

Civilutskottets betänkande

1981/82:18

om lagen om förvärv av hyresfastighet m. m. samt bostadsförvaltningslagen

1 Motionerna

I detta sammanhang har utskottet behandlat motionerna 1981/82:

461 av Per Bergman och Oskar Lindkvist (båda s) vari föreslås att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att en översyn bör göras av frågan om nya möjligheter till inlösen av vanvårdade eller eljest bristfälligt förvaltade bostadshus,

1093 av Per Bergman och Oskar Lindkvist (båda s) vari föreslås

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att riksdagen snarast bör föreläggas förslag om förfarandet vid anmälan av förvärv av hyresfastighet m. m. samt om förhandsbesked beträffande lämplighet som förvärvare av hyresfastigheter, allt i enlighet med vad i motionen anförts,

2. att riksdagen hos regeringen begär utredning om ett fastighetsägarregister enligt vad i motionen anförts,

1557 av Lars-Erik Lövdén och Ove Johansson (båda s) vari hemställs att riksdagen hos regeringen begär en översyn av lagen om förvärv av hyresfastigheter och bostadsförvaltningslagen,

1584 av Lars Werner m. fl. (vpk) vari såvitt nu är i fråga — med hänvisning till motion 1578 (s. 13—14) — föreslås

(1) att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om att skärpa lagen om förvärv av hyresfastighet,

1625 av Lars Werner m. fl. (vpk) vari såvitt nu är i fråga föreslås

(17) att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att förslag bör föreläggas riksdagen om sådana ändringar i lagen om tillstånd till förvärv av hyresfastighet m. m., som medför en bostadssocialt sett striktare tillämpning och lägger avgörande vikt vid hyresgästernas synpunkter.

Utskottet har beslutat bereda lagutskottet tillfälle att yttra sig över motion 1981/82:1993 av Kjell Mattsson m. fl. (c) vari hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om betalningsansvar för tvångsförvaltning av fastighet enligt bostadsförvaltningslagen (1977:792) (rätt att ta ut och belåna pantbrev med bästa förmanrätt).

Civilutskottet kommer senare att behandla sistnämnda motion.

2 Gällande ordning m. m.

2.1 Lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m. m.

Enligt lagen (tillståndslagen) får hyresfastighet inte förvärvas utan tillstånd av hyresnämnd. Tillståndsplikt gäller också för förvärv av aktie eller andel i bolag i vissa fall. Bestämmelser finns också i förordningen (1975:1139) om tillämpningen av lagen om förvärv av hyresfastighet m. m. (omtryck 1979:311) samt i lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder (nämndlagen).

När tillståndslagen antogs (prop. 1975/76:33, CU 1975/76:5), med ikraftträdande såvitt gäller förvärv av hyresfastighet den 1 januari 1976, blev bestämmelserna i denna del gällande endast i sju angivna kommuner i de tre storstadsområdena. Efter lagändring (prop. 1978/79:164, CU 1978/79:38) gäller emellertid sedan den 1 juli 1979 bestämmelserna om tillståndsprövning vid förvärv av hyresfastighet i hela landet. Prövning skall emellertid ske endast i de fall då kommunen begärt det.

Förvärvaren skall inom tre månader från förvärvet anmäla det till kommunen. Kommunen kan besluta att påkalla prövning enligt lagen och inom tre månader anmäla beslutet till hyresnämnden samt underrätta förvärvaren. Hyresnämnden skall då förelägga förvärvaren att inom en månad söka förvärvstillstånd.

Ansökan om förvärvstillstånd skall enligt 16 b § nämndlagen för yttrande tillställas kommunen samt, om det lämpligen kan ske, den organisation av hyresgäster som berörs av ansökningen. Kommunen och hyresgästorganisationen har ställning som part i tillståndsärendet och kan därmed anföra besvär till bostadsdomstolen.

Ett av syftena med 1979 års ändringar i lagen kan sägas ha varit att därmed i huvudsak endast kontroversiella förvärv kommer att prövas av hyresnämnden. Det blir därmed i praktiken kommunen, som i första hand bär ansvaret för bedömningen om sökanden är lämplig som fastighetsägare. Bostadsministern anförde i proposition 1978/79:164 (s. 15–16):

--- det (är) --- naturligt att kommunen utnyttjar den sakkunskap som finns hos hyresgästerna och deras organisationer och i erforderlig utsträckning samråder med berörd hyresgästorganisation innan kommunen tar ställning. Den intressegemenskap som finns mellan kommunen och hyresgästorganisationerna vad gäller boendeförhållandena torde också medföra att en väl underbyggd begäran om hyresnämndsprövning som framställs av en hyresgästorganisation resulterar i att kommunen påkallar sådan prövning. Att ge hyresgästorganisationerna en uttrycklig möjlighet att framtinga prövning är därför enligt min mening onödigt. En sådan ordning skulle också, oberoende av hur förfarandet anordnas, leda till att detta blev mer komplicerat och tidskrävande, till förfång framför allt för de okonventionella förvärven.

