväga att låta bestämmelserna bli tillämpliga inte bara i vissa kommuner utan i hela riket. Som det nu förhåller sig råder det i en del kommuner som omfattas av bristortlagen förbud mot att ta ersättning av de hyressökandena medan i övriga sådana kommuner rätten till ersättning är begränsad. Utanför de kommuner som omfattas av bristortlagen finns inga begränsningar. Detta kan te sig orättvist. En lösning skulle kunna vara att taxebestämmelserna fastställes centralt och blev gällande för hela riket.

Från rent lagtekniska synpunkter är lagstiftningen på området svåröverskådlig. Flera olika lagar reglerar likartade förfaranden som dessutom ofta griper in i varandra. Det insamlade materialet ger många belägg för hur lätt det är att i olika avseenden gå vilse bland bestämmelserna. Avvecklingslagen, som ersatt hyresregleringlagen, gäller visserligen endast under tiden fram till den 1 oktober 1978 och torde med hänsyn härtill få lämnas åt sidan. Det kunde däremot behöva övervägas om inte bestämmelserna om förmedling i bristortlagen och bestämmelserna om överlåtelse i 12 kap. JB behövde närmare samordnas med varandra.

De lagstiftningsfrågor som nu behandlats har inte kunnat övervägas närmare i förevarande sammanhang. Det synes mest ändamålsenligt att promemorian i denna del överlämnas till den sittande hyresrättsutredningen för att beaktas av utredningen när den fullgör sitt uppdrag.

KONGL. BIBL.
28 OKT 1976

Statens offentliga utredningar 1976

Kronologisk förteckning

1. Arbetsmiljölag. A.
2. Bakgrund till förslag om arbetsmiljölag. A.
3. Rapport i psykosociala frågor. A.
4. Internationella konventioner inom arbetarskyddet. A.
5. Säkerhetspolitik och totalförsvar. Fö.
6. Deltidsanställdas villkor. Ju.
7. Deltidsarbete 1974. Ju.
8. Regionala trafikplaner – länsvisa sammanfattningar. K.
9. Sexuella övergrepp. Ju.
10. Skolans ekonomi. U.
11. Bostadsbeskattning II. Fi.
12. Företagens uppgiftslämnande. Fi.
13. Byggnadsindex för husbyggnader och anläggningar. Fi.
14. Kårobligatorium? U.
15. Utbildning i förvaltning inom försvaret. Del 3. Fö.
16. Folkhögskolan. U.
17. Skador i arbetet. A.
18. Lokala trafikföreskrifter m. m. K.
19. Den militära underrättelsetjänsten. Fö.
20. Kultur åt alla. U.
21. Trafikbuller. Del 3. Buller från fritidsbåtar. K.
22. Sveriges export 1975–1980. Bilaga 2 till 1975 års långtidsutredning. Fi.
23. Produktansvar I. Ersättning för läkemedelsskada. Ju.
24. Internationellt patentsamarbete II. H.
25. Internationellt patentsamarbete II. Bilagor. H.
26. Bostadsverket. Samordning-decentralisering. B.
27. Den internationella bakgrunden. Bilaga 1 till 1975 års långtidsutredning. Fi.
28. Vattenkraft och miljö 3. B.
29. Verkstadsindustrins arbetsmarknad. I.
30. Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Del I. I.
31. Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Del II. I.
32. Spent nuclear fuel and radioactive waste. I.
33. Musiken-människan-samhället. U.
34. Arbetstidsförkortning – när? hur? A.
35. Dryckesförpackningar och miljö. Jo.
36. Anonymitet och tvångsmedel. Ju.
37. Smugglingsbrott och tulltillägg. Fi.
38. Yrkesinriktad rehabilitering. A.
39. Hemvist. Fi.
40. Kommunal utveckling. Fi.
41. Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Bilagor. I.
42. Långtidsutredningens modellsystem. Bilaga 8 till 1975 års långtidsutredning. Fi.
43. Länskort i kollektivtrafiken. K.
44. Sjöfart och flagg. K.
45. Kommunernas ekonomi 1960–1972. Fi.
46. Skolhälsovården. U.
47. Färre brottmål. Ju.
48. Reklam och integritet. Ju.
49. Offentligt utredningsväsende. Fi.
50. Statligt personskadeskydd. S.
51. Modeller för samhällsekonomisk perspektivplanering. Bilaga 7 till 1975 års långtidsutredning. Fi.
52. Utbildning för konstvård och konservering vid konsthögskolans institut för materialkunskap. U.
53. Försäkringsrätt och försäkringsöverdomstol. S.
54. Om fondkommissionsrörelse m. m. Fi.
55. Kommunal energiplanering. I.
56. Fastighetsdata. Ju.
57. Fastighetsdata. Bilagor. Ju.
58. ADB och samordning. Fi.
59. Petroindustrin i Sverige – petrokemisk industri. I.
60. Hyresrätt 1. Ju.

