

Innehållsförteckning

| | |
|--|-----------|
| Promemorians huvudsakliga innehåll..... | 2 |
| 1 Promemorians författningsförslag..... | 3 |
| 2 Bakgrund..... | 6 |
| 2.1 Bostadsförmedling..... | 6 |
| 2.2 Avgifter vid bostadsförmedling..... | 7 |
| 2.2.1 Nuvarande regler..... | 7 |
| 2.2.2 Frågans tidigare behandling..... | 8 |
| 2.2.3 Behovet av en ändring..... | 11 |
| 3 Överväganden och förslag..... | 12 |
| 3.1 Köavgift vid yrkesmässig bostadsförmedling..... | 12 |
| 3.2 Tillsyn eller särskilda krav på förmedlingen?..... | 17 |
| 3.3 Hur skall köavgiften bestämmas?..... | 25 |
| 4 Kostnader och ikraftträdande..... | 31 |
| 5 Författningskommentar..... | 32 |

Bilaga Alternativ lagtext

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian föreslås ändringar i hyreslagen som gör det möjligt för den som bedriver yrkesmässig bostadsförmedling och förmedlar hyreslägenheter i turordning efter kötid att under vissa förutsättningar ta ut en köavgift från den hyressökande. Förslaget innebär att en köavgift får tas ut med maximalt det belopp som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2000.

1 Promemorians författningsförslag

Förslag till lag om ändring i jordabalken

Härigenom föreskrivs i fråga om jordabalken¹

dels att 12 kap. 65 a § skall ha följande lydelse,

dels att det i 12 kap. skall införas en ny paragraf, 65 b §, av följande lydelse.

12 kap.

65 a §²

Nuvarande lydelse

Ingen får ta emot, träffa avtal om eller begära ersättning av hyressökande för *anvisning av bostadslägenhet* för annat ändamål än fritidsändamål. *Sådan ersättning får dock utgå vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt grunder som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.*

Föreslagen lydelse

Ingen får ta emot, träffa avtal om eller begära ersättning av hyressökande för *förmedling av bostadslägenheter* för annat ändamål än fritidsändamål. *Vid yrkesmässig bostadsförmedling får dock förmedlingsersättning och köavgift tas ut enligt vad som anges i 65 b §. Ersättningarna får inte överstiga de belopp som föreskrivs av regeringen eller den myndig-*

¹ Balken omtryckt 1971:1209, 12 kap. omtryckt 1984:694.

² Senaste lydelse 1993:407.

*het som regeringen
bestämmer.*

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

Den som har uppburit otillåten ersättning är skyldig att betala tillbaka den.

65 b §

Förmedlingsersättning får tas ut för sådan förmedling som leder till att ett hyresavtal träffas.

Köavgift får tas ut för rätten att stå i kö, om

1. lägenheter förmedlas i turordning efter kötid, samt

2. den hyressökande innan avgiften tas ut skriftligen informeras om

a) antalet hyressökande i kön,

b) antalet tillgängliga lägenheter för kön,

c) antalet lägenheter som förmedlats till hyressökande i kön under det senaste året,

d) antalet lägenheter i b och c som upplåts på bestämd respektive obestämd tid,

e) antalet lägenheter i b och c som upplåts i första respektive andra hand,

f) adresser för lägenheterna i b och c, och

g) kötiden för de hyres-

*sökande som under det
senaste året fått lägenheter
från kön.*

*Köavgift får tas ut för
högst ett år i taget.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2000.

2 Bakgrund

2.1 Bostadsförmedling

Begreppet bostadsförmedling kan sägas avse sådan verksamhet som syftar till att skapa kontakt mellan en bostadssökande och en bostadsupplåtare som inte är identisk med förmedlaren (se betänkandet Bostadsförmedling i nya former, SOU 1992:71 s. 28 f.). Gränsen mellan bostadsförmedling och uthyrning kan ibland vara svår att dra (se vidare under avsnitt 2.2.1).

Förmedling av hyreslägenheter kan ske på olika sätt. Det traditionellt vanligaste är att kommunen, ofta genom ett särskilt kommunalt organ, bedriver bostadsförmedling. Antalet kommunala bostadsförmedlingar har dock minskat under senare år. I dagsläget finns kommunala bostadsförmedlingar bara i ett tjugotal kommuner.³ Det förekommer också privat förmedlingsverksamhet i olika organisationsformer.

Förmedlingen kan bedrivas utifrån olika utgångspunkter; några enhetliga regler om enligt vilka kriterier lägenheterna skall förmedlas finns inte. På orter där det råder brist på hyreslägenheter, kan det vara naturligt att förmedla lägenheter i turordning efter ett kösystem.

³ Se Boverkets bostadsmarknadsenkät 1999.

2.2 Avgifter vid bostadsförmedling

2.2.1 Nuvarande regler

I 12 kap. jordabalken (hyreslagen) finns vissa bestämmelser som avser att skydda hyresgäster från otillbörliga krav på ersättning i samband med bostadsförmedling eller uthyrning av lägenheter.

Enligt 65 § hyreslagen är det sålunda straffbart att ställa upp villkor om särskild ersättning för upplåtelse av bostadslägenhet eller för överlåtelse av hyresrätten till en sådan lägenhet. Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet är grovt (vilket det kan bedömas vara om det varit ett led i en yrkesmässig verksamhet), kan straffet sättas till fängelse i högst två år. Villkor som avses med bestämmelsen är ogiltiga och den som har ställt upp villkoret är skyldig att lämna tillbaka vad han har tagit emot. Förbudet i denna paragraf riktar sig mot att t.ex. ägaren till en fastighet – utöver hyran – tar betalt för att en blivande hyresgäst skall få en lägenhet upplåten till sig.

Av 65 a § hyreslagen följer att det i princip är förbjudet att ta emot, träffa avtal om eller begära ersättning av hyressökande för anvisning av lägenhet, men att sådan ersättning får utgå vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt grunder som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Den som har uppburit otillåten ersättning är skyldig att betala tillbaka den. Regeringen har i förordningen (1978:313) om taxa för yrkesmässig bostadsförmedling föreskrivit att ersättning skall utgå enligt en taxa som fastställs av Kammarkollegiet (före den 1 juli 1994 fastställdes taxan av Kommerskollegium). Av Kammarkollegiets föreskrifter framgår att ersättning för anvisning får uppbäras endast om anvisningen leder till att hyresavtal träffas samt att den högsta ersättning som för närvarande får tas ut är 1 200 kr för en lägenhet

och 400 kr för ett rum (se Kammarkollegiets författningssamling, KAMFS 1994:3).⁴

Gränsen mellan bostadsförmedling och uthyrning kan ibland vara svår att dra. En fastighetsägare som själv anvisar sina lägenheter bedriver förstås inte bostadsförmedling. Det är då i stället fråga om uthyrningsverksamhet. Några avgifter kan ändå inte tas ut med hänsyn till förbudet i 65 § hyreslagen. Om flera fastighetsägare bildar ett särskilt förmedlingsföretag i en fristående organisatorisk form bör verksamheten däremot kunna anses som bostadsförmedling.

Fastighetsmäklarlagen (1995:400) innehåller regler om registrering av och tillsyn över fastighetsmäklare. Lagen föreskriver att varje fastighetsmäklare skall vara registrerad hos Fastighetsmäklarnämnden, men bl.a. fastighetsmäklare som enbart förmedlar hyreslägenheter undantas från registreringskyldigheten (se 5 §). Fastighetsmäklare som enbart förmedlar sådana lägenheter omfattas inte heller av den tillsyn som Fastighetsmäklarnämnden utövar (se 7 §). I fastighetsmäklarlagen anges inga begränsningar i rätten att ta ut avgifter från kunderna.