De materiella reglerna för tillståndsprövningen innebär, efter skärpning fr. o. m. den 1 juli 1979, att förvärvstillstånd "skall vägras om sökanden ej

gör sannolikt att han är i stånd att förvalta fastigheten, att syftet med förvärvet är att idka bostadsförvaltning och därvid hålla fastigheten i sådant skick att den motsvarar de anspråk de boende enligt lag har rätt att ställa samt att han även i övrigt kommer att iaktta god sed i hyresförhållanden". Skärpningen innebar att ordet "skall" ersatte ordet "får" för att markera att något behov av att efterge utredningskravet normalt inte bör föreligga.

Bostadsministern har den 23 november 1981 i svar på interpellation 1981/82:61 redovisat sin uppfattning att tiden är mogen för att ta upp frågan om ändringar i tillståndslagen. En departementspromemoria kommer att arbetas fram under våren. Arbetet kommer främst att inriktas på att utforma effektivare bestämmelser om tillståndsprövning vid aktie- och andelsförvärv men även avse utformningen av de materiella reglerna om förutsättningarna för tillstånd. Frågan om riktlinjer för kommunernas handläggning av anmälda förvärv kan också behöva tas upp.

Stockholms kommunstyrelse har den 24 februari 1982 till justitiedepartementet överlämnat en slutrapport från kommunstyrelsens utredning om ekonomisk brottslighet och social utslagning, delutredningen om fastighetshandel, samt en därom av borgarrådsberedningen den 15 januari 1982 upprättad promemoria.

2.2 Bostadsförvaltningslagen (1977:792) m. m.

Bostadsförvaltningslagen ersatte (prop. 1976/77:151, CU 1977/78:1) fr. o. m. den 1 januari 1978 års lag om tvångsförvaltning av bostadsfastighet och syftade till att förbättra samhällets och hyresgästernas möjligheter till ingripande mot fastighetsägare som missköter sin hyresfastighet bl. a. genom att ingripanden skulle kunna ske på ett tidigare stadium än enligt äldre lagstiftning.

Ingripanden enligt lagen kan ske i två former, en mildare kallad förvaltningsåläggande och en strängare kallad tvångsförvaltning. Vid förvaltningsåläggande åläggs fastighetsägaren att inom viss tid lämna över förvaltningen till en av honom själv utsedd förvaltare. Hyresnämnden skall pröva dels om det ingångna förvaltningsavtalet har ett sådant innehåll att förvaltningen i fortsättningen kan fungera tillfredsställande, dels om förvaltaren har behövliga kvalifikationer för uppdraget.

Tvångsförvaltning enligt bostadsförvaltningslagen bygger på det tidigare tvångsförvaltningsförfarandet men går i flera avseenden längre än detta. Till skillnad från vad som tidigare gällde kopplas fastighetsägaren så gott som helt bort från förvaltningen. I fråga om medel till förvaltningen gäller att förvaltaren i första hand skall hålla sig till den tvångsförvaltade fastigheten (hyror, lån i fastigheten). Om dessa medel inte räcker, skall fastighetsägaren vara skyldig att tillskjuta behövliga medel ur sina samtliga tillgångar. Hyresnämnden kan ålägga fastighetsägaren att betala visst belopp.

Visar sig tvångsförvaltningen gagnlös har kommunen möjlighet att lösa fastigheten under expropriationsliknande former. En förutsättning för inlösen är sålunda att tvångsförvaltning beslutats. Vidare krävs att "förhållandena (är) sådana att en tillfredsställande förvaltning därvid ej kan uppnås". Som exempel på sådana situationer angavs att det inte gick att få fram medel till förvaltningen eller att det inte skulle vara ekonomiskt försvarligt att sätta fastigheten i stånd, t. ex. när det är fråga om en rivningsmogen fastighet.

Även *expropriation* kan ske för att förbättra eller hålla fastighet i tillfredsställande skick, när grov vanvård föreligger eller kan befaras uppkomma.

