

Juridiska fakultetsstyrelsen
Docent Patrik Lindskoug
Universitetslektor Per Norberg

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
kopia till ju.L1@regeringskansliet.se

Remiss: Vem äger fastigheten (SOU 2023:55)

Ju2023/02078

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, som har anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande, får härmed avge följande yttrande. Yttrandet har utarbetats av docent Patrik Lindskoug och universitetslektor Per Norberg.

1. Allmänna synpunkter på förslaget till hyresförvärslag och på kommunernas roll i förfarandet

Utredningens förslag till hyresförvärslag baseras på att två problem bör lösas och som också lyftas fram av utredningens direktiv:

- Bostadshyresgäster bör skyddas mot oseriösa hyresvärdar.
- Kriminella organisationer bör inte tillåtas använda hyreshus för pengatvätt eller andra delar av sin kriminella verksamhet.

Detta är två helt olika saker. Den oseriösa hyresvärden är ofta väl känd i kommunen. Det svåra är att få den personen att följa olika beslut och att få denne att ta sitt ansvar som hyresvärd. Ur detta perspektiv är utredningens val logiska. Kommunen har störst kännedom om och är bäst lämpad att vara den som i första hand driver samhällets intressen gentemot oseriösa hyresvärdar.

Den kriminella organisationen som vill tvätta pengar vill inte ha onödig uppmärksamhet riktad mot sina aktiviteter och kan därför se till att uppfylla allt lagen kräver av en hyresvärd i förhållande till dennes hyresgäster. Det är staten (Polisen, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket m.m.) som har den största kunskapen om sådana organisationer och länsstyrelsen framstår ett betydligt bättre val än kommunen som den organisation som i första hand ska driva samhällets intresse om det är detta problem man vill lösa.

Genom att föreslå hyresnämnden som utredande och beslutande organ har utredningen på ett indirekt sätt valt att prioritera upp kampen mot oseriösa hyresvärdar och prioritera ner kampen mot ekonomisk brottslighet. Utredningens direktiv är på denna punkt helt öppna. Att vi tidigare haft en förvärslagstiftning där hyresnämnden haft denna roll i kombination med tidsfrist framstår som den mest sannolika förklaringen till att denna väg valts. Det är ett val som kan ifrågasättas.

Utredningens förslag skapar ett trestegsförfarande där ett tvåstegsförfarande hade varit tillräckligt. I det första steget ska kommunen göra en grovsällning. Detta arbete är lika omfattande oavsett om det utförs av en kommunal tjänsteman eller en statlig tjänsteman på länsstyrelsen eller hyresnämnden. En viktig skillnad är att kommunen i ett gränsfall måste välja mellan att låta bli att begära hyresnämndens granskning eller att göra det. Några mellanvägar finns inte. Om länsstyrelsen eller hyresnämnden däremot gjorde såväl grovsällningen som själva utredningen så kan den begära in sekretessbelagda uppgifter och om dessa uppgifter ger svaret på om förvärvet ska godkännas eller ej så är problemet löst utan att ärendet behöver gå mellan två organisationer och en ny tjänsteman sätta sig in i det från början.

Uppdelningen i en fas med grovsällning av kommunen utan egentligt utredningsuppdrag eller befogenheter och hyresnämnden som den egentliga utredande myndigheten samt Svea hovrätt som rättslig instans är en rättslig prövning i ett steg med en utredningsfas som delats upp i två steg helt i onödan.

Såväl hyresnämnden som länsstyrelsen skulle kunna utgöra den enhet som utför såväl grovsällning som utredning – men att dela upp detta på två olika organ verkar inte genomtänkt.

2. Synpunkter på systemet med förhandsprövning

2.1 Utredningen avsnitt 3.5.1 – begränsningen till bostadshyresområdet

I detta avsnitt beskrivs varför den föreslagna hyresförvärvslagen enbart skall vara tillämplig på bostadshyresområdet. Skälet är att:

”Ett grundläggande syfte med en ny hyresförvärvslag är att skydda bostadshyresgäster och samhället mot oseriösa och kriminella aktörer vid överlåtelse av hyresfastigheter (s. 56)”

I citatet anges båda huvudskälen för reformen.

