

Hyres- och arrendetvister i framtiden

*Betänkande av
Utredningen om hyres- och arrendetvister*

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:82

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningens uppdrag består av två delar. Den första delen handlar om att överväga och lämna förslag till den framtida organisationen för prövning av hyres- och arrendetvister. Målsättningen är att skapa en långsiktigt hållbar organisation som kan möta de särskilda krav som prövningen av dessa tvister ställer.

Enligt direktiven ska övervägandena ske förutsättningslöst. Utredaren ska dock som ett alternativ överväga om den verksamhet som hyres- och arrendenämnderna bedriver bör föras över till allmän domstol. Vid dessa överväganden ska utredaren ta hänsyn till behovet av organisatoriska och processuella särlösningar som bevarar fördelarna med nämndernas verksamhet. Som ett annat alternativ ska utredaren överväga om den administrativa samverkan som finns mellan de fem mindre nämnderna och tingsrätten på respektive ort bör vidareutvecklas och utvidgas till att gälla även de tre största nämnderna, dvs. nämnderna i Stockholm, Göteborg och Malmö. Utredaren ska i det sammanhanget överväga om det bör ske någon ändring av fördelningen av hyres- och arrendetvister mellan nämnderna å ena sidan och allmän domstol å den andra. Enligt direktiven står det utredaren fritt att överväga även andra alternativ.

Den andra delen av uppdraget går ut på att, oavsett vilken organisationsform som föreslås, överväga och lämna förslag till en modernisering av den förfarandereglering som gäller för prövning av hyres- och arrendetvister.

Hyres- och arrendenämndernas uppgifter

Hyres- och arrendenämnderna är förvaltningsmyndigheter med domstolsliknande uppgifter. Nämndernas verksamhet regleras i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder. En hyresnämnd

prövar vissa hyres- och bostadsrättstvister samt medlar eller är skiljenämnd i sådana tvister. En arrendenämnd prövar vissa arrendetvister och medlar eller är skiljenämnd i sådana tvister. Nämnderna lämnar också allmän information om hyres- och arrendelagstiftningen.

Organisationsfrågan

Vi har identifierat och analyserat fördelar och nackdelar med de båda organisationsalternativ som anges i direktiven. Utöver dessa alternativ har vi även övervägt alternativet att lägga samman samtliga hyres- och arrendenämnder till en myndighet.

Våra överväganden har resulterat i ett förslag om att verksamheten vid hyres- och arrendenämnderna ska föras över till allmän domstol genom inrättande av s.k. särskilda domstolar inom vissa tingsrätter. Vi föreslår att de nya domstolarna ska benämnas hyres- och arrendedomstolar och lokaliseras till de orter där hyres- och arrendenämnderna för närvarande finns, dvs. Stockholm (Nacka), Västerås, Linköping, Jönköping, Malmö, Göteborg, Sundsvall och Umeå. Nedan redogör vi i korthet för våra överväganden i organisationsfrågan.

Nämndernas verksamhet rör i stor utsträckning rättskipning. Utgångspunkten är att civilrättsliga tvister ska prövas i allmän domstol. Ordinarie domare bör i huvudsak delta vid avgörandet av sådana tvister. Redan dessa omständigheter talar enligt vår uppfattning starkt för att nämndernas verksamhet bör föras över till allmän domstol. Vi konstaterar också att hyres- och arrendenämnderna, trots den judiciella ställningen, i flera avseenden betraktas som domstolar.

I dag är behörigheten att pröva tvister om hyra, arrende och bostadsrätt fördelad mellan hyres- och arrendenämnderna, de allmänna domstolarna och Kronofogdemyndigheten. Ur ett medborgarperspektiv kan denna kompetensfördelning framstå som svår att överblicka. En förändring av hyres- och arrendenämnderna från förvaltningsmyndigheter till särskilda domstolar ger öppningar för de nya domstolarna att handlägga ytterligare civilrättsliga tvister inom det nyttjanderättsliga området. Systemet för prövning av hyres-, arrende- och bostadsrättstvister skulle därmed bli mer enhetligt och specialiserat.

Vår bedömning är vidare att en överföring av hyres- och arrendenämndernas verksamhet till allmän domstol skulle leda till en mer

flexibel och mindre sårbar organisation, såväl i administrativt hänseende som beträffande handläggningen av mål och ärenden. Organisationsformen skulle också kunna skapa förutsättningar för att ytterligare effektivisera verksamheten. Vidare bedömer vi att det skulle skapas bättre möjligheter att utveckla verksamheten om man integrerar nämnderna i domstol.

