



Kommittédirektiv

Skärpta kontroller vid fastighetsförvärv

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juni 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ges i uppdrag att föreslå åtgärder för att skärpa kontrollen vid överlåtelser av fastigheter. Syftet med uppdraget är att skydda bostadshyresgäster mot oseriösa överlåtelser av hyresfastigheter och hindra att den svenska fastighetsmarknaden utnyttjas för brottslighet.

Utredaren ska bl.a.

- ta ställning till hur en modern och effektiv förhandsprövning av förvärv av hyresfastigheter bör utformas,
- lämna förslag på åtgärder för att hindra att hyresgäster kringgås vid ombildningar till bostadsrätt,
- ta ställning till hur sökandens identitet ska säkerställas i lagfartsärenden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2023.

Uppdraget att skärpa kontrollen vid överlåtelser av hyresfastigheter

Hyreslägenheter ska erbjuda ett bra och tryggt boende. Det framkommer dock alltför ofta uppgifter om boendeförhållanden som inte är godtagbara och hyresvärdar som sätter i system att inte underhålla sina fastigheter. Det finns också flera tecken på att den organiserade brottsligheten har gett sig in på bostadsmarknaden. Fastighetsaffärer används bl.a. för penningtvätt. Det

finns oseriösa hyresvärdar som hyr ut lägenheter till kriminella eller medverkar till svarthandel med hyreskontrakt inom den organiserade brottsligheten. Det finns också exempel på att den organiserade brottsligheten agerar som underentreprenörer vid t.ex. renovering av hyresfastigheter. Bostadshyresgästernas trygghet äventyras om hyresfastigheter kan förvärfvas av oseriösa eller rent kriminella aktörer. Hyresgästernas ställning undermineras också om deras boendefastighet kan ombildas till bostadsrätter mot deras vilja. Flera exempel på senare tid visar att lagstiftningen i dag inte ger hyresgäster ett tillräckligt skydd mot detta. Det behövs därför skärpta kontroller vid överlåtelse av hyresfastigheter.

En modern och effektiv förvärvslag

Det är viktigt att hyresgäster skyddas mot allvarliga brister i förvaltningen av ett hyreshus. Både jordabalkens kapitel 12 och bostadsförvaltningslagen (1977:792) innehåller bestämmelser som syftar till att skydda hyresgäster mot hyresvärdar som missköter fastigheten. Reglerna har ändrats vid flera tillfällen för att stärka hyresgästernas ställning.

Tidigare fanns också lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m. (i fortsättningen kallad förvärvslagen). Den syftade till att hålla olämpliga fastighetsägare borta från fastighetsmarknaden och att förhindra spekulation i hyresfastigheter.

Förvärvslagen innebar en förhandsprövning av att den som förvärvade en hyresfastighet var lämplig som hyresvärd. Enligt lagen skulle förvärv av fast egendom som var taxerad som hyreshusenhet anmälas till kommunen, som kunde begära hyresnämndens prövning av förvärvet. Bestämmelserna gällde även vissa indirekta förvärv, dvs. förvärv av aktier eller andelar i bolag som äger hyresfastigheter. Förvärvstillstånd skulle inte ges om förvärvaren inte kunde visa att denne kunde förvalta fastigheten och göra sannolikt att syftet med förvärvet var att förvalta fastigheten och hålla den i godtagbart skick. Tillstånd skulle inte heller ges om det kunde antas att förvärvaren i något annat avseende inte skulle komma att följa god sed i hyresförhållanden eller med hänsyn till brottslig verksamhet eller på annat sätt från allmän synpunkt var olämplig att inneha fastigheten. Om tillstånd nekades var ett förvärv ogiltigt.