1. Skydda bostadshyresgäster mot oseriösa hyresvärdar. Utredningens noggranna genomgång av ärenden om åtgärdsföreläggande och tvångsförvaltning visade att detta problem inte ökat sedan 2010 då den gamla hyresförvärvslagen avskaffades utan snarare tyder undersökningen på att problemen minskat något (s. 51).
2. Förhindra kriminella att använda hyresfastigheter för penningtvätt. När det gäller detta problem så pekar utredningen mot att det vuxit de senaste 10 åren (s. 54).

I utredningens faktagenomgång framstår bekämpande av kriminalitet som det starkare skälet för en hyresförvärvslag och förhindrande av oseriösa hyresvärdar som det svagare skälet.

Den typ av penningtvätt som beskrivs av utredningen, t.ex. köp och försäljningar till medvetna över- och underpriser samt en omvandlande av svarta till vita pengar genom att reparations- och underhållsarbeten kan utföras av svart arbetskraft betald med narkotikavinster medan hyresinkomster och de högre vinster som uppstår då ett renoverat hus säljs är vita inkomster, är sådana att en fastighet med lokalhyresgäster är lika lämplig som en fastighet med bostadshyresgäster för den kriminelle fastighetsägaren.

Begränsningen till bostadshyreshus kan motiveras på olika sätt t.ex.:

- Genom argument för att bostadshyresgästens skydd mot oseriösa hyresvärdar är det viktigaste skyddssyftet och bekämpande av ekonomisk kriminalitet är underordnat detta.
- Genom argument som visar varför bostadshus skulle vara mer ändamålsenliga för kriminella penningtvättare än hyreshus med lokaler,
- eller varför de negativa konsekvenser som uppstår genom att fastighetsöverlåtelser bli mer komplicerade och tar längre tid skulle vara större på lokalhyresområdet än på bostadshyresområdet.

Men en sådan motivering till att begränsa lagstiftningen till hyresbostäder saknas i utredningen. Istället verkar utredningen utgå från att det är den gamla hyresförvärlagen (1975:1132) som ska återinföras med vederbörliga ändringar. De delar av den föreslagna hyresförvärlagen som skiljer sig från den gamla lagen motiveras men inte de delar som är lika.

- Den gamla hyresförvärlagen gällde främst hus med bostadslägenheter - hus med bara lokaler föll utanför.
- Hyresnämnden var den förvaltningsmyndighet som utredde och fattade beslut.

Utredningens direktiv var öppna. För- och nackdelar med förhandsprövning skulle utredas. Men det finns ingenting i utredningsdirektiven som säger att en förhandsprövning måste införas eller att det måste vara hyresnämnden som ansvarar för den. Det finns heller ingenting i direktiven om hyreshus med lokaler bör omfattas eller ej. Tidsbrist kan vara ett skäl till att denna väg valts.

2.2 Utredningen avsnitt 3.5.2 – Förhållandet anmälningsskyldighet, ansökan om förvärvstillstånd, förvärvets ogiltighet och lagfart

Det synes föreligga en olycklig diskrepans mellan förvärvets giltighet å ena sidan och lagfartshanteringen å den andra. Inledningsvis kan konstateras att Utredningen föreslår att det i 20 kap. 7 § jordabalken införs en ny p. 17 enligt vilken en lagfartsansökan ska förklaras vilande om ”förvärvet enligt bestämmelser i hyresförvärlagen är beroende av kommunens, hyresnämndens eller domstolens beslut.” Kopplingen till p. 12 i nämnda lagrum framstår inte helt klar och hade tjänat på att förtydligas.

Mer problematiskt rör det förhållande att förslaget till hyresförvärvslag anger att en anmälan om ett fastighetsförvärv måste göras till kommunen senast tre månader efter förvärvet (5 §). Vidare anges att om anmälan överlämnas till hyresnämnden ska förvärvaren ansöka förvärvstillstånd (9 §) samt att om ansökan avvisas, eller ansökan ej görs, så ska fastighetsförvärvet förklaras ogiltigt (14 §).