En möjlighet att påkalla inlösen av vanvårdade hyresfastigheter finns också i 16 § *bostadssaneringslagen* (BsL). Kommun får lösa fastighet som inte uppfyller kraven på lägsta godtagbara standard under förutsättning att fastighetsägaren inte har utfört åtgärd som föreskrivits i upprustningsåläggande, att förhållandena är sådana att åtgärden kan antas inte komma att bli utförd under tvångsförvaltning och att åtgärden inte avser arbete av endast ringa omfattning. Inlösen kan här tillgripas såväl om det på förhand kan bedömas att tvångsförvaltning skulle vara verkninglös som om detta visar sig under pågående förvaltning. Samtidigt befrias fastigheten från in-teckningar och vissa andra rättigheter. Värdet av fastigheten skall anses belastat med de krav på upprustning som kan ställas enligt BsL.

3 Utskottet

3.1 *Lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m. m.*

I motion 1981/82:1557 (s) föreslås såvitt nu är i fråga riksdagen begära en *översyn* av lagen om förvärv av hyresfastighet m. m. Motionärerna hävdar att praxis visat att lagstiftningens ursprungliga intentioner inte uppfylls. De riktar sig i första hand mot att kommunerna i praktiken trots lagregeln åläggs en direkt bevisbörda då det gäller att bedöma om förutsättningar finns för tillstånd till förvärvet och mot att hyresgästförening inte har rätt att påkalla tillståndsprovning.

Enligt vad utskottet erfarit pågår inom justitiedepartementet en översyn av lagen. En departementspromemoria kommer att upprättas under våren 1982. Utskottet har inte anledning anta annat än att i detta sammanhang kommer att belysas även kritik av den typ som motionärerna för fram. Det finns därför inte anledning för riksdagen att nu begära en särskild översyn av lagen om förvärv av hyresfastighet m. m. utifrån vad motionärerna har anfört. Motionen avstyrks i motsvarande del. Dess syfte får i väsentliga delar anses tillgodosett.

Vad utskottet anfört ovan utgör även tillräckligt skäl för att avstyrka förslagen i motionerna 1981/82:1584 (vpk) och 1625 (vpk) yrkande 17, förslag som syftar till en skärpning av tillståndsprovningen.

Vidare föreslås i motion 1981/82:1093 (s) yrkande 1 att riksdagen begär förslag om *förfarandet vid anmälan* av förvärv samt om *förhandsbesked beträffande förvärvares lämplighet*. Motionärerna tar sin utgångspunkt i den förra frågan huvudsakligen i uppfattningen att kommunen nödgas ta ställning utifrån ett ofullständigt material när det gäller förvärvarens tidigare eller övriga verksamhet som ägare och/eller förvaltare av hyreshus.

Det kan i och för sig knappast hävdas annat än att tillämpningen av denna lag med hänsyn till rättssäkerheten bör ske utifrån så fullständiga uppgifter som möjligt. En uppgiftsskyldighet från förvärvarens sida får dock vägas mot farhågor att den kan medföra en administrativ belastning som inte motsvarar de avsedda vinsterna. Utskottet utgår från att den pågående översynen kan bidra till en bättre belysning av även de här aktuella utgångspunkterna och finner därför inte tillräckliga skäl att riksdagen nu begär ett förslag i ämnet.

En möjlighet att ge förhandsbesked beträffande en viss persons bedömda lämplighet i allmänhet som förvärvare av hyresfastigheter — och sålunda vidare att den gällande möjligheten att få tillståndsfrågan prövad innan förvärvet skett — kan indirekt leda till ett system som liknar auktorisation. Mot en sådan ordning kan åtskilliga även principiella invändningar riktas. Det finns inte anledning för riksdagen att på grundval av hittills kända förhållanden påkalla ett begärt förslag.

Motion 1981/82:1093 (s) innehåller i yrkande 2 även förslaget att riksdagen begär utredning om ett *fastighetsägarregister* omfattande inte endast lagfarna ägare utan även fysiska personer som är huvudintressenter i de juridiska personer som kan stå som lagfarna ägare till fastigheter. Det föreslagna registret, med riksåtkomst, motiveras av en önskan att kunna få fram en bild av en viss persons även tidigare engagemang i hela riket som ägare och förvaltare av hyreshus, sålunda samma motiv som åberopats för det ovan behandlade förslaget om upplysningsplikt.

Utskottet har i den senare frågan utgått från att pågående översyn kan bidra till en bättre belysning av skälen för och emot en upplysningsplikt. Ett förslaget register skulle i allt väsentligt tjäna samma syfte. Det finns enligt utskottets mening inte heller rimlig anledning överväga att till stöd för i huvudsak endast tillämpningen av lagen om förvärv av hyresfastighet m. m. införa ett administrativt uppenbarligen relativt vidlyftigt särskilt registersystem. Motionsyrkandet avstyrks.