Förvärvslagen upphävdes 2010 (se prop. 2009/10:21). Sedan dess finns ingen förhandsprövning av den som förvärvar en hyresfastighet. Det innebär

att en hyresvärd som gjort sig känd för att missköta sina befintliga hyresfastigheter fritt kan förvärva fler och att den svenska fastighetsmarknaden enklare kan utnyttjas av den organiserade brottligheten. Det är inte en tillfredsställande ordning. Hyresgäster behöver ett skydd mot att fastigheten överläts till någon som inte har avsikt eller förmåga att tillhandahålla ett fortsatt tryggt boende. Regeringen anser därför att det finns skäl att återinföra en förhandsprövning av förvärv av hyresfastigheter.

Det fanns vissa problem med förvärvslagen, som minskade dess effektivitet och medförde att den ansågs svår att tillämpa i vissa fall (se SOU 1994:23 s. 75–80, SOU 1996:148 s. 62–89 och SOU 2008:75 s. 87–100). En modern förvärvslagstiftning bör vara anpassad till hur fastighetsmarknaden ser ut i dag och på ett effektivt sätt hindra olämpliga hyresvärdar från att förvärva hyresfastigheter.

Det har av olika anledningar blivit allt vanligare med indirekta förvärv av hyresfastigheter, där köparen förvärvar ett aktiebolag som äger fastigheten. Förvärvslagen var begränsad till förvärv av aktier i bolag som var s.k. fåmansaktiebolag (se 9 § i förvärvslagen). Den ursprungliga avsikten med denna begränsning var att inte hindra handel med aktier i aktiebolag med ett spritt ägande (se prop. 1975/76:33 s. 64). Det är även i dag så att någon form av begränsning av lagens tillämpning vid aktieförvärv behövs, exempelvis bör inte överlåtelser av aktier i publika aktiebolag omfattas. Förvärvslagens begränsning till fåmansaktiebolag innebar dock att ägarstrukturen hos överlåtaren blev avgörande för lagens tillämplighet, trots att syftet med lagen var att kontrollera lämpligheten hos förvärvaren. Gränsdragningsfrågor bidrog också till att förvärvslagen upplevdes som svår att tillämpa i fråga om de indirekta förvärven och såväl lagliga som olagliga möjligheter att kringgå lagens bestämmelser (se SOU 2008:75 s. 95 och 96). En modern förvärvslagstiftning bör vara lätt att tillämpa och svår att kringgå.

Förvärvslagen kritiserades också för att leda till för stora tidsförluster och kostnader för seriösa förvärvare. Endast en liten andel av de anmälda förvärven överlämnades till hyresnämnderna för prövning och ännu färre förvärv nekades slutligen tillstånd (se prop. 2009/10:21 s. 26).

Förvärvslagens effektivitet kan inte mätas enbart utifrån andelen förvärv där tillstånd slutligen nekades. Minst lika viktig var sannolikt lagens preventiva effekt, dvs. att den hejdade oseriösa aktörer från att ens försöka förvärva

hyresfastigheter. Det är också ofrånkomligt att ett system med förhandsprövning som syftar till att upptäcka oseriösa aktörer drabbar även de seriösa förvärvarna i någon mån. På ett principiellt plan bör detta accepteras i syfte att skydda hyresgästerna. Det är samtidigt viktigt att en förhandsprövning kan ske snabbt och kostnadseffektivt för den stora majoritet av fallen där det tidigt står klart att förvärvaren är lämplig.

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur en modern och effektiv förhandsprövning av förvärv av hyresfastigheter bör utformas,
- om utredningstiden medger det lämna förslag på andra åtgärder än förhandsprövning som utredaren anser vara motiverade för att stärka skyddet för hyresgäster mot oseriösa förvärv av hyresfastigheter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ombildning på de boendes villkor

En ombildning av hyresrätt till bostadsrätt sker genom att hyresgästerna i en hyresfastighet bildar en bostadsrättsförening, som förvärvar fastigheten av husets ägare och sedan upplåter lägenheterna med bostadsrätt till de hyresgäster som vill delta i ombildningen. En hyresgäst som inte vill delta i en ombildning till bostadsrätt har rätt att bo kvar i lägenheten som hyresgäst. Han eller hon får då bostadsrättsföreningen som hyresvärd.