Ytterligare fördelar med att föra över hyres- och arrendenämndernas verksamhet till domstol är att möjligheten för notarier att delta vid handläggningen av hyres- och arrendetvister skulle öka. Vidare skulle vissa fiskaler som en naturlig del av domarutbildningen handlägga de ärenden som hyres- och arrendenämnderna nu prövar. Denna utökade utbildningsmöjlighet är av värde för notariens och fiskalens egen del men även för medborgarna och samhället i stort samt för möjligheten att i framtiden rekrytera jurister till anställning som ordinarie domare.

Mot den ovan redovisade bakgrunden krävs det enligt vår bedömning tungt vägande skäl för att prövningen av hyres- och arrendetvister även fortsättningsvis ska ske inom ramen för en förvaltningsmyndighet. Ett sådant skäl skulle vara att det inte bedöms möjligt att till allmän domstol föra över de särinslag i nämndernas verksamhet som bör bevaras.

Vi har gjort bedömningen att det är möjligt att föra över särinslag som den fristående medlingsverksamheten till allmän domstol. Även upplysningsverksamheten kan föras över till allmän domstol men bör, oavsett organisationsmodell, enligt vår uppfattning samordnas i landet och förstärkas. Efter vår bedömning finns det inget hinder mot att intresseledamöter – som med vårt förslag dock ska benämnas särskilda ledamöter – deltar vid handläggningen i allmän domstol. Vidare bedömer vi det möjligt att behålla det enkla, billiga och flexibla förfarandet som tillämpas i nämnderna om verksamheten förs över till allmän domstol. Utgångspunkten är naturligtvis att de nuvarande nämndärendena i en ny organisation ska handläggas minst lika snabbt och enkelt som i dag.

Det enda inslag som enligt vår bedömning inte är möjligt att föra över är nämndernas uppgift att vara skiljenämnd. Våra undersökningar har visat att det mycket sällan förekommer att nämnderna är skiljenämnd. De fall som aktualiseras rör vanligen sådana tvister där tingsrätt annars skulle ha prövat tvisten. Många arrendeavtal innehåller dock en skiljeklausul som pekar ut arrendenämnden som skiljenämnd huvudsakligen av det skälet att parterna önskar att intresseledamöter deltar vid avgörandet. Vi föreslår att det genom

en ändring av kompetensfördelningen och nya sammansättningsregler under vissa förutsättningar ska vara möjligt att låta särskilda ledamöter delta vid prövningen även av dessa tvister. Ett avskaffande av möjligheten att anlita hyres- eller arrendenämnden som skiljenämnd skulle därmed inte innebära sådana nackdelar för intressenterna att man av detta skäl bör undvika domstolsalternativet.

Många medarbetare och nämndernas intressenter är i stort sett nöjda med den verksamhet som nämnderna bedriver. Detta är givetvis ett skäl som talar för att behålla rådande ordning. Medarbetarnas kompetens framstår som en av den nuvarande organisationens främsta styrkor. En farhåga med att integrera hyres- och arrendenämndernas verksamhet i domstolarna är att det finns en risk för att denna specialistkompetens på kort eller lång sikt skulle försämraras. Det finns också en farhåga att hyres- och arrendeärendena i en tingsrättsorganisation inte skulle ges tillräcklig prioritet. Genom att inrätta särskilda domstolar och därmed skapa en särskild ordning för handläggningen av hyres- och arrendetvister bedömer vi dock att dessa risker minimeras.

Efter en avvägning mellan fördelar och nackdelar med olika alternativ har vi bedömt att en överföring av nämndernas verksamhet till allmän domstol genom att inrätta särskilda domstolar är det alternativ som har bäst förutsättningar att utgöra en långsiktigt hållbar organisation för prövning av hyres- och arrendetvister.

Vi har bedömt att hyres- och arrendedomstolar bör finnas på de orter där det i dag finns en hyres- och arrendenämnd. För den hyres- och arrendedomstol som ska finnas i Stockholm anser vi att det av bl.a. dimensioneringsskäl är lämpligast att den lokaliseras vid Nacka tingsrätt.

Vi föreslår att en ny lag om hyres- och arrendedomstolar införs. Lagen ska innehålla bestämmelser om domstolarnas uppgifter, organisation, sammansättning samt processuella bestämmelser om handläggningen av mål och ärenden.