2.2.2 Frågans tidigare behandling

Ett förbud mot ersättning vid lägenhetsanvisning infördes som en del av det hyresregleringssystem som tillkom under andra världskriget. (Se 11 § lagen [1942:429] om hyresreglering m.m. [hyresregleringslagen]). Bestämmelsen innehöll dock ett undantag för yrkesmässig bostadsförmedling; då fick ersättning utgå enligt grunder som bestämdes av hyresnämnden. Bestämmelsen flyttades senare för en kortare tid över till lagen (1973:189) med särskilda hyresbestämmelser för vissa orter (den s.k. bristortslagen). År 1978

⁴ Villkor om extra avgift utöver gällande föreskrifter har ansetts som oskäliga enligt lagen (1971:112) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden, jfr Marknadsdomstolens avgörande MD 1991:13. 1971 års avtalsvillkorslag har numera ersatts av lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden.

flyttades bestämmelsen till den nyinförda 65 a § hyreslagen. Som skäl för att placera bestämmelsen där framhölls bl.a. att det fanns ett funktionellt samband mellan straffbestämmelsen om förbud mot förmedlingsprovision och den redan sedan tidigare i hyreslagen intagna bestämmelsen om tagande av vederlag vid överlåtelse eller upplåtelse av hyresrätten till en lägenhet (se prop. 1977/78:175 s. 81 och 141).

När bestämmelsen överfördes till hyreslagen ändrades också den myndighet som skulle fastställa taxa för yrkesmässig bostadsförmedling. I lagen angavs att detta skulle skötas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde. Uppgiften kom att anförtros Kommerskollegium. I kollegiets första taxa för yrkesmässig bostadsförmedling (KFS 1978:16) angavs att en registreringsavgift – högst 30 kr – fick tas ut oavsett om hyresavtal kom till stånd eller inte. År 1982 togs föreskriften om registreringsavgift bort ur taxan. Skälet till det var bl.a. att det visat sig att vissa förmedlare tog ut en registreringsavgift utan att ha några reella förmedlingstjänster att erbjuda. I stället föreskrevs att ersättning för anvisning bara fick tas ut om hyresavtal kom till stånd som en följd av förmedlarens anvisning (KFS 1982:1).

Enligt lagen (1947:523) om kommunala åtgärder till bostadsförsörjningens främjande m.m. (bostadsförsörjningslagen) skulle kommunal bostadsförmedling vara avgiftsfri. År 1991 infördes dock en bestämmelse i lagen som gav kommunen rätt att ta ut en avgift för sådana tjänster som bostadsförmedlingen tillhandahöll och som inte avsåg registrering av bostadssökande eller anvisning av bostad till registrerad bostadssökande. Avgiftens storlek fick bestämmas av kommunen. Samtidigt infördes ett nytt stycke i 65 a § hyreslagen som klaggjorde att kommunerna inte skulle omfattas av de särskilda bestämmelserna i den paragrafen (se prop. 1990/91:109 om avgifter vid kommunal bostadsförmedling). Reformen innebar att en kommun fick avgiftsbelägga tjänster som bostadsförmedlingen erbjöd utöver registrering och anvisning, t.ex. för att i särskild ordning ta emot och förmedla erbjudanden om lägenhetsbyten eller andrahandsuthyrning samt för att tillhandahålla av s.k. bytesguider och andra förteckningar över bostäder.

1991 års bostadsförmedlingsutredning (SOU 1992:71) föreslog att bostadsförmedling som inrättas efter kommunala riktlinjer och med fastställda förmedlingsprinciper borde få ta ut en icke återbetalningspliktig registreringsavgift. Förslaget kom dock inte att genomföras. År 1993 avskaffades bostadsförsörjningslagen och därmed de särskilda regler som gällde för kommunernas avgiftsuttag. Kommunerna jämfördes i stället med privata bostadsförmedlingar och undantaget för kommunal bostadsförmedling i 65 a § andra stycket hyreslagen togs bort (se prop. 1992/93:242 om minskad statlig reglering av kommunernas ansvar för boendefrågor). Som skäl angavs bl.a. att det inte fanns anledning att tillämpa andra avgiftsprinciper när bostadsförmedlingen skedde enligt riktlinjer som antagits av en kommun än när så inte skedde, samt att förutsättningarna för bostadsförmedlingsverksamheten borde vara så lika som möjligt för offentlig och privat förmedling och för olika kommunala organisationsformer. Det framhölls också att detta innebar att kommunen vid beslut om vilka avgifter som skulle tas ut för bostadsförmedlingens tjänster måste iakttä föreskrifter om högsta tillåtna ersättning för ett förmedlingsuppdrag, samt att registreringsavgift bara fick tas ut indirekt genom krav på att anvisningsavgift deponeras i förskott (se a. prop. s. 25).

Statskontoret föreslog i sin rapport Kommerskollegiums näringsrättsliga verksamhet – ändrad organisationstillhörighet (1993:30) att taxan för yrkesmässig bostadsförmedling skulle avvecklas samt ersättas med registrering av yrkesmässiga bostadsförmedlare och tillsyn över dessa. Regeringen ansåg emellertid att frågan om att ersätta taxan med en registrerings- och tillsynsfunktion och konsekvenserna av en sådan åtgärd borde utredas ytterligare och var inte då beredd att ta ställning till frågan. Ansvaret för taxan för yrkesmässig bostadsförmedling överfördes dock till Kammarkollegiet (se prop. 1993/94:138 s. 13 f.).

Boendesociala beredningen tillsattes sommaren 1998 med uppdrag att följa utvecklingen på det bostadssociala området och föreslå åtgärder för att stödja särskilt utsatta grupper på bostadsmarknaden (se dir. 1998:56). I uppdraget ingick också att beredningen i en särskild rapport skulle redovisa sin uppfattning i frågan

om hur stort problemet med oseriösa bostadsförmedlare är och om de problem som framkommit motiverar någon form av samhällskontroll och ökat konsumentskydd vid yrkesmässig förmedling av hyresrätter. Beredningen har redovisat detta deluppdrag i betänkandet Oseriösa bostadsförmedlare (SOU 1999:71). Beredningen föreslår att även de förmedlare som bara förmedlar hyreskontrakt skall omfattas av registreringskyldighet hos Fastighetsmäklarnämnden och att en översyn av Fastighetsmäklarlagen därför skall göras. Beredningen föreslår också att regleringen av rätten till ersättning för förmedling av hyresavtal skall ses över och att såväl ersättningsnivåer som alternativ, eller komplement, till den nuvarande taxan skall prövas.

Det kan också nämnas att en översyn av fastighetsmäklarlagen har föreslagits i betänkandet Fastighetsmäklarnämnden – effektivare tillsyn (SOU 1999:35). Detta betänkande behandlade dock inte frågan om en utvidgning av lagens tillämpningsområde i nu aktuellt hänseende. Betänkandet har nyligen remissbehandlats.

2.2.3 Behovet av en ändring

Från kommunalt håll har det ibland framhållits som önskvärt att de kommunala bostadsförmedlingarna skall få rätt att ta ut en kö- eller registreringsavgift. Stockholms stad har i en framställning till Justitiedepartementet i december 1998 begärt författningsändringar som gör det möjligt att ta ut en årlig köavgift (se Ju 98/4559). Staden har som skäl för sin begäran framhållit bl.a. att den nuvarande ersättningen – anvisningsavgiften – inte ger full kostnadsäckning, att det inte är rimligt att skattebetalarna skall finansiera kostnaden för verksamheten och att det i dag är naturligt att kommunen tar ut avgifter för kommunala verksamheter. Staden har preliminärt uppskattat att Stockholms bostadsförmedlings verksamhet skulle kunna finansieras med en årlig köavgift om 300 kr (beräknat utifrån 50 000 sökande i bostadskö) och med den nuvarande förmedlingsavgiften om 1 200 kr (och 4 000 förmedlade lägenheter årligen).