I bostadsrättslagen (1991:614) finns regler om hur en ombildning till bostadsrätt ska gå till. Ett beslut att förvärva ett hus för ombildning ska fattas på en föreningsstämma. Beslutet är giltigt om hyresgästerna i minst två tredjedelar av de uthyrda lägenheter som omfattas av förvärvet har gått med på beslutet. Dessa hyresgäster ska vara medlemmar i bostadsrättsföreningen och folkbokförda på fastigheten (9 kap. 19 § bostadsrättslagen). Folkbokföring krävs vid den tidpunkt när föreningen fattar beslut om köp för ombildning (prop. 2002/03:12 s. 130).

Beslut om förvärv i strid mot lagens bestämmelser är ogiltiga (9 kap. 21 § bostadsrättslagen). Detta ska prövas av inskrivningsmyndigheten när en bostadsrättsförening söker lagfart på sitt förvärv. En lagfartsansökan ska avslås om det är uppenbart att förvärvet är ogiltigt (20 kap. 6 § 9 jordabalken). Myndighetens granskning är normalt formell och tar sikte på att utifrån ingivna handlingar kontrollera att lagens krav är uppfyllda.

För att främja en övergång från hyresrätt till bostadsrätt infördes lagen (1982:352) om rätt till fastighetsförvärv för ombildning till bostadsrätt eller kooperativ hyresrätt (i fortsättningen kallad ombildningslagen).

Ombildningslagen ger hyresgästerna rätt att för ombildning till bostadsrätt förvärva huset de bor i före andra köpare (prop. 2002/03:12 s. 99). Om hyresgästerna har intresse av att förvärva fastigheten för ombildning får detta anmälas av bostadsrättsföreningen till inskrivningsmyndigheten. I anmälan ska föreningen bifoga ett intyg av föreningens styrelse om bl.a. att hyresgästerna i minst två tredjedelar av de uthyrda lägenheterna skriftligen har förklarat sig intresserade av ombildningen samt att dessa hyresgäster är medlemmar i föreningen och folkbokförda på fastigheten (3 § ombildningslagen).

I förarbetena till de ombildningsregler som infördes år 1982 framhölls att en ombildning till bostadsrätt bör ske på de boendes villkor och att det är de boendes intressen, önskemål och synpunkter som bör tillgodoses när det är fråga om en övergång från hyresrätt till bostadsrätt. Bakgrunden till regleringen var att det enligt bostadsrättslagens tidigare bestämmelser var möjligt att bilda en bostadsrättsförening med syfte att ombilda en hyresfastighet utan att vare sig styrelseledamöterna eller övriga medlemmar var bosatta i fastigheten samt att en ombildning kunde genomföras helt utan insyn av de boende (se prop. 1981/82:169 s. 27 och 28 och 2002/03:12 s. 100).

På senare tid har det uppmärksammats förfaranden som innebär att de boendes rätt till inflytande över en ombildning kringgås. Det förekommer att en hyresvärd skapar en ekonomisk förening som förvärvar fastigheten. Därefter omregistreras föreningen till en bostadsrättsförening. Lägenheter i fastigheten kan sedan upplåtas med bostadsrätt utan att de boende överhuvudtaget varit med i ombildningsprocessen. En annan uppmärksam situation är att personer som egentligen bor någon annanstans blir folkbokförda på fastigheten inför omröstningen om ombildning, i syfte att skapa nödvändig kvalificerad majoritet för beslutet. På så sätt kan beslut fattas om ombildning, trots att de hyresgäster som faktiskt bor i huset motsatt sig detta. De hyresgäster som misstänker att omröstningen inte gått rätt till har begränsade möjligheter att tillvarata sina rättigheter.

