

Justitiedepartementet

Yttrande över ”Vem äger fastigheten” (SOU 2023:55) (Ju2023/02078)

Institutet för Fastighetsrättslig Forskning (IFF) vid Juridiska fakulteten, Uppsala universitet har anmodats yttra sig i rubricerat ärende. IFF får härmed lämna följande synpunkter.

Bakgrund och förslagen

Utredningens uppdrag har varit att föreslå åtgärder för att skärpa kontrollen vid överlåtelser av fastigheter, med syfte att skydda bostadshyresgäster mot oseriösa aktörer samt förhindra att brottslig verksamhet sker på den svenska fastighetsmarknaden. I direktiven preciseras uppdraget genom tre övergripande delfrågor. Utredningen besvarar dessa genom att presentera tre huvudförslag: (1) Förslag till en ny hyresförvärvslag, (2) Förslag om ombildning av hyresrätt till bostadsrätt på de boendes villkor och (3) Förslag om stärkta identitetskontroller vid fastighetsköp. Förevarande yttrande har vissa synpunkter på det första förslaget (1), som är den del av utredningens förslag som är i särklass mest omfattande. Gällande förslag (2) och (3) har IFF inga närmare synpunkter.

Förslag till en ny hyresförvärvslag jämte synpunkter

Det förslag som presenteras under denna del handlar övergripande om att förvärv av s.k. hyresfastighet under vissa förutsättningar ska anmälas till kommunen där fastigheten är belägen. Efter en bedömning av kommunen kan anmälan antingen lämnas utan åtgärd eller alternativt överlämnas till aktuell hyresnämnd. Hyresnämnden ska i så fall förelägga förvärvaren att söka förvärvstillstånd hos hyresnämnden. En väsentlig del av den föreslagna lagen berör under vilka förutsättningar hyresnämnden ska avslå en sådan ansökan om förvärvstillstånd.

IFF tillstyrker i stort förslaget. Det kan särskilt framhåvas att behovet att lagstifta kring de frågor och problemområden som föreslagen lag

omfattar upplevs som stort.¹ Övergripande är IFF:s uppfattning att förslaget täcker in det mest väsentliga av dessa problem på ett väl avvägt sätt.

IFF har dock följande synpunkter att lämna på en mer detaljerad nivå. Att anmälan i ett första led sker till kommunerna (5 § i förslaget) uppfattas ändamålsenligt, dels eftersom kommunerna normalt kan antas ha en god kännedom över hyresbestånd och ägare i kommunen, dels att det ligger i kommunens intresse att förhindra oseriösa och/eller kriminella aktörer att etablera sig inom kommunen. I förslaget finns dock inga preciserade skäl eller närmare grund angiven för när kommunen ska överlämna en förvärvsanmälan till hyresnämnden. I författningskommentaren framgår att detta är ett medvetet val och att det överlämnas till kommunernas praxis att upparbeta rutiner och riktlinjer för när ett överlämnande är påkallat. Författningskommentaren antar vidare att det kommer upparbetas gemensamma rutiner för kommunerna gällande frågan.

IFF:s uppfattning är att det förvisso finns fördelar med att ha en mycket flexibel regel gällande när ett överlämnande av anmälan bör ske, men att utformningen samtidigt riskerar att leda till en brist på förutsägbarhet, risk för godtycke, olika bedömningar mellan olika kommuner och i förlängningen en ökad risk för rättsosäkerhet. IFF är inte heller lika övertygade som utredningen att det kommer upparbetas gemensamma rutiner och bedömningsunderlag eller efter vilka grunder en sådan gemensam rutin ska baseras på; det kan antas att det kommer finnas en variation mellan olika kommuner, i synnerhet mellan små och stora kommuner.

Vidare är det i förslaget oklart om kommunens bedömning ska utgå från samma grund som hyresnämnden utgår från i sin bedömning om förvärvstillstånd ska beviljas, eller är kommunernas bedömningsram bredare och möjligen helt fristående från grunderna som hyresnämnden ska beakta? Kan kommunerna väga in egna aspekter och önskemål över vad man uppfattar som en olämplig fastighetsägare i kommunen? Så som IFF förstår förslaget och författningskommentaren är svaret ja på dessa avslutande frågor, vilket som antytts kan vara negativt för bl.a. förutsägbarheten och förhöjd risk för rättssäkerhet. Oklarheterna kan även riskera leda till onödigt många prövningar i hyresnämnden, vilket i så fall medför högre transaktionskostnader.

¹ IFF vill även på eget initiativ framföra att kriminell verksamhet även kan antas vara minst lika utbredd på andra delar av fastighetsmarknaden, framför allt den som rör fastigheter för kommersiell verksamhet. Det bör därför övervägas om skyddslagstiftning även för dessa delar av fastighetsmarknaden bör förstärkas. Frågan ingår dock inte i utredningsdirektiven varför den lämnas därhän. Sett till problematiken med kriminella aktörer på fastighetsmarknaden skulle dock en sådan utredning vara välkommen.

