

Juridiska fakultetsstyrelsen
Universitetslektor Per Norberg

Justitiedepartementet

Remiss: Ett oberoende tvistlösningsförfarande för kollektiva hyrestvister (Ds 2021:23)

Ju2021/02739

Juridiska fakultetsstyrelsen, Lunds universitet, som anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande, får härmed avge följande yttrande utarbetat av universitetslektor Per Norberg.

1 Den föreslagna reformen har potential att förbättra hyressättningssystemet och det är klokt att begränsa den till tvister om den ekonomiska utvecklingen på orten

Den centrala frågan vid varje reform är om den blir ett steg i en bra riktning. I detta fall kommer den särskilda skiljemannen bara att lösa tvisten om parterna i förväg avtalat om det. Finns inget avtal kommer det gamla systemet att fungera på samma sätt som innan. Det är en klok och försiktig princip. Bara i fall som styrs av förhandlingsordningar där såväl hyresgästorganisationen som hyresvärderna frivilligt valt denna konfliktlösningsmetod kommer de att bli bundna av den. Mot den bakgrunden är det svårt att finna något starkt argument mot att genomföra utredningens förslag.

En hyressättningstvist i det kollektiva förhandlingssystemet har två delar. Den ena delen är den generella hyreshöjningen med tanke på kostnadsutvecklingen. Den delen är till en del ortsspecifik. Avgifter för vatten, värme, renhållning m.m. bestäms ofta av kommunen och självklart måste det slå igenom på hyrorna. Det är därför bra att det är den lokala hyresnämnden som utser skiljemannen.

Det är också bra att övriga delar av hyressättningen inte ligger under skiljeförfarandet. Övriga delar av hyressättningen är politisk kontroversiell och en samsyn mellan parterna saknas vilket inte minst händelseförloppet avseende DS 2021:50 visar.

Lagstiftningen säger inte mer än att bruksvärdet ska styra och att bruksvärdet baseras på den genomsnittliga hyresgästens värderingar. Men lagstiftningen ger ingen ledning alls i hur den genomsnittliga hyresgästens värderingar skall bestämmas.

Tycker den genomsnittlige bilköparen att en Kia och en Rolls-Royce är lika mycket värda? Kan en person med låg lön tycka att en Rolls-Royce är värd mer än den personen har råd att betala för den? Kan värdet av en Rolls-Royce bestämmas av den genomsnittlige person som har råd att köpa en sådan bil?

Bruksvärdet på en ny central och eftertraktad lägenhet blir dramatiskt olika beroende på om den genomsnittlige hyresgästen är den höginkomsttagare lägenheten byggdes och planerades för eller en hyresgäst med en genomsnittlig lön. Lagen tvingar inte fram den ena eller andra lösningen utan det sker i hyresförhandlingarna och attraktiva lägen eller hus får olika premier i olika orter.

Det är klokt att det nya skiljeförfarandet inte är tänkt att omfatta tvister som inte handlar om hyresvärdens kompensation för årliga kostnadshöjningar utan om att omvärdera lägenhetstyper och områden inom orten.

Tanken bakom 2011-års reform var att när kommunala subventioner till allmännyttan förbjöds skulle kommunala bostadsföretag och privata bostadsföretag vara lika beroende av att få ut täckning för sina kostnadsökningar och generellt sett har bruksvärdessystemet levererat rimliga hyreshöjningar – men processen har tyvärr i många vissa fall (i de största städerna) dragit ut på tiden.

Vinsten med utredningens förslag är två - för det första att den årliga hyreshöjningen bestäms snabbare och det är en betydelsefull vinst. För det andra så ger den nya lagstiftningen en ny ram som ger en möjlighet för parterna att hitta bättre former för sina samarbeten.

Eftersom reformen otvivelaktigt ger parterna utrymme att förbättra hyresförhandlingsprocessen tillstyrker juridiska fakulteten att den genomförs på det sätt som föreslås.

2 Även det föreslagna systemet kan missbrukas.

Ett viktigt val i den här reformen är om hyresnämnden bör få en roll eller om den nödvändiga rollen som opartisk domare istället skall ges till skiljemän. Den frågan fick inte utredas. Bruksvärdessystemet är en hyresreglering med en statlig myndighet (hyresnämnden) och en domstol (Svea hovrätt) som till sist avgör hyresnivån.

Det finns en stark tradition på hyresområdet att dölja karaktären av prisreglering genom att skapa en yttre form som liknar arbetsrätten med begrepp som kollektiva förhandlingar, förhandlingsordning osv. Hur många sådana begrepp som än används kommer man inte ifrån att det finns en grundläggande skillnad, nämligen att i arbetsrätt är strejk och andra stridsåtgärder den konsekvens som följer om fack och arbetsgivare inte kommer överens medan det i hyresrätten istället följer prisregleringsbeslut av hyresnämnder och Svea hovrätt.