3.2 Bostadsförvaltningslagen (1977:792)

Som förutsättning för *inlösen* enligt bostadsförvaltningslagen gäller att förhållandena under tvångsförvaltningen är sådana att en tillfredsställande förvaltning inte kan uppnås. Inlösen kan sålunda inte tillgripas som ett alternativ till tvångsförvaltning och kan inte heller komma i fråga sedan förvaltarskapet upphört.

I motion 1981/82:461 (s) föreslås att riksdagen begär en översyn av frågan om nya möjligheter till inlösen av vanvårdade eller eljest bristfälligt förvaltade bostadshus. Förslaget i den ovan delvis behandlade motionen 1981/82:1557 (s) om en översyn av bostadsförvaltningslagen anges motivedes syfta till att ge möjlighet att lösa in en fastighet redan när hyresnämnd beslutat om tvångsförvaltning och sålunda utan ett särskilt konstaterande av att förhållandena är sådana att en tillfredsställande förvaltning inte kan uppnås.

Förslaget i den förra motionen är uppenbarligen motiverat inte endast av önskan att så snart som möjligt rätta till brister i en fastighets förvaltning i hyresgästernas intresse. Förslaget torde i väsentliga delar utgå från även ett syfte att utifrån allmänna bostadspolitiska utgångspunkter avstänga den försumlige fastighetsägaren som anses ha "förverkat sin rätt" — detta även i fall där tvångsförvaltning i och för sig bedöms vara tillräcklig för att skapa tillfredsställande förhållanden beträffande den aktuella fastigheten.

I den senare motionen tycks syftet vara begränsat till att undvika en prövning av om tvångsförvaltningen kan bli tillfredsställande; inga ändringar föreslås i förutsättningarna för tvångsförvaltning.

Enligt utskottets mening har genom motionerna i här behandlad del inte tillförts några nya argument för ökade inlösenmöjligheter utöver dem som beaktats redan vid lagens antagande (prop. 1976/77:151 s. 74—79). Utskottet avstyrker därför motionsförslagen.

Utskottet hemställer

1. beträffande *översyn av lagen om förvärv av hyresfastighet m. m.* att riksdagen avslår motionerna 1981/82:1557 i motsvarande del, 1584 yrkande 1 och 1625 yrkande 17,
2. beträffande *förhandsbesked* samt *upplysningsplikt vid anmälan till kommun* att riksdagen avslår motion 1981/82:1093 yrkande 1,
3. beträffande *fastighetsägarregister* att riksdagen avslår motion 1981/82:1093 yrkande 2,
4. beträffande *inlösen* att riksdagen avslår motionerna 1981/82:461 samt 1981/82:1557 i vad den inte behandlats under 1 ovan.

Stockholm den 25 mars 1982

På civilutskottets vägnar

KJELL A. MATTSSON

Närvarande: Kjell A. Mattsson (c), Per Bergman (s), Rolf Dahlberg (m), Oskar Lindkvist (s), Lars Henrikson (s), Knut Billing (m), Thure Jadestig (s), Sven Eric Åkerfeldt (c), Bertil Danielsson (m), Birgitta Dahl (s), Kerstin Andersson i Hjärtum (c), Magnus Persson (s), Bertil Dahlén (fp), Lennart Nilsson (s) och Erling Bager (fp).

Reservationer

Per Bergman, Oskar Lindkvist, Lars Henrikson, Thure Jadestig, Birgitta Dahl, Magnus Persson och Lennart Nilsson (alla s) har reserverat sig mot utskottets betänkande i följande delar.

1 Översyn av lagen om förvärv av hyresfastighet m. m.

Reservanterna anser att

dels den del av utskottets betänkande på s. 4 som börjar "Enligt vad" och slutar "av tillståndsprövningen" bort lyda:

Utskottet har noterat att en översyn av tillståndslagen skall göras inom justitiedepartementet. Syftet med översynen har emellertid angetts i så allmänna termer att därav inte kan avgöras om översynen verkligen kommer att behandla de beviskrav som ställs på förvärvaren av en hyresfastighet. Enligt utskottets mening bör förvärvaren inte få tillstånd till förvärv i andra fall än där han undanröjt alla rimliga tvivel på att han kommer att uppfylla tillståndsförutsättningarna. Detta bör med bifall till motion 1981/82:1557 (s) ges regeringen till känna.