Den valda strukturen förhindrar emellertid inte en förvärvare att söka och erhålla lagfart, för att därefter – fortsatt inom tremånadersfristen – anmäla fastighetsförvärvet. I och med att lagfart då meddelats lämnar utredningsförslaget ingen möjlighet att i situationer som den beskrivna ogiltigförklara förvärvet. Lagfarten har inte meddelats i strid mot den föreslagna 7 kap. 7 § p. 17, varför 14 § 3 st. förvärvslagen inte aktualiseras (och även om, inte hade lett till någon annan slutsats). Det förefaller lämpligare att alltid villkora köpet till i första hand kommunens och, om nödvändigt, länsstyrelsens och hyresnämndens bedömning. Även denna process kan effektiviseras om man låter länsstyrelsen eller hyresnämnden stå för såväl grovsällning som utredning i enlighet med vad som föreslås ovan.

2.3 Utredningen avsnitt 3.5.2 och 3.5.3 – Problemen med tidsutdräkt och olika lokal praxis

En kritik mot den gamla hyresförvärvslagen var att den tillämpades olika i olika kommuner och att den ledde till stor osäkerhet. Det finns förslag i utredningen för att minska dessa problem men också grundläggande val som gör att dessa problem verkar bli stora även med den nya lagen.

- Kommunerna ska tillämpa lagen istället för länsstyrelserna.

En kriminell organisation/person som vill tvätta pengar genom att äga en hyresfastighet kan alltid välja den kommun som har den minst noggranna grovsällande prövningen. Det borde vara ett skäl för att välja länsstyrelserna som tillsynsmyndighet.

- Löser man verkligen problemet med tidsutdräkten?

För en näringsidkare som vill köpa en hyresfastighet är tidsfördröjningen om kommunen kräver en hyresnämndsprövning ett stort problem. Behöver säljaren pengarna snabbt väljer denne kanske en köpare som kommunen godkänner direkt efter anmälan även om dennes bud skulle vara lägre. Den normala kommunala handläggningstiden för ärenden som inte prövades rättsligt på två månader ansågs vara det största problemet med den gamla lagen (s. 70). Den föreslagna handläggningstiden på 25 arbetsdagar med möjlighet för kommunen att ensidigt utsträcka den till tre månader skiljer sig inte mycket från de 4 månader som gällde i den gamla lagen.

- Kommunerna behöver inte motivera varför de kräver hyresnämndens prövning av ett förvärv med mer än att ange skäl för att misstanke föreligger.

I ett sådant fall är det förvärvaren som ska ansöka om tillstånd och visa i hyresnämnden att denne är skötsam och borde få förvärva fastigheten. Först när kommunen ger in sitt yttrande över ansökan till hyresnämnden har förvärvaren rätt att ta del av kommunens skäl mot förvärvet.

Det finns flera skäl att överväga detta förfarande mer. En skötsam organisation/person som blir utsatt för en utredning har ett rimligt krav på ett snabbt och rättssäkert förfarande. I det borde ingå att kommunen/länsstyrelsen borde redovisa skälen för ett avslag och att dessa skäl bör utgöra ramen för den fortsatta rättsprocessen.

Konstruktionen av ett kommunalt beslut om avslag på förvärvet som inte i juridisk teknisk mening är ett avslag utan bara en grovsällning som leder till begäran om undersökning av en förvaltningsmyndighet (hyresnämnden) och därför egentligen inte behöver motiveras med mer än misstanke är tveksam ur rättssäkerhets-synpunkt. Den egentliga utredningen startar med ansökan i hyresnämnden. Den konstruktionen verkar ha valts för att alla Sveriges 290 kommuner ska kunna leva upp till de krav lagen ställer.