Varje gång döljandet av hyresrättens prisregleringskaraktär bara har estetiska/politiska grunder är det onödigt att ta upp frågan. Men i detta fall är det inte så. I detta fall skulle en öppen roll för hyresnämnden lösa två viktiga problem.

Den föreslagna 23 a § i HFL har följande lydelse:

23 a §

Om parterna i en förhandlingsordning har avtalat att en *tvist om ändring av hyran med hänsyn till den ekonomiska utvecklingen på orten* får avgöras av en särskild skiljeman, ska hyresnämnden på ansökan av en part utse en särskild skiljeman att avgöra tvisten.

Det finns två principiella risker med denna utformning som kan leda till framtida problem.

1. Systemet kräver att parterna avtalar om skiljeförfarande. En part kan alltså genom att vägra att avtala om detta i en förhandlingsordning se till att det gamla rättsläget består.
2. Tvisten begränsas till en enda hyresvärd trots att den hyresvärdens individuella situation inte skall ha någon betydelse alls för det beslut som skiljemanden kommer att fatta.

Inget av dessa problem är ett skäl att avstå från att genomföra lagstiftningsförslaget.

Lagförslaget ger parterna en möjlighet att förbättra hyresförhandlingsprocessen - men tvingar inte fram någon förbättring. När det gäller den första punkten skulle ingen nytta åstadkommas, men heller ingen skada ske, om parterna agerar på det sättet. För att skiljeförfarandet skall fungera som det är tänkt måste parterna avtala om att tillämpa det.

När det gäller den andra punkten finns en samsyn om att den generella hyreshöjningen skall bestämmas av den kostnadsutveckling som hyresvärdarna saknar kontroll över – däremot skall kostnader som den individuella hyresvärden har sakna betydelse.¹ Bruksvärdessystemet har alltid tillåtit den hyresvärd som kunnat bygga ett billigt hus att göra hög vinst och tvingat den hyresvärd som byggt ett dyrt hus att gå med förlust och den principen ska fortsätta. Bruksvärdet för den genomsnittliga hyresgästen bestäms inte av den individuella hyresvärdens kostnader och har aldrig gjort det.²

När skiljemännen fattar sina beslut bör de därför få stor betydelse även för övriga delar av hyresförhandlingssystemet. Den förhandling som strandat utan att gå till skiljeförfarande kommer förmodligen att lösas efter de principer som framgår av skiljeförfarandena. Den generella hyresutvecklingen i en ort är densamma. Om flera tvister går till skiljeförfarande måste lösningen samordnas. Det vore mycket olyckligt om parterna i en vanlig bruksvärdestvist åberopade en skiljedom på X procent och en annan skiljedom på Y % avseende samma ort.

Parterna har alla möjligheter att själva hantera detta. I den första skiljetvisten kan alla organisationer (hyresgäster, allmännyttiga hyresvärdar och privata

¹ Runt detta finns en samsyn i utredningen. Hyresgästföreningen tycker att även hyresvärdens upprätthållande av god reparationsstandard skall ingå i den årliga hyreshöjningen – men på den punkten finns ingen samsyn och det finns regler om rätt till självhjälp, reparationsföreläggande och hyresnedsättning som är hyreslagens principiella sätt att angripa problemet.

² Före 2011 var allmännyttans hyror normerande. De hyrorna skulle sättas efter självkostnadsprincipen. Men den principen var helt oreglerad och allmännyttiga bostadsföretag och hyresgästföreningar kunde komma fram till mycket olika tillämpning av den principen på olika orter. Om t.ex. räntekostnaden sjönk för att kommunen gav en borgen eller kommunen på annat sätt gav en subvention till det kommunala bostadsföretaget så behövde subventionen inte räknas som en ersättning för en kostnad om inte parterna ville det. Detta rättsläge stred mot EU-rätten och hyresnämnder och Svea hovrätt kunde därför underkänna hyrorna i allmännyttiga lägenheter om de inte återspeglade en korrekt osubventionerad självkostnad. Genom 2011-års reform blev det omöjligt att subventionera kommunala lägenheter på beståndsnivå och sådana mål når inte längre hyresnämnder och Svea hovrätt. En privat hyresvärd har aldrig sedan bruksvärdessystemet infördes kunnat få en hyresnämnd eller överrätt att ta hänsyn till sina egna individuella kostnader.

hyresvärdar) ges utrymme att lägga fram bevisning. Utgången av den skiljedomen kommer då att bli styrande för hela orten.

Men den första tvisten kan också handla om en liten hyresvärd som har en förhandlingsordning där bara hen (inte någon fastighetsägarorganisation därutöver) är part. Den hyresvärden kan föra en bristfällig bevisning som leder fram till ett bristfälligt prisregleringsbeslut av skiljemanden.

Även om systemets kan missbrukas på detta sätt så är det inget argument mot att genomföra det. Vinsten av snabbare hyressättningsbeslut är värd mer än de problem som olika procentsatser för den allmänna kostnadsutvecklingen på orten som olika skiljedomar skulle kunna innehålla.

