

Justitiedepartementet

103 33 Stockholm

Stockholm, 2017-09-06

Remiss

Stärkt ställning för hyresgäster (SOU 2017:33)

Ju2017/03853/L1

Inledning

Kungliga tekniska högskolan (KTH) har utsetts till remissinstans beträffande Hyresgästutredningens betänkande Stärkt ställning för hyresgäster (SOU 2017:33). Betänkande är uppdelat i ett antal frågeställningar; ingripande mot misskött förvaltning av hyreshus, m.m. (kapitel 3), hyresgästinflytande vid förbättrings- och ändringsarbete (kapitel 4), privatpersoners uthyrning av bostäder m.m. (kapitel 5), kriminella grupperingars användning av hyreslägenheter (kapitel 6), förfarandet vid uppsägning av lokalhyresavtal och avtal om anläggningsarrende (kapitel 7) och substitution (kapitel 8). När det gäller kriminella grupperingars användning av hyreslägenheter föreslås inte någon ändring av hyreslagstiftningen och det finns därför inte någon anledning att närmare beröra det kapitlet i detta remissvar. När det gäller de andra kapitlen och de förslag som läggs fram följer detta remissvar den övergripande strukturen i Hyresgästutredningens betänkande. Remissvaret är begränsat till de förslag till ändringar av gällande rätt som Hyresgästutredningen föreslår.

Ingripande mot misskött förvaltning av hyreshus, m.m.

Hyresgästutredningen föreslår dels ändringar i bostadsförvaltningslagen, dels ändringar i 12 kap. JB beträffande åtgärdsföreläggande.

Enligt bostadsförvaltningslagen kan hyresnämnden under vissa förutsättningar besluta att en fastighet ställs under särskild förvaltning, antingen genom förvaltningsåläggande eller genom tvångsförvaltning. Förvaltningsåläggande tillämpas sällan i praktiken. Utredningen föreslår att förvaltningsåläggande ska utmönstras och ersättas av förvaltningsföreläggande. Genom ett förvaltningsföreläggande ska hyresnämnden kunna förelägga en hyresvärd att vidta åtgärder för att komma till rätta med uppkomna förvaltningsbrister. Hyresnämndens föreläggande ska få förenas med vite. I anslutning till denna ändring föreslås även att varje kommun ska vara skyldig att ha en företeckning över förvaltare och tydligare bestämmelser om förvaltarens rätt till ersättning. Enligt KTH framstår förvaltningsföreläggande som en mer ändamålsenlig form av ingripande än förvaltningsåläggande och KTH har inte någon erinran mot de förslag till ändring av bostadsförvaltningslagen som Hyresgäst-utredningen föreslår. Det kan möjligen ifrågasättas om förvaltningsföreläggande kommer att komma till större användning än förvaltningsåläggande och om det finns ett tillräckligt praktiskt behov av att genomföra lagändringen såvitt gäller formerna för ingripande mot en hyresvärd.

När det gäller åtgärdsföreläggande föreslås en ändring av 12 kap. 16 § JB för att markera att det inte krävs hinder eller men i nyttjanderätten för åtgärdsföreläggande när hyresvärden inte fullgör sin underhållsskyldighet. Denna ändring torde närmast – som utredningen också påpekar – få ses som ett lagfästande av vad som redan fastslagits i rättspraxis (RH 2016:51). KTH har inte någon erinran mot att förslaget genomförs i denna del.

Hyresgästinflytande vid förbättrings- och ändringsarbeten

I 12 kap. 18 d – 18 h §§ JB finns bestämmelser om hyresgästinflytande vid förbättrings- och ändringsarbete. Hyresgästutredningen föreslår att 12 kap. 18 e och 18 f §§ JB ska ändras. Enligt 12 kap. 18 e § 1 st. JB ska en hyresvärd som vill utföra sådana åtgärder som avses i 12 kap. 18 d § JB skriftligen meddela berörda bostadshyresgäster detta. Utredningen föreslår att särskilda bestämmelser ska införas om innehållet i hyresvärdens skriftliga meddelande. Syftet med den föreslagna ändringen är att hyresgästerna ska få ett underlag för samrådsprocessen med hyresvärden och för att bedöma om de ska godkänna åtgärderna. Vidare föreslås att 12 kap. 18 f § JB – som innehåller förutsättningarna för att hyresnämnden ska ge hyresvärden tillstånd att genomföra en sådan åtgärd, när en bostadshyresgäst inte godkänner åtgärden – ska kompletteras med vissa omständigheter som hyresnämnden särskilt ska beakta vid bedömningen av om tillstånd ska ges. Hyresnämnden ska vidare få rätt att förena ett tillstånd med villkor.