Därmed tillgodoses även syftet med motionerna 1981/82:1584 och 1625 yrkande 17 i väsentliga delar.

dels utskottet under 1 bort hemställa

1. *beträffande översyn av lagen om förvärv av hyresfastighet m. m.* att riksdagen med bifall till motion 1981/82:1557 och med anledning av motionerna 1981/82:1584 och 1625 yrkande 17 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

2 Förfarandet vid anmälan av förvärv. Förhandsbesked

Reservanterna anser att

dels den del av utskottets betänkande på s. 5 som börjar "Det kan" och slutar "begärt förslag" bort lyda:

Det torde vara obesträtt att tillämpningen av även denna lag bör ske utifrån så fullständiga sakuppgifter som möjligt. En skyldighet för förvärvaren att under ansvar uppge sin tidigare befattning med hyreshusförvaltning kan knappast anses orimlig. Dessa uppgifter måste lämnas redan vid anmälan om förvärvet för att kommunen och hyresgästföreningen skall ha möjligheter att bedöma uppgifterna och lägga detta till grund för avgörandet om prövning skall påkallas eller inte. Bostadsministrerns uppgifter om en översyn av tillståndslagen kan inte med säkerhet antas beröra denna fråga. Riksdagen bör därför uttryckligt begära att så sker.

Det finns enligt utskottets mening också tungt vägande skäl för en ordning som medger förhandsbesked om viss persons lämplighet som

förvärvare av hyresfastighet m. m. Det finns anledning att överväga denna fråga — även i vad avser en möjlighet att påkalla endast ett kommunalt besked huruvida lämpligheten kommer att sättas i fråga.

dels utskottet under 2 bort hemställa

2. beträffande *förhandsbesked* samt *upplysningsplikt vid anmälan till kommun* att riksdagen med bifall till motion 1981/82:1093 yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

3 Fastighetsägarregister

Reservanterna anser

dels att den del av utskottets betänkande på s. 5 som börjar "Utskottet har" och slutar "Motionsyrkandet avstyrks" bort lyda:

Oavsett om en upplysningsplikt åläggs förvärvaren eller inte kvarstår ett behov för kommun och hyresgästförening att kunna bilda sig en på objektiva uppgifter grundad uppfattning om hans tidigare befattning med hyreshusförvaltning o. d. Förslaget om att undersöka förutsättningarna för att komplettera lagfartsuppgifterna med ett register över även fysiska personer med ägar- eller förvaltarengagemang i hyreshus är mot denna bakgrund väl motiverat. Veterligen har tidigare inte undersökts hur ett sådant register skulle kunna tillskapas och vilka krav som skulle ställas på det. Kravets tyngd förstärks av de välmotiverade anspråk som ställts från t. ex. kronofogdemyndigheten på enklare former för att få uppgift om gäldenärs tillgångar. Via en anknytning till systemen inom skatteområdet torde svårigheterna inte bli särskilt stora. Mot denna bakgrund finns det anledning för riksdagen att påkalla en sådan undersökning eller utredning med uppgift att lägga fram förslag i ämnet. Även frågan om vidgad åtkomst snarast möjligt till även det datoriserade lagfartsregistret torde böra prövas i anslutning till nämnda överväganden.

dels utskottet under 3 bort hemställa

3. beträffande *fastighetsägarregister* att riksdagen med bifall till motion 1981/82:1093 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

4 Inlösen

Reservanterna anser

dels att den del av utskottets betänkande på s. 6 som börjar "Förslaget i" och slutar "därför motionsförslagen" bort lyda:

Det finns uppenbart situationer då man konstaterar såväl att förutsättningar finns för tvångsförvaltning enligt bostadsförvaltningslagen som att

en tvångsförvaltning med nuvarande förutsättningar knappast skulle tjäna avsett syfte med hänsyn till möjligheterna att få fram de medel som behövs. I bl. a. ett sådant läge förefaller det inte motiverat att anordna en tvångsförvaltning endast i syfte att skapa formella förutsättningar för ett inlösenförfarande. Det förefaller då rimligare att ändra de formella förutsättningarna för inlösen så att de blir ett alternativ till tvångsförvaltning. Denna fråga bör övervägas. I anslutning därtill bör övervägas även om andra ändringar i inlösenreglerna enligt expropriationslagen och bostadssaneringslagen är lämpliga. Utgångspunkten bör vara att den som inte förmår eller vill uppfylla de krav som ställs på ägare till hyreshus inte heller bör kunna påräkna något särskilt skydd för att bibehållas vid ägarskapet. Bostadssaneringslagens ersättningsregler bör göras generellt giltiga i dessa inlösenfall.

dels utskottet under 4 bort hemställa

4. beträffande *inlösen av vanvårdade m. fl. bostadshus* att riksdagen med bifall till motionerna 1981/82:461 och 1981/82:1557 i vad den inte behandlats under 1 ovan som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