3 En roll för hyresnämnden i framtiden?

Det föreslagna systemet har potential för att lägga grunden för ett bättre hyresförhandlingssystem – om parterna väljer att använda sig av det och uppträder lojalt mot varandra. Det är klokt att ge parterna den möjligheten. Men det är inte klokt att känna sig för säker på att de kommer att ta vara på den.

Fortsätter parterna att missbruka den frihet hyressättningsystemet ger bör riksdagen gripa in med en lagstiftad roll för hyresnämnder och Svea hovrätt när det gäller beslut om den generella hyreshöjningen med hänsyn till den ekonomiska kostnadsutvecklingen på orten. I en sådan tvist bör såväl hyresnämnd som Svea hovrätt bestå av sju ledamöter. En representant för de privata hyresvärdarna, en representant för de allmännyttiga hyresvärdarna, två hyresgästrepresentanter samt tre hyresråd/hovrättsråd.

En sådan domstol skulle ge mycket makt åt intresseledamöterna. Är de överens kan de rösta ner hyresråden/hovrättsråden. Men om en grupp inte är nöjd och den gruppens intresseledamot övertygar de tre hyresråden/hovrättsråden om att deras intresse åsidosatts på ett orimligt sätt har en majoritet uppnåtts.

Den generella hyresutvecklingen bestäms idag i bruksvärdessystemets förhandlingar. Om det varit en kall vinter med höga energikostnader har både privata och allmännyttiga hyresvärdar haft stora utgifter för värme, vilket har varit ett argument för hyreshöjningar. Men nästa år kanske vintern varit mild och hyresgästföreningen använder då samma kostnadsargument för låga generella höjningar. Ska värmekostnader värderas år från år eller ska ett längre snittpris användas? Hur mycket ska höjda renhållningsavgifter betyda för hyran? Hur påverkar lönehöjningar och prishöjningar hyresvärdens kostnader? I de flesta svenska orter fungerar detta system bra. Parterna känner sig bundna av hur de resonerat tidigare år och det finns en samsyn.

Men om systemet spårar ur finns det idag inget sätt att skapa ett generellt beslut om årlig hyreshöjning med hänsyn till kostnadsutvecklingen på orten. Den generella kostnadsutvecklingen ska styra alla ortens hyresvärdar och därför bör alla få chansen att argumentera i ett sammanhållet mål.

Många delbeslut på vägen mot ett beslut om generell hyreshöjning är sådana att lösningen X i princip är lika bra som lösningen Y så länge man tillämpar samma val alla år. I varje sådant fall är kunskap om hur man gjorde tidigare värdefull. Om man har tre hyresråd bör ofta åtminstone två av dem ha varit med förra gången och minnas hur man resonerade då. Har man tre hyresråd och ett mål blir valet X gällande i hela kommunen. Har man däremot tre hyresråd som är skiljemän i tre olika tvister kommer risken att vara stor att de gör olika val mellan X och Y – om de inte finner ett sätt att samordna sig.

Ett beslut i hyresnämnden eller en dom i Svea hovrätt innehåller en utförlig motivering kring hur myndigheten tänkte när beslutet fattades. Den motiveringen kan alla läsa och ta till sig. Skiljemännen ska istället ge en rekommendation kring hur tvisten skall lösas. Den tvisten ska sedan parterna omsätta i en förhandlingsöverenskommelse. Resultatet – den årliga höjningen – blir tillgänglig genom förhandlingsöverenskommelsen. Men skälen till att skiljemannen beslutade som hen gjorde behöver inte offentliggöras. När beslutet avser en fråga som kostnadsutvecklingen på orten som är lika viktig för utomstående som för parterna och dessutom helt saknar någon del som relaterar till parternas individuella situation så är det en allvarlig brist.

Om problemet betraktas funktionellt så är en tvist i hyresnämnden/Svea hovrätt enligt ovan angivna principer en mer ändamålsenlig lösning än det skiljeförfarande utredningen föreslår.

Samtidigt är det uppenbart att utredningens förslag är att föredra om man av estetiska skäl vill att formen skall likna civilrättsliga avtalstvister så mycket det bara går och inte föra tankarna till att det egentligen är fråga om en prisreglering.

4 Sammanfattning

Juridiska fakulteten tillstyrker att lagförslaget genomförs.

Skulle parterna vara motvilliga till att utnyttja den förbättringspotential som lagförslaget erbjuder föreslår Juridiska fakulteten att hyresnämnder och Svea hovrätt får en tydlig roll som prisreglerande myndighet.

Parternas vilja att ta tillvara den förbättringspotential som lagförslaget ger är inte en självklar utgångspunkt för framtiden. Det måste finnas en beredskap för att även denna reform kan bli verkningslös.

Enligt delegation

Per Norberg