I specialmotiveringen till förslaget till 12 kap. 18 e § JB påpekas att om hyresvärdens skriftliga meddelande inte har lämnats eller om det har så stora brister att kravet på information inte kan anses uppfyllt, bör hyresnämnden avvisa hyresvärdens ansökan om att få vidta åtgärderna. Det är enligt KTH lämpligt att det i lag framgår att hyresnämnden i detta fall får avvisa ansökan, lämpligtvis genom att en bestämmelse härom införs i lagen om arrende- och hyresnämnder.

Syftet med den föreslagna ändringen av 12 kap. 18 f § JB är att hyresgästerna ska få ett större inflytande vid förbättrings- och ändringsarbeten, särskilt när dessa skulle leda till betydande hyreshöjningar. Eftersom hyresgäster har olika ekonomiska förutsättningar bör hyresvärden erbjuda olika upprustningsnivåer och trappning av hyran. Det är naturligtvis önskvärt att hyresgäster inte drabbas av sådana hyreshöjningar att de av ekonomiska skäl inte har möjlighet att bo kvar i sina lägenheter. I många fall torde det vara möjligt för en hyresvärd att använda olika upprustningsnivåer vid förbättrings- och ändringsarbeten. Samtidigt bör beaktas att det kan vara mer ekonomiskt fördelaktigt för hyresvärden att genomföra enhetliga, standardiserade åtgärder i samtliga lägenheter. Det kan därför framstå som mindre lämpligt att genom motivuttalanden uppställa krav på att hyresvärden alltid ska erbjuda olika upprustningsnivåer när dessa kan förväntas medföra en hyreshöjning överstigande en viss nivå. Ett erbjudande om olika upprustningsnivåer bör ses som en omständighet av betydelse vid hyresnämndens bedömning, men inte som ett krav. Det kan tilläggas att den föreslagna lydelsen av 12 kap. 18 f § JB inte ger stöd för att ett erbjudande om olika upprustningsnivåer ska ses som ett krav.

KTH har inte några anmärkningar mot att hyresnämnden ges rätt att förena tillstånd med villkor.

KTH har inte heller några invändningar mot den föreslagna ändringen av trappningsregeln i 12 kap. 55 § 5 st. JB.

Privatpersoners uthyrning av bostäder

KTH tillstyrker förslaget att upphäva lagen om uthyrning av egen bostad och att på det sätt utredningen föreslår införliva delar av den lagen i 12 kap. JB.

Den enda synpunkten i denna del avser den föreslagna ändringen av 12 kap. 45 § JB som innehåller undantag från en bostadshyresgästs besittningsskydd. Enligt KTH har inte Hyresgästutredningen anfört tillräckliga skäl för att begränsa tillämpningsområdet av 12 kap. 45 § 1 st. 1 p. JB. Det förefaller lämpligare att den punkten omfattar alla fall av andrahandsuthyrning av en bostadslägenhet där hyresförhållandet upphör innan det har varat längre än två år i följd. Utredningen föreslår också att ”möblerat rum” ersätts av ”rum” för att förhindra gränsdragningsproblem i fråga om rummet upplåtits möblerat eller inte. Bestämmelsen att möblerade rum inte skulle omfattas av besittningsskyddet förrän hyresförhållandet varat längre än nio månader i följd infördes genom en lagändring 1974 (se prop. 1974:150 s. f.). Dessförinnan hade alla hyresförhållanden som upphörde innan hyresförhållandet varat nio månader i följd undantagits från besittningsskyddet. Utredningens förslag innebär att omöblerade rum undantas från besittningsskyddet om hyresförhållandet upphör innan det vara längre än nio månader i följd. Det kan ifrågasättas om ett sådant undantag bör införas för att förhindra gränsdragningsproblem, vilka, med hänsyn till uttalandena i den nämnda propositionen, inte bör överdrivas. En annan sak är att möblerade eller omöblerade rum som utgör en del av upplåtarens bostad inte är förenade med besittningsskydd. Sammanfattningsvis är det KTH:s bedömning att det inte finns tillräckliga skäl att ändra 12 kap. 45 § JB, i vart fall inte för att införliva bestämmelser från lagen om uthyrning av egen bostad i 12 kap. JB.