3 Överväganden och förslag

3.1 Köavgift vid yrkesmässig bostadsförmedling

Förslag: Den som yrkesmässigt bedriver bostadsförmedling och förmedlar lägenheter i turordning efter kötid skall under vissa förutsättningar kunna ta ut en *köavgift* av den hyressökande.

Skälen för förslaget

Allmänna utgångspunkter

En bostadsförmedling som förmedlar lägenheter i turordning efter kötid kan vara av stor betydelse på orter där det råder bostadsbrist. På utpräglade bristorter innebär en sådan bostadsförmedling många gånger enda vägen för den som inte har ekonomiska möjligheter att köpa en bostadsrätt, eller som inte har något lämpligt bytesobjekt, att få en bostadslägenhet. Även på orter där det inte råder bostadsbrist kan en bostadsförmedling vara av värde för att nå en rättvis förmedling av bostäderna på orten. En effektiv bostadsförmedling kan också vara av betydelse för att minska omfattningen av den olagliga handeln med hyreslägenheter.

Det är således viktigt att det finns goda förutsättningar för att driva fungerande bostadsförmedlingar. Frågan är då om den nu-

varande regleringen skapar sådana förutsättningar. Det har från flera håll framhållits att det är svårt att bedriva bostadsförmedling där kostnaderna täcks enbart av dagens anvisningsersättningar. Beträffande bostadsförmedlingen i Stockholm har det framhållits att förmedlingsverksamheten till betydande del måste finansieras genom skattemedel. Företrädare för fastighetsmäklarbranschen menar att begränsningen av avgiften innebär att förmedling inte går att bedriva med någon lönsamhet och därför inte är intressant för de etablerade mäklarna (jfr SOU 1999:71 s. 60).

Om en bostadsförmedling kunde ta ut en köavgift skulle detta innebära att de främsta intressenterna kom att betala en större del av kostnaderna för verksamheten. Ett system med köavgifter torde också leda till att köerna bättre återspeglar det verkliga behovet av hyreslägenheter på orten. Det har ibland framhållits att en avgiftsfri bostadsförmedling inbjuder till att många står i kö för säkerhets skull, trots att de har fullgoda lägenheter. Bostadsförmedlingarna skulle sannolikt få färre sökande i sina köer vid ett system med köavgifter än de har med dagens system.

Det har ibland framhållits att det ur ett konsumenträttsligt perspektiv är olämpligt att påföra en avgift för en tjänst som man inte säkert vet kommer till utförande. Mot detta kan sägas att det som konsumenten betalar köavgift för inte är den framtida förmedlingen av en lägenhet, utan den tjänst som en bostadskö innebär och de därmed sammanhängande administrativa kostnaderna. Det finns dock en risk för att mindre seriösa bostadsförmedlare kan komma att utnyttja ett system med köavgifter genom att ta ut sådana avgifter utan att i praktiken ha några objekt att förmedla. Som tidigare har framgått (se avsnitt 2.2.2) avskaffades möjligheten att ta ut registreringsavgift eftersom systemet missbrukades på detta sätt. Risker för missbruk bör dock kunna begränsas om en möjlighet att ta ut köavgifter kombineras med tillsyn eller särskilda krav på verksamheten. Den frågan behandlas närmare i avsnitt 3.2.

En samlad bedömning av vad som ovan anförts visar att starka skäl talar för att ett system med köavgifter nu bör införas.

Vem skall kunna ta ut en köavgift – EG-rättsliga aspekter m.m.

Från kommunhåll har framhållits att ett system med köavgifter inte behöver innebära att det blir fritt för var och en att starta en bostadsförmedling och ta ut köavgifter. Det har vidare gjorts gällande att man med hänsyn till grundläggande konsumentintressen kan villkora rätten att ta ut köavgifter till någon typ av kommunalt godkännande eller begränsa möjligheterna till t.ex. sådana förmedlingar som kommunen har ett bestämmande inflytande över.

En särskild fråga är om ett system med särreglering för kommunala bostadsförmedlingar är förenligt med EG-rätten. Det som främst bör beaktas är rätten att etablera sig och tillhandahålla tjänster inom EU samt konkurrensreglerna.

När det gäller *etableringsrätt* och *frihet att tillhandahålla tjänster* (dvs. närmast artiklarna 43, 49 och 50 i EG-fördraget) tillförsäkrar EG-fördraget varje EU-medborgare en rätt att etablera sig och bedriva ekonomisk verksamhet i en annan medlemsstat på *samma villkor* som medlemsstatens egna medborgare. Om en möjlighet att ta ut köavgift är nödvändig för att få förmedlingsverksamhet lönsam, kan det hävdas att en ordning där bara kommunala bostadsförmedlingar ges rätt att ta ut köavgift kan komma att missgynna utländska företag, eftersom dessa förhindras att driva ekonomiskt lönsam förmedlingsverksamhet i Sverige. Därigenom skulle utländska företag indirekt kunna hindras att etablera sig.

Mot detta kan invändas att EG-rättens etableringsregler möjligen inte är tillämpliga på detta fall eftersom en kommunal särreglering inte skulle innebära någon åtskillnad mellan svenska och utländska bolag. Det är inte heller fråga om en offentlig åtgärd som styr utövandet av den ekonomiska aktiviteten. Reglerna som styr villkoren för att etablera och driva förmedlingsverksamhet kvarstår oförändrade. Det är alltså fortfarande fullt möjligt för näringsidkare i andra EU-länder att driva förmedlingsverksamhet i Sverige. Det får dock under alla förhållanden anses som diskutabelt huruvida en kommunal särordning skulle vara förenlig med artiklarna 43, 49 och 50.

EG-fördraget (närmast artiklarna 3.1 g, 10 och 81–82 jämförda med 86) innebär också att medlemsstaterna måste upprätthålla en fungerande *konkurrens* på den inre marknaden. EG-domstolen har i sin praxis slagit fast att medlemsstater i sitt beslutsfattande inte får vidta åtgärder som begränsar konkurrensreglernas ändamålsverkan. I ett avgörande från 1991 uttalade sig t.ex. EG-domstolen om ett agerande av den tyska staten och den statliga arbetsförmedlingen.⁵ EG-domstolen slog därvid fast att en medlemsstat kommer i konflikt med artiklarna 82 och 86.1 om staten vidtar en offentlig legislativ eller administrativ åtgärd och ett företag som en nödvändig konsekvens av denna åtgärd inte kan undvika att bryta mot förbudet om missbruk av dominerande ställning eller någon annan artikel i fördraget.

Kommunala bostadsförmedlingar har inget legalt monopol att bedriva förmedlingsverksamhet. På vissa håll svarar de dock för en stor del av förmedlingen av bostäder. Om de dessutom ges ensamrätt att ta ut köavgifter kommer de att få betydligt bättre förutsättningar än de privata bostadsförmedlingarna för ekonomisk bärkraft i sin verksamhet. Därmed skulle man kunna argumentera för att en kommunal förmedling i en sådan region kan komma att missbruka sin dominerande ställning. För att fördragsbrott skall anses föreligga torde det i praktiken också krävas att det finns utländska företag som har intresse av att driva förmedlingsverksamhet här i landet. Sannolikheten att det kan finnas utländska intressen för att bedriva förmedlingsverksamhet torde vara störst i storstäder och i synnerhet i gränsregioner. Särskilt i Öresundsregionen kan det inte uteslutas att sådana intressen kan komma att göra sig gällande.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att det är tveksamt om en kommunal särordning på området är förenlig med EG-rätten. Det talar emot att välja en sådan lösning. Det finns ytterligare några skäl som talar i samma riktning.