Det i föregående beskrivna är något som enligt IFF bör preciseras eller i motiven beröras mer ingående, även om kommunens överlämnande enbart innebär att hyresnämnden konkret ska pröva frågan om förvärvstillstånd. Enligt förslaget ska kommunen dessutom ges tillfälle att yttra sig, och kommunens uppfattning ska enligt författningskommentaren ges viss vikt vid frågan om förvärvstillstånd. Här är det enligt IFF oklart vilka av de skäl som kommunen anför mot beviljande av förvärvstillstånd som kan eller bör beaktas av hyresnämnden, och hur kommunens uppfattning förhåller sig till 13 § i förslaget, som anger grunderna för ett avslag i hyresnämnden.

En annan aspekt som IFF vill uppmärksamma i förevarande kontext är vidare att det finns en risk, i brist på vägledning i lagstiftningen men även i syfte att spara kommunala resurser, att vissa kommuner kan tänkas slentrianmässigt överlämna alla anmälningar till hyresnämnden och hänvisa till standardiserade motiveringar. Detta är fullt möjligt enligt förslaget. Det finns därför en risk att hyresnämnderna även av denna anledning kommer belastas på ett onödigt sätt, vilket även kommer påverka handläggningstiderna negativt och leda till högre transaktionskostnader.

En anslutande synpunkt gäller grunderna för när hyresnämnden ska avslå en ansökan om förvärvstillstånd (13 § i förslaget). IFF är i huvudsak positiva till bestämmelsens utformning. IFF anser dock att det bör preciseras i högre grad om och på vilket sätt historiskt uppvisade brister ska få genomslagskraft vid bedömningen. Om en fastighetsägare *exemplvis* har varit föremål för många domstolstvister, och förlorat många av dessa, kring bristande drift- och underhåll eller brist på reparation av hyresgästernas lägenheter i sitt övriga bestånd, är detta i så fall något som kan vägas in och anges som skäl för att neka förvärvstillstånd? Kan hyresnämnden även väga in om fastighetsägarens övriga bestånd är eftersatt, och att det därför går att anta att även hyresfastigheten som är föremål för prövningen kommer bli eftersatt? Dessa typer av aspekter bör alltså enligt IFF preciseras eller beröras mer utförligt i antingen lagtexten eller motiven.

Vidare är en aspekt som gör att en kommun kan uppfatta en fastighetsägare oseriös och olämplig s.k. ”social dumpning” och liknande verksamheter. Denna aspekt gör sannolikt många kommuner negativt inställda till vissa fastighetsägare som bedriver denna typ av verksamhet i sina hyresbestånd och det kan antas att vissa kommuner, eftersom det enligt förslaget är en fri bedömningsram från kommunen, bl.a. kommer ange dessa skäl för att förklara en fastighetsägare olämplig. IFF uppfattar att det är oklart om förslaget även omfattar dessa grunder vid hyresnämndens prövning och om grunderna kan beaktas om kommunen anför det som skäl mot förvärvstillstånd. Förslaget bör därför

2024-01-15

JURFAK 2023/65

preciseras i detta avseende eftersom det kan antas att dessa typer av grunder direkt eller indirekt kommer åberopas av kommuner som skäl mot att ge en fastighetsägare förvärvstillstånd.

Avslutningsvis har IFF även en synpunkt på ägarbegreppet. Det kan antas att fastigheter ibland ägs genom dotterbolag, och även att det kan finnas mer eller mindre långa kedjor av ägare, och att det vid kriminell verksamhet kan finnas olika typer av målvaktsupplägg. Förslaget bör precisera om avslag kan ske med hänsyn till brister någonstans i kedjan av ägare och om ägarstrukturen gör att det går att misstänka oegentligheter på något plan. Förslaget bör även i högre grad ta hänsyn till om grund för avslag även ska innefatta att förvärvaren äger andra bolag med hyresfastigheter där det finns brister och som indirekt gör förvärvaren olämplig som förvärvare av den aktuella fastigheten. Det bör även preciseras om även annan verksam än hyresfastigheter som bedrivs bristfälligt ska utgöra grund för avslag.

Förslag om ombildning på de boendes villkor

IFF har inga särskilda synpunkter på denna del av förslaget.

Förslag om stärkta identitetskontroller vid fastighetsköp

IFF har inga särskilda synpunkter på denna del av förslaget.

Sammanfattande bedömning

IFF är sammantaget positiva till förslagen. Förslaget om en ny hyresförvärvslag behöver dock enligt IFF, som framgått ovan, preciseras och förtydligas på en rad punkter. Det gäller framför allt vilka (objektivt giltiga) skäl kommunen kan åberopa mot en förvärvare, efter vilka närmare grunder avslag på ansökan om förvärvstillstånd kan göras i hyresnämnden samt vilken tyngd kommunens uppfattning i frågan ska ges vid prövningen i hyresnämnden.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av IFF:s föreståndare tillika universitetslektorn jur. dr Marc Landeman.

Marc Landeman