Om ändringen från ”möblerat rum” till ”rum” skulle anses vara motiverad, borde än ändring göras även i 12 kap. 53 § 1 st. 2 p. JB (se författningsförslag på s. 48 i betänkandet).

Förfarandet vid uppsägning av lokalhyresavtal och avtal om anläggningsarrende

Förfarandereglerna vid uppsägning av lokalhyresavtal är komplicerade. Detsamma gäller för uppsägning av avtal om anläggningsarrende, som utformats efter förebild av lokalhyresreglerna. Utredningen föreslår ett antal ändringar av dessa regler i syfte att effektivisera förfarandet.

Ett första förslag avser hyresnämndens yttrande om marknadshyra. Ett sådant yttrande har presumtionsverkan i en efterföljande ersättningsprocess (12 kap. 57 a § 2 st. JB). En oklarhet har avsett om och i så fall hur hyresnämnden ska yttra sig när begärd hyra är s.k. omsättningshyra. Utredningens förslag innebär att hyresnämnden i sådant fall ska avge yttrande om marknadshyran för lokalen angivet till ett fast belopp. Ett sådant yttrande föreslås inte ha presumtionsverkan. KTH har inte någon invändning mot förslagen till ändring av 12 kap. 57 a § JB och 12 a § och 21 a § lagen om arrende- och hyresnämnder.

Ett andra förslag avser den tid inom vilken hyresgästen ska hänskjuta tvisten till hyresnämnden efter att hyresvärden har sagt upp avtalet (12 kap. 58 § 3 st. JB). Enligt nuvarande regel ska hyresgästen hänskjuta tvisten inom två månader från uppsägningen. Vanligtvis återstår då sju månader av hyrestiden. Förslaget innebär att tvisten får hänskjutas tidigast fyra månader före hyrestidens utgång. Motsvarande tidsfrist föreslås gälla när hyresgästen har sagt upp avtalet för

villkorsändring. Skälet till att senarelägga ansökningstiden till hyresnämnden torde vara att ge parterna tid att själva förhandla och komma överens. Detta skäl torde utgå från att hyresvärden och hyresgästen inte inlett förhandlingar redan före uppsägningen – något som i äldre förarbeten förutsatts regelmässigt ske. Någon senaste tidpunkt för hänskjutande till hyresnämnden anges inte. Följden torde bli att hyresgästen kan hänskjuta tvisten till hyresnämnden fram till hyrestidens utgång. Den invändning som kan resas mot den föreslagna ändringen är att fyra månader eller i vissa fall kanske mindre än så är en mycket kort tid för medlingsförfarandet i hyresnämnden.

Ett tredje förslag är att en hyresgäst – efter att hyresvärden har sagt upp avtalet – ska vara bevarad rätten att begära ersättning om: 1) hyresvärden hänskjuter tvisten till hyresnämnden tidigast fyra månader före hyrestidens utgång, 2) om en ansökan om medling efter överenskommelse mellan parterna inkommit tidigare än fyra månader före hyrestidens utgång i anledning av uppsägningen eller 3) hyresgästen senast fyra månader före hyrestidens utgång har underrättat hyresvärden om att han eller hon kommer att flytta med anledning av hyresvillkoren i uppsägningen. KTH har inte någon invändning mot att hyresvärdens hänskjutande medför att ersättningsrätten inte förfaller. Däremot kan samma invändning – att fyra månader är en kort tid för medlingsförfarandet – resas. Den andra punkten torde närmast vara påkallad av att medlingsansökan ska göras i ett så pass sent skede. Om nuvarande tid behålls – inom två månader från uppsägningen – torde det inte finnas något behov av den bestämmelsen. Den tredje punkten – som torde kunna leda till en minskad ärendetillströmning till hyresnämnden – är kopplad till fyramånadersfristen och skulle behöva justeras om den fristen skulle anses vara för kort.