När särregleringen för kommunal bostadsförmedling togs bort år 1993 anfördes att förutsättningarna för bostadsförmedlingsverksamhet borde vara så lika som möjligt för offentlig och privat

⁵ Mål C-41/90 *Höfner & Elser v. Mactrotron*, REG 1991, I-1979.

förmedling och för olika kommunala organisationsformer (se prop. 1992/93:242 s. 25). Det är inte aktuellt att nu återinföra en generell särreglering för kommunal bostadsförmedling. Det framstår då som mindre lämpligt att föreskriva andra förutsättningar för rätten att ta ut köavgift än för rätten att ta ut förmedlingsersättning. Också konkurrensrättsliga utgångspunkter talar för att likartade förmedlingsverksamheter bör kunna drivas på lika villkor.

Det skäl som främst kan framföras till stöd för en kommunal särordning är att den kan innebära garantier för att ett system med köavgifter inte missbrukas. Det åsyftade resultatet kan emellertid uppnås även på annat sätt. Det kan t.ex. ske genom ett system med tillsyn eller – i avvaktan på detta – en ordning med särskilda krav på förmedlingsverksamheten (se avsnitt 3.2).

En samlad bedömning leder till att en rätt att ta ut köavgifter bör införas för all yrkesmässig bostadsförmedling, om verksamheten antingen ställs under tillsyn eller motsvarar vissa preciserade krav.

3.2 Tillsyn eller särskilda krav på förmedlingen?

Förslag: En ordning införs där köavgift bara får tas ut *vid yrkesmässig bostadsförmedling*, om lägenheter förmedlas *i turordning efter kötid* och den hyressökande får viss *skriftlig information* innan köavgiften tas ut. Informationen skall bl.a. innehålla uppgifter om antalet hyressökande i kön samt antalet tillgängliga och förmedlade lägenheter.

Avgiften skall kunna tas ut för högst ett år i taget.

Skälen för förslaget

Tillsyn?

Boendesociala beredningen har föreslagit att även yrkesmässiga förmedlare av hyreslägenheter skall omfattas av Fastighetsmäklarnämndens tillsyn (se SOU 1999:71). Beredningen har som exempel på oseriös bostadsförmedling som förekommer i dag angett bl.a. att avgifter tas ut för resultatlös förmedling, att det tas ut för höga avgifter för förmedlade hyreskontrakt och att det tas ut otillåtna avgifter för registrering m.m. Beredningen, som inte har kartlagt omfattningen av bostadsförmedling i icke offentlig regi, har inte kunnat närmare fastställa hur utbredd den oseriösa delen av verksamheten är. Beredningen har emellertid framhållit att en registrering hos Fastighetsmäklarnämnden med åtföljande tillsynsansvar bl.a. skulle innebära en möjlighet att med omedelbar verkan sätta stopp för oseriös verksamhet som drivs helt öppet och en möjlighet för den bostadssökande att hitta godkända förmedlare där en viss insyn i förmedlingsverksamheten är garanterad.

Frågan är då om en ordning där köavgifter införs bör anstå i avvaktan på att Boendesociala beredningens förslag närmare har analyserats. Beredningen förefaller ha goda skäl för sitt förslag. En utvidgad möjlighet att ta ut avgifter innebär – som tidigare har framhållits – även en ökad risk för missbruk. Detta talar för att ett ställningstagande till Boendesociala beredningens förslag bör avvaktas. Mot detta talar dock att ett sådant ställningstagande kan dröja och att det nu är av stor vikt att en fungerande bostadsförmedling säkerställs, bl.a. med hänsyn till hur situationen har utvecklats i Stockholm. Ett system med köavgifter framstår i dag som en förutsättning för en fungerande bostadsförmedling där. Även på andra utpräglade bristorter kan man befara att liknande problem uppstår.

Slutsatsen är att de fortsatta övervägandena rörande Boendesociala beredningens förslag inte bör avvaktas. I stället bör nu en ordning skapas, där särskilda kriterier för rätten att ta ut köavgift ställs upp. På detta sätt bör risken för missbruk kunna begränsas. Denna risk begränsas också av att det – liksom hittills varit fallet beträffande anvisningsersättningen – blir kriminaliserat att ta ut en otillåten avgift och att det kommer att finnas en skyldighet att återbetala denna ersättning. Härutöver riskerar en bostadsförmedlare som åtar sig att förmedla lägenheter efter ett kösystem att göra sig skyldig till bedrägeri eller annat oredlighetsbrott om han inte har för avsikt att göra rätt för sig.

Särskilda kriterier för att få ta ut köavgift

I det föregående har konstaterats att goda skäl synes tala för att även mäklare som enbart förmedlar hyresrätter bör ställas under tillsyn. Det har också framkommit att ställningstagandet till en sådan ordning inte nu bör avvaktas. Frågan är då hur grundläggande konsumentintressen om skydd mot missbruk av ett köavgiftssystem kan säkerställas.

Ett grundläggande krav för att få ta ut köavgift bör vara – som tidigare har angetts – att lägenheter *förmedlas i turordning efter*

kötid. Detta bör naturligtvis gälla även vid en mer långsiktig lösning.

Möjligheten att ta ut en avgift bör begränsas till de situationer då det framstår som rimligt att den hyressökande betalar en avgift. Den bör vidare begränsas på ett sådant sätt att det blir svårt att missbruka rätten att ta ut köavgift. Särskilt viktigt är det att bostadssökande inte betalar avgift till förmedlingar som i praktiken inte bedriver någon seriös förmedlingsverksamhet.

Utifrån de angivna syftena kan man tänka sig olika kriterier, t.ex. krav på viss volym på verksamheten (dvs. ett visst minimiantal lägenheter i den aktuella kön), krav på auktoriserad eller godkänd revisor i verksamheten eller krav på insyn i verksamheten och viss informationsskyldighet. Man kan även tänka sig att möjligheten att ta ut en avgift begränsas till förmedling av förstahandskontrakt och till avtal som gäller för obestämd tid.

Vid prövningen av vilka krav som bör ställas på verksamheten bör utgångspunkten vara att kriterierna skall vara så konkreta och tydliga som möjligt. Det gäller i synnerhet som bestämmelsen är förenad med en straffsanktion. Det får inte råda någon tveksamhet om vad den yrkesmässiga bostadsförmedlaren skall uppfylla för att få ta ut en köavgift av den hyressökande. Frågan är då vilka av de nämnda kriterierna som är lämpliga.

När det gäller möjligheten att kräva viss *volym* på verksamheten ligger en svårighet i att fastställa en lämplig volym. Redan i kravet på yrkesmässighet ligger att förmedlingen måste vara en återkommande företeelse (jfr förarbetena till fastighetsmäklarlagen, prop. 1983/84:16 s. 28 och prop. 1994/95:14 s. 63). För att ett kösystem skall fungera förutsätter det förstås att det finns ett antal lägenheter att förmedla. Antalet lägenheter i kön bör dock kunna variera från fall till fall utan att ett avgiftssystem blir mindre lämpligt. Beträffande förmedlingar på mindre orter bör man t.ex. kunna godta en betydligt mindre volym än när det gäller förmedlingar i en storstad. Dessutom måste nyetablering vara möjlig och då måste det ges utrymme för en mindre volym – i vart fall inledningsvis. Det sagda visar att det är svårt att bestämma en lämplig gräns för hur många lägenheter som bör förmedlas för att

en köavgift skall få tas ut. Ett krav på en viss volym på verksamheten framstår därför som mindre lämpligt.

När det sedan gäller möjligheten att – som ett komplement till gällande associationsrättsliga regler – ställa krav på viss *revision* kan följande sägas. En sådan ordning skulle sannolikt i viss mån öka möjligheterna att kontrollera olika förmedlares verksamheter. Man skulle då kunna tänka sig att föreskriva att yrkesmässiga bostadsförmedlare alltid – oavsett i vilken organisationsform verksamheten bedrivs – skall ha en revisor. Det saknas dock exempel på motsvarande lösningar i gällande rätt. Det framstår då som tveksamt att införa en sådan särordning här, i synnerhet som det nu kanske är fråga om en tillfällig lösning. Därtill kommer att enskilda näringsidkare och vissa handelsbolag måste ha kalenderår som bokföringsår. För dessa kan ett krav på revision knappast införas förrän vid årsskiftet 2000/2001. Och sedan kan de särskilda kriterierna eventuellt komma att ersättas med ett system med tillsyn en kort tid därefter. Ett krav på revision skulle i de fallen bli ganska verkningslöst. Även krav på revision synes alltså vara ett mindre lämpligt kriterium.