Problemet med att det inte alltid är de faktiskt boende som är med och röstar om en ombildning berördes när folkbokföringskravet infördes (se

prop. 2002/03:12 s. 101–105). Det ansågs att ett krav på faktiskt boende i fastigheten för att få delta i ett beslut om ombildning i och för sig framstår som rimligt men att det inte passar för inskrivningsmyndighetens formella prövning av en lagfartsansökan. Folkbokföringens betydelse i många olika sammanhang och ett möjligt straffansvar ansågs minska risken för kringgående. I lagstiftningsärendet övervägdes också om förvärvslagens tillämpningsområde borde utvidgas till att omfatta ombildningar. Det ansågs inte finnas tillräckliga skäl för detta med hänsyn till det föreslagna kravet på folkbokföring (se prop. 2002/03:12 s. 106 och 107).

Regeringen har vidtagit ett flertal åtgärder för att förhindra fusk med folkbokföringen, bl.a. har folkbokföringsbrottet återinförts. Det är emellertid tydligt att det inte är tillräckligt för att komma till rätta med problemet att reglerna om ombildning utnyttjas av aktörer som ser möjlighet till egen vinning på andras boende. Det behöver säkerställas att ombildningar till bostadsrätt sker på de boendes villkor.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på åtgärder för att hindra att de hyresgäster som bor i huset kringgås vid ombildningar,
- särskilt analysera vilka krav som bör gälla för att en person ska vara berättigad att rösta om en ombildning och hur det kan kontrolleras att ett ombildningsförfarande skett på ett lagenligt sätt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att stärka identitetskontrollerna vid fastighetsköp

En ansökan om lagfart ska bl.a. innehålla uppgifter om sökandens namn, personnummer och postadress (19 kap. 11 § första stycket jordabalken). Lantmäteriet registrerar fastighetsägaren med personnummer i fastighetsregistret om personnummer finns och uppgift har lämnats om det (44 § 1 förordningen [2000:308] om fastighetsregister). Om personen har ett samordningsnummer används detta för registrering. En uppgift om personnummer eller samordningsnummer är dock inte ett krav för att lagfart ska beviljas. Utländska fastighetsägare registreras ofta utan identitetsbeteckningar.

Om en ansökan om lagfart görs elektroniskt ska ingivaren identifiera sig mot Lantmäteriet genom e-legitimation. Många ansökningar görs fortfarande på

papper. Ingivaren behöver heller inte vara den som söker lagfart. Det finns inga uttryckliga krav på att ge in identitetshandlingar eller på något annat sätt styrka identiteten på den som söker lagfart. Lantmäteriet kontrollerar därför inte utländska sökandes identitet i lagfartsärenden. Detta innebär en risk för att oriktiga uppgifter registreras, särskilt avseende utländska förvärvare som saknar samordningsnummer.

Det förekommer att fastigheter förvärfvas av personer med ostyrkt identitet som av olika anledningar kan misstänkas vara oriktig (se Skatteverkets rapport Redovisning av regeringsuppdrag att inrätta ett pilotprojekt för att komma åt felaktig folkbokföring kopplad till organiserad brottslighet, Fi2021/03228–1, s. 27). Oriktiga identitetsuppgifter i en lagfartsansökan kan vara ett led i penningtvätt eller andra former av ekonomisk brottslighet. Felaktiga registeruppgifter försämrar de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att bekämpa sådan brottslighet, eftersom det blir svårt att ta reda på vem som faktiskt äger en fastighet.

Det är därför viktigt att sökandens identitet säkerställs i lagfartsärenden. Lantmäteriet handlägger ett mycket stort antal lagfartsärenden varje år. Handläggningen av dessa måste kunna ske på ett kostnadseffektivt sätt.

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur sökandens identitet på ett kostnadseffektivt sätt ska säkerställas i lagfartsärenden, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för konsekvenserna av sina förslag i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Effekterna för hyresgäster och andra boende, fastighetsägare, fastighetsmarknaden i stort och berörda myndigheter ska redovisas ingående. Om förslagen inte bedöms ha betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män enligt 15 § kommittéförordningen ska detta motiveras. Om förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med berörda myndigheter och organisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2023.

(Justitiedepartementet)