Kompetensfördelningsfrågan

Enligt vårt förslag ska samtliga tvister som hyres- och arrendenämnderna handlägger i fortsättningen prövas av de särskilda hyres- och arrendedomstolarna. De särskilda domstolarna ska också handlägga de judiciella frågorna enligt bostadsförvaltningslagen (1977:792) och från mark- och miljödomstol överta prövningen av en fråga om

klander av förvaltarens redovisning enligt samma lag. Bland hyresnämndens uppgifter ingår att utöva tillsyn över en tvångsförvaltning enligt bostadsförvaltningslagen. Med tanke på att det inte passar särskilt väl för domstolsverksamheten att utöva tillsyn föreslår vi att denna uppgift framöver i stället bör ankomma på länsstyrelsen.

Med vårt förslag att inrätta särskilda hyres- och arrendedomstolar öppnar sig en möjlighet att föra över tvister som tingsrätterna i dag handlägger till de särskilda domstolarna. Utgångspunkten bör vara att de särskilda hyres- och arrendedomstolarna bör vara specialiserade inom hela det nyttjanderättsliga området. Det stärker domstolarnas kompetens, skapar överblick och förståelse hos allmänheten och bör dessutom ge effektivitetsvinster. Vi bedömer att förutsättningarna för en korrekt och snabb hantering av de hyres-, arrende- och bostadsrättstvister som tingsrätterna i dag handlägger kommer att bli ännu bättre om man för över tvisterna till hyres- och arrendedomstol. En viss förstärkning av målunderlaget för hyres- och arrendedomstolarna medför dessutom en bättre och mer stabil dimensionering, och de mindre enheterna blir judiciellt mer bärkraftiga.

Mot denna bakgrund föreslår vi att de nya hyres- och arrendedomstolarna ska handlägga i princip alla tvister som rör ett hyres-, arrende- eller bostadsrättsförhållande. Som exempel på tvister som hyres- och arrendedomstolarna ska handlägga kan nämnas tvist om skyldighet att flytta efter uppsägning på grund av förverkande av hyresrätt, arrenderätt eller bostadsrätt eller av andra skäl när besittningsskydd saknas, tvist om betalning av hyra eller avgift, tvist om annan ersättning i anledning av ett nyttjanderättsförhållande samt avräkning och syn beträffande jordbruksarrende.

En omfördelning av mål från tingsrätterna förutsätter ändrade forumregler för de överförda målen och medför alltså en begränsning av antalet domstolar som prövar nyttjanderättsliga tvister. Detta medför ökade resor. Enligt vår uppfattning bör det dock finnas möjligheter att använda videokonferenser i större utsträckning än för närvarande. En viktig utgångspunkt är att förändringen inte ska medföra ökade resor för enskilda. Vidare kommer sannolikt en hel del av de överförda målen, som är relativt få, att kunna avgöras på handlingarna.

Ett moderniserat förfarande

De tvister som förs över från tingsrätt till hyres- och arrendedomstol ska med vårt förslag handläggas som mål. Även tvist om ersättning för minskat bruksvärde enligt 12 kap. 24 a § jordabalken ska handläggas som mål. Beträffande handläggningen av mål tillämpas, om inte annat följer av lagen om hyres- och arrendedomstolar, rättegångsbalkens bestämmelser om tvistemål.

Övriga tvister och frågor som hyres- och arrendedomstolen ska handlägga utgör ärenden. Vid handläggningen av ärenden tillämpas, om inte annat föreskrivs i lagen om hyres- och arrendedomstolar eller annan lag, lagen (1996:242) om domstolsärenden, som innebär en enklare och mindre formell processordning än rättegångsbalken.

I den nya lagen om hyres- och arrendedomstolar tas processuella särregler in. För de mål som hyres- och arrendedomstolen ska handlägga är huvudregeln att sammansättningsreglerna för tvistemål ska tillämpas. Vi föreslår dock beträffande målen en viss begränsad möjlighet att låta särskilda ledamöter ingå i rätten, framför allt när målets art kräver en sådan medverkan.