Vad avser krav på *insyn* och *informationsskyldighet* kan man tänka sig olika varianter. Ett krav på full insyn i verksamheten är kanske optimalt. Med ett sådant krav skulle det dock bli svårt att fastställa det straffbara området när någon påstås ha inskränkt möjligheterna till insyn. Ett krav på att bostadsförmedlaren skall förse de bostadssökande med viss information skulle ge den bostadssökande viss insyn i verksamheten och dessutom göra det lättare för t.ex. brottsbekämpande myndigheter att kontrollera att en bostadsförmedling drivs på avsett sätt. Det blir också lättare för den bostadssökande att bedöma när det kan bli aktuellt för honom eller henne att få en sådan lägenhet som han eller hon köar för. Ett informationskrav måste vara preciserat och tydligt. Det skall vara lättfattligt för bostadsförmedlaren och det får inte råda tveksamhet om var gränsen för det straffbara området går.

Man kan tänka sig olika nivåer på en informationsskyldighet – både när det gäller informationens innehåll och hur ofta informa-

tionen skall tillhandahållas. När det gäller innehållet måste kravet vara mycket tydligt.

Det är viktigt att de hyressökande får veta hur många personer som står i kön samt antalet tillgängliga och förmedlade lägenheter. För att bedöma sina egna möjligheter att få en sådan lägenhet som man ansökt om, framstår det emellertid också som viktigt för den hyressökande att få uppgifter om kötiden för de sökande som fått lägenheter från kön. Dessutom torde uppgifter om huruvida de lägenheter som är tillgängliga respektive förmedlade hyrs ut i första eller i andra hand och om hyresavtalen gäller för bestämd eller obestämd tid vara av intresse. Ett förstahandskontrakt till en lägenhet har som regel ett betydligt större socialt värde för den hyressökande. Samma sak gäller om lägenheterna hyrs ut för obestämd tid. Eftersom det också kan vara av betydelse för den hyressökande att få uppgift om var de förmedlade lägenheterna ligger, bör uppgift om tillgängliga och förmedlade lägenheters adresser lämnas. De nu nämnda uppgifterna kan också tillgodose behovet av att kunna kontrollera att förmedlingen drivs på avsett sätt. Informationsskyldigheten bör därför omfatta nu nämnda uppgifter.

När bör då informationen tillhandahållas? Bör det ske fortlöpande eller vid viss angiven tidpunkt? Räcker det om det sker en gång om året? Här får en avvägning göras mellan å ena sidan den hyressökandes intresse av att bli informerad och intresset av att kunna kontrollera förmedlingarnas verksamhet och å andra sidan det arbete detta medför för bostadsförmedlingen. Med tanke på att bestämmelsen är straffsanktionerad är det viktigt att tidpunkten som informationen skall lämnas på är lätt att uppfatta och precis. Det mest lämpliga förefaller därför vara att på något sätt koppla informationsskyldigheten till den konkreta tidpunkt som avgiftsbetalningen utgör. Men bör det då föreskrivas att informationen skall lämnas före eller efter det att avgiftsuttaget sker? Om informationsplikten inträder innan avgiften betalas har konsumenten ett bättre underlag för att bedöma om och när han eller hon kan förväntas få en sådan lägenhet som han eller hon söker genom den aktuella kön. Informationen bör därför tillhandahållas den hyres-

sökande innan avgiften betalas. Om den hyressökande inte får den information som han eller hon har rätt till eller om den sökande endast får osann eller bristfällig information, har förmedlaren brutit mot bestämmelsen och kan drabbas av straffansvar och återbetalningsskyldighet.

Kontrollmöjligheterna skulle förbättras ytterligare om den hyressökande dessutom gavs en kontinuerlig rätt att kräva information. Förmedlaren skulle alltså vara skyldig att *när som helst på begäran* tillhandahålla information om t.ex. antalet köande, antalet lediga lägenheter och lägenheternas adresser. Med en sådan skyldighet blir den förmedlare som har färre lägenheter att förmedla än han eller hon utger sig för lätt avslöjad. Emellertid kan en sådan kontinuerlig informationsskyldighet bli ganska kostsam. Mervärdet från kontrollsynpunkt synes också bli begränsat med hänsyn till att förmedlaren ändå blir skyldig att redovisa kön för varje ny kund. Någon sådan skyldighet som nu sagts föreslås därför inte.

När det sedan gäller frågan om en rätten att ta ut köavgift bör begränsas till vissa *typer av hyresavtal* bör följande beaktas. Vid bostadsförmedling efter kötid blir tiden ett slags betalmedel för att få en lägenhet. På utpräglade bristorter kan kötiden för ett förstahandskontrakt vara lång, ofta flera år. Ett förstahandskontrakt på obestämd tid till en lägenhet har, som tidigare sagts, i regel ett större socialt värde för den enskilde än ett avtal om hyra i andra hand. Det senare är normalt inte förknippat med samma besittningsskydd som ett förstahandskontrakt (se 45 § första stycket 1 hyreslagen). Andrahandskontrakt ingås dessutom ofta för en begränsad tid. Dessa omständigheter talar i och för sig för att någon köavgift inte bör få tas ut vid förmedling av andrahandskontrakt. I praktiken är det emellertid ofta så att en bostadsförmedling förmedlar både förstahands- och andrahandskontrakt. De hyressökande som köar för ett andrahandskontrakt köar då normalt också för ett förstahandskontrakt.

Om man bara skulle tillåta köavgifter vid förmedling av förstahandskontrakt skulle en förmedlare lätt kunna kringgå denna regel genom att formellt sett ha två köer – en för förstahandskontrakt och en för andrahandskontrakt – och samma personer som

sökande i de båda köerna. Förmedlaren skulle då i praktiken kunna ta ut köavgifter i precis samma utsträckning som om avgiftsuttaget inte begränsades till förstahandskontrakt. En sådan reglering riskerar alltså att bli verkningslös och bör därför undvikas.

Även hyresavtal som ingås på bestämd tid torde – på motsvarande sätt som gäller för andrahandskontrakt – ha ett mer begränsat socialt värde för den hyressökande än ett avtal som löper på obestämd tid. Även beträffande denna typ av hyresavtal kan dock det ovanstående resonemanget om möjligheterna att kringgå en begränsning till vissa kontraktstyper föras. Detta talar för att inte heller hyresavtal som gäller för bestämd tid bör undantas från ett köavgiftssystem.

Det kan tilläggas att den tidigare angivna informationsskyldigheten innefattar uppgifter om i vilken utsträckning tillgängliga och förmedlade lägenheter hyrs ut i första eller i andra hand respektive på bestämd eller obestämd tid. Härigenom får den hyressökande klart för sig vilka lägenhetstyper som förmedlas och får då också ett underlag för att kunna bedöma sina egna chanser att få en lägenhet från kön.

Sammanfattningsvis talar det sagda för att en möjlighet att ta ut köavgifter – förutom kraven på yrkesmässig förmedling och förmedling i turordning efter kötid – bör förenas med viss informationsskyldighet till de hyressökande. Några ytterligare kriterier för verksamheten bör däremot inte ställas upp.

När skall avgiften kunna tas ut?