Statens offentliga utredningar 1976

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Delegationen för jämställdhet mellan män och kvinnor 1. Deltidsanställdas villkor. [6] 2. Deltidsarbete 1974. [7]
Sexuella övergrepp. [9]
Produktansvar I. Ersättning för läkemedelsskada. [23]
Anonymitet och tvångsmedel. [36]
Färre brottmål. [47]
Reklam och integritet. [48]
Fastighetsdatakommittén. 1. Fastighetsdata. [56] 2. Fastighetsdata. Bilagor. [57]
Hyresrätt 1. [60]

Försvarsdepartementet

Säkerhetspolitik och totalförsvar. [5]
Utbildning i förvaltning inom försvaret. Del 3. [15]
Den militära underrättelsetjänsten. [19]

Socialdepartementet

Statligt personskadeskydd. [50]
Försäkringsrätt och försäkringsöverdomstol. [53]

Kommunikationsdepartementet

Regionala trafikplaner – länsvisa sammanfattningar. [8]
Lokala trafikföreskrifter. [18]
Trafikbuller. Del 3. Buller från fritidsbåtar. [21]
Länskort i kollektivtrafiken. [43]
Sjöfart och flagg. [44]

Finansdepartementet

Bostadsbeskattning II. [11]
Företagens uppgiftslämnande. [12]
Byggnadsindex för husbyggnader och anläggningar. [13]
1975 års långtidsutredning. 1. Sveriges export 1975–1980. Bilaga 2 till 1975 års långtidsutredning. [22] 2. Den internationella bakgrunden. Bilaga 1 till 1975 års långtidsutredning. [27] 3. Långtidsutredningens modellsystem. Bilaga 8 till 1975 års långtidsutredning. [42] 4. Modeller för samhällsekonomisk perspektivplanering. Bilaga 7 till 1975 års långtidsutredning. [51]
Smugglingsbrott och tulltillägg. [37]
Hemvist. [39]
Kommunal utveckling. [40]
Kommunernas ekonomi 1969–1972. [45]
Offentligt utredningsväsende. [49]
Om fondkommissionsrörelse m. m. [54]
ADB och samordning. [58]

Utbildningsdepartementet

Skolans ekonomi. [10]
Kårobligatorium? [14]
Folkhögskolan. [16]
Kultur åt alla. [20]
Musiken-människan-samhället. [33]
Skolhälsovården. [46]
Utbildning för konstvård och konservering vid konsthögskolans institut för materialkunskap. [52]

Jordbruksdepartementet

Dryckesförpackningar och miljö. [35]

Handelsdepartementet

Patentpolicykommittén. 1. Internationellt patentsamarbete II. [24]
2. Internationellt patentsamarbete II. Bilagor. [25]

Arbetsmarknadsdepartementet

Arbetsmiljöutredningen. 1. Arbetsmiljölag. [1] 2. Bakgrund till förslag om arbetsmiljölag. [2] 3. Rapport i psykosociala frågor. [3] 4. Internationella konventioner inom arbetarskyddet. [4]
Skador i arbetet. [17]
Arbetstidsförkortning – när? hur? [34]
Yrkesinriktad rehabilitering. [38]

Bostadsdepartementet

Bostadsverket. Samordning-decentralisering. [26]
Vattenkraft och miljö 3. [28]

Industridepartementet

Verkstadsindustrins arbetsmarknad. [29]
Aka-utredningen. 1. Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Del I. [30] 2. Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Del II. [31] 3. Spent nuclear fuel and radioactive waste. [32] 4. Använt kärnbränsle och radioaktivt avfall. Bilagor. [41]
Kommunal energiplanering. [55]
Petroindustrin i Sverige – petrokemisk industri. [59]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen

Nordisk utredningsserie (NU) 1976

Kronologisk förteckning

1. Nordiske naturgasudredninger
2. Maktstrukturer och styrelseformer inom teatern
3. Adult Education
4. Nordisk samarbeide om energisparing i byggesektoren
5. Norden och fackpressen
6. ILO og kvinner i arbeidslivet
7. Aikuiskasvatur Pohjoismaissa
8. Cooperation Agreements between the Nordic Countries
9. Medborgarskap för barn och jämlikhet vid naturalisation
10. Nordisk konvention om gränskommunalt samarbete
11. Sjøfartsmedisinsk forskning
12. Seminarium för jorunalistlärare
13. Nabospråksforståelse i Skandinavia
14. Offentliga utredningar i Norden – katalog 1975
15. FoU om engelskundervisning
16. FoU om specialundervisning
17. Flygförbindelser mellan de norra delarna av Norge, Sverige och Finland
18. Specialundervisningens elever
19. Bilmekanikerutbildningen i Norden
20. Glesbygden och kulturutbudet
21. NORDKOLT. Arbetsrapport för etapp II

KUNGL. BIBL.
22 OKT 1976
STOCKHOLM

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-03046-2
ISSN 0375-250X