Hyres- och arrendedomstolen ska vid handläggning av ärenden som huvudregel bestå av en lagfaren domare och två särskilda ledamöter, där de senare motsvarar de s.k. intresseledamöterna i hyres- och arrendenämnderna. Utrymmet att som ensam lagfaren domare handlägga ett ärende motsvarar vad som i dag gäller vid nämnderna. Liksom i dag föreslår vi vidare att särskilda ledamöter aldrig deltar vid prövningen av bl.a. en del tvister enligt hyresförhandlingslagen (1978:304). I syfte att skapa goda möjligheter att rekrytera särskilda ledamöter föreslår vi ändrade ersättningsregler för dessa ledamöter.

För merparten av ärendetyperna ska huvudregeln vara att hyres- och arrendedomstolen ska kalla parterna att inställa sig till ett sammanträde. Möjligheten att avgöra ett hyres-, arrende- eller bostadsrättsärende utan sammanträde utvidgas något i förhållande till vad som gäller i dag.

Liksom vid nämnden i dag ska det i hyres- och arrendedomstolen även i ärenden vara möjligt att hålla förhör med part under sanningsförsäkran. Genom tillämpningen av rättegångsbalken respektive lagen om domstolsärenden kommer bl.a. bestämmelserna om videodokumentation av förhör i bevissyfte och av syn som infördes med reformen En Modernare Rättegång (EMR) att gälla även vid handläggningen av de tidigare nämndärendena.

I hyres- och arrendedomstolen ska medling och förlikning vara centrala inslag vid både handläggningen av mål och ärenden. Det ska även i ärenden vara möjligt att stadfästa en av parterna ingången förlikning.

Hyres- och arrendedomstolarnas avgöranden ska med en del undantag få överklagas. Överklagande sker beträffande både mål och ärenden till en gemensam överrätt – Hyres- och arrendeöverdomstolen – som är Svea hovrätt. Det ska krävas prövningstillstånd för att Hyres- och arrendeöverdomstolen ska överpröva hyres- och arrendedomstolens avgöranden. Hyres- och arrendeöverdomstolen utgör slutinstans för ärenden medan domstolens avgöranden i mål ska få överklagas till Högsta domstolen där det enligt vanliga regler ska krävas prövningstillstånd. I Hyres- och arrendeöverdomstolen och Högsta domstolen ska rättegångsbalkens bestämmelser om tvistemål tillämpas vid handläggningen av mål. Handläggningen av ärenden i Hyres- och arrendeöverdomstolen ska följa lagen om domstolsärenden, om inte annat föreskrivs i lagen om hyres- och arrendedomstolar eller annan lag.

I hyres- och arrendedomstol ska i ärenden vardera parten svara för sin rättegångskostnad, om inte annat följer av 18 kap. 6 § rättegångsbalken. Motsvarande gäller också för en stor del av ärendena vid handläggning i Hyres- och arrendeöverdomstolen. Med ett par undantag ska det krävas ansökningsavgift för handläggning i hyres- och arrendedomstol.

Konsekvenser av förslagen

Vårt förslag innebär att en del domstolar kommer att få en ökad mål- och ärendetillströmning medan målunderlaget kommer att minska vid andra domstolar. Genom en omfördelning av resurser inom budgetanslaget för Sveriges Domstolar bör de domstolar som får en ökad måltillströmning också tilldelas ytterligare resurser på bekostnad av övriga domstolar.

Något ökade kostnader kommer att uppstå för länsstyrelserna genom övertagandet av tillsynsuppgiften över en tvångsförvaltning enligt bostadsförvaltningslagen. Vidare kommer ökade kostnader att uppstå för Domarnämnden, som med vårt förslag får till uppgift att förordna särskilda ledamöter i hyres- och arrendedomstolarna. I motsvarande mån minskar kostnaderna för Sveriges Domstolar.

Den årliga intäkten från de tillkommande ansökningsavgifterna har vi beräknat till 8 780 000 kr. Kostnaden för de ändrade ersättningsreglerna till de särskilda ledamöterna har vi bedömt till åtminstone 3,3 miljoner kr årligen. Vidare har vi uppskattat den årliga kostnaden för resursförstärkningen avseende upplysningsverksamheten till 500 000 kr.

Vi bedömer att våra förslag redan i samband med ikraftträdandet totalt sett kommer att medföra ett årligt positivt ekonomiskt utfall för staten. Detta bör i första hand användas till att förstärka de tingsrätter som blir hyres- och arrendedomstolar samt Svea hovrätt. Vidare bedömer vi att våra förslag på sikt bör leda till att resurser och kompetens kan användas ännu mer effektivt. Detta bidrar till en ökad kvalitet i dömandet.