En bostadskö blir i första hand aktuell på bristorter. Kötiden kan där bli ganska lång, ofta flera år. Det kan då vara naturligt att en köavgift tas ut för en viss längre tidsperiod som den bostadssökande avser att stå i kön, t.ex. ett år. För förmedlaren är det i regel av intresse att få ersättning av den bostadssökande i förskott. Avtalsvillkor som innefattar krav på förskottsbetalning bör därför vara tillåtna. För att skydda den hyressökande bör emellertid en begränsning ställas upp när det gäller för hur lång period förmedlaren får ta

ut köavgift. En lämplig regel synes vara att sådan avgift inte får tas ut för längre perioder än ett år i taget.

Inget bör hindra förmedlaren att ta ut lägre avgifter oftare, förutsatt att han håller sig till det maximalt tillåtna beloppet. Avgiftsperioden i det enskilda fallet får då bestämmas i avtalet mellan förmedlaren och den hyressökande. Om förmedling av en lägenhet sker under en löpande avgiftsperiod bör någon reduktion av avgiften inte ske.

3.3 Hur skall köavgiften bestämmas?

Förslag: Högsta belopp för köavgiften skall bestämmas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Skälen för förslaget

Ersättningsbeloppen bör begränsas

Det har ibland framförts kritik mot systemet med ett maximibelopp för den anvisningsersättning som får tas ut. Boendesociala beredningen har pekat på att den maximala taxan ofta överskrids och att andra otillåtna avgifter förekommer. Beredningen har angett att flera menar att taxan är så låg att en seriös verksamhet inte kan bedrivas med någon lönsamhet. Beredningen har föreslagit att regleringen av rätten till ersättning för förmedling av hyresavtal skall ses över samt att såväl ersättningsnivåer som alternativ, eller komplement, till den nuvarande taxan bör prövas (se SOU 1999:71 s. 60 och 71). I en rapport från Statskontoret år 1993 föreslogs att taxan för yrkesmässig bostadsförmedling skulle avvecklas och ersättas med en registrering av yrkesmässiga bostadsförmedlare. I rapporten framhölls att taxan har vissa oönskade effekter på prissättning och konkurrens samt att den inte hindrar oseriösa företag att verka i branschen (se Kommerskollegiums näringsrättsliga verksamhet – ändrad organisationstillhörighet [1993:30], jfr ovan under avsnitt 2.2.2).

När nu en ny avgift föreslås bör den frågan ställas, om det finns skäl att ändra dagens system med ett avgiftstak för anvisnings-

avgiften och införa en annan ordning – eller en fri prissättning – för de båda avgifterna.

Det är inte genomförbart att nu göra den översyn av taxan som Boendesociala beredningen föreslår. Därtill kommer att betänkandet inte är remissbehandlat. Det är inte heller lämpligt att ompröva systemet med maximibelopp innan tillsynsfrågan har övervägts. Det kan också ifrågasättas om inte systemet med maximibelopp kan behövas även om en tillsyn införs; annars kan ju den starka efterfrågan av hyreslägenheter på vissa marknader driva upp ersättningsnivåerna, vilket skulle kunna urholka grundprincipen om att en hyresrätt inte skall kosta pengar utöver hyran.

Ersättningsbeloppen bör alltså på något sätt begränsas.

Delegation av normgivningsmakten?

I det föregående har den slutsatsen dragits att ersättningsbeloppen på något sätt bör begränsas. Frågan är då hur detta bäst låter sig göras. I dag är det Kammarkollegiet som fastställer taxan för den ersättning som maximalt får tas ut vid yrkesmässig bostadsförmedling. Kollegiet har möjlighet att följa förändringar på bostadsmarknaden och beträffande penningvärdet samt anpassa taxan till en lämplig nivå utifrån gällande förutsättningar. Om beloppen i stället skulle anges i lag skulle systemet bli mer tungrott. En sådan förändring av avgiftsbeloppen, som föranletts av penningvärdets förändring, skulle då behöva underställas riksdagen.

En möjlighet skulle vara att i stället anknyta maximiavgifterna till basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring eller till konsumentprisindex. Ett sådant system skulle dock bli betydligt mer svårtillgängligt och kan därför knappast förordas (jfr regeringens skäl för gränsvärden i siffror när det gäller rättshjälp, prop. 1996/97:9 s. 110 f.).

En möjlighet att delegera uppgiften har alltså stora praktiska fördelar. Starka skäl talar därför för att uppgiften att bestämma taxan även fortsättningsvis delegeras till regeringen eller den myndighet som regeringen utser. Frågan är då om detta är möjligt med hänsyn till regeringsformens bestämmelser om normgivning.

Enligt 8 kap. 2 § regeringsformen skall föreskrifter om enskildas personliga ställning samt deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes meddelas genom lag. Sådana föreskrifter tillhör det s.k. obligatoriska lagområdet. Riksdagen får här inte delegera föreskriftsrätten. Föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden skall enligt huvudregeln i 8 kap. 3 § regeringsformen också meddelas genom lag. Beträffande sådana föreskrifter är dock delegation möjlig enligt vad som anges i 8 kap. 7 § regeringsformen.

Att klart slå fast var gränsen går mellan offentlighetsrättsliga och privaträttsliga regler är närmast omöjligt. I doktrinen har i fråga om detta problem uttalats bl.a. följande. "Grundlagsstiftarna har byggt indelningen i offentlig rätt och privaträtt utan att tänka på att offentlighetsrättsliga och privaträttsliga regler kan vara sammanflätade med varandra. Att genom grundlagstolkning entydigt fastställa var gränsen mellan de båda rättsområdena skall dras ... är därför strängt taget en hopplös uppgift." (Se Håkan Strömberg, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 1989, s. 64 f.)

Vad som nu övervägs är att föreslå att närmare föreskrifter om de högsta belopp som förmedlingsersättning och köavgift får bestämmas till skall fastställas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. En sådan delegation bygger på att föreskrifterna om belopp riktar sig till förmedlaren. De tänkta föreskrifterna ålägger förmedlaren att vid avtal med en hyressökande inte kräva en högre ersättning än taxan medger. Om förmedlaren tar ut en högre avgift kan han straffas. Denna sanktion är offentligrättslig. Föreskrifterna skulle alltså inte direkt normera rättsförhållandet mellan förmedlaren och hyressökanden, utan detta grundas på avtal dem emellan.

Syftet med bestämmelsen i 65 a § hyreslagen är att skapa ett skydd för hyreslagens regler om hyran (jfr prop.1977/78:175 s. 81) och framför allt att förhindra ett kringgående av reglerna om förbud mot särskild ersättning som villkor för upplåtelse av bostadslägenhet eller överlåtelse av hyresrätten samt att skydda den hyressökande från otillbörliga ersättningskrav. På så sätt spelar

bestämmelserna en roll för de bostadspolitiska önskemålen att förhindra spekulation i hyresrätter och motverka segregation i boendet. Det kan mot den bakgrunden inte vara något tvivel om att föreskrifterna är i grunden offentlighetsrättsliga.

65 a § hyreslagen innehåller emellertid också en föreskrift om återbetalningsskyldighet som kan åberopas direkt av enskilda (se nuvarande tredje stycket). Föreskriften tar i första hand sikte på vad som är bestämmelsens huvudregel nämligen ett förbud mot att ta ut ersättning över huvud taget. Även en enskild som har betalat förmedlingsersättning utöver gällande taxa kan dock åberopa bestämmelsen – jämte taxan – som grund för återbetalning. Denna återbetalningsskyldighet är nödvändig för att göra regleringen effektiv och den bör behållas även fortsättningsvis. Återbetalningsskyldigheten är ett civilrättsligt inslag i regleringen och frågan uppkommer om den förhindrar delegation.

Motsvarande fråga uppstod i samband med att personuppgiftslagen antogs (se prop. 1997/98:44 Personuppgiftslag, s. 56 f. och 237 f. samt bet. 1997/98:KU18).