Ett fjärde förslag avser hyresgästens uppsägning för villkorsändring. Enligt nuvarande regler blir uppsägningen utan verkan om hyresgästen återkallar sin ansökan om medling. Utredningen föreslår att en återkallelse av medlingsansökan inte ska leda till denna rättsföljd. För att uppsägningen ska bli utan verkan krävs att hyresgästen återtar sin uppsägning. Ändringen är motiverad av att nuvarande bestämmelse kan leda till missförstånd om hyresgästen vill flytta. Av allmänna principer borde följa att ett återtagande av uppsägningen riktar sig till uppsägningens adressat, dvs. till hyresvärden och inte till hyresnämnden. För att förhindra eventuella missförstånd är det lämpligt att det i lagtexten anges hos vem återtagandet ska ske och om det ska ske i någon bestämd form.

Ett femte förslag avser ändring av reglerna om anstånd med avflyttningen i 12 kap. 59 § JB. KTH har inte någon invändning mot bestämmelserna i sig, men de kan med hänsyn till den föreslagna tidpunkten för ansökan om medling leda till olämpliga effekter. Man skulle kunna tänka sig att hyresgästen en vecka före hyrestidens utgång hänskjuter tvisten till hyresnämnden för medling och begär anstånd med avflyttning. I så fall är hyresgästen garanterad att få vara kvar i lokalen i vart fall fram till dess anståndsfrågan avgjorts. En motsvarande situation kan visserligen uppkomma även om hyresgästen är skyldig att hänskjuta tvisten till hyresnämnden senast en viss tid före hyrestidens utgång, men med nuvarande regler där hänskjutande normalt ska ske minst sju månader före hyrestidens utgång torde risken vara mindre. Allmänt sett kan konstateras att möjligheten att medge anstånd med avflyttningen och möjligheten att vara kvar i lokalen fram till dess anståndsfrågan avgjorts försvårar för hyresvärden att planera för framtiden med hänsyn till osäkerheten om när avtalet kommer att upphöra.

Substitution

Utredningen föreslår att 12 kap. 32 § 2 st. JB upphävs. Enligt den bestämmelsen får en hyresgäst, som frågat hyresvärden om tillstånd att överlåta hyresrätten, säga upp avtalet om samtycke vägras utan skälig anledning eller om hyresvärden inte lämnar besked inom tre veckor från det samtycke begärdes. Rätten att säga upp avtalet i förtid har endast betydelse för tidsbestämda lokalhyresavtal.

Bestämmelsen ger en hyresgäst möjlighet att komma ifrån ett hyresavtal, antingen genom att med hyresvärdens samtycke överlåta avtalet till en lämplig person eller genom att säga upp avtalet om hyresvärden vägrar ge sitt samtycke. Det ger framförallt en hyresgäst, som ingått ett långvarigt, tidsbestämt avtal ett skydd mot att verksamheten inte utvecklas på tänkt sätt eller att omständigheter inträffar som medför att hyresgästen inte längre har behov av lägenheten.

Det främsta skälet till att upphäva 12 kap. 32 § 2 st. JB torde vara att bestämmelsen missbrukats. Det kan ifrågasättas om det är ett tillräckligt skäl upphäva bestämmelsen. Ett alternativ skulle vara att ändra bestämmelsen genom att förlänga tidsfristen, såsom utredningen också tar upp. Ytterligare en möjlighet skulle kunna vara att lägga ett större utredningsansvar på hyresgästen att visa att den till vilken överlåtelsen är tänkt att ske är godtagbar som hyresgäst.

Utredningen föreslår – som ett sätt att mildra konsekvenserna av att 12 kap. 32 § 2 st. JB är tänkt att upphävas – en utvidgning av förutsättningarna för att hyresnämnden ska lämna tillstånd till en överlåtelse av lokal enligt 12 kap. 36 § JB. Utvidgningen tar sikte på lokaler som användas för annat ändamål än förvärvsverksamhet. För lokaler som används för förvärvsändamål ska lokalen – såsom enligt nuvarande regler – inte kunna överlåtas för sig, utan endast till den som ska överta verksamheten i lokalen. Om 12 kap. 32 § 2 st. JB upphävs, kan det ifrågasättas om inte även lokaler för förvärvsändamål borde kunna överlåtas, om hyresgästen har beaktansvärda skäl för överlåtelsen och hyresvärden inte har någon befogad anledning att motsätta sig att hyresrätten överlåts.

KTH:s remissvar har utarbetats av universitetsadjunkt Jonny Flodin, avdelningen för fastighetsvetenskap vid skolan för arkitektur och samhällsbyggnad.

Sigbritt Karlsson
Rektor