Om vi tar ett praktiskt exempel. Köparen ska visa varifrån pengarna till köpet kommer för att kommunen och hyresnämnden ska kunna säkerställa att det inte handlar om penningtvätt. Begär kommunen prövning i hyresnämnden ska köparen avbryta köpet eller skicka en ansökan till hyresnämnden. I ansökan till hyresnämnden ska köparen uppge allt om sin identitet, hur huset ska skötas och varifrån pengarna till köpet kommer precis som denne gjorde till kommunen. Först i kommunens yttrande över den ansökan har sökanden rätt att få veta att kommunen var tveksam till just punkten X i redovisningen om varifrån pengarna kom. Kommunen utreder inte punkten X förrän processen nått hyresnämnden.

Ekonomisk brottslighet är ofta komplicerad. Den myndighet som granskar varifrån pengarna till ett köp kommer behöver ha expertkompetens. Så fort systemet införs kommer de som vill tvätta pengar skapa upplägg som är svåra att genomskåda. Kommuner som inte kan bygga upp egen ekonomisk expertis kommer att tvingas välja mellan att begära hyresnämndsprövning av alla komplicerade finansieringsvägar eller att släppa alla sådana fall utan prövning.

2.4 Utredningen avsnitt 3.5.5 och 3.5.6 – Sanktionsavgiften

Utredningen föreslår en sanktionsavgift som ska ligga mellan 50.000 och 5 miljoner kronor. Juridiska fakulteten har inget att invända mot detta intervall men ställer sig frågande till varför kommunen ska besluta i denna fråga och varför det skall ske i en kommunal byggnadsnämnd. Vi vill framhålla följande:

- I frågor som rör ren rättstillämpning är det olämpligt att kommunala nämnder beslutar även om så tyvärr ofta sker. Ren rättstillämpning bör utföras av personer som tränats i den juridiska metoden och som försöker tillämpa lagen utan att väga in sina egna politiska värderingar – alltså motsatsen till vad en kommunal nämnd normalt gör.
- Kommunens roll i övrigt i detta lagförslag är bara att göra en grovsällning. Den riktiga utredningen ska göras av hyresnämnden. Men ett beslut om storleken av en sanktionsavgift med ett så stort intervall kräver en ordentlig utredning. Vad talar för att förvärvaren har gjort ett ursäktligt misstag? Vad talar för uppsåt? Var denna finanseringskonstruktion riskfylld och borde granskas eller var utgången icke-granskning självklar?
- Kommunen är inte en opartisk aktör gentemot hyresvärdar och byggherrar. Några av dem har ett nära samarbete med kommunen och får t.ex. köpa mark billigt för att uppföra hyreshus enligt individuellt avtalade villkor som bygger på ett stort ömsesidigt förtroende och samarbete under lång tid, medan andra hyresvärdar och byggherrar motverkas. En sanktionsavgifts storlek bör inte bestämmas av ett organ där denna jävsproblematik är så framträdande.

När det gäller sanktionsavgiften är en statlig myndighet med opolitiska tjänstemän som behandlar alla byggherrar och hyresvärdar lika ett betydligt bättre beslutsorgan än kommunens byggnadsnämnd.

3 Utredningen avsnitt 4 - Kringgående av majoritetskrav vid ombildning från hyresrätt till bostadsrätt.

Juridiska fakulteten tillstyrker samtliga utredningsförslag på detta område. Det är bra att två specifika sätt att gå runt kravet på 2/3-dels majoritet av berörda hyresgäster vid ombildning från hyresrätt till bostadsrätt stoppas/motverkas, nämligen att huset förvärvas av en ekonomisk förening som ombildar sig till bostadsrättsförening och att hyresvärdens bulvaner genom felaktig folkbokföring får rösträtt i ombildningsfrågan.