I propositionen föreslogs att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde skulle bemyndigas bl.a. att meddela föreskrifter om undantag från vissa bestämmelser och att precisera vissa generella regler och principer i lagen. Flera av bestämmelserna var enligt förslaget förknippade med dels straffsanktion och möjlighet att utfärda vitesföreläggande, dels skadeståndssanktion. *Lagrådet* framhöll att möjligheten att få skadestånd vid överträdelse innebar att det var fråga om föreskrifter som kunde åberopas med framgång direkt av enskilda mot andra enskilda. Av detta följde enligt *Lagrådet* att bemyndigandena omfattade föreskrifter av privaträttslig natur och att delegationen därmed stod i strid med kravet på lagform i 8 kap. 2 § regeringsformen. *Regeringen* anförde mot detta att det inte rörde sig om i grunden privaträttsliga bestämmelser utan om bestämmelser som till sin natur hade offentlighetsrättslig karaktär. Det förhållandet att bestämmelserna var förknippade med skadeståndssanktion kunde enligt regeringens mening inte förta bestämmelserna deras offentlighetsrättsliga karaktär. I sitt av riksdagen godkända betänkande instämde

konstitutionsutskottet med regeringen och underströk att föreskrifter till skydd för den enskildes integritet i grunden utgjorde offentligrättsliga föreskrifter. Utskottet framhöll att de föreslagna bestämmelserna vid sidan av skadeståndssanktionen också kunde föranleda en offentligrättslig sanktion i form av straff eller vitesföreläggande och att de sålunda kunde åberopas och göras gällande såväl i tvister mellan enskilda som i tvister mellan enskilda och det allmänna. Visserligen gavs skadeståndssanktionen en större betydelse i den föreslagna lagstiftningen jämfört med gällande rätt, men utskottet delade regeringens uppfattning att denna förändring inte var av så avgörande slag att bestämmelserna förvandlades från i grunden offentligrättsliga föreskrifter till privaträttsliga föreskrifter. Bemyndigandena ansågs alltså inte stå i strid med regeringsformen.

I det refererade ärendet klarlades alltså att, enligt riksdagens och regeringens mening, regleringen skall ses som en helhet. För att avgöra om en reglering är offentligrättslig eller privaträttslig får man göra en samlad bedömning av regleringens karaktär. Av ärendet framgår att bestämmelser som i grunden är offentligrättsliga inte förvandlas till privaträttsliga enbart därför att de är förknippade med en civilrättslig sanktion. Frågan om vilket slag av sanktioner som finns måste ändå betraktas som en viktig faktor när det gäller att avgöra bestämmelsernas grundläggande karaktär. Det får förutsättas att föreskrifter i normalfallet ses som privaträttsliga om de är förknippade enbart med civilrättsliga sanktioner. Föreskrivs såväl offentligrättsliga som civilrättsliga sanktioner är frågan om bestämmelsernas karaktär en mer öppen fråga.

Som har konstaterats ovan är de nu aktuella bestämmelserna om köavgifter och förmedlingsersättning i grunden offentligrättsliga. För frågan om normgivningsmakten såvitt gäller de högsta ersättningsbeloppen kan delegeras, är det avgörande om föreskriften om återbetalningsskyldighet medför att beloppsregleringen som helhet skall anses vara privaträttslig.

Vid sidan om den civilrättsliga sanktionen gäller att överträdelser är straffbelagda. De bestämmelser som delegationsfrågan gäller kan alltså göras gällande såväl i tvister mellan enskilda som

av det allmänna gentemot enskilda. Det finns inte något annat inslag i regleringen som talar för att de i grunden offentligrättsliga bestämmelserna får anses ha förvandlats till privaträttsliga. Det privaträttsliga inslaget kan alltså sägas vara av mindre omfattning. Viss betydelse bör därvid tillmätas den omständigheten att det som nu övervägs är en delegation enbart såvitt avser de högsta belopp som får tas ut, medan delegationen i gällande rätt går längre än så: Ersättning får i dag utgå vid yrkesmässig bostadsförmedling "enligt grunder som föreskrivs av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer". Det rör sig alltså nu om en begränsning av delegationen.

Sammantaget talar det sagda för att föreskrifterna om högsta ersättningsbelopp inte bör ses – trots återbetalningsskyldigheten – som sådana föreskrifter om enskildas förhållanden inbördes som kräver lagform enligt 8 kap. 2 § regeringsformen. I stället bör de anses vara offentligrättsliga föreskrifter enligt 8 kap. 3 § regeringsformen. Delegation är då i detta fall möjlig enligt 8 kap. 7 § 3 regeringsformen (föreskrifter som rör näringsverksamhet).

Det torde framstå som naturligt att regeringen även fortsättningsvis delegerar frågan om högsta ersättningsbelopp till Kammarkollegiet. Detta är emellertid en fråga som regeringen får ta ställning till för det fall normgivningsmakten delegeras av riksdagen på förslaget sätt. Det saknas därför anledning att diskutera den ytterligare här.

Denna promemoria remitteras alltså med förslaget att frågan om högsta ersättningsbelopp skall delegeras till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. För beredningen inför en eventuell proposition är det emellertid av värde att få synpunkter även på frågan om en alternativ reglering. Som tidigare angetts kan man i stället tänka sig att ange maximibeloppen direkt i lagen eller att i lagen knyta ersättningsbeloppen till någon värdebeständig storhet, t.ex. basbeloppet eller konsumentprisindex. För att få underlag för en eventuell reglering direkt i lagen är det värdefullt för regeringen att få del av synpunkter inte bara på regleringens principiella utformning utan även på frågan om ersättningsnivån.⁶

⁶ Ett alternativt förslag till lagtext bifogas därför, se bilaga.

4 Kostnader och ikraftträdande

Remissynpunkter beträffande förevarande promemoria avses att inhämtas vid ett remissmöte kring årsskiftet 1999/2000. Ett eventuellt lagförslag från regeringen kan då överlämnas till riksdagen under våren år 2000. Ett ikraftträdande bör då kunna äga rum den 1 juli 2000.

Den föreslagna reformen torde inte ha några kostnadskonsekvenser för det allmänna. Den torde dock kunna medföra vissa positiva effekter för vissa kommuners ekonomier.

5 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i jordabalken

12 kap. 65 a §

Ingen får ta emot, träffa avtal om eller begära ersättning av hyressökande för *förmedling* av *bostadslägenheter* för annat ändamål än fritidsändamål. *Vid yrkesmässig bostadsförmedling får dock förmedlingsersättning och köavgift tas ut enligt vad som anges i 65 b §. Ersättningarna får inte överstiga de belopp som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.*

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

Den som har uppburit otillåten ersättning är skyldig att betala tillbaka den.

Paragrafen innehåller bestämmelser som begränsar rätten att ta ut ersättning av hyressökande. Den viktigaste ändring som föreslås är att yrkesmässiga bostadsförmedlare får rätt att ta ut köavgifter i vissa fall.

I paragrafens *första stycke* har ordet *anvisning* bytts ut mot *förmedling*. Det beror på att "förmedling" stämmer bättre med det krav som ställs för att ersättning i vissa fall skall få tas ut (se nedan). Vidare införs regler om köavgifter. För att sådana avgifter skall få tas ut krävs – liksom beträffande förmedlingsersättning –

att det rör sig om bostadsförmedling som är yrkesmässig. Vilka krav som ställs i övrigt framgår av 65 b §.

Liksom tidigare delegeras viss normgivningsrätt till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Det enda som delegeras enligt förslaget är att fastställa de högsta ersättningsbeloppens storlek. Skälen för att införa en rätt att ta ut köavgifter har angetts i avsnitt 3. Där har också närmare utvecklats bedömningen av frågan om det är tillåtet enligt regeringsformen att regeringen eller en av regeringen utsedd myndighet ges rätt att bestämma ersättningarnas högsta belopp (se avsnitt 3.3).

Andra och tredje styckena är oförändrade. Genom tillkomsten av 65 b § preciseras dock förutsättningarna för bestämmelsernas tillämpning.

12 kap. 65 b §

Förmedlingsersättning får tas ut för sådan förmedling som leder till att ett hyresavtal träffas.

Köavgift får tas ut för rätten att stå i kö, om

1. lägenheter förmedlas i turordning efter kötid, samt

2. den hyressökande innan avgiften tas ut skriftligen informeras om

a) antalet hyressökande i kön,

b) antalet tillgängliga lägenheter för kön,

c) antalet lägenheter som förmedlats till hyressökande i kön under det senaste året,

d) antalet lägenheter i b och c som upplåts på bestämd respektive obestämd tid,

e) antalet lägenheter i b och c som upplåts i första respektive andra hand,

f) adresser för lägenheterna i b och c, och

g) kötiden för de hyressökande som under det senaste året fått lägenheter från kön.

Köavgift får tas ut för högst ett år i taget.

Paragrafen, som är ny, behandlar de närmare förutsättningarna för rätten att vid yrkesmässig bostadsförmedling ta ut förmedlings-

ersättning och köavgift. Om ersättning tas ut trots att de i paragrafen angivna förutsättningarna inte är för handen, medför detta straffansvar och återbetalningsskyldighet enligt 65 a § andra och tredje styckena.

Paragrafens *första stycke* behandlar förmedlingsersättning. Bestämmelsen innebär att förmedlingsersättning får tas ut under samma förutsättningar som för närvarande gäller för rätten att ta ut anvisningsersättning. Begränsningen att ersättning bara får tas ut när hyresavtal träffas återfinns i dag i Kammarkollegiets föreskrifter (KAMFS 1994:3). Denna begränsning har ansetts vara i sådan grad normerande att den bör finnas i lagen. Bestämmelsen innebär att förmedlaren inte har någon rätt till ersättning för det arbete han kan ha lagt ner för en kund, om arbetet inte leder fram till något avtal. Då får det inte heller tas ut någon ersättning för eventuella utlägg som förmedlingsansträngningarna varit förenade med.

I *andra stycket* anges när en köavgift får tas ut. Avgiften utgör en ersättning för rätten att stå i kö med de möjligheter det innebär att få en lägenhet förmedlad till sig. Om en lägenhet ur kön så småningom förmedlas till den hyressökande kan denne, om så har avtalats, bli skyldig att även betala förmedlingsersättning enligt första stycket.

Av *första punkten* följer att lägenheterna måste förmedlas i turordning efter kötid. Det får alltså inte ges fördelar exempelvis till de personer i kön som kan erbjuda en byteslägenhet eller till dem som har särskilt stort behov av en lägenhet. Och självfallet får inte den favoriseras som är beredd att betala en större avgift. Däremot får förmedlaren anses ha rätt att vid förmedlingen ta hänsyn exempelvis till vem eller vilka i kön som för tillfället kan nås med ett erbjudande. De närmare villkoren för kösystemet kan variera från fall till fall och är ytterst avhängiga vad som har avtalats mellan parterna. Man kan alltså tänka sig att det inom samma förmedling förekommer skilda köer som används för olika kategorier av sökande, t.ex. en särskild kö för sådana sökande som kan erbjuda en byteslägenhet. En bostadsförmedling behöver inte tillämpa ett

kösystem utan kan förmedla lägenheter enligt andra kriterier. Då får dock ingen köavgift tas ut.

Enligt *andra punkten* skall den hyressökande innan avgiften betalas ges viss skriftlig information. Det gäller också varje gång avgift på nytt skall betalas. Informationen skall ge besked om hur många personer som står i kön samt om antalet tillgängliga och förmedlade lägenheter i kön (se *a-c*). Uppgifterna om antalet hyressökande och antalet tillgängliga lägenheter avser tidpunkten då informationen lämnas. Uppgiften om antalet förmedlade lägenheter gäller däremot det gångna året. Om förmedlingen är nyetablerad och inte drivit förmedling under ett år, får uppgifterna i praktiken avse den tid verksamheten har bedrivits.

Den hyressökande skall vidare förses med uppgifter om vilken typ av lägenheter – upplåtelse för begränsad eller obegränsad tid samt avseende förstahands- eller andrahandskontrakt – som finns tillgängliga respektive har förmedlats under det senaste året (se *d och e*). Förmedlaren skall även lämna information om adresserna för de tillgängliga respektive förmedlade lägenheterna (se *f*). Med adress avses gatu- eller annan lägesadress och adressort. Dessutom skall uppgift lämnas om kötiden för dem som fått lägenheter från kön under det senaste året (se *g*).

Informationen skall lämnas innan köavgiften för den aktuella perioden betalas. Det åligger alltså bostadsförmedlingen att skicka eller lämna informationen innan någon avgift får tas ut. Därmed kan den hyressökande när informationen mottas också välja om han eller hon vill betala avgiften och därmed stå kvar i kön.

Det måste självfallet vara fråga om sanningsenlig information för att informationsplikten enligt paragrafen skall anses vara uppfylld. Om förmedlaren brister i sin informationsskyldighet, kan han enligt 65 a § straffas och bli skyldig att betala tillbaka emottagen köavgift. Därtill kommer att ansvar för bedrägeri eller annat oredlighetsbrott i vissa fall kan komma i fråga.

Ingenting hindrar förstås att bostadsförmedlingen tillhandahåller informationen – och även mer omfattande information än lagen kräver – oftare än när avgiften skall betalas. Det kan t.ex. tänkas att förmedlingen – utöver den skriftliga informationen – fortlöpande

håller viss information tillgänglig på Internet. Vad lagen föreskriver är endast minimikrav.

Enligt *tredje stycket* får köavgift tas ut för högst ett år i taget. Tiden räknas från det att den hyressökande ställt sig i kön (således avses inte kalenderår). Avgiften behöver inte reduceras om den hyressökande får en lägenhet genom köförmedlingen efter kortare tid än den period avgiftsuttaget avser. Det står parterna fritt att avtala om att köavgiften skall betalas i förskott; dock högst för ett år i taget. Förmedlaren får alltså inte kräva förskottsbetalning för flera år samtidigt.

Bilaga**Alternativt lagförslag***Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***12 kap.**

65 a §

Ingen får ta emot, träffa avtal om eller begära ersättning av hyressökande för *anvisning av bostadslägenhet* för annat ändamål än fritidsändamål. *Sådan ersättning får dock utgå vid yrkesmässig bostadsförmedling enligt grunder som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.*

Ingen får ta emot, träffa avtal om eller begära ersättning av hyressökande för *förmedling av bostadslägenheter* för annat ändamål än fritidsändamål. *Vid yrkesmässig bostadsförmedling får dock förmedlingsersättning och köavgift tas ut enligt vad som anges i 65 b §. Ersättningarna får inte överstiga 1 200 kronor i förmedlingsersättning och 300 kronor i köavgift.*

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

Den som har uppburit otillåten ersättning är skyldig att betala tillbaka den.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse
(samma som
huvudförslaget)

65 b §

Förmedlingsersättning får tas ut för sådan förmedling som leder till att ett hyresavtal träffas.

Köavgift får tas ut för rätten att stå i kö, om

1. lägenheter förmedlas i turordning efter kötid, samt

2. den hyressökande innan avgiften tas ut skriftligen informeras om

a) antalet hyressökande i kön,

b) antalet tillgängliga lägenheter för kön,

c) antalet lägenheter som har förmedlats till hyressökande i kön under det senaste året,

d) antalet lägenheter i b och c som upplåts på bestämd respektive obestämd tid,

e) antalet lägenheter i b och c som upplåts i första respektive andra hand,

f) adresser för lägenheterna i b och c, och

g) kötiden för de hyressökande som under det senaste året fått lägenheter

från kön.

*Köavgift får tas ut för
högst ett år i taget.*