När utredningen beskriver skadan för den som tvingas vara hyresgäst i ett hus som ägs av en felaktigt ombildad bostadsrättsförening (s. 102) så beskriver den en situation där hyresvärderna tillsammans med bulvanerna sätter sina egna intressen framför hyresgästernas. Detta problem är lika stort oavsett om majoritetskravet vid ombildning uppfylls eller om det åsidosätts. Tänk en ombildning enligt lagens anda. Upp till 1/3 av hyresgästerna kan ha röstat mot ombildningen och tvingats bli hyresgäster hos bostadsrättsföreningen. En privat hyresvärd vill behålla sina

kunder (hyresgästerna) och betar sig i de flesta fall väl mot dem. En hyresgäst som flyttar leder till kostnader för den privata hyresvärden utan möjligheter att höja hyran.

En bostadsrättsförening tjänar däremot pengar som kan användas till sänkta månadsavgifter genom att bli av med sina hyresgäster och sälja de tomma lägenheterna för marknadspris. Detta är ett av många problem som bör leda till att lagstiftaren bör kräva att bostadsrättsföreningar - och särskilt ombildade sådana - anlitar ackrediterade förvaltningsföretag samt skapa ett system för sådan ackreditering. Ett fastighetsförvaltande företag som har såväl privata hyresvärdar som bostadsrättsföreningar som kunder kan enkelt ställa om och ge hyresgästerna den högre service som hyreslagen kräver och bostadsrättshavarna den lägre service som följer av deras ansvar för lägenhetens inre ytskikt enligt bostadsrättslagen. Men detta faller långt utanför utredningens uppdrag.

4 Sammanfattning av yttrandet

4.1 Utredningen avsnitt 3 – Förhandsprövningssystemet

Juridiska fakulteten delar uppfattningen att det är av stor vikt att bekämpa såväl ekonomisk brottslighet som oseriösa hyresvärdar. I detta fall har dock utredningen arbetat i alltför högt tempo och inte haft tid att tänka över de viktiga val som bör göras om ett förhandsprövningssystem ska införas.

- Varför delar man upp den utredande processen i en grovsällande kommunal del och en utredande hyresnämndsdel?
- Varför ska lagfart kunna sökas och beviljas för ett fastighetsförvärv som ska förbjudas?

En alternativ utformning vore att alla fastighetsförvärv anmäls och att grovsällningen handlar om att myndigheten beviljar tillstånd snabbt i enkla ärenden och tar längre tid på sig i mer komplicerade ärenden samt att ett sådant tillstånd tydligt anges som en av de punkter Lantmäteriet skall kontrollera innan de beviljar en lagfart. Den kommunala grovsällningen som i de flesta fall kommer att leda till ett icke-åtgärda-beslut medför en rättslig osäkerhet som är onödig.

En grovsällning i en juridisk process bör leda till antingen ett beslut om att fastighetsförvärvet tillåts eller att det ska utredas mer. En lagfart bör kunna beviljas bara om fastighetsförvärvet tillåts – men vi har nu kommit långt bort från det som utredningen faktiskt föreslog. Tidsbristen verkar ha medfört att utredningen inte haft tid att ta ställning till andra förhandsgranskningsalternativ än ett återinförande av den gamla hyresförvärvslagen.

Det problem den gamla hyresförvärvslagen skulle lösa verkar snarare ha minskat än ökat sedan lagen avskaffades. Det starka skälet för att återinföra lagen är att den kan användas även för att bekämpa ekonomiska brottslighet. Men om en sådan lagstiftning ska bli ändamålsenlig måste lagstiftningen bygga på att den tillämpande myndigheten har specialistkompetens på området ekonomisk brottslighet.

Utredningen borde ha givits tid att utforma ett förslag till förhandsprövning som inte bygger på den gamla hyresförvärvslagen utan istället utgår från dagens problem.

4.2 Utredningen avsnitt 4 – Kringgående av majoritetskravet vid ombildning från hyresrätt till bostadsrätt

Lagförslagen på detta område är väl genomtänkta. Det handlar om att stoppa två specifika sätt att kringgå kravet på 2/3-majoritet vid ombildning från hyresrätt till bostadsrätt. Enligt fakultetens bedömning kommer kringgåendet att hindras utan att några negativa konsekvenser uppstår.

Enligt delegation

Patrik Lindskoug

Per Norberg